



ÉPIDÉMIE DE COVID-19 :
LES LIENS DE LA CRISE AVEC LES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ
ET LES IMPACTS SUR LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT
PISTES D'ACTION ET RECOMMANDATIONS

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Si les conséquences directes de la propagation de l'épidémie de Covid-19 sur la gestion de l'eau et de l'assainissement, services essentiels à la vie de la Nation, ont requis des adaptations urgentes, la crise sanitaire rappelle la nécessité de maintenir l'ambition des **Assises de l'eau**, soulève des questions plus profondes sur les origines de cette pandémie et interroge **notre lien à la nature**.

Les **constats et recommandations** qui suivent ont fait l'objet d'une communication de **M. Guillaume Chevrollier**¹ devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable réunie le mercredi 20 mai 2020 sous la présidence de **M. Hervé Maurey**.

L'ESSENTIEL EN CHIFFRES

- On estime à **1,7 million** le nombre de virus non-identifiés du type connu pour infecter les humains qui existent encore chez les mammifères et les oiseaux aquatiques (source : IPBES).
- **60 %** des maladies infectieuses chez l'homme sont d'origine animale et **75 %** des maladies émergentes sont des zoonoses (source : PNUE, 2016).
- Le trafic d'espèces protégées est aujourd'hui considéré comme le **4^{ème} trafic mondial** après la contrefaçon, la drogue et les êtres humains.
- On a observé une baisse **de 80 à 90 %** des travaux sur les réseaux d'eau potable et d'assainissement pendant la crise sanitaire (source : FP2E).

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

I. PRÉSERVER LES ÉCOSYSTÈMES ET RENFORCER LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE POUR PRÉVENIR LES PANDÉMIES ZONOTIQUES

1. **Identifier les secteurs économiques favorables à la biodiversité** dans le cadre du plan de relance et prioriser les investissements « verts » favorables à la biodiversité, autant que ceux favorables au climat.
2. **Lutter contre la déforestation importée** ; améliorer pour cela la traçabilité de la durabilité de notre alimentation, notamment *via* l'affichage environnemental des produits alimentaires.
3. **Renforcer le réseau d'aires protégées**, aux niveaux national et européen.

¹ **M. Guillaume Chevrollier** est référent sur le suivi de la crise dans les secteurs de l'eau et de la biodiversité et rapporteur budgétaire des crédits dédiés à l'eau, à la biodiversité, à la météorologie et à la transition énergétique.

4. Augmenter les moyens humains et budgétaires dédiés à la **lutte contre le commerce illicite d'espèces protégées**.

5. Investir massivement dans la **recherche en matière de biodiversité**, afin de se donner les moyens de comprendre les causes de l'émergence des nouvelles pandémies et de les prévenir.

6. Renforcer les **moyens d'action au niveau international** en matière de biodiversité, notamment pour la prévention et la gestion des pandémies zoonotiques.

II. GARANTIR UNE TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS CONFORME À L'AMBITION DES ASSISES DE L'EAU ET ADOPTER DES MESURES DE BON SENS

7. À court terme, mettre en œuvre des mesures de bon sens **pour soutenir les collectivités et les entreprises de l'eau et de l'assainissement** en prévoyant notamment :

- une exonération de TGAP pour les boues non épandables du fait des mesures de précaution sanitaire liées à l'épidémie de Covid-19 ;
- la possibilité pour les communes de plus de 3 000 habitants d'accorder des subventions d'équilibre à leurs services publics locaux, par dérogation à l'article L. 2224-2 du CGCT ;
- une défiscalisation des heures supplémentaires des personnels pour une période de 6 mois, afin d'accompagner la reprise de l'activité.

8. À moyen terme, **sécuriser les agences de l'eau** et maintenir l'**ambition des Assises de l'eau** en portant entre 8 et 10 milliards d'euros par an le montant des investissements.

I. PANDÉMIES ET BIODIVERSITÉ : LA CRISE SANITAIRE ACTUELLE, UNE « SUPER-ALERTE » QUI DOIT ENFIN ÊTRE ENTENDUE

A. La maltraitance de la nature aux origines de pandémies nouvelles et plus nombreuses

Un consensus scientifique semble aujourd'hui se dégager sur la **pertinence d'un lien entre la crise sanitaire actuelle et les atteintes à la biodiversité et aux écosystèmes, principalement causées par les activités humaines**. Quatre experts mondiaux de l'IPBES, la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, ont lancé, le 27 avril, un appel¹ dénonçant la **responsabilité des activités humaines dans la pandémie de Covid-19**. « *La déforestation effrénée, l'expansion incontrôlée de l'agriculture, l'agriculture intensive, l'exploitation minière et le développement des infrastructures, ainsi que l'exploitation des espèces sauvages* » écrivent-ils, « *ont créé les "conditions parfaites" pour la propagation des maladies de la faune aux humains* ». Dans le même communiqué, ils ajoutent qu'on estime à 1,7 million le nombre de virus non-identifiés du type connu pour infecter les humains qui existent encore chez les mammifères et les oiseaux aquatiques. N'importe lequel d'entre eux pourrait être à l'origine, demain, d'une prochaine pandémie encore plus perturbatrice ou mortelle que l'actuelle.

