

L'eau en France : quels usages, quelle gouvernance ?

*Un colloque organisé
par le Conseil d'Etat et
le Conseil économique, social
et environnemental*



Sommaire

Programme de la journée	3
L'eau en France : quels usages, quelle gouvernance ?	4
1. Contexte juridique communautaire et national	5
2. Repères législatifs et réglementaires	15
3. Eléments de jurisprudence	19
4. Eléments de droit comparé	23
Séance d'ouverture	26
Table ronde n°1 :	
Les usages agricoles et industriels de l'eau	27
1. Problématique générale	27
2. Présentation des intervenants	27
3. Documents de référence	28
4. Bibliographie indicative	41
Table ronde n°2 :	
Les usages domestiques de l'eau	42
1. Problématique générale	42
2. Présentation des intervenants	42
3. Documents de référence	43
4. Bibliographie indicative	57
Table ronde n°3 :	
La répartition des responsabilités en matière de gestion de l'eau	58
1. Problématique générale	58
2. Présentation des intervenants	58
3. Documents de référence	59
4. Bibliographie indicative	81
Table ronde n°4 :	
Gouvernance de l'eau : que retenir des expériences chez nos voisins européens ?	83
1. Problématique générale	83
2. Présentation des intervenants	83
3. Documents de référence	84
4. Bibliographie indicative	95
Séance de clôture	96

Programme

9 h 00 – Séance d'ouverture

- **Jean-Paul DELEVOYE**, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)
- **Jean-Marc SAUVÉ**, vice-président du Conseil d'État

9 h 30 – L'eau et les activités productives : industrie et agriculture

Modérateur

- **Marie-José KOTLICKI**, conseillère au CESE, rapporteur sur « les activités économiques dans le monde liées à l'eau »

Intervenants

- **Béatrice ARBELOT**, déléguée générale de la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)
- **Louis HUBERT**, directeur de la stratégie territoriale de l'agence de l'eau Seine-Normandie
- **Bernard GUIRKINGER**, directeur général adjoint de *Suez environnement*, conseiller au CESE
- **Ghislain de MARSILY**, hydrogéologue, membre de l'académie des sciences
- **Michel PRUGUE**, président du groupe coopératif *Maisadour*

11 h 00 – Les usages domestiques de l'eau

Modérateur

- **Florence DENIER-PASQUIER**, conseillère au CESE, représentante de l'association *France Nature Environnement* (FNE)

Intervenants

- **Marc CENSI**, médiateur de l'eau
- **Alain CHOSSON**, vice-président de l'association *Consommation, logement et cadre de vie* (CLCV)
- **Odile GAUTHIER**, directrice de l'eau et de la biodiversité au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
- **Marc GENTILINI**, président de l'Académie de l'eau, professeur de médecine
- **Paul de VIGUERIE**, conseiller au CESE, rapporteur sur « les usages domestiques de l'eau »

12 h 30 - Déjeuner (buffet offert sur place)

14 h 00 – Gouvernance de l'eau : qui gère l'eau en France ?

Modérateur

- **Frédéric TIBERGHEN**, conseiller d'Etat, rapporteur général du rapport public 2010 du Conseil d'Etat sur « L'eau et son droit »

Intervenants

- **André FLAJOLET**, député du Pas-de-Calais, président du comité national de l'eau
- **Alexis DELAUNAY**, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale - Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)
- **Denis MERVILLE**, président de la commission *environnement* de l'Association des maires de France (AMF) et médiateur de l'énergie
- **Marc RENEAUME**, président de la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)

15 h 30 – Gouvernance de l'eau : que retenir des expériences chez nos voisins européens ?

Modérateur

- **Marie-Dominique HAGELSTEEN**, présidente de la section des travaux publics du Conseil d'Etat

Intervenants

- **Jean-François DONZIER**, directeur général de l'Office international de l'eau (OIE)
- **Peter GAMMELTOFT**, chef d'unité *protection de l'eau et du milieu marin*, direction générale « Environnement », Commission européenne
- **Erasmo de ALFONSO**, représentant de la fédération internationale des opérateurs privés de l'eau (*AquaFed*), spécialiste des questions sur l'eau en Espagne.

17 h 00 – Séance de clôture

- **Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET**, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

L'EAU EN FRANCE : QUELS USAGES, QUELLE GOUVERNANCE ?

OBJECTIFS DU COLLOQUE

Le colloque est organisé conjointement par le Conseil économique social et environnemental (CESE) dont quatre sections ont travaillé sur le sujet et par le Conseil d'Etat (section du rapport et des études).

■ La thématique sectorielle de l'eau est un sujet qui intéresse à la fois le CESE et le Conseil d'Etat. En témoignent les différents avis adoptés par le CESE au cours des vingt dernières années¹ ainsi que le rapport 2010 du Conseil d'Etat sur « L'eau et son droit ».

■ Il ne s'agit pas de tenir un colloque à dominante juridique mais de mettre en discussion un nombre limité de problématiques sur l'eau, à partir à la fois des matériaux fournis par les avis du CESE et ceux résultant des récentes analyses et propositions du Conseil d'Etat, puis de faire réagir les acteurs et les différentes parties prenantes sur les sujets retenus.

■ Le colloque met prioritairement l'accent sur les débats nationaux dès lors que la dimension internationale (droit à l'eau, conflits transfrontaliers, réchauffement climatique...) fera l'objet du Forum de Marseille en 2012. Ce qui n'exclut pas d'effectuer ponctuellement des comparaisons internationales, par exemple en matière de gouvernance (gestion de la ressource ou rôle des collectivités territoriales).

■ Par ailleurs, il est convenu de se concentrer sur les questions qui restent en débat (réforme des collectivités territoriales et gestion de l'eau

etc.) ou pour lesquelles une réponse claire et définitive n'a pas encore été apportée ou dont la nature ou le contenu restent controversés.

■ Pour éviter une trop grande dispersion, les thèmes connexes de l'énergie et du transport ne sont pas traités dans ce colloque qui se concentre sur deux grandes thématiques : l'eau, ses usages et ses usagers d'une part, et la gouvernance de l'eau d'autre part. Au cours de la matinée sont abordés deux sujets se rapportant au premier thème (les usages agricoles et industriels, les usages domestiques). L'après-midi est consacré au sujet plus transversal de la gouvernance, envisagée sous deux angles : celui du niveau territorial optimal pour la gestion de la ressource en eau et celui de l'existence, de la pertinence et de la valorisation du modèle français de la gestion de l'eau.

■ Les expériences de nos voisins européens sont exposées dans une dernière table ronde. Enfin, la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement tirera les conclusions du colloque et ouvrira des perspectives d'avenir.

¹ *La réforme de la politique de l'eau (2000), les activités économiques dans le monde liées à l'eau (2008), une agriculture productive soucieuse de prévenir les risques sanitaires et environnementaux (2008), les usages domestiques de l'eau (2009)*

1. CONTEXTE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE ET NATIONAL

1.1. Contexte communautaire

L'Union européenne s'est intéressée dès le milieu des années 1970 au domaine de l'eau. Elle a alors focalisé son approche sur la protection des eaux utilisées par l'homme, comme le montrent les premiers textes adoptés : directive relative à la qualité des eaux brutes superficielles destinées à l'alimentation humaine, des eaux de baignade, des eaux à vocation piscicole et des eaux conchylicoles.

Dans les années 1990, d'autres directives ont été adoptées pour réglementer les sources de pollution ; il en est ainsi de la directive relative aux eaux résiduaires urbaines de 1991, obligeant les Etats-membres à s'équiper de systèmes de collecte et de traitement des eaux usées domestiques.

Une autre directive de 1991 concerne la réduction de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. C'est aussi à cette époque qu'apparaissent des nouveaux concepts tels que "le développement durable, la gestion globale" consacrés par le traité de Maastricht en 1992.

La directive cadre européenne du 23 octobre 2000 établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et a pour objectif de contribuer à sa simplification. Les Etats-membres doivent parvenir d'ici 2015 à un bon état écologique des eaux. L'information et la participation du public doivent être assurées à toutes les étapes de mise en œuvre des dispositions de la directive. La plupart des dispositions de cette directive correspondent au système de gestion de l'eau en France.

Législation communautaire	Descriptif
<i>Directive 76/160 du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade</i>	Fixe des règles pour la surveillance, l'évaluation et la gestion de la qualité des eaux de baignade ainsi que la fourniture d'informations sur la qualité de ces eaux. Objectif double : réduire et prévenir la pollution des eaux de baignade et informer les Européens sur leur degré de pollution.
<i>Directive 79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages</i>	Vise à protéger et à conserver à long terme toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres (Groenland excepté).
<i>Directive 80/778 du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine abrogée par la Directive 98/83 du 3 novembre 1998</i>	Vise à protéger la santé des personnes en établissant des exigences de salubrité et de propreté auxquelles doit satisfaire l'eau potable dans la Communauté. S'applique à toutes les eaux destinées à la consommation humaine, à l'exception des eaux minérales naturelles et des eaux médicinales.
<i>Directive 96/82 du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite directive « Seveso II »</i>	Faisant suite à la première directive « SEVESO » de 1982, la directive « SEVESO II » vise à prévenir les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et à limiter leurs conséquences pour l'homme et pour l'environnement, afin d'assurer dans toute la Communauté des niveaux de protection élevés.
<i>Directive 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement abrogée par la Directive 97/11 du 3 mars 1997</i>	L'Union européenne soumet certains projets publics ou privés à une évaluation de leurs effets sur l'environnement avant que ces projets ne soient autorisés. La directive énumère les projets concernés, les informations devant être fournies et les tiers devant être consultés pendant le processus d'autorisation d'un tel projet.

<i>Directive 86/278 du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture</i>	Réglemente l'utilisation des boues d'épuration en agriculture de manière à éviter les effets nocifs sur les sols, la végétation, les animaux et l'homme. Fixe notamment des valeurs limites de concentration pour les métaux lourds et interdit l'épandage des boues d'épuration lorsque la concentration de certaines substances dans les sols dépasse ces valeurs.
<i>Directive 91/271 du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux résiduaires urbaines</i>	Vise à harmoniser au niveau communautaire les mesures relatives au traitement des eaux urbaines résiduaires, deuxième source de pollution des masses d'eau sous la forme d'eutrophisation.
<i>Directive 91/414 du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques</i>	Harmonise les conditions et les procédures d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, afin de protéger la santé humaine et l'environnement. Etablit également une liste des substances autorisées et un programme échelonné d'évaluation des substances déjà sur le marché.
<i>Directive 91/676 du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles</i>	Vise à protéger les eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole grâce à plusieurs mesures dont la mise en œuvre incombe aux États membres: surveillance des eaux superficielles et souterraines; inventaire des eaux polluées ou susceptibles de l'être; désignation de zones vulnérables; élaboration de codes de bonnes pratiques agricoles et de programmes d'action, et réexamen au moins tous les quatre ans de la désignation des zones vulnérables et des programmes d'action.
<i>Directive 92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages</i>	Cherche à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire des États membres : un réseau écologique de zones spéciales protégées, dénommé «Natura 2000», est créé à cet effet ; d'autres activités prévues dans les domaines du contrôle et de la surveillance, de la réintroduction d'espèces indigènes, de l'introduction d'espèces non indigènes, de la recherche et de l'éducation, apportent cohérence au réseau.
<i>Directive 96/61 du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution renforcé par la Directive 2008/1</i>	Définit les obligations que les activités industrielles et agricoles à fort potentiel de pollution doivent respecter. Etablit une procédure d'autorisation de ces activités et met en place des exigences minimales à inclure dans toute autorisation, notamment en termes de rejets de substances polluantes. Objectif d'éviter ou de minimiser les émissions polluantes dans l'atmosphère, les eaux et les sols, ainsi que les déchets provenant d'installations industrielles et agricoles dans le but d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement.
<i>Directive-cadre 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau</i> <i>(cf. zoom page suivante)</i>	Etablit un cadre communautaire pour la protection et la gestion de l'eau : dans un premier temps, les États membres doivent identifier et analyser les eaux européennes, recensées par bassin et par district hydrographiques ; ils adoptent ensuite des plans de gestion et des programmes de mesures adaptés à chaque masse d'eau. Surtout, unifie la longue série des directives sectorielles.

ZOOM SUR

La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

1. Contexte d'élaboration

Prenant la suite d'une longue série de directives sectorielles, la DCE répond à la volonté d'unifier ces règles dispersées et de mettre en œuvre une véritable politique de l'eau, composante de la politique de l'environnement (article 192 § 2 TFUE). Elle répond à trois préoccupations principales :

- protéger, améliorer et développer les écosystèmes aquatiques ;
- promouvoir une gestion durable et de long terme de la ressource en eau ;
- répondre aux difficultés rencontrées par les États membres à la suite d'inondations et de sécheresses.

Elle vise deux objectifs majeurs :

- garantir la qualité de l'eau, afin de répondre aux besoins économiques, et la qualité de l'eau, grâce au respect de paramètres ou de valeurs limites ;
- protéger les eaux souterraines des pollutions diffuses et des extractions, grâce à des plans d'action nationaux.

La pollution des milieux marins est quant à elle majoritairement traitée par les conventions internationales, intégrées à l'ordre communautaire.

2. Rédaction

Ce texte particulièrement élaboré a fait l'objet d'un compromis d'autant plus délicat à atteindre que des objectifs chiffrés le rendent contraignant. Les principes de prévention, de correction prioritairement à la source, de pollueur-payeur et de développement durable ont présidé à sa rédaction. Cette dernière est marquée par une influence anglo-saxonne indéniable comme en attestent la présence inhabituelle de définitions (41 dans l'art. 1) et de listes dans le corps même du texte ou certains concepts inexistant en droit romano-germanique, comme ceux qualifiant l'intensité des mesures prises (« appropriée », « adéquate », « raisonnable »), car considérés comme trop imprécis pour donner lieu à un contrôle juridictionnel efficace. Le champ de la directive est large et exhaustif : « *La présente directive a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines* » (art. 1er). C'est une directive-cadre à deux titres : elle est la « mère » qui sert de base à des directives sectorielles « filles » et elle fixe de grandes orientations, souvent accompagnées d'objectifs chiffrés et de moyens prescrits aux États membres pour les atteindre.

3. Structures de gestion

A/ Districts hydrographiques

Pour la première fois, la dimension géographique domine dans une directive. En effet, les *bassins hydrographiques*, unité géographique, doivent faire l'objet d'un recensement par les États membres. Les *districts hydrographiques* sont composés d'un ou plusieurs bassins. Ils constituent l'unité de gestion de la ressource en eau pour l'application « appropriée » des programmes de mesures prescrits par la DCE, c'est-à-dire adaptée aux caractéristiques du territoire. Lorsqu'un bassin s'étend au-delà du territoire national, il doit être rattaché à un district hydrographique international. L'État prend les mesures nécessaires pour la partie située sur son territoire.

B/ Zones protégées

Certaines zones exigent une protection renforcée, prévue par la DCE ou par d'autres instruments communautaires spécifiques. Ces zones doivent faire l'objet d'une identification cartographiée dans le plan de gestion du district hydrographique et d'une surveillance régulière dont la fréquence n'est pas précisée.

Parmi ces zones figurent les aires de captage d'eau potable, les eaux où vivent certaines espèces aquatiques, les eaux de baignade, les habitats des espèces protégées dépendant de l'eau, les zones identifiées comme vulnérables en raison d'une pollution par les nitrates.

4. Instruments de gestion

A/ Analyse et observation

– Les programmes d'action ne peuvent être définis que suite à deux analyses.

La première porte sur les caractéristiques des bassins hydrographiques et les incidences des activités humaines. Une analyse économique des usages de l'eau vise par ailleurs à évaluer le coût des différents services de l'eau et des mesures de restauration de la qualité des eaux, ainsi que la demande et l'offre d'eau à long terme par district.

– La qualité de l'eau fait également l'objet d'une surveillance systématique et comparable entre les États membres, selon des programmes adaptés aux masses d'eau de chaque district.

B/ Plan de gestion et programme de mesures

Le respect de la directive-cadre passe par la mise en place de plans d'action que la Commission évalue. Il s'agit de plans de gestion déclinés en programmes intégrés de mesures, qui doivent être élaborés au plus tard le 22 septembre 2009 puis réexaminés tous les six ans, et sont opérationnels avant le 22 décembre 2012.

– Chaque district hydrographique fait l'objet d'un *plan de gestion* qui inclut les résultats des analyses afin de comporter tous les éléments nécessaires à l'application des réglementations. La consultation du public est garantie par la possibilité de formuler des observations écrites.

– Des *programmes de mesures* sont établis dans le cadre du plan de gestion, mais ils peuvent aussi répondre à la législation nationale. En France, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des

eaux et leurs programmes associés de mesures en tiennent lieu.

Ils contiennent des mesures de base, qui ne doivent pas augmenter la pollution des eaux marines ni celles des eaux de surface, à moins que cela permette de baisser la pollution globale. (...)

C/ Contrôle combiné des rejets

Le contrôle des rejets s'effectue selon « *une approche combinée pour les sources ponctuelles et diffuses* » (art. 10). Des contrôles et des valeurs limites doivent encadrer les émissions ponctuelles alors que les émissions diffuses doivent faire l'objet des « *meilleures pratiques environnementales* ». En réalité, l'article 10 renvoie aux réglementations communautaires existantes.

D/ Tarification de l'eau

L'article 9 § 1 est rédigé de manière souple et peu contraignante puisqu'il dispose que les États membres doivent tenir « *compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau* ». L'utilisateur est appelé à payer en fonction de la quantité prélevée, ce qui implique une mesure du volume consommé, et de la pollution rejetée. D'ici à 2010, la tarification doit inciter à utiliser efficacement la ressource en eau, en particulier les secteurs agricole, industriel et les ménages, au vu des analyses économiques conduites dans chaque bassin et du principe pollueur-payeur. Une dérogation au principe de récupération des coûts auprès de l'utilisateur est possible pour des motifs sociaux, environnementaux et économiques ou encore pour tenir compte des conditions géographiques et climatiques de la région.

5. Orientations de la protection de l'eau

A/ Définition des normes de qualité environnementale

Ces normes ne renvoient pas aux réglementations qui s'y réfèrent déjà.

– Une norme de qualité correspond à des conditions dont le niveau d'exigence doit être respecté, même si cela exige d'améliorer un dispositif existant.

– L'objectif le plus strict doit être appliqué pour une masse d'eau donnée.

– Les zones protégées ne peuvent pas faire l'objet de dérogation. En revanche, une dérogation est possible si une activité humaine polluante rend impossible la réalisation de la norme de qualité, à la condition que cette activité réponde à des besoins environnementaux et sociaux.

Des mesures d'amélioration, de protection et de restauration doivent être prises pour atteindre le bon état des eaux d'ici à 2015, bien que des reports soient possibles, sauf pour les zones protégées, justifiés par des raisons techniques, naturelles ou financières, dans la limite de deux révisions du plan de gestion du bassin hydrographique.

B/ Objectifs environnementaux par catégorie de masse d'eau

Les objectifs de qualité sont détaillés dans l'annexe V. Ils diffèrent en fonction de la catégorie de masse d'eau : eau de surface, eau souterraine ou encore eau protégée.

La *masse d'eau* est le référentiel aquatique qui sert à comparer l'état des eaux en Europe, lequel correspond à un volume d'eau à caractéristiques physiques homogènes et sur lequel les pressions urbaines, agricoles et industrielles sont identiques. Il en existe de cinq types : les cours d'eau, les plans d'eau, les eaux côtières, les eaux de transition et les eaux souterraines.

Les eaux de surface

L'objectif est le retour à un bon état écologique et chimique d'ici à 2015. Cette exigence est atténuée pour les masses d'eau artificielles (MEA) et les masses d'eau fortement modifiées (MEFM), dans la mesure où le rétablissement du bon état écologique entraînerait un effet négatif sur l'environnement et les activités économiques (régularisation des débits, navigation, protection contre l'inondation et le drainage des sols, etc.). Les États membres doivent également prévenir toute détérioration des eaux. Enfin, les masses d'eau utilisées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine doivent répondre aux mêmes objectifs que les eaux de surface et satisfaire les critères de qualité définis dans la directive 80/778 du 15 juillet 1980.

Les eaux souterraines

L'objectif est le retour à un bon état chimique et quantitatif d'ici à 2015.

Les normes de qualité du bon état chimique sont définies dans la directive 2006/118, selon le système de la double liste : la première est déterminée par la directive, la seconde, constituée de valeurs seuils, est arrêtée par l'État membre en fonction des substances susceptibles de contribuer à la pollution qu'il a identifiées. Le bon état chimique correspond à la concordance avec les normes de qualité et les valeurs seuils. Il peut également être établi par une « enquête appropriée » faisant apparaître que l'état de l'eau ne présente pas de dangers pour l'environnement ni ne se détériorera (article 4 § 2). Les États membres doivent s'engager à inverser toute tendance à la hausse de polluants (article 4 § 1), selon une méthodologie définie. Ils doivent également prévenir l'introduction de polluants, de toute substance dangereuse ou susceptible de l'être, ou encore de polluants de source diffuse.

Stratégies spécifiques

Des stratégies s'appliquent spécifiquement aux masses d'eau des captages d'eau potable, à la pollution des eaux souterraines et à certains polluants dont les « substances prioritaires » de l'annexe X de la DCE, et plus particulièrement les « substances dangereuses prioritaires » qui doivent être éliminées. Les substances prioritaires doivent faire l'objet de directives qui déterminent les normes environnementales et les contrôles d'émission avant le 22 décembre 2006.

6. Bilan

La DCE a prévu l'établissement d'un état des lieux global pour 2005 portant à la fois sur les eaux de surface et sur les eaux souterraines pour chaque masse d'eau.

Le retour au bon état étant prévu en 2015, un autre bilan sera établi en 2016.

(Source : extrait du rapport 2010 du Conseil d'Etat)

1.2. Contexte national

Même si elle est considérée, en France, comme une ressource abondante capable de répondre aux différents usages, l'eau reste la proie de multiples menaces pesant notamment sur sa qualité. L'idée que l'eau représente un élément essentiel non seulement pour l'être humain et son activité mais aussi pour son environnement et, qu'à ce titre, elle appartienne au « patrimoine commun de la Nation », n'a été consacrée que relativement récemment, par la loi sur l'eau de 1992.

L'eau est une ressource commune à tous, une « *res communis* », qui relève en son entier de la chose publique. Si la loi de 1964 a posé les bases d'une gestion de l'eau très décentralisée, la politique de l'eau, d'intérêt public, se décline concrètement sous la forme de multiples interventions menées par des acteurs très différents. Compétences des communes et de leurs groupements, le service public de l'eau consiste, d'une part, à alimenter les usagers en eau potable et, d'autre part, à assurer l'assainissement des eaux usées et pluviales. Depuis les lois de décentralisation de mars 1982 et janvier 1983, l'Etat, lui, a vu son rôle limité à la police des eaux (autorisation de prélèvement et de rejet), et à la garantie de la salubrité et de la sécurité publique. Quoi qu'il en soit, la convergence accrue des politiques publiques de l'eau traduit aujourd'hui une évolution dans le sens d'une gestion globale de la ressource en eau par les collectivités publiques. **Elle se manifeste par la construction d'une « gouvernance » de l'eau, selon les termes de la loi du 30 décembre 2006, qui intègre progressivement tous les aspects de l'eau et des utilisations qui peuvent en être faites.** Les agences de bassin, créées par la loi du 16 décembre 1964, auxquelles ont succédé les agences de l'eau, sont un exemple évident de l'émergence de cette gestion dite « intégrée » de l'eau au niveau du bassin

hydrographique. La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau a encore renforcé cette logique. Elle a marqué « une reprise en main par l'Etat de la gestion de l'eau », selon les termes du rapport public que le Conseil d'Etat a consacré à « *l'eau et son droit* » (2010), en amorçant, notamment, l'unification de la police de l'eau. Ces évolutions ont, en outre, été accompagnées d'une plus grande coordination des administrations responsables de la gestion de l'eau, notamment depuis la création d'un ministère de l'environnement en 1971. Elles sont aussi prolongées par l'harmonisation des politiques de l'eau au niveau de l'Union européenne, dont la directive du 23 octobre 2000, qui définit un cadre juridique pour la protection de l'ensemble de la ressource en eau, est un exemple évident.

Pour répondre aux exigences de plus en plus grandes des usagers et respecter les nouvelles normes européennes et nationales, de nouveaux ouvrages doivent être créés, maintenus en état, modernisés et gérés. **L'eau a donc un coût, qui est répercuté sur la facture des usagers. Mais le prix de l'eau n'est pas unique, et il n'existe pas de principe de péréquation tarifaire géographique.** La règle générale, posée par la loi sur l'eau de 1992 (article 13-II), est que toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné à un service de distribution d'eau et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume, compte tenu des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement. La tarification au forfait reste dérogatoire, elle est possible par exemple pour les petites communes dans certaines conditions prévues par les textes. La formation du prix dans chaque commune varie en fonction de conditions physiques et géographiques (à savoir la densité du réseau naturel, s'il en existe un, sa proximité, sa qualité, le volume disponible, sa régularité), en fonction aussi de l'âge des installations, du choix du mode de gestion du service public de l'eau et de l'assainissement. Les redevances sont nombreuses et variables. Une redevance ressource, est due par toute personne, publique ou privée, qui soustrait de l'eau au milieu naturel par captage de source, pompage d'eau en rivière ou en nappe. Le produit de la redevance pollution (pollution domestique, industrielle ou agricole), en vertu du **principe du « pollueur payeur »** est la ressource principale des agences de l'eau ; il est principalement utilisé pour subventionner des investissements communaux destinés à améliorer les ressources ou à traiter les eaux usées. Il sert

aussi à financer des aides destinées aux secteurs industriel et agricole.

D'importants efforts sont menés pour accroître la transparence de la gestion des services publics de l'eau et réduire les fortes disparités de prix d'une commune à l'autre. Un contrôle accru de leurs services de l'eau, une réelle transparence dans la formation du prix de l'eau, dans la gestion des contrats de délégation de service publique, une réduction des disparités des prix entre les communes, l'information et la consultation des usagers sur les prix au regard des prestations fournies sont de nouveaux enjeux auxquels les collectivités locales doivent répondre.

Pour certains toutefois, le droit à l'eau n'est pas nécessairement assuré, soit du fait d'une situation de surendettement, car ils sont en situation d'impayés, soit parce que leurs conditions de logement ne leur permettent même pas d'accéder à l'eau potable. Le décret du 30 janvier 2002, relatif aux caractéristiques d'un logement décent, précise que « le logement comporte (...) une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires ». Par ailleurs, Une Charte solidarité eau a été signée en novembre 1996 avec l'Etat par le syndicat des entreprises de services d'eau et d'assainissement, la FNCCR et l'AMF. Le premier objectif de cette charte était d'apporter aux familles les plus démunies une aide financière consistant en une prise en charge partielle de leur facture d'eau. Les aides étaient attribuées par une commission départementale placée sous l'autorité du Préfet et dans laquelle les acteurs sociaux jouaient un rôle essentiel, celui d'identifier les familles les plus démunies et d'aider à déterminer l'aide qui leur est nécessaire. Cette charte a été remplacée par de nouvelles conventions solidarité eau dont le dispositif a fait l'objet d'une circulaire publiée en juin 2000.

La gestion de l'eau en France est organisée par les trois lois suivantes : la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 ; la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 ; la loi n°2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (J.O. du 31/12/2006).

ZOOM SUR

La loi du 16 décembre 1964

Elle intervient dans une période de forte croissance économique – les Trente Glorieuses – où la consommation double tous les quinze ans : il s'agit d'assurer la disponibilité d'une ressource assimilée à une matière première et d'améliorer son rendement. Les préoccupations qualitatives font néanmoins pour la première fois leur apparition dans la législation : l'assainissement des eaux usées, la création des agences financières de bassin et la réalisation d'un inventaire établissant le degré de pollution des eaux superficielles sont présentés comme autant de moyens essentiels pour rétablir la qualité des rejets d'effluents dans le milieu. Quantité et qualité de l'eau sont depuis lors considérées comme deux aspects indissociables de la gestion d'une même ressource ou d'un même problème.

Autre caractéristique, toutes les catégories d'eaux – à l'exception des eaux minérales – sont englobées par cette loi qui instaure par bassin-versant une gestion intégrée de toutes ces ressources : les eaux maritimes (mer territoriale, eaux intérieures, ports et rades), les rivières (domaniales et non domaniales), les canaux, les canaux d'irrigation, les étangs et les lacs (naturels ou artificiels), les sources et nappes souterraines.

La loi modernise par ailleurs le régime juridique des cours d'eau, domaniaux et non domaniaux, et introduit, de manière provisoire, une innovation juridique, celle de cours d'eau mixte dans laquelle le lit appartient aux riverains mais où l'usage de l'eau appartient à l'État. La loi rénove le régime des travaux et ménagements affectant les eaux ainsi que celui de la police administrative des prélèvements et des rejets en aggravant aussi les sanctions applicables et en instaurant une faculté pour le juge d'ordonner des travaux d'office. Elle institue enfin des zones spéciales d'aménagement des eaux dans lesquelles la puissance publique peut instituer et déclarer d'utilité publique des plans de répartition de la ressource hydraulique et des programmes de dérivation ou de travaux. Au sein de ces zones, un régime strict de déclaration des installations et d'autorisation est instauré.

Cette loi reposait sur un trépied : la réglementation définie par l'État ; la concertation, incluant les usagers, au sein des

comités de bassin ; l'incitation par le biais des redevances et des concours financiers accordés par les agences. Mais l'opposition combinée des agriculteurs et des communes ainsi que les tribulations infligées par les juges aux redevances perçues par les agences de bassin ont eu raison des grandes ambitions de cette loi et en ont dénaturé les institutions.

ZOOM SUR

La loi du 3 janvier 1992

Codifiée au code de l'environnement, elle marque une reprise en main par l'État de la gestion de l'eau et complète sur deux points les principes contenus dans la loi de 1964 : l'eau est considérée comme patrimoine commun de la nation et la protection de la ressource, notamment des nappes, et des milieux aquatiques est déclarée d'intérêt général au même titre que sa mise en valeur ou son développement, le tout étant synthétisé sous un vocable, la gestion *équilibrée* de la ressource, que le droit communautaire n'a jamais repris à son compte. La loi affirme clairement l'unicité de la ressource (eaux souterraines et superficielles, domaniales et non domaniales) et tend à réduire, dans le respect des droits antérieurement établis, les droits des propriétaires sur les eaux superficielles, sans remettre en cause les principes du code civil. Elle amorce l'unification par le législateur de la police de l'eau et met en place, en se référant à une nomenclature des installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) ayant des incidences sur l'eau ou les milieux aquatiques (art. 10-I et L. 214-1 et s. du code de l'environnement) un régime gradué comportant trois niveaux, selon l'importance du prélèvement ou de l'usage : l'exemption pour les usages domestiques et assimilés, la déclaration pour les ouvrages de faible importance et l'autorisation pour les autres, la distinction entre déclaration et autorisation servant aussi depuis la loi du 3 janvier 1992 de ligne de partage entre contravention et délit en matière de répression pénale. Transposant la directive de 1991 sur les eaux résiduaires urbaines, elle accroît la compétence des collectivités territoriales en matière d'assainissement et de gestion des cours d'eau non domaniaux qui ne sont pas classés comme voies navigables ainsi que les pouvoirs des préfets dans les zones de répartition des eaux. Elle introduit une démarche de planification au niveau des agences de bassin et

crée un nouvel outil de gestion quantitative de la ressource, la zone de répartition des eaux (ZRE), qui est depuis lors fréquemment utilisé pour gérer au mieux les situations de tension sur la ressource. Elle renforce les sanctions administratives et pénales en prévoyant une faculté d'exécution d'office et de restauration du milieu aux frais du contrevenant.

Selon certains commentateurs, la loi de 1992 s'inscrit dans un mouvement de convergence entre les législations nationales observable dès la fin des années 1990, qui ne se limite pas à l'Europe où le droit communautaire l'organise. Sans qu'on leur reconnaisse une portée universelle, plusieurs lignes de force se seraient alors dégagées : la mise en place d'une gestion intégrée par bassin-versant, appuyée sur un exercice de planification, l'association des usagers à la gestion de la ressource et l'instauration de systèmes de taxation des usages polluants, l'homogénéisation du régime juridique des eaux superficielles et des eaux souterraines, une précarisation accrue des autorisations de prélèvement et le renforcement des droits des États sur l'usage de l'eau à la fois en matière de procédure (autorisations, permis, planification) et de contrôle des droits d'utilisation de la ressource pouvant aller jusqu'à une *domanialisation* de la ressource en eau au profit de la collectivité et au détriment des droits des riverains.

Pour garantir la mise en œuvre de cette approche, des outils ont été créés : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Le SDAGE est élaboré par le comité de bassin, sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin. Le SAGE est l'outil de gestion et de planification des ressources en eau et de leur préservation à l'échelle du sous-bassin, petit territoire hydro-géographique cohérent. La Commission Locale de l'Eau (CLE) en est la cheville ouvrière. Les collectivités territoriales y sont représentées de façon majoritaire.

SDAGE et SAGE rénovent le contenu et le cadre institutionnel de la gestion de l'eau et lui donnent un caractère opérationnel par :

- des objectifs de restauration et de préservation de la qualité des milieux aquatiques,
- des objectifs qualitatifs et quantitatifs pour la

gestion des ressources en eau,
- l'organisation et la diffusion des informations sur l'eau pour tous les publics,
- l'élaboration de règles établies localement en accord avec les usagers de l'eau du bassin.

ZOOM SUR

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema) du 30 décembre 2006

Elle prend en compte les nouveaux enjeux relatifs à la gestion de l'eau : le réchauffement climatique, les risques accrus de déséquilibre entre demande et offre mais aussi d'inondation qui en découlent, la lutte contre les pollutions diffuses, l'impact sur l'environnement de la production hydroélectrique, les conflits d'usage dans la répartition des eaux et la maîtrise de la consommation.

Elle s'inscrit dans l'objectif communautaire d'un retour au bon état des eaux à l'horizon 2015. Elle réaménage – enfin –, en prenant en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le régime des redevances perçues par les agences de l'eau, encadre solidement leur action et revoit la composition de leurs comités de bassin et conseils d'administration ; elle promeut aussi le développement des SAGE en simplifiant le fonctionnement des commissions locales de l'eau. Elle réorganise la pêche en eau douce en imposant l'adhésion à une association, elle-même adhérente d'une fédération départementale, toutes les fédérations départementales étant confédérées au sein d'une Fédération nationale de manière à favoriser une gestion harmonisée et centralisée du milieu aquatique. Elle crée l'ONEMA et apporte de nombreuses retouches techniques à des pans de législation figurant dans vingt codes différents : dans un souci de transparence, elle complète la législation sur la délégation de service public et encadre davantage la tarification des services liés à l'eau, elle encourage le développement des réseaux de récupération des eaux pluviales, notamment en instituant une taxe sur les surfaces imperméabilisées et elle essaie de surmonter l'échec rencontré dans la mise en place du service public de l'assainissement non collectif.

Pour la plupart des commentateurs, cette loi de caractère très technique a été très bien préparée durant neuf années et rassemble des dispositions très disparates. Elle manquerait de lisibilité et marquerait une nouvelle étape vers un droit de l'eau toujours plus centralisé et plus coercitif dans l'élaboration duquel le Parlement prend une part désormais prépondérante.

En réalité, **cette recentralisation découle assez largement de la directive-cadre sur l'eau de 2000** : alors que les lois de 1964 et 1992, centrées sur la gestion de la ressource, étaient d'inspiration décentralisatrice, les exigences de reportage instaurées par l'Union européenne obligent l'État à se doter des moyens nécessaires pour lui permettre de rendre des comptes sur la gestion du milieu dans ses différentes dimensions (eaux de baignade, eaux de surface, eaux souterraines...).

Sources :

extrait du rapport public 2010 du Conseil d'État ; page internet www.eau-adour-garonne.fr ; www.vie-publique.fr ;

discours d'introduction de J-M Sauvé au colloque organisé par l'IFSA et l'EPHE sur l'état de l'eau le 15 octobre 2010.

ZOOM SUR

Les chiffres-clés : les prélèvements d'eau en France et en Europe

Près de 33 milliards de m³ d'eau sont prélevés en France métropolitaine en 2007. Ces prélèvements sont fait à 82 % dans les eaux de surface, les eaux souterraines fournissant les 18 % restants. Plus de la moitié du volume prélevé sert au refroidissement des centrales thermiques classiques et nucléaires (55 %). Ce secteur restitue toutefois au milieu la grande majorité des volumes utilisés. A l'inverse, bien que 14 % des volumes prélevés en 2002 soient consacrés à l'irrigation des cultures, cette activité représente à elle seule près de la moitié des volumes non restitués. Enfin, 19% de l'eau prélevée sert à l'alimentation en eau potable et 12% à l'industrie.

Depuis le début des années 1990, le volume total prélevé est relativement stable. C'est notamment le cas pour le secteur de l'alimentation en eau potable et celui de la production d'énergie. L'évolution est plus difficilement appréciable pour l'irrigation, mais le secteur industriel, quant à lui, a réduit ses prélèvements de plus de 30%.

Répartition de la consommation d'eau par secteur d'activités

Sur les 32,6 milliards de m³ prélevés, 5,75 milliards, que l'on appelle « part consommée », ne retourne pas au milieu naturel. Cette part consommée se répartit comme suit :

- 49% pour l'irrigation (2,8 milliards de m³) ;
- 24% pour l'eau potable (1,4 milliards de m³) ;
- 23% pour la production d'énergie (1,3 milliards de m³) ;
- 4% pour l'industrie (hors énergie) (0,25 milliards de m³).

Consommations comparées : quelques repères

- 50 000 litres : la consommation annuelle d'eau moyenne d'un français ;
- 200 000 litres : volume d'une piscine privée (7 m x 15 m) ;
- 2 millions de litres : la consommation annuelle d'eau moyenne pour irriguer 1 hectare de maïs en zone tempérée
- 1 ha de maïs irrigué équivaut à la consommation annuelle de 400 personnes ou au volume de 10 piscines.

Source : Ministère chargé de l'écologie - Direction de l'eau et de la biodiversité – 2005-2007, dossier IFEN, disponible sur www.eaufrance.fr

Tableau récapitulatif

Législation française	Descriptif
<i>Loi du 8 avril 1898 sur <u>le régime des eaux</u></i>	Première et la plus importante loi à vocation générale sur l'eau. Consolide pour une bonne part les acquis de la jurisprudence, modifie plusieurs articles du code civil et amorce un mouvement pluriséculaire de restriction du droit de propriété sur l'eau et de collectivisation de son usage sous le contrôle de l'administration. Renforce la police de l'eau.
<i>Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la <u>santé publique</u></i>	Première loi de santé publique adoptée en France. Inaugure l'intervention publique dans la surveillance de la qualité de l'eau 2 et crée deux commissions administratives à cet effet, le conseil d'hygiène départemental et le Comité consultatif d'hygiène de France.
<i>Loi du 16 octobre 1919 relative à <u>l'utilisation de l'énergie hydraulique</u></i>	Confisque au profit de l'État le monopole de l'usage de la force motrice des eaux, qu'il peut autoriser ou concéder : « <i>Nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'État</i> ».
<i>Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à <u>la lutte contre leur pollution</u></i>	Première loi organisant globalement la gestion de l'eau en France. Met en place une gestion décentralisée de l'eau associant l'ensemble des usagers et prenant en compte les spécificités de chaque bassin versant. Cf. supra - zoom
<i>Loi du 29 juin 1984 relative à la <u>pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles</u></i>	Modifie et simplifie la centaine d'articles du code rural régissant cette matière. Introduit les notions de « préservation du milieu » et de « gestion équilibrée » de la ressource piscicole. Réorganise les activités de pêche en distinguant entre pêche amateur et pratique professionnelle.
<i>Loi du 3 janvier 1992 sur <u>l'eau</u></i> Transpose la directive de 1991 sur les eaux résiduaires urbaines	Reconnaît l'eau comme patrimoine commun de la nation et consacre la notion de gestion globale, ou « équilibrée » des ressources en eau. Basée sur le principe de solidarité entre les usagers et la prise en compte de l'eau sous toutes ses formes. Cf. supra - zoom
<i>Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de <u>l'environnement</u></i>	Institue l'obligation d'un rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement, fixe la durée des délégations de service public, interdisant la pratique des droits d'entrée par le délégataire quand la délégation concerne l'eau potable, l'assainissement ou les ordures ménagères et autres déchets, les sommes souvent importantes étant répercutées sur le tarif de l'eau. Introduit aussi la responsabilité des personnes morales.
<i>Loi du 30 décembre 2006 sur <u>l'eau et les milieux aquatiques</u></i> Transpose dans le droit national français la directive-cadre européenne de 2000 sur l'eau.	Rénove l'organisation institutionnelle, met en place de plans d'action sous forme de mesures contre les pollutions diffuses, renforce la police de l'eau, veille à la qualité écologique de l'eau, et modernise l'organisation de la pêche en eau douce. Cf. supra - zoom

2. REPERES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

2.1 Code de l'environnement (extraits)

Article L210-1

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.

Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.

Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques.

Commentaire :

L. 210-1 du code de l'environnement fait de l'eau un « patrimoine commun de la nation ». En effet, l'eau relève de l'ensemble des ressources naturelles qui composent l'environnement. Elle est une chose publique, une « res communis » (la déclaration de Rio de 1992 range l'eau et les océans dans l'« indivis mondial ») et se rattache ainsi à la notion de patrimoine. Sa préservation et sa gestion revêtent, dans leur ensemble, un caractère d'intérêt public et engage la responsabilité de tous. Si elle s'accompagne de droits tel que l'accès à l'eau potable, l'eau fait aussi naître des devoirs.

Article L211-1

Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer :

1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ;

2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets,

dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ;

3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ;

4° Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ;

5° La valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ;

6° La promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau.

Un décret en Conseil d'Etat précise les critères retenus pour l'application du 1°.

II. - La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :

1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ;

2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;

3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées.

Commentaire :

L'article 211-1 du code de l'environnement souligne l'interdépendance forte qui existe entre les différentes utilisations et les différentes fonctions de l'eau. Les objectifs d'une gestion équilibrée de l'eau, telle que définit dans cet article, recouvrent des domaines particulièrement variés. Cette gestion équilibrée – qui est une traduction de la notion de développement durable – vise tant à la prévention des inondations qu'à la protection des eaux et la lutte contre toute pollution, la restauration de la qualité des eaux, la valorisation de l'eau comme ressource économique. Elle doit concilier de multiples exigences qui peuvent parfois même être contradictoires : santé et salubrité publique, sécurité civile et alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire les différents usages et les différentes activités : agriculture, pêches et cultures marines, industrie, production d'énergie, transports, tourisme, protection des sites, loisirs et sports nautiques.

2.2 Code général des collectivités territoriales (extraits)

Article L2224-7

I.- Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable.

II.- Tout service assurant tout ou partie des missions définies à l'article L. 2224-8 est un service public d'assainissement.

Article L2224-7-1

Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage. Toutefois, les compétences en matière d'eau potable assurées à la date du 31 décembre 2006 par des départements ou des associations syndicales créées avant cette date ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées. (...)

Article L2224-8

I.- Les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées.

Dans ce cadre, elles établissent un schéma d'assainissement collectif comprenant, avant la fin de l'année 2013, un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées. Ce descriptif est mis à jour selon une périodicité fixée par décret afin de prendre en compte les travaux réalisés sur ces ouvrages.

II.- Les communes assurent le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites. Elles peuvent également, à la demande des propriétaires, assurer les travaux de mise en conformité des ouvrages visés à l'article L. 1331-4 du code de la santé publique, depuis le bas des colonnes descendantes des constructions jusqu'à la partie publique du branchement, et les travaux de suppression ou d'obturation des fosses et autres installations de même nature à l'occasion du raccordement de l'immeuble.

Article L2224-9

Tout prélèvement, puits ou forage réalisé à des fins d'usage domestique de l'eau fait l'objet d'une déclaration auprès du maire de la commune concernée. Les informations relatives à cette déclaration sont tenues à disposition du représentant de l'Etat dans le département, du directeur général de l'agence régionale de santé et des agents des services

publics d'eau potable et d'assainissement. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Tout dispositif d'utilisation, à des fins domestiques, d'eau de pluie à l'intérieur d'un bâtiment alimenté par un réseau, public ou privé, d'eau destinée à la consommation humaine doit préalablement faire l'objet d'une déclaration auprès du maire de la commune concernée. Les informations relatives à cette déclaration sont tenues à disposition du représentant de l'Etat dans le département et transmises aux agents des services publics d'eau potable et de la collecte des eaux usées.

