

N° 247

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 décembre 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

visant à agir avec pragmatisme et discernement dans la gestion de l'eau,

PRÉSENTÉE

Par MM. Rémy POINTEREAU, Bruno RETAILLEAU, Jean-François LONGEOT, Mme Caroline CAYEUX, MM. Alain VASSELLE, Didier MANDELLI, Jean-Noël CARDOUX, Mme Vivette LOPEZ, MM. René DANESI, Roger KAROUTCHI, Michel RAISON, Cédric PERRIN, Gérard LONGUET, Jean BIZET, Alain MILON, Alain DUFAUT, François PILLET, Daniel LAURENT, Mmes Catherine DI FOLCO, Patricia MORHET-RICHAUD, MM. François CALVET, Pierre MÉDEVIELLE, Charles REVET, Guy-Dominique KENNEL, André TRILLARD, Gilbert BOUCHET, Éric DOLIGÉ, Bruno GILLES, Henri de RAINCOURT, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Patrick CHAIZE, Alain MARC, Ladislav PONIATOWSKI, Antoine LEFÈVRE, Gérard CÉSAR, Mme Pascale GRUNY, M. Jean-François MAYET, Mme Sophie PRIMAS, MM. Jean-François HUSSON, Bernard FOURNIER, Mme Jacky DEROMEDI, MM. Jean-Claude LENOIR, Daniel GREMILLET, Robert LAUFOAULU, Francis DELATTRE, Mme Élisabeth LAMURE, MM. François BONHOMME, Jean-Marie MORISSET, Mme Fabienne KELLER, MM. Gérard BAILLY, Philippe MOUILLER, Hervé MAUREY, Jean-Paul ÉMORINE, Jackie PIERRE et Philippe BAS,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite « LEMA », fêtera fin 2016 ses dix ans. Au moment de son adoption, elle poursuivait *deux objectifs principaux* :

- *moderniser le dispositif juridique de la gestion de l'eau, qui reposait sur les grandes lois sur l'eau du 16 décembre 1964 et du 3 janvier 1992 ;*

- *atteindre les objectifs fixés par la directive-cadre du 23 octobre 2000, et notamment l'obligation de résultats pour atteindre le « bon état écologique des eaux » en 2015.*

Comprenant 102 articles, la « LEMA » a notamment reconnu un droit à l'eau pour tous, réformé le régime d'autorisation des installations ayant un impact sur l'eau, modifié le régime dit « *du débit affect* », réformé les critères de « *classement des cours d'eau* » pour préserver leur bon état écologique et celui des milieux aquatiques, introduit des dispositions pour lutter contre les pollutions diffuses dues à l'emploi des produits phytosanitaires, réformé la gouvernance de l'eau, et mis en place l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), etc.

Le Sénat avait été la première assemblée saisie de l'examen de ce projet de loi réformant la politique de l'eau, présenté par le Gouvernement 40 ans après la loi fondatrice du 16 décembre 1964 décentralisant la gestion de l'eau au niveau des bassins hydrographiques. Le rapporteur de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat, Bruno SIDO, avait d'emblée identifié *trois enjeux majeurs* :

1) *Comment satisfaire à nos obligations communautaires en conciliant les différents usages de l'eau ?*

2) *Comment parvenir au « bon état écologique de l'eau » en associant réglementation et redevances de bassin ?*

3) *Comment conforter la définition territorialisée de la politique des agences de l'eau et assurer la pérennité de leurs ressources financières ?*

Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, la commission de l'aménagement du territoire et du développement du Sénat a considéré qu'il était naturel que la Haute Assemblée se penche sur l'application de la « *LEMA* », sur l'impact qu'elle a eu sur les collectivités territoriales mais également sur les différents acteurs de la politique de l'eau et sur les difficultés qui sont apparues dans la mise en œuvre des changements et des principes portés par le texte. C'est à titre qu'un débat a été tenu au Sénat le 19 octobre 2016 sur les conclusions du rapport d'information : « **Eau : urgence déclarée** » (*demande de la délégation sénatoriale à la prospective*) et sur les conclusions du rapport d'information sur **le bilan de l'application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques** (*demande de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*).

