



La politique de l'eau

Éléments pour un débat



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

DIRECTIONS RÉGIONALES
DE L'ENVIRONNEMENT

AGENCES
DE L'EAU



La politique de l'eau

Éléments pour un débat

Pourquoi un débat sur l'eau ?

Le débat sur l'eau dans le cadre international	4	Des questions qui concernent directement les usagers	
Les six priorités d'action du gouvernement français	6	L'eau et l'homme	15
L'europe et la directive cadre	8	Les milieux aquatiques	18
La France et la décentralisation	10	La gouvernance et les moyens	20
La simplification administrative	11	Les lieux du débat	22
La charte de l'environnement	12	Les acteurs du débat	23
La stratégie nationale du développement durable	13		

Les enjeux mondiaux de l'eau qui vont alimenter les débats tout au long de cette année internationale de l'eau, ainsi que le challenge 2015 qui résulte des obligations de la directive-cadre européenne sur l'eau, croisent les préoccupations croissantes de l'opinion publique. Ce sont autant de raisons militent pour un réexamen de notre politique de l'eau.

Cette mise à plat de notre stratégie nationale et la définition d'un plan d'action pour les quinze ans à venir me paraît impliquer une exceptionnelle mobilisation.

C'est cette mobilisation qui m'a conduite à engager une large concertation sous la forme d'un véritable débat national et décentralisé sur notre politique de l'eau.

L'objectif est de retrouver l'élan consensuel des précédentes lois fondatrices de 1964, 1984, et de 1992 et de mobiliser l'ensemble des acteurs pour parvenir à des objectifs partagés.

En particulier, et plus encore dans le contexte politique d'une relance de la décentralisation, il est essentiel que les collectivités territoriales déjà très investies tant dans les services que les maîtrises d'ouvrage, ainsi que celles qui détiennent des responsabilités dans les politiques d'aménagement ou de développement interférant avec la politique de l'eau, soient parties prenantes de cette démarche.

Le débat ne se limite donc pas à la seule problématique d'une réforme législative que l'on sait d'avance nécessaire, mais il doit permettre d'aborder également les questions organisationnelles et financières, et d'établir ainsi un programme d'actions en vue notamment de satisfaire les objectifs de la directive-cadre européenne.

Roselyne Bachelot-Narquin
Ministre de l'Écologie et du Développement Durable

Pourquoi un débat sur l'eau ?

Le débat sur l'eau dans le cadre international

Six milliards d'hommes et l'eau

Si, en Europe, la protection des écosystèmes aquatiques tend à constituer la priorité, pour assurer à un moindre coût les conditions requises par les différents usages de l'eau, dans les pays en voie de développement l'accès à l'eau et aux dispositifs d'assainissement reste la préoccupation majeure, en regard des besoins des populations.

La situation de l'eau dans le monde est inquiétante. 40 % de la population mondiale connaît une pénurie d'eau. Plus d'un milliard d'habitants n'ont pas accès à l'eau en quantité suffisante et 2,5 milliards ne disposent pas de système d'assainissement satisfaisant. Face à une démographie en forte croissance, la quantité d'eau disponible par habitant et par an sera encore divisée par 1,6 entre 1990 et 2025.

L'année 2003 a été déclarée année mondiale de l'eau par l'ONU. Le troisième Forum Mondial de l'eau, de Kyoto, au Japon, en constitue l'événement majeur sur le plan international. L'eau sera également une des préoccupations importantes du G8, début juin 2003, à Évian, et de la réunion des ministres chargés de l'environnement, du 25 au 27 avril, à Angers.

En France même, des améliorations restent à apporter en matière de desserte en eau et en assainissement, mais surtout la politique française de l'eau ne peut ignorer le contexte international, d'autant que notre pays dispose d'un savoir-faire qu'il se doit de mettre à la disposition de la communauté internationale.



Les six priorités d'action du gouvernement français

Au plan international, le gouvernement français s'est fixé les six priorités d'action suivantes. Elles orienteront la politique de l'eau au niveau national.



L.M.D.E

1 Établir des principes de gouvernance au niveau mondial

Ces principes auront pour objectif de garantir l'accès à l'eau pour tous et la participation des usagers à la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement.

À l'initiative de la France, une charte énonçant les principes de cette gouvernance pour l'accès à l'eau et à l'assainissement est en cours d'élaboration au niveau européen.

Elle devrait être soutenue au Forum Mondial de Kyoto par les pays de l'Union Européenne.

Ces principes doivent encore conduire la France à améliorer le fonctionnement de son propre service public de l'eau et de l'assainissement. Celui-ci manque parfois de transparence et son accès n'est pas toujours assuré dans des conditions parfaitement équitables. Différentes politiques publiques, telles que l'aménagement du territoire, le développement urbain, l'agriculture ou l'énergie, peuvent parfois paraître contradictoires.

Leur cohérence doit être assurée, dans la mesure du possible, au niveau territorial par les responsables du développement local.

2 Améliorer les conditions du financement des travaux liés à l'eau et à l'assainissement

Le sommet mondial du développement durable de Johannesburg a fixé comme objectif de réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre d'habitants de la planète n'ayant pas accès à l'eau ou à l'assainissement. Les experts internationaux estiment qu'il faut, pour cela, doubler le rythme des investissements dans ce domaine, au niveau mondial. Pour résoudre ce problème crucial de financement, la France propose que soit renforcé le partenariat entre le public et le privé, à la condition qu'il soit effectué dans la transparence vis-à-vis des usagers et dans le respect du droit à l'eau pour tous.

