

N° 155

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 1964.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au régime et à la répartition des eaux et à leur protection contre la pollution,

Par M. Maurice LALLOY,

Sénateur.

TOME I

EXPOSE D'ENSEMBLE

(1) Cette commission est composée de : MM. Pierre Marilhac, président ; Roger Lagrange, vice-président ; Maurice Lalloy, rapporteur ; Jean Bertaud, Robert Burret, Maurice Coutrot, Léon David, Jacques Delalande, René Dubois, André Fosset, Lucien Grand, Roger Houdet, Edouard Le Bellegou, Bernard Lemarié, François Monsarrat, Marc Pauzet, Auguste Pinton, Joseph Raybaud, Fernand Verdeille, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 497, 571 et in-8° 107.

Sénat : 36 (1963-1964).

SOMMAIRE DU TOME I

	Pages.
Introduction	15
PREMIERE PARTIE	
LES DONNEES DU PROBLEME	
CHAPITRE I^{er}. — Le domaine technique.	18
A. — <i>Les besoins en eau.</i>	18
— Rappel des prévisions du IV ^e . Plan.	18
— Distributions publiques.	20
— Industrie	21
— Agriculture	22
— Navigation.	22
— L'eau et les loisirs.	23
B. — <i>Les ressources en eau.</i>	25
C. — <i>La pollution des eaux.</i>	28
— Pollution par les collectivités.	29
— Pollution par les détergents.	33
— Pollution par l'industrie.	34
— Pollution par l'agriculture.	36
— Pollution par les hydrocarbures.	41
L'atlas de la pollution.	45
Répression de la pollution (modalités actuelles).	49
CHAPITRE II. — Le domaine juridique	54
Les eaux pluviales et les sources.	54
Les eaux souterraines.	55
Les cours d'eau non domaniaux.	57
Police des eaux non domaniales.	58
Les cours d'eau navigables ou flottables.	61
CHAPITRE III. — Organismes d'intervention en matière d'eau	64
Comité interministériel permanent.	64
Les organismes régionaux.	65
Comités consultatifs interdépartementaux.	65
Comités techniques.	65
Les organismes départementaux.	67
Conférences administratives régionales.	69
La Commission de l'eau.	69
Les comités consultatifs de bassin.	71

DEUXIEME PARTIE

DISCUSSION GENERALE DU PROJET DE LOI

Rappel des lignes directrices du projet.....	75
Discussion des options proposées.....	76
Point a. — Nécessité de la lutte contre la pollution.....	77
Point b. — Les organismes d'intervention.....	80
Point c. — Etablissements publics administratifs.....	81
Point d. — Classement catégoriel des cours d'eau.....	81
Point e. — La recherche scientifique et appliquée.....	89
Point f. — Redevances pour déversement d'eaux usées.....	96
Point g. — Stockage des eaux d'hiver.....	96
Point h. — Les cours d'eau mixtes.....	99
Point i. — Zones spéciales d'aménagement des eaux.....	101

TROISIEME PARTIE

**COUT ET FINANCEMENT
DES TRAVAUX DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION**

CHAPITRE I^{er}. — Evaluation des investissements nécessaires.....	103
Agglomérations urbaines.....	104
Communes rurales.....	105
Effluents industriels.....	107
Récapitulation du coût de l'épuration.....	110
CHAPITRE II. — Financement des travaux d'assainissement et d'épuration...	112
Agglomérations urbaines.....	112
Régime des subventions de l'Etat.....	112
Evolution des programmes de travaux.....	113
Affectation préférentielle des crédits de subventions.....	114
Charges financières et ressources.....	115
Aménagement du concours financier de l'Etat.....	118
Communes rurales.....	120
Etablissements privés et industries.....	123
Conclusion de la troisième partie.....	129
Conclusions générales.....	133

Mesdames, Messieurs,

De ce projet de loi, comme de celui qui l'a précédé et qui traitait de la pollution atmosphérique, on peut dire qu'il vient à son heure, qu'il était attendu, réclamé par l'opinion publique.

Lente à s'émouvoir, mais prompte à s'enflammer, celle-ci au cours de ces dernières années a été frappée par les révélations inquiétantes qui lui venaient de différents horizons.

Ce fut, il y a deux ans à peine, l'ouvrage de Rachel Carson « Printemps silencieux » dont les conclusions, excessives certes au regard de notre situation propre, n'en ont pas moins fait peser sur le subconscient des foules une sourde inquiétude.

Ces jours derniers ce fut Jean Rostand qui, recevant à l'Académie française M. Louis Armand, prononçait ces mots qui eussent pu servir de propos liminaire à notre rapport :

« A voir avec quelle insouciance l'homme administre les ressources — qui ne sont pas inépuisables — de la terre et de la forêt, avec quelle légèreté il entreprend sur les équilibres des flores et des faunes, j'avoue que je ne saurais envisager d'un œil tranquille l'avenir de nos relations avec l'atome. »

Et plus loin : « Aussi bien, la menace créée par l'atome n'est-elle que l'une, et jusqu'ici la plus redoutable, de toutes celles que les progrès des sciences et des techniques font peser sur l'humanité.

« Pollution de l'atmosphère et des eaux, lent empoisonnement de la nature par les insecticides qui nous préparent des printemps silencieux... »

Citerai-je encore le grand nom du docteur Schweitzer qui écrivait : « L'homme semble avoir perdu la faculté de prévoir, de prévenir : il finira par détruire la terre... »

Ainsi donc ce que chacun de nous pressentait confusément sans trop oser y croire, prend corps et vie : oui, la pollution atmosphérique est un danger insidieux mais certain ; oui, la pollution des eaux, fruit amer de notre négligence, de notre impéritie, provoque des nuisances graves, des pertes pour notre économie, des atteintes

à notre santé ; si nous n'y portons remède, si nous ne réagissons pas, dans la logique et avec la volonté intransigeante de gagner la bataille de l'eau, le réveil demain sera rude. Sachons donc désormais « prévoir et prévenir ».

L'opinion publique, disions-nous, est sensibilisée par le problème de l'eau ; c'est que, chaque jour, elle est appelée à confronter ses besoins, ses goûts, ses aspirations avec des réalités pénibles ; elle a pris conscience qu'un équilibre qui lui paraissait immuable est en voie de se détériorer ; qu'une richesse naturelle inépuisable, un bien commun, le plus universel des éléments, sous notre latitude du moins, l'eau, et singulièrement l'eau pure, l'eau de consommation, ne sera plus bientôt qu'un mythe. Où trouver désormais la joie simple, quasi animale, de se désaltérer d'un verre d'eau fraîche ? Seul l'homme des champs, après sa journée de labeur, a encore ce privilège : cueillir dans la coupe de ses mains jointes, l'onde murmurante et goûter cet instant précieux où l'insipide devient breuvage.

Le citadin, lui, repousse le verre d'eau fade dont il sait trop d'où elle vient et comment elle a été « fabriquée ». Il sait que toutes les ressources de la science ont été mises en œuvre pour que soit stérile le liquide qu'on lui vend, que les techniques les plus modernes ont été pour cela appliquées, avec une conscience et une rigueur sans failles : floculation, clarification, filtration, chloration, ozonisation... Mais il sait aussi que c'est une eau biologiquement morte ; il sait aussi, car d'éminentes personnalités le lui ont dit, que son intégrité chimique et virologique ne peut lui être absolument garantie.

Du moins l'évasion annuelle de l'été, les loisirs hebdomadaires lui procurent-ils les joies de l'eau qu'il escompte ; y retrouve-t-il la régénération de sa santé, le rajeunissement de ses muscles en même temps que s'affirmeront, dans l'exercice des sports nautiques, dont le caractère essentiel est d'être individuel, ses qualités personnelles de courage, d'endurance, de maîtrise de soi ?

Hélas, certaines de nos plages sont souillées de dépôts goudronneux, les estuaires charient des boues, nos rivières si claires autrefois s'irisent d'une pellicule de mazout et de graisse minérale, les buissons qui les bordent sont tout festonnés des effilochures témoins des dernières crues ; les coulées noires, brunes ou jaunes, des effluents industriels ou collectifs cheminent vers l'aval pendant des kilomètres avant de s'évanouir dans le flot limoneux.

N'est-ce pas notre collègue le docteur Georges Becker qui, à l'Assemblée Nationale, signalait dans une intervention à la fois précise et indignée, les méfaits des eaux polluées et citait en exemple sa propre rivière, le Doubs, dont la pollution est telle qu'elle inflige aux baigneurs imprudents des furonculoses quasiment inguérissables. « De l'une des plus belles rivières du monde, disait-il, nous avons fait un égout. »

Mais c'est assez de ce rappel d'une situation que vous ne pouvez ignorer.

C'est à tout cela qu'il faut porter remède, et d'une main ferme. Certes nous n'espérons pas qu'un texte législatif mette fin immédiatement à ce désordre ; mais le texte qui vous est proposé, et qui a été préparé avec une haute conscience par les techniciens de l'eau, par les représentants les plus éminents des départements ministériels et des administrations concernés, par les délégués des grandes familles professionnelles, par nos amis les pêcheurs, réunis au sein de la Commission de l'eau, aborde ce problème avec un réalisme de bon aloi.

Certes il ne règle pas, au fond, toutes les questions ; il donne seulement le moyen d'une première approche qui nécessitera, dans les années à venir, d'être poursuivie et adaptée avec plus de rigueur à une situation mieux analysée.

Cependant c'est au cours de cette première période que se jouera le sort de cette loi ; il appartient au Gouvernement de lui donner son rythme, de lui assurer son efficacité.

Votre Commission spéciale a essayé de remplir avec efficacité la mission dont votre confiance l'avait investie. Elle s'est entourée du maximum d'avis les plus autorisés et nous donnons ci-dessous la liste des auditions qu'elle a provoquées et qui l'ont éclairée dans un domaine difficile où s'imbriquent à l'envi les facteurs techniques, économiques, juridiques, politiques et sociaux.

Selon la chronologie des auditions, ont été successivement entendus :

MM. Raymond ZIMMERMAN, Rapporteur du texte à l'Assemblée Nationale.

Jean CHARDONNET, Rapporteur du texte au Conseil économique.

PAIRA, Président de la Commission de l'eau.

- MM. TENDRON, Sous-Directeur du Muséum d'histoire naturelle.
BOUCHAUD et CARRAS, Président et Secrétaire général de l'Union nationale des fédérations départementales des associations de pêche.
LAVAL, Directeur des ports maritimes et des voies navigables.
ALBY, Directeur des Mines.
DEYMIE, Inspecteur général des Ponts et Chaussées.
GORRICHON, Ingénieur général du Génie rural.
CHERET, Ingénieur des Ponts et Chaussées, Chef du secrétariat permanent chargé des problèmes de l'eau.
Docteur COIN, Chef de service au Laboratoire d'hygiène de la ville de Paris.
ROCQUEMONT, Chef du service du matériel naval.
MARS-VALLET, Secrétaire général de l'Union de défense des pêcheurs amateurs.
IZOARD, représentant la Fédération nationale des riverains.
SAYOUR, Président du Comité Hygiène et eau.
Marc JACQUET, Ministre des Travaux publics et des Transports.

Le travail de la Commission a, par ailleurs, été grandement facilité par l'excellente besogne qu'avait faite l'Assemblée Nationale et cela dans le délai si court dont elle disposait.

Aussi bien les amendements que nous sommes amenés à vous proposer ne portent-ils pas sur les grandes options qui constituent l'infrastructure du texte, mais sur des points de détail. Qu'il me soit permis de dire ici combien, en particulier, nous a été précieuse l'analyse que M. Raymond Zimmerman, Vice-Président de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République, Rapporteur du projet de loi, nous a faite de celui-ci et de son évolution au cours de sa mise au point devant l'Assemblée Nationale.

Je manquerais également à mon devoir si je ne soulignais la gratitude que doit votre Commission spéciale à M. Jean Chardonnet, Rapporteur à la section de la production industrielle et de l'énergie du Conseil économique et social, pour l'exégèse nuancée et constructive à la fois qu'il nous a faite du projet de loi.

Les liaisons avec le IV^e Plan.

Puisque j'ai le souci de placer ce rapport et la discussion qui s'instituera, dans son contexte, dans son climat général, je veux rappeler que le Sénat avait eu à connaître déjà des problèmes de l'eau au cours de sa deuxième session ordinaire de 1961-1962 lorsqu'il avait été saisi du projet de loi portant approbation du IV^e Plan de développement économique et social.

Nous avons enregistré avec satisfaction que les problèmes de l'eau y étaient évoqués et que le tome X leur était entièrement consacré.

Un certain nombre d'options générales, présentées sous la forme d'une programmation en cinq points, avaient reçu une très large adhésion du Sénat.

Trois de ces « Points » évoquent des problèmes qui trouvent — ou recherchent — leur solution dans le projet de loi soumis aujourd'hui à votre délibération ; il paraît opportun de les rappeler :

Point 2 :

« La programmation doit s'étendre à la qualité de l'eau. L'eau telle qu'on la trouve dans la réalité est, en effet, une matière très différente du concept chimique pur qui lui correspond. Elle présente la particularité de n'avoir pas une composition fixe et d'être un véritable milieu susceptible d'accueillir une foule de corps étrangers qui en modifient la nature et le comportement. Or, les humains, les animaux, les plantes, certains usages industriels exigent une eau pure. Les mêmes utilisateurs rejettent des déchets qui doivent impérativement être éliminés. Il faut concilier ces exigences contraires et pour cela des mesures législatives sont nécessaires. Elles sont en cours d'étude. »

Point 3 :

« La programmation doit déborder le cadre des eaux classées dans le domaine public de l'Etat et des aménagements à la législation actuelle doivent permettre, dans les régions où cela est nécessaire, d'augmenter les débits utilisables et de concilier les intérêts

en présence par une action sur toutes les ressources de la région, quelle que soit leur nature juridique. Leur étude est également en cours. »

Point 4 :

« La programmation doit s'accompagner d'un certain nombre de mesures applicables individuellement, et qui doivent inciter les usagers à procéder d'eux-mêmes à des opérations dont l'intérêt déborde leur installation propre et qui concerne surtout le recyclage industriel, l'épuration des eaux usées, la réutilisation, dans certaines conditions, de ces eaux même imparfaitement épurées, etc... Certaines de ces mesures seront d'ordre financier. »

Du rapport n° 238 présenté au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, j'extrais les *conclusions* auxquelles celle-ci s'était ralliée et que le Sénat avait, par son vote, confirmées. On y retrouvera en quelque sorte la préfiguration des dispositions du texte en discussion et, réserve faite de quelques divergences de détail, les lignes de force de ce texte :

Point 2 :

« Nécessité que des mesures d'ordre législatif puissent permettre de sauvegarder la qualité des eaux ; nécessité aussi d'affecter les ressources en eau en fonction de leurs qualités intrinsèques et en fonction de la nature des besoins à satisfaire. Tout cela est logique et justifie l'effort de « *planning* » et de gestion qui doit être amorcé et poursuivi avec la rigueur nécessaire et en y consacrant les moyens financiers correspondants. »

Point 3 :

« a) Après un bref rappel de la législation des eaux non domaniales, le rapport, d'accord en cela avec le Commissariat général au Plan, met l'accent sur les difficultés que rencontre la puissance publique pour mobiliser au profit d'intérêts généraux les eaux non domaniales. Des aménagements paraissent devoir être apportés à une législation qui ne tient pas assez compte de l'importance capitale de ces intérêts généraux axés sur 270.000 kilomètres de rivières, qui desservent et dominent l'économie et la vie du territoire agricole français, c'est-à-dire des neuf dixièmes du territoire national.