Cette proposition de résolution trouve ainsi son origine dans les conclusions et propositions du dernier rapport, qui dresse un bilan mitigé de l'application des principales dispositions de ce texte de loi. En effet, si la quasi-totalité des acteurs du monde de l'eau sont attachés aux grands principes posés par la loi, beaucoup regrettent une mise en œuvre concrète problématique.

C'est pourquoi la proposition de loi identifie, à **travers quatre pans de la loi de 2006** (*1 - la gestion qualitative de l'eau, 2 - la gestion quantitative de l'eau, 3 - la simplification des procédures et l'allègement des normes et 4 - la planification et la gouvernance*), plusieurs solutions de simplification, concrètes et pragmatiques dans le domaine de la gestion de l'eau, dont les acteurs de l'eau mesurent chaque jour le degré de complexité.

Ainsi, la présente proposition de résolution suggère de veiller à ce que les normes applicables s'en tiennent au strict respect des directives européennes, de simplifier les procédures de nettoyage des rivières et des fossés ; de raccourcir les procédures et alléger les contraintes d'autorisation de pompage, mais également de raccourcir les délais d'instruction pour les dossiers de création de réserves en eau. **Il faut donner à la simplification la priorité qu'elle mérite.**

Il convient également de doter la politique de l'eau des moyens matériels, humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre. Une politique dont l'efficacité dépendra des acteurs qui y seront associés. C'est pourquoi, il est aussi suggéré d'encourager davantage la solidarité professionnelle en renforçant la présence des professionnels concernés au

sein des comités d'orientations des organismes uniques de gestion de collecte (OUGC).

Tel sont les objets de la présente proposition de résolution, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu la Directive 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 (DCE) ;
- ④ Vu la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), ayant pour objectifs de doter la France des outils permettant d'atteindre, en 2015, l'objectif de « bon état des eaux » fixé par la DCE, d'améliorer le service public de l'eau et de l'assainissement, d'organiser l'accès à l'eau pour tous avec une gestion plus transparente et de prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la gestion des ressources en eau ;
- ⑤ Vu le rapport d'information de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, intitulé « Gestion de l'eau : agir avec pragmatisme et discernement », n° 807, 2015/2016 ;
- ⑥ Conscient que l'eau est une ressource rare, qu'elle n'appartient à personne et est la propriété de tous ;
- ⑦ Considérant que le thermomètre normatif en matière de gestion l'eau change trop souvent alors que l'ensemble des acteurs, usagers, consommateurs, professionnels, agriculteurs, industriels, contribuables, associations et collectivités ont fait et font des efforts considérables pour atteindre les critères fixés par la directive cadre sur l'eau (DCE) et ceux de la loi Grenelle ;
- ⑧ Considérant que les ponctions aux budgets des Agences de l'eau au profit du budget de l'État font peser un réel danger sur l'investissement des collectivités et donc sur l'emploi local, et ne peut que pénaliser les collectivités dans leurs travaux d'investissements, mais également dans la réalisation des engagements européens ;
- ⑨ Observant le manque de concertation et de directives claires sur les décisions prises, d'une diffusion de diagnostics se fondant uniquement sur les points négatifs des ouvrages, sans jamais tenir compte des apports positifs éventuels des différents ouvrages, comme par exemple la stabilité

de biodiversité qu'elle permet, ou encore le potentiel de production hydro-électrique, ou le maintien d'un niveau d'eau (avec une humidité des sols) dans les parcelles jouxtant les ouvrages ;