La possibilité d'utiliser de l'eau de pluie pour l'alimentation des toilettes, le lavage des sols et le lavage du linge dans les bâtiments d'habitation ou assimilés est étendue aux établissements recevant du public. Cette utilisation fait l'objet d'une déclaration préalable au maire de la commune concernée.

2.3 Dispositions du Grenelle de l'environnement

(extrait des avis du CESE sur « Les usages domestiques de l'eau », 2009 et « Les activités économiques dans le monde liées à l'eau », 2008)

La politique de l'eau peut contribuer à la défense de la biodiversité, « véritable assurance-vie de la planète », selon l'expression du sénateur Jean-François Le Grand, président du groupe « biodiversité » dans le cadre du Grenelle.

L'article 21 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dit « Grenelle I ») assigne à l'État l'objectif de création, d'ici à 2012, d'une trame verte constituée, sur la base de données scientifiques, des espaces protégés en application du droit de l'environnement et des territoires assurant leur connexion et le fonctionnement global de la biodiversité, et d'une trame bleue, son équivalent pour les eaux de surfaces continentales et leurs écosystèmes associés. L'élaboration de la trame bleue s'effectuera en cohérence avec les travaux menés par les commissions locales de l'eau. L'intérêt de constituer une trame verte complétée par une trame bleue est de créer une continuité territoriale. Le projet de loi dit « Grenelle II » précise les mesures d'application nécessaires, en particulier les dispositions relatives à l'inscription dans les documents d'urbanisme.

L'article 44 du titre V de la loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement réaffirme que : « Les collectivités territoriales et leurs groupements sont des

acteurs essentiels de l'environnement et du développement ».

(...) L'eau est au centre de la vie politique locale et occupe une part importante à l'échelle nationale par le relais des agences de l'eau et de la Direction de l'eau et de la biodiversité au ministère de l'Écologie, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire.

A - GARANTIR LA TRANSPARENCE DE L'INFORMATION

À l'échelle des collectivités territoriales, les élus n'ont pas tous les moyens d'aller vers les usagers en dépit de l'action d'associations en recherche d'informations. Cependant, le domaine de la gestion de l'eau n'est pas facile à aborder et il revient aux autorités locales d'exposer leurs problématiques, les éléments de leurs choix techniques, financiers et de gestion. Il reste à déterminer, en fonction des caractéristiques particulières à chaque collectivité territoriale, les moyens d'information des usagers et les « lieux » d'échange et les moyens de valider les décisions. Les pouvoirs publics ont pris du retard dans la mise en place des Commissions de consultation des services publics locaux (CCSPL), une instance dont la fonction essentielle devrait être l'exercice de la démocratie locale.

La transparence de l'information reste un des axes essentiels de l'exercice de la démocratie tant à l'échelle nationale que locale et le Grenelle de l'environnement répond aux problématiques soulevées par le rapport. L'article 25 du titre V sur « *la gouvernance, l'information et la formation* », met l'accent sur la collecte et la mise à jour par l'État d'informations sur l'environnement et la garantie de leur accès. Il prévoit que les procédures d'enquête publique seront réformées pour assurer une meilleure participation du public et le recours à une enquête unique ou conjointe en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage. La procédure du débat public sera aussi renouvelée pour y inclure la présentation des alternatives et organiser la phase postérieure au débat public. La saisine des agences d'expertise habituelle des associations agréées sera élargie. La création d'instances *ad hoc*, après une phase d'études et de propositions, garantira la transparence et la déontologie des expertises et la résolution par la médiation des conflits relatifs aux expertises et à l'alerte environnementales.

Le Conseil économique, social et environnemental approuve ce dispositif qui devrait améliorer la qualité et l'accès à l'information, la transparence et la participation dans le choix des solutions envisagées.

Sur la base de ce dispositif, le Conseil économique social et environnemental propose la constitution d'une base de données en accès libre, en ligne, à l'échelon national et alimentée par l'ensemble des municipalités, syndicats intercommunaux. Cette Agence d'information publique de l'eau (AIPÉ) pourrait s'appuyer sur la Direction de l'eau et de la biodiversité,

les agences de l'eau et les Commissions consultatives des services publics locaux.

1. Les commissions de consultation des services publics locaux (CCSPL)

Créées par une loi de 1992, sans succès, elles ont été relancées en 2002 (article L1413-1 du CGCT dite loi Vaillant). **Elles doivent assurer la continuité de la discussion et de la concertation dans l'expression de la démocratie locale. En effet, leur vocation est de permettre aux usagers des services publics d'obtenir les informations sur le fonctionnement effectif des services publics, d'être consultés sur certaines mesures relatives à leur organisation et émettre toutes propositions utiles en vue des adaptations qui pourraient apparaître nécessaires.** Ainsi, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants « doivent prévoir » la création d'une CCSPL.

Les CCSPL sont composées d'un président : le maire ou le président de l'établissement public ou du syndicat mixte ou de son représentant, des membres du conseil municipal, des représentants des associations locales et le cas échéant, selon l'ordre du jour, de personnes qualifiées avec voix consultative. Les membres issus du conseil de la collectivité locale sont désignés selon le principe de la représentation proportionnelle. Les membres issus des associations locales sont nommés par le conseil municipal.

Cette Commission est consultée préalablement à toute délégation de service public, tout projet de création de service public, en délégation de service public ou en régie dotée d'une personnalité morale et de l'autonomie financière, qu'il s'agisse de services publics industriels et commerciaux ou de services publics administratifs. Dans les faits, la mise en place des CCSPL est souvent laissée au bon vouloir des élus. Cependant, le 13 décembre 2006, l'Assemblée nationale a supprimé l'article du texte fondateur faisant obligation aux maires des communes de plus de 10 000 habitants et aux présidents, de créer des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants. Auparavant cette obligation valait aussi pour les communes de 3 500 habitants et plus.

Le Conseil économique, social et environnemental, préconise qu'un effort réel porte sur la mise en place de Commissions de consultation des services publics locaux dont le législateur a modifié le seuil de leur caractère obligatoire. Le Conseil économique, social et environnemental invite les CCSPL à veiller à leur bon fonctionnement, c'est-à-dire à la présence de tous les acteurs, y compris les représentants des personnels, pour assurer les nécessaires échanges de vues.

2. Construire les indicateurs de satisfaction des usagers

Un certain nombre d'indicateurs de résultats des services de l'eau ont été mis en place par les pouvoirs publics et les délégataires de service public. Des consultations publiques se sont même déroulées avec plus ou moins de succès selon les agences de l'eau.

Le Conseil économique, social et environnemental préconise l'étude et l'élaboration d'un ou d'indicateur(s) global (aux) de satisfaction des usagers avec l'ensemble des parties prenantes en s'appuyant sur les indicateurs déjà existants et en prenant en compte l'ensemble des services liés à l'eau, leur gestion, leurs caractéristiques techniques et économiques.

B - GARANTIR LA BONNE GOUVERNANCE

Les participants au Grenelle de l'environnement ont mis l'accent sur la nécessité d'une meilleure participation des parties prenantes. Ainsi, au préambule du Titre V, « Gouvernance, information,

formation », cette volonté de concertation apparaît nettement. Le Titre V affirme, notamment, que **la construction d'une nouvelle économie, conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique, exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation. En outre, les instances nationales et locales qui se verront reconnaître une compétence consultative en matière environnementale, seront réformées pour mieux assurer leurs missions. Les instances publiques d'expertise, de recherche, d'évaluation et de concertation en matière environnementale devront définir des approches multidisciplinaires.**

Le Conseil économique, social et environnemental souscrit pleinement à ces arguments dans la mesure où ils contribuent à rééquilibrer le rôle des différents acteurs. On peut attendre du transfert de responsabilités aux intercommunalités, un surcroît de compétences techniques permettant aux collectivités territoriales de mieux faire valoir leurs exigences notamment dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage.

3. ELEMENTS DE JURISPRUDENCE

3.1 Conseil d'Etat, section du contentieux, décision n° 139504 du 21 février 1997, ministre de l'environnement

Résumé : arrêté du 24 juillet 1991 du préfet de l'Allier réglementant l'usage de l'eau dans le département. Le préfet était compétent pour instituer des limitations à l'usage de l'eau sur le fondement des dispositions des articles L.131-2-6° et L.131-13 du code des communes (devenus les articles L.2212-2-5° et L.2215-1 du code général des collectivités territoriales). Aucun texte ni aucun principe ne lui imposait de consulter les organes administratifs appelés à intervenir en matière de police spéciale des eaux. Compte tenu de la situation de sécheresse constatée dans le département, et eu égard au fait que l'arrêté n'interdisait l'irrigation des prairies et cultures que dans certaines conditions, pendant une période limitée et pour certains jours de la semaine, la mesure de police édictée par le préfet est nécessaire et proportionnée à ce qu'exigeait la salubrité publique.

Vu le recours, enregistré le 20 juillet 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ; le ministre demande au Conseil d'Etat d'annuler le jugement en date du 7 mai 1992 par lequel le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a, à la demande du Syndicat des agriculteurs irrigants du Val d'Allier Bourbonnais, annulé l'arrêté en date du 24 juillet 1991 par lequel le préfet de l'Allier a réglementé l'utilisation de l'eau ; (...)

Sur la légalité de la décision préfectorale contestée :

Considérant que l'article L. 131-2 du code des communes, alors applicable, énonce : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 6°) Le soin de prévenir, par des précautions convenables, (...) les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 131-13 du même code, alors applicable : « Les pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu de l'article L. 131-2 ne font pas obstacle au droit du représentant de l'Etat dans le département de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques (...) » ; qu'il résulte de ces dispositions que le préfet de l'Allier était compétent

pour instituer, par l'arrêté attaqué, des limitations à l'usage de la ressource en eau ; qu'aucun texte ni aucun principe n'imposait la consultation des organes administratifs appelés à intervenir en matière de police spéciale des eaux, ou du préfet de région, dont le rôle se limitait à coordonner l'action de l'Etat en cette matière ; qu'il suit de là que le ministre de l'environnement est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand s'est fondé sur la circonstance que le préfet de l'Allier n'aurait pas procédé auxdites consultations pour annuler l'arrêté du préfet de l'Allier du 24 juillet 1991 réglementant l'usage de l'eau ;

Considérant qu'il appartient toutefois au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les moyens soulevés par le Syndicat des agriculteurs irrigants du Val d'Allier Bourbonnais, soit à l'appui de sa demande devant le tribunal administratif, soit devant le Conseil d'Etat ;

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait que l'arrêté contesté, qui présente un caractère réglementaire, soit motivé ; que le moyen doit donc, en tout état de cause, être écarté ;

Considérant que, compte tenu de la situation de sécheresse constatée dans le département de l'Allier en 1991, la mesure de police décidée par le préfet était nécessaire et proportionnée aux nécessités de la salubrité publique, notamment eu égard aux modalités retenues, qui n'interdisaient l'irrigation des prairies et cultures que dans certaines conditions, pendant une période limitée, et pour certains jours de la semaine ; que, par suite, le préfet n'a pas fait usage illégal des pouvoirs qui lui sont dévolus aux termes de l'article L. 131-13 du code des communes ; que les mesures d'interdiction, qui sont édictées à titre temporaire et ne réglementent que certains usages, n'excèdent pas, compte tenu des circonstances de l'espèce, celles que l'autorité investie du pouvoir de police pouvait légalement prendre dans l'intérêt général ;

Considérant que le préfet pouvait légalement exonérer de l'interdiction d'irrigation les maraîchers, horticulteurs et pépiniéristes, qui ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des autres agriculteurs, au regard de leurs besoins en eau ; que par ailleurs, le syndicat ne saurait soutenir que l'arrêté comportait une discrimination entre les entreprises et les autres catégories d'usagers de la ressource en eau ; qu'ainsi, le moyen tiré de l'atteinte au principe d'égalité doit être écarté ;

Considérant que le Syndicat des agriculteurs irrigants du Val d'Allier Bourbonnais ne saurait utilement invoquer, à l'encontre de l'arrêté attaqué, qui constitue une mesure de police, la circonstance que certains de ses membres seraient soumis à la

redevance destinée au financement des agences de bassin ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre de l'environnement est fondé à demander l'annulation du jugement par lequel le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a, à la demande du Syndicat des agriculteurs irrigants du Val d'Allier Bourbonnais, annulé l'arrêté susvisé du préfet de l'Allier ;

DECIDE :

Article 1er : Le jugement susvisé du tribunal administratif de Clermont-Ferrand en date du 7 mai 1992 est annulé.

Article 2 : La demande formée par le Syndicat des agriculteurs irrigants du Val d'Allier Bourbonnais devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au Syndicat des agriculteurs irrigants du Val d'Allier Bourbonnais et au ministre de l'environnement.

**3.2 Cour de Cassation,
chambre commerciale,
décision n° 06-20262 du
20 novembre 2007,
Syndicat des eaux d'Ile-
de-France c/ Société
Lyonnaise des eaux
France**

(compétence des juges en
matière d'activités de production,
de distribution ou de services
assurées par des personnes
publiques ou privées)

Attendu, selon l'arrêt confirmatif attaqué (Paris, 26 septembre 2006), que, saisi de la situation de la concurrence dans le secteur de l'eau potable en Ile-de-France, le Conseil de la concurrence a, par décision n° 05-D-58 du 3 novembre 2005, retenu que le Syndicat des eaux de l'Ile-de-France (le SEDIF), qui bénéficiait d'un monopole de fait sur le marché de la fourniture d'eau aux consommateurs situés sur le territoire des communes adhérentes à ce syndicat et comptait parmi ses principaux clients la Société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de région parisienne (la Semmaris) en raison de la localisation du marché (MIN) et de ses annexes sur le territoire de quatre communes adhérentes du SEDIF, avait abusé de sa position dominante en

intervenant auprès de son concurrent, la société anonyme de gestion des eaux de Paris (la Sagep), et du principal actionnaire de cette dernière, la ville de Paris, dont l'autorisation est nécessaire à la Sagep pour fournir de l'eau à des consommateurs non parisiens, afin d'empêcher la finalisation d'un contrat de fourniture d'eau demandé par la Semmaris à la Sagep dont les installations de transport d'eau longent le MIN, et lui a infligé une sanction pécuniaire ; que le SEDIF a formé un recours contre cette décision ;

Sur le premier moyen :

Attendu que le SEDIF fait grief à l'arrêt d'avoir rejeté son recours contre la décision du Conseil lui infligeant une sanction de 100.000 euros pour abus de position dominante, alors, selon le moyen :

1 Qu'en vertu de la loi des 16-24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III, si dans la mesure où elles effectuent des activités de production, de distribution ou de services, les personnes publiques ou les personnes privées exerçant une mission de service public peuvent être sanctionnées par le Conseil de la concurrence agissant sous le contrôle de l'autorité judiciaire, les décisions par lesquelles ces personnes assurent la mission de service public qui leur incombe au moyen de prérogatives de puissance publique, relèvent de la compétence de la juridiction administrative pour en apprécier la légalité et, le cas échéant, pour statuer sur la mise en jeu de la responsabilité encourue par ces personnes publiques ; qu'en décidant néanmoins que les actes du SEDIF ressortaient de la compétence du Conseil de la concurrence au motif que le SEDIF ne prouvait pas avoir un monopole de droit, sans rechercher si en protégeant son délégataire, auquel il avait délégué les droits exclusifs de souscrire les abonnements avec les usagers, le SEDIF n'exerçait pas des prérogatives de puissance publique, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des textes susvisés ;

2 que le SEDIF faisait valoir dans son mémoire devant la cour d'appel que la validité de l'exclusivité conférée au délégataire par la convention de régie intéressée n'avait pas été contestée devant le juge administratif ; que dès lors, le SEDIF était fondé à faire respecter cette convention dont la nullité n'avait nullement été demandée et à protéger son délégataire contre une méconnaissance de ses droits exclusifs ; qu'en décidant toutefois le contraire, au motif que le SEDIF n'établissait pas avoir un monopole de droit, ce dont il résulterait qu'il n'aurait pu valablement conférer des droits exclusifs à son délégataire, alors que la validité de la convention de régie intéressée ressortait de la compétence administrative, la cour d'appel a violé la loi des

16 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III ;

3 Qu'en vertu d'une règle coutumière, les communes sont chargées d'alimenter en eau potable la population, et ont à cette fin l'exclusivité de la distribution de l'eau sur leur territoire ; qu'ainsi, à

supposer qu'il faille avoir un monopole de droit pour être en droit de protéger son délégataire de service public contre les atteintes à son exclusivité, la cour d'appel ne pouvait pas décider que les communes (et donc les syndicats de communes) n'avaient pas un monopole de droit pour assurer l'approvisionnement en eau de la population de leur territoire, et que les lettres envoyées par le SEDIF ne pouvaient donc avoir été envoyées pour assurer sa mission de service public et protéger son délégataire, sans violer la loi des 16-24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III ;

Mais attendu que l'arrêt relève que les courriers adressés par le président du SEDIF au maire de Paris et au président de la Sagep résultent d'une initiative autonome prise par le SEDIF en tant qu'agent économique et retient que le SEDIF ne justifie pas de l'existence du monopole de droit dont il se prétend titulaire pour l'approvisionnement en eau sur le territoire des communes adhérentes à ce syndicat ; qu'en l'état de ces énonciations, dont il résulte, sans qu'il y ait lieu d'apprécier la validité de la convention de régie intéressée liant le SEDIF à la Compagnie générale des eaux, que ces courriers ne pouvaient tendre à la protection d'un tel monopole, c'est à juste titre que la cour d'appel a admis la compétence du Conseil de la concurrence pour connaître des faits reprochés au SEDIF ; que le moyen n'est pas fondé ;

- **Délégation de service public et droit de la concurrence**

Sur le deuxième moyen :

Attendu que le SEDIF fait le même grief à l'arrêt, alors, selon le moyen :

1 Que le SEDIF ayant un monopole de droit, pouvait légitimement s'opposer à toute atteinte à ce monopole ; qu'en décidant néanmoins que des lettres de protestation à l'encontre d'actes effectués au mépris du monopole, constituait un abus de position dominante, la cour d'appel a violé l'article L. 420-2 du code de commerce ;

2 Que le titulaire de droits exclusifs chargé d'une mission de service public, qui suppose qu'il supporte des charges que ne supporterait pas un opérateur quelconque, est protégé contre la concurrence d'un opérateur qui veut, au mépris de ladite exclusivité, pratiquer des prix plus bas, parce qu'il ne supporte pas les mêmes charges ; qu'en l'espèce, l'exposant avait ainsi relevé que les droits exclusifs qu'il avait délégués à la CGE , et dont la validité n'était pas contestée, ne pouvaient être méconnus par la Semmaris et la Sagep ;

Qu'en décidant néanmoins que les lettres de protestation du SEDIF constituaient un abus de position dominante, la cour d'appel a violé l'article L. 420-2 du code de commerce ;

Mais attendu que c'est sans méconnaître les textes invoqués que l'arrêt, après avoir relevé que le SEDIF

n'était pas titulaire d'un monopole de droit pour l'approvisionnement en eau sur le territoire de ses adhérents, et que la teneur des courriers incriminés montraient que ceux-ci avaient pour objet de contraindre la Sagep de renoncer à son projet de convention avec la Semmaris, retient, par motifs propres et adoptés, que la pratique de comportements prohibés par les règles de concurrence ne peut être analysé comme une protection accordée par le délégant d'un service public à son délégataire ; que le moyen n'est pas fondé ;

- **Portée du principe d'égalité de traitement des usagers de services publics**

Sur le troisième moyen et le quatrième moyen, pris en sa première branche, réunis :

Attendu que le SEDIF fait encore le même grief à l'arrêt, alors, selon le moyen :

4 Que les usagers du service public ont droit à être traités également ; qu'en l'espèce, l'exposant avait soutenu dans son mémoire devant la cour, que la Semmaris n'était pas un acheteur d'eau "en gros" et ne pouvait donc légitimement se fournir auprès de la Sagep à un tarif ne comprenant que le prix du produit, mais non la contrepartie de la répartition des charges du service public pesant sur tous les usagers du service ; qu'en permettant néanmoins dans le principe à la Semmaris de se fournir en eau auprès de la Sagep, à un tarif équivalent à un tarif de gros, sans rechercher si ce faisant, elle n'était pas dispensée de participer aux charges du service public la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard du principe d'égalité de traitement des usagers du service public et de l'article L. 141-1 du code général des collectivités territoriales ;

3.3. Cour de cassation, 1ère chambre civile, décision n° 99-11.996 du 6 février 2001, Société de Distribution d'Eau Intercommunale (irrecevabilité des recours contre la légalité des tarifs de l'eau devant le juge judiciaire)

Sur le deuxième moyen, pris en sa première branche : vu l'article 49 du nouveau Code de procédure civile.

Attendu que la Société de distribution d'eau intercommunale (SDEI) est délégataire du service de distribution d'eau potable sur le territoire du syndicat intercommunal des eaux de Rhône-Loire-Nord, en vertu d'un contrat d'affermage du 30 août 1993, autorisé par délibération du conseil syndical de la même date reçue en sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône le 9 novembre 1993 ; que, deux avenants en date des 30 mars 1994 et 2 juin 1995 ont modifié les clauses tarifaires de fourniture d'eau instituées par l'article 32 du traité, accroissant sensiblement le montant des factures des consommateurs les plus

importants ; que huit entreprises de la région ont alors contesté la régularité des délibérations du conseil syndical relatives à ces modifications et la validité des clauses tarifaires et refusé de régler une partie du montant de leurs factures ; que la SDEI a saisi, le 15 octobre 1997, le juge des référés du tribunal de commerce de Lyon, aux fins de condamnation de ces entreprises à lui payer une provision égale au montant des sommes retenues ; que les entreprises défenderesses ont demandé à titre principal au juge des référés de surseoir à statuer jusqu'à ce que le tribunal administratif de Lyon ait tranché la question préjudicielle de la légalité du contrat d'affermage et des délibérations du conseil syndical

Attendu que pour surseoir à statuer sur la demande en paiement provisionnel de la SDEI et renvoyer les parties à saisir le tribunal administratif, l'arrêt attaqué relève qu'il résulte des pièces versées aux débats que ces accords ont été signés alors que les délibérations du conseil syndical en autorisant la conclusion avec la SDEI n'avait pas été transmises au sous-préfet de Villefranche-sur-Saône

Qu'en statuant ainsi, alors que l'usager du service public, tiers à la convention de délégation, ne pouvait exciper, après l'expiration du délai du recours contentieux, que de l'illégalité des clauses tarifaires elles-mêmes et non des vices entachant la convention dans laquelle elles étaient insérées, la cour d'appel a violé le texte susvisé ;

4. ELEMENTS DE DROIT COMPARE

4.1. L'Allemagne : le principe de subsidiarité au sein du système fédéral communautaire.

A l'exception de quelques bassins versants comme celui de la Ruhr, qui a servi de modèle aux agences de bassin françaises, l'Allemagne n'a pas opté pour la gestion par bassin versant. **Dans le cadre du fédéralisme et de la subsidiarité, ce sont les seize Länder qui sont responsables de la gestion de la ressource.** Toutefois, ces Länder ont créé des structures de coopération entre eux afin de coordonner la gestion des grands bassins versants qui dépassent les frontières administratives comme le Rhin ou l'Elbe. Une coordination supplémentaire est offerte par l'Office de Coopération des Länder pour l'eau (LAWA). Le gouvernement fédéral a la compétence cadre dans le domaine de la gestion de l'eau. Il est chargé en particulier de surveiller l'application de la Loi fédérale de gestion de l'eau de 1957, un cadre juridique commun à tous les Länder, et de la Loi sur les redevances "eaux usées" de 1976 qui crée une incitation économique à réduire les rejets polluants et des financements destinés à la protection des ressources en eau.

S'il faut schématiser les traits essentiels du système allemand, tel qu'il pourrait servir de modèle à d'autres pays, on en retiendra deux :

a) Du point de vue institutionnel, le fédéralisme et la subsidiarité. La responsabilité de la protection et de la gestion des ressources en eau est ainsi laissée aux Länder qui, à leur tour, confient la gestion des services d'eau et d'assainissement aux collectivités locales en ne gardant que le contrôle de leur efficacité.

b) La compétence, le professionnalisme et le pragmatisme des autorités communales et municipales permettent par ailleurs au principe de subsidiarité de se développer pleinement. Cette compétence est appuyée par une forte coopération des experts dans de puissantes associations techniques et scientifiques qui ont permis à la technologie

de l'eau allemande de se situer à l'avant-garde du progrès.

Ce système peut aussi combiner de façon flexible ses différentes composantes : syndicats de bassin, syndicats d'eau, regroupements intercommunaux pour l'aménagement des sols, groupements d'intérêts communs, communes isolées...

4.2. L'Angleterre et le Pays de Galles : une marginalisation des collectivités locales et privatisation des services d'eau.

L'Angleterre et le Pays de Galles représentent 157.500 km² pour une population de 51 millions d'habitants, soit une densité de population de 320 habitants/km², l'une des plus élevées de l'Union Européenne. L'Angleterre et le Pays de Galles ont des ressources en eau limitées (à peine 1.400 m³/habitant/an), particulièrement en eau souterraine. Les fleuves les plus importants, comme la Tamise, la Severn ou la Trent, sont de la taille des fleuves moyens français. Ces données géographiques de base conditionnent le système de gestion de l'eau en Angleterre.

Une gestion serrée des ressources et les besoins limités du secteur agricole expliquent que les prélèvements ne représentent que 17% des disponibilités en eau. Sur les 12,4 km³ de prélèvements annuels, 51% vont aux réseaux publics, 36% à la production d'électricité, 12% aux autres industrie et seulement 1% aux usages agricoles. Il faut également noter que 70% des prélèvements pour les réseaux publics sont constitués d'eaux de surface, le pourcentage le plus élevé d'Europe.

La forte densité de la population et des activités économiques exerce une forte pression sur les cours d'eau, quantitative par les prélèvements et qualitative par les décharges d'effluents. C'est pourquoi les objectifs de qualité font partie, depuis plusieurs décennies, de la gestion des

bassins et de la planification des ressources en eau du pays. Le principe d'une utilisation des normes de qualité pour protéger l'environnement aquatique a été appliqué dès 1912. Des systèmes de classification des eaux suivant leur qualité pour les études des cours d'eau ont été introduits dans les années 1950 puis, à la fin des années 1970, les objectifs de qualité ont été fixés pour l'ensemble des bassins du pays suivant le schéma de classification du *National Water Council* (NWC). C'est en 1991 qu'un nouveau cadre de travail a été introduit, fixant les objectifs de qualité en fonction des usages, d'une part, et respectant, d'autre part, les directives de la Commission Européenne. Finalement, un système d'évaluation appelé Evaluation Générale de la Qualité (*General Quality Assessment*) a été établi en vue de mesurer les progrès accomplis et l'évolution de la qualité des eaux du pays. La dernière évaluation a montré que globalement la qualité des eaux s'est améliorée: sur les quelque 37.500 km de rivières et canaux du pays, quasi 90 % sont de qualité bonne (53%) à acceptable (37%) et 2% seulement sont de très mauvaise qualité.

Tant pour la gestion de la ressource par bassin versant que pour les services d'eau potable et d'assainissement, l'Angleterre est le pays de la centralisation la plus poussée. Dès 1945, la rareté de l'eau amène la création de bureaux (*Boards*) de rivières pour répartir les ressources, où les élus locaux occupent 60% des sièges. En 1963, les *Boards* sont transformés en *Authorities*, où les ingénieurs de l'eau, déjà puissants et soutenus par les industriels, argumentent en faveur d'une dépossession de la gestion de l'eau des collectivités locales au nom de leur manque de compétence. Par le *Water Act* de 1973, le gouvernement instaure une centralisation au niveau régional avec la création de dix *Regional Water Authorities* (RWA) responsables de l'ensemble de la gestion de l'eau (finances, gestion, police, construction et fonctionnement des ouvrages), ne laissant aux collectivités locales que l'assainissement. La régionalisation permet alors d'améliorer substantiellement la productivité de l'industrie de l'eau ainsi que la qualité des cours d'eau, la plus notable étant celle de la Tamise. Libérés de la tutelle des collectivités, les ingénieurs de l'eau privilégient les investissements dans les grands projets de création de réservoirs, en négligeant le renouvellement des réseaux et des usines qui commencent à vieillir. Au moment d'affronter ces problèmes, l'austérité imposée par l'Administration de Mme Thatcher, plafonnant le

prix de l'eau et limitant les possibilités d'emprunt des RWA, réduit considérablement leur marge de manœuvre.

C'est dans ce contexte que le gouvernement privatise les RWA en 1989 (après une tentative avortée en 1984). Les nouvelles *Water Services Companies* (WSC) gardent les mêmes limites territoriales que les RWA, et la *National Rivers Authority* (NRA), organisme national chargé de la planification et de la réglementation, reste également structurée suivant les bassins versants. Il s'agit d'une « orientation néocorporatiste, autour d'une planification centralisée ».

Aujourd'hui, la privatisation reste l'objet de débats car les profits des WSC sont plus élevés que prévus. La conséquence de la privatisation a été la libéralisation de l'expertise des ex-RWA, devenues WSC, qui sont parties à la conquête du marché mondial. Mais il est possible que l'une des conséquences de la privatisation soit également le retour des collectivités locales dans la gestion d'une ressource dont elles ont été progressivement et presque totalement exclues.

4.3. L'Espagne : une gestion par des *confederaciones hidrograficas* des ressources en eau par bassin-versant.

Pour satisfaire les différents besoins en eau, en particulier ceux de l'irrigation (plus de 3,2 millions d'hectares, nécessitant quelques 24 km³/an), le pays a développé depuis presque un siècle une infrastructure hydraulique de 1.200 grands barrages-résevoirs (d'une capacité totale de 55 km³) et un demi million de puits et forages (principalement d'initiative privée). Grâce à cette infrastructure, le bilan hydrique actuel est le suivant (en année moyenne) : 55 km³ de ressources disponibles pour 37 km³ de demandes consommatrices, non compris le turbinage hydroélectrique. Il y a donc un excédent global de 18 km³/an, mais un déficit localisé, principalement dans les plaines côtières méditerranéennes et sud-atlantiques, de 3 km³. Du point de vue purement technique, il semblerait donc logique d'essayer de transférer les excédents vers les bassins déficitaires.

L'Espagne a adopté une approche de la gestion des ressources en eau par bassin versant avec la création, dès 1926, de l'une des dix *confederaciones hidrograficas* – celle de l'Ebro. Il s'agissait, sous l'impulsion du pouvoir central, de regrouper certaines catégories d'usagers des bassins versants (principalement les irriguants) pour les mettre d'accord sur le partage des ressources supplémentaires tirées de la construction de retenues.

Les *confederaciones hidrograficas* apparaissent davantage comme des organisations corporatistes que comme des organes de décentralisation. Dans le contexte du retour de la démocratie avec la constitution de 1978, qui a établi la monarchie parlementaire et une large décentralisation politique par la création de 17 communautés autonomes, la loi des eaux du 2 août 1985 a transformé l'approche de la gestion de l'eau en instituant un cadre général fondé sur la domanialisation de toutes les eaux, y compris les eaux souterraines (les eaux de surface étaient déjà du domaine public), sur le principe pollueur-payeur et sur la planification hydrologique.

L'expérience séculaire de la mise en œuvre des infrastructures hydrauliques a montré que celle-ci doit se concevoir dans le cadre d'une planification globale. La loi des eaux de 1985 est ainsi considérée comme une solution de continuité avec celle de 1879, en introduisant la

fonction de planification hydrologique et en l'attribuant principalement à l'administration centrale. Elle institue également le Conseil national de l'eau, organe consultatif supérieur où sont représentés, au côté de l'administration de l'Etat, les administrations des communautés autonomes, les organismes de bassin, et les organisations professionnelles et économiques les plus représentatives des différents usages de l'eau. En 1994, la composition du Conseil national de l'eau et celle des Conseils de l'eau des bassins ont été modifiées pour permettre une augmentation de la représentation des professionnels du secteur et l'entrée des organisations écologistes.

Le bassin hydrographique est le territoire de gestion indivisible. Ainsi, quand un bassin est compris intégralement dans une communauté autonome (bassin intra-communautaire), les compétences de l'Etat en matière de gestion de l'eau peuvent être transférées à cette communauté. C'est le cas du bassin des Pyrénées orientales, situé entièrement dans la communauté de Catalogne. Pour les autres bassins, qui sont intercommunautaires, la gestion appartient aux organismes de bassin que sont les *confederaciones hidrograficas*.

(sources : www.vie-publique.fr).

Ouverture



Jean-Paul DELEVOYE

Président du Conseil économique, social et environnemental, médiateur de la République

Né le 22 janvier 1947, ancien directeur de sociétés agroalimentaires, Jean-Paul Delevoye est élu conseiller municipal de la commune d'Avesnes-lès-Bapaume (Pas-de-Calais) dès 1974, puis maire de Bapaume depuis 2004. De 1992 à 2002, il préside l'association des maires de France. Au cours de la même période, il est élu sénateur et conseiller régional du Pas-de-Calais. Nommé ministre de la fonction publique, de l'aménagement du territoire et de la réforme de l'État en 2002, il occupe depuis 2004 les fonctions de médiateur de la République, jusqu'en mars 2011. Le 16 novembre 2010, il est élu président du Conseil économique, social et environnemental (CESE).



Jean-Marc SAUVÉ

Vice-président du Conseil d'État

Diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration, Jean-Marc Sauvé entre comme auditeur au Conseil d'État en 1977. Il est conseiller technique dans les cabinets de Maurice Faure et de Robert Badinter, ministres de la justice, de 1981 à 1983. Il occupe les postes de directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la justice de 1983 à 1988, puis de directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur de 1988 à 1994, date à laquelle il devient préfet de l'Aisne. Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1983, il devient conseiller d'État et secrétaire général du Gouvernement en 1995. Depuis le 3 octobre 2006, il est le vice-président du Conseil d'État.

Table ronde 1

L'eau et les activités productives : industrie et agriculture

1. PROBLEMATIQUE

Cette table ronde aborde la question de l'utilisation de l'eau dans l'industrie et en agriculture, de la protection de la ressource (protection des aires de captage) et de la prévention des risques sanitaires et environnementaux (pollutions diffuses par les engrais, pesticides et les activités industrielles) en jouant sur le double registre de l'incitation et, à défaut, de la répression. Les risques économiques et climatiques seront également abordés.

2. INTERVENANTS



Présidente de la table ronde Marie-José KOTLICKI, conseillère au CESE, rapporteur sur « les activités économiques dans le monde liées à l'eau »

Inspectrice principale des impôts, Marie-José Kotlicki est secrétaire générale de l'Union générale des ingénieurs, cadres et techniciens (Ugict-CGT) depuis 2002. De 1986 à 1990 : dirigeante du syndicat national des impôts (CGT) Marseille, puis secrétaire de l'union départementale CGT des Bouches-du-Rhône chargée de l'animation des syndicats de cadres (1990). De 2000 à ce jour, elle est secrétaire générale de l'Union générale des ingénieurs, cadres et techniciens (CGT) et directrice du journal *Options*., Marie-José Kotlicki est également membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) depuis 2004 et membre du comité national de l'eau depuis 2009. Elle est l'auteur du rapport du CESE sur « Les activités économiques liées à l'eau » la même année.



Béatrice ARBELOT, déléguée générale de la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)

Ancienne élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, Béatrice Arbelot a rejoint le groupe Lyonnaise des Eaux en 1996 au sein des équipes de projets internationaux. En 2000, elle a pris des responsabilités d'exploitant d'usines de traitement de l'eau en région parisienne. De retour au siège, elle a participé à la création de Suez Environnement en tant que responsable des études prospectives pendant trois ans. Elle a ensuite passé trois ans au Maroc en tant que Directeur Economique de la filiale de Suez Environnement qui distribue l'eau, l'assainissement et l'électricité du Grand Casablanca. De retour en France, elle a pris depuis début 2009 les fonctions de déléguée générale de la fédération professionnelle des entreprises de l'eau. Dans ces fonctions, elle a notamment contribué à monter un partenariat avec l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture sur le thème de la protection des captages d'eau potable face aux pollutions diffuses.



Louis HUBERT, directeur de la stratégie territoriale de l'agence de l'eau Seine-Normandie

Louis Hubert est ingénieur en chef des ponts des eaux et des forêts. Enseignant à l'Ecole nationale supérieure d'agronomie de Yaoundé (Cameroun) de 1982 à 1984, il devient ensuite chargé de mission à la sous-direction "bois-papier-ameublement" au ministère de l'industrie, puis chef du département de la faune sauvage et de la protection de la nature à la direction générale de l'Office national des forêts (ONF) en 1987. Il exerce différentes responsabilités de 1991 à 2002 (commissaire à l'aménagement du domaine national de Chambord, secrétaire général pour les affaires régionales en Champagne-Ardenne), avant d'être nommé en 2002

conseiller technique chargé de la faune sauvage et de la chasse au cabinet de Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable. En 2004, Louis Hubert est nommé directeur régional de l'environnement d'Ile-de-France et délégué du bassin Seine-Normandie, puis, depuis 2010, directeur de la stratégie territoriale de l'agence de l'eau Seine-Normandie.



Bernard GUIRKINGER, directeur général adjoint de Suez environnement, conseiller au CESE

Ingénieur diplômé de l'École centrale de Paris, Bernard Guirkinge a occupé différentes fonctions opérationnelles dans de nombreuses exploitations de Lyonnaise des Eaux en France et en Europe. Il est nommé directeur général de *Lyonnaise des Eaux* en 1996, puis président-directeur général en 2002. Depuis septembre 2009, il est directeur général adjoint de Suez Environnement, en charge de la coordination des activités Eau, de la recherche et développement et du développement durable. Il est également chargé des relations institutionnelles (affaires européennes, organismes internationaux, ingénierie sociétale).



Ghislain de MARSILY, Hydrogéologue, membre de l'académie des sciences

Ingénieur civil des Mines (1963) et docteur ès sciences (1978), Ghislain de Marsily a travaillé initialement trois ans dans les travaux publics puis a occupé des fonctions d'enseignant-chercheur à l'École des Mines de Paris à Fontainebleau (1967-1987) puis à l'Université Paris VI (1987-2005). Son domaine d'activité est les sciences de la terre, plus particulièrement l'hydrogéologie, le stockage des déchets, les problèmes d'environnement et de ressources en eau. Il a été membre de la Commission nationale d'évaluation des recherches sur les déchets nucléaires de 1994 à 2006. Il est aujourd'hui professeur émérite à l'Université Paris VI et membre de l'académie des sciences, de l'académie des technologies, et associé étranger de l'*US National Academy of Engineering*.



Michel PRUGUE, président du groupe coopératif Maïsador

Né le 12 Juillet 1958, Michel Prugue est agriculteur produisant maïs, légumes, poulets Label Rouge. Président du Groupe Coopératif MAÏSADOUR à Mont-de-Marsan, Michel Prugue est aujourd'hui membre du bureau de COOP DE FRANCE (Fédération Nationale des Coopératives), président du Conseil Permanent de l'I.N.A.O. (Institut National de l'Origine et de la Qualité), et administrateur de SOPEXA.

3. DOCUMENTS DE REFERENCE

3.1. L'eau pour les activités économiques (extrait de l'avis du CESE, « *La réforme de la politique de l'eau* », 2000)

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 meilleure 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 défailant 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.

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 m³. 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.

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 - prélève environ chaque année 4,5 milliards de m³ 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 économes d'eau et moins polluantes (recyclage et réutilisation de l'eau).

L'importante quantité d'eau prélevée par le secteur énergétique (25 milliards de m³) 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

certaines 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 cadres 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 minerais 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.

3.2. Les aires de captage, protection de la ressource

Extrait du rapport « *Qualité de l'eau et assainissement* », Sénat, 2003

Et si une part de la pollution de l'eau souterraine provenait de ceux qui la prélèvent ? La question paraît impertinente. La réponse est paradoxale : les forages peuvent, en effet, être une source potentielle de pollution. Ce constat, bien connu des scientifiques et techniciens, est curieusement totalement méconnu des maîtres d'ouvrages, responsables des forages, et du grand public. Ainsi, s'il existe des pollueurs qui se cachent, il existe aussi des pollueurs qui s'ignorent.

1. Le développement de forages

a) Le développement des forages

Chaque année, les Français font creuser plusieurs milliers de forages afin de prélever l'eau des nappes souterraines. Ces nouveaux forages viennent abonder un stock déjà important, estimé à environ 80.000. 80 % sont essentiellement destinés à l'irrigation (forages agricoles, golfs) et à l'alimentation animale ; 20 % sont des forages d'eau potable (à l'initiative des collectivités, des campings, des particuliers...). Les forages d'eau ne représentent eux-mêmes qu'une petite fraction des forages totaux, non destinés à la fourniture d'eau.

Cette activité aurait connu un très fort développement au cours des dernières années. Bien qu'imparfaites, les statistiques officielles rendent compte de cet engouement. Le nombre de nouveaux forages autorisés ou déclarés a augmenté de 65 % en deux ans (il est toutefois possible qu'une part de cette augmentation provienne aussi d'un meilleur suivi administratif des forages). On compterait en 2001 de l'ordre de 60.000 forages d'irrigation, très inégalement répartis entre les départements, entre quelques dizaines et plusieurs milliers par département.

Plusieurs facteurs seraient à l'origine de cet essor.

L'inquiétude sur l'évolution du prix de l'eau, l'apparente disponibilité de l'eau souterraine et des propositions de forages à très bas prix (moins de 1 000 euros par forage) sont des facteurs incitatifs qui peuvent séduire un particulier, tenté de posséder « son » eau.

En outre, les forages sont utilisés pour de nouveaux besoins. Outre la réponse à des besoins touristiques (golfs, enneigement artificiel), la technique en plein essor aujourd'hui est celle des forages géothermiques. L'objet d'un forage géothermique est de récupérer la chaleur du sous-sol. La température du sol est de 12° C

pendant 3 mètres, et progresse de 1° C par 100 mètres de profondeur. Le forage géothermique est un forage en boucle : l'eau, prélevée en surface, est plongée dans le sous-sol où la température est plus chaude ; elle remonte réchauffée, ce qui permet des gains de consommation d'énergie importants. Cette technique connaît un très grand développement, de l'ordre d'une centaine de forages de ce type par an.

Enfin, on ne saurait exclure que le développement de forages vienne aussi d'un certain laxisme dans l'application de la réglementation.

b) Les difficultés d'encadrement

La situation administrative est caractérisée par un certain désordre révélant ainsi les carences dans le fonctionnement des pouvoirs publics. Les dispositions légales et réglementaires encadrant l'activité des forages sont confuses, partielles et/ou inappliquées.

Selon le Code de l'environnement, « *les installations, ouvrages ou travaux permettant les prélèvements (d'eau) sont soumis à autorisation ou déclaration* ». La différence entre autorisation et déclaration est fonction du débit. Les seuils sont abaissés pour les forages situés dans des « zones de répartition des eaux ». Par ailleurs, le code minier réglemente les forages supérieurs à 10 mètres de profondeur, qu'ils soient ou non destinés aux prélèvements d'eau. Le principe est que les prélèvements sont soumis selon les débits prélevés, à autorisation ou à déclaration. Une analyse rapide permet pourtant de constater que plusieurs situations échappent à tout cadre légal.

C'est le cas de forages peu profonds, puisque les forages inférieurs à 10 m de profondeur échappent en fait à tout contrôle.

C'est aussi le cas des forages à petit débit, inférieurs à 8 m³/heure. Les forages familiaux et les forages pour l'alimentation du bétail sont en fait pratiquement inconnus.

C'est également le cas des nouveaux forages géothermiques, évoqués ci dessus. Ce nouveau procédé échappe, de fait, à tout cadre légal. Les forages réglementés sont les forages miniers et les forages d'eau. Le forage géothermique n'est ni l'un, ni l'autre, puisqu'il n'y a aucun prélèvement à proprement parler, mais seulement utilisation de la chaleur.