« Votre Commission (1) rejette, en raison des charges considérables qu'elle reporterait sur le budget de l'Etat, toute solution partielle ou totale de rattachement systématique des cours d'eau non navigables ou non flottables au domaine public.

« Par contre, il serait souhaitable de donner aux collectivités publiques des divers ordres la possibilité d'acquérir, éventuellement par l'expropriation, des droits portant sur l'usage de l'eau et sur la propriété du lit.

« b) Votre Commission signale, par ailleurs, la nécessité de mieux défendre, contre certaines incursions dangereuses des exploitants du sous-sol, les ressources hydrauliques souterraines utilisées pour l'alimentation humaine. Le Code minier ou le Code rural devrait assurer aux ouvrages publics, tels que captages, galeries captantes, puits ou forages, une protection efficace dans le sens de la prévention — et non pas seulement de l'intervention *a posteriori* — contre les risques de pollution ou de tarissement. »

Point 4 :

« Le IV^e Plan pose le principe de la lutte contre la pollution des cours d'eau.

« D'une part, une éducation des utilisateurs sera poursuivie ; d'autre part, la pratique du recyclage des eaux industrielles sera développée ; les installations d'épuration seront mieux et plus exactement adaptées à leurs fins ; dans certains cas, des eaux imparfaitement épurées pourront être affectées à des utilisations où le facteur « qualité » n'intervient pas. Certaines mesures à prendre pourront être d'ordre financier.

« Votre Commission (1) souscrit sans réserve aux perspectives ouvertes par le point IV du Plan et exprime sa volonté de voir étudier et mettre rapidement en application l'ensemble des mesures d'incitation technique et financière envisagées. »

Il paraît inutile de s'attarder sur ce rappel de nos décisions antérieures ; nous constatons que le projet de loi œuvre bien dans la ligne générale qui avait été tracée alors, sauf cependant sur un point : le financement des investissements.

Votre Commission spéciale n'a pas voulu toutefois que la question capitale du financement soit totalement absente du débat ; quelques suggestions seront donc évoquées dans la troisième partie

(1) Commission des Affaires économiques et du Plan.

du rapport. Nous ne doutons pas de ce que M. le Ministre des Travaux publics, qui y a fait plusieurs allusions au cours de son audition par votre Commission spéciale, ne saisira l'occasion qui lui est offerte d'explicitier les intentions du Gouvernement devant notre Assemblée.

PLAN DU PRÉSENT RAPPORT

Après une courte introduction situant le problème de l'eau dans le monde, nous avons voulu rassembler, à l'intention de nos collègues, un ensemble de renseignements qui éclairent les problèmes de l'eau.

Dans cette première partie qui se donne comme objet de rassembler les « données du problème », nous espérons mettre le lecteur dans cette ambiance complexe et mouvante dont le dénominateur commun devrait être la définition d'une politique de l'eau.

C'est ainsi que sera évoqué tout d'abord, dans un premier chapitre, tout ce qui compose le domaine technique : besoins et ressources, complété par des développements sur les origines de la pollution des eaux et sur l'inventaire qui en a été tenté sous la forme statistique et cartographique d'un « Atlas de la pollution ».

Un deuxième chapitre survolera sommairement les dispositions juridiques applicables à l'eau.

Nous avons pensé, d'autre part, qu'il convenait de faire le point de l'organigramme des moyens actuels d'intervention, de contrôle, de coordination dans le domaine des eaux et c'est l'objet du chapitre III.

La deuxième partie forme la partie constructive de notre étude.

Reprenant les lignes directrices du projet, celles-là même que le Ministre des Travaux publics a évoquées devant l'Assemblée Nationale, elle les analyse, les discute et parfois suggère certains inflexions.

La troisième partie est consacrée aux questions de financement. Que coûtent l'assainissement et l'épuration des eaux ? De quels moyens financiers faudrait-il assortir le projet de loi pour lui conférer cette efficacité que chacun de nous espère et que le pays attend ? Les conclusions de cette troisième partie ne sont pas,

à vrai dire, tellement hors du possible. Et nous sommes persuadés — disons mieux, convaincus — que ce « possible » devrait nous assurer le bénéfice de cette sage « politique de l'eau » que nous attendons.

Enfin dans un tome II on trouvera rassemblés le tableau comparatif des trois états du texte : projet du Gouvernement — texte voté par l'Assemblée Nationale — propositions de votre Commission, chaque article amendé étant assorti des commentaires du rapporteur ; puis les amendements votés par votre Commission spéciale et enfin un certain nombre d'annexes que nous avons jugées utiles à une parfaite appréciation de certaines questions.

*

* *

INTRODUCTION

Le problème de l'eau à l'échelle du monde.

C'est seulement au cours de ces dernières années que le problème de l'eau s'est imposé aux agronomes, aux économistes, aux sociologues, aux gouvernements ; et très vite une inquiétude sourde, subtile et informulée s'est étendue sur le monde auquel des anticipations trop hardies prédisaient une fin proche, non plus par le fer et le feu, mais par disette d'eau.

Gardons-nous de ces outrances ; mais reconnaissons que la poussée démographique actuelle, si elle n'est pas contrôlée, portera à 20 milliards la population mondiale d'ici une centaine d'années.

Dans le même temps le besoin moyen par habitant aura considérablement augmenté ; déjà aux U. S. A. il atteint 1.300 mètres cubes par an ; en France il n'est encore que de 400 à 500 mètres cubes.

Les peuples sous-développés dont l'économie misérable n'exige aujourd'hui que quelques litres par habitant et par jour verront leurs besoins monter en flèche en fonction du développement de leur civilisation économique.

C'est dans cette perspective qu'on peut estimer que les besoins de l'humanité représenteront, d'ici un siècle, le quart des ressources en eau douce du continent.

Globalement donc le problème de l'insuffisance des ressources ne paraît pas se poser ; ce serait toutefois faire bon marché de l'inégale répartition des ressources dans l'espace et dans le temps, de l'inégale modulation des besoins également et enfin de l'inégale qualité des eaux utilisables.

C'est en fonction de ces perspectives inquiétantes que l'U. N. E. S. C. O. a estimé devoir se saisir du problème de l'eau dans le monde et a décidé, en s'appuyant sur la volonté concordante de quarante-huit Etats membres — dont la France — de poursuivre des travaux statistiques et de recherche portant sur dix années et constituant le programme de la « Décennie hydrologique internationale ».

Des rapports établis à l'occasion de la réunion plénière des Etats membres, nous extrayons quelques passages qui éclairent et précisent les raisons et les objectifs de la décennie hydrologique :

« L'explosion démographique et l'aspiration de tous les peuples à un niveau de vie plus élevé ont conduit les hommes à utiliser l'eau en quantités croissantes, tant dans l'agriculture que pour les usages industriels, municipaux et domestiques, au point que le caractère limité des ressources en eau est devenu l'un des facteurs critiques de la mise en valeur non seulement des terres arides, mais aussi de beaucoup d'autres régions climatiques du monde.

« Les emplois de l'eau allant croissant, les cas de pénurie se sont multipliés et compromettent le bien-être des populations, tant par les entraves ainsi apportées à la production que par les dangers qui s'ensuivent sur le plan sanitaire.

« L'augmentation de la population et des installations industrielles dans les zones inondables intensifie le caractère destructeur des inondations qui deviennent aussi plus fréquentes. Il faut donc essayer de maîtriser le cours des rivières, de façon à réduire les dommages dus aux inondations.

« La contamination croissante des rivières et des eaux souterraines par les substances organiques, chimiques ou radioactives que les industries y déversent à un rythme accéléré n'est pas sans danger pour la santé de l'homme. Le risque d'une contamination irréversible des réserves en eau constitue un sujet majeur de préoccupation.

« Pour répondre à ces besoins en eau, pour permettre ces aménagements hydrauliques, pour éviter les dommages résultant d'une rupture de l'équilibre naturel des eaux, pour lutter contre la pollution de l'eau enfin, il faut procéder à des recherches fondamentales ou appliquées, et faire appel aux spécialistes de l'hydrologie.

« L'hydrologie est la science des eaux de la terre, de leurs formes d'existence, de leurs circulation et distribution sur le globe, de leurs propriétés physiques et chimiques et de leurs inter-actions avec le milieu, sans oublier leurs réponses aux actions humaines. »

Notre pays ne connaît pas encore, sauf dans quelques régions encore peu nombreuses, de problèmes vraiment graves pour la satisfaction de ses besoins en eau ; ce ne sont que des difficultés locales, des insuffisances momentanées, surtout une qualité chaque

jour amenuisée. L'eau de boisson qui devrait, selon les prescriptions du Conseil supérieur d'hygiène publique de France, être « naturellement » pure provient trop souvent d'eaux de rivière traitées ; or, l'épuration des eaux, nous le verrons plus loin, peut laisser subsister des éléments toxiques ou cancérogènes, des germes pathogènes, des virus. La santé publique, qui n'en semble pas affectée pour l'instant, est cependant à la merci d'un incident ou d'un accident au cours des divers traitements de l'eau et, de surcroît, il est logique de se demander si, à longue échéance, l'ingestion constante de certains toxiques ne se révélera pas préjudiciable à l'équilibre sanitaire du pays.

Par ailleurs, l'eau est très largement utilisée par l'industrie qui lui confie, selon le cas, des fonctions diverses : refroidissement des machines thermiques, des moteurs, des produits, dilution des matières traitées, élimination par dissolution ou par entraînement mécanique d'éléments indésirables dans les produits fabriqués, nettoyage des ateliers et des accès, etc.

Toutes ces interventions de l'eau se résolvent en pollution de l'eau en circulation et généralement par une élévation de sa température. Or, ce que l'industrie demande à l'eau c'est d'être peu minéralisée, peu chargée de matières en suspension, d'une température peu élevée.

Ces considérations de simple bon sens font en quelques lignes apparaître les difficultés que rencontrent déjà les tentatives de décentralisation des industries, difficultés qui peuvent tenir à la fois à une insuffisance de quantité et de qualité des eaux destinées à la consommation humaine, à la pollution des eaux superficielles mises à la disposition des industries à implanter.

C'est en fonction de ces difficultés déjà constatées et dont on peut prévoir qu'elles s'intensifieront dans un avenir très proche si l'on n'y porte énergiquement remède, que le Gouvernement, par une lettre en date du 10 février 1959 adressée au commissaire général du Plan, lui demandait de lui proposer « toutes mesures propres à porter remède à une situation qui s'aggrave d'année en année ».

Le projet de loi dont le Sénat est saisi est directement issu des études poursuivies par la Commission de l'eau, en exécution de la lettre susvisée.

PREMIERE PARTIE

LES DONNEES DU PROBLEME

CHAPITRE PREMIER

LE DOMAINE TECHNIQUE

A. — Les besoins en eau.

RAPPEL DES PRÉVISIONS DU IV^e PLAN

Un essai d'analyse de cette question a été publié dans le rapport n° 238 (2^e session ordinaire de 1961-1962) présenté lors de la discussion du projet de loi portant approbation du IV^e Plan. Les considérations qui y sont exprimées restent, dans leur ensemble, valables.

Nous en rappelons ci-dessous les conclusions que nous avons complétées par une extrapolation à l'année 2000 :

NATURE DES BESOINS	1960	1965	1970	2000
	(En milliards de mètres cubes/an.)			
Collectivités publiques.....	2	3	4	6,5
Agriculture	10	11,5	14,5	40
Industrie	9,6	13,7	22	60
Navigation	1,3	1,44	1,51	2,5
Totaux	22,9	29,64	42,01	109,00

Ces chiffres cependant — et singulièrement en ce qui concerne les prévisions à longue échéance — ne doivent être retenus qu'avec une certaine réserve.

La consommation de l'eau, comme celle de l'énergie électrique, évolue certes rapidement en fonction même du niveau de développement de la nation. On a même proposé une règle simple — trop simple — celle du doublement de la consommation tous les quinze ans, transposant ainsi la règle du doublement en dix ans des consommations d'électricité, règle qui se trouve déjà singulièrement dépassée dans les régions les plus développées de notre pays où elle atteint le doublement en sept ans.

Il est possible que pour la première période, 1960-1975, il y ait en effet doublement : c'est ce qui ressort à peu près des prévisions du tableau ci-dessus. Mais il serait sans doute excessif de prolonger le jeu jusqu'en l'an 2000...

Il est de fait que des évaluations aussi considérables paraissent, au premier abord, exagérées. Mais en y regardant de plus près on conçoit mieux qu'elles soient en effet plausibles.

Un homme, sous nos climats, consomme deux litres d'eau de boisson par jour, quelques litres pour la cuisson des aliments, quelques dizaines de litres pour le lavage et la toilette ; au total, en moyenne générale, 40 litres par jour, soit 15 mètres cubes par an. Les équipements sanitaires, collectifs et privés, les besoins résultant de l'urbanisation portent ce chiffre à 40-80 mètres cubes par an et par habitant. Les écoles, les hôpitaux, le lavage des rues, d'autres services publics en exigent encore autant. Puis viennent les besoins de l'industrie : pour fabriquer une tonne d'acier il faut pouvoir apporter 10 mètres cubes d'eau et 500 mètres cubes pour faire une tonne de papier.

Par ailleurs, en face d'une population en expansion et dont la demande en biens de consommation augmente, il convient de développer, de régulariser la production agricole ; or l'irrigation de complément ou traditionnelle exige de 4.000 à 10.000 mètres cubes d'eau à l'hectare. Ajoutons à cela quelques autres besoins, non négligeables, ceux de la navigation par exemple, et nous atteignons sans peine les 400 à 500 mètres cubes par an qui représentent actuellement dans notre pays la demande moyenne par habitant.

Sans nous étendre longuement sur l'évolution des besoins en eau, nous pensons qu'il est utile cependant d'en fixer quelques traits généraux.

DISTRIBUTIONS PUBLIQUES

Une enquête déjà ancienne (1954) précisait ainsi la répartition des besoins unitaires moyens en milieu urbain et en milieu rural (en mètres cubes par habitant et par an).

	MINIMUM	MOYENNE	MAXIMUM
Communes urbaines.....	31	89	324
Communes rurales.....	10	46	211

Quant aux besoins globaux, toujours en 1954 (population totale : 42.734.000 habitants), ils pouvaient être évalués ainsi :

	POPULATION totale en millions d'habitants.	POPULATION DESSERVIE par un réseau collectif (en millions).		CONSOMMATION globale en milliards de mètres cubes.	CONSOMMATION moyenne par habitant et par an (en mètres cubes).
		Nombre d'habitants.	Pourcentage.		
Milieu urbain..	21,545	17,075	82 %	1,526	89
Milieu rural...	21,139	8,116	38 %	0,374	46
Totaux ...	42,734	25,192	58 %	1,900	75

Depuis 1954 la population rurale desservie s'est accrue de près de 5 millions d'individus et il ne reste plus que 8 millions environ de ruraux non desservis. L'effort entrepris conjointement par l'Etat et par les Conseils généraux ne se ralentira pas et l'on peut compter qu'en 1970 les ruraux consommeront 0,61 milliards de mètres cubes pour atteindre 1 milliard à la fin du siècle.