- ⑩ Observant que les aires d'alimentation des captages (AAC) manquent de moyens pour leur mise en œuvre, leur fonctionnement, mais aussi d'animation locale à même d'instaurer une dynamique vertueuse, en concertation agricole; constatant que les collectivités en charge de la mise en œuvre des aires alimentations, des actions pour lutter contre les pollutions manquent de moyens financiers ;
- ⑪ Considérant que la suppression de la taxe finançant le fonds de garantie du risque de développement lié à l'usage des boues en agriculture ou sylviculture risque de se traduire sur le terrain par la remise en cause les plans d'épandage, et donc par d'importantes difficultés pour certaines collectivités en ce qui concerne l'élimination de leurs boues d'épuration; Observant que la profession agricole considère que cette taxe, pour les territoires où les boues sont épandues en agriculture, est une garantie nécessaire à la pérennité de cette pratique, dont les coûts de mise en œuvre sont bien supérieurs aux autres filières d'élimination des boues ;
- ⑫ Considérant que 20 % de l'eau traitée et mise en distribution est perdue en raison des fuites dans les réseaux d'eau potable, ce qui représente une perte annuelle d'un milliard de mètres cube, que les causes de ces fuites peuvent être liées à la vétusté des installations et des canalisations, à une corrosion naturelle, aux évolutions et mouvements des sols ou encore à la pression élevée de l'eau dans les canalisations, que le coût de financement des réseaux d'assainissement, particulièrement dans les territoires ruraux, justifient des investissements très importants, difficilement réalisable par certaines collectivités ;
- ⑬ Considérant le dispositif de gestion collective de l'eau introduit par la LEMA, et notamment la création des organismes uniques de gestion collective (OUGC) dans les secteurs en tension quantitative ; observant que les OUGC ne peuvent pas refuser l'accès à l'eau à un agriculteur hors de la zone de répartition des eaux (ZRE), que les périmètres de consommation restreinte ne respectent pas nécessairement les ressources ;
- ⑭ Considérant qu'environ un quart du territoire métropolitain est aujourd'hui inscrit en zones de répartition des eaux (ZRE), c'est-à-dire dans des sous-bassins hydrographiques caractérisés par une insuffisance chronique de la quantité d'eau mobilisable au regard des besoins à satisfaire, que ces ZRE ne sont pas tous justifiées ;

- ⑮ Constatant une diminution des surfaces irriguées à cause de la complexité des autorisations de pompage et des difficultés liées à l’instruction des dossiers de demande de stockage d’eau pour l’agriculture; considérant que la ressource en eau pour l’agriculture doit redevenir une priorité et considérée comme une richesse en terme de diversification des cultures (obligation européenne) et une assurance pour les récoltes, notamment pour les semences ;
- ⑯ Considérant la réglementation française en matière de réutilisation des eaux usées (REUT) et sa complexification par l’arrêté du 25 juin 2014 fixant des prescriptions techniques particulières pour les systèmes d’irrigation et d’arrosage par aspersion ;
- ⑰ Considérant que, selon la classification des cours d’eau – ruisseau, rivière, canal ou simple fossé –, les possibilités d’entretien diffèrent, qu’une demande préalable à l’entretien doit être effectuée et acceptée par les services départementaux, que les procédures administratives ne sont pas toujours d’une rapidité suffisante, que le mauvais entretien des cours d’eau est pointé comme un facteur aggravant des inondations ;
- ⑱ Considérant que l’arasement systématique des seuils des moulins menace de développement de la petite hydroélectricité qui représente en France une filière industrielle importante dans le domaine de l’énergie ;
- ⑲ Constatant que la complexité des schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux ne permet pas aux acteurs de l’eau d’en comprendre les fondements et de définir les modalités pratiques de mise en œuvre; observant que certains de ces acteurs semblent être sous-représentés, comme les irrigants, les jeunes agriculteurs ou les propriétaires ruraux, au sein des instances de bassin ;
- ⑳ Considérant que le niveau intercommunal n’est pas le mieux adapté pour l’exercice de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI), pour des raisons financières et parce qu’il ne correspond pas à la notion de bassin versant ;
- ㉑ Affirme l’urgence de parvenir à une meilleure gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau ;
- ㉒ **En conséquence, invite le Gouvernement à engager les mesures suivantes.**
- ㉓ **Pour une meilleure gestion qualitative de l’eau :**