Une série de difficultés pratiques tenant aux incohérences des réglementations, mais aussi à la disponibilité et la compétence des hommes, ont renforcé les inconvénients de cette réglementation et ont rendu son application aléatoire. Ainsi, selon une estimation du Syndicat des entrepreneurs de forages, la moitié des forages, au mieux, respectent l'obligation légale de déclaration. La situation serait cependant très variable selon les régions. L'Agence de l'Eau Artois Picardie estime bien connaître les forages d'eau dans

ce périmètre. En revanche, la situation dans le Sud de la France serait beaucoup moins maîtrisée.

En 1999, la DIREN de la région Languedoc-Roussillon, alertée par la baisse préoccupante de la nappe dite « de l'Astien », au sud de l'Hérault, a réalisé une enquête sur les prélèvements d'eau. Sur les 700 forages recensés dans les 450 km² couverts par la nappe (un inventaire non exhaustif qui exclut notamment les petits forages familiaux), moins de 15 % étaient déclarés. Aucune de ces situations n'a fait l'objet d'une quelconque sanction.

Ainsi, selon toute vraisemblance, plus la ressource est rare et moins les règles sont respectées.

Cette situation serait toutefois en cours d'amélioration sous l'effet d'une règle nouvelle de la politique agricole commune introduite en 1999 : l'éco-conditionnalité. Elle consiste à subordonner le versement de certaines aides agricoles européennes au respect de pratiques environnementales. En 2000, la France a décidé de subordonner le versement de certaines primes agricoles, au respect de la législation sur les prélèvements d'eau, à savoir déclaration/autorisation et pose de compteurs.

Le nombre de dossiers instruits et le nombre de demandes de subventions aux agences de l'eau pour la mise en place de compteurs a très rapidement augmenté en quelques mois.

2. Les risques qualitatifs

Ce relatif désordre, où chacun « creuse son trou » sans rendre compte à quiconque, serait sans gravité, sinon sans conséquence, si les travaux étaient réalisés avec soin, et si seules la morale et la loi étaient bafouées. Ce n'est, hélas, pas le cas. Le non respect de la règle de droit s'accompagne de dommages écologiques et de risques de pollution.

Des forages mal conçus, mal réalisés, mal entretenus, mal fermés conduisent à plusieurs types de risques de pollution.

a) Les risques de contamination pendant l'exploitation

Le premier risque est celui de la contamination d'une nappe par une autre. Le forage, sur plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de mètres, traverse plusieurs couches de sols, tantôt perméables, tantôt imperméables (argiles, marnes), avant d'arriver à la nappe à capter.

En règle générale, la pollution est liée à la profondeur de la nappe. Ainsi, avant d'arriver à la nappe à capter, par hypothèse non polluée, le forage peut traverser d'autres nappes moins profondes qui, elles, peuvent être polluées. Ces deux nappes sont au départ superposées, donc indépendantes, mais le forage fait communiquer les eaux dégradées et la nappe profonde.

La communication sous forme d'infiltration de polluants, de la nappe supérieure vers la nappe inférieure, se fait par deux biais. Lorsque le forage est mal réalisé, le défaut d'étanchéité entre la cavité creusée dans le sol et le tubage génère un drain vertical et un écoulement continu. C'est le cas des anciens captages. A l'époque où les nappes étaient de bonne qualité, les forages étaient réalisés sans cimentation. L'écoulement peut aussi provenir de la canalisation elle-même, lorsque le forage a été mal conçu ou mal entretenu, entraînant la corrosion ou la perforation du tubage, la dislocation des joints... Une pratique assez courante consiste à prolonger les forages anciens. Les premiers puits permettaient de capter l'eau des nappes peu profondes, mais lorsque les puits sont approfondis par perforation, l'eau pompée correspond à un mélange des différentes sources et la pollution de la nappe superficielle est directement dirigée vers la nappe profonde.

Ces risques sont d'autant plus grands que, contrairement à la plupart des ouvrages de construction, l'ouvrage de captage est totalement invisible et se prête assez facilement aux malfrçons.

Les difficultés de ce type vont vraisemblablement s'amplifier dans les prochaines années sous le double effet de la concurrence des entreprises de forages et du vieillissement des installations. Plus de 600 entreprises de forages travaillent en France. L'expansion de l'activité a généré une offre abondante. La profession n'étant pas réglementée, n'importe qui peut s'improviser foreur et la concurrence est vive, notamment venant de sociétés d'Europe du Sud, qui proposent des forages à très bas prix. Il va sans dire que, dans de nombreux cas, la vigilance aux questions d'environnement est extrêmement réduite, et le forage en question se résume à un puits, à peine gainé, muni d'une pompe. Ces ouvrages, de plus en plus nombreux, entraîneront de graves déconvenues plus tard.

Par ailleurs, selon une estimation du Syndicat des entrepreneurs de puits et forages d'eau, 40 % des forages ont été réalisés il y a plus de 30 ans, ce qui est la durée de vie normale d'un forage, et près de 10 % ont plus de 50 ans. Ainsi, alors même que plusieurs milliers de forages sont réalisés chaque année et qu'un grand nombre de forages sont menacés d'usure, le Syndicat estime que « *pas plus de 10 % des forages sont contrôlés régulièrement* ». Il s'agit d'un risque inutile auquel il devrait être remédié en prévoyant des contrôles réguliers.

b) Les abandons de forages et les risques de contamination après l'exploitation

Ces risques évoqués sont amplifiés lorsque ces forages cessent d'être exploités. Car il faut bien distinguer les prélèvements d'eau et les forages. Les premiers peuvent cesser, les seconds demeurent... Les abandons de captages tendent à se multiplier en raison

de la baisse de la qualité des prélèvements d'eau, aux fermetures imposées...

Il faut être pourtant conscient qu'un forage abandonné sans précaution est un tuyau de pollution creusé dans le sol, puisque les défauts d'entretien, d'étanchéité, la corrosion, potentiels pendant l'exploitation, deviennent presque inévitables.

Avec la fréquence accrue des abandons de captage, cette menace devient tout à fait sérieuse, d'autant qu'il n'existe, à ce jour, aucune réglementation relative aux abandons de captage. C'est donc en toute légalité que les maîtres d'ouvrage créent les conditions propices aux pollutions de demain.

Cette situation est évidemment inadmissible. De même qu'il est inacceptable que les services techniques de l'Etat dans le département et les conseils généraux, répondent aux maires qui les sollicitent à ce sujet que « rien n'est prévu ». La réponse est formellement exacte mais irrecevable compte tenu des enjeux environnementaux.

Un suivi de la qualité des eaux des captages abandonnés peut s'avérer utile. Dans le cas contraire, les fermetures de captages devraient s'accompagner d'une cimentation des parois, et ne pas se contenter d'un simple bouchon de surface, un dispositif notoirement insuffisant pour prévenir les risques de pollution. Ces dispositions, qui figurent d'ailleurs parmi la charte de qualité de puits et forages d'eau, doivent être encouragées.

3. Les risques liés à la surexploitation

a) Les risques quantitatifs

L'état quantitatif d'une nappe est un solde entre les sorties d'eau en surface -écoulement vers les rivières (soutien du débit d'étiage) et les prélèvements d'origine anthropique (irrigation et alimentation en eau potable)- et la capacité de recharge de la nappe (par infiltration des eaux de pluie et des eaux de rivière). Un équilibre s'instaure lorsque l'écoulement et les prélèvements d'eau n'excèdent pas la recharge naturelle des nappes.

Les risques de surexploitation étaient connus sans être mesurés. Peu d'institutions reconnaissent publiquement que « les eaux souterraines ne bénéficient pas d'une gestion rationnelle » (Sdage - Adour Garonne - 1996) et que « *sur certaines d'entre elles, la pression des prélèvements est déjà forte alors que leur réalimentation est très lente* » (tableau de bord du Sdage/Loire Bretagne - 2000). Ces risques sont aujourd'hui mieux appréciés. Toutes les agences ont développé et soutenu des programmes de suivi piézométrique et les résultats sont parfois préoccupants. La nappe carbonifère autour de Lille par exemple baisse en moyenne de 1 mètre par an et aurait perdu 60 mètres depuis le début des mesures en 1950. La directive cadre fait d'ailleurs de l'« état

quantitatif » des nappes un élément d'appréciation de leur « état écologique ».

Cet état doit être surveillé là où les risques de prélèvements excessifs sont les plus importants. Tel était le sens de l'article L 211-3 du code de l'environnement faisant référence aux « zones de sauvegarde de la ressource, déclarées d'utilité publique pour l'approvisionnement actuel ou futur de l'eau potable ». Cette appellation a été rarement retenue par les agences de l'eau qui lui ont préféré d'autres concepts (« nappes réservées en priorité à l'alimentation en eau potable » et « nappes intensément exploitées -NIE » en Loire Bretagne, « aquifères patrimoniaux » dans les agences de l'eau Rhône Méditerranée Corse et Adour Garonne, « nappes prioritaires » dans l'Agence de l'eau Seine Normandie...). Une meilleure coordination entre agences aurait permis d'avoir une vision plus claire et plus globale de la situation française. Mais quel que soit le mot finalement retenu, l'idée et le concept de ressource stratégique doivent être gardés et valorisés. Il est essentiel que toutes les actions des différents acteurs - agences, collectivités locales, Etat - se coordonnent et se concentrent sur ces ressources stratégiques. Tout n'est pas possible partout, mais sur ces ressources stratégiques, tout doit être tenté pour préserver la qualité et la quantité de la ressource en eau.

b) Les conflits d'usage

Une des illustrations connues des difficultés engendrées par les prélèvements excessifs concerne les conflits d'usage : lorsque la ressource est rare, les différents utilisateurs peuvent se trouver en conflit pour partager cette ressource. Ces conflits, localisés, sont souvent prévenus par des restrictions d'usage imposées par arrêté préfectoral. Les usages d'agrément (arrosage des jardins, lavage des voitures...) sont touchés en priorité. L'irrigation agricole peut être menacée à son tour. Mais d'autres conflits d'usage liés au développement des équipements touristiques peuvent survenir.

L'exemple le plus connu est celui **des golfs**. La consommation d'eau moyenne des golfs est de l'ordre de 6.800 m³ par jour, soit, au total, de l'ordre de 36 millions de m³/an. 20 % seraient issus des forages d'eaux souterraines. Cette consommation importante ne générerait cependant qu'assez peu de conflits d'usage. Ils peuvent survenir néanmoins en période de sécheresse. Il faut en effet rappeler que le surarrosage est fréquent, que la consommation générale d'eau n'est pas négligeable, que 20 % des golfs ont leur propre forage et que, en 1996, faute de dispositifs de comptage, de nombreux golfs n'avaient pas d'idée précise des prélèvements qu'ils opéraient...

Les prélèvements d'eau au bord des côtes, notamment lorsqu'il y a des risques d'intrusion marine (intrusion de l'eau de mer dans les nappes du littoral) doivent évidemment être surveillés de très près. On retiendra

par exemple que c'est dans l'Hérault, département où les risques d'intrusion marine sont les plus graves, que se trouvait le golf le plus important de la région (90 ha dont 77 ha irrigués). Il avait les prélèvements d'eau les plus massifs de toute la région Rhône Méditerranée Corse (590.000 m³/an, avec une pointe de 100.000 m³/mois pendant l'été 1991).

Il y a donc des situations où le développement touristique peut être porteur de menaces potentielles pour la ressource en eau. On pensera en particulier aux 56 golfs des départements riverains de la Méditerranée situés sur des zones fragiles (du point de vue de la ressource en eau). Dans ces situations fragiles, il est impératif d'améliorer la connaissance en imposant le comptage des prélèvements. Par ailleurs, la réutilisation des eaux usées, pratique courante aux Etats-Unis, pourrait être développée.

Un autre exemple d'un nouveau type de conflit d'usage est celui de l'enneigement artificiel. Les prélèvements d'eau liés à l'enneigement artificiel représentent de l'ordre de 20 millions de m³ dans les Alpes. La qualité des eaux de consommation d'une commune en aval de communes de montagnes qui pratiquent l'enneigement artificiel se serait subitement dégradée sous l'effet du cumul des prélèvements d'eau (en rivière cette fois) et des rejets massifs d'eaux usées. Cet incident encore unique appelle néanmoins une grande vigilance.

c) La surexploitation

Le troisième risque est lié à la surexploitation d'une nappe. L'utilisation intensive, supérieure aux capacités de recharge en eau, peut entraîner un assèchement progressif conduisant à terme à l'abandon des captages. Les nappes situées en bordure du littoral sont, elles, particulièrement vulnérables au risque de pollution saline. Ce phénomène est connu sous le nom de « biseau salé » ou d'« invasion marine » : lorsque la nappe continentale descend trop bas, les écoulements d'eau s'inversent (de la mer à la terre, et non de la terre à la mer) entraînant l'intrusion d'eau salée dans les nappes d'eau douce continentale (voir encadré ci après).

Quand elle survient, la pollution est quasi irréversible. Ce phénomène est parfaitement illustré par la situation de la nappe de l'Astien, dans l'Hérault.

Le développement mal maîtrisé et l'abandon anarchique des forages sont des vecteurs de pollution des eaux souterraines. Ce volet n'est pas suffisamment pris en compte. Toute réforme dans ce domaine doit s'inspirer de deux impératifs : la simplicité et l'efficacité.

Tel n'a pas été le cas jusqu'à aujourd'hui. L'ancien projet de loi sur l'eau contenait même des dispositions compliquant encore davantage un dispositif déjà trop compliqué. De très nombreux forages échappent à

toute règle de droit, ne sont ni déclarés, ni autorisés, ni connus, sans pratiquement qu'aucune sanction ne soit jamais appliquée.

Annexe 1 - LE RÉGIME JURIDIQUE DES FORAGES DESTINÉS AUX PRÉLÈVEMENTS D'EAU

Le régime juridique des forages d'eau repose sur la distinction entre le droit de propriété et le droit d'usage du sous-sol. Selon le principe fixé par l'article 552 du Code civil, « *La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. (Le propriétaire) peut faire au-dessous toutes les constructions qu'il jugera à propos* ». Ainsi, le propriétaire du sol est également propriétaire du sous-sol. En revanche, le droit d'usage est principalement réglementé comme suit :

- le **code minier** fixe le cadre général des **forages** en distinguant les forages profonds ou peu profonds (moins de 10 mètres). L'article 131 dudit code dispose que « *toute personne exécutant un ouvrage souterrain dont la profondeur dépasse 10 mètres au-dessous de la surface du sol doit le déclarer* ». La déclaration doit être faite à la DRIRE (direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement);

- le **code de l'environnement** réglemente les **prélèvements d'eau** réalisés à des fins non domestiques. La réglementation s'applique aux forages d'eaux souterraines et aux prélèvements des eaux de surface. Selon les articles L.214-1 à 4 dudit code, reprenant l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992, les installations, ouvrages, travaux entraînant des prélèvements d'eau sont soumis à **autorisation ou déclaration**. Le passage d'un régime à l'autre, fixé par le décret n°93-743 du 29 mars 1993, est fonction du débit et de la vulnérabilité des zones dont certaines imposent « *des mesures permanentes de répartition quantitative* » ;

- les formalités et **procédures** à suivre pour obtenir l'autorisation ou déclarer un prélèvement d'eau sont déterminées par le décret n° 93-742 du 29 mars 1993. Les demandes et déclarations sont formulées en préfecture. L'autorisation est délivrée, après enquête publique, par les services de l'Etat, la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), dans la plupart des cas, sauf exception dans certains départements, où la compétence relève de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS). L'inobservation de ces dispositions est punie d'une peine d'amende prévue pour les contraventions de 5^{ème} classe à savoir une amende maximale de 1 500 € ;

- les **distinctions** selon le débit et la vulnérabilité des **zones** sont précisées par le décret n°93-743 du 29 mars 1993. Les installations permettant un prélèvement supérieur ou égal à 80 m³/heure sont soumises à autorisation. Les installations permettant un prélèvement compris entre 8 et 80 m³/heure sont soumises à déclaration. Ces seuils sont abaissés dans

les « *zones de sauvegarde de la ressource* » dites aussi « *zones de répartition des eaux* » : l'autorisation est alors requise dès que le prélèvement dépasse 8 m³/heure et tous les autres forages sont soumis à déclaration. Le décret n° 94-354 du 29 avril 1994 précise ces différentes « *zones de répartition des eaux* ». Trois bassins (Adour-Garonne, Loire-Atlantique, Rhône-Méditerranée-Corse) sont, en tout ou partie, concernés.

D'autres textes viennent en complément, notamment un décret n° 96-626 du 9 juillet 1996, relatif aux aménagements hydrauliques des cours d'eau et un décret-loi du 8 août 1935 applicable à certaines localités mais tombé en désuétude.

Les **autres forages, destinés aux prélèvements à usage domestique**, ne sont pas réglementés et sont donc libres. Conformément à l'article 3 du décret 93-743 précité, « *Constituent un usage domestique de l'eau, les prélèvements destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des personnes physiques propriétaires ou locataires des installations (...) dans la limite des besoins nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à la consommation familiale de ces personnes* ». Les autres prélèvements, professionnels ou à usage non domestique inférieurs à 40 m³/jour (1,66 m³/heure) sont assimilés à des prélèvements domestiques.

Annexe 2 - SCHÉMAS DE POLLUTION DES EAUX SOUTERRAINES PAR LES FORAGES

Source : Syndicat national des entrepreneurs de puits et forages d'eau - Charte de qualité de puits et forages d'eau.

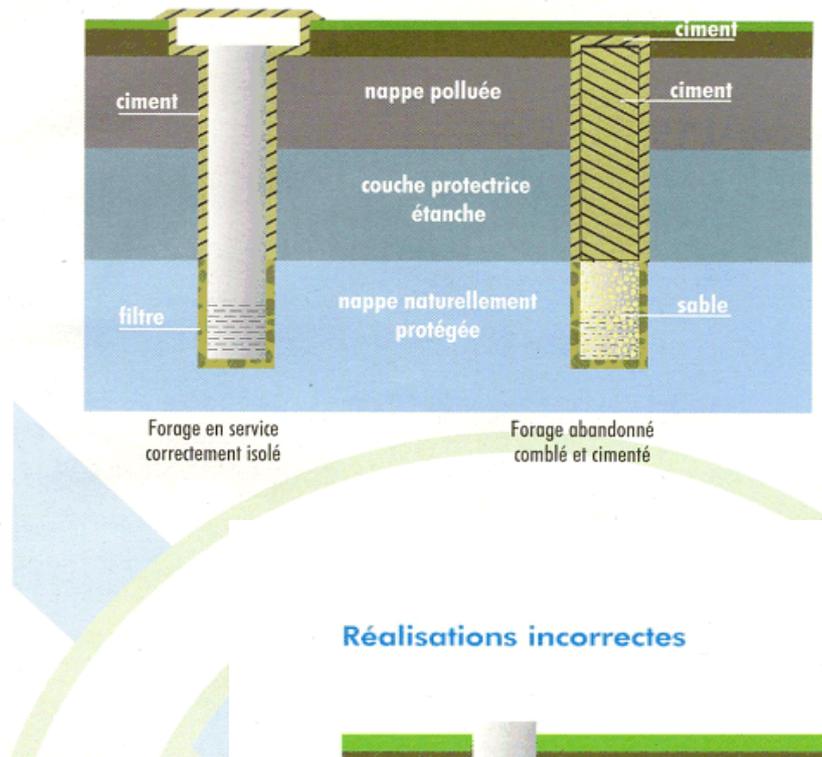
Un forage n'est pas un simple trou qui permet de puiser l'eau souterraine. La moyenne des forages utilisés pour les prélèvements d'eau se situe entre 200 et 300 mètres de profondeur (quelques uns vont jusqu'à 600 mètres). La cavité est aménagée avec un tubage intérieur, associé par éléments raccordés de façon étanche. L'étanchéité par rapport à l'environnement extérieur est également assurée par la cimentation des parois, qui occupe donc l'espace situé entre le tubage et la cavité (dit « espace annulaire »). Au fond du puits, une crépine permet de filtrer l'eau et de capter le meilleur débit possible.

Un forage mal réalisé, mal entretenu et abandonné sans précaution constitue une source potentielle de pollution des nappes souterraines. Les schémas ci-dessous illustrent les différentes situations à risques les plus couramment rencontrées :

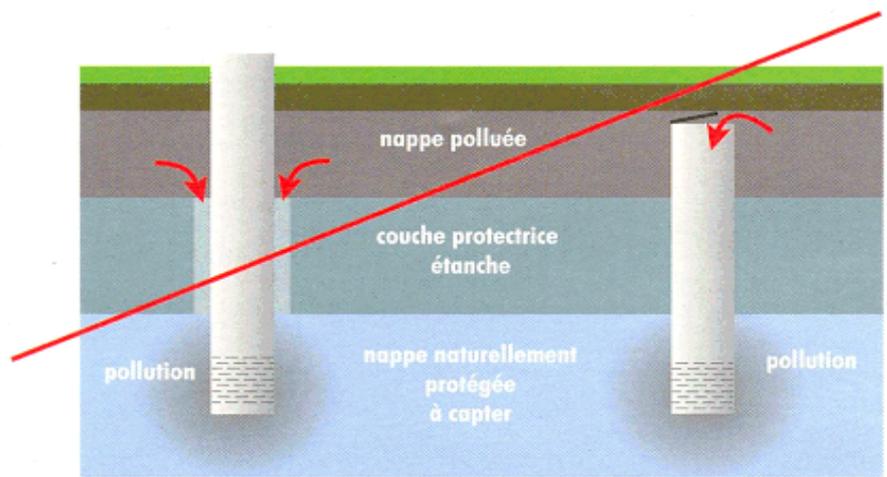
- forage mal cimenté laissant passer les polluants le long de l'espace annulaire générant un drain vertical et un écoulement continu ;

- forage percé ou raccordement non étanche entre élément de tubage, laissant passer les polluants directement à l'intérieur du tube ;

Réalisations correctes

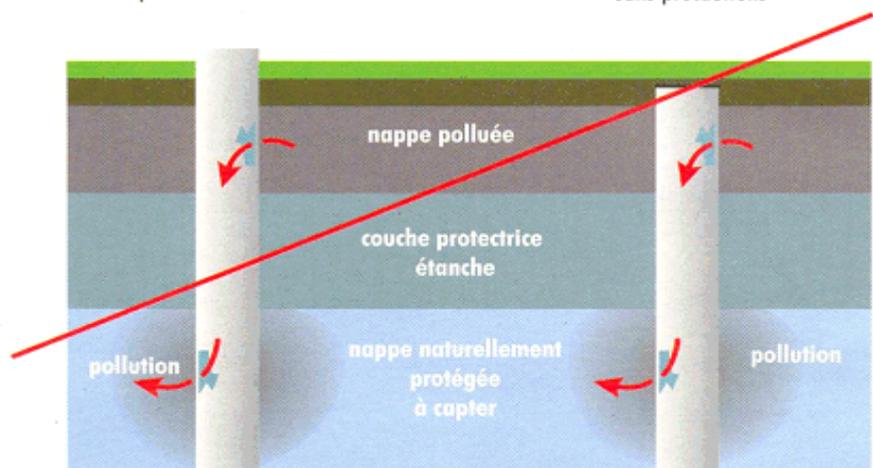


Réalisations incorrectes



Forage en service pas ou mal cimenté

Forage abandonné sans précautions



Forage en service perforé

Forage perforé et abandonné sans précautions

3.3. Protéger les captages pour garantir la qualité de l'eau potable

Extrait du rapport public du Conseil d'Etat, « *L'eau et son droit* », 2010.

Protéger les captages pour garantir la qualité de l'eau potable grâce à la délimitation d'un périmètre interdit de toute activité est une affaire ancienne et difficile. Et, faute de s'être attaqué aux vrais problèmes, le volontarisme politique récent de l'État ne semble pas près d'en venir à bout.

Un faible degré de protection

En 1991, 21 % seulement des captages avaient fait l'objet des périmètres de protection institués par la loi du 16 décembre 1964 ; en 2001, 35 % seulement des 35 000 captages avaient fait l'objet de la protection légale mais ce pourcentage est monté à 48 % en 2006. On sait par ailleurs, mais par des informations très fragmentaires, qu'un nombre important de captages est fermé chaque année par suite de pollutions, surtout diffuses d'origine agricole.

Selon les objectifs fixés par le Plan national santé environnement (PNSE) adopté en 2004 dans le prolongement de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, ce pourcentage devait, de manière peu réaliste, être porté à 80 % fin 2008 et à 100 % fin 2010.

En avril 2009, le pourcentage de captages couverts par une DUP atteignait 56 %, ce pourcentage se décomposant en 38 % pour les eaux de surface et 56,7 % pour les eaux souterraines. Les captages protégés par une DUP assuraient néanmoins 66 % des débits, se décomposant en 73,5 % pour les eaux souterraines et 51 % pour les eaux de surface. De fortes variations sont observables selon les territoires : des régions affichent un taux de protection supérieur à 80 % (Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Limousin, Auvergne, Bourgogne) tandis que d'autres se situent en dessous de 50 % (Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Réunion, Antilles-Guyane), l'outre-mer présentant des taux particulièrement bas. Ces pourcentages varient également fortement d'un département à un autre, certains atteignant un taux très élevé (97 % dans le Nord, 94 % dans les Landes, 90 % dans les Côtes-d'Armor) et d'autres un taux très faible (0 % en Seine-Saint-Denis, 12,5 % dans le Val-de-Marne, 15 % à Paris, 19 % en Ariège).

Deux freins principaux

Ces niveaux de protection très hétérogènes s'expliquent par deux considérations. D'une part, les communes qui, pour des raisons historiques ou de relief, gèrent de (trop) nombreux captages éprouvent des difficultés à les protéger. N'ayant pas la taille

suffisante pour conduire une telle démarche ni assumer seules la responsabilité normale du maître d'ouvrage, les plus petites d'entre elles ont fréquemment recouru à une équipe projet départementale mais leur intervention rallonge les délais et n'est d'ailleurs pas compatible avec la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Pour régulariser cette situation, l'article 59 du projet de loi dit Grenelle II va prévoir la possibilité de déléguer au département ou à un syndicat mixte la réalisation des mesures nécessaires à l'institution des périmètres de protection. Au lieu de s'attaquer aux problèmes résultant du nombre excessif des opérateurs et de leur absence de taille critique, la loi s'apprête, une fois de plus et pour résoudre un problème à court terme, à privilégier l'imbrication croissante des compétences entre les différents niveaux de responsabilité.

D'autre part, le degré de protection dépend directement de la volonté des élus de consacrer les moyens nécessaires, relatifs notamment à l'indemnisation des propriétaires, à ces procédures longues et peu visibles pour les électeurs mais importantes pour la santé publique et la préservation de la qualité de l'eau. **Les agences de bassin pouvant prendre en charge les travaux à concurrence de 60 %, les lacunes ne découlent pas des textes mais de leur inapplication par les responsables des collectivités territoriales et, bien souvent aussi, de l'inertie des représentants de l'État face à celle-ci ou de la longueur avec laquelle ils traitent dans certains territoires l'instruction des dossiers de DUP.**

Des procédures à revoir...

Trois limites sont soulevées à l'égard de l'application de la procédure de protection des captages qui appellent autant de correctifs.

La première tient à la suppression par l'article 57 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004, en vue de simplifier cette procédure, de l'inscription et de la publication des servitudes au bureau des hypothèques et à leur remplacement par une mesure de publicité, définie par décret en Conseil d'État, permettant d'informer individuellement les propriétaires des servitudes portant sur leurs terrains. La limitation de cette information aux propriétaires actuels ne permet plus de résoudre la question des mutations de propriété ni d'informer, en zone rurale, les preneurs. La seule mention de ces servitudes dans les documents d'urbanisme (PLU ou cartes communales) ne paraît pas non plus suffisante, car la majorité des captages est localisée en zone rurale, là où toutes les communes ne sont pas dotées d'un tel document. Pour assurer dans un but de santé publique la protection à long terme des aires d'alimentation des captages, **le Conseil d'État recommande de rétablir cette publication aux hypothèques pour rendre les servitudes opposables à tous les acquéreurs successifs et limiter le risque que des propriétaires poursuivis pour pollution d'un captage ne se retournent ensuite contre l'État.**

La deuxième découle de la possibilité, introduite par la loi du 9 août 2004 (art. 59 I), pour les communes et leurs EPCI, d'instaurer un droit de préemption urbain dans les périmètres de protection rapprochée (PPR). D'autres collectivités publiques ayant exproprié en zone périurbaine des terrains qui venaient de faire l'objet, au terme d'une procédure particulièrement laborieuse, d'une préemption et d'une protection pour leur donner une autre utilisation, il a fallu ouvrir de nouveaux captages et recommencer une procédure longue et coûteuse. Même si ce phénomène semble d'ampleur limitée, **le Conseil d'État recommande d'interdire toute expropriation de terrain ayant fait l'objet d'une préemption dans l'aire de protection d'un captage toujours en activité.**

La troisième tient à l'inadaptation de cette procédure à l'égard des pollutions diffuses d'origine agricole. Même si l'administration recommande d'interdire le stockage et l'épandage d'engrais et de produits phytosanitaires à l'intérieur du PPR et y préconise une mise en prairie permanente, ces mesures sont manifestement insuffisantes : lutter contre ces pollutions diffuses requiert une approche qui couvre l'intégralité du bassin-versant alimentant le captage. Or en pratique il est difficile aux élus d'étendre un périmètre, facultatif selon le code de la santé publique, de protection éloignée d'un captage à l'ensemble de son aire d'alimentation et d'y réglementer les activités agricoles et notamment les apports d'engrais ou de pesticides.

... et à simplifier

Pour tenter de contourner cet obstacle, la loi sur l'eau de 1992 a institué, en vue de lutter contre les risques de pollutions diffuses, une procédure nouvelle et distincte de la précédente, celle des zones de protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur (art. L. 211-3 II 5o du code de l'environnement) où sont mis en œuvre des programmes d'actions, initialement volontaires.

C'est en application de cet article qu'a été pris le décret n° 2007-882 du 17 mai 2007, codifié aux articles R. 114-1 et s. du code rural, qui détaille les mesures à promouvoir par les propriétaires et les exploitants, choisies parmi les sept actions mentionnées à l'article R. 114-6 de ce code, le cas échéant avec le soutien d'aides publiques. En fonction des résultats observés par rapport aux objectifs fixés, ces mesures peuvent être rendues obligatoires à l'issue d'un délai de trois ans, ce délai étant raccourci à un an en vertu de l'article R. 114-8 dans les zones de protection des aires d'alimentation des captages pour les mesures jugées indispensables à l'atteinte des objectifs.

Pour rattraper le temps perdu dans l'application des lois de 1964 et 1992, tenter de revenir en 2009 à la norme de 50 mg/l fixée pour les nitrates et par là apaiser le contentieux communautaire de 2001, le

gouvernement a également recouru à ce régime de protection des captages pour rendre, par le décret n° 2007-1281 du 29 août 2007, obligatoires à compter du 1er janvier 2008 les mesures des programmes d'action à arrêter par les préfets dans les aires d'alimentation de certains captages situés dans les trois départements des Côtes-d'Armor, du Finistère et d'Ille-et-Vilaine, avec à la clé des indemnités compensatoires de contraintes environnementales d'un montant dégressif sur cinq ans. Saisi de ce décret, le Conseil d'État en a admis la légalité, en jugeant qu'il pouvait être dérogé au principe de confiance légitime, applicable en l'espèce s'agissant de tirer les conséquences d'un arrêt de la CJCE, et donc aux règles fixées à l'article R. 114-8 du code rural pour des considérations d'intérêt public impérieuses résultant de la procédure de manquement engagée contre la France.

Les travaux effectués à l'intérieur de ces zones sont financés par les agences de l'eau grâce au produit de la redevance pour pollution diffuse et par les collectivités territoriales : leur coût unitaire atteint près de un million d'euros par captage, ce qui permet d'en protéger une cinquantaine par an.

La table ronde du 23 novembre 2007 tenue lors de la clôture du Grenelle de l'environnement et consacrée notamment à la qualité écologique des eaux a suggéré, en écho aux engagements n° 101 (protection d'ici à 2012 des captages les plus menacés), 102 (prévention des pollutions diffuses d'origine agricole) et 130 (résorption en dix ans des points de dépassement des normes relatives aux nitrates et aux phosphates), de protéger d'ici à 2012 l'aire d'alimentation des 510 captages les plus menacés et de promouvoir, dans leur périmètre ou leur aire de protection, l'agriculture biologique ou à faible consommation d'intrants, étant précisé que la plupart d'entre eux sont déjà protégés au titre du code de la santé publique. L'effort financier supplémentaire a été estimé à 390 M€ d'ici à 2013, l'essentiel étant distribué par les agences de l'eau sur les crédits de la PAC (mesures agro environnementales), auxquels s'ajoutent 80 M€ pour les procédures de définition et d'établissement des périmètres. Au-delà de 2013, il est prévu de maintenir le doublement du financement pour protéger 1 800 captages supplémentaires.

L'article 27 deuxième alinéa de la loi du 3 août 2009 a repris ces orientations tandis que le projet de loi dit Grenelle II prévoit, en modifiant l'article L. 211-3 du code de l'environnement, la possibilité pour les préfets d'établir à l'intérieur des zones de protection de ces captages des programmes d'action définis en application de l'article L. 114-1 du code rural permettant de modifier, sans qu'y fasse obstacle la législation sur les baux ruraux, les pratiques agricoles en vigueur, en imposant par exemple l'implantation de prairies permanentes extensives ou de cultures ligneuses sans intrants ou encore le maintien d'autres cultures à la condition de limiter ou de ne pas utiliser d'intrants de synthèse. Si des mesures de

compensation ne sont pas exclues, les collectivités publiques n'ont pas à indemniser systématiquement les agriculteurs (cf. 2.5.2.5.). L'article 43 de la loi du 3 août 2009 a également prévu la réhabilitation des captages mis hors service et fortement pollués.

Une simplification oubliée

Le rapport présenté par le professeur Marc Gentilini le 16 avril 2009, *Propositions pour un deuxième plan santé-environnement*, a préconisé de poursuivre, au titre de la prévention et de la réduction des risques liés à l'environnement, la mise en place des périmètres de protection des captages prévue par le code de la santé publique mais aussi de coordonner cette procédure avec celle qui régit la délimitation des aires d'alimentation des captages définie par le code de l'environnement.

Le deuxième plan santé-environnement (2009-2013), adopté en juillet 2009 et mentionné à l'article 37 de la loi du 3 août 2009, a uniquement repris la première orientation, sans traiter la question de la coordination entre les deux procédures, nouvel exemple parmi bien d'autres de la détestable habitude qui consiste à multiplier et superposer les procédures au titre de législations distinctes.

Le Conseil d'État recommande donc d'harmoniser et même de fusionner ces deux législations dont la superposition est à la fois coûteuse et source d'inutiles complexités.

3.4. Le bilan très médiocre des actions de protection de la ressource

(extrait du rapport « Qualité de l'eau et assainissement en France », délivré par le sénateur Gérard Miquel au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scient. tech., mars 2003)

Les réglementations relatives à la protection des eaux et les actions de prévention des pollutions diffuses ont, au mieux, un bilan médiocre. Lorsqu'un contrôle fait apparaître que 10 % seulement des prélèvements d'eau sont régulièrement déclarés ou autorisés, lorsque l'on constate que guère plus d'un tiers des captages fait l'objet de périmètres de protection, alors qu'il s'agit, pour certains captages, d'une obligation légale vieille de près de 40 ans, lorsque la police de l'eau, handicapée par une organisation anarchique, est absente ou inefficace, lorsque les sanctions ne sont que théoriques, lorsque la loi est régulièrement bafouée et n'est pas appliquée parce qu'elle est inapplicable, alors **tout confirme que**

la protection des eaux, souvent présentée comme une priorité, n'en est pas une.

Les propositions doivent s'inspirer de quelques idées simples. D'une part, il paraît inutile de poursuivre dans des voies qui ont montré leurs limites. Quand une loi n'est pas appliquée pendant 10 à 30 ans, il y a peu de chance qu'elle le devienne sans modification substantielle. La principale modification attendue par tous - par ceux qui gèrent l'eau et par ceux qui la contrôlent-, est la simplification. Aucune réforme ne sera efficace si elle ne parvient pas à simplifier cet enchevêtrement inextricable de dispositions inapplicables.

D'autre part, il n'y a pas d'application efficace qui ne soit soutenue par une volonté politique forte. Il peut être observé que les règles de protection de la ressource sont à peu près les mêmes pour les trois secteurs impliqués dans la qualité de l'eau : l'industrie, les collectivités locales et l'agriculture.

Mais l'efficacité repose sur trois piliers : l'image que souhaite donner une profession, la réglementation et les subventions, ou, en d'autres termes, le désir, la contrainte et l'argent. Quand l'un manque, le succès tarde. Quand les trois sont coordonnés, les résultats apparaissent. Le succès de l'industrie est sur ce point incontestable. La volonté de changer d'image, d'éviter d'être en position d'accusé, la réglementation des installations classées et les subventions des agences de l'eau ont permis des améliorations très sensibles des rejets industriels. Il en va de même pour les collectivités locales qui ont massivement investi dans l'assainissement des eaux usées, longtemps responsables d'une part importante des pollutions des cours d'eau. Même si des accidents restent possibles, même si des efforts restent à conduire, les avancées dans ces deux secteurs sont significatives.

C'est au tour maintenant de l'agriculture de faire sa révolution environnementale.

Elu local depuis trente ans, agriculteur de formation, c'est avec regret que je voyais l'agriculture au banc des accusés, alors qu'elle avait atteint les objectifs que la collectivité lui avait fixés il y a quarante ans. L'agriculture n'est pas seule en cause. La ressource en eau est dégradée parce que l'environnement est dégradé ; il existe aussi de multiples sources de pollutions ponctuelles, individuelles, qui sont dédaignées. L'origine des pollutions est multiple et les responsabilités sont partagées mais il ne faut non plus nier l'évidence : l'agriculture est bien à l'origine de la plupart des pollutions en cause aujourd'hui.

La prise de conscience fait son chemin. Le temps de l'action est venu. La reconquête de la qualité de l'eau se fera avec les agriculteurs et grâce à eux, ou ne se fera pas.

3.5. Les défis pour l'agriculture

(extraits et synthèse de l'avis du CESE, « Une agriculture productive soucieuse de prévenir les risques sanitaires et environnementaux », 2008)

Augmentation de la population mondiale, prise en compte des impacts de son activité sur l'environnement et la santé publique, effets du changement climatique, contribution à la nouvelle donne énergétique, spéculations sur le marché des matières premières, tels sont les défis multiples et concomitants auxquels est aujourd'hui confrontée l'agriculture. Tout cela dans un monde ouvert où joue la concurrence entre grandes puissances agricoles et agroalimentaires. C'est dans ce contexte que l'agriculture doit prévenir et anticiper les risques sanitaires et environnementaux. En France, l'activité agricole dispose d'une palette de solutions pour répondre à ces défis et produire « plus et mieux ».

- **Défi alimentaire** : l'augmentation de la population mondiale (plus de 6 milliards d'individus aujourd'hui, 9 milliards estimés pour 2050) exige l'augmentation de la production agricole afin d'assurer une sécurité alimentaire. Or, on ne pourra pas compter sur un accroissement de la surface cultivée du fait de l'urbanisation et de la désertification. Cela rend nécessaire une concertation entre les usagers des territoires et une « hyper-efficacité » dans l'usage des ressources. La sécurité alimentaire rentre donc au cœur des préoccupations de la politique agricole et alimentaire de l'UE soucieuse, par ailleurs de soutenir une agriculture durable. Une partie du financement accordé dans le cadre de la PAC devrait ainsi être réorientée vers la prévention des risques sanitaires et environnementaux.
- **Défi environnemental et sanitaire** : « La productivité n'est pas le productivisme » (Marcel Mazoyer, chercheur à l'INRA), le secteur agricole doit produire suffisamment tout en prenant en compte le respect de la santé publique et de l'environnement ainsi que les dimensions économiques et sociales du développement durable. La planète constitue, cependant, l'unité sanitaire. En effet, comme les personnes et les biens, les agents infectieux et pathogènes (échanges de parasites : ESB, chrysomèle, grippe aviaire, grippe A) circulent et s'échangent de manière intensive. Dans ces conditions, les informations doivent être collectées au niveau mondial par l'ensemble des organismes en charge de la sécurité sanitaire ; des systèmes d'alerte rapide doivent permettre d'échanger les

informations et d'organiser la police sanitaire. La question de la maîtrise des niveaux de résidus est un enjeu important pour l'activité agricole. Il faut lutter contre les maladies des plantes et les différents ravageurs tout en maîtrisant l'utilisation des intrants (engrais, pesticides...). Il s'agit de concilier alimentation des populations et qualité sanitaire des aliments. Dans un souci d'efficacité globale, il apparaît important de renforcer les précautions pour l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, de développer sensiblement les plans de surveillance des résidus dans les aliments et ingrédients, indigènes comme importés, et les programmes d'épidémiologie-surveillance et de toxico-vigilance, non seulement pour les risques aigus, mais aussi et surtout pour les risques chroniques.

- **Défi énergétique** : l'épuisement des ressources d'origine fossile et le réchauffement climatique place l'agriculture en position de solution alternative. L'objectif n'est toutefois pas de remplacer le pétrole par les biocarburants et la biomasse, mais de proposer un panel de solutions évolutives. Les agro-ressources peuvent être utilisées dans les domaines de l'énergie (carburants), de la chimie (cosmétiques, pharmacie...), et des matériaux (construction automobile, emballages...). L'agriculture, grande consommatrice d'énergie, pourrait être la première utilisatrice de ces énergies renouvelables.
- **Défi climatique, l'eau et la biodiversité** : le CESE juge indispensable de concilier effort de production et gestion optimale des ressources naturelles pour pouvoir disposer durablement d'eau, en qualité comme en quantité suffisantes, d'une biodiversité préservée et de sols vivants. Sous la pression du réchauffement climatique, de l'expansion démographique et des comportements alimentaires, l'eau est devenue l'un des problèmes majeurs du XXI^e siècle. 70 % de l'eau consommée dans le monde sert à l'agriculture (irrigation et élevage) et à l'industrie agro-alimentaire. Or, les investissements consacrés actuellement pour limiter le gaspillage et la pollution de l'eau ne sont pas suffisants pour garantir une disponibilité durable de cette ressource. D'autre part, l'utilisation des sols à des fins agronomiques doit être assortie de l'objectif de ne pas porter d'atteintes irréversibles au milieu naturel. Les écosystèmes, par leur fonctionnement naturel, assurent indirectement des « services » écologiques aux sociétés humaines (maintien de la qualité de l'atmosphère et de l'eau, régulation du climat, fertilisation des sols) ; à ce titre, ils doivent faire l'objet d'une attention particulière.

- **Défi économique, social et territorial :** l'agriculture et les activités qu'elle génère représentent une force économiques et sociale de premier ordre (2 millions d'emplois). L'agroalimentaire est le deuxième employeur industriel de France. La France est le troisième exportateur agroalimentaire mondial et le premier pour les produits transformés. Les productions et les emplois qu'elles suscitent sont profondément ancrés dans les territoires : approvisionnement en matières premières et recrutement de personnels locaux. « *L'agriculture est un secteur à part entière, dont le poids économique, social et stratégique, ajouté à des caractéristiques propres, justifie une politique spécifique* », soulignait le CESE dans un précédent avis « *Quels besoins en services pour l'agriculture au XXI^e siècle ?* ».

Pour relever le défi alimentaire, il faudra produire plus ; pour préserver les ressources naturelles, au premier rang desquelles, l'eau, il faudra produire mieux. Les préoccupations qui entourent le secteur agricole amènent à formuler des demandes multiples et parfois même contradictoires qui concernent aussi bien sa fonction alimentaire que le respect de l'environnement. Des outils de régulation et d'arbitrage entre intérêts divergents doivent par conséquent être mis en place au niveau national – mais aussi européen et mondial –, pour éviter de « *penser séparément* » et concilier droit à la sécurité alimentaire et protection de l'environnement et des ressources naturelles.

3.6. La prévention et anticipation des risques, notamment sanitaires et environnementaux (synthèse de l'avis du CESE de 2008)

Selon l'avis rendu par le CESE le 25 juin 2008, l'agriculture française doit s'attacher à prévenir les risques sanitaires et environnementaux en faisant évoluer les pratiques agricoles. La satisfaction des besoins alimentaires que permet l'activité agricole relève du défi en ce début de millénaire, mais l'opinion publique n'en est pas moins consciente des grands enjeux environnementaux – le Grenelle de l'environnement en est la plus belle preuve. Nous voici entrer dans une ère où toute activité humaine ne pourra s'envisager qu'en minimisant son empreinte écologique négative. C'est donc, finalement, à un double défi que l'agriculture se confronte et doit répondre, l'obligeant à être tout à la fois productive et durable, à « *produire plus et mieux* ».