En milieu urbain et malgré son accroissement démographique propre et l'apport de l'immigration rurale, l'augmentation des consommations est proportionnellement plus mesurée. On peut estimer que celles-ci atteindront 3,4 milliards en 1970 et 5,4 milliards vers l'an 2000.

Il convient de noter que ces eaux, distribuées par des réseaux publics, doivent répondre aux normes de potabilité ; il s'agit donc

à la fois d'eaux d'origine souterraine et d'eaux de sources, celles-là mêmes que l'on pourrait qualifier d'eaux nobles, et d'un complément non négligeable d'eaux de surface préalablement traitées.

Sur ce dernier point il y aurait beaucoup à dire car nous rejoignons directement les préoccupations qui ont incité le Gouvernement à poursuivre la régénération de nos cours d'eau : puisque l'insuffisance des ressources en eaux de qualité propres en l'état à l'alimentation humaine implique qu'il soit fait appel à des eaux superficielles, luttons alors contre la pollution de ces eaux et facilitons ainsi les traitements qui doivent les rendre aptes à la consommation. Nous reviendrons sur ce sujet lorsque nous traiterons des pollutions.

BESOINS DE L'INDUSTRIE

Il est très malaisé de fixer avec une approximation satisfaisante cette catégorie de besoins, ne serait-ce qu'en fonction de l'évolution — combien rapide — des techniques qui, en général, provoquent une réduction de la demande unitaire d'eau et surtout de la pratique du recyclage qui déjà s'est largement développée et en fonction qu'il conviendra d'étendre encore.

De grandes disparités existent de ce fait entre des établissements industriels de même nature, mais d'âge et d'évolution différents. Citons l'exemple de la sidérurgie où les usines anciennes, largement approvisionnées en eau, prélèvent de 300 à 400 mètres cubes d'eau par tonne d'acier produite, tandis que les usines modernes qui pratiquent le recyclage systématique voient leurs besoins tomber à 10 mètres cubes par tonne. Dans les industries traitant la betterave sucrière, la consommation de 8 à 10 mètres cubes par tonne de betteraves peut être réduite de 80 % par recyclage. Et l'on conçoit que des économies d'eau considérables puissent être recherchées dans certaines industries comme celle de la papeterie où pour les papiers minces la consommation d'eau est de 400 à 600 mètres cubes par tonne.

C'est en tenant compte à la fois des perspectives de développement des diverses branches de l'industrie telles qu'elles ressortent des divers plans d'équipement, en tenant compte également des efforts consentis par les industriels dans le sens du recyclage des eaux de circulation, que nous avons fixé à 22 milliards de mètres cubes la consommation industrielle en 1970 et à 60 milliards la

consommation en l'an 2000. Il paraît utile de souligner que le développement considérable de la production d'énergie électrique par voie thermique et surtout nucléaire d'ici la fin du siècle intervient d'une manière très sensible dans le bilan des consommations industrielles.

BESOINS DE L'AGRICULTURE

Outre les besoins en eau pour l'alimentation du bétail et pour le service des industries de transformation des produits agricoles, c'est l'irrigation des terres qui constitue l'essentiel de la demande de l'agriculture.

L'irrigation n'est plus aujourd'hui limitée aux seules régions arides ou sub-arides ; cette pratique s'étend désormais à toutes les régions même humides ou sub-humides sous forme d'irrigation de complément. L'agriculteur s'est rendu compte que l'emploi généralisé des techniques de culture les plus modernes et des facteurs de production les plus évolués (engrais, amendements, oligo-éléments, semences sélectionnées, produits phytosanitaires, etc.) ne donnait son plein rendement que si l'eau était mise à la disposition des plantes au moment opportun et en quantité convenable. L'eau jouant le rôle d'un *facteur limitant*, il fallait donc s'affranchir des caprices de la pluviosité et du climat.

On estime que sur le territoire métropolitain les irrigations doivent porter, d'ici 1975, sur 1 million d'hectares, dont 700.000 en zone semi-aride et 300.000 en zone humide. A raison d'une consommation de 5.000 m³/ha/an en zone semi-aride et de 2.000 m³/ha/an en zone humide, on utilisera donc 4 milliards de mètres cubes d'eau à cette fin. Mais la consommation ne s'arrêtera pas là, car on estime qu'à la fin du siècle c'est 15 millions d'hectares qui devraient être arrosés sur une surface agricole utile (S. A. U.) de 34 millions d'hectares.

BESOINS DE LA NAVIGATION

Ces besoins ne marquent qu'une progression assez faible car le réseau des voies navigables françaises ne fera pas l'objet, semble-t-il, d'extensions considérables quant à son développement linéaire. Il s'agira, en général, de la mise à l'enfoncement de 2,20 mètres et de la généralisation du gabarit européen, c'est-à-dire acceptant les bateaux de 1.350 tonnes.

Quant aux besoins de la navigation intérieure, ils doivent être appréciés en fonction des points suivants :

a) Transfert de l'eau d'amont vers l'aval avec rejet à la mer, du fait des éclusées ;

b) Perte par évaporation sur toutes les surfaces libres ;

c) Perte par infiltration dans le lit des rivières navigables et des canaux, ce qui constitue par ailleurs un enrichissement de la nappe phréatique.

Seuls les postes *a* et *b* représentent des consommations au sens littéral car il s'agit de la disparition effective d'une ressource.

Par contre le poste *c* n'est qu'une perte virtuelle, car il s'agit en fait d'une réalimentation de nappes peu profondes, d'une sorte de mise en réserve des eaux.

L'EAU ET LES LOISIRS

Ce n'est plus d'un facteur quantitatif qu'il s'agit cette fois, mais d'un facteur qualitatif.

La vie de l'eau prend en effet une importance de plus en plus grande dans l'organisation de loisirs toujours élargis, conséquence heureuse du progrès technique, de l'augmentation unitaire de la production et du rendement individuel accru. Mais ces performances ont leur rançon : une fatigue physique, un épuisement nerveux, qui exigent un allongement de la durée des temps de repos. Aussi bien le séjour au bord de l'eau, les sports de l'eau, les jeux de l'eau constituent-ils un antidote puissant dont l'attrait n'est pas niable. Quel citadin n'a-t-il pas rêvé d'une demeure au creux d'un vallon, au bord d'une eau vive, dans l'ombre courte des saules et des osières ? Et quel campeur, quel caravanier n'est-il pas tenté par la proximité de l'eau, par la joie de l'eau, par tout ce qu'elle porte en elle d'apaisant.

L'eau vive des ruisseaux, l'eau claire des rivières et des lacs, l'eau paisible des fleuves constitue un des éléments les plus attractifs du tourisme ; elle embellit les sites qu'elle reflète ou qu'elle enchasse ; elle leur donne un sens, un rythme.

Notons quelques chiffres au passage :

Outre les piscines, il existe en France 136 bases de plein air relevant d'un Service départemental de la jeunesse et des sports, où le nautisme et la natation peuvent être pratiqués. A ce chiffre

il convient d'ajouter 78 bases ne relevant pas de l'Etat et, sur un plan plus modeste, il existe 2.975 terrains de camping aménagés et déclarés où la natation peut être pratiquée.

Le développement de la natation scolaire va de pair avec ces équipements : elles les justifie et les valorise.

De 43.000 brevets scolaires de natation délivrés en 1938, on est passé à 107.687 en 1962, et la progression se poursuit en 1963.

Le motonautisme se développe également : 86 clubs sont affiliés à la Fédération française des sports motonautiques.

Quant à la voile, qui connaît une vogue très heureuse, nous noterons — sans pouvoir différencier ce qui revient à l'océan et ce qui se limite aux eaux fluviales — que 293 clubs nautiques sont affiliés à la Fédération française de yachting et que plus de 30.000 bateaux de plaisance sont homologués.

La grande association nationale de tourisme, le Touring Club de France, voit ses sections spécialisées se développer magnifiquement. Voici quelques chiffres :

Groupe yachting léger.....	5.445 membres.
Groupe plaisance	864 —
Groupe canoë-kayak	1.150 —
Groupe motonautique	2.984 —

Toutes ces activités sportives bénéfiques pour la santé des hommes, génératrices aussi d'initiatives, de courage, de solidarité humaine, exigent des eaux saines. Combien de baignades modestes n'ont-elles pas été abandonnées en raison de la crasse qui souillait leurs grèves : à quels dangers ces nageurs n'exposent-ils pas leur santé qui affrontent les flots limoneux de la Seine dans le bassin de Poissy ou de Triel ?

Nous avons conservé pour la fin ce sport paisible qu'est la pêche en rivière. Ce n'est pas tant son aspect économique (1) qui retiendra notre attention, encore que la valeur chiffrée du poisson d'eau douce soit loin d'être négligeable, mais son intérêt éminemment social.

Plus de 4 millions de pêcheurs, dont 2.700.000 acquittent la taxe piscicole (2), sont groupés au sein de 3.920 associations agréées

(1) La production française annuelle de poisson d'eau douce peut être évaluée à 19.000 tonnes (communiqué par le Conseil supérieur de la pêche).

(2) Le rendement total des taxes piscicoles annuelles versées au Conseil supérieur de la pêche est de l'ordre de 13 millions de francs.

et obligatoirement fédérées sur le plan départemental, plus de 4 millions de braves gens qui ont la sagesse de rechercher le long des berges la relaxation nécessaire et qui puisent dans cette détente hebdomadaire le courage et la force d'aborder plus sereinement les dures journées de travail de la semaine qui suit.

Ces pêcheurs, plus que tous autres, souffrent de la dégradation des eaux et de la disparition du poisson. Avec une ténacité à laquelle il convient de rendre un juste hommage, guidés et soutenus par le Conseil supérieur de la pêche, ils œuvrent pour la défense de la faune piscicole, réempoissonnant sans relâche, surveillant avec vigilance les lots de pêche et surtout, armés du seul article 434-1 du Code rural, luttent contre la pollution envahissante, destructrice de la vie biologique des cours d'eau.

B. — Les ressources en eau.

Les ressources actuellement utilisées se répartissent en deux catégories :

- les eaux souterraines exploitées par galeries, puits ou forages, ou venant au jour sous la forme de sources. Ce sont, en général, des eaux de qualité dont la destination logique devrait être exclusivement l'alimentation humaine ;
- les eaux superficielles, celles des cours d'eau, des lacs et des étangs.

L'ensemble de ces ressources représenterait un volume total annuel de l'ordre de 170 milliards de mètres cubes. On voudra bien noter que cette évaluation n'est qu'approximative.

170 milliards de mètres cubes de ressources d'une part, des besoins qui seraient de 42 milliards de mètres cubes en 1970, de 109 milliards en 2000, n'est-ce pas une situation de tout repos ? La réponse, négative, a déjà été donnée dans les premières pages de ce rapport, les raisons en sont multiples et évidentes.

La ressource globale de 170 milliards de mètres cubes ne représente pas un débit constant sur toute l'année : il y a les crues de l'hiver, du printemps, ces crues souvent dévastatrices et que l'on a le souci d'évacuer au plus tôt et au moindre mal vers la mer. La courbe des débits accuse donc des variations considérables et malheureusement la courbe des consommations

ne présente pas la concordance souhaitable avec ces variations. On peut même dire que les pointes de consommation correspondent généralement aux périodes de ressources minimales.

Voilà donc implicitement posé le problème de la constitution de réserves d'eau d'hiver et de printemps destinées à faire face aux besoins accrus en période estivale.

La pollution des eaux constitue, d'autre part, un facteur non négligeable de réduction des ressources. Des spécialistes, peut-être trop lucides ou trop pessimistes, estiment que l'on ne parviendra pas, quoi qu'on fasse, à juguler la pollution et que celle-ci continuera de sévir. **Or, une eau fortement polluée devient impropre à tous les usages ; elle représente une véritable neutralisation d'une portion, non négligeable mais certainement importante, de la ressource globale.**

Enfin, de même qu'il n'y a pas répartition uniforme et homogène des besoins, mais au contraire des zones de forte ou de faible consommation, la ressource globale n'est pas répartie uniformément sur le territoire français. Il peut donc exister — et il existe déjà malgré un bilan excédentaire des ressources globales par rapport aux besoins globaux — des régions en déficit hydrique permanent.

La question de la répartition de la ressource est donc posée à l'échelle nationale ; elle devra se régler, dans l'avenir, par des transferts d'eau entre bassins, ou des transports à longue distance malgré le coût élevé de telles opérations.

A l'échelle de la région ou du sous-bassin, le projet de loi dont le Sénat est saisi s'applique à résoudre les difficultés de répartition locales par la création de zones spéciales d'aménagement des eaux.

Est-il d'autre part possible d'espérer accroître le volume des ressources en eau ?

En premier lieu il n'est pas anormal de penser que notre sous-sol dispose de réserves encore mobilisables. Des chiffres ont été avancés ; certains qui paraissent prudents se situent autour de 600 millions de mètres cubes-an susceptibles d'être récupérés. D'autres sont beaucoup plus ambitieux ; mais peut-être pourrait-on craindre alors de perturber le régime permanent de réalimentation des nappes et de pratiquer ainsi une politique d'épuisement des réserves souterraines.

Sans prendre parti dans un tel débat, nous émettrons le vœu qu'un programme de prospection du sous-sol soit mis au point et poursuivi activement par le Gouvernement, de telle sorte que les ressources potentielles soient évaluées en quantité et en qualité.

Dans le même esprit, en liaison d'ailleurs avec les tâches évoquées ci-dessus, il importe qu'un inventaire général des eaux superficielles soit également réalisé. Des moyens financiers devraient permettre aux différentes administrations techniques concernées de poursuivre des actions déjà largement amorcées, mais qui doivent être accélérées et coordonnées.

Peut-on imaginer d'autres moyens d'accroître les ressources ? Nous en évoquerons quelques-uns, sans leur accorder d'ailleurs trop de crédit :

Provoquer artificiellement la pluie ? On s'y est déjà beaucoup attaché avec des fortunes diverses. Les inconvénients qui peuvent résulter de ces actions sont difficilement maîtrisables et chacun peut les imaginer.

Exploiter les glaciers ? Outre que la réserve d'eau qu'ils représentent ne se reconstituerait peut-être pas, des troubles imprévisibles pourraient en résulter sur le plan climatique.

Éliminer les pertes au cours du transport et de la distribution de l'eau ? Voire même dans l'utilisation de l'eau par l'usage généralisé des compteurs et par une meilleure réalisation des installations intérieures. Par un contrôle également du gaspillage trop fréquent lorsque le prix de l'eau est resté modique : cette solution d'économie présente un intérêt certain. Un amendement déposé par votre commission spéciale vise à pallier le gaspillage de l'eau.

C'est dans la même optique qu'il conviendra d'agir pour accroître, dans le domaine industriel, la pratique du recyclage des eaux.

Reste enfin la ressource inépuisable, l'eau des mers et des océans. Déjà ces eaux sont utilisées, en l'état, par des établissements industriels qui peuvent s'accomoder de leur charge en chlorures (Centrales du Havre et de Dunkerque par exemple). Mais il est évident qu'une utilisation généralisée de l'eau de mer postule son dessalement préalable.

Sans aborder l'aspect technique de ce problème, disons seulement que sa solution paraît aujourd'hui moins inaccessible que dans un passé encore récent.