Concernant la France, le retard pris dans l'application de diverses directives européennes, notamment dans les domaines du traitement des eaux résiduaires urbaines et de la lutte contre la pollution due aux nitrates, risque d'entraîner des augmentations significatives du prix de l'eau en certains endroits. Ces augmentations ne seront acceptées par les usagers que si les conditions nécessaires de transparence et de solidarité sont assurées.

3 Suivre et évaluer l'avancée vers les objectifs 2015 fixés à Johannesburg

Afin de garantir l'objectivité du diagnostic, l'idée a été lancée par la France, à Johannesburg, d'un observatoire des services d'eau et

d'assainissement, placé sous l'égide des Nations Unies. Cette proposition a été approfondie à Kyoto.

En France, en vue d'améliorer le suivi et l'évaluation de sa politique de l'eau, le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable met en place, avec l'ensemble des acteurs concernés, un schéma directeur performant des données sur l'eau.

Cette obligation résulte, d'ailleurs, des exigences de la directive-cadre européenne.

4 Promouvoir la gestion intégrée des eaux par bassins versants

Ce concept nous est devenu familier au fil des trente-cinq années où l'organisation par bassins a été mise en place. La gestion intégrée par bassins versants constitue un objectif majeur de la directive-cadre européenne sur l'eau, du 23 octobre 2000.

Dans les bassins transfrontaliers, à l'instar de ce qui est pratiqué pour les bassins du Rhin, de l'Escaut ou du lac Léman, la coopération internationale doit être accentuée, et le fonctionnement des instances de concertation intergouvernementale amélioré.

5 Gérer l'eau de manière rationnelle et économe, notamment en agriculture

Certaines régions françaises connaissent des déséquilibres entre les besoins et les ressources en eau. Ceux-ci sont préjudiciables tant

aux activités économiques qu'à l'équilibre écologique des milieux aquatiques.

Pour remédier à cette situation, le recours à des investissements coûteux, souvent néfastes pour l'environnement, ne doit être envisagé que lorsqu'ont été épuisées toutes les solutions pour maîtriser la demande en eau et en rationaliser l'usage.

Il faut, de même, progresser dans la lutte contre les fuites dans les réseaux d'eau potable des grandes métropoles.