Le Programme national des Nations unies pour l'environnement (PNUE) avait déjà évalué en 2016² à **60 % les maladies infectieuses chez l'homme d'origine animale**, et à **75 % la**

¹ « Les mesures de stimulation liées au COVID-19 doivent sauver des vies, protéger les moyens de subsistance et sauvegarder la nature pour réduire le risque de futures pandémies » - Article d'expert invité de l'IPBES proposé par les professeurs Josef Settele, Sandra Díaz et Eduardo Brondizio et le Dr Peter Daszak le 27 avril 2020

https://ipbes.net/sites/default/files/2020-04/COVID19%20Stimulus%20IPBES%20Guest%20Article_French.pdf

² https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7664/Frontiers_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y

proportion de zoonoses parmi les maladies émergentes, c'est-à-dire transmises par des animaux – surtout des animaux sauvages – à l'homme.

Selon Sébastien Moncorps, directeur de l'UICN¹ France, **la recrudescence de la fréquence et de l'intensité de ces maladies est en lien direct avec la dégradation de l'environnement**, notamment par les activités humaines (déforestation, artificialisation des sols, destruction des écosystèmes, commerce illégal d'animaux sauvages et d'espèces protégées), mais également avec **l'explosion démographique**, qui augmente l'exposition des populations et accroît la propagation de ces virus. Des études scientifiques ont montré une corrélation positive entre la réduction de la superficie des milieux naturels et l'apparition des maladies infectieuses, comme l'a également rappelé le professeur Jean-François Guégan, auditionné par la commission le 20 mai 2020². **La diversité des écosystèmes fonctionnels joue en effet un rôle de « régulation »** – et notamment de régulation des maladies infectieuses. Le professeur Gilles Boeuf, entendu en audition³, parle de la crise sanitaire actuelle comme d'une « super-alerte » et rappelle que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) avait alerté sur les risques d'une pandémie à grande échelle dès 2003.

De nombreux virus ont déjà été transmis de l'animal à l'homme par le biais d'hôtes intermédiaires au cours des dernières années (Ebola, la dengue, le chikungunya, Zika, le SARS ou encore le virus du Nil occidental par exemple).

L'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)⁴ pointe **cinq pratiques et activités humaines** à l'origine de perturbations écosystémiques et considérées comme à risque quant à l'émergence et la propagation de zoonoses : les **marchés d'animaux sauvages**, **l'utilisation de la viande de brousse**, **l'orpaillage clandestin**, **la déforestation** au sens d'un changement d'usage des sols, **l'élevage de monogastriques** et surtout de volailles. Ces activités devraient selon eux structurer le débat de la communauté internationale sur les réponses à apporter à la crise en termes de régulation.

B. Des négociations internationales sur la biodiversité menacées ?

Les travaux menés par Guillaume Chevrollier ont fait apparaître, de la part d'un certain nombre d'acteurs, **un risque de relégation au second plan des enjeux liés à la protection de la biodiversité sur la scène internationale**, dans un contexte où l'urgence sera à relancer les économies.

La secrétaire exécutive de l'IPBES, Anne Larigauderie, s'est inquiétée que ce sujet « *perdre l'élan qu'il avait commencé à prendre* »⁵, alors que 2020 devait être une année cruciale pour les négociations internationales sur la biodiversité. Le **chamboulement du calendrier des négociations** peut être de nature à inquiéter et le risque d'une démobilisation est redouté par de nombreuses parties prenantes.

La **Convention des Nations unies sur la biodiversité** (COP 15) de Kunming, dont le programme de travail devait conduire à réviser le cadre des objectifs internationaux adoptés en 2010 à Aïchi, c'est-à-dire le guide d'actions politiques des membres de la Convention d'ici à 2030, et qui devait avoir lieu à l'automne, est **reportée à 2021**, vraisemblablement avril, voire mai.

Le **Congrès mondial de la nature, organisé par l'UICN**, qui devait avoir lieu en juin à Marseille, est reporté à janvier 2021.

¹ Union internationale pour la conservation de la nature France – Visioconférence organisée le 4 mai 2020.

² http://videos.senat.fr/video.1614257_5ec30b993561f.biodiversite---audition-m-jean-francois-quegan-professeur-a-l-ecole-des-hautes-etudes-en-sante-pub

³ Visioconférence organisée le 7 mai 2020.