C. — La pollution des eaux.

Avec ce troisième volet du premier chapitre nous pénétrons au cœur du sujet, l'objet même du projet de loi.

Outre la diminution de ressources en eau utile que nous avons précédemment dénoncée comme étant la conséquence directe de la pollution, celle-ci constitue une menace grave pour la santé publique, pour la vie biologique des cours d'eau, pour le développement de certaines industries qui exigent une pureté suffisante des eaux et une composition relativement constante, pour l'agriculture en fonction de l'abreuvement du bétail et de l'irrigation des cultures ou des vergers.

Il est nécessaire que l'opinion publique en prenne conscience ; il est urgent que des dispositions législatives et réglementaires soient mises en application avec discernement, mais sans faiblesse, pour dresser un barrage contre la pollution envahissante, puis pour la faire régresser.

Nous connaissons tous des exemples de dégradation rapide de la qualité de certains cours d'eau, et point n'est besoin de remonter à un passé lointain pour faire apparaître les nuisances de la pollution. J'ai noté déjà la pollution massive du Doubs que signalait notre collègue le député Georges Becker ; un rapport que j'ai sous les yeux rappelle qu'en 1954 le Grand-Morin était encore une rivière à truites que les sociétés de pêche alevinaient régulièrement ; aujourd'hui, le Grand-Morin est devenu une rivière morte dont une crasse, irisée par les hydrocarbures et les graisses, charge la surface libre. Il aura fallu moins de dix années pour en arriver là.

Il est urgent, il est indispensable de mettre un terme à cette asphyxie qui entraîne de lourdes pertes pour notre économie, qui sclérose la vie des cours d'eau, qui dégrade nos richesses touristiques et surtout qui menace la santé des hommes.

Pour bien mesurer la portée du projet de loi dont nous débattons, il est nécessaire que nous soyons au fait des aspects multiformes que revêt la pollution des eaux : c'est l'objet des développements qui suivent.

POLLUTION PAR LES COLLECTIVITÉS HUMAINES

Les déchets de la vie humaine doivent nécessairement être éliminés ; le souci des administrateurs municipaux est de collecter ces déchets et d'en débarrasser leurs administrés. Les résidus liquides sont déversés à l'égout ; les résidus solides sont ramassés selon une fréquence convenable variable. L'optimum serait que les uns et les autres fussent traités et que leur nocivité fût annihilée par les traitements convenables.

Au lieu de cela, trop fréquemment, les effluents liquides sont déversés, sans traitement préalable, dans le cours d'eau le plus proche ou rejetés à la mer ; les résidus solides sont entassés en « dépôts contrôlés » ou à l'air libre et sans mesure spéciale de protection où ils deviennent le siège de nuisances évidentes : odeurs et prolifération des mouches et des rats. Dans certains cas même le déversement des résidus solides se fait à la rivière lorsque le cours de celle-ci est assez impétueux pour entraîner, vers l'aval ces détritiques gênants.

Cette situation n'est pas due, nous le savons bien, à un manque de clairvoyance, voire de conscience, des administrateurs locaux ; il est dû, en général, aux difficultés quasi-insurmontables de financement, à l'insuffisante ressource que procurent les taxes légales de déversement à l'égout et aussi, dans certains cas, à un développement si rapide, si brutal des agglomérations que l'équipement des services publics ne peut suivre au même rythme. Nous reviendrons dans la troisième partie de ce rapport sur cet aspect de la question.

Limitons-nous, pour l'instant, à quelques chiffres :

Une enquête faite par le ministère de l'Intérieur révélait (en 1960) que pour l'ensemble des 2.764 communes de plus de 2.000 habitants (Paris non compris) le pourcentage d'habitants desservis par un réseau d'assainissement est de 54 % mais que 13 % seulement des eaux collectées sont traitées avant rejet à la rivière.

Le cas de l'agglomération parisienne peut, dans la même perspective, être évoqué :

Dès 1930, un programme général d'assainissement avait été étudié : il prévoyait le traitement journalier d'un effluent de

2 millions 400.000 mètres cubes qui, selon des prévisions raisonnables, atteindra dans quelques années 3 millions de mètres cubes par jour. A l'heure actuelle, *30 ans après le décret du 27 décembre 1935*, les installations d'épuration d'Achères peuvent absorber 250.000 mètres cubes, auxquels s'ajoutent les 600.000 mètres cubes qui vont saturer les champs d'épandage. Dans ces conditions, c'est 1 million de mètres cubes d'eau d'égout, au minimum, qui sont chaque jour déversés sans traitement préalable dans la Seine.

Un effort considérable est tenté en ce moment pour redresser cette situation : une tranche de travaux permettant de traiter 350.000 mètres cubes par jour est en cours de réalisation. Une seconde tranche de 300.000 mètres cubes figure au budget d'investissements du département de la Seine ; et le district de la région de Paris prévoit de prendre en charge une station expérimentale de 60.000 mètres cubes par jour qui permettra de lancer, dans quelques années, avec des données techniques améliorées, une nouvelle tranche de 600.000 mètres cubes par jour.

La capacité de traitement de la station d'Achères passera donc de 250.000 mètres cubes actuellement à 600.000, puis 900.000 et enfin 1.560.000 mètres cubes par jour d'ici 10 à 15 ans, ce qui ne représentera encore que 50 % de l'effluent global évalué à cette époque, à 3 millions de mètres cubes par jour.

D'un rapport présenté le 16 juin 1961 au Conseil supérieur d'hygiène publique de France par le Docteur Louis Coin, Directeur du Laboratoire d'hygiène de la ville de Paris, nous extrayons ces quelques lignes et les deux tableaux qui ont, dans leur impitoyable rigueur, une valeur documentaire exceptionnelle :

« La surcharge du réseau hydrographique naturel entre Monttereau et Elbeuf est bien connue ; elle est due à la présence de l'agglomération parisienne où le cinquième de la population française est groupée et se trouve tributaire pour son alimentation en eau comme pour l'évacuation de ses eaux usées d'un fleuve dont le débit n'est pas toujours suffisant.

« Le tableau I ci-dessous, bien qu'approximatif, permet de se faire une idée de ce problème et d'en saisir toute l'importance.

Tableau I

	TOTAL des eaux usées déversées.	EAU épurée en mètres cubes/ seconde.	EAU non épurée en mètres cubes/ seconde.	DEBIT d'étiage de la Seine à Suresnes -en 1960 (mètres cubes/ seconde).
Zone amont des collecteurs depuis Corbeil, y compris l'Orge et l'Yerres.....	4	0	4	18 mètres cu- bes / seconde le 24 juin 1960.
Zone tributaire des collec- teurs parisiens :				
— Année 1960.....	19	6	13	
— Année 1961.....	18	5	13	
Zone aval des collecteurs jusqu'à Mantes	2	0	2	
Total	25	6	19	
En pourcentage...	100	24	76	

« Ainsi, en période de basses eaux, le taux de dilution s'abaisse progressivement et devient pratiquement égal à 1/1 au moment de l'étiage.

« Ces conditions hydrauliques perturbent profondément la vie biologique du fleuve dans sa traversée de la région parisienne.

« A vrai dire, cette situation n'est pas nouvelle et c'est dans le but d'y remédier qu'ont été entrepris les grands travaux d'assainissement qui, malgré leur ampleur, n'ont pas encore permis à ce jour de régler le problème.

« Cependant tout aurait pu s'arranger si dans le même temps les besoins en eau de la région parisienne ne s'étaient pas accrus dans des proportions considérables obligeant à des pompages en rivières toujours plus volumineux (Tableau II), tant et si bien que ces derniers constituent à ce jour le principal de la fourniture d'eau aux populations.

Tableau II

RIVIERES	LIEUX DE POMPAGE	VOLUME APPROXIMATIF extrait.		OBSERVATIONS	
		En mètres cubes par jour.			
		Par unité.	Total.		
Marne	Neuilly-sur-Marne ...	300.000	700.000	8	Le débit d'étiage de la Marne étant de l'ordre de 7 à 8 mètres cubes-seconde à Paris, la rivière est donc entièrement pompée à cette époque.
	Nogent-sur-Marne ...	50.000			
	Saint-Maur, Ville de Paris	300.000			
	Saint-Maur-des-Fossés.	50.000			
Seine : (amont)...	Corbeil	50.000	1.100.000	12	Le débit du fleuve s'est abaissé à 5 mètres cubes-seconde en 1947, la Seine ne coulait pratiquement plus à Paris.
	Viry-Châtillon	1.100.000			
	Villeneuve-Saint-Georges	50.000			
	Orly				
	Choisy-le-Roi	500.000			
	Ivry-sur-Seine	400.000			
	(aval)	Suresnes .....				200.000	1.300.000	2	Prévu pour : 300.000 (1^{re} phase). 600.000 (2^{e} phase).
Seine	Pour eaux brutes....	300.000	300.000		Banlieue et Paris.
Oise	Méry-sur-Oise	75.000	175.000	2	
	Saint-Ouen-l'Aumône.	50.000			
	Pontoise	50.000			
	Totaux		2.475.000	28	80 % du volume pompé se retrouve en rivière après usage.

Pour toute la France on peut fixer à 7 milliards de mètres cubes par an l'effluent déversé, sans traitement approprié, dans les rivières ; 7 milliards de mètres cubes d'eau lourdement polluée que nos rivières acheminent vers la mer.

Si l'on veut bien noter que les diverses matières polluantes ou dissoutes, ou en suspension, représentent en matière sèche de 900 à 1.000 grammes par mètre cube d'eau d'égout, c'est donc un tonnage de 6 millions de tonnes de matière sèche qui polluent l'ensemble de nos cours d'eau.

Or, ceux-ci sont de plus en plus utilisés pour fabriquer l'eau destinée à la consommation humaine et l'on conçoit que des inquiétudes précises aient été formulées lors du dernier Congrès de la Société de Médecine publique et de Génie sanitaire, les 21 et 22 octobre derniers.

Du rapport du Professeur Boyer nous extrayons cette phrase qui s'appliquait aux eaux distribuées à Paris : « Cette eau ne doit pas être appelée potable et elle ne peut être consommée sans inconvénients. Elle provient en effet, pour la plus grande part, de rivières dont la pollution biologique et chimique ne cesse de s'aggraver, ce qui est d'autant plus préoccupant que les moyens modernes d'épuration ne permettent pas de lutter efficacement contre cette pollution toxique. »

POLLUTION PAR LES DÉTERGENTS SYNTHÉTIQUES

L'usage de plus en plus important des détergents, aussi bien dans l'industrie que dans la vie domestique, est à la source de nuisances graves.

Nous citerons tout d'abord ces mousses abondantes qui ont été, sur la Seine en particulier, à l'origine de pertes de vies humaines ; nous y ajouterons la réduction de la capacité de réoxygénation des eaux de rivière, ce qui correspond en fait à une asphyxie de la faune et de la flore. Enfin ces produits ralentissent ou neutralisent, dans les stations d'épuration, l'action bactérienne nécessaire.

Certains détergents sont toxiques ; d'autres ont une action cancérogène certaine ; quelques autres, enfin, moins nocifs, sont plus facilement biodégradables.

Le souci de réduire ces nuisances par la réglementation de la fabrication et de la vente des détergents, s'exprime dans le présent projet de loi à l'article 4 (2°) que votre Commis-

sion spéciale vous propose d'ailleurs d'amender pour obtenir que les critères d'homologation des détergents évoluent en même temps que les découvertes de la science dans le sens d'une meilleure dégradabilité de ces produits.

POLLUTIONS INDUSTRIELLES

Elles sont aussi diverses, dans leur nature, que les industries elles-mêmes dont elles sont issues. Certaines ne représentent qu'une simple charge anormale de matières solides en suspension sans nocivité particulière ; d'autres sont toxiques, à des degrés divers. Certaines sont insidieuses, et ce ne sont pas les moins dangereuses ; d'autres, au contraire, s'étalent sans aucune réserve, et l'on suit leur flot sur des distances parfois très grandes avant qu'elles ne s'évanouissent dans la souillure générale.

Pollution massive et insidieuse à la fois, celle qui pourrait résulter du déversement des « Boues rouges » dans le canyon de la Cassidaigne au large de Cassis. Pollution virtuelle certes, mais aussi risque d'une extrême gravité qui pourrait aboutir à stériliser l'économie touristique du littoral varois, porter préjudice à la santé publique, affecter la pêche côtière, en bref créer des nuisances si graves et si générales que l'on comprend l'émotion des populations intéressées et, par delà celles-ci, de tous ceux qui, en France, ont l'orgueil de leur Côte Méditerranéenne.

Pollution industrielle insidieuse aussi que l'immersion en mer des déchets atomiques ; ces déchets dont le volume croîtra en fonction des utilisations chaque jour plus étendues de l'énergie de l'atome ; en fonction du développement des centrales nucléaires de production d'énergie électrique qui doivent, d'ici l'An 2000, venir renforcer la production thermique et hydraulique et assurer une production de 700 milliards de kilowatts/heure.

Ce qui caractérise essentiellement les pollutions industrielles banales, c'est leur extrême variabilité, à la fois dans le temps, dans leur nature, dans leur concentration. Et c'est ce qui les rend éminemment dangereuses car les traitements d'épuration que les eaux polluées doivent subir ne peuvent pas être toujours très exactement

et immédiatement ajustés à l'extrême complexité de tous leurs composants polluants, dont certains, répétons-le, ont une toxicité très grande.

Les nuisances issues des pollutions industrielles ne touchent pas seulement la santé publique, soit directement par l'intermédiaire des eaux de rivière destinées à l'alimentation humaine, soit indirectement par les usages divers que l'on fait de ces eaux polluées (lavage du linge, arrosage des jardins, baignades, sports nautiques, etc.). Elles touchent aussi, et très sévèrement, les industriels eux-mêmes. Si pour les eaux de lavage, de refroidissement, de flottation, et bien d'autres, la qualité de l'eau peut être négligée, par contre beaucoup d'industries ne peuvent utiliser que des eaux présentant certaines qualités. Que celle-ci soit altérée par une pollution excessive venant de l'amont et c'est une fabrication qui se trouve compromise, voire interdite de ce fait ; les exemples en sont nombreux.

C'est en fonction de ces inter-actions entre industries voisines, en fonction aussi de la nécessité de satisfaire aux exigences impératives des collectivités publiques dans le secteur concerné, que se sont créées ces associations de personnes physiques ou morales, dont les résultats sont parfois très remarquables.

Nous citerons l'exemple bien connu de la Commission inter-usines du bassin de la Chiers, constituée en 1951 ; les très importantes industries intéressées (2 millions de tonnes d'acier par an) nécessitent une circulation horaire de 50.000 mètres cubes, que la Chiers, modeste affluent de la Meuse, devait fournir. Or, la Chiers a un débit d'étiage de 1.500 mètres cubes à l'heure. C'est par un recyclage intensif des eaux, accompagné d'une épuration très poussée, que le problème a pu être résolu. La pollution de la Chiers a été réduite de 75 % ; les investissements ont été de 800 millions de francs anciens.

Nous citerons encore :

- l'association des utilisateurs d'eau des bassins de la Lys - Deule - Marque - Esquepierre ;
- l'association de bassins de la Vallée de la Sambre ;
- l'association inter-usines du bassin de la Meurthe ;
- l'association inter-utilisateurs du bassin groupant les bassins côtiers du Nord de la Manche.