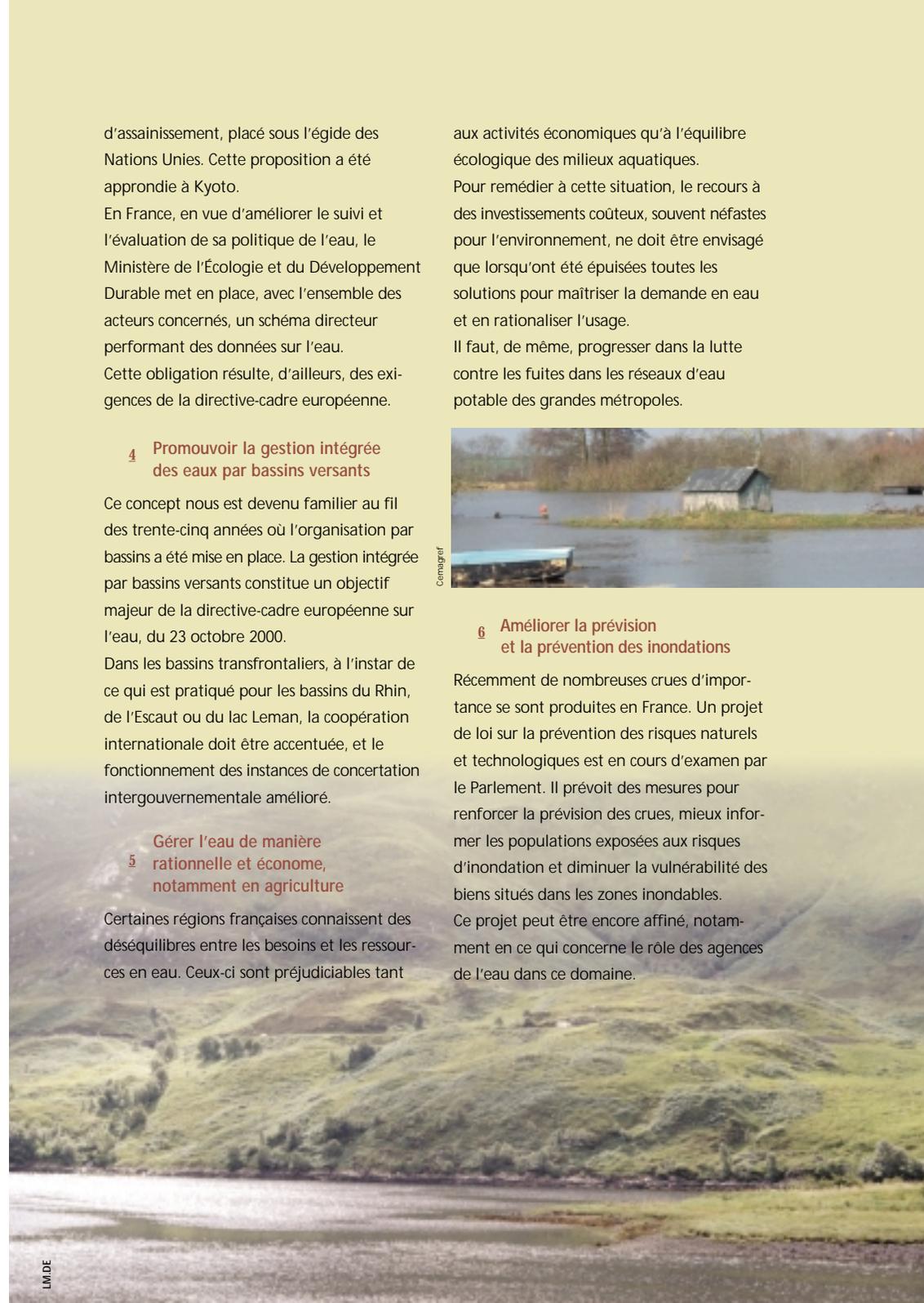


Comagref

6 Améliorer la prévision et la prévention des inondations

Récemment de nombreuses crues d'importance se sont produites en France. Un projet de loi sur la prévention des risques naturels et technologiques est en cours d'examen par le Parlement. Il prévoit des mesures pour renforcer la prévision des crues, mieux informer les populations exposées aux risques d'inondation et diminuer la vulnérabilité des biens situés dans les zones inondables.

Ce projet peut être encore affiné, notamment en ce qui concerne le rôle des agences de l'eau dans ce domaine.



L.M.D.E

L'europe et la directive cadre

L'Union Européenne joue un rôle majeur dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable pour la gestion de l'eau. Le 23 octobre 2000, elle a adopté une directive établissant le cadre d'une politique communautaire ambitieuse. Objectif de résultat : les États membres doivent parvenir au bon état des eaux au plus tard le 22 décembre 2015. La directive propose une démarche et des moyens pour atteindre cet objectif, et un état initial des eaux doit être dressé avant le 22 décembre 2004.



AESN

Depuis 1975, une trentaine de directives ou décisions communautaires ont été adoptées, d'une part, pour lutter contre les rejets de substances dangereuses dans l'environnement et, d'autre part, pour définir des normes de qualité concernant des zones particulières. L'objet de la nouvelle directive est d'établir un cadre plus général pour protéger les eaux continentales, souterraines et côtières, et les milieux aquatiques.

Le texte prévoit, notamment, de réduire, voire de supprimer à terme, la pollution par les substances dangereuses, et il met l'accent sur la protection des eaux souterraines.

Pour certaines eaux, telles que les eaux fortement modifiées, les canaux..., les objectifs fixés peuvent être moins exigeants, lorsque les coûts sont disproportionnés. Sont envisagés, aussi, des reports d'échéance, pour des raisons économiques ou techniques.

La directive introduit un principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, coûts environnementaux compris.

Vue aérienne du barrage du Der

Une tarification de l'eau incitative doit être mise en place pour contribuer à l'objectif de qualité du milieu naturel, et destinée à couvrir les coûts des services, les coûts pour l'environnement et les coûts de la ressource. Cette tarification doit tenir compte du principe pollueur-payeur.

Dans l'application de ce principe sont pris en considération les effets sociaux, environnementaux et économiques, ainsi que les conditions géographiques et climatiques locales.

Pour conduire les actions de protection des eaux, la directive crée une unité géographique : le district hydrographique. Des plans de gestion et des programmes de mesure sont prévus pour chacun de ces districts. Prévus par l'article L.212-1 du *Code de l'environnement*, les schémas directeurs d'aménagement

et de gestion des eaux (SDAGE) feront office de plans de gestion de district hydrographique. Ils auront été préalablement complétés et mis en conformité avec les obligations de la directive européenne, au plus tard au 22 décembre 2009.

Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), prévus par l'article L.212-3 du *Code de l'environnement*, constitueront également des outils indispensables pour atteindre les objectifs de la directive.

Un programme de surveillance de l'état des eaux aura pour fonction de dresser l'état initial des eaux et de suivre la mise en œuvre des SDAGE et des SAGE.

La participation active du public, fortement encouragée, doit être assurée à toutes les phases d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de l'eau.



LMD

Le 12 février 2003, un projet de loi transposant la directive européenne dans le droit français a été approuvé par le Conseil des ministres. Il devrait être débattu au Parlement à compter de juin 2003.

La France et la décentralisation

Le grand projet de décentralisation lancé par le gouvernement concerne aussi la politique de l'eau. Dans l'organisation actuelle, la gestion de l'eau est déjà en grande partie décentralisée, à différents niveaux géographiques ou administratifs.



Laurent Stefano



CSB

publics territoriaux de bassin, EPTB) peuvent être maîtres d'ouvrage généraux, et des commissions locales de l'eau (CLE) sans personnalité morale élaborent des SAGE qui décrivent les objectifs particuliers de gestion s'imposant à l'autorité administrative qui les a approuvés.

La question du statut juridique des commissions locales de l'eau a été posée lors du débat parlementaire de janvier 2002.

Au niveau local, des communes et intercommunalités spécifiques sont responsables et maîtres d'ouvrage de l'adduction d'eau potable et de l'assainissement, souvent sans liens obligatoires avec les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes ; des collectivités à statuts divers sont responsables de travaux d'aménagement et d'entretien des rivières.