⁴ Guillaume Chevrollier a entendu le 7 mai 2020 par visioconférence les professeurs Yann Laurans, directeur du programme Biodiversité et écosystèmes et Aleksandar Rankovic, coordinateur Gouvernance internationale de la biodiversité post-2020 de l'IDDRI.

⁵ Article paru dans AEF le 11 mai 2020.

Ces rendez-vous étaient très attendus. Il semble que le redémarrage formel – au-delà des réunions préparatoires – des discussions sur cet agenda international devrait avoir lieu en septembre, à l'occasion du sommet de l'Assemblée générale des Nations unies à New York.

C. Des pistes pour le monde d'après : la « résilience » du vivant, un espoir qui incite à l'action

Face à ces constats, des **pistes d'action pour « le monde d'après »** émergent. Elles s'appuient en tout premier lieu sur la **nécessaire prise en compte des alertes, qui préexistaient à la crise actuelle et qui ne peuvent plus aujourd'hui être ignorées**. Le retour d'espèces qu'on ne voyait plus à la faveur du confinement de la population, nous parle, comme le rappelle le professeur Gilles Boeuf¹, de l'**incroyable « résilience » du vivant**, ce qui en soi constitue un espoir qui incite à l'action.

La commission formule ainsi, suivant Guillaume Chevrollier, les recommandations suivantes :

1. La **place qui sera donnée à la biodiversité dans le cadre des plans de relance** est essentielle, avec une **identification des secteurs économiques favorables à la biodiversité**, pour ne pas « *subventionner de futures pandémies* », selon les mots des experts de l'IPBES précités. Ces plans devront favoriser sur un même niveau les investissements favorables à la préservation de la biodiversité et au climat.

2. La **lutte contre la déforestation importée**, pour laquelle la France est en pointe avec la stratégie nationale de 2018, **doit être amplifiée**. Les chercheurs de l'Iddri ont évoqué la piste intéressante de la mise en place d'une **traçabilité de la durabilité de notre alimentation**, notamment via l'affichage environnemental des produits alimentaires. L'Ademe a lancé un appel à projets sur ce sujet en février 2020. Nous n'avons en effet pas les moyens aujourd'hui de savoir si le cacao ou le soja que l'on achète provient de la déforestation. Il convient de promouvoir une meilleure alimentation pour préserver la santé humaine et la biodiversité, ce qui impose une **autre approche de la consommation alimentaire** : le « *low cost* » dans l'alimentation fragilise la santé des citoyens, appauvrit les agriculteurs et menace les sols.

3. Les **réseaux national et européen d'aires protégées doivent être étendus et renforcés**. Si notre objectif national de 30 % d'aires protégées en 2030 semble pouvoir être atteint, il convient d'amplifier ce mouvement, et de donner l'impulsion politique nécessaire pour qu'il soit déployé dans les territoires. C'est d'ailleurs une des **recommandations de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité**, dans sa synthèse publiée le 15 mai 2020 sur les liens de la crise sanitaire avec la faune sauvage, l'érosion de la biodiversité, certains systèmes de production alimentaire et plus généralement avec « l'anthropisation de la planète »².

4. La **lutte contre le commerce illicite d'espèces protégées doit être renforcée**, via l'augmentation des moyens dédiés à cette politique. La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a renforcé les sanctions en la matière mais les **moyens budgétaires et humains (formation, etc.) manquent aujourd'hui**. À titre d'exemple, le directeur de l'UICN a rappelé que l'aéroport Charles-de-Gaulle était l'une des plaques tournantes du trafic d'espèces menacées, notamment d'Afrique vers l'Asie. Les douaniers constatent une recrudescence du commerce du pangolin, comme l'atteste la saisie record, en 2014, de 250 kilos d'écaillés de pangolin. 270 tonnes de viande de brousse transitent en outre chaque année par Roissy. Il a indiqué lors de son audition que ce trafic était aujourd'hui estimé comme le **4^{ème} trafic mondial** après la contrefaçon, la drogue et les êtres humains. Il conviendrait, dans ce contexte, de **renforcer les moyens de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et la santé publique (Oclasp)**.

¹ Article paru dans *La Dépêche du Midi* le 6 avril 2020.