- ②④ Veiller à ce que les normes applicables s'en tiennent au strict respect des directives européennes et fixer des objectifs réalistes, pragmatiques et stables, afin de pouvoir mesurer les progrès réels effectués en matière de politique de l'eau ;
- ②⑤ Interdire tout prélèvement par l'État sur le fonds de roulement des agences de l'eau, afin de garantir un financement stable de la politique de l'eau et d'atteindre les objectifs de qualité de l'eau fixés au niveau européen; appliquer le principe de « l'eau paye l'eau » ;
- ②⑥ Favoriser les solutions au cas par cas, acceptables économiquement et socialement, ainsi que la combinaison de différentes techniques pour restaurer la continuité écologique ; inscrire les modifications de seuils dans le cadre d'actions plus globales de restauration du milieu aquatique dans son ensemble ;
- ②⑦ Mieux utiliser les moyens du fonds de garantie boues mis en place par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;
- ②⑧ Renforcer les moyens financiers pour les collectivités locales dans la protection des captages, des réseaux d'assainissement et stations d'épurations.
- ②⑨ **Pour une meilleure gestion quantitative de l'eau :**
- ③⑩ Soutenir financièrement les collectivités pour lutter contre les fuites d'eau sur les réseaux d'eau potable et mettre en place un plan d'action visant à acquérir une connaissance plus approfondie de ces réseaux, rechercher et réparer les fuites ou renouveler les conduites ;
- ③① Sécuriser juridiquement les organismes uniques de gestion collective (OUGC) en clarifiant les liens entre les OUGC et les irrigants ;
- ③② Renforcer la présence des acteurs et professionnels concernés au sein des comités d'orientation des organismes uniques de gestion ;
- ③③ Promouvoir le développement de contrats avec les agriculteurs pour effectuer des prestations de services environnementaux ;
- ③④ Définir des plans d'action qui concilient protection de la qualité de l'eau et potentiel de production et qui prennent mieux en compte l'évaluation des risques (inondations, sécheresse, etc.) en favorisant par exemple des bassins d'écêtement des crues ;

- ③⑤ Favoriser la recharge des nappes phréatiques en dehors des périodes d'étiages ou lorsque la situation le permet ;
- ③⑥ Favoriser les retenues de substitution et collinaires avec la possibilité de remplissage dès lors que les niveaux d'eau sont suffisants ou excédentaires en période de crue ;
- ③⑦ Encourager la recherche en matière de techniques d'accroissement de la ressource en eau ;
- ③⑧ Réutiliser les captages d'eau potable abandonnés pour des usages non alimentaires (irrigation, arrosage public, etc.).
- ③⑨ **Pour une simplification des procédures et l'allègement des normes applicables à l'eau :**
- ④⑩ Simplifier les procédures de nettoyage des rivières et des fossés ;
- ④⑪ Raccourcir les procédures et alléger les contraintes d'autorisation de pompage, et de mise en œuvre des organismes uniques de gestion collective, notamment les obligations en matière d'études préalables pour l'obtention de l'autorisation unique de prélèvement ;
- ④⑫ Raccourcir les délais d'instruction pour les dossiers de création de réserves en eau et les sécuriser juridiquement ;
- ④⑬ Compléter l'article L. 214-17 du code de l'environnement, qui concerne les obligations relatives aux ouvrages, afin de préciser que le classement des cours d'eau en liste , c'est-à-dire dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs, doit permettre de concilier le rétablissement de la continuité écologique avec les différents usages de l'eau, et en particulier le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ;
- ④⑭ Agir avec pragmatisme et discernement pour un arasement non systématique des seuils et préserver le fonctionnement des moulins qui font partie du patrimoine national.
- ④⑮ **Pour une meilleure gouvernance et planification de l'eau :**
- ④⑯ Revoir le contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en y intégrant notamment un volet prospectif sur l'anticipation au changement climatique et en les simplifiant ;

- ④⑦ Rééquilibrer la composition des instances de bassin sur la base d'une répartition prévoyant un tiers de consommateurs et associations agréés par l'État, un tiers de collectivités et un tiers d'utilisateurs industriels et agricoles ;
- ④⑧ Reconnaître les propriétaires ruraux comme des acteurs environnementaux ;
- ④⑨ Attribuer la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) à une collectivité correspondant davantage à un bassin versant (département ou syndicat de rivière) à condition de leur transférer les moyens financiers pour en assurer la mise en oeuvre en lien étroit avec les agences de l'eau.