LM,DE

Au plan national, l'État constitue l'autorité administrative générale : grâce à ses services déconcentrés, il assure la police des eaux à caractère judiciaire, mais également, en tant qu'autorité administrative, une police des eaux à caractère administratif et technique comprenant la surveillance de la qualité des eaux et la gestion des autorisations d'usage.

À l'échelle des six grands bassins hydrographiques, les comités de bassin élaborent les orientations fondamentales de la politique de bassin décrites dans les SDAGE approuvés par l'autorité administrative et les agences de l'eau assurent la mise en œuvre du principe pollueur-payeur.

Au niveau des bassins ou groupements de bassins, des établissements publics à statuts juridiques divers (établissements



AESN

Les propriétaires privés restent responsables de l'écoulement des eaux des cours d'eau non domaniaux.

La répartition actuelle des compétences entre l'État et collectivités territoriales pose le problème de la responsabilité en regard des engagements européens. L'État est responsable vis-à-vis de l'Union Européenne des manquements aux obligations des directives européennes, alors qu'une grande partie des compétences sont décentralisées aux collectivités territoriales. Ce décalage risque de s'accroître avec un accroissement de la décentralisation. Des solutions devront être trouvées pour y remédier.

Vue des décanteurs et des bassins d'aération à la station d'épuration Seine-Aval

De nouveaux domaines décentralisables pourraient concerner le rôle des collectivités territoriales dans l'observation et la surveillance du milieu et des usages, la planification territoriale (SDAGE, SAGE), voire la police de l'eau.

La solution est-elle à rechercher vers une collectivité maître d'ouvrage, issue d'une intercommunalité existante, agissant comme « chef de file » et chargée de coordonner l'élaboration et le suivi de la politique de l'eau pour un ensemble de « masses d'eau » dont elle serait responsable ?

La simplification administrative

Le gouvernement va soumettre au Parlement un projet de loi l'autorisant à prendre des mesures de simplification administrative par ordonnances. À ce titre le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable a proposé des mesures de simplification au régime des déclarations ou des autorisations administratives.

La charte de l'environnement

Une charte de l'environnement adossée à la Constitution est en cours d'élaboration. Une fois énoncés les principes classiques de prévention, de précaution, de participation et du pollueur-payeur, trois aspects méritent une attention particulière : le droit à un environnement sain, le droit à l'information, les modalités financières d'accompagnement.

Le droit à un environnement sain est exprimé en particulier par la directive-cadre européenne avec, pour objectif à atteindre d'ici 2015, le bon état écologique des eaux et la réduction, voire l'élimination, de la pollution des eaux par les substances dangereuses.

Le droit à l'information est également affirmé tant par la directive-cadre européenne que par la convention d'Aarhus. Une partie importante du travail consistera à mettre à disposition de tous, public, collectivités, État et Commission européenne, une information sur l'eau, fiable et indépendante.



Consultation
Nationale pour la
**CHARTRE DE
L'ENVIRONNEMENT**

La forte implication des comités de bassin facilitera cette information et cette participation du public, par l'intermédiaire de ses représentants au sein des comités de bassin et des commissions géographiques.

En ce qui concerne les modalités financières d'accompagnement, et dans l'état actuel du droit, l'application inéluctable de l'article 34 de la Constitution aux redevances des agences de l'eau crée des obstacles à une mise en œuvre décentralisée de la politique de l'eau. La charte de l'environnement pourrait être l'occasion de dégager les voies et les moyens de laisser une large délégation aux comités de bassin, dans l'esprit de la loi sur l'eau de 1964.

La taxe piscicole pose également des problèmes à résoudre, vis-à-vis de la Constitution.



La stratégie nationale du développement durable

Le concept de développement durable s'articule, sur la question de l'eau, autour de **trois lignes de force** : la cohérence des politiques territoriales, la gestion du milieu naturel et la maîtrise de la demande en eau.