Sur le plan des études générales, et non sur celui des réalisations, il convient de signaler la Société d'études pour l'alimentation en eau de l'Est de la France qui couvre des départements hautement industrialisés de Meurthe-et-Moselle et de la Moselle où les ressources en eau sont faibles, où la densité de population est élevée, où les rejets industriels sont considérables.

Cet organisme rassemble pour cette tâche commune les représentants des Conseils généraux, des grandes villes de Metz et de Nancy, des Chambres syndicales de la sidérurgie, des mines de fer de la Moselle, de Meurthe-et-Moselle et de la Meuse, des grandes sociétés : Solvay, Pont-à-Mousson, Sarreguemines, des Houillères du bassin de Lorraine, etc.

C'est une initiative particulièrement heureuse dont les travaux permettront ensuite aux groupements de collectivités publics et aux établissements publics qui pourraient être créés, de poursuivre des actions coordonnées et par là même efficaces.

POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE

Ce ne sont pas les déchets de l'exploitation, les fumières et les purins qui sont le plus à craindre : après un parcours suffisant dans les eaux vivantes d'une rivière qui n'est pas encore saturée, l'épuration biologique se charge de neutraliser, de transformer ces produits indésirables ; les poissons, les petits crustacés des eaux douces, la flore, également, vivent de ces déchets et les transforment.

Ce que l'on pourrait davantage redouter serait la dilution ou la dissolution dans l'eau des rivières des multiples produits chimiques, dont certains d'une haute toxicité, utilisés en agriculture.

En ce qui concerne les engrais minéraux dont l'emploi s'est généralisé et largement développé depuis plus d'un demi-siècle, s'il est évident que des composés de phosphore et d'azote sont introduits dans les eaux de rivières du fait du lessivage des terres, s'il est exact que ces produits, et singulièrement les nitrates et leurs dérivés les nitrites, ont une action de dégradation sur la flore aquatique, du moins n'a-t-on guère cité de cas d'une particulière acuité.

Restent ces « pesticides » qui sont de plus en plus utilisés parce que l'agriculteur, dans un monde en dure compétition, est dans l'obligation absolue de lutter contre les ennemis de ses cultures.

On a beaucoup parlé des pesticides agricoles et l'opinion publique est sensibilisée par cette question : l'ouvrage de Rachel Carson, l'auteur de « Printemps silencieux », y a beaucoup contribué et la presse à sensation en a multiplié les citations.

Il convient donc de faire le point objectivement et de ramener les dangers à leur juste proportion.

Quelles sont les caractéristiques des diverses catégories de produits actuellement sur le marché ?

a) *Herbicides* :

Ces substances, servant à la destruction des mauvaises herbes dans les céréales et les prairies, sont des hormones de synthèse, non classées toxiques ou dangereuses.

Dans le sol, la décomposition de ces herbicides est rapide, sans quoi, d'ailleurs, on ne pourrait plus cultiver, sur une parcelle traitée, que des graminées, seules plantes vraiment résistantes à ces substances. Cependant, si les molécules dérivées ont perdu leurs propriétés phytotoxiques, des études restent à entreprendre pour déterminer leur nature et leur toxicité éventuelle.

b) *Insecticides organiques* :

Ils se sont largement substitués aux insecticides à base d'arseniates de plomb ou de chaux qui furent utilisés pendant la guerre de 1939-1945 pour lutter contre le doryphore. Ces insecticides minéraux, dont la consommation est tombée à 6 % de celle de 1940, sont insolubles sur les végétaux traités, mais ils peuvent être solubilisés dans le sol et entraînés, éventuellement, par les eaux. A ce titre, ils peuvent être dangereux : mais le tonnage employé en est aujourd'hui très faible.

Les insecticides organiques de synthèse se rattachent aux trois catégories suivantes :

1. — Insecticides chlorés : ces insecticides, le D. D. T. (Zeidane), l'H. C. H. (Lindane) ne peuvent être toxiques qu'à haute dose ; or,

on les utilise à raison de quelques centigrammes (de 5 à 1) par mètre carré.

Ils sont insolubles dans l'eau et biodégradables dans le sol.

2. — Insecticides organo-phosphoriques du type parathion : classés comme toxiques ils sont employés à doses très faibles, de l'ordre de 2 à 3 centigrammes au mètre carré. Ils se décomposent à l'air libre et très rapidement dans le sol en phosphates d'éthyle, d'une part, et en une autre molécule organique (nitrophénol, par exemple, dans le cas du parathion).

Des transformations ultérieures peuvent se produire, aboutissant à des phosphates minéraux et à une molécule organique que l'on a l'habitude de considérer comme dépourvue de toxicité parce qu'inactive, ce qui serait, d'ailleurs, à vérifier.

Cette décomposition à l'air libre les rend impropres à la lutte contre les insectes souterrains.

3. — Insecticides des sols : ce sont des produits toxiques (aldrine et heptachlore), mais insolubles dans l'eau ; ils restent donc mélangés à la terre dans laquelle ils ont été enfouis.

c) *Fongicides minéraux :*

Le plus gros tonnage des pesticides est certainement constitué par le soufre viticole et les bouillies cupriques utilisés principalement sur les vignes, les cultures fruitières et les champs de pommes de terre. Soufre et sels de cuivre totalisent ensemble plus de 100.000 tonnes. Que deviennent-ils ?

Répannus le mieux possible sur les parties vertes des plantes, il en tombe, cependant, en moyenne environ un quart sur le sol. D'ailleurs, en définitive, c'est la terre qui recueille le tout à la fin de la végétation des plantes.

Dans le sol cultivé, le soufre produit du sulfate de chaux, c'est-à-dire du plâtre, aliment des plantes qui ont besoin pour vivre, on l'oublie souvent, de presque autant de soufre que de phosphore.

Quant aux divers sels de cuivre des bouillies cupriques, ils sont insolubles, sans quoi leur action préventive contre les cryptogames parasites ne serait pas durable.

Après avoir rappelé les caractéristiques propres à chaque classe de produits phyto-sanitaires, il convient d'essayer de dégager des vues assez précises sur le risque d'entraînement par les eaux.

Eaux de ruissellement :

L'action de la pluie sera différente selon qu'il s'agit de produits épandus sur le sol ou sur les parties aériennes des plantes. Dans le premier cas, les produits qui sont incorporés au sol ne peuvent être entraînés par les eaux de ruissellement. Dans le second, on peut admettre que les produits pourront être soit entraînés par une pluie violente, soit en l'état, soit en dissolution.

Pour ce qui est de l'entraînement des particules solides, il est infiniment probable que celles-ci se sédimenteront rapidement, soit au cours du trajet de l'eau pluviale sur le sol, soit dans la nappe où elles seront déversées.

Le problème se réduit donc à la dissolution des produits dans l'eau de pluie.

Or, la solubilité des pesticides est faible : même si la dissolution était assez rapide, la saturation ne pourrait pas être atteinte, car la quantité de matières utilisée à l'hectare est insuffisante pour cela. Il y a donc deux facteurs limitant la concentration : la dose à l'hectare et la solubilité.

Le tableau ci-dessous indique les quantités employées à l'hectare pour un traitement, les solubilités et les concentrations dans l'hypothèse d'une pluie de 5 millimètres.

	Kg/ha.	Solubilité ppm.	Concentration ppm.
Parathion	0,300	24	6
Malathion	0,750	145	15
D. D. T.	1,500	0,1	0,1
H. C. H.	0,300	0,1	0,1
Dieldrine	0,1 à 0,3	0,1	0,1
Dithiocarbamates	2,000	100	40

Il convient en outre de noter que :

1° Une pluie n'entraîne qu'une partie du produit déposé sur la partie aérienne des plantes (selon les expériences, une pluie artificielle de 10 millimètres-heure entraîne de 20 à 80 % des produits, selon leur nature) ;

2° L'apport d'eaux provenant de parcelles non traitées réduit considérablement la concentration moyenne ;

3° Une partie seulement de l'eau d'une pluie naturelle vient au contact du produit.

Pour toutes ces raisons, ce sont des eaux où la concentration du produit est très faible — certainement inférieure à 0,1 ppm — qui atteignent le milieu récepteur où elles sont à nouveau diluées.

Certes, le raisonnement ne permet pas d'écarter toute crainte de pollution des eaux de surface par ruissellement mais on peut affirmer que la concentration, qui d'ailleurs décroîtra très rapidement dans le temps, est très faible et reste fort au-dessous des quantités présentant quelques risques, même pour les poissons.

Eaux d'infiltration :

On pourrait également craindre que les pesticides épandus retournent au sol et se retrouvent, à un certain moment, dans les eaux en circulation sous la forme de composés de dégradation et avec des concentrations approchant des seuils de toxicité.

En ne tenant pas compte d'une certaine adsorption par le sol, qui est évidente cependant, M. le Professeur G. Viel, Directeur du Laboratoire de Phytopharmacie du Centre national de Recherches agronomiques, qui a eu l'extrême obligeance d'apporter à votre rapporteur un concours aussi précieux qu'éminent, estime que les concentrations maximales par les pesticides et les produits dérivés peuvent être évalués ainsi :

a) Insecticides chlorés et leurs produits de dégradation :
0,01 ppm ;

b) Produits de dégradation des insecticides phosphorés :
0,002 ppm ;

c) Produits de dégradation des herbicides : 0,002 ppm ;

d) Produits organiques dérivés des fongicides organiques :
0,01 ppm.

Mais il faut noter qu'il s'agit là d'une estimation faite par groupes de produits, donc la concentration pour chacun des composants du groupe est extrêmement faible, inférieure certainement, à 0,001 ppm.

Seuls les insecticides chlorés ont quelques chances de se retrouver partiellement dans les eaux à des concentrations moyennes, soit pour l'ensemble du groupe, de l'ordre de 0,001 ppm.

Et M. le Professeur G. Viel conclut : « Ces estimations, malgré la fragilité des hypothèses, conduisent à un ordre de grandeur de la charge maximale des eaux qui reste rassurant ».

Nous partageons cette opinion et, dans l'état actuel des choses, les pesticides agricoles ne semblent pas constituer, sauf exception très localisée, un élément de pollution appréciable. Toutefois, il convient de ne pas se dissimuler que la nécessité des traitements antiparasitaires ne fera que se confirmer et, surtout, que ces traitements se généraliseront. Si, dans le même temps, l'irrigation de complément par aspersion se développe elle aussi, il y aura un entraînement toujours plus intense de produits, donc une concentration accrue dans les eaux courantes. Enfin, nous ignorons dans quelle mesure l'ingestion par l'homme de produits toxiques à doses homéopathiques ne risque pas de provoquer, à la longue, des désordres graves.

Il semble donc que des précautions soient à prendre, même si elles paraissent surabondantes dans le temps présent, pour éliminer de l'arsenal des produits phytosanitaires ceux qui présenteraient un ensemble de caractères physiques et chimiques les rendant particulièrement dangereux au regard de la pollution des eaux, soit en l'état, soit par leurs dérivés ; ces caractères paraissent être essentiellement la toxicité associée à une solubilité relativement élevée.

Il appartient à M. le Ministre de l'Agriculture qui a, dans ses attributions, l'homologation et le contrôle de la commercialisation des produits phytosanitaires, de prendre, ou de proposer, les mesures nécessaires dans cet esprit.

Il conviendrait également que, sous son autorité, une action vigilante et constante s'exerçât au niveau des utilisateurs, à la fois pour empêcher l'emploi des pesticides à des doses ou à des concentrations anormales et pour leur faire prendre conscience des dangers qu'ils pourraient ainsi faire courir à la santé publique et, plus immédiatement, à la faune piscicole (1).

POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES

L'attention de la Commission spéciale s'est appesantie sur cette question, car les rejets en mer lors du délestage des « tan-
kers » sont importants. Leur nocivité s'exerce directement sur le poisson d'abord, provoquant en particulier la neutralisation ou

(1) Des informations d'ordre scientifique et technique nous ont été fort obligeamment données par :

M. le Professeur René Truhaut, titulaire de la chaire de toxicologie à la Faculté de Pharmacie de Paris, et M. Charles Vezin, Inspecteur général honoraire de l'Agriculture.

l'émigration de bancs dont la pérennité et la stabilité étaient bien connues. Puis, sous l'action des vents et des courants, cette pollution atteint les eaux territoriales et les rivages eux-mêmes. C'est ainsi que de nombreuses plages ont été souillées, que des installations ostréicoles ou mytilicoles ont subi de lourds préjudices.

Deux Conférences internationales se sont réunies à Londres, l'une en 1954, l'autre en 1962, pour rechercher les moyens d'éliminer ou du moins d'atténuer les effets de la pollution des mers.

D'une publication officielle issue du Secrétariat général de la Marine marchande, nous extrayons les précisions suivantes.

La Convention de 1954 qui, à l'heure actuelle, a été acceptée par 28 pays, est entrée en vigueur le 26 juillet 1958. Les principales règles qu'elle avait posées peuvent se résumer ainsi :

Les navires marchands d'une jauge brute supérieure à 500 tonneaux ne sont pas autorisés, sauf cas de force majeure, à déverser d'hydrocarbures ou des mélanges d'hydrocarbures dans certaines zones dites « zones d'interdiction ».

Ces zones d'interdiction comprennent toutes les eaux situées à moins de 50 milles des côtes, à quelques exceptions près qui élargissent ces zones d'interdiction.

Les navires doivent avoir à bord un « registre d'hydrocarbures » dans lequel sont consignés, afin d'en permettre le contrôle, tous les mouvements des produits pétroliers, tels que chargements, déchargements, opérations de lestage ou de nettoyage des soutes, etc.

En outre, les Gouvernements sont invités à mettre en service des installations portuaires pour le « dégazage » (nettoyage des citernes) des pétroliers et à faire étudier des appareils « séparateurs » destinés, à bord des navires, à épurer les eaux polluées avant leur rejet à la mer.

La Conférence de 1962 a apporté un certain nombre d'amendements renforçant la sévérité des règles de la Convention de 1954. Ces amendements, qui ont été acceptés jusqu'à présent par dix pays — la France étant le premier pays en date à les avoir ratifiés — n'entreront en vigueur qu'un an après leur ratification par deux tiers des pays contractants, soit dix-neuf pays.

Les catégories de navires visées par la Convention de 1954 sont étendues et comprennent les navires citernes d'une jauge brute supérieure à 150 tonneaux.

Les zones d'interdiction sont considérablement agrandies : elles couvrent toutes les eaux situées à moins de 100 milles des côtes et comprennent en outre une partie importante de l'Atlantique Nord, s'étendant à l'Ouest des côtes du Royaume-Uni et de la France, jusqu'à la longitude 40° Ouest.

Enfin, il est prévu que les navires d'une jauge brute supérieure à 20.000 tonneaux dont le contrat de construction sera signé plus d'un an après la date d'entrée en vigueur des amendements de 1962 ne pourront plus, sauf cas de force majeure, rejeter d'hydrocarbures à la mer.

Quelles ont été les mesures prises sur le plan français en application de ces deux conventions ?