² *Mobilisation de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité par les pouvoirs publics français sur les liens entre Covid-19 et biodiversité* (<https://www.fondationbiodiversite.fr/wp-content/uploads/2020/05/Mobilisation-FRB-Covid-19-15-05-2020-1.pdf>)

5. Le plan de relance doit constituer l'opportunité d'un **investissement massif dans la recherche en matière de biodiversité**, afin de se donner les moyens de comprendre les causes de l'émergence des nouvelles pandémies et de les prévenir. Selon les informations transmises par le ministère de la transition écologique et solidaire, on peut estimer à **environ 483 millions d'euros** la part consacrée à la biodiversité de l'action 18 du programme 172 (Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires) de la mission Recherche et enseignement supérieur du projet de loi de finances avec trois postes principaux (Surveillance et protection de l'environnement, Milieux naturels et Exploration et exploitation de la terre et de la mer), auxquels il faudrait ajouter une part des crédits de l'action 15 consacrée aux recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie et de la santé. Le programme finance aussi les réseaux scientifiques, tel que le réseau ALLENI consacré aux sciences de l'environnement via le budget de l'Agence nationale de la recherche.

6. Sur le plan de la **gouvernance internationale**, l'Iddri a rappelé que le temps du multilatéralisme était un temps long et a présenté plusieurs options possibles. La voie d'un **renforcement de la convention sur la diversité biologique** pourrait être une option intéressante, même si elle présente une limite, à savoir que les États-Unis n'en font pas partie. La voie d'une extension du mandat de la **Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction** (CITES), qui ne couvre pas à ce jour les zoonoses, à l'ensemble des espèces susceptibles de transmettre des maladies zoonotiques, pourrait en être une autre, couplée à une amélioration de la coopération avec l'Organisation mondiale de la santé, davantage chargée de la gestion des pandémies que de leur prévention. L'Iddri a également mis en avant la piste d'un **mandat qui pourrait être confié sur le sujet de la gouvernance des pandémies** par l'assemblée générale des Nations unies à une commission spéciale ou à un organisme existant, notamment afin de favoriser les retours d'expériences des causes et des solutions.

II. SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT : UN DÉFI RELEVÉ, UNE AMBITION À PRÉSERVER

A. Le secteur de l'eau et de l'assainissement a démontré ses capacités de résilience pendant la crise sanitaire mais de nombreux enjeux demeurent

Comme lors de l'audition de la ministre Élisabeth Borne le jeudi 2 avril¹, la commission a tenu à saluer **l'engagement des agents et salariés** des services publics d'eau potable et d'assainissement des sept bassins métropolitains et des cinq bassins d'outre-mer, dont le fonctionnement a été durement éprouvé par la crise sanitaire. Le report du second tour des élections municipales a également affecté la gouvernance du secteur et les autorités organisatrices. Dans ce contexte, les collectivités territoriales et les entreprises de l'eau entendues par le référent Guillaume Chevrollier dans le cadre de visioconférences ont souligné la solidité de leurs personnels et l'écoute des pouvoirs publics pendant la crise. Elles ont toutefois fait part de **plusieurs difficultés opérationnelles** et appelé au **maintien de l'ambition des Assises de l'eau en matière d'investissements**.

1. Les collectivités et les entreprises de l'eau ont assuré la continuité de ce service essentiel à la vie de la Nation, malgré des difficultés opérationnelles inédites

Pour assurer le maintien de l'alimentation en eau potable et la continuité du traitement des eaux usées pendant la crise sanitaire, les opérateurs de l'eau (collectivités et entreprises concessionnaires) ont activé des **plans de continuité d'activité (PCA)** et fait face à des **baisses d'activité allant de 20 à 80 %** selon les territoires. L'exploitation s'est poursuivie dans des conditions satisfaisantes et sans tension sociale particulière, sauf dans les Antilles, dont les réseaux sont en outre endommagés depuis l'ouragan Irma de 2017. Si un scénario de pandémie grippale avait déjà été anticipé dans ce secteur², la mise en œuvre de mesures

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200330/devdur.html>.

² Voir notamment : <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/3F16.pdf>.

de confinement à grande échelle a constitué une **situation inédite** : la composition et la rotation des équipes ont dû être adaptées et l'activité recentrée sur les missions essentielles. La crise souligne aussi les progrès réalisés en matière de **digitalisation**, qui ont permis l'activation du télétravail et la continuité de l'exploitation et des contrôles qualité.

L'**approvisionnement en masques a d'abord été difficile** : le secteur a dû solliciter une dotation de l'État (masques FFP3) pour répondre à la **pénurie initiale** pendant une semaine puis la situation s'est améliorée avec la levée des réquisitions et la mise en place du pont aérien avec la Chine (commande groupée du secteur), sauf en outre-mer. Les personnels des services d'eau et d'assainissement sont d'ordinaire exposés à des **risques de contamination biologiques par contact ou aérosols** et la « culture de sécurité » de ce secteur a été un atout indéniable pour la gestion de crise. Lors du passage de l'épidémie au stade 3, le besoin en masques a atteint 500 000 unités par semaine selon les entreprises de l'eau. Au-delà du respect des règles d'hygiène en période de crise sanitaire, les protections classiques (vêtements de travail, gants, bottes, lunettes ou visière de protection, équipements respiratoires) ont été jugées suffisantes par les autorités sanitaires. Des cas de maladie, heureusement peu nombreux, ont été recensés et le principal défi signalé par les acteurs, hors équipement de protection sanitaire, concerne les **gardes d'enfants**. Des échanges quotidiens se sont déroulés avec les administrations de l'État (ministère de l'action et des comptes publics, ministère de la transition écologique et solidaire, ministère de la santé), les associations d'élus locaux et les membres de la filière.