Le CESE appelle à des efforts supplémentaires en matière de recherche et d'innovation et défend l'idée d'une approche globale des problèmes soulevés. Une production agricole durable doit s'articuler sur une consommation elle aussi durable. Producteurs et consommateurs doivent également adopter un langage commun ce qui suppose que soit soutenues des actions d'information et d'éducation. Monde agricole, communauté scientifique, responsables politiques et société doivent se réunir et échanger dans le cadre de débats publics afin de limiter les controverses, de rétablir une confiance mutuelle et d'assurer la cohérence des politiques publiques intéressant le secteur agricole.

Le CESE tient à rappeler l'importance d'encourager et de généraliser les « bonnes pratiques ». Cela passe, premièrement, par l'optimisation de l'utilisation des intrants phytosanitaires : en cohérence avec les exigences du Grenelle de l'environnement et en fonction de leur substituabilité, les substances pharmaceutiques jugées préoccupantes (cancérogènes, mutagènes, reprotoxiques...) devraient être retirées du marché, la diffusion des méthodes dites alternatives permettant d'envisager une réduction de moitié des usages de produits phytosanitaires en dix ans. La généralisation des « bonnes pratiques » suppose, dans un second temps, un effort dans la formation des exploitants agricoles et de leurs salariés, tant au niveau initial (enseignement) que dans la pratique sur le terrain (geste du quotidien, équipements spécifiques adaptés, normalisés et fiables) ou que dans la formation continue. La diffusion de ces conseils ainsi que le développement de ces pratiques agro-environnementales pourraient être cofinancés par l'Etat et l'Union européenne.

D'autre part, afin de prévenir et d'anticiper les risques de manière efficace, le CESE souligne la nécessité de refonder un pacte entre les citoyens, les agriculteurs, les scientifiques et les responsables politiques sur les objectifs assignés à l'activité agricole et les moyens de les atteindre. Cela permettrait de restaurer la confiance entre la société et les agriculteurs, confiance éffritée en raison de l'application au secteur agricole de la recherche et de l'innovation souvent perçues comme des menaces plus que comme un progrès. La société tend aujourd'hui de plus en plus à percevoir la science comme complice des intérêts économiques et redoute ainsi la non maîtrise des risques. Cette crise de confiance date des années 1970, époque où sont parus les premiers ouvrages sur la crise écologique et le risque alimentaire. Le rétablissement de la confiance indispensable passe notamment par une bonne utilisation du concept nouveau de « principe de précaution », inscrit dans la Charte de l'environnement – et intégré à la Constitution depuis le 1^{er} mars 2005 –, mis en exergue par le Grenelle de l'environnement et les travaux de la Commission Attali. Le principe de précaution n'est rien d'autre que la simple obligation de prudence assortie de cette particularité qu'il a trait à une incertitude scientifique, c'est-à-dire à des

situations où le risque n'est pas avéré mais seulement suspecté. Souvent considéré comme un frein à la recherche et à l'innovation – si ce n'est qu'il les stimule dans le sens du développement durable –, le principe de précaution ne doit toutefois pas conduire à ne rien faire. Des mesures immédiates doivent être prises pour protéger les personnes mais il faut décider vite et en proportion des risques que l'on connaît.

Le renforcement de la gestion collective des risques sanitaires et environnementaux permettrait également le rétablissement espéré de ce pacte. Les pouvoirs publics ne pouvant pas tout faire seuls, ils sont amenés à associer les parties prenantes à la question qu'ils gèrent. L'expertise scientifique peut ainsi être réhabilitée aux yeux de la société, car replacée dans sa dimension collective et pluridisciplinaire. Pour que l'opinion reprenne confiance, la rigueur de la procédure respectée par les experts doit être rendue publique. L'enjeu est de ne pas laisser le monopole de la communication à quelques scientifiques, compétents sur un domaine spécifique, s'exprimant en leur nom propre en s'appropriant le rôle de lanceur d'alerte, alors que cette mission a été confiée par la loi à des agences nationales publiques. Le public a un rôle à jouer dans ce processus de gestion en prenant part à la réflexion et à la délibération sur les risques collectifs pouvant affectés la santé publique et l'environnement. Doit ainsi être revue l'ingénierie du débat public, modalité adéquate pour fixer l'acceptation sociale du risque. Il convient de construire le débat public afin d'assurer un réel échange d'informations et la conciliation fructueuse d'opinions contradictoires. Quoi qu'il en soit, les différents outils offerts par la démocratie environnementale semblent devoir être mobilisés, et le CESE, représentant la société civile dans toute sa diversité, se propose d'encadrer les échanges.

Il s'agit pour le CESE, dans cet avis, de prôner la construction d'une agriculture productive, consciente de sa fonction nourricière, car le défi alimentaire est plus que jamais une réalité face à l'expansion démographique. Cette agriculture devra toutefois être sûre et écologiquement responsable, dans le droit fil des engagements du Grenelle de l'environnement qu'il convient d'adapter aux réalités du terrain. En France comme ailleurs, une nouvelle ère s'ouvre pour l'agriculture. Pour la rendre réellement durable, elle devra être fondée sur des bases économiques, sociales

et environnementales économiquement soutenables pour l'ensemble des acteurs de la filière et la société dans son entier.

4. BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- Avis du CESE, « La réforme de la politique de l'eau », présenté par M. René BOUE, novembre 2000.
- Avis du CESE, « Une agriculture productive soucieuse de prévenir les risques sanitaires et environnementaux », présenté par M. Michel PRUGUE, juin 2008.
- Avis du CESE, « Les activités économiques dans le monde liées à l'eau », présenté par Mme Marie-José KOTLICKI, novembre 2008.
- Cour des comptes, « La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne », février 2002.
- Rapport « *Qualité de l'eau et assainissement en France* », remis au Sénat par M. Gérard MIQUEL, sénateur du Lot, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, mars 2003.
- Rapport public du Conseil d'Etat, « *L'eau et son droit* », 2010.
- I. DOUSSAN, *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, L'Harmattan, 2002.
- K. PARRIS et W. LEGG, « *L'eau en agriculture : de l'abus à une utilisation durable* », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 254, mars 2006.
- G. GLEYES et T. RIEU, *L'irrigation en France. Etat des lieux 2000 et évolution*, CEMAGREF, 2004.
- D. ROCHA, *Le temps de l'eau rare du Moyen-Age à l'époque moderne*, In : *Annales. Economies, Sociétés, Civilisation*, 39^e année, n° 2, 1984, p. 383-399.

Table ronde 2

Les usages domestiques

1. PROBLEMATIQUE

Cette table ronde est consacrée aux usages domestiques de l'eau. Elle traite des questions relatives à la protection de la qualité de l'eau (surtout de l'utilisation des eaux pluviales, de la réutilisation des eaux usées et des questions d'assainissement). On pourra également évoquer la question de la satisfaction des usagers (outils de mesure et participation aux commissions consultatives des services publics locaux) et celle de l'introduction d'une éventuelle action récursoire de l'Etat contre les collectivités qui méconnaîtraient les directives communautaires.

2. INTERVENANTS



**Présidente de la table ronde
Florence DENIER-PASQUIER,**
conseillère au CESE, représentante de
l'association France Nature
Environnement (FNE)

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Grenoble, Florence Denier-Pasquier s'est ensuite formée au droit de l'environnement à l'Université de Nantes. Juriste spécialisée en droit de l'eau, elle est co-rédactrice des fascicules dédiés à cette thématique aux éditions du Jurisclasseur. Formatrice indépendante, elle intervient régulièrement auprès des collectivités territoriales et de leurs agents, notamment sur les politiques locales de gestion de l'eau. Bénévole depuis plus de dix ans au sein du mouvement *France Nature Environnement* (FNE) et de son réseau juridique, ses activités associatives l'ont conduite à intervenir sur de nombreux dossiers, plus particulièrement sur la gestion de l'eau potable et l'irrigation dans le département du Maine-et-Loire. Elle a été récemment désignée au CESE au sein du nouveau collège de la protection de la nature et de l'environnement.



Marc CENSI, médiateur de l'eau
Ingénieur-conseil et diplômé de l'école catholique des arts et métiers (1956), Marc Censi a été élu maire de Rodez de 1983

jusqu'en 2008 et président de la région Midi-Pyrénées de 1987 à 1998. Le 27 octobre 2009, Marc Censi a été nommé médiateur de l'eau. Son rôle est de favoriser le règlement amiable des litiges pouvant survenir entre les consommateurs et les entreprises qui gèrent les services publics d'eau et d'assainissement.



**Alain CHOSSON, vice-président de
l'association Consommation, logement
et cadre de vie (CLCV)**

Alain CHOSSON est vice-président chargé des questions de développement durable à la CLCV (Consommation, Logement et Cadre de Vie), une des deux associations françaises généralistes de consommateurs et usagers. Il est également rédacteur en chef de « Cadre de Vie », magazine de la consommation citoyenne, créé en 1976. Membre du CNDDGE, il a participé au comité de pilotage des appels à projets « Agendas 21 locaux », aux travaux sur l'évaluation des politiques publiques de protection de la ressource en eau, sur la politique de la ville, l'énergie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le commerce équitable, etc. Il a rédigé avec Pierre Saglio (Président d'ATD Quart Monde) le rapport *Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation dans le cadre de la préparation du pacte de solidarité écologique*. Il est co-auteur de guides pratiques (*Mieux gérer l'eau*), de brochures (*La protection de notre environnement commence dans notre logement*, *Pesticides : comment s'en passer ou mieux les utiliser*) et de l'ouvrage *Acteurs du développement durable, vers une consommation citoyenne*.



**Odile GAUTHIER, directrice de l'eau
et de la biodiversité au ministère de
l'écologie, du développement durable,
des transports et du logement**

Odile Gauthier est ingénieur général des mines, diplômée de l'École normale supérieure (1981) et de l'École des mines de Paris (1988). Nommée chef de la division *Environnement et Contrôles Techniques* à la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) Languedoc-Roussillon (1988), Odile Gauthier rejoint ensuite le ministère de l'environnement pour y

exercer différentes responsabilités (service de l'environnement industriel, direction des études économiques et de l'évaluation environnementale). Par ailleurs, elle a également exercé la fonction de rapporteur à la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes (1996-2000) et de chargée d'affaires à l'Agence française pour les investissements internationaux (2001-2003). Depuis février 2009, elle est directrice de l'eau et de la biodiversité à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) au ministère de l'écologie.



Marc GENTILINI, président de l'académie de l'eau, professeur de médecine

Professeur de médecine, spécialiste des maladies infectieuses, Marc Gentilini a été chef du service maladies infectieuses et tropicales à l'hôpital de La Pitié-Salpêtrière, à Paris. Ancien président de la Croix-Rouge française, il a également été membre de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

Aujourd'hui, il est membre de l'académie de médecine et préside l'académie de l'eau.



Paul de VIGUERIE, conseiller au CESE, rapporteur sur « les usages domestiques de l'eau »

Ingénieur agronome (ENSAM) et titulaire d'une maîtrise de sciences économiques à l'IAE de Montpellier, Paul de Viguerie est membre du CESE. Il a auparavant occupé les postes de chef de service puis de directeur général de chambres d'agriculture (1969 à 1985). En 1985, il est nommé directeur général adjoint du conseil général de l'Aveyron en 1985, et également directeur général de l'assemblée des départements de France (ADF) jusqu'en 2004. De mai 2004 à juin 2007, il est chargé des relations avec les collectivités territoriales et les communes forestières à l'office national des forêts (ONF). Enfin, de novembre 2007 à juin 2010, il devient chargé de mission à la caisse des dépôts et consignations (CDC). En 2009, il est le rapporteur de l'avis du CESE sur « les usages domestiques de l'eau ».

3. DOCUMENTS DE REFERENCE

3.1. Les usages domestiques de l'eau

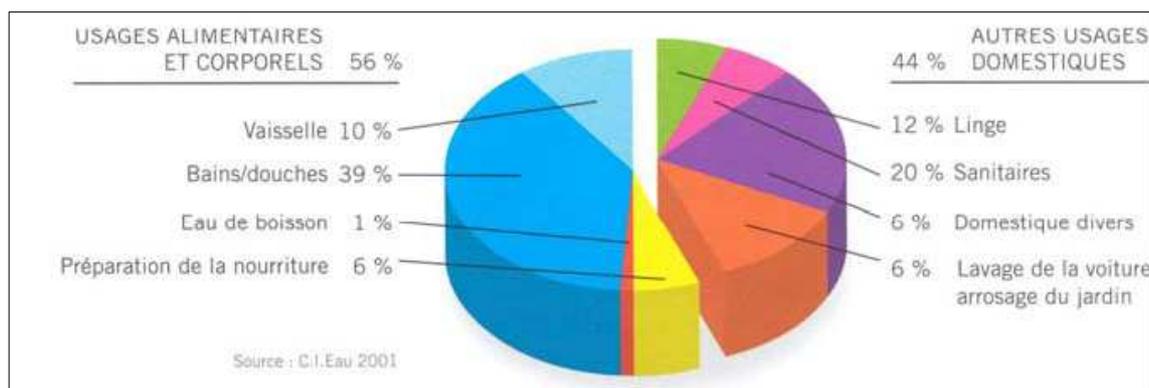
(extrait de l'avis du CESE, « Les usages domestiques de l'eau », 2009

Le Code de l'environnement définit l'usage domestique de l'eau en ces termes : « constituent un usage domestique de l'eau, au sens de l'article L.214-2, les prélèvements et les rejets destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des personnes physiques propriétaires ou locataires des installations et de ceux des personnes résidant habituellement sous leur toit, dans les limites des quantités d'eau nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à la consommation familiale de ces personnes. » (Article R.214-5).

Cette définition fonde la saisine du Conseil économique, social et environnemental sans en délimiter strictement les contours.

L'eau potable peut en effet avoir des usages domestiques et des usages non domestiques. Les usages domestiques concernent les ménages et de nombreux services publics accueillant des usagers (écoles, hôpitaux etc.). L'eau potable peut également être utilisée pour des usages non domestiques, comme l'alimentation des bornes incendie.

À l'intérieur de chaque logement l'eau potable est également utilisée pour différents usages, comme l'indique le graphique ci-après (**Répartition de la consommation quotidienne d'eau selon ses différents usages domestiques** Source : CIEau 2001) :



Selon le Centre d'information des entreprises et services d'eau et d'assainissement (CIEau), la consommation domestique représente en moyenne 137 litres par jour et par habitant. La répartition de la consommation quotidienne d'eau potable varie selon ces différents usages car la distribution d'eau n'a pas pour seul objet de couvrir les besoins domestiques.

Au total, sur 33,5 milliards de m³ prélevés en France chaque année dans le milieu naturel (un peu plus de 7 % des précipitations annuelles), 6 milliards de m³ sont consacrés à la distribution d'eau potable. Ces 6 milliards de m³ d'eau prélevés sont ensuite traités et distribués.

Il convient de distinguer les notions de prélèvement brut et de consommation nette. Le ratio entre volume prélevé et volume consommé est en effet très variable d'une activité à l'autre. À titre d'exemple, le secteur de la production d'énergie, auquel est destiné plus de la moitié des prélèvements, n'est que le troisième consommateur puisque la majorité des volumes prélevés est restituée au milieu après usage. C'est pourquoi la pression sur la ressource ne peut être évaluée qu'à l'aune des volumes d'eau consommés, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas rejetés à l'endroit où ils ont été prélevés. La consommation nette peut être calculée annuellement et également sur la saison estivale, laquelle peut entraîner des tensions sur l'approvisionnement, notamment dans les communes touristiques d'autant que si les prélèvements pour les usages industriels sont faibles en cette saison, l'agriculture atteint son pic de production et donc de consommation d'eau. Par grandes catégories d'usages, les prélèvements et les consommations s'établissent comme suit :

La répartition des usages de l'eau en France

Usages	Énergie	Eau potable	Industrie	Agriculture
Prélèvements bruts (34 milliards de m ³) (IFEN)	57 %	18 %	10 %	15 %
Consommations nettes (6 milliards de m ³) (IFEN)	22 %	24 %	6 %	48 %
Consommation nette estivale (D4E)	9 %	10 %	2 %	79 %

Source : MEEDDAT. La fourniture d'eau potable à usage domestique, qui correspond au quart de la consommation, repose sur l'existence d'un service public de l'eau. Ce service couvre d'une part le prélèvement de l'eau dans le milieu naturel, sa potabilisation et sa distribution aux consommateurs, d'autre part la collecte et le traitement des eaux usées avant rejet dans le milieu naturel. Ces deux services sont dissociables.

En revanche, il n'existe aucune disposition légale instaurant une obligation de raccordement au réseau collectif pour les usagers. Les particuliers disposant de leur propre alimentation doivent simplement le déclarer à la mairie.

3.2. L'utilisation des eaux pluviales

Extrait du rapport « Qualité de l'eau et assainissement », Sénat, 2003

La prévention contre les pollutions des eaux pluviales

La pollution issue du ruissellement des eaux de pluie est inévitable, mais ses inconvénients peuvent être limités par quelques mesures simples.

Il faut partir du constat que l'essentiel de la pollution des eaux de ruissellement est sous forme particulaire et peut donc être aisément stoppée par décantation. Les procédés de rétention d'eau (bassins tampon, chaussées réservoirs, fossés...) sont simples et efficaces et tout ce qui favorise cette décantation doit être encouragé. A défaut de ce type de traitement, les polluants s'accumulent dans les sédiments, générant des pollutions qui sont évacuées vers l'aval lors des épisodes de hautes eaux et qui devront être traitées dans l'avenir (il n'y a encore pratiquement rien de fait sur ce sujet).

Dans cette optique, **l'imperméabilisation massive des sols est évidemment un non-sens**. Les effets sur les inondations sont connus. Les effets sur la pollution des eaux de pluie le sont moins mais sont tout aussi importants. L'imperméabilisation aggrave la pollution des eaux de ruissellement. Il faut donner à la pluie des espaces d'écoulement, de stockage provisoire. Ce constat conduit à encourager plusieurs dispositifs connus sous le nom de « techniques alternatives » afin que l'urbanisation ne conduise pas inéluctablement à l'imperméabilisation des sols.

Trois types de disposition peuvent être évoqués :

L'entretien des surfaces au sol

Les actions de sensibilisation de personnels appelés à utiliser des produits polluant l'eau doivent être encouragées (personnels des parcs et jardins,

pompiers... Une réflexion sur de nouveaux modes d'entretien des voiries doit aussi être lancée. Le nettoyage des trottoirs par balayage, comme le lessivage des chaussées, est souvent inutile, voire contre productif. 50 % de polluants sont fixés sur des particules inférieures à 40 microns (40 millièmes de millimètre) qui ne sont pas enlevés par balayage. Certains revêtements de chaussée ont un pouvoir filtrant très important et ont une grande capacité d'absorption, mais ils sont très vulnérables au colmatage lors des infiltrations. Dans ces deux cas, des techniques d'aspiration paraissent mieux adaptées.

L'aménagement urbain

La régulation des débits est traditionnellement obtenue par des techniques centralisées, de type bassin de rétention, en amont des villes. Les techniques alternatives misent davantage sur les micro-stockages au sein même de la ville : chaussée réservoir, espaces verts aménagés, fossés aménagés en centre ville (rebaptisées « noues »), toits stockants (à l'exception évidemment des toits en zinc ou à fixations en plomb...). Ces aménagements peuvent être intégrés dans les équipements publics tels que l'utilisation des sous-sols du stade de France à Paris et des parkings inondables à Marseille (un « étage mort » représente 15.000 m³ et permet de descendre le niveau de l'eau de 3 à 4 cm, un impact apparemment faible mais qui permet parfois de descendre au-dessous du seuil d'inondation).

La réglementation

Ces équipements peuvent être complétés par une action réglementaire, sous forme de sorte de « **plans de zonage pluvial** » visant à stopper le processus d'imperméabilisation des sols. La ville de Bordeaux, a innové en 1987 en intégrant ce risque dans les plans d'occupation des sols, en prévoyant que tout aménagement ne devait rejeter que le débit correspondant à une imperméabilisation de 30 % de la surface. A Rennes, la limite d'imperméabilisation est

fixée hors centre ville à 40 %. Les constructeurs et aménageurs qui ne peuvent respecter ce coefficient doivent réduire les débits de ruissellement par des systèmes de stockage provisoire.

Un tel zonage est prévu par l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales mais cette obligation légale prévue dans des cas très restrictifs est mal respectée.

Ce système pourrait utilement être généralisé dans les grandes villes ; et dans toutes les villes situées en amont de prises d'eau utilisées pour la fabrication d'eau potable.

Annexe 1 - LES EAUX PLUVIALES À PARIS

Source : Audition de M. Daniel Thévenot, professeur à l'université Paris XII, Centre d'enseignement et de recherches sur l'eau – CEREVER.

Il y a une interaction entre la ville et la pluie. La pluie en ville, polluée quand elle tombe, devient très toxique quand elle s'écoule. La ville a même un effet sur la quantité de pluie. « *La ville, par sa structure et ses émissions polluantes, est susceptible de jouer un rôle sur le déclenchement des précipitations. La ville a un rôle pluviogène : en particulier à Paris, il pleut en moyenne 30 % de moins les samedis et dimanches, que les jeudis et vendredis, jours où l'accumulation des émissions polluantes est au maximum* » (B. Chocat, encyclopédie de l'hydrologie urbaine et de l'assainissement, 1997).

La qualité de l'eau de pluie à Paris est liée à l'importance des retombées atmosphériques. Les retombées de plomb ont été divisées par 10 en 5 ans depuis l'élimination du plomb dans l'essence : le flux de métaux des retombées atmosphériques sèches et par temps de pluie pour le bassin de la Seine a été estimé à plusieurs dizaines de tonnes. Ces flux sont de 2 (plomb) à 10 (cadmium) fois plus importants que les flux annuels de la Seine à son estuaire.

Retombées atmosphériques dans le bassin de la Seine* (en tonnes par an)		
	1995	2000
Cadmium	24	18
Cuivre	540	230
Chrome		35
Plomb	2 000	180
Zinc	5 000	1 200

* 2 500 km² urbanisés + 62 500 km² ruraux

Source : Daniel THÉVENOT, Michel MEYBECK et Laurence LESTEL, Métaux lourds, Bilan de synthèse PIREN SEINE, février 2002.

Estimation de la répartition des surfaces à Paris *		
Toitures	54 %	Imperméabilisation totale : 90 % Coefficient de ruissellement : 0,78
Chaussées	23 %	
Cours	23 %	

* Calculs sur les 42 hectares des 3e et 4e arrondissements (le marais)

Il y a une interaction entre les retombées atmosphériques et les surfaces puisque l'eau, acidifiée par la présence des gaz polluants agresse les matériaux sujets à la corrosion, notamment les toitures et gouttières en tôle zinguée (92 % du zinc dans les eaux

de ruissellement est apporté par les toitures). Ainsi, l'eau de ruissellement se charge de matières en suspension et surtout de métaux toxiques au cours de son trajet. La concentration en substances métalliques augmente considérablement.

Concentration de métaux (mg/l) au cours du ruissellement de l'eau de pluie à Paris					
	Pluie	Chaussée	Toiture	Réseau	seuil de potabilisation
Zinc	0,1	8	20	15	3-5
Plomb	0,1	1,1	30	20	0,05

Par temps d'orage, 1,3 million de m³ d'eau sont évacués dans la Seine. Le débit double en quelques heures (de 100 m³/seconde à 200 m³/seconde). Cette eau, qui n'a subi aucun traitement et qui provient des eaux usées domestiques et du ruissellement est très chargée de matières en suspension sur lesquelles des métaux et hydrocarbures se sont accumulés. L'essentiel des éléments transportés est sous forme

particulaire, et non sous forme dissoute (comme dans l'eau météorite). Cette forme particulière est cependant plus facile à éliminer par décantation dans les rivières. Les métaux se retrouvent d'ailleurs massivement dans les sédiments fluviaux et les boues de dragage, notamment près des barrages.

Masses métalliques associées aux sédiments dragués en région parisienne (moyenne 1999-2000 en tonnes/an)			
Cadmium	Cuivre	Plomb	Zinc
0,1	3,3	5,4	19,5

Annexe 2 - LE RÉGIME JURIDIQUE DES EAUX PLUVIALES

Source : Sénat, service des Collectivités territoriales.

Le régime légal des eaux pluviales est déterminé par les articles 640 à 643 du code civil. L'article 640 pose en principe, une servitude dite « d'écoulement des eaux » qui s'applique dans les rapports entre

propriétés riveraines et voies publiques. Les voies publiques doivent recevoir les eaux qui s'écoulent naturellement des propriétés riveraines et, éventuellement, de celles qui proviennent des toits par l'intermédiaire de gouttières (article 681 du code civil).

Le respect des servitudes d'écoulement combiné aux pouvoirs de police du maire pour garantir la commodité de circulation et la conservation des voies publiques (articles L. 2212-1 et L.2212-2 du CGCT) entraîne :

- l'interdiction ou la modification des gouttières d'écoulement des eaux pluviales qui provoquent la destruction ou la détérioration des voies publiques (Conseil d'Etat, 30 juillet 1909) ;

- l'application d'une contravention de 5e classe pour rejet sur la voie publique de substances pouvant incommoder le public, menacer la salubrité ou la sécurité publique (articles L. 2122-21 du CGCT et R. 116-2 alinéa 4 du code de la voirie routière) ;

- l'entretien obligatoire des fossés limitrophes des chemins ruraux avec capacité d'injonction du maire (article R. 161-21 du code rural) ; il faut noter que, dans ce cas, le maire ne peut faire exécuter d'office les travaux ;

- l'obligation d'assurer l'écoulement des eaux pluviales même en cas de travaux sur les voies publiques. Le maire doit donc surveiller ces travaux et le cas échéant, faire réaliser tout ouvrage, pour respecter ce droit d'écoulement (article L. 2122-21 du CGCT) ;

- la possibilité de construire des ouvrages permettant de canaliser des eaux pluviales (article 641 2e alinéa du code civil) sans que ces ouvrages ne créent ni n'aggravent la servitude d'écoulement des eaux prévue par le code civil ;

- l'obligation pour les communes de délimiter 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 et de ruissellement », ainsi que les « zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement » (article L. 2224-10 du CGCT).

■ **Extrait du Rapport du Conseil d'Etat, « L'eau et son droit », 2010**

L'utilisation accrue des eaux pluviales

Une des voies pour limiter les prélèvements dans les eaux superficielles ou les nappes souterraines consisterait à substituer des eaux pluviales récupérées sur place à l'acheminement jusqu'à chaque habitation ou site de production d'eau potable traitée.

Des usages potentiels multiples

Lorsque l'eau pluviale est récupérée dans un réseau séparatif, elle peut, souvent après décantation et traitement lorsqu'elle s'est chargée de particules dans l'air ou de polluants au cours de son ruissellement, faire l'objet d'usages multiples. Les experts distinguent volontiers entre les eaux pluviales récupérées sur les toitures, les moins polluées, et celles récupérées sur la voirie, beaucoup plus chargées en polluants. Leur emploi industriel ou à l'extérieur de l'habitation ne soulève guère de difficulté de principe, hormis d'ordre écologique et économique ou financier : il faut construire des infrastructures aux capacités de plus en plus importantes pour faire face aux précipitations d'ampleur exceptionnelle et décanter ces eaux à très grande vitesse avant de les stocker dans des réservoirs artificiels ou dans les lacs. La concentration d'eaux pluviales est particulièrement importante en ville, car l'extension urbaine et périurbaine et l'imperméabilisation croissante des sols ont multiplié les voiries desservant les habitations et les zones d'activité économique et les volumes d'eau drainés.

Ne pose pas non plus de problème l'emploi d'eaux pluviales pour l'irrigation, l'arrosage des parcs publics ou des équipements sportifs comme les golfs, qui comptent désormais parmi les grands consommateurs d'eau en raison de leur développement récent, le remplissage des piscines ou encore par des services de nettoyage de la voirie ou d'incendie qui pourraient dans cette hypothèse cesser d'utiliser de l'eau potable. On évoque aussi en pointillé, dans le cadre d'une gestion du grand cycle de l'eau (cf. 2.1.10.), la possibilité de recharger grâce à elles les nappes alluviales en période hivernale mais aucun projet en ce sens ne s'est encore concrétisé.

Des risques pour la santé publique à prendre en considération

Mais on peut aussi être tenté d'utiliser, comme aux Pays-Bas, l'eau pluviale à des fins domestiques à l'intérieur des habitations (pour le lavage, le chauffage, les installations sanitaires...), avec des risques accrus pour la santé publique. En conséquence, plusieurs pays européens, comme l'Allemagne, ont durci leur législation sur l'usage de l'eau de pluie. En France où un quart des maisons individuelles sont déjà équipées d'un récupérateur d'eau de pluie, l'article 49 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, rompant avec une tradition solidement établie d'utilisation exclusive de l'eau potable pour tous les usages domestiques à l'intérieur de l'habitation, a ouvert la voie à une meilleure utilisation des eaux de pluie, avec à la clé un crédit d'impôt de 25 % sur une dépense d'équipement plafonnée à 16 000 € pour un ménage. Un arrêté du 21 août 2008 relatif à la récupération des eaux de pluie et à leur usage à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments a autorisé les usages domestiques extérieurs des eaux de pluie collectées à l'aval de toitures inaccessibles et certains usages intérieurs (lavage des sols ; évacuation des excréta) et, à titre expérimental, l'utilisation de ces

eaux pour le lavage du linge avec un dispositif de traitement adapté et déclaré auprès du ministre de la Santé. Ce même arrêté prévoit en outre que « *l'arrosage des espaces verts accessibles au public est effectué en dehors des périodes de fréquentation du public* », ce qui représente une contrainte pour les communes. Un second arrêté du 17 décembre 2008 organise le contrôle des installations intérieures distribuant des eaux non potables, qui font l'objet d'une déclaration en mairie (art. R. 2224-19-4 du CGCT), et autorise, en application de l'article 57 de la loi du 30 décembre 2006 (art. L. 2224-12 du CGCT) l'accès aux propriétés privées par un agent du service public en vue de contrôler les installations intérieures et les ouvrages de prélèvement qui doivent être maintenus en bon état de fonctionnement par le propriétaire ou l'utilisateur et vérifiés au moins une fois par an. Le Conseil supérieur d'hygiène publique de France (*avis concernant la position relative aux enjeux sanitaires liés à l'utilisation d'eau de pluie pour les usages domestiques*, 5 septembre 2006) et la direction générale de la santé se sont prononcés contre l'utilisation des eaux pluviales à l'intérieur des habitations.

Alors que la plupart des rares réseaux séparatifs d'eau brute ou de distribution d'eaux pluviales qui existaient dans les villes ont été progressivement fermés par les communes et par les délégataires de service public dans les années 1980 et 1990 par souci d'éviter les mélanges, nuisibles pour la santé, entre eaux différentes, l'inflexion de la politique française de l'eau dans ce domaine vient d'être confirmée par l'article 27 septième alinéa de la loi du 3 août 2009 : « *La récupération et la réutilisation des eaux pluviales et des eaux usées seront développées dans le respect des contraintes sanitaires en tenant compte de la nécessité de satisfaire les besoins prioritaires de la population en cas de crise.* » Cette inflexion pose deux questions nouvelles. La première est d'ordre juridique et financier.

Vers la reconnaissance d'un nouveau SPIC ?

Si la France envisage une utilisation à plus grande échelle des eaux pluviales pour des usages aussi divers que l'agriculture, l'industrie, l'entretien des parcs, jardins ou équipements sportifs... voire la consommation domestique, pourra-t-elle maintenir longtemps une nature administrative au service de collecte des eaux pluviales et un financement par le budget général des collectivités territoriales ?

Pour le Conseil d'État, la possibilité de conférer une valeur économique positive aux différentes catégories d'eaux et notamment aux eaux brutes et aux eaux pluviales – alors que la valeur de ces dernières est aujourd'hui négative si on leur affecte les coûts de collecte dans un réseau séparatif et de traitement – devrait logiquement conduire à faire basculer à son tour ce service dans la catégorie des SPIC, avec l'avantage de provoquer au passage une clarification et une simplification salutaires du maquis juridique et budgétaire actuel. Mais, pour y parvenir, il faut préalablement définir un modèle économique

particulier à l'utilisation de toutes ces eaux. La Ville de Paris, qui doit décider d'investir ou non dans la modernisation de son réseau de distribution d'eau brute prélevée dans la Seine et le canal de l'Ourcq, a consacré une conférence de consensus à ce sujet en décembre 2009 qui a majoritairement conclu en faveur du maintien d'un réseau d'eau brute en milieu urbain. Elle va poursuivre ses réflexions au sein d'un groupe de travail avant d'organiser un débat au conseil de Paris fin 2010. Cette démarche originale confirme que les collectivités territoriales ne disposent pas à l'heure actuelle des instruments d'un diagnostic quantitatif et qualitatif sur la disponibilité et l'utilisation potentielle de l'ensemble de leurs ressources en eau.

Vers une dissociation du financement des trois SPIC locaux ?

La seconde question a été entrevue par le Conseil économique, social et environnemental qui relève que les eaux pluviales réinjectées dans les réseaux collectifs d'assainissement ne donneront lieu à aucune facturation, puisque la facture d'assainissement est établie sur la base de l'eau potable consommée (*Les Usages domestiques de l'eau*, avis présenté par Paul de Viguierie, 2009, p. 30). Sur ce point, le code général des collectivités territoriales ne comporte pas encore la solution adaptée et l'arrêté du 21 août 2008 se borne à prévoir que les dispositifs de récupération des eaux pluviales doivent être en mesure d'évaluer les volumes d'eau de pluie rejetés dans les réseaux d'assainissement.

Une utilisation accrue des eaux pluviales pourrait dès lors conduire à autonomiser le financement du service de collecte des eaux pluviales – ce qui irait de pair avec sa transformation en SPIC financé par une redevance pour service rendu éventuellement calculée par référence à la valeur servant d'assiette à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties – et/ou à remettre en cause les modalités de financement du service d'assainissement, aujourd'hui exclusivement assis sur la quantité d'eau potable consommée et non pas sur la quantité d'eaux usées ou pluviales injectée dans ce réseau. Ce débat sur la double déliaison entre service d'alimentation en eau potable et service d'assainissement, d'une part, et service d'assainissement et service de collecte des eaux pluviales, d'autre part, et sur leur mode – respectif ou lié – de financement, déjà passablement obscur pour les non-spécialistes, l'a été rendu davantage encore par la faculté, ouverte par la loi du 30 décembre 2006 (art. L. 2333-97 du CGCT), reconnue aux collectivités territoriales d'imposer aux propriétaires de terrains et d'immeubles d'une superficie supérieure à 600 m² et raccordés aux installations de collecte le paiement d'une taxe annuelle sur les eaux pluviales dans la limite de 0,20 €/m², avec un abattement de 10 à 90 % de son montant pour les contribuables qui auront réalisé des équipements évitant le déversement de telles eaux dans les ouvrages publics. Ce texte de compromis suscite plusieurs lectures : s'agit-il d'un premier pas vers un financement autonome de la collecte des eaux

pluviales, d'une pénalité à l'encontre des « bétonneurs » qui surchargent les réseaux d'assainissement en imperméabilisant les sols à l'excès ou d'une mesure d'incitation à l'investissement dans des installations permettant de réutiliser la ressource ? La réponse n'est pas claire.

Autrement dit, quelle conception technique, économique et juridique des eaux pluviales la France souhaite-t-elle promouvoir ? S'agit-il d'une ressource marginale qui demeure traitée comme une activité accessoire et liée à la collecte des eaux usées, industrielles ou domestiques, et qui permet, par un « effet chasse d'eau », de nettoyer périodiquement les réseaux d'assainissement, ou d'une véritable ressource présentant une valeur en tant que telle et se prêtant à des usages spécifiques susceptibles d'être tarifés ? Comme souvent, notre pays est resté au milieu du gué : les réseaux d'assainissement et de collecte des eaux pluviales demeurent pour une large part unitaires ; l'assainissement est entièrement facturé à l'utilisateur domestique sur la base de la consommation d'eau potable ; les eaux pluviales, pour la plupart rejetées dans les réseaux d'assainissement, ne sont pas toutes dépolluées et ne donnent lieu en principe à aucune facturation auprès des usagers et à aucune redevance ; les agences de l'eau ne s'occupent pas des eaux pluviales de peur d'avoir à les financer, en plus de tout le reste...

Il s'agit donc pour l'État de prendre une décision structurante pour le long terme : le service public local – demain intercommunal – de l'eau repose-t-il sur un, deux ou trois services individualisés, ayant tous la nature d'un SPIC et tous financés par une redevance ayant une assiette distincte et ses propres règles de facturation ? **Le Conseil d'État estime, en l'état de ses informations, que c'est la cible qu'il faut viser à terme mais que cela mérite un débat approfondi.**

Évaluer la récente mesure d'incitation fiscale à la récupération domestique des eaux pluviales

Parmi ses recommandations, le Conseil économique, social et environnemental souligne la nécessité d'une évaluation de la mesure fiscale d'incitation à la récupération domestique des eaux de pluie, sans en exclure la réorientation ou la suppression. **En réalité, l'évaluation devrait être, pour l'habitation, autant économique que sanitaire ou fiscale. Car beaucoup d'experts doutent de la rationalité économique du double investissement dans deux réseaux distincts à l'intérieur d'une même habitation.** Eu égard à la modicité des volumes moyens d'eaux potable et pluviale utilisés à l'intérieur du domicile et donc des chiffres d'affaires potentiels en cause, cet investissement systématique dans un double réseau domestique intérieur est-il justifié et amortissable pour les particuliers dans un délai raisonnable ? Cette question devrait être impérativement éclaircie avant de généraliser, le cas échéant, l'utilisation des eaux de pluie à l'intérieur des habitations. **De rares études partielles existent sur l'intérêt d'un double réseau d'eau potable et d'eau brute en milieu périurbain ou dans les lotissements récents, en particulier pour**

l'arrosage des jardins. Le Conseil d'État recommande d'en conduire de plus solides et de plus complètes pour disposer de bilans coûts/avantages pour toutes les parties intéressées.

Une autre question très délicate, celle de l'entretien dans la longue durée de ce second réseau interne aux habitations privées, mérite aussi d'être soigneusement examinée : **au vu de la triste expérience dont la France peut se prévaloir en matière d'assainissement non collectif et du risque élevé que les propriétaires privés n'assurent pas mieux l'entretien de ce second réseau de distribution d'eau que celui de leur équipement d'assainissement individuel, le Conseil d'État doute sérieusement que l'État ait intérêt à encourager la duplication des réseaux domestiques privés et à créer ainsi à terme pour les communes un second casse-tête et un second problème insoluble qu'elles auront pourtant inéluctablement à gérer eu égard à ses répercussions probables sur la santé publique.**

Au total, la récupération et une meilleure utilisation des eaux pluviales sont des moyens mobilisables pour mieux gérer la ressource globale en eau. C'est une solution à mettre prioritairement en œuvre dans les pays faiblement dotés en eau. Compte tenu de l'abondance relative qui y prévaut encore, ce n'est pas une solution qui s'impose instantanément à l'échelle de la France entière. En revanche, **leur utilisation accrue pourrait fournir une solution localement opportune dans certaines régions subissant une pénurie d'eau et pour certains usages autres que ceux qui prennent place à l'intérieur de l'habitation, par exemple l'irrigation, si on parvenait à les stocker dans des conditions acceptables. Cette flexibilité du calendrier devrait être mise à profit pour que le Comité national de l'eau puisse étudier dans la sérénité toutes les questions de principe posées ci-dessus avant que le Parlement ne les tranche à son tour.** En attendant, une veille technologique devrait être entretenue et des équipements ou des réseaux séparatifs pilotes testés pour que les opérateurs français maîtrisent les nouvelles technologies correspondantes et puissent les exploiter à l'étranger.

3.3. La réutilisation des eaux usées

Extrait du rapport « *Qualité de l'eau et assainissement* », Sénat, mars 2003

Réutiliser les eaux usées d'une collectivité consiste à récupérer les eaux issues des stations d'épuration, les stocker et les utiliser pour des usages variés qui n'exigent pas de l'eau potable : arrosage en milieu urbain, utilisations industrielles, irrigation agricole voire en recharge de nappe souterraine. Le principe de la réutilisation des eaux usées (REU) a été prévu par la loi sur l'eau de 1992

mais dans l'attente d'une réglementation fixant les conditions d'utilisation, quelques règles d'usage ont été proposées par le Conseil supérieur d'hygiène publique de France.

La REU est une pratique très répandue dans les régions du Monde affectées par des pénuries de ressources en eau. En France, certaines collectivités commencent à réutiliser les eaux usées, soit afin d'éviter un prélèvement excessif sur d'autres ressources, soit dans le but d'éviter des rejets d'eaux usées dans un milieu fragile.

Annexe - RÉGLEMENTATION DE LA RÉUTILISATION DES EAUX USÉES ÉPURÉES

Rédaction : M. François BRISAUD, Professeur à l'Université Montpellier II.

L'article 24 du décret n° 94-469 du 3 juin 1994 fonde le statut réglementaire de la réutilisation des eaux usées urbaines (REU) : *Les eaux usées peuvent, après épuration, être utilisées à des fins d'arrosage ou d'irrigation, sous réserve que leurs caractéristiques et leur modalité d'emploi soient compatibles avec les exigences de protection de la santé publique et de l'environnement (...). Les conditions d'épuration et les modalités d'irrigation ou d'arrosage requises, ainsi que les programmes de surveillance à mettre en œuvre, sont définis, après avis du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (CSHPF) et de la Mission Interministérielle de l'Eau par un arrêté du ministre de la Santé, du ministre chargé de l'Environnement et du ministre chargé de l'Agriculture.*

On remarque que seules les réutilisations pour l'irrigation et l'arrosage sont prises en compte. Dans l'attente de cet arrêté, il convient de se référer aux **recommandations du CSHPF concernant l'utilisation, après épuration, des eaux résiduaires pour l'irrigation des cultures et des espaces verts** (Circulaire n° 51 du 22 juillet 1991 et du 3 août 1992 du ministre chargé de la Santé). Ce document, destiné à guider les autorités locales et les équipes chargées d'élaborer des projets de réutilisation, s'appuie sur les recommandations relatives à la réutilisation des eaux usées de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

Les recommandations du CSHPF visent à protéger la santé du personnel placé au contact des eaux usées, du consommateur des produits cultivés et de la population vivant au voisinage des zones d'irrigation. Elles définissent trois catégories de qualité d'eau, C, B et A, de qualité sanitaire croissante, correspondant à des usages en fonction de la qualité des eaux:

Qualité C : même si une épuration préalable est nécessaire, aucune limite microbiologique n'est imposée dans la mesure où les techniques d'irrigation et les types de cultures irriguées assurent une rupture de la chaîne de transmission des risques de contamination. Les cultures autorisées sont : céréales, cultures industrielles et fourrages, vergers et zones forestières ainsi que les espaces verts non ouverts au public.

Qualité B : elle est définie par un critère parasitologique, soit une teneur en œufs d'helminthes intestinaux (tenia, ascaris) inférieure à une unité par litre. Cette qualité est requise pour l'irrigation par submersion et à la raie des vergers, cultures céréalières et fourragères, pépinières et de végétaux consommables après cuisson (pommes de terre, betterave, chou, carottes...). Les terrains de sport utilisés plusieurs semaines après l'arrosage peuvent aussi être irrigués avec des eaux usées respectant le niveau de qualité B.

L'irrigation par aspersion de ces cultures, des prairies de pâtures ou de fauche ainsi que l'arrosage d'espaces verts inaccessibles au public sont tolérés avec ce niveau de qualité sous réserve que la protection des personnels d'exploitation contre les risques d'inhalation des aérosols soit assurée, que l'aspersion soit réalisée à une distance suffisante des habitations, des zones de sport et de loisir (100 mètres minimum), que des obstacles ou des écrans (arbres) limitant la propagation des aérosols soient mis en place et que l'arrosage direct des voies publiques de communication soit évité.