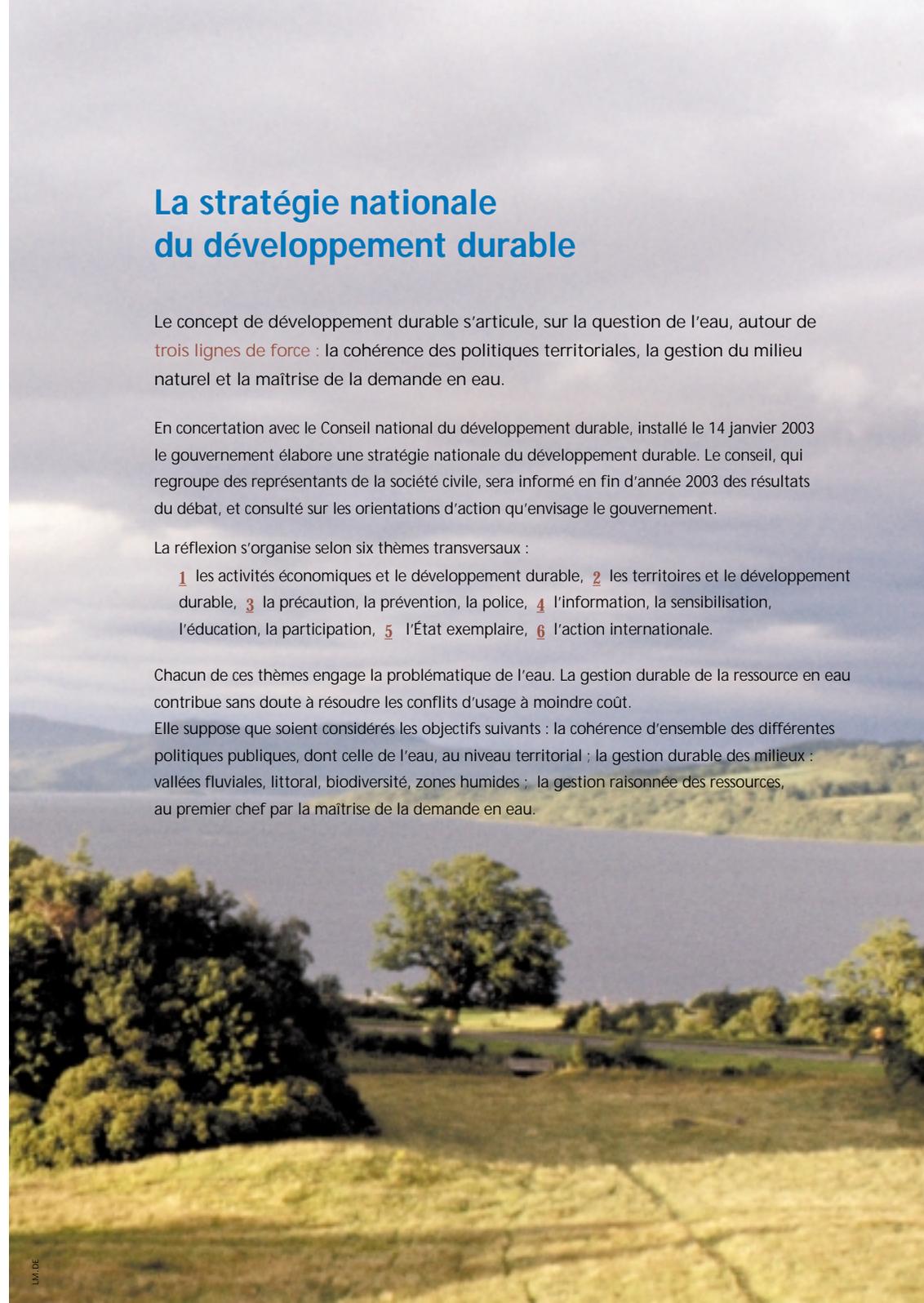
En concertation avec le Conseil national du développement durable, installé le 14 janvier 2003 le gouvernement élabore une stratégie nationale du développement durable. Le conseil, qui regroupe des représentants de la société civile, sera informé en fin d'année 2003 des résultats du débat, et consulté sur les orientations d'action qu'envisage le gouvernement.

La réflexion s'organise selon six thèmes transversaux :

- 1 les activités économiques et le développement durable,
- 2 les territoires et le développement durable,
- 3 la précaution, la prévention, la police,
- 4 l'information, la sensibilisation, l'éducation, la participation,
- 5 l'État exemplaire,
- 6 l'action internationale.

Chacun de ces thèmes engage la problématique de l'eau. La gestion durable de la ressource en eau contribue sans doute à résoudre les conflits d'usage à moindre coût.

Elle suppose que soient considérés les objectifs suivants : la cohérence d'ensemble des différentes politiques publiques, dont celle de l'eau, au niveau territorial ; la gestion durable des milieux : vallées fluviales, littoral, biodiversité, zones humides ; la gestion raisonnée des ressources, au premier chef par la maîtrise de la demande en eau.



Des questions qui concernent directement les usagers

Le débat pourra s'organiser autour des trois grands axes :

- 1 l'eau et l'homme,
- 2 les milieux aquatiques,
- 3 la gouvernance et les moyens

La liste des thèmes, que nous classons sous ces trois rubriques, est indicative.

Elle traduit la perception qu'a actuellement le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable des problèmes à résoudre.

D'autres thèmes pourront être abordés en tant que de besoin dans les débats locaux.

L'eau et l'homme

L'eau potable

La question engage la protection des captages d'eau potable existants vis à vis des pollutions ponctuelles et diffuses, la sécurité de l'approvisionnement et la préservation de réserves en eau pour le futur.

La protection des captages d'eau potable

Un rapport d'évaluation du Commissariat au Plan de septembre 2001 a mis en évidence les insuffisances des politiques de protection des captages d'eau potable. Un tiers seulement des captages sont protégés conformément à la réglementation.



AESN

La politique des périmètres de protection n'est pas adaptée à la lutte contre les pollutions diffuses. Des mesures préventives doivent être appliquées sur les bassins d'alimentation des captages, qui sont plus vastes que les zones soumises à périmètre de protection. Les pollutions diffuses sont essentiellement d'origine domestique (assainissements mal conçus) ou agricole.

La sécurité de l'approvisionnement

Problème du plomb, procédés d'adduction en milieu rural..., l'alimentation en eau potable n'est pas assurée de façon satisfaisante, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. La qualité sanitaire des eaux des distributions publiques rurales n'offre pas toute garantie au consommateur.

Le respect de la norme communautaire en teneur en plomb de la directive eau potable est un enjeu important, tant sur le domaine public que sur les parties privatives.

Le renouvellement des réseaux d'adduction d'eau potable va mobiliser des moyens financiers considérables, alors que les services d'adduction d'eau disposent rarement des réserves financières nécessaires.