Un point de vigilance concerne l'**épandage des boues d'épuration**, qui a soulevé de nombreuses questions de la part des élus et des entreprises. Si l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a indiqué n'avoir aucune preuve de la survie du virus dans les eaux usées, le Gouvernement et les autorités sanitaires ont appelé à mettre en œuvre le **principe de précaution**, en stockant ces boues pour éviter tout risque de contamination et en **épandant uniquement les boues hygiénisées**, ce qui exclut le lagunage. L'ANSES a rendu un avis en urgence le **27 mars**¹ ainsi qu'une note d'appui scientifique et technique le **17 avril**². Les surcoûts sont à la charge des collectivités mais certaines agences de l'eau leur apportent de façon exceptionnelle un soutien financier. Pour rappel, la surface actuellement épandue en France est de l'ordre de 800 000 hectares, soit environ 3 % de la surface agricole utile. Enfin, les acteurs entendus par le rapporteur ont également signalé un nombre important de **lingettes de désinfection**, compliquant l'exploitation des services (obstruction de réseau, blocage de pompes, etc.)

2. Plusieurs dispositions ont été prises par voie d'ordonnance pour gérer l'urgence mais les conséquences de la crise sur le secteur demeurent encore méconnues

Au-delà de la baisse de la consommation, qui s'établit entre 4 et 5 % depuis l'entrée en vigueur du confinement, les conséquences économiques de la crise sur le secteur de l'eau et de l'assainissement ne sont pas encore mesurables. L'équilibre économique des services publics locaux devrait toutefois être fragilisé.

Les opérateurs de l'eau ont bénéficié de plusieurs dispositifs mis en place par le Gouvernement par voie d'ordonnance, comme l'**activité partielle** et les **aménagements du temps de travail** pour les agents de la fonction publique territoriale et les salariés³ ainsi que des dispositions visant à assurer la **continuité des services publics locaux**⁴, notamment

¹ <https://www.anses.fr/fr/system/files/MFSC2020SA0043.pdf>.

² <https://www.anses.fr/fr/system/files/MFSC2020SA0058.pdf>.

³ Voir notamment l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 et l'article 3 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

⁴ Voir l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020, l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 et le guide pratique établi par le ministère de la cohésion de territoires et des relations avec les collectivités territoriales : https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-04/Continuite%CC%81%20des%20services%20publics%20MAJ_2.pdf. L'article 9 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 a également sécurisé les transferts de compétence en matière d'eau et d'assainissement en prévoyant que lorsqu'une commune d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération a demandé avant le 31 mars 2020 à bénéficier d'une délégation de compétence, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné dispose, dans la mesure où il ne serait pas encore prononcé à la date de la promulgation de la loi, d'un délai de six mois pour statuer sur cette demande, par dérogation aux trois mois prévus par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019.

pour la transmission des comptes de gestion, le vote des taux et des tarifs des impôts locaux et l'établissement des budgets primitifs et des comptes administratifs. En outre, les opérateurs de l'eau ont accueilli favorablement les **assouplissements apportés à la passation et à l'exécution des contrats soumis au code de la commande publique**¹, puisque l'exploitation des deux tiers des services d'eau potable et de la moitié des services d'assainissement des eaux usées s'opère dans le cadre de délégations de service public.

L'eau et l'assainissement font également partie des secteurs visés par des dérogations au principe de **suspension des délais** applicables à toute personne pour réaliser des contrôles ou des travaux ou pour se conformer à des prescriptions de toute nature². Deux décrets³ ont été pris sur le fondement de l'article 9 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 pour des motifs tenant aux intérêts fondamentaux de la Nation, à la sécurité, à la protection de la santé et de la salubrité publique et à la préservation de l'environnement. Ont notamment été « dégelés » : les délais de **réalisation des mesures d'autosurveillance**⁴, les délais de transmission aux autorités compétentes des données relatives aux **installations de collecte et de traitement des eaux usées**⁵ et les délais de transmission aux préfets des **programmes prévisionnels d'épandage**. En cas d'impossibilité de réaliser les mesures d'autosurveillance, des dispositions particulières sont prévues (mesures d'autocontrôle réalisées par l'exploitant et transmises aux préfets pour les stations de traitement des eaux usées de 30 000 équivalents habitants et plus, report des mesures pour de nombreux sites). Sur ce volet, les opérateurs ont fait part d'une situation d'**insécurité juridique** et d'une grande latitude laissée à la police de l'eau (préfets) par la direction de l'eau et de la biodiversité.