Tout d'abord, deux stations de dégazage ont été créées, l'une à Brest, l'autre au Havre, et d'autres ports, comme Marseille et Saint-Nazaire, projettent de s'équiper en installations de réception pour hydrocarbures. Il n'est pas aisé d'accélérer la mise en service de telles installations : elles nécessitent en effet des investissements très coûteux et ne sont finalement que d'un faible rapport puisque la plupart des pétroliers, dans la mesure où tout rejet ne leur est pas rigoureusement interdit, préfèrent déverser en mer leurs produits de lavage des citernes plutôt que de s'adresser à une station terrestre dont il faut payer les services et où ils risquent de perdre un temps précieux.

La Convention de 1954 préconisait la création par les Gouvernements de commissions spéciales chargées de suivre les questions de pollution. En France, une Commission nationale de la pollution a été créée en 1961.

Le Secrétariat général de la Marine marchande a préparé des projets de loi et de décret fixant les sanctions qui frapperont les auteurs de délits de pollution. Ces sanctions, qui peuvent atteindre 50.000 F et sont applicables aux navires français dans toute l'étendue des zones d'interdiction, et aux navires étrangers à l'intérieur des eaux territoriales, devraient avoir pour effet de diminuer l'ampleur des rejets effectués en infraction aux règles de la Convention. Ces projets viennent d'être déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

Votre Commission spéciale enregistre avec satisfaction les efforts que le Gouvernement français a faits dans le sens de l'application des Conventions de 1954 et de 1962; cependant, elle ne se

dissimule pas que le problème est loin d'être résolu. En particulier, elle ne peut s'empêcher de noter que même les textes législatifs, auxquels il vient d'être fait allusion, ne s'appliqueront qu'à la flotte pétrolière française et, pour la flotte étrangère, aux navires qui pénétreront à l'intérieur des eaux territoriales françaises.

Il n'est pas inopportun de rappeler, à ce sujet, que la flotte pétrolière mondiale représentait, au 1^{er} juillet 1960, 65.310.000 tonnes de port en lourd sur lesquelles le tonnage français n'était que de 2.990.000 tonnes, soit 4,6 % du total. Les textes législatifs qui seront éventuellement promulgués ne peuvent donc avoir qu'une incidence très limitée sur les pollutions.

Les actions de contrôle sur les navires étrangers sont, on le conçoit, malaisées à appliquer. Il n'est pas inutile de rappeler que pour la flotte naviguant sous pavillon étranger, le respect des Conventions internationales dépend essentiellement de la volonté et des moyens des Gouvernements intéressés. Or, pour ne prendre qu'un exemple, le pavillon du Libéria couvre la flotte pétrolière la plus importante du monde puisqu'elle représentait, en 1960, 12.010.000 tonnes de port en lourd, soit 18,5 % du tonnage mondial, dépassant la Grande-Bretagne elle-même (16,8 %) et les Etats-Unis (10,6 %).

Or il s'agit d'un pavillon de complaisance et le Libéria n'a aucun moyen pratique d'action sur l'armement battant pavillon libérien ; si l'on ajoute que les perspectives d'extension de la flotte sous pavillon libérien sont considérables puisqu'on avance qu'elle atteindrait 30 millions de tonnes d'ici dix ans, si l'on ajoute que d'autres pavillons de complaisance, tels que ceux du Panama, du Honduras, de Costa-Rica..., couvrent des tonnages non négligeables, on réalise la difficulté d'actions de police efficaces au regard des pollueurs.

Cependant votre Commission tient à manifester sa volonté que toutes actions soient poursuivies par le Gouvernement avec la volonté de restreindre dans la mesure de ses moyens, puis de supprimer la pollution des mers par déversements volontaires d'hydrocarbures, actions au nombre desquelles on peut imaginer la création d'une police internationale de haute mer.

Les cours d'eau sont également souillés par des rejets ou des « dépotages » clandestins de mazout, ou encore du fait de négligences coupables : pertes ou rejets de carburants, d'huiles usagées, de graisses, qui entraînés par les pluies, collectés par les égouts publics, aboutissent en définitive à la rivière.

Quant aux estuaires des fleuves, ils sont souillés par les raffineries de pétrole qui rejettent des effluents insuffisamment épurés.

La pollution par les hydrocarbures est particulièrement à redouter. Elle est dangereuse pour la santé publique d'abord car certains dérivés de pétrole sont cancérigènes.

Par ailleurs son pouvoir de dilution est tel, de même que son pouvoir d'infiltration, qu'il peut rendre impropres à la consommation des volumes d'eaux superficielles considérables ou contaminer, et pour longtemps, les nappes souterraines qu'elle a pu atteindre.

Il va sans dire que les poissons ne peuvent s'accommoder d'une eau polluée par les hydrocarbures. Au surplus ceux-ci créent à la surface libre des rivières un film qui ralentit ou interdit la réoxygénation de l'eau, compromettant de cette manière la vie ou le développement de la flore et de la faune des cours d'eau.

L'Atlas de la pollution des eaux.

Faire le point de la situation en matière de pollution paraît une nécessité dès lors que l'on entend s'attaquer à cette écume des civilisations modernes.

Et l'on imagine aussitôt d'établir un inventaire des pollutions. On l'imagine d'autant plus volontiers que déjà, fragmentairement, cet inventaire a été ébauché soit à l'initiative de certaines administrations : service des établissements classés, directions départementales de la Santé et de la Population, laboratoires départementaux d'analyses, station d'hydrobiologie appliquée de la Direction des Eaux et Forêts..., soit par les Fédérations départementales de Sociétés de pêche et de pisciculture.

Mais tout n'est pas fait, les méthodes d'introspection utilisées ne présentent pas une homogénéité telle que leurs résultats puissent être aisément exploités, et puis la pollution est un domaine si subtil, si mouvant qu'il est malaisé, à moins de mettre en place une organisation puissamment dotée en hommes et en crédits, de prendre une vue globale de la situation en un temps déterminé.

C'est en fonction de ces considérations, de cette impossibilité actuelle d'appréhender par des observations directes et généralisées les diverses manifestations de la pollution des eaux que la Commission de l'Eau au Commissariat général au Plan et le Secrétariat permanent pour les problèmes de l'eau de la Délégation de l'Amé-

nagement du Territoire ont décidé de se contenter, en première analyse, d'une vue plus schématique, plus abstraite, de la pollution. Ils ont pensé qu'il était possible, en s'appuyant sur les données statistiques, précises celles-là, de la population et des industries, de dresser l'état actuel des charges polluantes produites par les villes et par les industries ; et comme les précisions manquent quant aux moyens d'épuration appliqués aux rejets urbains, aux rejets industriels et à leur efficacité respective, les charges polluantes « de principe » ne sont affectées d'aucun coefficient d'ajustement ou de réduction.

Mais si cet atlas ne reflète pas la situation véritable, il a le très grand mérite de présenter le problème d'une manière homogène et de le rendre sensible visuellement à tous ceux qui ont le souci ou la tâche de s'attaquer au problème de la pollution.

C'est au Docteur Louis Coin, Chef de Service du Laboratoire d'Hygiène de la Ville de Paris, Président du groupe de travail de la commission de l'Eau chargé de la mise au point de l'atlas, que nous emprunterons les considérations et conclusions qui suivent.

Tout d'abord, comment apprécier la pollution ?

Le moyen le plus employé, parce que le plus précis, est l'établissement de la balance d'oxygène dans le milieu récepteur : c'est-à-dire la différence entre l'oxygène disponible dans l'eau et les besoins en oxygène correspondant à la réduction de la charge polluante, en d'autres termes, à sa neutralisation. Mais l'établissement de cette balance d'oxygène exige des mesures précises, nombreuses, effectuées sur place et répétées.

Il a donc fallu, faute de moyens d'exécution et de temps, renoncer à ces études *in vivo* et, compte tenu du but limité que l'on s'était fixé se rabattre sur une méthode certes moins précise, plus systématique, qui consiste à assimiler la charge de pollution déversée par un établissement industriel à celle que donnerait une population, dite équivalente, utilisant la même voie d'évacuation.

Déjà des déterminations « d'équivalence-habitants » avaient été faites par types d'industries (avec, bien entendu, une large « fourchette » entre les hypothèses extrêmes). Il était donc possible, soit en partant du tonnage brut de produit traité, soit du produit fini, soit même, dans certains cas, de la main-d'œuvre employée, d'évaluer l'équivalence-habitants que représente chaque industrie polluante, puis, par département, l'ensemble des effluents industriels biodégradables.

Quelles conclusions peut-on tirer de cette première analyse ?

Tout d'abord que la pollution organique générale de l'industrie, calculée en utilisant les évaluations spécifiques d'équivalence-habitants minimales, et non pas les évaluations maximales qui eussent donné, dit le docteur Coin, « des chiffres de population-équivalente dépassant l'entendement », représenterait 69 %, soit les deux tiers, et les déversements urbains 31 %, soit un tiers de la pollution totale.

Il est à signaler qu'à elles seules 12 branches d'industries sur 44 branches répertoriées couvrent 63 % du total Industries + Villes, avec le classement suivant qui ne manque pas d'intérêt :

Industries agricoles et alimentaires : sucreries, distilleries, conserveries, laiteries, etc. (3 branches groupées).	20,90 %
Gaz et cokeries.....	8,97 %
Pâtes à papier.....	6,90 %
Industrie chimique.....	6,21 %
Extraction de minerais.....	4,83 %
Textiles.....	4,14 %
Matériaux de construction.....	3,79 %
Verre et caoutchouc.....	3,45 %
Industrie des corps gras.....	2,42 %
Sidérurgie.....	1,39 %
<hr/>	
Total.....	63,00 %

Cette étude s'achève par une carte des pollutions de surface existantes qui fait apparaître le degré de pollution actuelle des rivières en les classant en quatre catégories dont les spécifications techniques correspondent à celles qui seront vraisemblablement sanctionnées par les décrets prévus au projet de loi sur la pollution et le régime des eaux.

L'auteur de ce remarquable travail insiste sur le caractère essentiel de cette carte : elle est seulement la représentation imagée de l'état actuel des pollutions des eaux de surface ; elle ne préjuge en rien le nombre ni les spécifications des catégories de classement qui pourraient être décidées.

On imagine bien que l'analyse de la question ne se termine pas avec l'étude et l'inventaire des pollutions et de leurs caractéristiques multiformes. Quelles sont en effet, au regard de la charge polluante, les possibilités d'acceptation des milieux récepteurs ?

« Il n'est pas facile, écrit le docteur Coin, de fournir des valeurs globales de cette possibilité d'acceptation car c'est un domaine où tout dépend de l'instant et du lieu, du caractère de la rivière, faune et flore, vitesse et débit, température et lumière, de l'environnement météorologique et autre, de l'espacement des apports polluants et de leur type, s'additionnant ou se neutralisant, etc. ».

Et, après avoir tenté la confrontation difficile de la demande d'oxygène résultant des pollutions et des possibilités des milieux récepteurs, il conclut qu'au moment des crues toutes les eaux résiduaires peuvent être acceptées ; que pour des débits moyens il faut déjà faire un effort d'épuration ; qu'à l'étiage enfin, le traitement complet biologique ou autre est souvent indispensable. Dans certaines circonstances même, seul l'épandage permettra de résoudre le problème.

*

* *

Nous avons fait, dans notre rapport, une large place à l'analyse de la pollution. Notre dessein était d'en mettre en lumière l'universalité et la complexité. La pollution est partout, brutale ou insidieuse : elle représente dans sa forme actuelle la lourde séquelle de notre civilisation mécanicienne, chimique, nucléaire, de nos agglutinations humaines si hâtivement constituées que les infrastructures indispensables ne sont pas en état de les recevoir et que la branche se rompt sous le poids de l'essaim. Quant au milieu récepteur, à ce réseau de cours d'eau qui irrigue et draine tout à la fois notre territoire, le secours qu'il nous apporte pour la résorption de la pollution, variable selon le lieu et mobile dans le temps, est rarement synchrone de la localisation et de la gravité de cette pollution.

Ces considérations, toutes élémentaires qu'elles soient, permettent toutefois de se rendre compte que des actions parallèles doivent être poursuivies.

En premier lieu, cela va de soi, réduction progressive des pollutions, quelle que soit leur nature et quel qu'en soit le responsable.

Conséquences directes de ce principe, deux ordres d'interventions :

— une action d'information technique des pollueurs, fondée sur l'expérimentation et la recherche appliquée ;

— un allègement des charges financières correspondant à la mise en place des installations d'épuration.

En second lieu, une étude complète des milieux récepteurs et l'aménagement des ressources en eau ; il faudra donc, d'une part, augmenter les moyens des services qui peuvent concourir à une meilleure connaissance du milieu et, d'autre part, instituer une politique de stockage des eaux d'hiver et de détection, sinon de mobilisation, des ressources souterraines encore inemployées.

En troisième lieu, enfin, il conviendra que l'Aménagement du territoire place l'élément « Eau » au premier rang des facteurs qui déterminent les options à prendre ou les refus formels à opposer à certaines initiatives. Il conviendra qu'il prenne, de l'ensemble du problème des besoins, des ressources, de la pollution, une vue à la fois exhaustive et prospective. Et cela aussi bien pour l'équilibre biologique et social des concentrations humaines que pour l'implantation rationnelle des industries nouvelles ou le développement des centres industriels existants ; aussi bien pour l'équilibre « Sol-Eau » des terroirs cultivés et la maintenance d'une agriculture facteur de stabilisation des équilibres naturels, que pour l'organisation des loisirs et la santé physique et sociale des hommes.

Répression de la pollution des eaux.

Les dispositions permettant de lutter contre la répression sont hétérogènes, car elles ont été mises en place successivement en se préoccupant de défendre, selon les nécessités du moment, soit les intérêts de la pêche, soit la santé publique, soit le domaine public fluvial, soit les droits des riverains des cours d'eau, etc.

Il en résulte une prolifération de moyens, de procédures, de sanctions souvent mal adaptées au but poursuivi, soit anodines,

donc inefficaces, soit trop rigoureuses au regard de l'infraction constatée et dont la stricte application ne peut manquer de susciter les scrupules légitimes des administrations de contrôle et de police.

L'état de dégradation de l'ensemble du réseau hydrographique français porte témoignage sinon de l'insuffisance des moyens actuels de répression de la pollution des cours d'eau, du moins des difficultés auxquelles se heurtent leur application.

Il nous a paru utile, avant d'aborder l'examen du projet de loi soumis à l'examen du Sénat, de rappeler l'essentiel des dispositions existantes.

a) *Santé publique* :

Trois articles du Code de la Santé publique doivent être évoqués :

Art. L. 2. — Règlement sanitaire.

Un règlement sanitaire établi à l'initiative du Préfet précise :

« Les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable et à la surveillance des puits, à l'évacuation des matières usées et aux conditions auxquelles doivent satisfaire les fosses d'aisance. Les sanctions sont l'amende pour contravention de police. »

Par ailleurs, les règles relatives à l'assainissement des agglomérations sont précisées par des instructions reprises dans une circulaire du 12 mai 1950.

Art. L. 20. — Protection des sources, puits, captages d'eau potable.

L'article L. 20 permet à un acte déclaratif d'utilité publique de déterminer un périmètre de protection contre la pollution de la source, de la nappe d'eau souterraine ou superficielle ou du cours d'eau utilisé pour une adduction publique d'eau potable.

« Il est interdit d'épandre sur les terrains compris dans ce périmètre des engrais humains, organiques ou chimiques, et d'y forer des puits, sans l'autorisation du Préfet. »

Les sanctions sont l'emprisonnement de onze jours à un an et (ou) l'amende de 500 à 20.000 NF.