Qualité A : elle est définie par le même critère parasitologique que la qualité B et par un critère bactériologique, soit une teneur en coliformes thermotolérants inférieure à 10.000 par litre. Cette qualité vise à assurer la protection des consommateurs de produits pouvant être consommés crus. Cette exigence de qualité doit être complétée par la mise en œuvre de techniques d'irrigation limitant le mouillage des fruits et légumes : irrigation à la raie...

Cette qualité sera également requise pour tolérer l'arrosage des terrains de sport (golf) et d'espaces verts ouverts au public, sous réserve du respect de quelques contraintes supplémentaires (l'irrigation réalisée en dehors des heures d'ouverture au public...).

Parallèlement aux contraintes concernant l'aspect microbiologique des eaux usées épurées susceptibles d'être réutilisées pour l'irrigation, les eaux réutilisées dans cette catégorie doivent aussi respecter des critères de qualité chimique (présence de micropolluants chimiques).

Le dossier de demande d'autorisation de rejet doit comporter une analyse des boues produites par la station d'épuration. Lorsque les valeurs des concentrations mesurées sur les boues dépassent les seuils fixés pour les métaux lourds, un examen complémentaire de la qualité de l'eau épurée devra être effectué si cette eau est destinée à l'irrigation des cultures maraîchères, céréalières, industrielles et fourragères ainsi qu'aux pâtures.

Les règles relatives aux REU font l'objet de controverses à l'échelle mondiale. L'OMS est sur le point de réviser ses propres recommandations, en concertation notamment avec l'Union Européenne. Le dernier projet de révision des recommandations du CSHPF (novembre 2000) tend également à les durcir sensiblement.

3.4. Le recyclage des eaux usées retraitées (extrait du rapport public du Conseil d'Etat « L'eau et son droit », 2010)

Une autre voie prometteuse pour lutter contre la raréfaction de l'eau douce consiste à recycler les eaux usées, quelle que soit leur origine, domestique ou industrielle. On estime qu'en 2005 seuls 2 % des 369 Mds de m³ d'eaux usées collectés dans le monde étaient réutilisés, soit 19 millions de m³ par jour en 2005 mais que ce chiffre dépassera 50 millions de m³/j en 2015. L'eau recyclée est prioritairement consommée par l'agriculture. La Chine, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord en font une priorité et prévoient d'augmenter rapidement leurs investissements à cet effet. Quelques pays méditerranéens l'expérimentent depuis quelques années. En France, seuls 28 sites pratiquent actuellement la réutilisation de ces eaux épurées pour l'agriculture et l'arrosage d'espaces verts : par exemple à Clermont-Ferrand l'eau sortant de la station d'épuration irrigue 650 ha de grande culture (maïs et betteraves sucrières) à titre expérimental depuis 1998. L'Agence européenne de l'environnement, dans son rapport *Water Resources Across Europe. Confronting Water Scarcity and Drought* de mars 2009, souligne qu'il s'agit de la ressource en eau la plus intéressante à utiliser, notamment dans les zones connaissant une situation de stress hydrique. Ces eaux présentent en effet l'avantage d'être localisées sur le lieu de consommation et d'être moins coûteuses à traiter que l'eau importée ou dessalée (le coût de la réutilisation est trois à quatre fois inférieur au coût du dessalement). Ce recyclage suppose un équipement en boucle ou l'implantation de réseaux de collecte des eaux usées – coûteux à installer, d'où le problème du financement de ces infrastructures –, la mise en place d'installations de traitement des eaux usées selon des technologies plus ou moins sophistiquées mais permettant d'éliminer les micro-organismes et la réutilisation de ces eaux plutôt que leur rejet direct dans la nature et d'un réseau de distribution.

Cette réutilisation peut varier selon le degré de retraitement des eaux : les eaux recyclées peuvent recevoir un usage agricole ou industriel (eau de refroidissement...), être utilisées pour l'arrosage des espaces verts ou le lavage, pour recharger les aquifères et éviter leur salinisation par la pénétration d'eau de mer... et dans certains cas pour alimenter, après potabilisation, les robinets d'eau potable, si le risque sanitaire est parfaitement maîtrisé et si des campagnes d'information ont convaincu les usagers de l'acceptabilité sociale de cette réutilisation. Dans les éco-quartiers, l'eau est maintenant recyclée intégralement là où elle est utilisée. Les pays développés sont loin d'avoir été au bout de ces possibilités : la France par exemple ne traite pour le moment que 50 % de ses eaux usées et n'en réutilise qu'une partie négligeable.

Le plan de gestion de la rareté de l'eau adopté par le Conseil des ministres du 26 octobre 2005 prévoit, au titre de l'axe 3 « Une meilleure valorisation de l'eau », de les réutiliser davantage : « Développer la réutilisation des eaux usées traitées en définissant les conditions sanitaires, techniques et économiques justifiant le recours à leur utilisation, en menant des opérations pilotes, et en élaborant un guide technique. » Mais la réglementation actuelle (art. R. 211-23 du code de l'environnement), qu'il faut élargir au minimum aux eaux industrielles et aux techniques d'aspersion, la limite aux usages agronomiques et agricoles par arrosage ou irrigation, en renvoyant à un arrêté interministériel pris après avis de l'AFSSET la fixation des conditions d'épuration et des modalités d'irrigation ou d'arrosage ainsi que des programmes de surveillance.

Comme pour la récupération des eaux pluviales, le Conseil d'Etat estime qu'il ne s'agit pas encore, en l'état de la disponibilité de la ressource en eau en France, d'une priorité nationale mais qu'il peut s'agir d'une solution pertinente localement pour éviter de puiser inutilement dans des nappes déjà trop sollicitées. À l'échelle nationale, d'autres gisements comme la diminution des pertes dans les réseaux peuvent permettre de parvenir à une utilisation plus rationnelle de l'eau actuellement disponible.

Cela n'empêche ni de maintenir une veille technologique sur la question ni de favoriser la mise au point de technologies performantes et exportables ni de préciser les normes juridiques et techniques à appliquer à cette réutilisation. Un projet d'arrêté sur la réutilisation des eaux usées, déjà examiné par l'AFSSA et par l'AFSSET, est toujours en discussion depuis des années et n'a pas encore débouché. Le Conseil d'Etat recommande aux autorités françaises d'accélérer la sortie de ce texte attendu, d'autant plus que l'ISO s'apprête à élaborer une norme sur le recyclage des eaux épurées, et surtout de porter le débat au plan communautaire. Une extension du recyclage des eaux usées suppose en effet vis-à-vis de la population que des règles claires et uniformes, prenant en compte les préoccupations de santé publique et d'environnement, soient fixées au niveau de l'UE.

3.5. L'assainissement (extrait de l'avis du CESE, « Les usages domestiques de l'eau », 2009)

1. Les nouveaux enjeux des services d'eau et d'assainissement

- la gestion des interfaces entre « petit cycle » et « grand cycle » de l'eau comprenant la protection de la ressource et des zones humides, la maîtrise de l'impact des rejets

urbains sur le milieu naturel et la gestion des eaux pluviales, devient une nouvelle contrainte et une charge pour les services d'eau. Elle correspond à une attente de plus en plus forte des citoyens/consommateurs et des collectivités locales et couvre des domaines dans lesquels il n'y a que très rarement des maîtres d'ouvrages identifiés. Cependant ces missions élargies et ces contraintes de plus en plus fortes ne sont pas sans effets sur les charges des services d'eau et d'assainissement ;

- la mise en place de nouvelles obligations pour le service public de l'eau, portant sur un contrôle à l'intérieur du domaine privé, tant sur les ouvrages d'alimentation en eau (forages, récupérateurs d'eau de pluie) que sur les installations d'assainissement (raccordement au réseau public, assainissement non collectif) étend très sensiblement le domaine d'intervention des agents du service. Bien que ne portant pas sur l'installation et la gestion de ces équipements, cette extension implique déjà pour ces derniers un changement radical dans leurs relations avec les usagers ;
- la lutte contre les pertes en eau dans les réseaux de canalisations d'eau devient une priorité en matière de développement durable. Le Grenelle de l'environnement a conclu à la nécessité pour l'ensemble des collectivités organisatrices de procéder à un inventaire du patrimoine en service et de mettre en œuvre une gestion dynamique de ses réseaux d'eau. Cette gestion passe par la mise en place d'outils plus ou moins sophistiqués, de nature à orienter la collectivité dans la définition de ses programmes de renouvellement et leur optimisation au plan financier ;
- la mise en place de telles démarches novatrices ne peut être envisagée qu'à la condition que les collectivités organisatrices puissent se regrouper en intercommunalités de tailles suffisantes, pour pouvoir limiter le coût de ces démarches à des niveaux économiques raisonnables.

2. L'intégration des nouvelles normes sanitaires et environnementales

Plus de quatre millions d'analyses par an garantissent la qualité de l'eau potable, qui doit respecter 54 critères. Les contrôles réglementaires sont externes, effectués par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) mais aussi internes, les opérateurs ayant l'obligation de procéder à des analyses de surveillance tout au long du processus de production et de distribution. L'eau est parmi des produits alimentaires

les plus contrôlés. Le taux de conformité au code de la santé publique est supérieur en France à 98 %.

Les normes s'appuient en général sur les travaux épidémiologiques médicaux établissant les doses maximales admissibles (DMA), c'est-à-dire la quantité de telle ou telle substance qu'un individu peut absorber sans danger quotidiennement tout au long de sa vie.

Un certain nombre de questions reviennent cependant fréquemment parmi les préoccupations des consommateurs. Certaines sont strictement d'ordre sanitaires (nitrates, plomb, microbiologie...), d'autres expriment plutôt un souci de qualité et de confort (chlore, calcaire...) bien que la présence de ces deux éléments soit soumise à la réglementation. Il est à noter que des impératifs sanitaires ou la protection contre des menaces terroristes peuvent nécessiter une chloration plus importante de l'eau.

Plus généralement, le risque terroriste fait par ailleurs l'objet de dispositifs d'alerte spécifiques. Ces normes d'ordre sanitaire font l'objet d'une analyse de plus en plus fine qui conduit les experts à porter un regard différent sur la hiérarchie des normes. Cela ne peut manquer d'avoir un impact notamment sur les investissements à privilégier.

Pour illustrer ce propos, les observations qui suivent portent sur deux types de normes.

- La norme « plomb » : la directive européenne sur la qualité des eaux destinée à la consommation humaine impose de supprimer le contact des canalisations en plomb avec l'eau du robinet avant fin 2013. Cette obligation a incité les collectivités à entreprendre un lourd effort d'investissement pour remplacer les branchements en plomb. Selon une enquête réalisée par le BIPE publiée en janvier 2008, la part des collectivités n'ayant plus de branchement en plomb a doublé sur la période entre 2002 et 2006, passant de 36 % à 70 %. Aujourd'hui le remplacement des tuyaux en plomb concerne avant tout les réseaux privés à l'intérieur des habitats. Pour respecter la norme de 10µg/l relative à la concentration de plomb, les travaux à réaliser par les services de distribution d'eau ont été estimés à 4,5 milliards d'euros et ceux de remplacement des canalisations de la partie privée des réseaux à 7,6 milliards d'euros. L'ensemble de la mise en conformité conduit au total à une enveloppe de dépenses de plus de onze milliards d'euros d'ici 2013 selon le rapport public de 2003 de la Cour des comptes « La gestion des services publics d'eau et d'assainissement ».

La pertinence de cette obligation est toutefois très contestée par les experts en santé publique. Les dangers attribués au plomb sont davantage liés à l'existence de peintures au plomb qu'aux canalisations. Toutefois, l'obligation de supprimer le contact des canalisations en plomb avec l'eau du robinet dérive d'une norme OMS, devenue contraignante au niveau européen. Selon les témoignages de M. Roussel, ancien directeur de l'eau et de M. Hartemann, professeur de santé publique et membre de l'AFSSA, le point de vue des représentants français, pour lesquels

le contact du plomb avec les conduites d'eau n'était pas un véritable enjeu de santé publique, a été minoritaire (Cercle français de l'eau, colloque du 21 janvier 2009 « Après 16 ans de direction de l'eau, Quelle organisation pour une politique efficiente et cohérente ? »). Ce témoignage souligne l'importance de l'échelon européen dans la détermination de la politique de l'eau.

L'évolution de la directive « eau potable », si elle constitue une obligation nouvelle, relève de l'activité traditionnelle des services d'eau. La LEMA traduit en revanche une extension des missions des services d'eau, notamment en matière de protection des milieux.

➤ La norme « nitrates » : des seuils fixés par la réglementation française (arrêté du 11 janvier 2007), seul celui relatif à l'eau distribuée, destinée à la consommation humaine mérite d'être mentionné ici. La teneur en nitrates est actuellement limitée à 50 mg par litre. Cette norme a été établie pour répondre aux exigences de la population la plus fragile, nourrissons et femmes enceintes. Elle respecte le principe de précaution maximum.

3.6. La satisfaction des usagers

Extrait de l'avis du CESE, « *Les usages domestiques de l'eau* », 2009

Il serait réducteur de mesurer la satisfaction des consommateurs à la seule aune du prix de l'eau. D'autres critères doivent être pris en compte : la confiance dans la qualité de l'eau, le goût de l'eau, la continuité du service...

Pour ce qui concerne la métropole, plusieurs enquêtes d'opinion reflètent la confiance que ressentent les Français dans leur service public de l'eau.

Cette confiance se reflète d'abord dans la part croissante des consommateurs se déclarant satisfaits de la qualité de l'eau du robinet. À la fin des années 1990 seulement 70 % des Français avaient confiance en l'eau du robinet, désormais cette confiance atteint 85 % d'après le baromètre CIEau/TNS Sofres du 5 avril 2009.

Par ailleurs, les services de distribution d'eau et d'assainissement sont en 2006 les services publics les plus appréciés des consommateurs après le service de distribution d'électricité (sondage BVA-IGD sur les services publics locaux). Par exemple, à la suite de la récente tempête Klaus qui a frappé le Sud-Ouest de la France, les services publics d'eau ont été rétablis très rapidement : sur les 6 millions d'habitants desservis en gestion déléguée dans les départements touchés par la tempête du 24 janvier 2009, seules 235 000 personnes ont été provisoirement affectées par un manque

d'eau. Grâce à la mobilisation des équipes et au déploiement d'importants moyens techniques, le retour complet à la normale a été effectif dès le 27 janvier dans la matinée.

Enfin, un autre indicateur de mesure de la satisfaction des consommateurs est perceptible par la part croissante des Français qui déclarent boire l'eau du robinet. Selon la dernière enquête (avril 2009) du centre d'information sur l'eau, 71 % des Français boivent régulièrement l'eau du robinet alors que 52 % d'entre eux boivent de l'eau plate en bouteille. En 2000, les résultats étaient respectivement de 63 % et 64 %.

Cette évolution en faveur de l'eau du robinet est attribuée à plusieurs facteurs. En premier lieu, les Français trouvent que le goût de l'eau du robinet s'est amélioré. Il est possible d'y voir le fruit des recherches effectuées pour neutraliser l'effet du chlore sur le goût et l'odeur de l'eau. Cet infléchissement du comportement des consommateurs est en outre encouragé par de multiples campagnes de promotion en faveur de l'eau du robinet, organisées par l'ADEME et/ou les collectivités locales.

Par ailleurs, en période de crise économique, consommer l'eau du robinet permet aux ménages de faire des économies substantielles puisque l'eau en bouteille a en moyenne un prix très supérieur (0,14 €/l) à celui de l'eau du robinet (0,003 €/l). L'eau du robinet a également l'avantage d'être disponible 24 h sur 24.

Concernant les aspects sanitaires, un rapport de l'Académie de médecine signale en 2006 que « plusieurs eaux minérales ont (...) une composition telle qu'elles ne devraient pas être proposée comme boisson de consommation courante ». Par surcroît, la consommation d'eau en bouteille est désormais réputée moins écologique en raison de l'empreinte carbone et de la nécessité de recycler les bouteilles en plastique. Pour toutes ces raisons, selon les données du cabinet Nielsen les ventes des eaux en bouteille ont diminué en 2008 en volume de 7,5 %. Ce constat a conduit le Conseil économique, social et environnemental, dans l'avis adopté en décembre 2008, à poser la question de l'équilibre économique des industries des eaux minérales.

Nonobstant cette dernière observation, il serait intéressant de savoir si cette analyse se confirme dans les territoires ultramarins au fur et à mesure des progrès réalisés dans l'accès à l'eau potable pour l'ensemble de la population.

3.7. La transparence des services de l'eau et la participation des usagers

Extrait de l'avis du CESE, « *Les usages domestiques de l'eau* », 2009

Le citoyen est légitime à participer à la gestion de l'eau en tant qu'utilisateur des services ou par l'influence de son comportement sur les écosystèmes. Il dispose de nombreuses instances pour s'informer et faire valoir son point de vue, qu'il s'agisse de la gestion de la ressource ou du fonctionnement du service public de l'eau.

Au niveau du bassin, l'article 82 de la LEMA a réformé la composition des comités de bassin, qui jouent le rôle de « parlement des agences de bassin » et dont la composition large doit normalement permettre de représenter tous les usagers de l'eau.

Au niveau municipal, sans préjudice du rôle fondamental des assemblées délibérantes des communes ou des intercommunalités, les Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) donnent la possibilité de discussions entre les consommateurs, les collectivités organisatrices du service et les opérateurs, mais nécessitent une mise en œuvre systématique.

La participation du public est exigée par l'article 14 de la DCE. Pour répondre à cet objectif, des consultations du public ont été organisées en France en 2005 et en 2008. La consultation de 2008 a porté sur les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) et les programmes de mesures concrètes.

La direction de l'eau a coordonné l'envoi de 28 millions de questionnaires et a reçu près de 400 000 réponses.

Les résultats de ce questionnaire révèlent que la pollution de l'eau préoccupe plus de la moitié des personnes questionnées, attestant ainsi de la prédominance de cette inquiétude par rapport aux autres préoccupations relatives à la gestion de l'eau (hors qualité de l'eau potable).

Par ailleurs, plusieurs sites d'information sur Internet se sont déployés, comme le portail « eau France » ou encore le site européen *Water information system* (WISE) qui constituent d'excellentes bases de données.

Si les outils de la transparence et de la participation existent, un sentiment de sous-information perdure. Cette situation se constate notamment en ce qui concerne le prix de l'eau. Les résidents en immeubles collectifs ne reçoivent pas systématiquement de facture individuelle d'eau. D'autres confondent la facture de l'eau et celle de l'eau chaude. Enfin, la facture d'eau demeure peu

lisible, notamment pour distinguer ce qui revient à la commune et ce qui revient à l'exploitant.

Quatre Français sur dix n'ont aucune idée de la quantité d'eau qu'ils consomment. Beaucoup ne réalisent pas qu'un mètre cube contient mille litres. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 dispose d'ailleurs que la facture d'eau devra être libellée en litre à compter du 1er janvier 2010.

INFORMATION, TRANSPARENCE, ÉDUCATION

1. Rendre plus transparente la facture d'eau

La facture d'eau telle qu'elle est conçue actuellement donne deux informations « transparentes » à l'abonné :

- son volume de consommation et donc son évolution ;
- la répartition de cette recette entre service d'adduction d'eau, service d'assainissement et taxes.

La distinction entre abonnement (part fixe) et consommation (part variable) ne rend pas compte de la réalité des coûts et de leur répartition réelle. On sait simplement que la somme des deux doit couvrir la charge globale du service assuré (potabilité et accès à l'eau sans limites de volume 24 h sur 24...), le principe « l'eau doit payer l'eau » étant une obligation de la législation européenne.

Or la facture d'eau est le plus souvent le seul lien régulier de tout usager avec les services publics de l'eau. Il est difficile de considérer qu'elle puisse répondre aux interrogations multiples de l'utilisateur lui-même concernant :

- la transparence sur les coûts réels des services publics ;
- l'emploi et le destinataire des paiements effectués ;
- l'impact de la consommation sur la facture.

Ainsi le besoin de transparence ne peut être satisfait par la seule présentation de la facture. Le Conseil préconise cependant les deux améliorations de la facturation suivantes :

- l'évolution de la consommation : il conviendrait d'ajouter à la variation de la consommation, indicateur préconisé par notre assemblée dans son avis rendu en 2000, un indicateur moyen de consommation normé à l'échelle du territoire de la collectivité maître d'ouvrage. Établi annuellement à partir des chiffres figurant dans le rapport des collectivités organisatrices du service, il permettrait à l'utilisateur « domestique » une première appréciation comparée de sa consommation ;
- outre la répartition de la facture entre eau potable, assainissement et taxes, la répartition entre collectivités, opérateurs (régie ou délégataire), organismes publics...pourrait être indiquée. Si la première formulation répond sans doute aux

interrogations des usagers en milieu rural ou raccordés à un SPANC, la seconde répondrait directement à la question des usagers pour qui le service public de l'eau est unique et dépend dans sa globalité des collectivités territoriales qui en assurent la gestion.

Si l'utilisateur bénéficiait d'une « tarification sociale » (au sens défini dans la partie III du présent chapitre, c'est-à-dire différente de l'aide sociale actuelle), la facture devrait faire apparaître le montant réel et le montant exigé.

2. Mieux responsabiliser et contrôler la consommation

La facture ne doit pas être aux yeux des usagers le seul moyen et outil de responsabilisation. Si elle doit être éclairée en amont par le « diagnostic réseau domestique » préconisé ci-dessus et en aval, elle doit être « validée » par l'activité de contrôle de la consommation. À cet égard, le Conseil formule, confirmant ses recommandations antérieures, les préconisations suivantes :

- même si des progrès ont été accomplis depuis dix ans, la pose des compteurs individuels doit être poursuivie. Le Conseil approuve les mesures prises pour accélérer la mise en place de compteurs par logement. Ces dispositions introduites par la loi SRU du 13 décembre 2000 permettent une meilleure équité entre les usagers au regard de leur consommation, sans que l'impact sur leur facture totale soit systématiquement à leur bénéfice immédiat compte tenu du coût de l'installation du compteur d'eau ;
- le coût de la pose et les services qui y sont liés doivent être à la charge du propriétaire ;
- les accords de répartition des charges entre bailleurs et locataires doivent être adaptés en conséquence si nécessaire.

3. Clarifier le rôle des acteurs de proximité dans l'information

Bien sûr et en premier lieu, les associations de consommateurs et en premier lieu celles de locataires, celles de propriétaires, les professions intermédiaires qui les assistent (syndics), les associations familiales et les Unions départementales des affaires familiales (UDAF) constituent les relais naturels de tout foyer lorsque celui-ci commence à se poser telle ou telle question.

Les professionnels du bâtiment et plus particulièrement dans ce cadre les artisans, présents au quotidien sur le chantier du logement et de l'habitat, sont très souvent aussi les premiers interlocuteurs auxquels il est fait appel.

Enfin, sont en première ligne les élus locaux, au nombre d'environ 550 000, ainsi que leurs opérateurs des services d'eau. À la fois parce qu'ils sont en charge des services publics de l'eau et parce qu'ils sont les responsables les plus proches de leurs concitoyens, ils sont conduits à arbitrer entre les exigences d'une saine

gestion du service public et les attentes immédiates des usagers.

D'innombrables brochures d'information existent, fort bien faites, diffusées par ces différents réseaux. Les portails d'information Internet se multiplient. La première tâche à laquelle il convient de s'atteler est celle de la mise en cohérence des contenus et assurer l'accès en ligne pour tous publics.

Le Conseil préconise d'une part que ces différents supports soient déclinés au niveau territorial, en tenant compte des informations figurant dans les rapports annuels des collectivités gestionnaires, et ce afin que tous les usagers disposent de données fiables, quels que soient par ailleurs les développements techniques et les commentaires d'accompagnement ajoutés par les réseaux (associatifs, de professionnels, de collectivités, etc.).

D'autre part, il souhaite que soient encouragées, par les CCSPL notamment, les initiatives tendant à présenter le cycle de l'eau de manière simple et clairement compréhensible, en montrant le lien entre les pratiques liées aux usages et la gestion qualitative et quantitative de la ressource.

L'ONEMA et les agences de l'eau, en lien direct avec les associations d'élus, devraient pouvoir rendre rapidement opérationnelles ces deux recommandations.

Le bon déroulement du débat public est largement conditionné par la qualité de ce travail.

4. Renforcer la pédagogie

En ce domaine plus encore que dans d'autres, à un usage local correspond le besoin d'une pédagogie locale, adaptée au contexte du terrain. Une politique efficace d'économies d'eau doit tenir compte des situations territoriales, de la consommation et des usages.

Le Conseil préconise que les instances locales orientent leurs actions dans les trois directions suivantes :

- une pédagogie de l'exemple appliquée dès l'école et à l'intérieur de l'école, incitant les familles grâce aux enfants à faire évoluer leurs comportements ;
- un travail de pédagogie à l'égard des ménages montrant le lien entre les différents usages de l'eau potable, leur responsabilité dans l'effet des rejets domestiques et la protection de la ressource en aval. Ce travail n'est pas fait, sinon dans des cercles restreints, et, quand il l'est, il concerne quasi exclusivement l'usage agricole et industriel ;
- la recherche d'un partenariat avec les médias locaux (à l'exemple des campagnes menées pour inciter tout citoyen aux économies d'énergie et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre), pour accompagner les évolutions nécessaires de comportement dans l'usage quotidien de l'eau ;

- un rappel de l'importance de l'eau comme bien commun.

DÉBAT PUBLIC ET GOUVERNANCE

Les forums mondiaux de l'eau successifs, jusqu'à celui qui s'est tenu à Istanbul en mars 2009, ont mis l'accent sur la priorité à accorder aux modes de gouvernance pour parvenir à la meilleure efficacité du service public de l'eau. Pour les acteurs mondiaux, cette gouvernance repose sur les exécutifs locaux au plus près des citoyens et des usagers.

Le rôle premier des pouvoirs locaux est de prendre en compte les attentes des consommateurs et de la société civile. Le dialogue et la concertation avec eux sont les conditions d'un service efficace (car fondé sur les attentes des usagers) et légitime (car accepté par les populations).

Tel est l'enjeu du débat public qui s'est déjà instauré en France à travers les institutions mises en place depuis quarante ans maintenant. Des progrès restent à faire, certes en métropole, mais aussi et surtout dans les DOM et COM pour que ces instances de différents niveaux territoriaux fonctionnent dans les meilleures conditions.

1. Élargir et réorganiser le débat public sur l'eau

Le rapport et avis du Conseil économique, social et environnemental sur « *Les activités économiques dans le monde liées à l'eau* » a énoncé quelques-unes des mesures restant à prendre. La réforme annoncée des collectivités territoriales aura sans nul doute une incidence sur les instances territoriales consultatives existantes et sur la définition des niveaux les plus pertinents à privilégier pour l'organisation des débats. Sous cette réserve, notre assemblée réaffirme aujourd'hui la nécessité :

- de rappeler à toutes les collectivités concernées l'obligation de créer des CCSPL ; à ce jour, seules sept sur dix l'ont fait ;
- généraliser les CCSPL à toutes les collectivités gestionnaires des réseaux d'eau ;
- d'élargir les missions de la Commission nationale du débat public (CNDP) à la gestion des usages comme de la ressource. Dans ce cadre, cet élargissement serait cohérent avec l'avis adopté en 2001 relatif à la maîtrise des services urbains organisés en réseaux.

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle II », contient un chapitre dédié à l'information et la conciliation qui, dans son article 95, traite de la composition et des missions de la CNDP. **Notre assemblée en approuve les orientations.**

Elle souhaite que dans l'esprit du présent avis, mettant au centre le consommateur et l'utilisateur, la composition de cette autorité soit élargie aux représentants associatifs et familiaux directement concernés.

2. L'organisation du débat public sur l'eau proprement dit

Notre assemblée souhaite par ailleurs que le débat public ait lieu et soit organisé selon les modalités qui suivent (sous l'égide en particulier de garants), et au regard des indicateurs de gestion dûment établis et partagés.

Ce débat doit être organisé à partir des CCSPL.

- les mesures et dispositions nouvelles faisant obligation à toute collectivité « gestionnaire » de services de renseigner les vingt neuf indicateurs de performance évoqués ci-dessus, de produire un rapport annuel sur la gestion de ces services qu'elle présente à l'assemblée délibérante, doivent permettre aux CCSPL de préparer ce débat dès l'année 2010 afin qu'il se déroule au niveau national sous l'égide de la nouvelle CNDP en 2011 ;
- la CNDP devrait en lien avec l'ONEMA être en mesure d'en élaborer la méthode, les outils et les acteurs ;
- le Comité national de l'eau, récemment renouvelé et qui réunit au niveau national toutes les parties prenantes du débat sur l'eau, actuellement présidé par M. André Flajolet, député, pourrait en prendre l'initiative et saisir à ce titre la CNDP.

Enfin, il convient, comme les références faites aux avis des CESR outre-mer l'ont montré, de rappeler que ces instances sont légitimes pour exprimer les attentes de la société civile organisée sur les grands axes de cette problématique.

3. Systématiser le débat sur la réversibilité des modes de gestion

Le débat entre coûts et avantages respectifs de la régie et de la DSP reste ouvert. Cependant, le Conseil a toujours préconisé une réelle effectivité de la réversibilité des choix. Les avis précités rendus en 2000 et en 2001 énumèrent les conditions préalables que tout opérateur doit accepter et pouvoir mettre en œuvre (règles comptables et fiscales, gestion des ressources humaines et des compétences, adaptabilité des contrats et de leur durée...). L'avis adopté en 2008 relatif aux activités économiques de l'eau les a reprises. Nombre de préconisations faites ont reçu une traduction dans des textes législatifs et réglementaires (Loi Sapin, loi Barnier, loi Mazeaud...). Les études faites montrent la complexité des choix à faire pour les collectivités. Il est ainsi évident que l'outil d'aide à la décision réside dans la qualité et la fiabilité des indicateurs fournis par les rapports annuels des exécutifs des collectivités (collectés par l'ONEMA). Le Conseil demande à ce que les moyens affectés à l'expertise publique en ce domaine soient sinon renforcés, du moins confortés.

Le Conseil économique, social et environnemental recommande que les assemblées délibérantes lors de chaque renouvellement des mandats (tous les six ans)

procèdent à un examen des contrats de délégation de service public ou du fonctionnement des régies au regard en particulier des indicateurs des rapports annuels des exécutifs de collectivités.

4. BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- Avis du CESE, « *Les usages domestiques de l'eau* », présenté par M. Paul de VIGUERIE, mai 2009.
- Avis du Conseil supérieur d'hygiène publique en France, « *La position relative aux enjeux sanitaires liés à l'utilisation d'eau de pluie pour les usages domestiques* », septembre 2006.
- Cour des Comptes, « *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement* », décembre 2003.
- Rapport « *Qualité de l'eau et assainissement en France* », remis au Sénat par M. Gérard MIQUEL, sénateur du Lot, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST), mars 2003.
- Rapport public du Conseil d'Etat, « *L'eau et son droit* », 2010.
- Confédération de la Consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV), *L'assainissement individuel des eaux usées domestiques*, Vuibert, janvier 2009.
- Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), « *Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France : données économiques, sociales et environnementales* », janvier 2008.
- FREROT, *L'eau, pour une culture de la responsabilité*, Autrement, 2006.
- J.-P. GOUBERT, *La conquête de l'eau, l'avènement de la santé à l'âge industriel*, Robert Laffont, Paris, 1986.
- O. MARCANT, « *La gestion publique de l'eau à la recherche de légitimité. La démocratie participative sauvera-t-elle la directive eau ?* », in *Démocratie participative en Europe*, actes du colloque LERASS publiés avec le concours de la revue *Sciences de la société*, novembre 2006.
- « *La conférence de citoyens sur les services publics locaux, un nouvel outil pour les autorités organisatrices* », *Le Moniteur*, n°5517, 21 août 2009.

Table ronde 3

Gouvernance de l'eau : qui gère l'eau en France ?

1. PROBLEMATIQUE

Cette table ronde aborde la question de la gouvernance de l'eau en France du point de vue de la gestion de la ressource au plan global et au plan local. Elle examine comment résoudre les conflits d'usage d'une ressource plus rare. Bien qu'elle ne soit pas centrée sur les modes de gestion (régie, gestion déléguée), elle invitera à se demander comment apprécier les synergies public-privé (qualité et régularité du service, recherche et développement, financement et réalisation ou entretien des infrastructures...).

Le sujet central est d'actualité : comment simplifier la répartition des compétences entre le niveau local, intercommunal, départemental, régional, interrégional (bassins) et national ? Quels sont les outils existants ou à inventer et comment passer de la situation actuelle à la situation souhaitable (part de l'incitation et de l'obligation) ? Seront également abordées les questions de la fixation du prix de l'eau et de la tarification « sociale » de l'eau.

2. INTERVENANTS



Président de la table ronde
Frédéric TIBERGHIEn, conseiller d'Etat, rapporteur général du rapport public 2010 du Conseil d'Etat sur « L'eau et son droit »

Membre du Conseil d'Etat, Frédéric Tiberghien a passé une vingtaine d'années dans l'industrie (Louis Vuitton) et les services (Entreprise générale de télécommunications et Martin Dawes telecommunications Europe; Chronopost ; Vedior) avant d'occuper entre 2007 et 2010 les fonctions de rapporteur général à la section du rapport et des études. Il a été le rédacteur des considérations générales 2008 (Le contrat, mode d'action publique et de production de normes), 2009 (Droit au logement, droit du logement) et 2010 (L'eau et son droit). Il est

actuellement membre de la section des travaux publics. Frédéric Tiberghien a été membre du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) puis du Conseil national du développement durable (CNDD). Il est également Président d'honneur de l'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE). Il est vice-président de l'Institut de la gestion déléguée (IGD).



André FLAJOLET, député du Pas-de-Calais, président du comité national de l'eau

Elu local depuis 1983, André FLAJOLET fut professeur de philosophie avant de devenir député en 2002. Ses thèmes de prédilection portent sur l'eau et l'environnement (rapporteur de la directive cadre sur l'Eau, rapporteur de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques - LEMA), mais aussi sur les problèmes liés à la santé. Il est l'auteur d'un rapport sur les inégalités territoriales de santé publié dans le cadre de la préparation de la loi HPST. Il a été appelé à présider le Comité de Gouvernance du Plan *Ecophyto 2018*, Comité qui donne un avis sur les outils de réduction de l'usage des pesticides dans les pratiques agricoles.



Alexis DELAUNAY, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale - Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (ICPEF; X75, ENGREF 1980), Alexis Delaunay est chargé au sein de l'ONEMA de l'animation fonctionnelle dans les domaines du contrôle des usages et de l'action territoriale des directions inter régionales et des services départementaux en mobilisant pour cela les ressources des autres directions. Il est expert dans le domaine de la réglementation dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques et assure la coordination de l'action de l'ONEMA avec les partenaires territoriaux (agences de l'eau, DREAL, services départementaux de police de l'eau des DDTM...). Il suit également les actions de financement du plan écophyto 2018 et de la

solidarité interbassins, notamment vis-à-vis de l'outre-mer et la Corse.



Denis MERVILLE, président de la commission environnement de l'Association des maires de France (AMF) et médiateur national de l'énergie

Né le 16 mars 1947, inspecteur principal des impôts, Denis Merville a été élu maire de la commune de Sainneville-sur-Seine en 1977. Conseiller général de la Seine-Maritime depuis 1982, Denis Merville a également été conseiller régional de la Haute-Normandie de 1985 à 1993 et député de la 6ème circonscription de Seine-Maritime de 1993 à 1997 et de 2002 à 2007. Membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale, il a participé aux travaux de la mission d'information de lutte contre l'effet de serre entre 2005 et 2006. Il est par ailleurs vice-président de l'Association des maires de France (AMF) dont il préside la commission environnement et développement durable. Denis Merville a été nommé médiateur national de l'énergie le 5 novembre 2007.



Marc RENAUME, président de la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)

Né en 1956, Marc Reneaume est ingénieur horticole. Il est entré à Veolia Eau en 1982 comme chef de département à Anjou-Recherche. En 1985, il participe à la création du pôle agronomique et rejoint la direction commerciale de Veolia Eau. En 1990, il prend la direction de Grandjouan-Veolia Propreté, dont il devient président-directeur général en 1993, et entre à la FNADE (fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement) dont il est élu président en 1998. En 2000, il est nommé vice-président du Groupe FCC à Madrid, fonction qu'il occupe jusqu'en septembre 2004. En janvier 2005, il rejoint la direction générale de Veolia Eau et prend en charge la direction France de Veolia Eau le 1^{er} juillet 2005. Il préside la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) depuis 2008.

3. DOCUMENTS DE REFERENCE

3.1. Les grands principes de la gestion de l'eau en France

Extrait de l'avis du CESE, « *La réforme de la politique de l'eau* », 2000

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-payeur*, 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, contraint 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.

3.2. Répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités en matière de gestion de l'eau et d'assainissement

Extrait du rapport 2010 du Conseil d'Etat, « *L'eau et son droit* »

1.3.2. Un rôle sans cesse accru pour les collectivités territoriales

Composante essentielle du modèle français de gestion de l'eau, la complémentarité des rôles de l'État, dont les responsabilités dans ce domaine ont été rappelées en introduction au présent rapport, et des collectivités territoriales est ancienne et voulue. Une grande question n'a pas cessé de prédominer à ce sujet, celle de savoir où placer le curseur entre centralisation et décentralisation.

Depuis les lois de décentralisation adoptées au début des années 1980, le poids des collectivités territoriales a été constamment renforcé, en particulier celui des communes en matière d'eau et d'assainissement.

1.3.2.1. Une affaire essentiellement communale

Une idée est communément répandue depuis le XIX^e siècle : la distribution de l'eau potable constituerait une affaire communale par nature. Mais la loi du 5 avril 1884 ne l'affirme pas expressément.

Eau potable : une affaire communale par nature ?

Dans le silence de la loi, la doctrine a rattaché cette compétence à l'article 97 de la loi de 1884 qui énumère, au nombre des pouvoirs de police du maire, ceux qui concernent le nettoyage des voies publiques ainsi que la prévention des accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations et les maladies épidémiques ou contagieuses. Le fondement juridique de la compétence communale résiderait ainsi principalement dans la police de l'hygiène et de la salubrité confiée au maire par la loi de 1884 et accessoirement dans les autorisations d'occupation du domaine public impliquées par la réalisation en sous-sol de réseaux d'adduction d'eau potable par les délégataires du service.

La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique a conforté cette compétence communale en matière d'hygiène et de salubrité.

Mais la compétence communale n'a jamais été exclusive pour le Conseil d'État, puisque celui-ci a jugé qu'« *aucun texte de nature législative ne confère l'exclusive compétence aux seules communes* » en matière d'organisation de la distribution de l'eau et qu'en application du décret du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique les départements peuvent décider d'intervenir dans les domaines économiques et sociaux si un intérêt départemental le justifie (CE, 13 mars 1985, *Ville de Cayenne*, Leb. p. 76).

Il a donc fallu attendre la loi du 30 décembre 2006, soit près d'un siècle et demi, pour que la compétence communale soit enfin indiscutablement affirmée en matière d'eau potable (art. L. 2224-7 et L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales), sous réserve des compétences exercées par les départements et les associations syndicales autorisées à la date de publication de cette loi.

COMMUNE (OU EPCI)	DEPARTEMENT	RÉGION	ÉTAT
<p>Distribution publique de l'eau. Étude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés aux communes. Participation à la commission locale de l'eau.</p> <p>Assainissement : prise en charge des dépenses (système collectif).</p>	<p>Répartition des aides versées aux communes par le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) financé par l'État.</p> <p>Participation au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).</p> <p>Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés aux départements.</p>	<p>Création des canaux et ports fluviaux situés sur les voies navigables transférées à la région.</p> <p>Participation au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).</p>	<p>Police de l'eau. Déclaration d'utilité publique dans le cadre de l'article L.211-7 du code de l'environnement. Initiative de l'élaboration des SDAGE. Adoption du périmètre du SAGE.</p> <p>Source : www.cesr-aquitaine.fr (site internet du Conseil économique et social régional d'Aquitaine)</p>

La compétence communale obligatoire se limite toutefois à la distribution de l'eau potable, les autres services – production, transport et stockage – demeurant facultatifs. Finalement, la compétence communale, obligatoire ou facultative, recouvre aujourd'hui les missions suivantes :

- l'élaboration d'un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution ;
- la production de cette eau, qui comprend l'établissement des périmètres de protection des captages de l'eau destinée à la consommation humaine ;
- le traitement de l'eau ;
- son transport et son stockage dans des réservoirs ;
- sa distribution au moyen d'un réseau de canalisations jusqu'au branchement individuel et aux compteurs des usagers.

L'ambiguïté longtemps entretenue sur la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales n'a pas été sans conséquence sur la mosaïque institutionnelle qui prévaut aujourd'hui.

L'assainissement, service communal par détermination de la loi

L'assainissement, apparu plus tardivement, a été assimilé à la distribution d'eau potable et considéré comme un service public communal par le législateur depuis la loi du 3 janvier 1992 (art. L. 2224-8 du CGCT). L'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales distingue toutefois deux types de services : l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif. Le premier consiste à collecter les eaux usées pour les amener vers une station d'épuration où elles sont traitées avant d'être rejetées dans le milieu naturel. L'assainissement non collectif consiste à contrôler les installations individuelles privées non raccordées au réseau public et, facultativement, à les entretenir en vue d'assurer la salubrité publique (avis de la section de l'intérieur du 10 avril 1996, n° 358.783, Études et documents n° 48, p. 295). Les conditions de transfert de cette dernière compétence à un EPCI sont complexes et impossibles à expliquer brièvement. 13 000 communes sur 36 000 ne sont pas équipées d'un assainissement collectif, 84 % d'entre elles comptant moins de 400 habitants.

La collecte des eaux pluviales

Cette compétence communale est souvent rattachée à l'assainissement, car la moitié des réseaux d'assainissement sont unitaires, c'est-à-dire collectent dans le même réseau eaux usées et eaux pluviales. Dans cette hypothèse, elle comporte la réalisation et la gestion des réseaux de canalisations, des ouvrages de stockage (déversoirs d'orage et/ou bassins à ciel ouvert ou enterrés) et des installations de traitement et d'épuration de ces eaux. Et elle doit être transférée globalement, avec la compétence assainissement, à un EPCI lorsqu'un transfert est obligatoire. Mais cette

liaison entre collecte des eaux pluviales et assainissement n'est ni générale ni absolue. Et le financement de ce service facultatif fait l'objet de dispositions spécifiques. Car, complication supplémentaire, la nature juridique de ces trois services n'est pas identique : au terme d'une évolution sinieuse, les services de distribution d'eau potable et d'assainissement sont considérés comme des services publics industriels et commerciaux (SPIC), quel que soit leur mode d'exploitation, tandis que le service de collecte des eaux pluviales est resté un service public administratif (SPA).

1.3.2.2. Les départements : le financement du raccordement en milieu rural

Les départements ont joué un rôle prépondérant dans le financement des équipements d'adduction d'eau potable et d'assainissement dans les zones rurales. Ils continuent à financer l'équipement dans trois domaines – eau, électricité et aménagement rural –, jouent le rôle de maître d'ouvrage dans l'aménagement hydraulique, apportent une assistance technique, maintenant devenue obligatoire et encadrée par la loi, aux communes rurales et financent les aides permettant le maintien de l'accès à l'eau pour les plus démunis. Ils sont également chargés de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels. Ils contribuent aussi, sur une base volontaire, à améliorer et à faire fonctionner les outils de connaissance, de planification (SAGE et schéma départemental d'eau potable et d'assainissement) et de coordination nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'eau. Entre 1996 et 2002, la part de l'environnement dans le budget des départements (environ 3,2 %) est restée stable. Ils consacrent environ deux tiers de leurs dépenses environnementales à l'eau, les deux postes principaux étant la gestion des eaux usées (39,2 % du budget environnement, soit 494 M€ en moyenne par an) et celle de la ressource en eau (19,1 % du budget, soit 241 M€ en moyenne par an).

1.3.2.3. Les régions : une implication récente mais grandissante

L'implication des régions est traditionnellement plus faible mais a vocation à s'intensifier. Elles sont susceptibles d'intervenir par l'intermédiaire des contrats de projet conclus avec l'État, en participant à des syndicats mixtes, à des syndicats d'aménagement hydraulique ou aux établissements publics territoriaux de bassin et dans le cadre de compétences telles que la gestion des espaces ou parcs naturels régionaux. En vertu de l'article 31 de la loi du 3 janvier 1992, les régions sont également habilitées à entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général et visant l'approvisionnement en eau. La part de l'environnement dans le budget des régions a fortement augmenté depuis 1999, essentiellement en raison des dépenses pour l'environnement urbain

en Île-de-France et dans une moindre mesure dans l'Ouest, et atteint 4,3 % en 2002.