Par ailleurs, le Gouvernement a pris une ordonnance prévoyant le **report du paiement des factures d'eau** afin de soutenir les micro et petites entreprises fragilisées par la crise⁶, en complément du fonds de solidarité. Certains opérateurs se sont étonnés que cette mesure ne concerne pas tous les abonnés ou les plus fragiles socialement. Si cette mesure pèse sur la trésorerie des entreprises, elles ont indiqué faire preuve de **bienveillance**. Elles signalent cependant des difficultés de recouvrement pour d'autres acteurs et craignent plus largement qu'une part significative des factures dont le paiement a été suspendu restent impayées.

À court terme, les entreprises de l'eau demandent une défiscalisation intégrale des heures supplémentaires pour leurs personnels ainsi qu'une exonération de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les boues non épandables du fait du Covid-19, qui sont incinérées ou enfouies.

3. La réduction très importante des travaux pendant la crise sanitaire et la sécheresse estivale à venir constituent des risques importants à maîtriser

La mise en œuvre des mesures de confinement pour faire face à la crise sanitaire a conduit à un report massif des travaux sur le réseau d'eau et d'assainissement, s'ajoutant à la baisse de disponibilité de certains prestataires comme les laboratoires. Si des travaux indispensables ont pu être réalisés, ce coup d'arrêt est préjudiciable au développement économique territorial et à l'amélioration de la qualité de l'eau. La FP2E a indiqué une baisse de 80 à 90 % des travaux sur le réseau.

La sécheresse estivale à venir rappelle également que la gestion de l'eau doit s'adapter durablement aux effets du changement climatique, dans une double logique

¹ Voir l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020.

² Voir l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020.

³ Décret n° 2020-383 du 1^{er} avril 2020 et décret n° 2020-453 du 21 avril 2020.

⁴ Article 17 de l'arrêté du 21 juillet 2015 relatif aux systèmes d'assainissement collectif et aux installations d'assainissement non collectif, à l'exception des installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5.

⁵ Article 19 de l'arrêté susmentionné.

⁶ Voir l'ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020. Les opérateurs ne peuvent donc pas procéder à la suspension, à l'interruption ou à la réduction, y compris par résiliation de contrat, de la fourniture d'eau à ces personnes et entreprises, sur leur demande. L'application de pénalités financières, sanctions et clauses de résolution est également écartée.

de sobriété et de résilience. En mai 2018, un rapport conjoint CGEDD-CGAAER soulignait un « *déficit hydrique s'aggravant année après année, y compris dans les bassins qui jusqu'à la fin des années 1980 n'avaient pas connu de telles tensions* »¹. Pour rappel, 205 communes avaient été reconnues en état de catastrophe naturelle au titre de la sécheresse géotechnique en 2015², sur plus de 2 000 communes l'ayant demandé. Si le cadre juridique de la gestion de crise est bien établi par le code de l'environnement³ et complété par une circulaire du 18 mai 2011 relative aux mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension des usages de l'eau en période de sécheresse, **la commission considère que l'ampleur, la récurrence et l'extension territoriale des épisodes de sécheresse ne sont pas suffisamment prises en compte.** Un rapport du CGEDD de décembre 2019⁴ pointait un manque de coordination entre départements, en dépit du rôle confié au préfet coordonnateur de bassin, une insuffisante utilisation des outils disponibles au sein des services de l'État à des fins d'anticipation et d'objectivation des prises de décision et une insuffisante connaissance des volumes prélevés par l'ensemble des publics (particuliers, agriculteurs, installations classées pour la protection de l'environnement) : « *les mesures (de restriction) concentrent les critiques en raison de leur **hétérogénéité** liée aux habitudes locales, du **manque de coordination** entre départements, de l'aspect **tardif** de leur déclenchement et d'une **iniquité** fortement ressentie par les acteurs locaux. Les critiques portent particulièrement sur les **dérogations, qui sont nombreuses, variées et rarement rendues publiques** ». En conclusion, le CGEDD indiquait « *s'interroger sur les limites d'un dispositif de gestion de crise prévu en principe pour être mobilisé une année sur cinq et mis en œuvre pratiquement chaque année* ».*