Art. L. 47. — Protection des ouvrages
servant à l'alimentation publique.

L'article L. 47. dispose « Quiconque, par négligence ou incurie, laissera introduire des matières excrémentielles ou toute autre matière susceptible de nuire à la salubrité, dans l'eau de source, des fontaines, des puits, des citernes, conduites, aqueducs, réservoirs d'eau servant à l'alimentation publique, sera puni ».

b) *Défense des eaux du domaine public fluvial.*

Tous les déversements sont soumis à autorisation préalable de l'Administration. Les demandes sont instruites par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, Service de la Navigation, chargés de la police de ces cours d'eau.

Les sanctions sont celles de la contravention de grande voirie.

c) *Défense des cours d'eau non domaniaux.*

L'article 644 du Code civil, qui accorde au riverain le droit d'user de l'eau qui borde ou traverse son fonds, précise que ce riverain doit la rendre à la sortie de ces fonds à son cours ordinaire. De nombreux arrêts de jurisprudence font obligation à ce même riverain de ne point la rendre impropre soit à l'irrigation, soit aux usages ordinaires de la vie en l'altérant ou en la mélangeant de matières qui la corrompent.

L'article 103 du Code rural charge l'autorité administrative de la conservation et de la police de cette catégorie de cours d'eau ; et il est entendu que la défense contre les pollutions est couverte par le terme de conservation. Les préfets sont chargés par une circulaire du 1^{er} juin 1906 d'édicter des règlements de police interdisant les déversements préjudiciables aux divers usages que l'on peut faire de l'eau.

Les sanctions sont, dans ce cas, l'amende pour contravention de police.

C'est le Ministère de l'Agriculture qui est chargé de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux (Service du Génie rural).

d) *Défense de la faune piscicole.*

L'article 434-I du Code rural dispose :

« Quiconque aura jeté, déversé ou laissé écouler dans les cours d'eau, directement ou indirectement, des substances quelconques, dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nui à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire, sera puni d'une amende de 50.000 à 500.000 F et d'un emprisonnement de dix jours à un an, ou de l'une de ces deux peines seulement. »

La rigueur de cet article est nuancée par la possibilité accordée aux agents des eaux et forêts de transiger sur les délits de pêche.

Deux modes d'intervention sont possibles en matière de lutte contre la pollution : soit l'action répressive (procès-verbaux sur délits, transactions ou poursuites devant les tribunaux), soit l'action persuasive.

En vue de développer celle-ci, le Conseil supérieur de la pêche (Etablissement public national doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière) a créé un service de détection de la pollution doté de 9 camionnettes-laboratoires en vue de mettre en évidence, par des analyses précises et indiscutables, l'aggravation — ou l'amélioration — des conditions biologiques à l'aval des points de déversement des diverses usines.

Les agents d'un tel service ne peuvent engager aucune action répressive ; leur rôle se limite à appeler l'attention des responsables de la pollution sur les nuisances, que parfois ils ignorent et sous-estiment, que créent les rejets de leurs établissements.

En général cette action de persuasion porte ses fruits : c'est ainsi qu'en 1963, par exemple, plus de 500 industriels ont accepté d'améliorer l'épuration de leurs eaux résiduaires, alors que 75 seulement ne l'ont fait qu'à la suite d'une action répressive.

Les pêcheurs avaient craint un moment que le projet de loi, dont le Sénat est saisi, n'abroge l'article 434-1 leur enlevant ainsi toute possibilité d'action au regard des pollueurs. Au cours des débats à l'Assemblée Nationale, M. le Ministre des Travaux publics et des Transports a précisé qu'il n'était pas dans les intentions du Gouvernement de proposer cette fâcheuse décision.

Notons enfin que la protection de la pêche dans les eaux maritimes littorales ressort des dispositions du décret-loi du 9 janvier 1852.

e) *Législation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes :*

Le classement des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, conformément à l'article 5 de la loi du 19 décembre 1917, est justifié par les inconvénients que présentent ces établissements.

Parmi ceux-ci on relève « l'altération des eaux » et des dispositions doivent en conséquence être prises par l'exploitant pour éviter que le rejet des eaux résiduaires de son entreprise soit une source d'inconvénients pour le voisinage ou de pollution des cours d'eau, des nappes souterraines ou des puits.

Il est apparu à l'usage que l'application de ce principe, à la fois général, imprécis et absolu, soulevait des difficultés d'interprétation. C'est, dans ces conditions, qu'une très précise instruction en date du 6 juin 1953 de M. le Ministre du Commerce à MM. les Préfets, a été publiée. Cette instruction donne le détail des prescriptions à imposer pour empêcher ou réduire l'altération des eaux par les établissements classés.

Il est intéressant de noter que les prescriptions à imposer en application de cette instruction, « doivent être d'autant plus sévères que le milieu récepteur est déjà plus pollué ».

En ce qui concerne le rejet dans un milieu naturel, ce rejet ne doit pas avoir pour conséquence de changer l'équilibre biologique du milieu récepteur et notamment, si c'est une rivière, d'influer sur son classement comme rivière à salmonidés ou rivière à cyprinidés.

On voit que ces prescriptions s'appuyaient déjà, comme le projet de loi distribué sous le n° 36 l'envisage également, sur un classement des cours d'eau en fonction à la fois de leur degré de pollution et de leur affectation.

Quant aux pénalités applicables aux infractions constatées, elles ont fait l'objet de modifications importantes par la loi n° 61-842 du 2 août 1961 : les sanctions prévues sont sévères ; elles constituent, et demeurent, une arme très efficace contre la pollution provenant des établissements soumis à la loi du 19 décembre 1917.

CHAPITRE II

LE DOMAINE JURIDIQUE DES EAUX

Dans le dessein de faciliter l'examen des articles du projet de loi, nous avons pensé qu'il était utile de rappeler et de résumer sommairement la législation relative au régime des eaux.

Parmi les textes se rapportant à ce sujet nous citerons :

La loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux ;

Les lois des 29 avril 1847 et 21 juillet 1847 sur les irrigations ;

Les articles 538, 556 à 563, 640 à 645 du Code civil ;

La loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

Quelques dispositions complémentaires sont également définies par le Code rural.

Les diverses catégories d'eaux telles qu'elles sont définies par la loi du 8 avril 1898 sont les suivantes :

- a) Les eaux pluviales et les sources ;
- b) Les cours d'eau non navigables et non flottables ou flottables à bûches perdues ;
- c) Les cours d'eau navigables et flottables.

Nous ajouterons à cette énumération les eaux souterraines.

Eaux pluviales.

L'article 641 du Code civil dispose : « Tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds ». Il faut entendre par là non seulement celles qui tombent directement sur son fonds, mais aussi celles qui s'écoulent naturellement des fonds supérieurs.

Sources.

Une source appartient, en principe, au propriétaire du fonds d'émergence aussi longtemps qu'elle coule exclusivement sur ce fonds (art. 612 C. C.). Dès qu'elle s'en échappe, son régime est défini par l'article 643 du Code civil, qui dispose :

« Si, dès la sortie du fonds où elles surgissent, les eaux de source forment un cours d'eau offrant le caractère d'eaux publiques et courantes, le propriétaire ne peut les détourner de leur cours naturel au préjudice des usagers inférieurs. »

Pour que les dispositions de cet article reçoivent leur application, il faut que la source donne naissance à un cours d'eau ayant le caractère d'eaux publiques et courantes, ce qui est une question de fait ; il faut, en outre, que les propriétaires des fonds inférieurs soient des « usagers ».

Le droit d'usage d'une source confère à son propriétaire le droit d'user des eaux « à sa volonté dans les limites et pour les besoins de son héritage » (art. 642 C. C.). Il peut également les conduire sur des fonds non contigus lui appartenant (art. 123 C. R.).

Toutefois les deux paragraphes suivants du même article 642 précisent qu'il ne peut être porté préjudice ni aux fonds inférieurs ni aux habitants d'une commune, ville ou hameau.

Enfin l'article 113 du Code rural précise « qu'une dérivation des eaux d'une source (ou d'eaux souterraines, ou des eaux d'un cours d'eau non domanial) doit être autorisée par un acte déclarant les travaux d'utilité publique ».

Eaux souterraines.

Le Code civil, dans son article 552, pose le principe que la propriété du sol entraîne la propriété du dessous et, par conséquent, celle des eaux souterraines.

Des restrictions à ce droit de propriété ont été toutefois précisées par plusieurs textes législatifs ou réglementaires que nous rappelons ci-après :

a) Le décret-loi du 8 août 1935 sur la protection des eaux souterraines a pour objet de réglementer, dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, les forages,

puits ou sondages d'une profondeur supérieure à 80 mètres, avec ce double correctif que les droits acquis antérieurement à la législation nouvelle sont entièrement respectés et que rien n'est changé en deçà de la profondeur considérée, au régime actuel de liberté qui, pratiquement, donne satisfaction aux besoins des exploitations agricoles.

Il n'est pas inopportun de rappeler ici, compte tenu de l'esprit général du projet de loi dont le Sénat est actuellement saisi, quelques considérations extraites du rapport du 8 août 1935 au Président de la République :

« Dans sa séance du 22 mars 1935, la Commission de l'Administration générale, départementale et communale de la Chambre des Députés a adopté un rapport présenté par M. Maurice Foulon, Député, qui conclut à substituer au texte du Gouvernement un texte tendant au même résultat, mais conçu d'une manière assez différente. Ce texte étend à tout le territoire national les dispositions d'abord envisagées seulement pour trois départements de la région parisienne et classe toutes les eaux souterraines dans le domaine public national. »

Mais le Gouvernement, justement inquiet d'une décision aussi grave prise sans examen approfondi et sans consultation préalable du Parlement, s'en est tenu à une réglementation limitée aux trois départements de la région parisienne, en complétant le décret par un article 11 permettant d'en étendre le champ d'application aux autres départements français.

Cette possibilité a d'ailleurs été utilisée :

— par un décret en date du 3 octobre 1958 pour le Pas-de-Calais ;

— par un décret en date du 21 avril 1959 pour la Gironde, la Réunion et la Guadeloupe.

b) L'article 28 du Code des voies navigables soumet à une autorisation administrative préalable les ouvrages de captage devant être exécutés à moins de 11,70 mètres de la limite des cours d'eau du domaine public.

c) Les prélèvements d'eaux dans les nappes alluviales, lorsqu'ils ont une influence sur le régime des cours d'eau navigables ou non navigables sont soumis au contrôle de l'administration compétente.

Cours d'eau non domaniaux.

De la loi du 8 avril 1898, reprise dans le Livre 1^{er}, Titre III du Code rural, il ressort que :

— le lit des cours d'eau non domaniaux appartient aux propriétaires riverains ;

— l'eau n'appartient à personne tout en étant d'usage commun (*res nullius communis*) ;

— les riverains n'ont le droit d'en user que dans les limites déterminées par la loi en se conformant, le cas échéant, aux règlements et autorisations émanant de l'autorité administrative.

Le droit à l'usage de l'eau n'est d'ailleurs pas limité aux riverains :

Le public peut utiliser les eaux notamment pour le lavage du linge, l'abreuvement des animaux ; mais ces droits sont en fait très limités car ils ne peuvent être exercés que lorsque l'accès à la rive est possible par une voie publique et à la condition qu'ils ne portent pas atteinte aux droits spéciaux des riverains ;

Les *collectivités* (communes, associations syndicales, établissements publics) peuvent dériver de l'eau pour des besoins d'intérêt général (alimentation en eau, irrigation, etc...) après déclaration d'utilité publique (art. 113 du Code rural).

Elles peuvent également être autorisées à déverser l'effluent de leurs égouts dans les cours d'eau non domaniaux sous réserve de l'application des conditions précisées par l'acte de déclaration d'utilité publique (art. 112 du Code rural).

Nous nous étendrons davantage sur l'analyse des droits des *riverains* étant donné qu'ils sont souvent concernés dans le projet de loi soumis à l'examen du Parlement.

L'article 644 du Code civil dispose que « celui dont la propriété borde une eau courante, autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public par l'article 538 au titre « De la distinction des biens », peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. Celui dont cette eau traverse l'héritage, peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours ordinaire ».

Mais la jurisprudence a étendu ce droit à tous autres usages, besoins domestiques, agricoles et même industriels. Toutes ces utilisations comportent le droit d'établir des barrages, de pratiquer des saignées, de puiser l'eau au moyen de machines élévatoires.

De surcroît et pour l'exercice de ses droits à l'irrigation, le riverain dispose de la servitude d'appui, lui permettant d'appuyer sur la propriété du riverain opposé les ouvrages d'art nécessaires à sa prise d'eau (article 126 du Code rural). Il dispose également de la servitude de passage (article 123 du Code rural) qui lui permet d'utiliser son droit d'usage sur les eaux pour l'irrigation de ses propriétés non riveraines.

Le droit à l'usage de l'eau du riverain, qualifié souvent de droit de riveraineté, n'est pas une simple tolérance ou une faculté. C'est un véritable droit réel, attaché au fond mais détachable de ce fond : comme tel il est cessible, prescriptible et peut être exproprié (article 177 du Code rural).

Quelles sont, par contre, les limites de ce droit de riveraineté, ce droit qui peut être considéré comme une compensation de la charge du curage et aussi comme une incitation à une plus large utilisation des eaux ?

Tout d'abord les riverains doivent respecter les droits des riverains qui leur font face et des riverains inférieurs. Dans le premier cas ils ne peuvent détourner les eaux, ni dans le deuxième cas prélever une quantité abusive d'eau privant les autres riverains de l'exercice de leurs propres droits. En cas de difficultés, il appartient, en vertu de l'article 645 du Code civil, aux tribunaux judiciaires d'opérer un partage équitable par un règlement d'eau. Ces règlements d'eau *judiciaires* consacrent la double règle du respect de la continuité de la transmission de l'eau et de l'obligation de ne pas absorber la totalité de l'eau.

Les riverains doivent, en outre, respecter la sécurité et la salubrité publiques. Ils ne doivent pas compromettre le libre écoulement des eaux, ni altérer celles-ci. Il incombe à la police des eaux de faire respecter ces obligations fondamentales.

Conditions de l'exercice de la police des eaux non domaniales.

Cette police administrative a pour objectif d'assurer le maintien de la sécurité et la salubrité publiques en veillant au libre écoulement et à la pureté des eaux (article 103 du Code rural) ; elle doit

également pourvoir à leur équitable répartition entre les diverses catégories d'usagers (article 104 du Code rural).

Elle s'exerce à la fois par le moyen de « Règlements généraux » et par des actes individuels de police.

Les actes individuels de police, autorisations de barrages, de prises d'eau, de prélèvements d'eau ou de déversements, sont accordés par le préfet après une instruction administrative préalable. Ces autorisations ne créent aucun droit au profit du permissionnaire et notamment pas à l'encontre des tiers dont les droits « sont et demeurent réservés » ; elles sont en quelque sorte un préalable à l'exercice des droits attachés par la loi au droit de propriété.

Si le principe de l'autorisation est clair, son application est, par contre, beaucoup moins aisée.

Comment, en effet, par des actes individuels de police, en dehors du « Règlement général » dont nous parlerons plus loin, réglementer des prélèvements d'eau qui se multiplient en nombre en fonction du développement de l'irrigation de complément et en importance en raison des surfaces de plus en plus étendues arrosées, même non riveraines.