L'eau en représente le deuxième poste : 18,2 % de ce budget y sont consacrés, dont 11,20 % aux eaux usées – soit 52 M€ en moyenne par an – et 3,9 % à la protection des eaux de surface, continentales et marines – soit 18 M€ en moyenne par an. Calculées hors Île-de-France, ces moyennes donnent une physionomie différente : avec plus de 10 % des dépenses, la protection des eaux de surface devient le troisième poste le plus important, suivi par les eaux usées en quatrième position. Mais l'investissement des régions – 77 M€ selon l'Institut français de l'environnement (IFEN) en 2002 – demeure nettement plus faible que celui des départements.

En résumé, la fourniture d'eau s'est développée à partir du XIX^e siècle comme un service public local et, d'abord réservée aux grandes villes, l'adduction d'eau potable n'est parvenue dans toutes les campagnes qu'à la fin du XX^e siècle. Il aura donc fallu environ un siècle et demi pour que pratiquement tous les Français bénéficient à domicile d'un accès généralisé et continu à l'eau potable sous pression. La France est également relativement bien couverte par des dispositifs d'assainissement, même si leur fonctionnement ne donne pas encore entière satisfaction. La diffusion de ces services est le résultat d'une politique d'aménagement du territoire volontariste, largement financée par des subventions dans la seconde partie du XX^e siècle, mais aussi et surtout d'une mobilisation des collectivités territoriales sur le sujet.

1.3.3. Les administrations étatiques et les institutions du secteur de l'eau

Comme la législation qui la régit, la gestion de l'eau par l'État s'est toujours caractérisée par un paysage administratif extrêmement morcelé au niveau tant central que régional ou départemental.

Des administrations centrales multiples et insuffisamment coordonnées

De nombreux ministères sont chargés de cette gestion au niveau central : il en existe autant que d'usages de l'eau. Les compétences au sein de l'État sont donc réparties de longue date entre les ministères de la Santé, de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche, de l'Industrie et des Mines, de l'Intérieur et des Collectivités locales, de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Logement, des Transports, de la Marine marchande, du Tourisme, des Sports et des Loisirs, de la Mer... sans parler des ministères à compétence transversale, qui ont également à traiter ces affaires (Justice, Finances, Environnement, Affaires étrangères...). De nombreux établissements publics ou services à compétence nationale interviennent également : l'Office national des forêts (ONF) pour la gestion forestière et la lutte contre les incendies de forêt, l'Institut national de l'environnement industriel

et des risques (INERIS) pour l'évaluation des risques sanitaires, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pour l'hydrogéologie et les eaux souterraines, Météo France pour les données pluviométriques et la prévention des inondations, le CEMAGREF pour de nombreuses recherches appliquées de toute nature sur l'eau et des appuis à l'action publique, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) pour la surveillance du niveau de radioactivité des eaux, le Bureau d'étude technique et de contrôle des grands barrages (BETCGB) et le Service technique de l'énergie électrique et des grands barrages (STEEGB) pour le contrôle des barrages, l'Institut français pour l'exploitation de la mer (IFREMER) en zone littorale...

En application de la loi sur l'eau de 1964, un comité interministériel assure la coordination entre les treize ministères compétents. Présidé par le ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, ses travaux sont préparés par la mission interministérielle de l'eau (MIE), dont les attributions ont été fixées en dernier lieu par l'article 2 du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin.

La création par décret du 2 février 1971 d'un ministère de l'Environnement amorce un mouvement de regroupement progressif de bon nombre de ces services mais pas de tous. Le ministre de l'Environnement préside la MIE, qui coordonne elle-même l'activité des agences de bassin. La police des eaux entame une unification partielle au profit de ce ministère en 1976. Une direction de l'eau et de la prévention de la pollution et des risques est créée en 1987. La loi du 3 janvier 1992 accélère ce mouvement de regroupement des compétences au sein du ministère de l'Environnement et prévoit notamment la constitution d'une base de données sur l'eau. Mais la mise en place de la direction de l'eau est longue et laborieuse : les moyens des agences de bassin sont vingt fois supérieurs à ceux de l'État et sont mis en place deux fonds de concours alimentés par les agences de bassin pour financer les services ou les programmes de l'État, puis en 2000 le Fonds national de solidarité pour l'eau alimenté par un prélèvement de solidarité pour l'eau opéré sur les agences de l'eau et dont le montant est fixé par la loi de finances. La direction de l'eau et de la biodiversité supervise en définitive la protection de la ressource et son exploitation.

La prévention et la gestion des risques lui ont toutefois été récemment retirées pour être confiées à une direction générale de la prévention des risques (DGPR), créée par le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008, désormais chargée de la coordination interministérielle des politiques de prévention des risques majeurs, la direction de la sécurité civile demeurant chargée, en vertu du décret n° 2008-682 du 9 juillet 2008, de la préparation, de la coordination et de la mise en œuvre des mesures de protection des populations ainsi que

de la prévention des risques civils et de la planification des mesures de sécurité civile.

Une administration originale au niveau du bassin

Un regroupement analogue s'opère à compter de 1964 au niveau des agences de bassin et de la région.

Un préfet coordonnateur de bassin, mentionné à l'article L. 213-7 1er alinéa du code de l'environnement et dont les attributions sont précisées dans le décret déjà mentionné du 30 mai 2005, garantit la cohérence entre les orientations décidées au niveau de l'agence de bassin et l'action quotidienne des préfets de région et de département. Ses pouvoirs ont été renforcés par ce décret, qui le désigne également comme l'autorité compétente pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau.

Une mission déléguée de bassin placée auprès de chacune des agences coordonne l'action des administrations concernées ; un délégué de bassin assure le secrétariat de la mission à partir de 1981. En 1987, les pouvoirs des préfets de région coordonnateurs des agences de bassin et du délégué sont renforcés.

L'élaboration des SDAGE sous l'autorité des préfets de région à compter de 1992 contribue également à assurer une plus grande cohérence dans l'utilisation et la préservation de la ressource. Un comité technique régional de l'eau coordonne l'action des différents services régionaux, sous l'impulsion de la direction régionale de l'environnement (DIREN), dont les compétences sont renforcées au fil du temps. Les DRIRE jouent également un rôle primordial dans le contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement. Le décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) réorganise les services régionaux de l'État en fusionnant la DIREN et la DRIRE. La création des DREAL, qui comptent 876 ETP dédiés à l'eau, devrait se traduire par une réduction d'ici à 2011 du nombre des services traitant des affaires relatives à l'eau.

Trois administrations départementales de premier rang

Les administrations départementales chargées de l'eau sont aussi nombreuses que les administrations centrales, avec trois administrations particulièrement actives : les directions départementales de l'agriculture, de l'équipement et des affaires sanitaires et sociales (DDASS), les deux premières ayant été récemment réunies au sein des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA).

En vue de surmonter la dispersion des services et l'éclatement des responsabilités, l'action des services est coordonnée par une mission interservices de l'eau (MISE), qui regroupe les directeurs des principaux services déconcentrés et des établissements publics

locaux, et repose sur la mise en place de délégations interservices de l'eau (DISE). Depuis 2005, un service unique de l'eau, qui peut varier selon le département, assure la police de l'eau. La coordination entre les différents services extérieurs de l'État et de ses établissements publics s'est donc améliorée.

De nouveaux regroupements de services sont en cours, avec la constitution de deux pôles importants pour traiter des affaires d'eau : la direction départementale de la protection des populations et de la cohésion sociale (DDPPCS), qui regroupera la DDASS et la direction départementale des services vétérinaires (DSDV) chargée du contrôle des installations classées, et la direction départementale des territoires qui réunira notamment les DDEA et les services « environnement » des préfetures. L'annexe 12 dresse, pour le département de Loir-et-Cher, la liste des services compétents par grands domaines avant la réforme en cours des services extérieurs de l'État.

Des réorganisations inachevées : multiplication des établissements publics et opacité budgétaire

Le regroupement des services centraux ou déconcentrés demeure inachevé si bien que l'administration de l'eau demeure complexe et peu lisible.

Il s'accompagne aussi de la multiplication du nombre des établissements publics ou des agences, avec une distinction croissante entre la conception des politiques et leur mise en œuvre par des opérateurs dotés de la personnalité morale. Ce schéma, qui fonctionne depuis longtemps pour l'ONF ou pour les ports maritimes et fluviaux, a été étendu aux agences de l'eau, à leurs établissements publics territoriaux (art. L. 213-12 du code de l'environnement), au Conseil supérieur de la pêche, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), aux parcs nationaux, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, à l'IFREMER, à Voies navigables de France (VNF) en 1991 puis en dernier lieu à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), établissement public administratif créé par l'article 88 de la loi du 30 décembre 2006. Cet établissement a reçu comme mission principale de mener et de soutenir des actions nationales favorisant une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques. Il est donc appelé à jouer un rôle de premier plan en sa triple qualité d'agence d'objectifs, d'agence de moyens mais aussi d'opérateur de recherches sur certains thèmes. L'ONEMA met ainsi en place les bases de données sur l'eau, contribue à la transparence sur le prix de l'eau et conserve un rôle important en matière de police de l'eau. Chargé de missions assez hétérogènes, il est demandé à cet établissement d'être présent sur beaucoup de fronts à la fois.

Selon le Sénat, l'organisation budgétaire ne permet pas davantage, même en mode LOLF, de donner une vision d'ensemble des interventions de l'État, très dispersées dans onze programmes dépendant de quatre missions,

ni des effectifs consacrés à cette politique. L'essentiel du financement de la politique de l'eau a d'ailleurs été débudgétisé et transféré aux agences de l'eau ou à des fonds spécialisés comme le fonds de prévention des risques naturels majeurs. L'organisation budgétaire reste donc à mettre en harmonie avec le principe de la gestion intégrée, associée au modèle français de gestion de l'eau.

Des missions faisant appel à l'ensemble des services et des moyens : l'exemple de la prévision des crues pour informer sur les inondations

Pour assurer ses différentes missions, l'État utilise indifféremment ses services centraux ou locaux et mobilise tous les types de moyens en sa possession. L'organisation, en vertu de l'article L. 564-1 du code de l'environnement, de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues en fournit un bon exemple.

Il s'appuie, dans ce domaine, sur plusieurs administrations ou services : le centre météorologique Météo France de Toulouse qui publie quotidiennement une carte de vigilance à quatre niveaux, le Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI), les 23 services de prévision des crues (SPC) issus des 52 services d'annonce de crue et régis par les articles R. 564-1 et s. du code de l'environnement, les DIREN, Météo France qui transmet aux SPC des avertissements « *précipitations* » et « *vigilance* » ainsi que des bulletins de précipitations, les commissions départementales des risques naturels majeurs...

En métropole, environ 20 000 km de cours d'eau traversant le territoire de 6 300 communes font l'objet d'une surveillance par les services de l'État grâce à 1 500 stations hydrométriques qui mesurent en temps réel les niveaux et débits de ces cours d'eau. Les services chargés de la prévision des crues utilisent les données pluviométriques qu'ils acquièrent directement mais aussi des informations météorologiques, observées et prévues, fournies par Météo France afin de détecter et anticiper les événements pluvieux susceptibles de faire réagir les cours d'eau. Le rassemblement de toutes ces données permet au ministère de l'Environnement, en lien avec les 22 SPC de l'Hexagone, de produire quotidiennement une carte de vigilance « crues » diffusée sur le site www.vigicrues.ecologie.gouv.fr qui présente en temps réel les données mesurées, le niveau de vigilance et le risque potentiel de crues sur le réseau surveillé par l'État. La vigilance pour les crues est destinée à informer tous les publics intéressés, particuliers ou professionnels, sous une forme simple et claire. Elle s'adresse notamment aux autorités publiques chargées de la sécurité civile (préfets et maires), qui déclenchent l'alerte si nécessaire et mobilisent les moyens de secours.

90 % de la population habitant en zone inondable bénéficie de ce système d'annonce qui, de l'avis général, fonctionne de mieux en mieux, la seule lacune

identifiée demeurant l'insuffisant effort de prévision des phénomènes de ruissellement urbain.

L'État s'appuie aussi sur des documents de nature très diverse : des schémas comme le schéma directeur de prévision des crues (SDPC) établi dans chaque bassin-versant, des plans comme les plans de prévention des risques naturels (PPRN) et des programmes comme les programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI), des règlements comme les règlements de surveillance, de prévision et de transmission de l'information sur les crues (art. L. 564-3 du code de l'environnement), des atlas des zones inondables, des inventaires des repères de crues...

Il reste toutefois très difficile d'identifier les moyens humains et financiers que l'État consacre à la gestion des risques naturels, car ceux-ci sont, à l'image de la gestion de l'eau en général, très dispersés : les crédits consacrés à cette gestion et à cette prévention atteindraient 759 M€ par an, dont 135 M€ au titre des inondations. La direction de l'eau estime pour sa part à 400 personnes les effectifs des services d'hydrométrie et de prévision des crues.

Des instances consultatives nombreuses

La plus notable est le Comité national de l'eau, créé par l'article 15 de la loi du 16 décembre 1964, mentionné à l'article L. 213-1 du code de l'environnement et régi par le décret n° 2007-833 du 11 mai 2007 modifié par le décret n° 2008-74 du 23 janvier 2008. Ce dernier décret (art. D. 213-8) a en particulier précisé la composition du comité consultatif chargé en son sein de donner un avis sur le prix de l'eau facturé aux usagers et la qualité des services publics de distribution d'eau et d'assainissement.

3.3. Mode de gestion du service public de l'eau : opérateur et mode de gestion au sein d'un service public d'eau et d'assainissement

Le code général des collectivités territoriales distingue deux modes de gestion possibles des services publics d'eau et d'assainissement : la gestion directe et la gestion déléguée.

C'est à l'organe délibérant (conseil municipal, comité syndical...) de la collectivité titulaire de la compétence eau potable et/ou assainissement de déterminer s'il opte pour une gestion directe ou pour une délégation de service public. Le CGCT impose dorénavant l'édition d'un rapport devant motiver le choix de l'autorité organisatrice pour tel ou tel choix de mode de gestion.

(1) Gestion directe

La gestion directe correspond à la situation où c'est la personne publique qui gère elle-même son service d'eau et/ou d'assainissement, avec ses propres moyens (personnel, véhicules...).

Dans ce cadre, la régie constitue le mode de gestion directe du service public par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il existe trois formes majeures de régies selon le degré d'externalisation choisi :

- La régie simple ou directe

La régie directe, ou régie simple, est la plus utilisée par les collectivités. Cela représente par exemple 60% des communes pour la compétence assainissement (source : IFEN, 2004). Elle n'est dotée d'aucune autonomie administrative, juridique, organisationnelle, financière ou comptable, et dépend totalement des services. Ce mode de gestion, valable uniquement pour les collectivités de moins de 3 000 habitants et ayant choisi ce mode de gestion avant 1926, peut entretenir une confusion entre régie et collectivité. Cela étant, l'avènement de la comptabilité M14 y a depuis apporté des améliorations. Par ailleurs, la régie directe représente une garantie quant à l'application des choix de la collectivité.

- La régie dotée de la simple autonomie financière

Dans ce cas, le service d'eau et/ou d'assainissement est doté de l'autonomie financière (obligation d'éditer un budget annexe au budget général pour le service d'eau), mais sans personnalité morale, c'est-à-dire qu'il ne se distingue pas de l'autorité sous laquelle il est placé.

Ainsi, dotée d'une autonomie budgétaire ou financière, la régie dispose d'organes de gestion attitrés (ex : Conseil d'Exploitation). La collectivité conserve cependant le contrôle du service. S'il peut impliquer une certaine complexité de fonctionnement, ce mode de gestion permet d'appliquer les choix de la collectivité et s'avère transparent quant aux coûts du service.

- La régie personnalisée

La régie personnalisée est un établissement public placé sous le contrôle de la collectivité. Possédant son propre conseil d'administration, financièrement autonome, ce type de régie est dotée de la personnalité morale et applique les règles de la comptabilité publique. La collectivité conserve cependant le contrôle du service. Ce mode de gestion peut être lourd dans son fonctionnement. Mais il permet de constituer une entité juridique parfaitement autonome contrôlée par la collectivité.

(2) Gestion déléguée

La gestion déléguée renvoie au cas d'une délégation à une personne morale de droit privé (entreprise, association...) d'une partie ou de la totalité d'un service public sous la forme d'un contrat. Quatre grandes catégories de gestion déléguée sont usuellement envisagées (Inspiré d'ONEMA – EauFrance, 2010) :

- Régie intéressée

L'exploitation du service est confiée à un prestataire extérieur sous la responsabilité financière de la collectivité ("risques et périls" supportés par la collectivité).

L'entreprise délégataire, dénommée régisseur, exploite les ouvrages qui lui sont confiés par la collectivité mais son mode de rémunération diffère de ceux des fermiers et des concessionnaires.

Au lieu de se rétribuer directement auprès de l'usager, ce régisseur est payé par la collectivité en question. La rémunération du régisseur intéressé est assurée indirectement par la collectivité publique qui verse une rémunération forfaitaire à l'exploitant, à laquelle s'ajoute un intéressement au résultat.

De la gestion déléguée, la régie intéressée se rapproche par le fait que le régisseur apparaît comme un entrepreneur dont la rémunération est variable, calculée en fonction du pourcentage du chiffre d'affaires, généralement complétée d'une prime de productivité.

A noter qu'en fonction de l'autonomie de gestion du régisseur et du niveau de risque assuré par ce dernier, il s'agit soit d'un Marché Public (MP) soit d'une Délégation de Service Public (DSP).

- Gérance

L'exploitation du service est confiée à un prestataire extérieur sous la responsabilité financière de la collectivité ("risques et périls" supportés par la collectivité). Le gérant n'est pas associé à la détermination du prix et ne perçoit qu'une rémunération forfaitaire sans intéressement au résultat. La rémunération du gérant n'est pas en principe fixée en fonction des résultats de la gestion du gérant.

La collectivité contractante décide seule du niveau des tarifs pratiqués à l'égard des usagers. Le gérant n'est pas, en principe, associé à la détermination des tarifs.

Tout intéressement direct du gérant aux bénéfices, et a fortiori aux pertes d'exploitation, semble exclu. Le gérant bénéficie d'une réelle garantie financière. Il ne prend aucun risque.

Le gérant est classiquement défini comme un mandataire. Il apparaît comme un prestataire de services de la collectivité.

- Affermage

L'affermage est le mode de délégation le plus couramment pratiqué actuellement. L'entreprise

délégataire, appelée fermier, est chargé de l'exploitation et de l'entretien des équipements qui lui sont confiés. Un fermier peut toutefois prendre en charge une partie du renouvellement de certains équipements. On parle alors de clauses concessives au contrat.

Le fermier verse à la collectivité concernée une partie du montant (la surtaxe) qu'il facture aux consommateurs. Avec cette somme, la collectivité finance notamment ses équipements et leur renouvellement.

- Concession

L'entreprise délégataire, appelée concessionnaire, investit dans les équipements nécessaires (réseaux, station de production d'eau potable, stations de traitement des eaux usées...) et les exploite « à ses risques et périls ». Elle se rémunère directement auprès des usagers, en percevant une redevance pour service rendu, déterminée par contrat avec la collectivité. A la fin du contrat, les équipements indispensables à la réalisation du service et construits par l'entreprise reviennent à la collectivité. En général, l'entreprise verse une petite partie de la redevance perçue à la collectivité, notamment pour lui permettre de contrôler le travail de son délégataire. Cela reste malheureusement trop rare dans les faits.

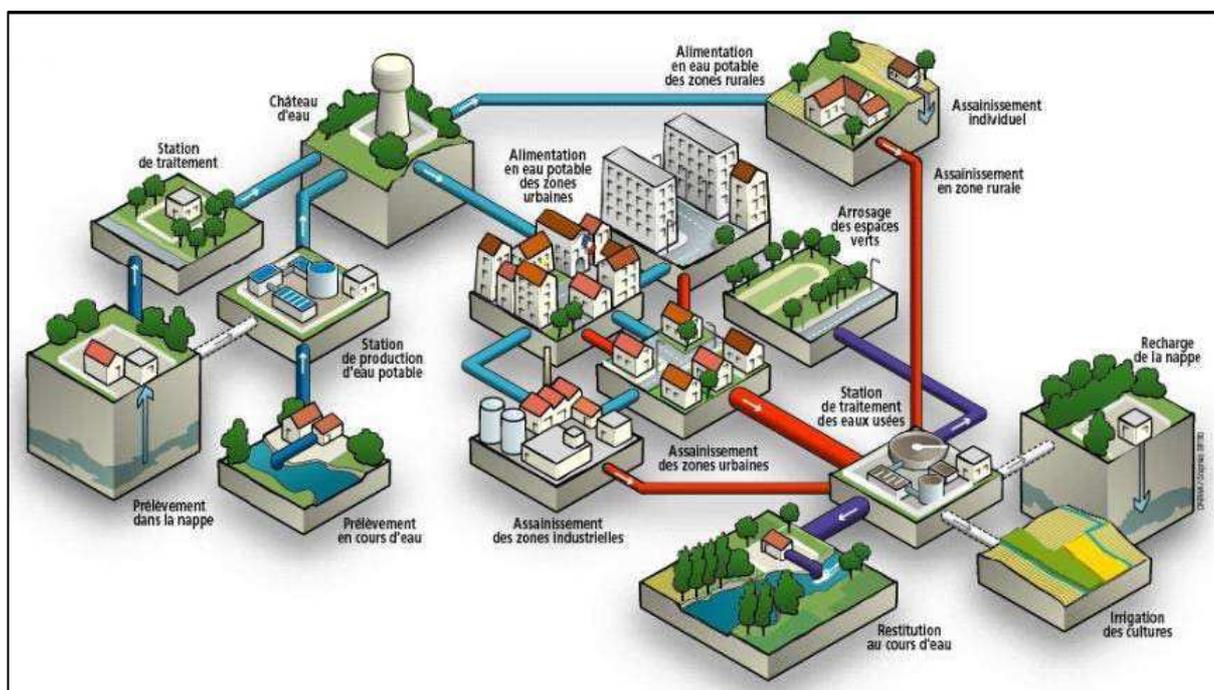
Il est à noter que l'ensemble des modes de gestion exposés précédemment ne sont pas exclusifs et non pas vocation à s'opposer. Il est tout à fait envisageable

qu'au sein d'un même service, une partie soit gérée en gestion directe et l'autre en gestion déléguée.

A titre d'exemple, il est possible que la commune gère en gestion directe la production d'eau potable et la station d'épuration, mais confie à un (ou plusieurs) délégataire(s) privé(s) la gestion des réseaux d'eau potable et d'assainissement. La situation inverse est également envisageable : la collectivité choisit de gérer en régie les réseaux d'eau potable et d'assainissement mais confie à des entreprises privées l'exploitation de la station de production d'eau potable et de la station d'épuration (se reporter à la figure fournie au début du document afin de visualiser les différents services).

D'autres situations intermédiaires, à mi-chemin de celles exposées précédemment (ex : gestion directe de la partie eau potable du service et gestion déléguée de la partie assainissement, ou vice-versa), peuvent également être proposées. Cette mixité des modes de gestion, associé à de nombreux enjeux locaux, nous amène à préciser qu'il n'existe pas un service public local d'eau et d'assainissement, mais bien des services publics locaux d'eau et d'assainissement, chacun présentant des problématiques et des spécificités qui en font une entité différente du service de la collectivité voisine.

Source : Informations générales sur l'eau potable et l'assainissement des communes – IGEPAC – ; extraits du mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'Ingénieur du Génie Rural, des Eaux et des Forêts de Guillaume MATTERS DORF.



Source : ONEMA – EauFrance, 2010.

■ **Tableau : Répartition des compétences selon les modes de gestion des services publics d'eau et d'assainissement)**

Le tableau qui suit donne un aperçu des caractéristiques des différents modes de gestion applicables pour la distribution de l'eau :

Mode de gestion	Propriété des infrastructures	Exploitation et maintenance	Financement des investissements	Risque commercial
Gestion directe	publique	publiques	public	public
Régie intéressée	publique	publiques et privées	public	public
Gérance	publique	publiques et privées	public et privé	public et privé
Affermage	publique	privées	public	public
Concession	publique	privées	privé	privé

Source : site Internet « Eau dans la ville », 2010.

3.4. Gestion de l'eau : le point de vue d'un spécialiste. Cinq paradoxes dans la politique de l'eau.

(Bernard Barraqué, directeur de recherche au CNRS, Article publié dans *Environnement et Société*, n°25, fondation universitaire Luxembourgeoise, 2001)

Le siècle qui s'ouvre est présenté dans les médias comme celui d'une nouvelle « grande peur », celle de l'eau. Mais cette peur est fabriquée à partir d'un amalgame entre plusieurs problèmes différents qui se sont accumulés : quel rapport entre le prix de l'eau de nos robinets et les ressources disponibles dans la bande de Gaza? Pouvons-nous croire que si nous achetons moins d'eau aux grandes multinationales des services publics qui se développent, il en restera plus pour le tiers-monde ? La perspective de la mondialisation doit-elle être « rabattue » techniquement sur l'eau ? On dira que tout est une question de développement durable, mais encore faut-il préciser ce qu'on entend par là.

Le rapport Brundtland mettait l'accent sur une perspective inter-générationnelle, mais pour les Nations-Unies, dans ce même cadre, la définition se précise : la durabilité c'est la poursuite simultanée de trois objectifs très différents de développement, à savoir la reproductibilité économique, l'amélioration des performances environnementales et sanitaires, et, fait nouveau par rapport au simple compromis entre écologie et économie proposé dans les années 1980, une éthique de l'eau (notamment une acceptabilité

sociale et politique, cf. Selborne, UNESCO, 2000). Ces trois dimensions ne sont pas nécessairement compatibles entre elles.

La recherche d'un bon compromis entre elles doit aussi être conduite en tenant compte du contexte géographique, climatique, économique. Ainsi, il faut distinguer, d'une part, entre pays riches et pauvres (la notion de 25 à 40 litres d'eau potable par jour par personne n'a pas de sens lorsque tous les habitants d'un pays sont raccordés au réseau public); d'autre part, entre zones tempérées et arides (économiser de l'eau dans les premières ne change rien à la pénurie des secondes); ensuite entre l'eau pour les usages domestiques (moins de 100 m³/an/habitant) et l'eau pour produire la nourriture des populations (1000 m³ au moins); et enfin entre les politiques des ressources en eau et celles des services publics d'eau et d'assainissement (la gestion privée des services publics n'est pas la privatisation de la ressource). Mais il faut aussi dépasser un certain nombre de paradoxes qui accroissent encore les difficultés de compréhension du public, et qui engagent en fait des controverses scientifiques mal clarifiées. Prenons cinq exemples d'actualité : la qualité de l'eau potable, les compteurs d'eau, la tarification au coût complet, les marchés de l'eau, la guerre de l'eau. Autant de thèmes qui me semblent avoir attiré des commentaires imprudents.

Paradoxe dans le verre d'eau

Premier paradoxe : la qualité de l'eau du robinet s'est évidemment améliorée constamment depuis des décennies dans les pays développés, mais les enquêtes des médias font état d'un pourcentage croissant de gens qui reçoivent une eau non potable! En France notamment, une lecture hâtive des résultats de mesure sans précautions statistiques donne à croire que plus de 30 millions de gens reçoivent une eau du robinet non potable. En fait, ce résultat est obtenu en additionnant toutes les populations dont la desserte en eau n'a pas respecté toutes les normes à un moment

donné. En fait, le ministère de la Santé constate que sur un million d'analyses pratiquées par an, plus de 99,2% sont bonnes. La proportion tombe à 96% pour les nitrates.

Mais le problème de fond est que le système de normes sanitaires qu'on a développé devient trop complexe. Avec 64 critères aujourd'hui, et plus de 100 aux Etats-Unis, le respect permanent et total devient quasiment impossible; ou bien faudrait-il tellement traiter l'eau que les montants des factures s'envoleraient (Barraqué, 1996). D'autre part, ces critères portent sur des contaminations qui n'ont pas du tout le même impact sur la santé, et les amalgamer est dangereux. Mais le plus grave est que la critique des médias est appuyée sur le discours de certains scientifiques travaillant sur ces contaminations, et qui n'arrivent pas à faire la part des choses entre l'idéal de santé publique (risque zéro) hérité du XIX^e siècle, et la réalité sociale économique et sanitaire d'aujourd'hui. Sur France-Inter, un samedi matin, un jeune thésard en pharmacie nous interdit de boire l'eau du robinet, car elle est contaminée par de l'aluminium (responsable de la maladie d'Alzheimer), par plein de micropolluants, de produits cancérigènes, etc. Mais il ne dit pas que cette contamination reste très faible, et raisonne d'une manière absolue. Or, il ne semble pas se poser de question sur ce que peut contenir l'eau minérale, et encore moins sur le reste de notre alimentation qui est bien plus dangereuse. De même, certains écotoxicologues disent que, d'une part, le plomb donne le saturnisme, et que, d'autre part, on en trouve des traces dans le sang des citoyens, donc qu'il faut « sévérer » la norme de façon telle que les pays membres devront supprimer tous les tuyaux de plomb d'ici à 15 ans (coût 20 milliards d'euros en France, dont les trois quarts à la charge des particuliers). Mais on ne nous dit pas à partir de quelle dose dans le sang on a un risque de saturnisme, ni qu'aucun des cas de saturnisme constatés en France ne sont attribuables à l'eau du robinet. Bien sûr, nul ne disconvient qu'il faut supprimer les tuyaux de plomb, mais cela se fait tout seul, et il suffirait d'interdire le plomb dans toutes les canalisations neuves ou refaites. Donc faire acte d'autorité politique au lieu de se cacher derrière des experts.

Partout, on veut améliorer toujours davantage la qualité de l'eau du robinet, mais encore faut-il rester dans les limites du raisonnable économique et social, voire du sanitaire lui-même. Par exemple, parce qu'aux Etats-Unis on a trouvé que des sous-produits du chlore étaient cancérigènes, certains services publics de pays tropicaux en développement ont supprimé la chloration et il en a résulté de graves épisodes de gastro-entérites. Pourtant, la durée de vie moyenne dans ces pays, due notamment aux maladies hydriques, est inférieure à celle à partir de laquelle on peut risquer d'avoir un cancer dû aux sous-produits de la chloration...

Bien des gens achètent des eaux en bouteille, mais c'est souvent davantage soit pour leur qualité organoleptique, soit parce qu'ils entretiennent un rapport un peu mystique avec une eau de source « sacrée », que pour leurs vertus sanitaires; et paradoxalement, s'ils boivent et font la cuisine uniquement avec de l'eau de source, ils dépensent dix fois plus par an sur une partie qui ne dépasse guère 5% de leur consommation d'eau, que pour leur facture ou leurs charges pour le reste de leur consommation d'eau du service public. Les polluants diffus dus à l'agriculture constituent certes une préoccupation croissante. Mais là encore, la norme de santé publique provoque une angoisse inutile en se substituant à ce qui devrait être annoncé bien plus clairement : une volonté de protéger l'eau dans son milieu naturel, par principe de précaution, conduit logiquement à faire la chasse aux nitrates. Ce n'est pas tant pour eux-mêmes que parce qu'ils constituent des traceurs de bien d'autres polluants plus dangereux issus de l'agriculture intensive. D'où les politiques efficaces qui se développent empiriquement dans plusieurs pays membres : la reconquête des eaux brutes destinées à la consommation humaine par convention et compensation avec les agriculteurs. La Directive Cadre constitue ici un progrès, car elle affiche clairement la nécessité de reconquérir les milieux aquatiques pour eux-mêmes. On voit d'ailleurs de mieux en mieux que la solution durable c'est d'intervenir en amont, et de protéger de façon beaucoup plus large des périmètres réservés à la ressource pour l'alimentation humaine, quitte à compenser les agriculteurs pour leurs pertes de rendement. Pourtant, paradoxalement, une hyperfocalisation sur les normes de potabilité et sur leur renforcement permanent pousse les distributeurs publics et privés vers toujours plus de techniques sophistiquées dont on ne maîtrise pas les sous-produits et donc les entraîne inexorablement vers les tribunaux.

Paradoxe du compteur d'eau

Depuis des années, distributeurs d'eau, associations de consommateurs, élus et médias ont poussé l'idée d'un paiement individuel au volume de l'eau du robinet et de l'assainissement des eaux rejetées par les usagers domestiques. Le compteur individuel serait plus efficace, plus juste, chacun étant amené à maîtriser sa consommation comme il l'entend. Pourtant, loin des arguments moraux, un compteur d'eau doit être considéré comme un moyen de se procurer une information plus fine sur l'usage d'un service public, mais dont le coût peut dépasser l'économie qu'on peut attendre. Explication : la consommation d'eau intérieure aux logements est pratiquement déterminée par le type d'équipements, et par des caractéristiques psychologiques et culturelles mal connues, mais qui sont sans doute difficiles à changer : chacun peut en effet constater pour lui-même qu'il ne fait généralement pas attention lorsqu'il ouvre ou ferme le robinet; donc la mise en place d'un compteur individuel ne conduit guère à faire des économies, du moins en appartement; inversement, il est vrai, la

consommation extérieure (jardin, voiture etc.) est élastique par rapport au prix. Les Français ont raison de mettre des compteurs individuels aux pavillons, et de regrouper les logements derrière un seul compteur en habitat collectif, au moins dans les petits immeubles. Car le coût annuel de gestion de l'information-compteur, amortissement compris, est de 30 à 60 Euros, soit environ l'économie que feraient les plus économes, à taille d'appartement égale. Voulant supprimer les parties fixes (mais pourquoi ne demandent-elles pas la suppression des abonnements de l'électricité et du téléphone ?), les associations de consommateurs demandent que les compteurs individuels soient gratuits, ou répercutés dans les volumes facturés. Mais c'est complètement arbitraire, et cela ne correspond pas à la réalité de la structure des coûts des services publics; d'ailleurs, comme l'essentiel des coûts de l'industrie de l'eau sont des coûts fixes, la partie fixe devrait logiquement représenter l'essentiel, et symétriquement, la théorie économique recommande dans ce cas une gestion publique et un financement par l'impôt! La facturation au volume a l'avantage de limiter les pertes, en particulier les fuites dans les parties cachées des réseaux, mais elle n'a pas besoin d'être faite de façon obsessionnelle. En Angleterre, il n'y a pas de tradition de compteurs et pourtant la consommation reste très modérée; la privatisation a logiquement conduit à se poser la question de leur installation. Mais le coût correspondant, de plus de 4 milliards d'Euros, dépasse largement celui des réparations de fuites dans les parties publiques des réseaux, qui elles, permettent de repousser à plus tard de coûteux investissements de renforcement de l'offre en eau. En définitive, avec l'accord des associations de consommateurs, on a décidé de ne mettre de compteurs que chez les gros usagers, et chez les particuliers ayant une piscine ou un arrosage automatique du jardin. Des études déjà anciennes d'économistes anglais ont montré que, par rapport au système de paiement par les « rates » proportionnelles à la valeur immobilière (comme les impôts locaux), la mise en place de compteurs n'aurait guère d'impact redistributif.

Rappelons enfin que bien des demandes de compteurs individuels, en France, sont le fait de copropriétaires qui ne veulent pas être solidaires de leurs voisins. Bien sûr, il est préférable pour les usagers comme pour les services publics que les volumes d'eau soient comptés quelque part; et les compteurs individuels sont même tout à fait justifiés en cas de gaspillages volontaires ou de conflits graves. Mais l'absence de solidarité entre voisins a un coût, qu'il est discutable de vouloir faire prendre en charge par la collectivité.

D'ailleurs, on peut prendre ce problème à l'envers : on voit bien, dans certaines villes du tiers monde, qu'il est impossible de faire payer les usagers des quartiers pauvres individuellement. Mais que faire alors ? Même si ce n'est pas satisfaisant à long terme, ce sont des solutions de desserte simplifiée qui se développent; par exemple, la vente de volumes en gros aux quartiers en question constitue un bon compromis : l'eau en

gros est très peu chère, et le service public comme les usagers pauvres s'y retrouvent.

L'idée défendue ici est que c'est pour des raisons de morale petite bourgeoise et non pas pour des raisons économiques que l'on veut généraliser la facturation individuelle : n'ai-je pas entendu un jour une jeune économiste de l'environnement défendre ceux-ci parmi les outils à notre disposition pour rationaliser l'usage de l'eau du robinet (notamment les marchés de l'eau, cf. infra), au nom d'un impératif : la nécessité de pousser les gens à faire des économies ? Mais pourquoi faire des économies si l'eau disponible est abondante, et surtout, si la structure des coûts (fixes) empêche de faire baisser les factures ? C'est pourquoi, quand on entend des économistes essayer de démontrer qu'il faut augmenter les prix pour faire baisser la demande, et « jouer à l'élasticité », on doit crier au fou; non seulement parce qu'on ne trouve que de très faibles élasticités, ou à cause de l'argumentaire purement moral sous-jacent, mais aussi parce que l'essentiel pour la durabilité du service de l'eau c'est d'arriver à repayer régulièrement l'énorme infrastructure constituée en 150 ans, qui dessert chaque européen en eau potable et le débarrasse de ses eaux usées. On veut une justice consumériste, alors qu'on a affaire à un service public de coûts fixes qui n'y correspond pas.

Paradoxe de la facturation de l'eau

En Suisse, où pourtant on ne manque pas d'eau, la consommation a régulièrement baissé depuis 1976, année d'un pic historique de consommation dû à la sécheresse, qui a fait craindre qu'on en manque. La conséquence de la baisse, c'est que pour faire face à leurs annuités d'emprunts, liées aux investissements de surcapacité qu'ils avaient crus nécessaires, les distributeurs d'eau publics ont été obligés d'augmenter les prix unitaires. Donc, on fait des économies et on paye plus cher...

Pourtant, comme en Suisse, la consommation d'eau baisse globalement un peu partout en Europe depuis dix ans. Faute d'études sociologiques et anthropologiques véritables, on ne trouve d'explication, provisoirement, que dans les économies faites par quelques gros usagers (cas de Paris, Barbier et al. TSM, 1998). Mais il est possible que le lent renouvellement des équipements ménagers, avec une efficacité accrue en eau, rende cette baisse structurelle. La vraie question est de savoir si ce changement structurel pourra être absorbé économiquement et accepté socialement.

Or justement, dans les pays les plus riches, où l'équipement en eau et en assainissement est achevé, on veut supprimer les subventions, et tarifier les services de façon à en recouvrer tous les coûts. On a cependant un peu oublié que l'entretien à long terme de cette énorme infrastructure mise en place nécessite de gros investissements avec une périodicité lente.

Comme l'argent emprunté est cher, surtout lorsqu'il n'y a pas d'inflation, les prix de l'eau sont amenés à augmenter inexorablement. Ce n'est qu'à long terme qu'une politique d'économie se traduira par des baisses relatives de prix. En attendant, les usagers sont en quelque sorte punis d'avoir fait des économies, et dans certains cas, il s'est créé une véritable spirale de désaffection par rapport au service public. Et qui nous dit que les « pavillonnaires » qui auront remis des puits en service pour faire des économies (justifiées) d'eau potable au jardin ne seront pas tentés de satisfaire la plupart de leurs besoins avec des citernes ou des puits, en recourant le moins possible au réseau public ? C'est en fait la situation courante lorsque le service public est de mauvaise qualité, par exemple dans les îles grecques. Et, comme on le voit dans ces cas, les couches sociales fortunées arrivent bien mieux à faire face aux déficiences du service que les plus pauvres (Zérah, 1999). La logique consumériste, en aggravant sans le vouloir la désaffection par rapport au service public, nous ramènerait au XIX^e siècle ?

De surcroît, parce que l'eau est un bien vital, la consommation repose une question sociale. Or ne nous enferme-t-elle pas dans une inutile recherche du service minimal à assurer aux plus pauvres ? Deux ou trois exemples méritent d'être cités ici. En Flandres belges, on a décidé d'appliquer l'engagement social de Rio, en offrant 40 l/hab/jour gratuits, et a contrario en augmentant les prix des volumes en sus pour que les distributeurs s'y retrouvent. Comme il est impossible de mesurer la consommation chaque jour, on a choisi plutôt 15 m³/hab/an gratuits. Et si on peut savoir à peu près combien de personnes vivent derrière un compteur, puisque cette information est déclarée aux impôts locaux, on ne sait pas quel est leur mode de vie (voyages, vacances, invitation d'amis, etc.). Pour éviter la ruine des services publics, on a beaucoup augmenté le prix de l'eau pour les tranches supérieures. A la conférence Lille 1 des Agences de l'eau au début 1999, les gestionnaires des services d'eau flamands sont venus dire leur inquiétude, parce que cette mesure déstabilisait la régularité des volumes vendus, alors que ceux-ci étaient déjà parmi les plus faibles d'Europe. Ils pensaient que des particuliers étaient incités à utiliser à nouveau l'eau de leurs puits privés ou la pluie récupérée, mais ne savaient pas jusqu'où cela irait. Et 6 mois plus tard, à la conférence de Sintra organisée par la DG Environnement sur le prix de l'eau, un universitaire qui avait fait un audit pour le gouvernement provincial flamand (Van Humbeek, 1999), est venu présenter une étude qui se retrouvait sous embargo : il avait trouvé que les 15 premiers m³ gratuits avantageaient les familles riches ! En effet, il se trouve dans cette région que les plus riches ont plus d'enfants, et qu'à partir d'un certain nombre, un enfant supplémentaire consomme moins que la moyenne par personne et par an. Donc les familles riches sont un peu plus subventionnées que les pauvres ! De surcroît, la mesure venait tempérer une décision de ne plus appliquer de rabais inversement proportionnels aux tranches de revenus sur la partie assainissement de la facture. Ce qui fait que le prix de

l'eau a augmenté considérablement au total, et en particulier pour les plus pauvres, et que les m³ gratuits sont une contrepartie ridicule. Cet exemple devrait être médité par tous ceux qui ont oublié de faire le minimum d'enquête sociologique avant d'imaginer des usines à gaz de tarification, uniquement pour faire accepter en fait la dé-municipalisation des services publics et leur consommation. Le comble c'est qu'à la conférence de Lille 2, un an après Sintra, la Commissaire européenne à l'environnement, Margot Wallström en personne, a recommandé qu'on multiplie des expériences comme en Flandres belges... Le fait que les économistes qui la conseillent n'aient pas pu ou pas voulu lui faire part des difficultés rencontrées, et qu'en Flandres, il soit tabou de rediscuter de ce qui avait fait l'objet d'un engagement des élus, malgré l'échec, montre la force de l'idéologie consumériste.

A l'inverse, certains organismes HLM français qui se sont lancés dans les LQCM (logements de qualité à coûts maîtrisés, pour une population à faibles revenus) ont été conduits à supprimer les compteurs et à faire payer les charges d'eau et de gaz par des forfaits mensuels : ces derniers sont prévisibles et donc acceptables par les gens modestes qui n'ont jamais de quoi payer une facture variable et venant à l'improviste. Cet exemple devrait encore davantage faire méditer tous ceux qui confondent justice sociale et consumérisme.

Le recul historique (Barraqué, 1997) montre que les services de l'eau se sont avant tout développés à l'échelle locale, mais grâce à des financements publics, donc des subventions, dans le cadre des convictions de l'époque : les infrastructures étant des industries de coûts fixes élevés et de coûts marginaux très faibles, il paraissait logique qu'elles soient financées par l'impôt. A la longue cependant, les dysfonctionnements de ce modèle « municipaliste », tourné uniquement vers l'offre, sont apparus, et ont attiré des formes de gestion modernisées plus proches des critères du secteur privé. En particulier, les subventions ne sont généralement plus disponibles lorsqu'il faut renouveler le patrimoine vétuste. Mais comme le plus souvent, les règles de la comptabilité publique interdisaient aux régies de faire des amortissements et les provisions, la délégation au secteur privé a souvent constitué la seule solution durable d'autofinancement pour les collectivités locales, sauf dans les pays où les collectivités locales ont été autorisées à créer des entreprises privées dont elles sont les propriétaires. Dans de nombreux pays, on a aussi créé des mécanismes de mutualisation des financements, pour abaisser artificiellement l'impact de ceux-ci sur les prix. Comprendre l'évolution des méthodes de financement des services est bien plus important que de calculer l'élasticité de la consommation pour évaluer la véritable durabilité technico-économique des services publics.