D'une manière générale le financement de l'eau potable est problématique, si l'on veut que le prix de l'eau demeure à des niveaux socialement acceptables.



Comagref



AESN

La protection des eaux pour le futur

La protection de masses d'eau susceptibles d'être exploitées pour l'alimentation humaine dans l'avenir est un enjeu de développement durable. La directive-cadre européenne en a prévu un recensement obligatoire. L'article L.211-3 du *Code de l'environnement* établit des zones de sauvegarde. Mais les dispositifs de protection quantitative qu'il propose ne permettent pas d'assurer une protection qualitative de ces masses d'eau.

L'assainissement domestique

Les eaux résiduaires urbaines

En matière de collecte, de raccordement, de traitement, la France est en retard dans la mise en œuvre de la directive européenne de 1991 sur les eaux résiduaires urbaines. Le rythme des investissements doit donc être soutenu. Pour accélérer les raccordements des habitations à l'égout, de nombreux élus locaux souhaitent que les communes puissent intervenir sur le domaine privé. Cela pose actuellement des problèmes juridiques délicats, notamment en matière de responsabilité.



L'assainissement non collectif

Il reste particulièrement approprié en habitat dispersé, dès lors que les conditions hydrogéologiques s'y prêtent. Mais les dispositifs sont souvent insuffisamment entretenus. Impliquer les communes dans l'amélioration du fonctionnement des dispositifs d'assainissement non collectif et leur contrôle suppose de renforcer leurs moyens juridiques, techniques et financiers d'intervention, jusqu'à leur donner la



possibilité de créer des services publics d'assainissement non collectif (SPANC).

Les eaux de ruissellement

Elles peuvent être source d'une pollution équivalente aux eaux usées. La maîtrise de leur qualité est donc un enjeu pour la protection des milieux, notamment sur le littoral. En milieu urbain, les eaux de ruissellement peuvent également être cause d'inondations, aggravées par l'imperméabilisation des sols. Les relations entre urbanistes et hydrologues doivent être recherchées.

Les boues d'épuration

Localement, la mise en place des filières de traitement et de destination des boues d'épuration peut poser des difficultés.

Les besoins humains et l'environnement

Industrie, agriculture, hydroélectricité, navigation, aquaculture, pêche, baignade, tourisme, loisirs, ... Dans de multiples contextes, l'eau ou un milieu de bonne qualité sont des besoins. Mais les activités humaines qu'ils autorisent ont, en retour, un impact sur l'environnement.

Les pollutions diffuses

En matière de réduction des pollutions industrielles ponctuelles, des progrès substantiels ont été obtenus. Mais, si les agences de l'eau ont fait porter leur effort sur le fait de réduire la pollution des rejets industriels les plus importants, il n'en

est pas de même des pollutions plus diffuses. On aura à l'esprit qu'éliminer la pollution due aux substances dangereuses est une priorité de la directive-cadre sur l'eau.

L'agriculture dans ses effets incontrôlés

En ce qui concerne une activité agricole fortement encadrée par la politique agricole commune, il faudra dépasser la question de la participation de l'agriculture au budget des agences de l'eau, telle qu'elle a été mise en avant dans les discussions antérieures au nom du principe pollueur-payeur. Le débat gagnera à être élargi à la recherche des moyens d'atténuer les effets nuisibles pour l'environnement de certaines pratiques actuelles, et il devra proposer des pistes pour les prévenir, dans le cadre de l'évolution de la politique agricole commune. Les activités humaines telles que l'agriculture ou la production d'énergie hydroélectrique peuvent aussi avoir des impacts importants au niveau des débits d'étiage des rivières, de la piézométrie des nappes, ou des régimes d'écoulement des eaux. Mais leurs externalités positives doivent aussi être prises en compte.

La prévention des inondations et la protection des populations

Ce sujet a été largement abordé lors du débat parlementaire sur la loi risque. Il n'est pas épuisé, toutefois, en ce qui concerne le rôle que les agences de l'eau peuvent jouer dans ce domaine.

L'aménagement du territoire et la législation sur l'eau

Les décisions prises en matière d'aménagement du territoire peuvent avoir des conséquences majeures sur les ressources en eau et les milieux aquatiques, si on n'y a pas pris garde au départ. La planification territoriale et les outils de planification propres à la législation sur l'eau sont à articuler.



Les missions des services publics d'eau et d'assainissement

L'accès à l'eau pour tous

C'est un principe reconnu au plan international. Des obstacles à l'accès à l'eau subsistent encore en France. Le dispositif d'aides sociales au paiement des factures d'eau ne fonctionne pas de manière totalement satisfaisante.

La transparence du fonctionnement

Les associations de consommateurs revendiquent de mieux comprendre le fonctionnement des services publics de l'eau et de l'assainissement, le contenu de la facture d'eau, ainsi que le contenu des contrats liant délégataires et collectivités délégantes. Créées en 1992, les commissions locales d'usagers ne jouent pas, ici, pleinement leur rôle.