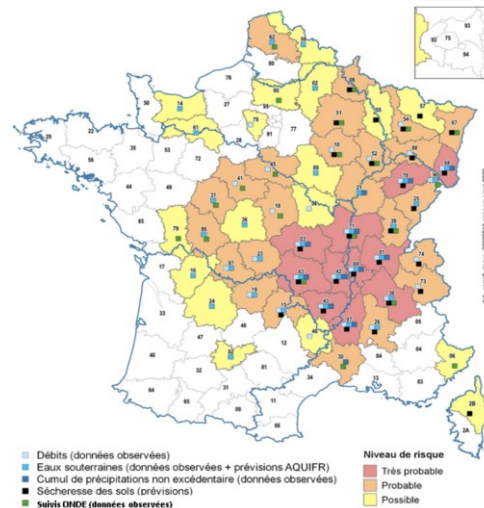
Le 14 mai dernier, la secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, Emmanuelle Wargon, a réuni le **comité national de l'eau**. La carte ci-dessous, élaborée à partir des données mesurées durant le mois d'avril (débits des rivières, recharge des nappes, humidité des sols, quantité de pluie tombée, prévisions météorologiques) identifie les zones à risque pour l'été 2020, qui se concentrent principalement en **Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Centre-Val de Loire et Nouvelle-Aquitaine**. La secrétaire d'État a annoncé qu'une **instruction technique** serait adressée aux préfets et que les impacts du changement climatique seraient pris en compte dans le **volet « eau potable » des plans ORSEC** (organisation de la réponse de sécurité civile). Enfin, un **service numérique d'information** sur les restrictions d'usage devrait être développé auprès du grand public.

¹ Rapport CGEDD-CGAAER de la Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse, établi par Pierre-Etienne Bisch, préfet de région honoraire, mai 2018. Louis Hubert (CGEDD), Claude Maillieu (CGAAER), Florence Denier-Pasquier (FNE) et Luc Servant (APCA).

² Source : Observatoire national des risques naturels (ONRN).

³ Article L. 211-3 du code de l'environnement.

⁴ Rapport CGEDD, Retour d'expérience sur la gestion de la sécheresse 2019 dans le domaine de l'eau, Virginie Dumoulin et Louis Hubert, décembre 2019.



Source : MTES¹.

La commission juge urgent de mettre en place un plan pluriannuel de gestion de la ressource en eau, dont l'acceptabilité sociale lui semble possible puisque les citoyens ont d'ores et déjà conscience de la valeur de l'eau : 86 % des Français se disent attentifs à la quantité d'eau qu'ils utilisent dont la moitié pour des raisons environnementales².

B. Conserver et amplifier le mouvement engagé avec les Assises de l'eau au service de l'amélioration de la qualité de l'eau et de l'adaptation au changement climatique pour remédier à un sous-investissement chronique

Dans le cadre des échanges avec les collectivités et les entreprises de l'eau, la **relance de l'investissement public** a été particulièrement mise en avant. Cette préoccupation fait écho aux critiques régulières dont la France fait l'objet sur la gestion des eaux de la part de la Commission européenne³ : le 14 mai dernier, dans un avis motivé, la Commission relève qu'en France « **le défaut de conformité avec les obligations de la directive demeure répandu, dès lors que manquent à leurs obligations 169 agglomérations qui rejettent leurs eaux dans des zones soit normales soit sensibles. Malgré quelques progrès, une pleine mise en conformité avec la directive n'est pas attendue dans un avenir proche** ». Si la France n'apporte pas de réponse satisfaisante, la Commission pourrait saisir la CJUE. **Le référent Guillaume Chevrollier rappelle qu'une approche globale et de long terme est nécessaire** pour l'adaptation au changement climatique et pour assurer le respect, par la France, de ses engagements internationaux.

1. Sécuriser les ressources des agences de l'eau

Depuis plusieurs années, les agences de l'eau sont mises à contribution pour participer au redressement des comptes publics par des **prélèvements de l'État sur leur fond de roulement**⁴. La loi de finances pour 2018 a également **abaissé de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros**⁵ le **plafond annuel des redevances perçues par les agences de l'eau** à compter du 1^{er} janvier 2019, pour l'engagement du 11^{ème} programme pluriannuel d'interventions (2019-2024). Cette logique de « **plafond mordant** » est régulièrement

¹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/mieux-anticiper-secheresse-emmanuelle-wargon-reuni-comite-national-leau>

² Source : Enquête nationale C.I.eau / TNS Sofres, [Baromètre « Les Français et l'eau » 2017](#).

³ En 2013 et en 2016, elle avait même été condamnée par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour non-respect de la directive de 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires dans plusieurs agglomérations. En octobre 2017, la Commission avait notifié une mise en demeure à la France, estimant que 373 agglomérations n'étaient pas en conformité avec cette directive.