Quand on réalise que les pays du nord de l'Europe ont subventionné l'équipement initial pendant toute la longue période de son installation, et qu'ils continuent

encore à donner des subventions ici et là, comment imaginer que les pays du sud de l'Europe fassent payer les coûts complets ? Le saut des prix des services serait totalement inacceptable, même si aujourd'hui ils sont largement sous-tarifés; il est impossible de rationaliser la gestion des services d'eau (en se rapprochant de la "vérité des coûts et des prix") tant qu'ils demeurent rationnés (que la population n'est pas presque entièrement desservie). Et par ailleurs, la gestion de la demande n'en est qu'à ses balbutiements, contrairement à ce qui est la règle dans l'approche par le marché. Prudence et études complémentaires devraient être de mise.

Paradoxe du marché de l'eau

Lorsqu'on parle de marché de l'eau, on fait bien souvent, et à tort, l'amalgame entre la privatisation des services publics (et plus largement leur redéfinition comme des services à caractère commercial) et celle des ressources en eau. On vient de voir que la première ne constituait pas un marché. Seule la seconde en ouvre la possibilité, une appropriation privée de l'eau permettant de vendre ou d'acheter des droits sur des volumes à prélever. Depuis très longtemps dans le monde, divers systèmes de contrats permettent de réaffecter les ressources (en quantité ou en qualité) à des usages à plus forte valeur économique. Mais pour autant, cela ne fait pas un marché. Car le marché suppose une appropriation des droits de propriété.

Or, à part la zone aride des USA, où la ruée vers l'or a conduit à traiter l'eau comme le minerai qu'elle permettait d'extraire en le lavant, c'est-à-dire comme une ressource minière appropriable, l'eau courante est soit partie du domaine public, soit un patrimoine commun à partager selon une règle d'usage raisonnable et équitable, ce qui entraîne plutôt la formation de communautés d'usagers de l'eau.

D'autre part, un véritable marché implique de nombreux vendeurs et acheteurs, ce qui implique en fait de construire des infrastructures de transport de l'eau à distance. Or, même si ces transferts n'ont pas d'impact catastrophique sur l'écologie des bassins donateurs, l'investissement correspondant est vite ruineux, et doit être assuré à fonds perdus par l'Etat. Et on n'est plus dans les années 1950 et 1960, où l'argent était prêté pour rien, voire donné : c'est ce qui s'est passé en Californie, où on peut discuter aujourd'hui d'établir un marché de l'eau grâce à l'aqueduc nord-sud payé par les subventions fédérales des années 1950. Quelle contradiction ! Les médias fantasment sur le projet de transfert de l'eau du Rhône à Barcelone, et ignorent le rapport que plusieurs experts européens ont réalisé pour la Direction de l'Eau en France (Barraqué, 2000) : si l'infrastructure est payée au prix coûtant, l'eau brute rendue à Barcelone revient à 5 FF/m³, soit déjà davantage que le prix du dessalement de l'eau de mer ! Et de surcroît, les partisans du projet surestiment la demande, et donc en réalité, il faudra

bien répartir les énormes coûts fixes sur des volumes inférieurs; alors le prix unitaire sera si élevé que la demande baissera, rendant le projet inutile. Ou bien l'Europe paiera le projet, et se retrouvera en contradiction avec les principes économiques affichés dans la Directive cadre (couverture des coûts). Le pire est qu'il serait bien moins cher de racheter de l'eau aux agriculteurs de Catalogne occidentale, qui, comme tous leurs homologues espagnols, bénéficient d'une eau quasi-gratuite depuis la grande hydraulique franquiste... Avant de parler de marchés de l'eau, c'est cette distorsion en faveur de l'usage de l'eau le plus gaspilleur qu'il faut faire cesser : comme la négociation sera rude, autant commencer dès maintenant au niveau local.

Paradoxe de la guerre de l'eau

Lorsqu'on dit que l'on se battra pour l'eau au siècle prochain comme on s'est battu pour le pétrole au XXe siècle et pour l'or au XIXe siècle, on se trompe aux plans historique et juridique : sur les cent soixante fleuves internationaux de la planète, à peine quelques-uns font l'objet de conflits inter-étatiques; les hommes font la guerre, comme par le passé, pour toutes sortes de raisons, et ils mobilisent éventuellement l'eau, mais ni plus ni moins; Anthony Turton (2000), dans un article de méthode, montre qu'on peut distinguer au moins trois cas de guerres où l'eau joue un rôle, mais seul l'un d'eux est vraiment une guerre de l'eau. Dans les cas où les usages de l'eau d'un bassin international atteignent les limites de la ressource, la situation interne aux états est elle-même souvent si complexe et si conflictuelle que l'internationalisation permet plutôt de dépassionner et de pacifier la situation. Mais les idéologues de la guerre de l'eau ne se rendent pas compte qu'ils font inconsciemment une erreur théorique : celle d'une assimilation abusive de l'eau à un minerai comme l'or ou le pétrole, alors qu'on a affaire à une ressource, vitale certes, mais renouvelable et toujours en mouvement. Dans la plupart des pays, l'essentiel de l'eau est inappropriable, même par les Etats, et elle est la chose commune de ses usagers, à partager raisonnablement. En Europe, les pays latins rejoignent leurs voisins de droit coutumier germanique en dissociant le droit d'usage du droit de propriété sur l'eau, même en ce qui concerne les eaux souterraines. Burchi (1991) montre que le nouveau rôle de l'Etat est d'être le gardien de l'eau, non pas son maître. USA en tête, la politique de la grande hydraulique étatique, « gratuite et obligatoire » est remise en cause. C'est notamment parce que les grands projets étaient centrés sur le développement de l'irrigation, qui constitue un usage à faible valeur ajoutée pour l'eau, et qui de surcroît ne permet pas l'auto-suffisance alimentaire, puisque l'irrigation permet le plus souvent de produire des récoltes qui seront achetées par les pays riches. Il est dommage que l'on ait entraîné les pays en développement dans cette voie, car ils se sentent trahis. Mais, aujourd'hui, l'humanité utilise 40% des ressources en eau douce exploitables de la planète, et, déjà, 70% de cette utilisation se fait dans l'agriculture.

C'est la poursuite de cette politique d'irrigation sans précaution qui n'est pas durable, notamment parce qu'elle est fondée sur la gloire des états plus que sur sa capacité à faire vivre les populations pauvres (Roy, 1999). Heureusement, une évolution générale vers la définition de l'eau comme patrimoine commun de l'humanité (ex. : convention des Nations-Unies de 1997 sur le partage des rivières internationales à des fins autres que la navigation) permet d'espérer un infléchissement vers le « raisonnable et équitable » (Della Penna, 2000). L'eau est en fait davantage un facteur de paix que de guerre.

3.5. Prix de l'eau, prix du service de l'eau

Extrait de l'avis du CESE, « *Les usages domestiques de l'eau* », 2009

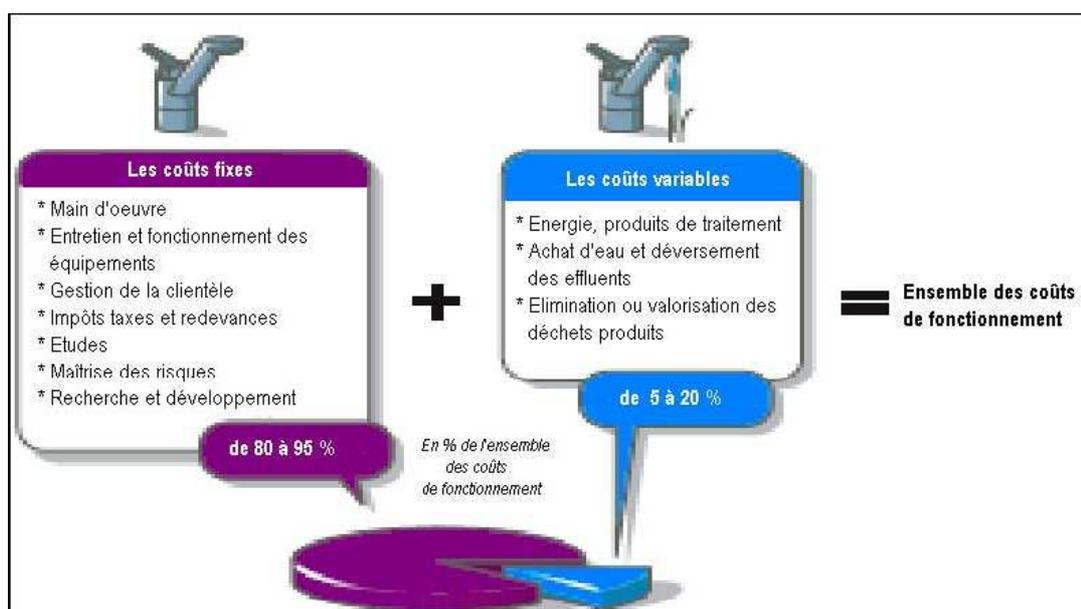
Depuis le début des années 1990 on constate une baisse continue des volumes d'eau consommés. En 2007, la baisse des volumes consommés a été de 4 %. Cette orientation se retrouve également dans d'autres pays et villes d'Europe. La consommation d'eau a baissé de 16,5 % à Berlin et de 11 % à Paris sur une période de dix ans entre 1995 et 2005. Cette baisse s'explique par la tertiarisation de l'économie et les innovations technologiques limitant la consommation d'eau dans les habitats. Plus significativement, la diminution des volumes d'eau prélevés pour l'activité industrielle représente la partie la plus importante de cette baisse du fait de la disparition ou de la délocalisation de beaucoup

d'industries lourdes telles que la sidérurgie, mais aussi de l'optimisation des processus industriels, dans l'industrie papetière et automobile notamment. Cette baisse des volumes d'eau consommés en Europe suggère que de nombreux progrès ont été réalisés en matière d'utilisation efficiente de l'eau.

Cette baisse tendancielle des volumes d'eau consommée contribue à réduire les prélèvements dans les zones qui souffrent de tensions sur la disponibilité de la ressource. Toutefois, la baisse de la consommation d'eau peut générer des problèmes d'hygiène du fait d'une plus grande stagnation de l'eau dans les réseaux. Ce point a d'ailleurs été souligné lors de la deuxième conférence européenne de l'eau (3 avril 2009) par Martin Weyand de l'association allemande des opérateurs d'eau et d'énergie (BDEW) ; lorsqu'il a commenté la baisse de la consommation d'eau de 16 % chez le particulier en Allemagne entre 1992 et 2006.

La baisse des volumes consommés ne se traduira pas par une baisse à due proportion du prix de l'eau pour les abonnés - l'eau étant un bien commun, ce n'est que par commodité de langage que nous employons l'expression « prix de l'eau » là où l'exactitude voudrait que l'on écrive « prix du service de l'eau ». En premier lieu, cette baisse n'impacte pas la part fixe de la facture d'eau. En second lieu, la tendance à la baisse des volumes consommés peut remettre en question le modèle économique des opérateurs des services d'eau, qu'ils soient publics ou privés. En effet, les services d'eau demeurent une industrie à coûts fixes élevés. Comme le rappelle le graphique ci-après, plus de 80 % des charges des opérateurs sont constitués de frais fixes.

Graphique 1 : Répartition des coûts de fonctionnement d'un service d'eau et d'assainissement



Source : BIPE, AMF, FP2E.

Du côté des coûts, les charges variables se limitent principalement aux consommations des produits de traitement et aux consommations d'énergie.

Les charges des services d'eau sont couvertes à 80 % en moyenne par des recettes variables assises sur les volumes consommés. Selon l'enquête de l'IFEN publiée en 2007 sur la facture d'eau domestique en 2004, le montant moyen de l'abonnement s'établissait en effet à 18,4 % du total de la facture. Cette situation s'explique notamment par la redevance d'assainissement perçue par les agences de l'eau qui ne comporte pas de partie fixe. Elle s'explique également par la proportion très élevée de recettes variables des services d'eau desservant des grands consommateurs (métropoles urbaines, clients industriels...). En revanche, la part fixe des recettes peut être relativement plus élevée que 20 % pour des communes rurales à faible consommation ou certains clients particuliers. (...)

LA FORMATION DU PRIX DU SERVICE DE L'EAU

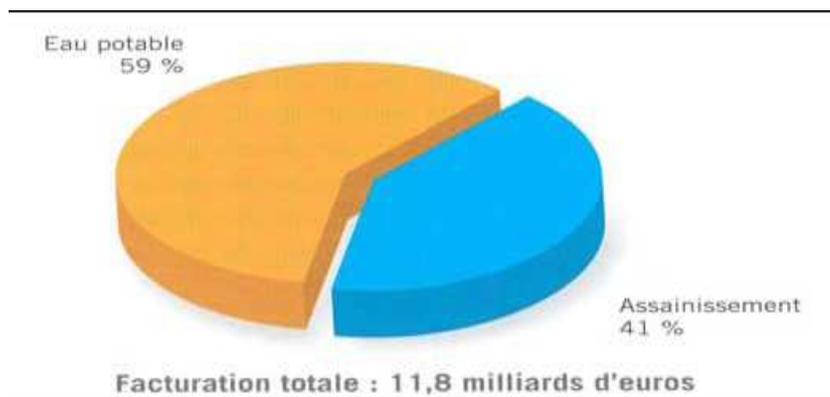
1. La composition du prix du service de l'eau

Le prix de l'eau repose sur le principe « l'eau paie l'eau ». Les consommateurs supportent par leur facture d'eau la quasi-totalité des dépenses liées aux investissements et au fonctionnement en application du principe de récupération des coûts inscrit à l'article 9 de la directive-cadre sur l'eau.

La facturation totale du service de l'eau a atteint 11,8 milliards d'euros en 2007. Ce montant peut être décomposé de plusieurs façons :

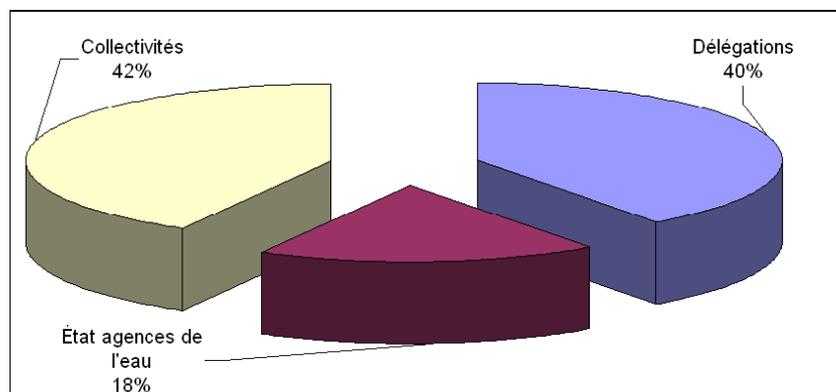
- selon la nature du service : une part production et distribution de l'eau potable (59 %) et une part assainissement (41 %) ;
- selon le récipiendaire des sommes facturées : la part (18 %) des redevances versées aux agences de l'eau (redevances préservation de la ressource en eau et lutte contre la pollution) et à l'État (redevance pour VNF dans certains bassins et TVA), la part collectivités locales (42 %) et la part des délégataires (40 %).

Graphique 2 : Répartition de la facturation TTC par type de service



Source : BIPE, d'après enquête opérateurs 2007, données Agences de l'eau, Cercle français de l'eau, DGCL, FP2E, IFEN, INSEE.

Graphique 3 : Part de la facture revenant aux différents acteurs du service de l'eau



Source : Rapport BIPE-FP2E, janvier 2008, troisième édition.

* Les collectivités sont destinataires de 42 % des sommes facturées.

Cette répartition peut paraître paradoxale dans la mesure où, ramenés à la population, les opérateurs privés gèrent 72 % des services d'eau potable et 55 % des services d'assainissement. Il faut cependant garder à l'esprit que les délégataires perçoivent au travers de la facture d'eau une « part collectivité » reversée à l'autorité délégante et qui est essentiellement destinée aux investissements. Ces derniers sont effectivement réalisés à 58 % par les collectivités locales organisatrices du service et à 11 % par les départements et régions. Les opérateurs privés en assument 13 %.

Dans le prix du service d'eau, comme dans celui de l'assainissement, il convient de distinguer une partie fixe, l'abonnement, et une partie variable calculée en fonction des volumes consommés. L'arrêté du 6 août 2007 pris en application de la LEMA a plafonné le montant de l'abonnement à 40 % du coût du service pour les communes urbaines et 50 % pour les communes rurales sur la base d'une consommation annuelle de 120 m³. La présentation de cet encadrement de la part fixe comme une garantie pour l'utilisateur est contestée par un certain nombre d'associations. En s'appuyant sur une enquête de l'IFEN, elles font en effet observer que le montant moyen de la part fixe (hors redevance pollution destinée aux agences de l'eau) s'établissait seulement à 18 % en moyenne en 2004 (15 % dans les villes, 30 % dans les communes rurales). Cette moyenne masque toutefois de fortes disparités régionales puisque dans les communes dotées d'un assainissement collectif le coût de l'abonnement varie de: 109 € en Corse, 26 € en Île-de-France. L'arrêté prévoit dans son article 5 que l'encadrement passera au 1^{er} janvier 2010 à 30 % du montant total de la facturation pour les villes et 40 % pour les communes rurales, à appliquer au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

Cette disposition de la LEMA contribue à la transposition de l'article 9 de la directive-cadre sur l'eau qui pose le principe utilisateur-payeur dans le domaine de l'eau. En effet, cette disposition de la directive-cadre sur l'eau a une portée extrêmement large : elle ne concerne pas les seuls services d'eau potable, mais tous les usages de l'eau, notamment les pompages dans les nappes et eaux superficielles, l'usage à fin de production hydroélectrique ou de refroidissement des centrales nucléaires... Ce sont plutôt ces derniers usages qui jusqu'à présent n'étaient pas systématiquement tarifés en fonction du coût. De même, la LEMA a prévu l'interdiction d'instaurer des tarifs dégressifs dans les zones recensées comme subissant des pressions importantes sur la ressource (appelées Zones de répartition des eaux).

2. La fixation du prix du service de l'eau

En France, les services d'eau et d'assainissement sont des services publics locaux relevant de la compétence des communes ou des intercommunalités, qui assurent le rôle d'autorité organisatrice. Ces communes ou leurs groupements arrêtent le tarif de l'eau par une délibération de leur assemblée. En

gestion déléguée, l'autorité organisatrice fixe le prix et les clauses d'indexation du prix au début du contrat, sans préjudice de procédures de révision quinquennale. En régie, l'autorité organisatrice arrête le prix de l'eau tous les ans. La procédure de fixation et d'approbation du prix de l'eau par l'assemblée délibérante devrait garantir la légitimité et le caractère démocratique du prix de l'eau payé par l'utilisateur.

Les taux des redevances, autre élément constitutif du prix de l'eau, sont fixés par les conseils d'administration des Agences de l'eau et les comités de bassin lors du vote d'approbation des programmes d'intervention (dans les limites fixées par la loi sur l'eau).

3.6. Repenser certains aspects de la tarification de l'eau

Extrait du rapport public 2010 du Conseil d'Etat, « *L'eau et son droit* »

La législation française a incorporé les exigences communautaires relatives au financement par l'utilisateur : l'article L. 210-1 troisième alinéa du code de l'environnement dispose que : « *Les coûts de l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques.* »

Quatre grandes questions tarifaires nécessitent néanmoins d'être résolues, si l'on considère avec le Conseil d'État que la loi du 29 janvier 1993 a réussi en longue période à réintroduire de la concurrence au sein du monopole naturel et à faire baisser le prix de l'eau potable.

Développer la recherche économique appliquée sur la tarification de l'eau

Il est primordial pour l'État de diligenter des recherches sur les coûts de la pollution et sur les coûts d'opportunité de l'eau pour en tirer de manière cohérente les conséquences économiques et juridiques utiles, notamment sur la tarification de l'eau brute, agricole ou de refroidissement, et l'application du principe pollueur-payeur qui – inscrit au fronton de la politique de l'eau depuis 1964, dans les règles de tarification du service et maintenant dans la Charte de l'environnement – n'a jamais été appliqué correctement.

Le Conseil d'État recommande de confier ces travaux au Conseil économique du développement durable et surtout de les publier pour contribuer à faire évoluer les mentalités sur le sujet.

Faire évoluer la tarification volumétrique

Les perspectives tant internationales que nationales – raréfaction de l'eau, lutte contre le gaspillage, meilleure récupération des eaux pluviales pour certains usages domestiques, agricoles ou industriels, recyclage des eaux usées, anticipation d'une augmentation future du prix supérieure à l'inflation... – ont enclenché une spirale « prix-consommation » vertueuse pour l'environnement mais vicieuse pour les exploitants – dont plus de 80 % des recettes sont liées au volume de la consommation alors que les coûts fixes représentent 80 % des charges – et pour les usagers. La baisse des volumes consommés pousse les opérateurs à renchérir le prix unitaire pour tous les utilisateurs, une perspective que les collectivités territoriales peuvent difficilement entériner vis-à-vis de leurs électeurs et que les particuliers comprennent mal puisque leurs efforts méritoires de réduction des volumes consommés débouchent sur une hausse du prix unitaire.

Pour faire évoluer la tarification, plusieurs pistes sont évoquées.

La première consiste à augmenter le montant de l'abonnement et son poids relatif dans la facture, mais la loi du 30 décembre 2006 et l'arrêté du 6 août 2007 viennent de plafonner cette part fixe et les enquêtes d'opinion mettent en évidence une moindre acceptation du paiement de l'abonnement par les usagers : si 49 % des Français estiment normal de le payer, la proportion de ceux qui le pensent anormal atteint désormais 44 %. Le clivage de l'opinion publique sur ce sujet tend à se durcir et les usagers de l'eau ne demeurent pas insensibles au mode de tarification appliqué pour les autres services en réseau (télécommunications fixe et mobile, Internet, gaz, électricité...), ce qui va obliger les pouvoirs publics à davantage veiller à leur cohérence intersectorielle. En conséquence, la plupart des associations de consommateurs demandent une réduction, voire la suppression de la partie fixe de la facture d'eau, car elle pèse plus lourdement sur le budget des plus modestes. Elles demandent par voie de conséquence que les opérateurs, publics ou privés, fassent baisser leur plate-forme de coûts fixes quand la consommation baisse en volume.

La deuxième revient à imputer les investissements supplémentaires à ceux qui les occasionnent, notamment aux touristes dans les stations balnéaires ou de montagne (en permettant, au prix d'une modification de l'article L. 2224-2 du CGCT, aux collectivités de financer le surdimensionnement du réseau en faisant appel au budget général de la commune) ou à fiscaliser une partie des charges (récupération et gestion des eaux pluviales, prévention et lutte contre les inondations, restauration du milieu aquatique, achat et entretien des zones humides ou des voies fluviales, coopération internationale...) qui ont été, par commodité politique ou de gestion, imputées au consommateur d'eau potable et obscurcissent aujourd'hui la lisibilité de sa facture.

La troisième s'efforce de dégager de nouvelles recettes pour les exploitants, par exemple en leur permettant de facturer les eaux usées recyclées comme s'il s'agissait d'une eau prélevée.

La quatrième conduit, si les collectivités répugnent à augmenter le coût unitaire du mètre cube, à les autoriser à rémunérer partiellement l'exploitant – à hauteur de 20 à 30 % par exemple – en fonction de critères de performance indépendants des volumes facturés à l'usager. Le découplage entre un prix de l'eau qui resterait pour l'usager lié au volume et la rémunération de l'exploitant permettrait de continuer à inciter l'usager à baisser sa consommation en volume et de motiver davantage l'opérateur à optimiser son réseau. L'exercice présente une limite : pour rester dans le cadre d'une DSP, le délégataire doit continuer à assumer le risque de l'exploitation. La jurisprudence actuelle semble offrir une flexibilité suffisante pour autoriser ce type d'évolution. **L'État devrait en tout cas encourager les collectivités territoriales qui le souhaiteraient à expérimenter des formules de ce genre et à diffuser les conclusions et enseignements qu'elles en tirent.**

Adopter une tarification plus différenciée, dont une tarification sociale ?

La loi confère depuis le 1^{er} janvier 2010 une plus grande souplesse aux communes puisqu'elles peuvent opter pour un tarif uniforme au mètre cube ou pour un tarif progressif ou dégressif. Quelques communes mettent en place sur cette base un tarif progressif, comportant, avec la suppression de l'abonnement mensuel d'un montant fixe, une tarification basse pour une première tranche correspondant aux besoins domestiques fondamentaux et une tarification plus forte au-delà. Le secrétaire d'État chargé des Technologies vertes a également évoqué, lors d'un forum de solidarité écologique tenu en février 2010, une réforme de la tarification de l'eau selon le même principe. **Il faudra mesurer et analyser avec un recul suffisant les effets de ces nouvelles modulations tarifaires.**

Avant sa modification en 2006, la loi n'interdisait pas non plus la gratuité pour une première tranche de consommation (tarif dit « social ») mais une telle tarification n'a pratiquement jamais été mise en place. L'utilisation de la nouvelle flexibilité tarifaire apportée par la loi de 2006 n'est guère séparable du débat sur l'avenir de la tarification volumétrique ni du débat international sur le droit à l'eau et ses implications pour la France.

Le droit d'accès à l'eau se réduisant pour le moment à un droit à l'aide en cas d'impayé et à un encadrement de la coupure d'eau, il ne comporte pas, hormis à travers l'allocation logement, de traitement préventif de ces difficultés. Pour les résoudre, simplifier la gestion des dispositifs existants voire même les supprimer en raison de leur coût de gestion considéré comme élevé, et pour régler par la même occasion les problèmes d'équité à l'égard des ménages modestes que pose dès aujourd'hui la tarification volumétrique,

il est parfois suggéré d'introduire une tarification sociale assurant la gratuité totale ou partielle de la première tranche de consommation. Mais adopter une telle tarification supposerait de surmonter les difficultés techniques de gestion d'un tel système dans l'habitat collectif ancien, démuné de compteurs individuels, et de pouvoir recueillir, ce qui est coûteux en frais de gestion, une information fiable sur la composition des ménages et son évolution de manière à ne pas créer d'inégalité au détriment des familles nombreuses. Elle devrait aussi être cohérente avec les modalités retenues pour la tarification sociale d'autres services de base tels que l'électricité ou le téléphone. Une telle tarification a été écartée par le Conseil économique, social et environnemental dans son rapport de 2009 sur *Les Usages domestiques de l'eau* au motif qu'elle n'aurait pas l'effet redistributif souhaité : alors que les usagers visés – ceux dont la facture d'eau dépasse 3 % de leur revenu selon la norme retenue au niveau international – représentent au plus 1 % des consommateurs, tous bénéficieraient du tarif réduit ou de la gratuité de la première tranche, y compris les plus aisés. C'est pourquoi est plutôt privilégiée la création d'une aide spécifique réservée aux personnes dont la facture d'eau dépasse ce seuil de 3 % du revenu.

Le Comité national de l'eau a constitué un groupe de travail sur ce sujet le 22 avril 2009 dont les travaux ont débouché sur un vœu adopté le 15 décembre 2009, et une proposition de loi d'origine sénatoriale, examinée en première lecture le 11 février 2010, envisage de prélever une fraction du prix de l'eau – 1 % environ du prix facturé – pour permettre aux communes, à leurs EPCI ou aux syndicats mixtes de participer, *via* les fonds de solidarité logement (FSL) ou les centres communaux d'action sociale (CCAS), à la prise en charge des factures de ces usagers, y compris en habitat collectif, sans attendre qu'ils se trouvent en situation d'impayé. Pour certains, les CCAS seraient à privilégier, car leurs coûts de fonctionnement et de gestion des dossiers seraient nettement moins élevés que ceux des FSL.

Ces deux initiatives témoignent à tout le moins de l'actualité du sujet et de la nécessité d'opérer un choix entre deux solutions imparfaites. S'agissant de rendre effectif un droit fondamental et de créer une aide en faveur des plus démunis dans un esprit de solidarité, il est symptomatique que les élus n'envisagent pas, comme pour les allocations logement, un financement par la collectivité ou par l'impôt mais par un prélèvement assis sur le montant de la facture d'eau potable des consommateurs.

Faire supporter tous les coûts du petit cycle par le consommateur d'eau potable ?

Utiliser la consommation d'eau potable comme assiette pour le financement total ou partiel des deux autres grands services publics que sont l'assainissement et la collecte des eaux pluviales est-il soutenable à long terme ?

Pour des raisons tenant à leur ordre historique d'apparition, à des considérations techniques et

d'ingénierie – le poids des ingénieurs dans la conception unitaire ou séparative des réseaux – et à des commodités de gestion, le droit français n'est jamais allé au terme du processus qui aurait dû ou pu conduire à dissocier clairement ces deux derniers services de celui de la fourniture d'eau potable et à individualiser leur financement. Cette question n'est pas anecdotique, puisque les prélèvements pour l'eau potable due par les ménages en représentent moins de 1 %.

Plusieurs données techniques et environnementales devraient conduire selon le Conseil d'État à une dissociation plus nette entre ces trois services et à une individualisation croissante de leur financement :

- une partie des pollutions diffuses d'origine agricole ou routière (salinisation des voies publiques) provient du ruissellement des eaux pluviales ;
- la forte proportion – 20 % – d'habitations non raccordables au réseau d'assainissement collectif ;
- la lente mais inexorable montée en puissance des réseaux séparatifs pour la collecte des eaux pluviales si l'on veut alléger le coût de l'assainissement, améliorer le taux d'épuration en station et favoriser l'utilisation des eaux de pluie pour limiter la consommation d'eau potable ;
- la possibilité de généraliser des toilettes sèches en remplacement du tout-à-l'égout qui présente aujourd'hui des conséquences néfastes pour l'environnement. Dans son rapport sur l'état de l'environnement en 2006, l'IFEN avait déjà soulevé ces questions pertinentes.

Le Conseil d'État estime maintenant indispensable d'y répondre en en faisant expertiser les tenants et les aboutissants par le Comité national de l'eau ou l'ONEMA ou mieux par les deux ensemble.

Ce débat, de loin le plus difficile, engage l'avenir à long terme et suppose de la part des élus un grand effort pédagogique : expliquer à l'opinion publique qu'il existe trois services distincts qui n'ont pas la même nature juridique ni les mêmes modalités de financement alors que, au-delà de la rhétorique sur la transparence souhaitable de la facture d'eau potable, la classe politique française a, de tout temps, été unanime pour faire supporter pratiquement tous les coûts de l'eau au consommateur urbain d'eau potable.

3.7. Conseil d'Etat, 6^e sous-section du contentieux, 30 Décembre 2002, Commune de Quaix-en-Chartreuse, n°241240

Résumé :

Aux termes de l'article 13-II de la loi du 3 janvier 1992 : (...) toute facture d'eau comprendra un montant

calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné à un service de distribution d'eau et pourra, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume, compte tenu des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement. Toutefois, à titre exceptionnel, le préfet pourra, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, à la demande du maire, si la ressource en eau est naturellement abondante et si le nombre d'usagers raccordés au réseau est suffisamment faible, ou si la commune connaît habituellement de fortes variations de sa population, autoriser la mise en œuvre d'une tarification ne comportant pas de terme directement proportionnel au volume total consommé. Méconnaît ces dispositions la délibération d'une commune décidant que les usagers faisant obstacle au relevé de leur compteur d'eau feraient l'objet d'une facturation comprenant, d'une part, un montant correspondant aux charges fixes du service, d'autre part, un montant correspondant à une consommation d'eau forfaitairement fixée à 200 m³. Cette tarification, qui ne se borne pas à mettre à la charge de ces usagers une consommation estimée, sous réserve d'une régularisation ultérieure, n'entre pas dans le champ des dérogations prévues par la loi et ne comporte pas de terme directement proportionnel au volume d'eau réellement consommé.

▪ **Extrait :**

Considérant qu'aux termes de l'article 13-II de la loi du 3 janvier 1992 : Dans le délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi, toute facture d'eau comprendra un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné à un service de distribution d'eau et pourra, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume, compte tenu des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement. Toutefois, à titre exceptionnel, le préfet pourra, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, à la demande du maire, si la ressource en eau est naturellement abondante et si le nombre d'usagers raccordés au réseau est suffisamment faible, ou si la commune connaît habituellement de fortes variations de sa population, autoriser la mise en œuvre d'une tarification ne comportant pas de terme directement proportionnel au volume total consommé ;

Considérant que le conseil municipal de Quaix-en-Chartreuse, qui exploite en régie le service de distribution de l'eau potable dans cette commune, a décidé, par la délibération litigieuse du 25 mars 1994, que les usagers faisant obstacle au relevé de leur compteur d'eau feraient l'objet d'une facturation comprenant, d'une part, un montant de 550 F correspondant aux charges fixes du service, d'autre part, un montant de 1 424 F correspondant à une consommation d'eau forfaitairement fixée à 200 m³ ; que cette tarification, qui ne se borne pas à mettre à la charge de ces usagers une consommation estimée, sous réserve d'une régularisation ultérieure, et qui n'entre pas dans le champ des dérogations prévues par

la loi, ne comporte pas de terme directement proportionnel au volume d'eau réellement consommé par l'abonné, et méconnaît ainsi les dispositions précitées de l'article 13-II de la loi du 3 janvier 1992 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE QUAIX-EN-CHARTREUSE, à qui il appartient, le cas échéant et si elle s'y croit fondée, de poursuivre le recouvrement des sommes qu'elle estime lui être dues devant le juge judiciaire, compétent s'agissant d'un service public industriel et commercial, n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a déclaré illégale la délibération du conseil municipal de cette commune en date du 25 mars 1994 dans la mesure où, en plus du terme fixe de 550 F, elle établit le tarif de l'eau de manière forfaitaire pour les usagers qui font obstacle au relevé de leur compteur ;

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la COMMUNE DE QUAIX-EN-CHARTREUSE est rejetée.

3.8. Conseil d'Etat, 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections du contentieux réunies, 14 octobre 2009, Commune de Saint-Jean-d'Aulps, n°300608

▪ **Résumé :**

Délibération d'une commune fixant les tarifs du service public de fourniture de l'eau potable.

1) Pour apprécier le respect du principe d'égalité entre usagers en matière tarifaire, il convient, compte tenu des termes du II de l'article 13 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992, alors en vigueur, relatif aux modalités de facturation de ce service, de regarder comme usagers du service public de l'eau les seuls abonnés, qu'ils soient collectifs ou individuels, et non les bénéficiaires finals du service.

2) Ni le principe d'égalité ni aucune disposition n'imposait, avant l'intervention de l'article 93 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, qui pose le principe de l'individualisation des contrats de fourniture d'eau à l'intérieur des immeubles collectifs à usage principal d'habitation, que fussent arrêtées des dispositions spécifiques permettant, en tenant compte des caractéristiques particulières des abonnés dont la consommation regroupe celles de plusieurs unités

d'habitation, d'éviter que les occupants de celles-ci ne supportent des tarifs plus élevés.

Extrait :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 14 juin 1994, le conseil municipal de la COMMUNE DE SAINT-JEAN D'AULPS a fixé une tarification du service de l'eau potable comprenant, d'une part, un abonnement de 300 francs hors taxe par unité d'habitation et d'autre part, un tarif hors taxe par mètre cube d'eau prélevé s'élevant à 4 francs jusqu'à 30 mètres cubes, à 1 franc de 30 à 500 mètres cubes et à 4 francs au-delà de cette limite ; que, les 18 février 2000 et 8 octobre 2001, les syndicats des copropriétaires de l'immeuble relais de la Terche et des copropriétaires de l'immeuble le domaine des Cimes ont demandé au maire de la commune d'abroger les dispositions de l'article 15 du règlement du service d'eau potable de la commune reprenant les tarifications instituées par la délibération mentionnée ci-dessus ; que, par un arrêt du 9 novembre 2006, contre lequel la COMMUNE DE SAINT-JEAN D'AULPS se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel que la commune a interjeté du jugement du 4 juillet 2002 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a annulé les décisions implicites du maire refusant de faire droit à ces demandes et lui a enjoint d'abroger l'article 15 du règlement du service d'eau potable de la commune ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant qu'aux termes du II de l'article 13 de la loi du 3 janvier 1992 : Dans le délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi, toute facture d'eau comprendra un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné à un service de distribution d'eau et pourra, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume, compte tenu des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement... ;

Considérant que ces dispositions n'obligent pas les assemblées délibérantes des collectivités publiques ou établissements publics dont relève le service d'eau à instituer un tarif uniforme par mètre cube prélevé ; qu'elles peuvent légalement instituer un tarif dégressif ou progressif, en fonction de tranches de consommation ; que l'instauration de tels tarifs différenciés, dès lors qu'ils s'appliquent sans distinction à tous les abonnés, n'a pas, par elle-même, pour effet de créer des catégories d'usagers définies par des volumes d'eau consommés différents ; que, par suite, c'est au prix d'une erreur de droit que la cour administrative d'appel a jugé, pour confirmer le jugement du tribunal administratif annulant les refus

du maire de Saint-Jean d'Aulps d'abroger l'article du règlement de l'eau litigieux, que, du seul fait qu'il prévoyait un tarif comportant différentes tranches en fonction du volume d'eau consommé, cet article avait pour effet de distinguer différentes catégories d'usagers et en a déduit qu'il instaure, entre ces catégories, une différenciation illégale ;

(...)

Considérant que, pour les motifs exposés ci-dessus, la COMMUNE DE SAINT-JEAN D'AULPS est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement qu'elle attaque, le tribunal administratif de Grenoble a jugé que, dès lors qu'il prévoyait un tarif comportant différentes tranches en fonction du volume d'eau consommé, l'article du règlement du service d'eau potable litigieux avait pour effet de distinguer différentes catégories d'usagers et qu'il instaure, entre ces catégories, une différenciation illégale ; (...)

Considérant en premier lieu que les syndicats soutiennent que le tarif litigieux méconnaît le principe d'égalité en ce qu'il conduit à appliquer aux abonnés dont la consommation regroupe celles de plusieurs unités d'habitation un prix au mètre cube d'eau consommé plus élevé que celui qui est appliqué aux autres abonnés et qu'il a ainsi pour effet de créer une discrimination au détriment des habitants des immeubles collectifs ;

Considérant, il est vrai, qu'à la date des décisions attaquées, c'est-à-dire avant l'intervention de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui prévoit en son article 93 que, saisi d'une demande du propriétaire, tout service public de distribution d'eau est tenu de procéder à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau à l'intérieur des immeubles collectifs à usage principal d'habitation, et celle du décret du 28 avril 2003 pris pour son application, certains abonnés au service public de l'eau pouvaient se trouver dans une situation particulière, en raison du fait que leur consommation regroupait celle de plusieurs unités d'habitation, sans qu'ils soient nécessairement en mesure, faute de disposition contraignante en ce sens dans la loi ou dans le règlement du service d'eau potable de la commune, de faire procéder à l'individualisation des contrats en question par le service public de distribution d'eau ;

Considérant toutefois que le principe d'égalité n'implique pas que des abonnés à un service public se trouvant dans des situations différentes soient soumis à des tarifs différents ; que ni la loi du 3 janvier 1992 ni aucune autre disposition n'imposaient que fussent arrêtées des dispositions spécifiques permettant, en tenant compte des caractéristiques particulières des abonnés dont la consommation regroupe celles de

plusieurs unités d'habitation, d'éviter que les occupants de celles-ci ne supportent des tarifs plus élevés ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté ;

Considérant, en second lieu, que, si les syndicats soutiennent que le tarif litigieux n'est pas légalement justifié, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il ne trouverait pas sa contrepartie directe dans le service rendu aux usagers ;

Considérant, en troisième lieu, qu'au nombre des caractéristiques du branchement compte tenu desquelles le II de l'article 13 de la loi du 3 janvier 1992 prévoit que la partie fixe peut être établie, figure, dans le cas des immeubles d'habitation collectifs disposant d'un compteur unique, le nombre de logements desservis ; que par suite, le moyen tiré de ce que le tarif fixé par l'article 15 du règlement du service d'eau potable de la commune, qui prévoit un abonnement de 300 francs HT. par unité d'habitation indépendamment du fait que ces unités disposent ou non d'un compteur, serait, pour ce motif, illégal ne peut qu'être écarté ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE SAINT-JEAN D'AULPS est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a annulé les décisions implicites de rejet nées du silence de son maire sur les demandes respectivement présentées les 18 février 2000 et 8 octobre 2001 par le syndicat des copropriétaires de l'immeuble relais de la Terche et le syndicat des copropriétaires de l'immeuble domaine des Cimes tendant à l'abrogation de l'article 15 du règlement du service d'eau potable de la commune, et lui a enjoint d'abroger cet article ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt du 9 novembre 2006 de la cour administrative d'appel de Lyon et le jugement du 4 juillet 2002 du tribunal administratif de Grenoble sont annulés.

Article 2 : La demande présentée par les syndicats des copropriétaires des immeubles le domaine des Cimes et relais de la Terche devant le tribunal administratif de Grenoble est rejetée. (...)

4. BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- C. BRELET, *L'eau et la gouvernance : quelques exemples des meilleures pratiques éthiques*, Paris, COMEST, UNESCO, 2004.
- A. FREROT, *L'eau, pour une culture de la responsabilité*, Autrement, 2009.
- M. FINGER, L. TAMIOTTI, J. ALLOUCHE, *The Multi-Governance of Water : Four Case Studies*, New York, State University of New York Press, 2006.
- H. SMETS, « De l'eau potable à prix abordable », Académie de l'eau, 2008.
- H. SMETS, « Une aide pour faciliter l'accès à l'eau des plus démunis », Académie de l'eau, 2006.
- H. SMETS, « La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France », Académie de l'eau, 2008.
- A. KIM, « Concept de bassin hydrographique », *Revue juridique de l'environnement*, 1993.
- S. VIEILLARD-COFFRE, « Gestion de l'eau et bassin-versant, de l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique », in *Géopolitique de l'eau*, La Découverte, coll. « Hérodote », n° 102.
- S. GHIOTTI, « Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin-versant ou les limites d'une évidence », mis en ligne le 10 février 2006 sur <http://developpementdurable.revues.org/index1742.html>).
- S. DUROY, *La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local*, LGDJ, 1998.
- C. PEZON, *Les services d'eau potable en France de 1850 à 1995*, CNAM, 2000.
- A. GRANDGIRARD, R. BARBIER et M. TSANGA TABI, *Le département, un acteur-clé de la politique de l'eau*, CEMAGREF, 2008.
- P. BLANQUEFORT, « Collectivités territoriales et service public de l'assainissement », *Revue Lamy, Collectivités territoriales*, n° 38, septembre 2008.
- Haut Conseil du secteur public, « *Quelle régulation pour l'eau et les services publics ?* », La Documentation Française, 1999.
- B. BARRAQUE, *Les agences de l'eau et le contexte de la régionalisation, in 1970, l'invention de l'environnement ? Responsabilité et Environnement*, *Annales des Mines*, n°46, avril 2007.
- J.-C. FLORY, *Les redevances des agences de l'eau : enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau*, La Documentation Française, octobre 2003.
- Y. MARTIN, *Quelques réflexions sur l'évolution des agences de l'eau*, *Annales des Mines*, 1998.
- J.-L. NICOLAZO-CRACH et J.-L. REDAUD, *Les agences de l'eau, 40 ans de la politique de l'eau*, Johanet, 2007.
- Avis du CESE, « *La réforme de la politique de l'eau* », présenté par M. René BOUE, novembre 2000.
- Avis du CESE, « *Les usages domestiques de l'eau* », présenté par M. Paul de Viguerie, mai 2009.
- Rapport public du Conseil d'Etat, « *L'eau et son droit* », 2010.

Table ronde 4

Gouvernance de l'eau : que retenir des expériences chez nos voisins européens ?

1. PROBLEMATIQUE

Cette table ronde, après avoir rappelé que le système français de gouvernance de l'eau est désormais largement déterminé par le droit communautaire (directive cadre sur l'eau de 2000 notamment) et en compétition avec d'autres modèles, ouvre les perspectives de comparaison avec ce qui existe en Europe.

Quels sont les points à améliorer en s'inspirant des expériences étrangères (définition et introduction de nouvelles normes ; R&D ; pôles de compétitivité ; application du principe pollueur/payeur par les collectivités territoriales et les agences de l'eau etc.) et comment mieux promouvoir la filière dans sa globalité ?