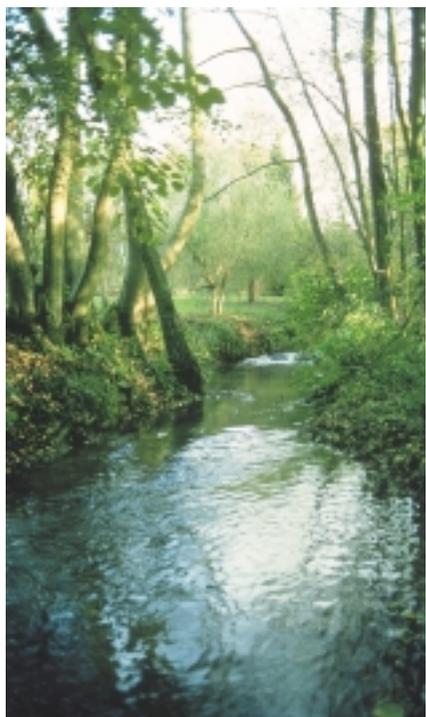
L'observatoire économique de l'eau

Les associations de consommateurs ainsi que de nombreux gestionnaires de services d'eau et d'assainissement souhaitent disposer de référentiels. Créé en 1996, l'observatoire économique de l'eau n'a pas été mis en mesure, ces dernières années, de fonctionner normalement.

La tarification et la péréquation

Le principe de la tarification proportionnelle a été acté en 1992, mais des abus subsistent au niveau de la pratique du forfait ou des niveaux de part fixe. Les consommateurs sont sensibles au problème de la péréquation du prix de l'eau.

Les milieux aquatiques



AESN



AESN

Les zones humides

L'intérêt de la protection des zones humides est affirmé par la loi. Depuis 1992, le *Code de l'environnement* propose une définition de ces zones humides, mais celle-ci mérite encore d'être précisée pour être vraiment opérationnelle. Le rôle des agences de l'eau et d'autres outils financiers est à préciser.

Les corridors fluviaux, la restauration, l'entretien et la gestion des rivières, les espèces migratrices

L'importance des corridors fluviaux a été particulièrement mise en évidence dans le cadre de la préparation du schéma national des espaces naturels et ruraux. Les problématiques de l'eau et de l'aménagement du territoire sont ici étroitement interconnectées.

Pour assurer l'entretien et la gestion des rivières, les collectivités territoriales sont amenées à se substituer de plus en plus aux propriétaires riverains. Le débat devrait explorer les moyens à mettre à leur disposition pour leur permettre d'assurer ces missions :

- Création d'outils financiers adaptés (redevances pour service rendu, etc.) ;
- Aides des agences de l'eau ;
- Développement des approches contractuelles (contrats de rivières).

La décentralisation du domaine public fluvial semble envisageable dès lors qu'elle ne présente pas localement un enjeu national. Le rétablissement des migrations de poissons témoigne de la restauration de la qualité des milieux fluviaux. Il est un bon indicateur du respect des objectifs de qualité de la directive-cadre européenne.



LM/DE

La gestion des étangs

La gestion des étangs pose des problèmes tant écologiques que juridiques. La caractérisation des eaux libres et des eaux closes et les régimes réglementaires qui leur sont appliqués sont toujours source de conflit.

Les eaux souterraines

Les eaux souterraines contribuent à la régularisation des débits des cours d'eau. Elles peuvent également, après de longues périodes humides, amplifier les inondations. Le temps de reconstitution des réserves en eau souterraine justifie de prendre des précautions particulières à leur égard. Les eaux souterraines profondes constituent des réserves en eau naturellement protégées. Elles sont stratégiques pour la sécurité de l'alimentation en eau potable, ce qui suppose qu'elles soient protégées, mais aussi accessibles. Le pouvoir autoépurateur du sol favorise la protection des eaux souterraines. Mais la qualité des eaux mal protégées naturellement se dégrade.

L'eutrophisation

Malgré les efforts faits en matière d'assainissement, l'eutrophisation des eaux, qui n'est pas limitée aux seuls lacs et étangs, reste une préoccupation. La lutte contre ce phénomène implique de diminuer les apports ponctuels et diffus en nutriments (azote, phosphore) dans les eaux. Elle pose la question des caractéristiques et du mode d'utilisation de certains produits, tels les engrais et les lessives.

Les eaux littorales et les dystrophies marines

La pollution et l'eutrophisation des eaux littorales ainsi que les dystrophies marines peuvent compromettre gravement le développement des activités touristiques et conchylicoles. Les étangs saumâtres des zones littorales constituent des zones de grande richesse biologique, mais également de grande fragilité.

La gouvernance et les moyens

› L'organisation institutionnelle

- **Organisation de l'État** : les compétences ministérielles, les relations entre les différents échelons déconcentrés de l'État, l'organisation des services déconcentrés, les relations avec les établissements publics.
- **Composition des organes de concertation** : Comité National de l'Eau, conseil d'administration du Conseil supérieur de la pêche, comités de bassin, commissions locales de l'eau, etc.
- **Statuts** : statut des agences de l'eau, du Conseil supérieur de la pêche et notamment de leurs ressources financières.
- **Organisation des collectivités territoriales** : la maîtrise d'ouvrage, la répartition des compétences entre collectivités, la coopération entre collectivités, etc.

› L'information et la participation du public

La participation du public est une obligation forte de la directive-cadre sur l'eau. En regard des pratiques actuelles, les méthodes de concertation devront être innovantes.

› La planification

La réflexion doit concerner la portée juridique des outils de planification et poser la question de l'opportunité de les rendre opposables aux tiers. L'articulation avec d'autres procédures de planification a déjà été évoquée. La question se pose également de l'articulation des outils de planification issus de la loi sur l'eau de 1992 avec ceux créés par la loi sur la pêche de 1984.