⁴ 210 M€ en 2014, 175 M€ par an sur 2015-2017 et 200 M€ en 2018.

⁵ Tirant les conséquences de l'affectation de la redevance cynégétique aux agences de l'eau, en lieu et place de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), remplacé par l'Office français de la biodiversité à compter du 1^{er} janvier 2020, l'article 81 de la loi de finances pour 2020 majore le plafond des ressources affectées aux agences de l'eau, qui s'établit désormais à 2,156 milliards d'euros.

critiquée par la commission¹ au regard des investissements colossaux à réaliser dans les prochaines années pour les services d'eau et d'assainissement. Pour rappel, il est estimé qu'un million d'euros d'aides d'une agence de l'eau induit en moyenne 24 emplois dans le secteur du BTP. En outre, la commission s'inquiète de l'évolution du schéma d'emplois des agences de l'eau, fortement affecté par des **réductions d'emplois** chaque année.

2. Définir un programme d'investissements pluriannuel et de grande ampleur pour préserver l'ambition des Assises de l'eau

La relative jeunesse des réseaux nationaux d'eau potable – 60 % des réseaux ont moins de 40 ans – ne peut compenser indéfiniment la **baisse tendancielle de leur taux de renouvellement**, de l'ordre de 5 % entre 2009 et 2014. À l'heure actuelle, le **taux moyen de renouvellement** de ces réseaux est de 0,58 % par an au niveau national, ce qui est très faible. Le **déficit annuel d'investissement** pour le renouvellement des réseaux s'établirait donc entre **800 millions et 3 milliards d'euros**² sur un volume total d'environ **6,5 milliards d'euros par an**. Pour rappel, les investissements pour la gestion des eaux sont principalement effectués par les administrations publiques (environ 69 % du total), contre 20 % par les entreprises et 11 % par les ménages³. Les entreprises de l'eau demandent la mise en place de **nouvelles sources de financement** dans le cadre d'un fonds d'amélioration de la qualité de l'assainissement et de l'eau potable (« AQUAE ») et estiment que les investissements de maintenance et de modernisation devraient être portés à **8 voire 10 milliards d'euros** par an pour atteindre un taux de renouvellement satisfaisant et répondre aux enjeux du développement durable.

La commission partage cette préoccupation et considère que l'amélioration de la résilience des réseaux et l'adaptation au changement climatique, défis majeurs qui rejoignent d'ailleurs les priorités identifiées dans le 11^{ème} programme des agences de l'eau pour la période 2019-2024⁴, **nécessitent une augmentation des investissements**. Ils devront porter sur l'amélioration de la désinfection des eaux usées, la sécurisation de l'alimentation en eau potable, la digitalisation et la sécurité informatique, la protection des captages d'eau, la sobriété énergétique par le développement de la méthanisation des boues, la préservation des écosystèmes et la résorption des fuites du réseau, qui représenteraient environ 20 % des volumes d'eau introduits dans le réseau. **L'ambition des Assises de l'eau doit donc être préservée et amplifiée.**

La commission formule ainsi, suivant Guillaume Chevrollier, les recommandations suivantes :

1. À court terme, mettre en œuvre des mesures d'urgence et de bon sens pour soutenir les collectivités et les entreprises de l'eau et de l'assainissement en prévoyant :

- une exonération de TGAP pour les boues non épandables du fait des mesures de précaution sanitaire liées à l'épidémie de Covid-19 ;
- la possibilité pour les communes de plus de 3 000 habitants d'accorder des subventions d'équilibre à leurs services publics locaux, par dérogation à l'article L. 2224-2 du CGCT ;
- une défiscalisation des heures supplémentaires des personnels pour une période de 6 mois, afin d'accompagner la reprise de l'activité ;

2. À moyen terme, sécuriser les agences de l'eau, maintenir l'ambition des Assises de l'eau et rehausser de 2 à 4 milliards d'euros par an le niveau des investissements pour le renouvellement des réseaux et l'adaptation au changement climatique.

¹ https://www.senat.fr/amendements/2017-2018/107/Amdt_I-29.html.

² Source : Union nationale des industries et entreprises de l'eau et de l'environnement (UNIE).

³ Source : MTES.

⁴ Ces priorités sont : l'adaptation au changement climatique, la lutte contre l'érosion de la biodiversité, la prévention des impacts de l'environnement sur la santé, la solidarité territoriale et la recherche d'efficacité, de sélectivité, de simplicité et de lisibilité.



M. Hervé Maurey
Président de la commission

Union centriste - Eure



M. Guillaume Chevrollier
Réfèrent Eau et biodiversité

Les Républicains - Mayenne

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable - Téléphone : 01.42.34.23.20

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

Page dédiée au suivi de la crise Covid-19 - [Cliquer ici](#)