Les débats seront complétés par le témoignage d'acteurs étrangers qui présenteront la législation dans d'autres pays d'Europe.

Dominique Hagelsteen a rejoint le Conseil d'Etat en 1972. Commissaire du gouvernement, puis président de la 8e sous-section et président-adjoint de la Section du contentieux, elle a également exercé à l'extérieur du Conseil d'Etat les fonctions de directeur des services juridiques du Groupe Elf Aquitaine (1981-1986) et de présidente du Conseil de la Concurrence (1998-2004).



Jean-François DONZIER, directeur général de l'Office international de l'eau (OIE)

Jean-François Donzier dirige l'Office International de l'Eau depuis 1991. Il est administrateur du *Partenariat Mondial de l'Eau* (GWP) à Stockholm, secrétaire technique permanent du Réseau international des organismes de bassin (RIOB), depuis sa création en 1994, ainsi que secrétaire du Réseau international des centres de formation aux métiers de l'Eau (RICFME). Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, il a précédemment occupé plusieurs poste de direction dans l'administration centrale française, tant dans les services du Premier ministre, qu'à la délégation à l'aménagement du territoire et au ministère de l'agriculture. Il a notamment dirigé les projets pluriannuels de protection du lac d'Annecy et du lac Léman (franco-suisse) contre les pollutions et les projets d'équipement pour l'épuration des stations nationales de sports d'hiver des Alpes du Nord. Comme Chef du Bureau d'Inspection régionale au ministère de l'agriculture et de la réforme agraire au Royaume du Maroc, il a supervisé les projets d'hydraulique agricole et villageoise de la zone sud (1973-1974).

2. INTERVENANTS



Présidente de la table ronde Marie-Dominique HAGELSTEEN, présidente de la section des travaux publics du Conseil d'Etat

Marie-Dominique Hagelsteen est président de la section des travaux publics depuis 2007. Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, ancienne élève de l'ENA, Marie-



Peter GAMMELTOFT, chef d'unité protection de l'eau et du milieu marin, direction générale « Environnement », Commission européenne

Peter Gammeltoft est né au Danemark en 1949. Diplômé en ingénierie chimique en 1976 à l'université de Roskilde, il démarre sa carrière dans l'industrie gazière à Copenhague, puis intègre l'agence danoise pour la protection de l'environnement (EPA) en 1979. En 1991, il rejoint la Commission européenne. De 1991 à 2006, il occupe plusieurs postes au sein de la DG environnement. Depuis 2006, il est le chef d'unité « eaux » et s'occupe notamment des directives relatives aux pollutions et à la vulnérabilité de l'eau.



Erasmo de ALFONSO de JANER, représentant de la fédération internationale des opérateurs privés de l'eau (AquaFed)

Ingénieur spécialisé dans l'organisation industrielle, Erasmo de Alfonso de Janer a depuis 1983 une expérience de chef d'exploitation et de contrôleur de gestion chez les fournisseurs d'eau de différentes villes (Paris, Barcelone, Buenos Aires). Depuis 2007, il représente la fédération internationale des opérateurs privés de services d'eau (AquaFed) à Bruxelles et Paris.

3. DOCUMENTS DE REFERENCE

3.1. Le modèle français de gestion de l'eau

Extrait du rapport public 2010 du Conseil d'Etat

A la faveur de la loi du 16 décembre 1964 sur l'eau, un modèle ou une école française de la gestion de l'eau a définitivement pris forme. Cinq traits dominants le caractérisent :

- Une gestion intégrée de toute la ressource – superficielle et souterraine – par grands bassins hydrographiques, avec dans chacun d'eux une agence financière; si cette gestion intégrée est en passe d'être étendue à la gestion du littoral (art. 35 de la loi du 3 août 2009 et conclusions du « Grenelle de la mer » réuni en juillet 2009, elle n'est cependant jamais allée jusqu'à provoquer l'homogénéisation en métropole du régime juridique des eaux superficielles et des eaux souterraines ;
- La planification et la fixation d'objectifs par grands bassins, celle-ci prenant depuis la loi de 1992 la forme d'un SDAGE, accompagné de programmes de mesures et d'investissements pluriannuels ;
- L'association des collectivités territoriales et de tous les usagers à la définition des politiques de l'eau dans les bassins-versants et leurs sous-bassins ;

- Une gestion décentralisée du service public local de l'eau par les collectivités territoriales qui fait largement appel à la délégation ;
- Le financement du service public de distribution d'eau potable et d'assainissement non pas sur des crédits budgétaires mais par l'usager et de la dépollution par le pollueur (principe du pollueur-payeur); ces dernières ressources étant réutilisées – sans loi de juste retour – au profit de ceux qui consentent des efforts pour préserver la quantité et la qualité de l'eau.

Le secteur de l'eau employait selon l'IFEN 125 000 personnes en 2006 (33 000 dans la production et la distribution et 92 000 dans la gestion des eaux usées), les emplois correspondants étant diffus sur l'ensemble du territoire. Et la France compte parmi ses entreprises non seulement les deux premières multinationales de l'eau (les groupes Veolia Eau, ex-Compagnie générale des eaux, et Lyonnaise des eaux, filiale de Suez Environnement, devant Aguas de Barcelona et Thames Water), mais encore de nombreuses sociétés d'ingénierie, adhérant au SYNTEC-Ingénierie, ou de fabrication de matériels ou d'équipements, adhérant à l'Union des industries de l'eau, qui gagnent de nombreux contrats à l'étranger. Il ne faut pas oublier non plus les laboratoires d'analyse ni tous les experts en hydrologie. Toutes ces entreprises soutiennent ou font avancer la recherche privée. Le bassin-versant Seine-Normandie constitue de ce point de vue un laboratoire vivant pour l'amélioration des technologies : à la fin des années 1990, la moitié des travaux de recherche publiés en anglais dans le monde étaient relatifs aux expérimentations et améliorations conduites sur ce bassin. Des instituts de recherche publics tels le CNRS, le CEMAGREF, l'INRA, le BRGM, l'IFREMER, l'IRD ou le CIRAD sont également présents, avec plus de 3 000 chercheurs, sur cette thématique avec des travaux dont la réputation dépasse les frontières de l'Hexagone. Toutes les institutions actives dans le secteur (agences de l'eau, sociétés d'aménagement régionales, syndicats intercommunaux, organismes de formation, organismes de coopération internationale...) reçoivent en outre de nombreuses délégations étrangères venant se familiariser avec le modèle français de la gestion de l'eau ou se former.

Un modèle de gestion qui s'est exporté

Ce modèle, même s'il n'a jamais été appliqué en France dans toutes ses composantes, s'est largement exporté.

La gestion de l'eau par bassin-versant a été mise en œuvre par une cinquantaine de pays dans le monde, à la réserve près que peu ont institué des agences financières pour financer leur politique de l'eau. Reprise par l'Union européenne et notamment la directive-cadre sur l'eau de 2000, elle est maintenant systématiquement recommandée par les organisations internationales.

Les multinationales françaises de l'eau ont par ailleurs largement profité de la déréglementation du statut et du financement des opérateurs en Europe et de ce que certains ont appelé la « marchandisation » ou la « privatisation » de l'eau à la fin des années 1980. Les mots ne doivent cependant pas abuser : la gestion de l'eau dans le monde demeure à plus de 95 % une affaire publique et le nombre d'usagers desservis en eau potable par des compagnies privées n'a jamais dépassé le chiffre de 350 millions. Et le pourcentage de l'eau facturée par les compagnies privées ne dépasse pas 3 % de la consommation domestique mondiale. En France même, les infrastructures demeurent toutes une propriété publique. Cette « marchandisation » a pris selon les pays plusieurs formes : privatisation des réseaux (Royaume-Uni en 1989), mise en place à partir des années 1980 au Chili, en Californie et en Australie de marchés de droits et montée en puissance des contrats de délégation ou BOT (*build, operate and transfer*) dans les grandes agglomérations du tiers-monde. Alors que 90 millions d'usagers de l'eau ou de l'assainissement étaient desservis par des compagnies privées dans le monde en 1988, dont 40 millions en France, ce chiffre grimpe à 200 millions en 1998 et les trois principales compagnies françaises revendiquent en 2000 250 millions d'abonnés sur les 278 millions desservis au plan mondial. Devenues actives sur les cinq continents, ces dernières ont largement bénéficié de cette vague porteuse, soutenue par les institutions financières internationales. En 2006, elles réalisaient à l'étranger un chiffre d'affaires deux fois plus élevé que celui réalisé en France et y employaient près de 100 000 personnes, soit deux fois plus qu'en France. En 2008, près de 350 millions d'usagers restent desservis par une firme privée dans le monde, dont 160 millions dans les pays en développement ; sur ce total, 235 millions le sont par des entreprises françaises.

Après une vague d'expansion, les vents ont tourné dans les années 2000. Un signal important fut « la guerre de l'eau 140 » qui eut lieu à Cochabamba (Bolivie) en 1999 et surtout entre janvier et avril 2000 entre usagers agricoles et domestiques, d'une part, et la société américaine Bechtel, titulaire d'une concession d'une durée de quarante ans, et l'État bolivien, d'autre part. Ce conflit s'acheva par la résiliation de la concession. D'autres suivirent : Atlanta et Manille en 2003, Buenos Aires en 2006 et La Paz en 2007 ; en Afrique subsaharienne une dizaine des vingt-cinq principaux contrats rencontrèrent également des difficultés à cette époque. La Banque mondiale relativise après coup le phénomène en relevant que 8 % seulement des contrats conclus depuis 1990 ont été annulés avant l'échéance prévue. Depuis cette vague de résiliations, le partenariat public-privé s'est recentré sur l'Europe centrale, l'Asie et l'Océanie. Et la Banque mondiale a modifié sa doctrine, prônant le multipartenariat et le renforcement des compétences (les « *water operators partnerships* » ou WOP) ainsi que le partage des risques entre public et privé, au lieu d'un transfert intégral du risque du public au privé. L'expérience ayant montré que les habitants des

grandes métropoles étaient réticents à payer dans leur facture d'eau le financement de l'extension des réseaux, les nouveaux contrats sont également de taille plus modeste et d'une durée plus courte et les principes de tarification ont dû être réajustés.

Quoi qu'il en soit, les entreprises françaises ont appris en quelques années, parfois au prix fort, à gérer l'eau sous toutes les latitudes, sous tous les climats, sur toutes les variétés de sols et dans tous les types de sociétés et renforcé leur potentiel de recherche et d'adaptation aux environnements les plus variés. Même si elles ont dû faire des choix et n'investissent plus partout, c'est un atout à l'heure où la demande d'eau reste à la hausse au plan mondial et où les préoccupations liées au changement climatique prennent partout de l'importance.

3.2. « L'École française » de l'eau : exception ou modèle ?

Extrait de l'avis du CESE, « *Les activités économiques dans le monde liées à l'eau* », 2008

En France, le modèle de gestion fondé sur les Délégations de services publics (DSP) est majoritaire. En effet, elles représentent en volume 72 % de la distribution d'eau et 55 % de l'assainissement, bien qu'elles ne concernent que 9 000 services sur 29 000. Ce modèle représente-t-il un exemple atypique, dans un monde où l'essentiel de la gestion de l'eau reste publique ?

Aborder les politiques de la gestion de l'eau sans occulter les dysfonctionnements éventuels, l'opacité, de certains systèmes ne signifie pas discréditer le savoir-faire de l'École française dont le principe d'une maîtrise d'ouvrage publique déléguée (DSP) ou en régie, selon le choix des élus, a conduit globalement à une performance reconnue.

Il règne sur ce champ d'investigation, une certaine tension, une inquiétude partagée par de nombreux élus, par les consommateurs dont les factures s'alourdissent peu à peu et par la Fédération des distributeurs d'eau indépendants (FDEI) qui estime la concurrence faussée, à l'encontre même des règles européennes et l'opacité des marchés.

Sur le terrain, il est difficile d'y voir clair quand des municipalités adeptes de délégation prennent la décision de revenir vers la gestion publique ou inversement, ou lorsque les grands opérateurs interviennent dans le champ de l'aide au développement.

La gestion de l'eau ne peut être envisagée que dans une approche systémique et non pas sectorielle. Le débat sur l'eau et les activités économiques qui en découlent, se situe à la hauteur de la ressource, c'est-à-dire vital.

3.3. Les grands modes de gestion d'un service public

Extrait de l'avis du CESE, « *Les activités économiques dans le monde liées à l'eau* », 2008

A - TROIS MODES DE GESTION

Trois principaux modes de gestion de l'eau existent à travers le monde : la régie, la Délégation de service public (DSP) et la privatisation.

1. La régie ou gestion directe

En 2008, plus de 80 % des services d'eau sont exploités en régie, un dispositif qui laisse aux collectivités territoriales la responsabilité de l'adduction et de la gestion du service de l'eau. Dans ce cas, la collectivité assure elle-même la gestion du service avec ses propres moyens, soit en régie simple (les opérations financières et comptables sont inscrites au budget de la collectivité) soit en régie à personnalité morale avec autonomie financière (établissement public possédant un patrimoine et un budget distincts de celui de la collectivité).

2. La gestion « à la française », de Délégation de service public (DSP)

Elle permet aux communes de confier toute ou partie de la gestion des services à des entreprises du secteur privé tout en conservant la maîtrise du service ainsi que la définition de ses caractéristiques essentielles. Elle peut prendre des formes juridiques variées en France (concession de service public, affermage. Elle représente 7 à 8 % des services d'eau dans le monde dont 50 % est assuré par des groupes français.

3. La privatisation

Le modèle anglais, héritée de la politique libérale de Margaret Thatcher, concerne exclusivement la Grande-Bretagne et le Chili (1 %) et repose sur la vente de l'ensemble des actifs des services de l'eau à des entreprises privées.

Dans la pratique, cette privatisation a entraîné la mise en place d'un régulateur pour défendre les consommateurs, protéger l'esprit de service public, surveiller la gestion de l'activité et définir les prix alors que les collectivités ont perdu le pouvoir d'organisation du service.

B - LES ALTERNATIVES

D'autres formes de coopération existent à travers le monde, associant capitaux publics et privés ou capitaux publics et exploitants privés. Ainsi, en Allemagne, les *StadtWerke*, sociétés privées, en réalité des Sociétés d'économie mixte (SEM) dont les

actionnaires sont les collectivités territoriales, gèrent souvent conjointement les services de l'eau, de l'électricité et des transports. Ce dispositif permet, entre autres, de soutenir les secteurs déficitaires.

Les *StadtWerke* et leurs homologues néerlandais, les *Wateringue* commencent à se positionner sur le marché de l'eau. Les Allemands réalisent d'ailleurs de sérieuses approches vers les pays de l'Est européen. Une forme en plein développement, de gestion de services publics très répandue dans les pays anglo-saxons, est potentiellement appelée à s'inscrire dans la compétition : le Partenariat public privé (PPP), contrat commercial entre une collectivité territoriale, une entreprise ou un consortium.

C - LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ

Le PPP est couramment utilisé, à l'échelle des collectivités territoriales pour assurer par exemple l'éclairage urbain ou des services d'intervention technique (voirie). En France, dans le domaine de l'eau, un seul exemple est actuellement enregistré officiellement par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Il s'agit du PPP qui lie Suez et l'aéroport de Toulouse Blagnac et concerne la récupération des eaux de pluies du site.

Cette forme de partenariat pourrait, si elle se développait comme le souhaite la Banque mondiale en privilégiant des financements d'infrastructures, entrer en conflit dans le domaine de l'eau avec le « modèle français » de la DSP.

3.4. Quelques éclairages européens

Extrait de l'avis du CESE, « *La réforme de la politique de l'eau* », 2000

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 décliné 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.

3. 5. La gestion des services d'eau potable en Europe en 2006

Annexe de l'avis du CESE, « *Les activités économiques dans le monde liées à l'eau* », 2008



Source : BIPE.

3.6. Le niveau du prix du service de l'eau en France

Extrait de l'avis du CESE, « *Les usages domestiques de l'eau* », 2009

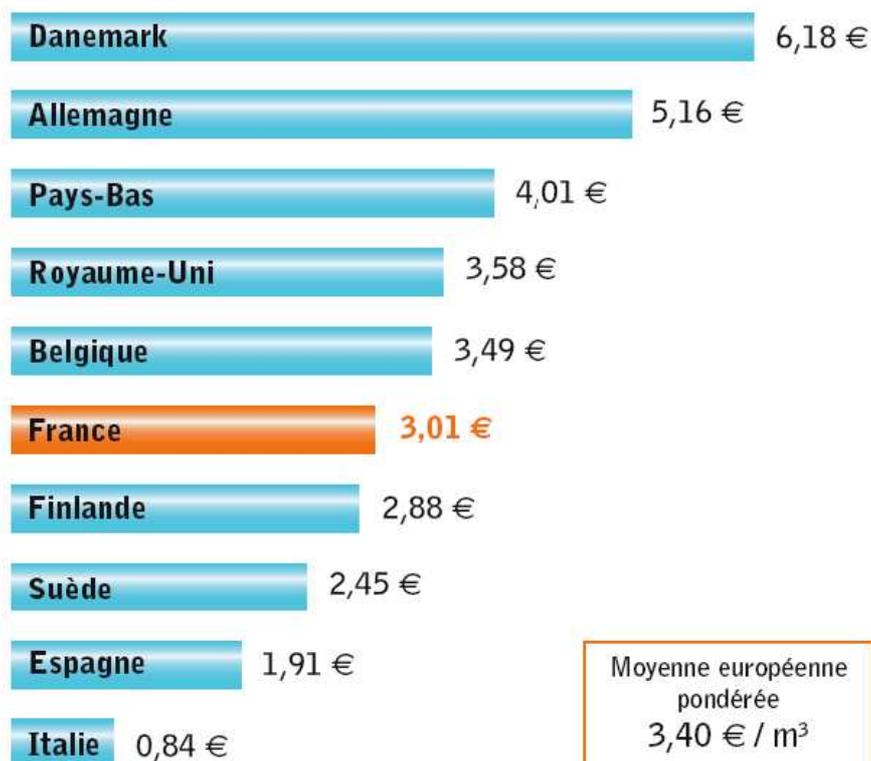
Selon l'INSEE, en 2006, les dépenses relatives au prix du service de l'eau représentent en moyenne 0,8 % du budget des ménages, soit trois fois moins que pour les télécommunications (2,4 %) et quatre fois moins que pour l'électricité (3,8 %). Le service public de l'eau est par conséquent relativement bon marché et demeure un poste de dépense mineur dans le budget moyen des familles. Il a un coût moyen

de 1 € par jour et par foyer ayant pour contrepartie la fourniture de 330 litres d'eau potable par jour puis l'assainissement des eaux usées correspondantes. Il est intéressant de constater que 41 % des Français ignorent le montant de leur facture d'eau (INSEE 2005) alors même que le sentiment que le prix de l'eau est trop élevé est largement répandu dans l'opinion publique.

En termes internationaux, selon l'étude Nus-consulting portant sur le prix de l'eau dans les cinq plus grandes villes de dix pays européens en janvier 2008, le prix moyen de l'eau en France est de 3,01 € TTC par mètre cube. Il est inférieur à la moyenne européenne de 3,40 €/m³, comme le montre le graphique suivant.

Graphique : Prix moyen global (eau et assainissement)

Tableau récapitulatif des prix par pays* en euros TTC, pour une consommation de 120 m³/an



* Par le terme pays, il faut comprendre les cinq plus grandes villes desdits pays.

Source : Nus-consulting.

3.1. L'évolution dans le temps du prix du service de l'eau

Entre 2002 et 2007, le prix de l'eau évolue quasiment au même rythme que l'inflation (2 % par an) alors que le niveau des investissements demeure élevé : 5,6 milliards d'euros ont été investis en 2006 pour créer de nouveaux réseaux et de nouvelles installations ainsi que pour remettre à niveau les équipements existants.

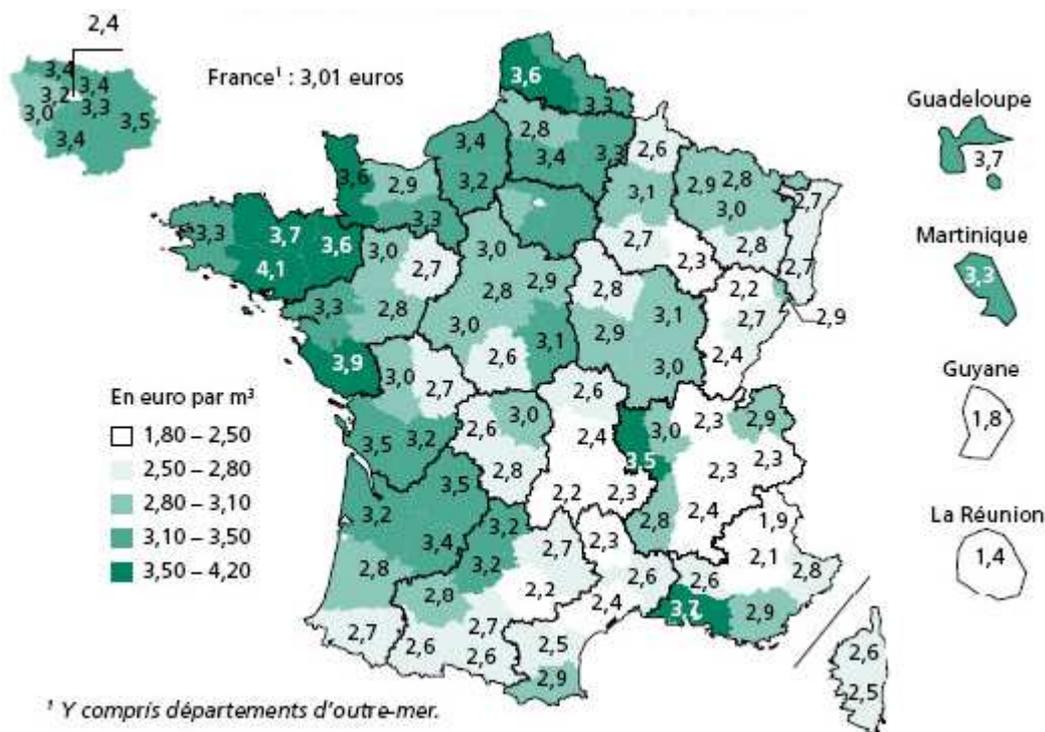
La part assainissement de la facture d'eau augmente depuis les années 1990, notamment du fait de la mise en œuvre de la directive « eaux résiduaires urbaines » qui impliquera par ailleurs une hausse des redevances des agences de l'ordre de 20 % sur la période 2007-2012.

3.2. L'explication des écarts de prix sur le territoire

Selon une étude de l'IFEN publiée en mars 2007, le tarif moyen du m³ d'eau en métropole et dans les départements d'outre-mer, s'élève en 2004 à 3,01 euros dans les communes dotées d'un assainissement collectif. La partie relative à l'eau potable, taxes et redevances comprises, est tarifée 1,46 € contre 1,55 € pour l'assainissement.

Comme l'indique la carte ci-après, en 2004, l'échelle départementale des prix varie de un à deux pour la métropole. Les tarifs plus élevés sont acquittés pour l'essentiel en Bretagne. Les tarifs les moins élevés sont situés dans les départements auvergnats et rhônalpins.

Carte : Prix TTC départementaux de l'eau dans les communes avec assainissement collectif en 2004



Source : IFEN-SCEES, Enquête Eau 2004.

Indépendamment du niveau du prix de l'eau, les consommateurs comprennent mal l'existence d'écarts de prix entre différentes communes, parfois voisines. Tous les avis et rapports précités énoncent et soulignent à la fois les raisons de ces écarts de prix et l'incompréhension qui est celle des consommateurs.

Nombreux sont les facteurs susceptibles de conduire une collectivité municipale à adopter une tarification différente en fonction des circonstances locales ayant un impact sur le fonctionnement ou les investissements du service d'eau. La Cour des comptes relève ainsi dans son rapport public particulier de 2003 *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement* que « les contraintes

d'approvisionnement pèsent fortement sur le prix de base de l'eau potable. »

Outre ces facteurs géographiques et techniques, les élus locaux peuvent également faire des choix différents quant au niveau de qualité et de performance qu'ils attendent de leur service. Des nombreux facteurs influencent ainsi le prix de l'eau :

- **les facteurs géographiques** (qualité de la ressource conditionnant le traitement de la potabilisation, topographie des lieux, densité de l'habitat...);
- **les facteurs techniques** (qualité et sensibilité du milieu récepteur des eaux usées dépolluées, niveau de sécurisation de la ressource...);
- **les facteurs sociologiques** (consommation moyenne des abonnés, saisonnalité de la population...);

- **les facteurs de gouvernance** (politique patrimoniale décidée par la collectivité, mode de planification des investissements, niveau de conformité des installations) ;
- **le niveau de qualité du service** (accueil, information et assistance téléphonique à la clientèle, modes d'envoi et de règlement des factures, continuité du service...).

Trois facteurs perturbent la comparaison des écarts de prix entre municipalités.

En premier lieu, le mode de fixation du prix du service de l'eau dépend toujours d'une décision de l'assemblée délibérante d'une collectivité, mais selon des modalités différentes selon le mode de gestion que cette collectivité a choisi. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport de 2003, « *si le service est géré directement en régie, le prix est fixé chaque année par l'assemblée délibérante de la collectivité, en fonction du niveau de recettes nécessaires pour couvrir les dépenses à prévoir au budget. Le budget du service doit être voté annuellement en équilibre. (...) Lorsque le service est délégué, le prix de l'eau comporte en général deux éléments : la redevance perçue sur l'usager par le délégataire en rémunération du service rendu et la surtaxe destinée à la collectivité publique. La délibération annuelle de chaque collectivité ne porte que sur le tarif de cette surtaxe qui est prélevée afin de couvrir dans son budget le financement des investissements dont elle conserve la charge. La partie du prix de l'eau correspondant aux dépenses d'exploitation du délégataire est perçue par celui-ci conformément à une clause contractuelle du traité passé entre la collectivité délégante et l'entreprise.* » Cette part du prix du service de l'eau fait fréquemment l'objet d'une révision quinquennale. Ainsi, à la faveur d'une renégociation de contrat ou d'un changement de délégataire, qui intervient le plus souvent à l'échéance du contrat, on observe parfois des diminutions significatives des tarifs pratiqués par les prestataires. La communauté urbaine de Lyon a par exemple obtenu en 2007 une diminution du prix du m³ de 16 %. À Bordeaux, sur la base d'un audit, la communauté urbaine est parvenue l'année précédente à obtenir de

la société délégataire un investissement de 233 M€ dans le réseau sur la durée résiduelle du contrat en compensation des profits précédemment réalisés. En élargissant l'analyse au-delà de ces exemples emblématiques, les procédures analysées débouchent sur une baisse moyenne du prix payé au délégataire (pondéré par le volume) de 9,2 %. Cette diminution est beaucoup plus importante qu'en 2005 et 2004 ; elle est particulièrement significative pour l'eau potable (- 15,1 %) selon les chiffres 2006 publiés par le MEEDDAT. Pour la mise en oeuvre de cette procédure, la demande des collectivités en prestations d'assistance et de conseil demeure forte (près de 90 %). Parmi ces collectivités, la très grande majorité bénéficie d'un conseil public (77 %) mais moins qu'en 2004 (85 %). Cette proportion baisse nettement dans les collectivités de plus de 10 000 habitants mais aussi dans les petites collectivités. Notons que les diminutions de rémunération du délégataire observées résultent aussi en partie d'une redistribution des gains de productivité réalisés par le délégataire à l'occasion des révisions quinquennales ou au terme de la délégation.

Il est possible que ces situations se répètent au fil des procédures de mise en concurrence qui interviennent chaque année (900 en moyenne depuis 2007). On pourrait également assister à une montée en puissance des rémunérations des opérateurs sur la base d'objectifs fixés par la collectivité.

S'agissant du débat sur les marges des opérateurs privés, les écarts d'appréciation sont tels suivant les sources consultées qu'aucune conclusion rigoureuse ne peut en être tirée. De tels écarts révèlent en revanche un indiscutable défaut de transparence comptable. Ce manque de visibilité se retrouve aussi au niveau des régies, celles-ci n'intégrant pas toujours les coûts de fonctionnement réels dans leurs comptes, élément parmi d'autres, que nous allons évoquer, qui fragilise les comparaisons de coûts entre modes de gestion. Mentionnons tout d'abord les résultats de l'enquête l'IFEN déjà citée sur les tarifs du service public de l'eau suivant les modes d'organisation et de gestion.

Tableau : Prix 2004 de l'eau par m3 selon l'organisation et la gestion des services dans les communes avec assainissement collectif

	Organisation			
	Communale	Intercommunale	Mixte ¹	Ensemble
Gestion en régie	2,19	2,85	2,48	2,54
Gestion en délégation	2,93	3,44	3,25	3,28
Gestion mixte ¹	2,60	3,04	2,97	2,97
Ensemble	2,59	3,19	2,99	3,01

¹ Avec une gestion ou une organisation différente pour l'eau potable et l'assainissement.

Source : IFEN-SCEES, Enquête Eau 2004 - Insee, Recensement 1999 de la population.

Comme indiqué précédemment, ces estimations doivent être considérées avec une certaine précaution.

La comparaison des prix selon le mode de gestion retenu (gestion déléguée ou régie) pose en effet des problèmes de méthode. Des différences de règles comptables existent en matière d'amortissement et de provisionnement des investissements nécessaires au renouvellement des réseaux et des infrastructures existent entre régies et opérateurs privés. S'ajoutent à cela des différences de pratiques de ces règles. D'autres difficultés ont été recensées, notamment par le rapport public de la Cour des comptes de 2003 et l'étude du cabinet BCG portant sur des villes de plus de 20 000 habitants. Les délégataires sont assujettis à certains impôts (comme la taxe professionnelle ou l'IS) à la différence des régies. Enfin, les exploitations en gestion déléguée seraient en général techniquement plus complexes et donc plus coûteuses que les exploitations en régie.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2003 déjà cité, donne un exemple précis en Côtes-d'Armor de la complexité d'évaluer l'effet sur le prix du service de l'eau de l'influence de la qualité de la ressource : « Un autre exemple illustre l'influence de la qualité de la ressource sur le prix de l'eau. Près de 26 % de la production d'eau du département des Côtes-d'Armor est assuré par le Syndicat mixte de l'Arguenon-Penthièvre (SMAP) qui a chargé son fermier de l'exploitation d'une retenue d'eau ainsi que du traitement de l'eau avant sa distribution auprès de 48 collectivités. La dégradation de la qualité de la ressource conduit à devoir "affiner" l'eau, c'est-à-dire à éliminer, par des traitements appropriés, les nitrates et pesticides qui y sont dissous. Le surcoût moyen du procédé ainsi mis en œuvre représente 13,7 % du prix total de l'eau vendue par le SMAP. »

3.7. Gestion de l'eau en Espagne : les canaux de la discorde.

Laurent Carroué, *Alternatives économiques*, n° 199, janvier 2002

Approuvé en février 2001 par le gouvernement espagnol, le *plan hydrologique national* (PHN) prévoit le transfert des eaux de l'Ebre vers le sud-est de la péninsule. Il est l'objet de contestations qui traduisent les enjeux environnementaux, économiques et politiques liés à la maîtrise, à l'utilisation et à la répartition de l'eau en Espagne et, au-delà, dans l'ensemble du bassin méditerranéen.

Dès l'Antiquité, la maîtrise de l'eau (régulation des débits, stockage, drainage, irrigation) a constitué un phénomène de civilisation essentiel dans le bassin méditerranéen. L'importance stratégique de la gestion

de l'eau en fait depuis des siècles un instrument, mais aussi un symbole de pouvoir. Les vieilles organisations communautaires gérant les *regadíos* en sont une illustration comme, plus récemment, les politiques d'équipement mises en œuvre par l'État central, de la dictature franquiste aux gouvernements socialistes des années 90 (avec, en particulier, la loi sur l'eau de 1993).

Aujourd'hui, si l'Espagne est relativement bien arrosée (684 millimètres en moyenne chaque année), quatre facteurs géographiques interviennent pour expliquer une situation contrastée et tendue. D'abord, la chaleur estivale prélève 68% des volumes par évapotranspiration avant même tout ruissellement. Ensuite, la répartition est très inégale et oppose un Nord et un Nord-Ouest humides à un Sud aride : la Catalogne reçoit 800 mm/an, mais le Cap de Gata, à l'extrême sud, seulement 113. Troisième facteur : les variations saisonnières (génératrices de crues dévastatrices) et interannuelles (avec des rapports de 1 à 7) font peser une incertitude permanente sur l'alimentation. Enfin, le fort cloisonnement des reliefs isole une succession de bassins étroits, alors qu'une grande partie des eaux de l'Espagne est drainée vers le Portugal. D'où la nécessité de stocker les excédents d'hiver.

Les menaces de pénurie sont renforcées par la constante augmentation des besoins. Alors que la consommation de la population (13%) et celle de l'industrie (7%) sont en forte hausse, du fait de la croissance démographique et urbaine, de l'élévation du niveau de vie et du développement industriel et touristique, l'agriculture continue d'utiliser 80% des ressources pour l'irrigation par submersion, laquelle entraîne un énorme gaspillage. Ces dernières décennies, l'intégration croissante de l'économie espagnole à l'Europe a encore favorisé le développement de nouveaux périmètres, valorisant l'avantage thermique dont dispose le sud de la péninsule pour se spécialiser dans des productions agricoles de masse à faible coût de production : ainsi, 3,5 millions d'hectares irrigués, soit 16% de la surface agricole utile, produisent 60% de la valeur agricole totale (fruits et légumes, céréales, riz, coton et canne à sucre...).

Cette stratégie s'est accompagnée d'aménagements ruraux intégrés, grâce à des équipements hydrauliques de grande ampleur. Dès la période franquiste, les principaux bassins furent dotés de nombreux barrages qui transformèrent totalement le régime de certains fleuves, tandis qu'une politique de transferts des eaux entre bassins hydrographiques était mise en œuvre dès les années 70. Ainsi, le *Trasvase*, un canal de 286 kilomètres de long entre les bassins du Tage et de la Segura, a été inauguré en 1979 : avec un débit de 33 m³/seconde, il permet l'irrigation de 135 000 hectares dans les huertas de Murcie et de Lorca.

Pour remédier à cette situation, Madrid a lancé en 2000 un vaste **plan hydrologique national (PHN)** destiné à atténuer les disparités régionales par une meilleure répartition de l'eau sur l'ensemble du territoire. Le plan préconise la modernisation de l'irrigation et la remise en état des canalisations (20% de l'eau est perdue du fait de canalisations défectueuses). Il insiste également sur le développement de l'assainissement et de l'épuration des eaux, la prévention des inondations et la restauration hydrologique forestière. Mais il continue parallèlement de s'inscrire dans une logique d'augmentation de l'offre, à travers la construction de 70 barrages, pour un coût de 24 milliards d'euros sur huit ans, financés pour un tiers par l'Union européenne au titre du *Fonds européen de développement régional* (FEDER) et du *Fonds de cohésion*.

Le cœur de ce plan hydrologique repose sur le transvasement de 1 milliard de m³ annuels de l'Ebre, qui traverse cinq régions du Nord, vers les zones déficitaires du littoral méditerranéen (Valence, Murcie, Almeria, l'Andalousie...).

C'est ce projet de transfert qui avait fait descendre 400 000 personnes dans la rue à Madrid et à Saragosse en mars 2001, puis des dizaines de milliers à Bruxelles, en septembre, avec l'appui des communautés autonomes d'Aragon, de Catalogne, des Asturies et des Baléares. Car si tout le monde s'accorde, en Espagne, pour admettre désormais que le développement économique et agricole de ces dernières décennies a négligé les questions environnementales et

hydrologiques, l'accord est loin d'être établi sur les solutions à mettre en œuvre.

L'État central et ses ministères continuent de penser grands travaux. Les acteurs socio-économiques du Sud, eux, veulent continuer à gaspiller sans compter, en recevant du Nord de nouvelles quantités d'eau. En face, le mouvement de protestation des Catalans s'accompagne d'un solide pragmatisme. Tout en cherchant à conserver l'usage exclusif de leurs propres ressources, ils se tournent vers les eaux du Rhône pour répondre à la croissance de leurs besoins. D'où la relance, en 2001, d'un projet d'aqueduc de 320 km, enterré à 2,4 m, afin d'éviter les pertes par évapotranspiration et les prélèvements sauvages et dont l'objectif serait d'assurer le transfert annuel de 350 à 400 millions de m³ pour un coût de 900 millions d'euros.

Face aux pénuries d'eau, l'Espagne, comme tous les pays méditerranéens, n'échappera pas à une remise en question d'un mode de développement extensif qui gaspille et pollue, au profit d'une croissance plus durable et raisonnée. En particulier dans l'agriculture.

***Regadio** : espace agricole irrigué des plaines littorales et des grandes vallées, dont les célèbres huertas andalouses, d'origine arabe. Il s'oppose au **secano**, espace d'agriculture extensive aux maigres pâturages et à l'arboriculture ou à la céréaliculture sèche.

Carte : la gestion de l'eau en Espagne



3.8. Les conflits pour l'eau en Espagne : l'exemple de l'Ebre, un bassin fluvial à la renverse ?

Une politique de grands travaux semble avoir permis aux populations concernées de se réapproprier « leur eau » qui devient ainsi un symbole politique et culturel, quasiment sacré...

La péninsule ibérique est bien connue pour les sécheresses qui l'accablent régulièrement, notamment dans sa partie méridionale. Les conséquences sont souvent désastreuses, tant pour l'agriculture, secteur clé de l'économie de ces régions, qu'en ce qui concerne les relations, souvent conflictuelles, qu'entretiennent les autorités régionales avec l'Etat fédéral quant aux mesures à prendre pour une gestion optimale des ressources en eau.

Le 05 septembre 2000, le gouvernement fédéral espagnol a finalement rendu public le **Plan Hydraulique National (PHN)** en débat depuis plus d'une décennie. Cette planification de la gestion de l'eau, conçue de manière centralisatrice par un Etat qui s'impose comme « *grand redistributeur* », prévoit la construction de quelques 118 grands barrages mais aussi une dérivation des eaux de l'Ebre vers le Sud Est de l'Espagne. Bien entendu, un tel projet se heurte aux sensibilités socio-culturelles de régions qui aimeraient que leur autonomie administrative s'étende pleinement aux aménagements hydrauliques.

Ces tensions politiques sont d'autant plus exacerbées pour la maîtrise des eaux de l'Ebre que son bassin fluvial occupe une position centrale dans la planification projetée par le gouvernement espagnol, du fait non seulement de sa situation géographique, mais également en vertu de son importance économique.

L'Ebre prend sa source dans les Monts Cantabriques et traverse le pays jusqu'à son delta en Mer Méditerranée à proximité de l'île de Buda où il atteint un débit moyen de 614 mètres cubes par seconde. Le bassin hydrographique de ce fleuve recoupe ainsi plusieurs régions dans lesquelles l'expression de « *l'identité culturelle* » est particulièrement marquée, comme par exemple le Pays Basque ou la Catalogne.

Cette identité culturelle se manifeste politiquement par la défense systématique des Autonomies administratives telles que prévues par la Constitution de 1978. En vertu de ce régime des Autonomies, la

Confédération Hydrographique de l'Ebre (qui dépend du gouvernement central mais gère officiellement en toute indépendance le bassin) a dû apprendre à composer avec les représentants des communautés autonomes, notamment en Catalogne où la concurrence est vive avec la Junta d'Aigües de Catalunya qui non seulement administre en toute indépendance les bassins internes à la Catalogne, mais de plus aimerait se mêler de la gestion du Bas Ebre...

Dans le cadre du **Système Intégré d'Equilibre Hydrologique National (SIEHN)**, qui consiste à rééquilibrer le réseau hydrographique de la péninsule ibérique, les bassins jugés excédentaires – l'Ebre et le Duero – seront l'objet de dérivations et de transvasements destinés à subvenir aux besoins de bassins déficitaires comme le Jucar, le Segura et les bassins internes de Catalogne. Cette planification prévoit à terme la redistribution annuelle d'un milliard de mètres cubes d'eau, soit 430 millions pour la région de Murcie, 300 millions pour celle de Valence, 180 millions pour la Catalogne et enfin 90 millions pour la région d'Almeria.

Ces projets de transvasement ont soulevé dans tout le bassin de l'Ebre, mais surtout en Aragon et dans les Comarques catalanes du Bas Ebre, des contestations très vives. Les défenseurs de l'environnement craignent notamment la disparition du delta de l'Ebre, la deuxième grande réserve écologique du pays.

Le 8 octobre 2000, soit un mois à peine après l'annonce du PHN, 400.000 personnes ont ainsi manifesté dans les rues de Saragosse (650.000 habitants) contre cette planification nationale. Ce mouvement d'opposition d'une partie de la société civile espagnole a trouvé un écho auprès du Parlement Européen qui, le 9 octobre 2001, a « *exprimé son inquiétude quant aux récentes séries de propositions de gestion non durable de l'eau en Europe, tel le PHN. espagnol (...) dont les propositions n'abordent pas la question d'un usage* et d'une gestion raisonnés de l'eau à travers des mécanismes de tarification ou d'autres moyens de sauvegarde de la ressource* ».

Enfin, du 11 août au 9 septembre 2002, sur l'initiative du COAGRET (Coordinadora de Afectadas por Grandes Embalses y Trasvases), une **Marche Bleue**, soutenue par de nombreuses associations universitaires et des partis politiques, a été organisée depuis le delta de l'Ebre jusqu'à Bruxelles afin de manifester contre le financement du PHN par l'Union Européenne.

Source : G. BORDET, sur www.irenees.net, 2002.

4. BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- Avis du CESE, « *La réforme de la politique de l'eau* », présenté par M. René Boué, novembre 2000.
- Avis du CESE, « *Les activités économiques dans le monde liées à l'eau* », présenté par Mme. Marie-José KOTLICKI, décembre 2008.
- Avis du CESE, « *Les usages domestiques de l'eau* », présenté par M. Paul de Viguerie, mai 2009.
- B. BARRAQUE, *Les politiques de l'eau en Europe (Les Européens ont-ils les moyens de leurs services d'eau ?)*, Annales des ponts et chaussées, n° 87, août 1998.
- B. BARRAQUE, « *Aspects institutionnels, socio-économique, juridique et technique de la gestion de l'eau en Europe* », in J.-P. AMIGUES, D. LE QUEAU, P. MAZZEGA, J.-C. MENAUT, *Sociétés-Environnement, regards croisés*, L'Harmattan, 2007.
- T. DAVY et P. STROSSER, « *Le prix de l'eau en Europe : état des lieux et mise en perspective au travers de la directive-cadre sur l'eau* », *La Houille Blanche*, n° 1, 2003.
- S. GHIOTTI, « *Le bassin-versant en question. Le modèle français de gestion de l'eau et les limites de son application au Liban* », in B. ANTHEAUME et F. GIRAUT (sous la dir.), *Le territoire est mort, vive les territoires*, IRD éd., 2005.
- C. HUGLO, *La législation communautaire de l'eau : un modèle transposable ?*, Congrès international de Kaslik (Liban), 18-20 juin 1998, Juris-classeur Environnement-France.
- H. SMETS (dir.), « *Le droit à l'assainissement dans les législations nationales* », Académie de l'eau, 2009.

Clôture



Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Nathalie Kosciusko-Morizet est polytechnicienne (promotion 1992) et membre du corps des ingénieurs du génie rural et des eaux et forêt. Après avoir occupé différentes responsabilités au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (au sein de la direction de la prévision de 1997 à 1999, puis à la direction des relations économiques extérieures de 1999 à 2001), Nathalie Kosciusko-Morizet est nommée chargée de mission auprès du directeur de la stratégie d'Alstom, de 2001 à 2002, puis conseillère technique du Premier ministre en 2002 sur les questions d'écologie et de développement durable. Elue députée de l'Essonne depuis 2002, Nathalie Kosciusko-Morizet est élue conseillère régionale d'Ile-de-France depuis 2004 et maire de la ville de Longjumeau (Essonne) depuis 2008. Elle est successivement nommée secrétaire d'Etat chargée de l'écologie, de juin 2007 à janvier 2009, secrétaire d'Etat chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique de janvier 2009 à novembre 2010. Le 14 novembre 2010, Nathalie Kosciusko-Morizet est nommée ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Ce document a été préparé par la section du rapport et des études du Conseil d'État avec la participation de François Jourdan et Yacine Baïta, stagiaires à la SRE.