› Le financement

Aides de l'État, qui peuvent provenir de plusieurs départements ministériels, aides des collectivités territoriales, politiques d'intervention des agences de l'eau : les circuits financiers publics sont complexes et diversifiés, ce qui peut contribuer à freiner la réalisation des investissements.

Il en est de même des outils de taxation, tels que les redevances pour services rendus, la fiscalité locale, les redevances des agences de l'eau, la taxe piscicole. Le financement de la maintenance des installations, de l'entretien des rivières et du fonctionnement est un sujet à ne pas négliger.

La directive-cadre sur l'eau affiche le principe de récupération des coûts sur les usagers avec une assez large souplesse d'application.

La manière de l'appliquer peut faire l'objet de débat local.

› L'amélioration de la police de l'eau

Au-delà de l'organisation administrative, l'articulation entre différentes polices administratives mérite réflexion, la loi sur l'eau de 1992 n'ayant pas aplani toutes les difficultés : police de l'eau, police de la pêche, installations classées, permis de construire, police de l'énergie, etc. Le problème des moyens est également posé.



› La gestion des bassins internationaux

La concertation avec les usagers et le public dans les bassins internationaux, le rôle des commissions intergouvernementales de bassins dans ce domaine.

L'organisation de la représentation française au sein des commissions intergouvernementales.

› La connaissance et l'évaluation

La directive-cadre insiste sur la nécessité de mettre en place un système d'information sur l'eau, tant pour l'élaboration des plans de gestion que pour l'évaluation des politiques. L'État et les collectivités territoriales sont concernés. La direction de l'eau a lancé un grand chantier qui devrait aboutir, dès l'année 2003, à l'établissement d'un schéma directeur des données sur l'eau.

Reste à considérer la place de l'expertise dans les prises de décision, la prospective, la place des chercheurs dans le débat public, les relations entre les chercheurs et les décideurs.



› La coopération internationale, la coopération décentralisée, l'action humanitaire, etc.

Le rôle des services d'eau et d'assainissement dans la coopération internationale décentralisée. La contribution des consommateurs d'eau au financement d'opérations de coopération.

Les lieux du débat

Au niveau national

Deux réunions du Comité National de l'Eau seront organisées, l'une en mai 2003 pour débattre en même temps que les instances de bassin, et l'autre en fin d'année 2003, pour tirer les conclusions du débat local.

Le conseil d'administration du Conseil supérieur de la pêche sera également consulté en fin d'année. Des rencontres nationales organisées avec l'Assemblée nationale clôtureront le débat en fin d'année.

Au niveau des grands bassins

Les débats sont organisés selon des modalités définies par les présidents de comités de bassin, avec l'appui des préfets coordonnateurs de bassin. Ainsi les commissions géographiques des bassins et les commissions du milieu naturel aquatique (COMINA) seront systématiquement consultées. Pourront l'être également les comités de gestion des poissons migrateurs (COGE-POMI) ; Les réunions plénières des comités de bassin de fin du premier semestre tireront les conclusions au niveau de chacun des grands bassins.

Au niveau local

Le document de cadrage sera adressé aux présidents de conseils généraux et régionaux et éventuellement d'autres élus locaux afin de les informer des modalités retenues pour les débats dans les bassins et les inviter à y participer.

Les régions, les départements ou d'autres collectivités territoriales pourront en outre, si elles le souhaitent, organiser leurs propres débats et contribuer ainsi au débat national.

Les préfets de départements inviteront les commissions locales de l'eau à participer au débat. Ils s'attacheront à faire remonter l'information aux secrétariats des comités de bassin.

Le grand public

Le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable ouvrira prochainement un site Internet. Sur la base notamment des réflexions locales, le grand public sera associé au débat à l'automne selon des modalités qui sont en cours de mise au point avec l'appui de la Commission Nationale du Débat Public. Les comités de bassin seront informés des résultats de cette participation du public.

Ce souci d'association du grand public répond aux attentes de la directive-cadre européenne. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive, des panels de discussion seront organisés au niveau des grands bassins afin d'appréhender la perception des problèmes de l'eau par le grand public.

Les acteurs du débat

La participation au débat ne concerne pas seulement les porte-parole des activités représentées dans les organismes de bassin ou les organismes consultatifs du monde de la pêche. Elle implique :

- les élus locaux ;
- les acteurs socio-économiques des divers secteurs d'activité concernés par les problèmes de l'eau : industriels, agriculteurs, aquaculteurs, pêche professionnelle et de loisir, sports nautiques, tourisme et loisirs, organisations syndicales de travailleurs, etc. ;
- les représentants des propriétaires riverains ;
- les aménageurs : organismes locaux d'aménagement, sociétés d'économie mixte, etc. ;
- les associations de consommateurs ;
- les associations de protection de l'environnement ;
- les médias ;
- les services de l'État et les établissements publics ;
- les fonctionnaires territoriaux ;
- la communauté scientifique ;
- le grand public.



Pour plus d'informations
sur l'environnement

Site Internet
du Ministère de l'Écologie
et du Développement Durable

www.environnement.gouv.fr

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

DIRECTION DE L'EAU

20, avenue de Ségur - 75302 Paris 07 SP