Comment concilier le respect des droits de riveraineté de chacun avec l'intérêt des autres riverains et l'intérêt général de l'écoulement des eaux et de la salubrité publique ?

Les pouvoirs de police que détient le préfet, aussi bien des articles 103 et 107 du Code rural que du Règlement de police des eaux départemental (Circ. Agriculture du 1^{er} juin 1906), sont insuffisants et limités. Dans certaines régions agricoles les besoins en eau vont devenir tels qu'il sera impossible de satisfaire, même dans la mesure des articles 644 et 645 du Code civil, à tous les prélèvements qui seront âprement revendiqués par les riverains.

C'est la raison, en particulier, pour laquelle votre Commission spéciale a si longuement débattu, pour en définitive y renoncer, de l'éventualité d'un amendement transférant à l'Etat le droit d'usage de l'eau des cours d'eau non domaniaux.

Cette analyse sommaire de moyens de police dont on pressent bien qu'ils seront très vite dépassés dans la conjoncture actuelle, confère un intérêt particulier aux « Règlements généraux ».

Les « Règlements généraux » visés à l'article 104 du Code rural, et dans certains cas les anciens règlements et les usages

locaux, ont pour fonction essentielle d'organiser la répartition des eaux entre les usagers ; fonction à caractère économique et social qui prend une importance considérable dans la conjoncture actuelle, où les besoins en eau, et singulièrement en eau agricole, croissent sans commune mesure avec l'augmentation des ressources.

Aussi bien cette question mérite réflexion dans le moment où un texte législatif nouveau s'attache au problème de la répartition des eaux.

En effet, en l'état actuel de la législation, les règlements généraux sont de la compétence du Premier Ministre statuant par décret pris après enquête en la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire sur l'avis du Conseil d'Etat siégeant en assemblée générale.

Cette procédure solennelle donne certes toutes garanties pour le respect des intérêts privés concernés ; on peut toutefois se demander si elle n'est pas exagérément lourde.

Il n'est pas sans intérêt, à cet égard, de rappeler que pour l'ensemble du réseau des cours d'eau non domaniaux qui se développe sur plus de 250.000 kilomètres, 21 règlements généraux seulement ont été publiés depuis 1898, dont 7 depuis 1920...

Certes le projet de loi dont le Parlement est saisi propose d'autres cheminements pour régler les questions délicates de répartition des eaux : classement dans les eaux domaniales, passage dans la catégorie des cours d'eau mixtes, création de zones spéciales d'aménagement des eaux. Mais, en tout état de cause, il s'agit — du moins c'est ce qui ressort des débats à l'Assemblée Nationale — d'opérations limitées et qui doivent conserver ce caractère.

C'est dans le but d'alléger les procédures, tout en conservant aux usagers les garanties nécessaires, que la Commission spéciale vous propose d'adopter une nouvelle rédaction de l'article 18 du projet de loi qui, abrogeant l'article 104 du Code rural, lui substituerait les dispositions suivantes :

« Article 104 : le régime général de ces cours d'eau est fixé, s'il y a lieu, de manière à concilier les intérêts des diverses catégories d'utilisateurs de leurs eaux avec le respect dû à la propriété et aux droits et usages antérieurement établis, après enquête d'utilité publique, par arrêté du Ministre dont relève le cours d'eau ou la section de cours d'eau. »

Grâce à cette procédure allégée, sous l'autorité directe du Ministre, on peut espérer que tous les cours d'eau où des problèmes de répartition de la ressource se posent seront progressivement dotés d'un règlement général qui permettra une gestion saine, équitable et efficace des eaux.

Un autre aspect de l'exercice de la police des eaux est celui de la surveillance de la qualité de l'eau, donc de la lutte contre la pollution.

En dehors des déversements entrant dans le champ d'application de la loi du 19 décembre 1917 sur les établissements classés, les autres déversements privés dans les cours d'eau non domaniaux font l'objet d'un arrêté préfectoral d'autorisation. Cependant, il faut reconnaître que malgré les pouvoirs généraux que la police des eaux détient de la loi du 8 avril 1898, malgré les dispositions de l'article 112 du Code rural sur le déversement des égouts communaux, malgré les instructions réitérées du Ministre de l'Agriculture chargé de la conservation des eaux, la lutte contre la pollution n'a pu être, dans le passé, menée avec l'efficacité souhaitable par le Service hydraulique.

Il faut en chercher la raison dans les sanctions dérisoires que ce service pouvait appliquer et qui n'avaient, en conséquence, aucun effet pratique. Les contraventions de simple police appliquées aux contrevenants étaient sans rapport avec les dommages causés par la pollution et surtout avec les dépenses que les coupables eussent dû engager pour éviter cette pollution. Il n'est pas étonnant que, devant l'inutilité évidente de leurs efforts, les agents du service concerné aient connu une lassitude bien excusable.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement entend régler la question irritante de la pollution des eaux, en donnant à celle-ci le caractère d'un délit correctionnel.

Cours d'eau navigables ou flottables (1).

La navigabilité et la flottabilité d'un cours d'eau sont reconnues par décrets rendus après enquête sur le rapport du Ministre des Travaux publics et des Transports.

(1) L'article 22 du projet de loi précise : les cours d'eau appartenant au domaine public sont appelés cours d'eau domaniaux.

Lorsqu'une rivière a été classée comme navigable, elle ne peut être distraite du domaine public qu'en vertu d'une loi (art. 128 de la loi du 8 avril 1910). Par contre, des procédures de radiation sont prévues qui permettent de rayer de la nomenclature des voies navigables les rivières ou portions de rivières qui ne sont plus utilisées par la navigation, tout en les maintenant dans le domaine public. Tout en allégeant les charges d'entretien de l'Etat, les cours d'eau ainsi radiés permettent de percevoir les recettes provenant de l'amodiation du droit de pêche, des redevances pour extraction de matériaux, des occupations temporaires et des prises d'eau.

Condition légale : les cours d'eau domaniaux navigables ou flottables font, aux termes de l'article 538 du Code civil et de l'article 34 de la loi du 8 avril 1898, partie du domaine public de l'Etat depuis le point où ils commencent à être navigables ou flottables jusqu'à leur embouchure.

La consistance du domaine public fluvial est précisée par l'article 1^{er} du Code des Voies navigables.

La consistance du domaine public fluvial est précisée par l'article 1^{er} du Code des Voies navigables.

Droits des riverains : les riverains n'ont aucun droit de propriété sur le lit du cours d'eau, sauf l'application des articles 556 et 557 du Code civil relatifs aux alluvions et relais.

Ils n'ont droit ni à la propriété, ni à l'usage de l'eau, sauf droits ou concessions antérieurs à l'Edit de Moulins de 1566 ou de droits conférés par un acte de vente nationale.

Obligations des riverains : ils sont tenus à la servitude de halage et de marchepied. Il leur est interdit d'extraire, sans autorisation spéciale, des matériaux sur leur propriété à moins de 11,70 m de la limite du cours d'eau.

Le curage est à la charge de l'Etat ; mais les riverains peuvent être tenus d'y participer lorsque, pour l'usage qu'ils sont éventuellement autorisés à faire de l'eau, ils rendent les frais de curage plus importants.

Police de la conservation des cours d'eau : elle est exercée par l'Administration des Ponts et Chaussées (Service de la Navigation). Outre la mission de veiller à la conservation de l'état matériel du cours d'eau, la police de la conservation comprend également les questions relatives aux concessions et autorisations d'utilisation des eaux.

Les autorisations sont essentiellement précaires et révocables. Aucune indemnité n'est due pour modification ou suppression des permissions sauf s'il s'agit de droits fondés en titre parce que antérieurs à l'Edit de Moulins de 1566 qui a prononcé l'inaliénabilité du domaine public, ou résultant des ventes nationales faites après 1789 en vertu des Constitutions de l'An III et de l'An VIII.

Police de la pêche : le droit de pêche appartient à l'Etat ; il est inaliénable et imprescriptible.

L'Etat peut seulement concéder ce droit à titre temporaire ; il l'affermé par lots en adjudication publique.

L'exploitation de la pêche est placée, selon que les cours d'eau sont canalisés ou non, dans les attributions du Ministre des Travaux publics (Administration des Ponts et Chaussées) ou du Ministre de l'Agriculture (Administration des Eaux et Forêts).

CHAPITRE III

LES ORGANISMES CHARGES DES PROBLEMES DE L'EAU

La complexité des problèmes de l'eau : besoins, ressources, pollution, leur dispersion sur l'ensemble du territoire, les interférences qui se manifestent entre eux, qu'il s'agisse de prélèvements ou de pollution, tant d'autres facteurs encore de diversité et d'imbrications nécessitaient la mise en place, aux divers niveaux, d'organismes d'étude, de confrontation, de proposition et de décision.

La programmation dans le domaine de l'eau est une œuvre commune qui exige, pour être fructueuse, la connaissance appropriée des besoins, une vue précise de leur évolution, l'appréciation des ressources en volume et en qualité, ce qui pose implicitement le problème de la pollution et de la régénération des eaux, le sens enfin de l'aménagement du territoire au sens large du terme.

Déjà en 1962 dans le rapport sur l'eau de la Commission des Affaires économiques et du Plan, quelques lignes avaient été consacrées aux moyens de réflexion et de programmation déjà en place à l'époque. Nous reprendrons, en la complétant, l'analyse trop sommaire qui avait été faite alors.

Le Comité interministériel permanent.

Le souci du Gouvernement a été, en premier lieu, d'instituer entre les départements ministériels intéressés aux problèmes de l'eau, une liaison permanente, pour une parfaite coordination sur le plan de l'action régionale et de l'aménagement du territoire. Le Comité interministériel permanent a été créé par le décret n° 60-1219 du 19 novembre 1960, suivi des décrets n° 61-728 du 6 juillet 1961 et n° 63-914 du 14 février 1963.

Le Délégué à l'Aménagement du territoire assure, par délégation du Premier Ministre, la présidence du Comité interministériel permanent ; il est assisté d'un Secrétariat interministériel permanent.

Les organismes régionaux.

Ils comprennent, d'une part, des Comités consultatifs interdépartementaux et, d'autre part, des Comités techniques.

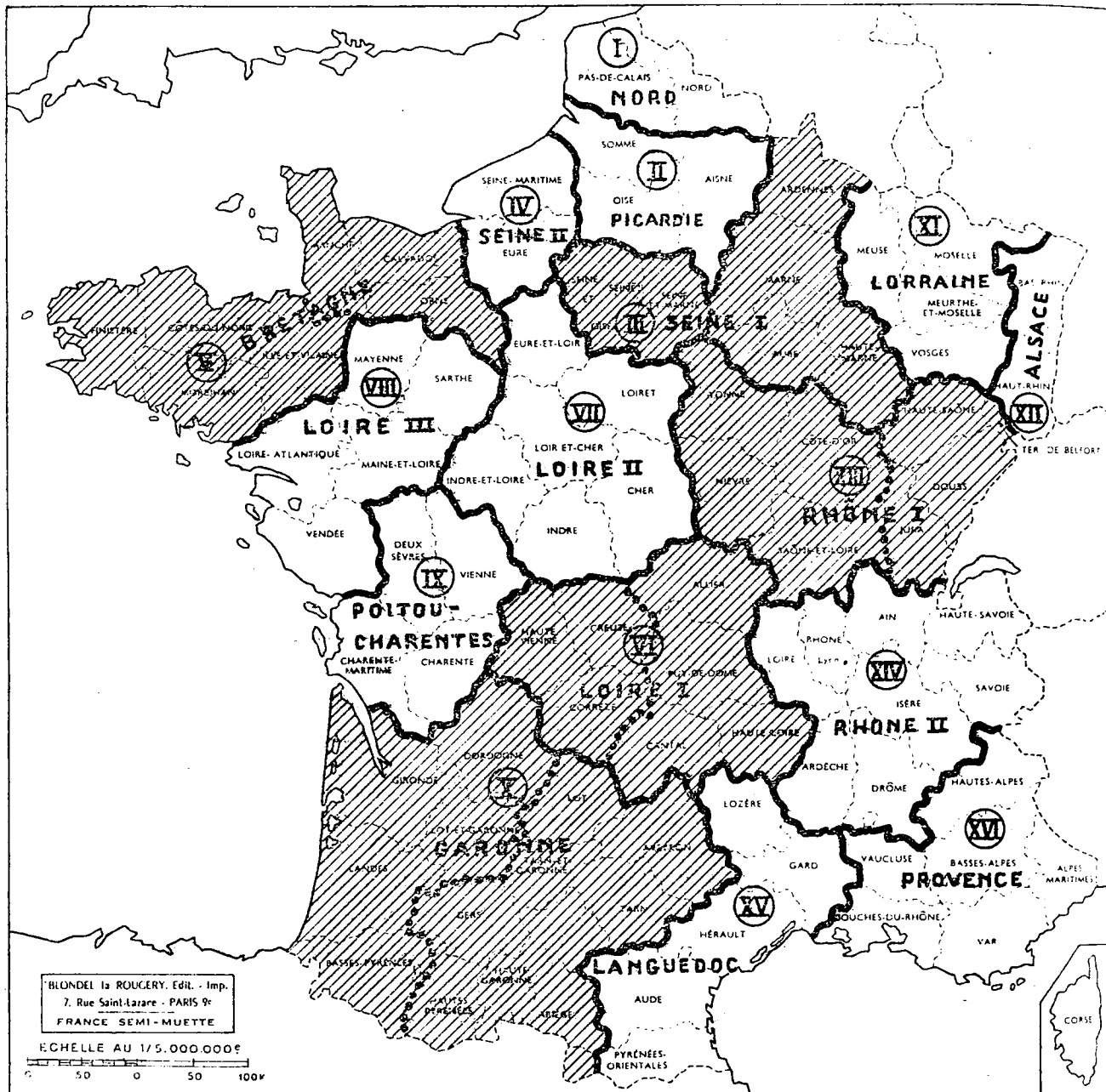
a) Comités consultatifs interdépartementaux.

Leur vocation est de permettre aux intéressés (collectivités locales et principales branches d'activité économique) de participer à l'étude de tel ou tel problème régional de l'eau. Leur périmètre d'action est, en principe, celui de l'une des seize zones de coordination de l'eau ; mais des dérogations à cette règle pourront être commandées par des considérations d'ordre hydrographique ou économique. Par exemple, la zone de coordination n° XIII-Rhône I a donné lieu à la création de deux Comités consultatifs interdépartementaux, l'un pour la circonscription d'action régionale Bourgogne, l'autre pour la circonscription d'action régionale Franche-Comté. Autre exemple : la zone de coordination n° XVI-Provence a été dotée d'un Comité consultatif interdépartemental qui couvre toute la zone moins les Alpes-Maritimes et la Corse ; par contre, chacun de ces départements a été érigé en Comité consultatif départemental. Ajoutons que la mission des Comités consultatifs peut être limitée dans le temps.

Les travaux de ces Comités paraissent devoir présenter beaucoup d'intérêt en raison même des compétences de tous ordres qui s'y trouvent associées pour l'étude des problèmes de l'eau — mieux, une politique régionale de l'eau ne se conçoit guère sans eux. *On peut regretter que leur mise au travail ne soit pas encore faite alors que la plupart sont constitués, certains depuis plus d'une année.*

b) Comités techniques.

Les Comités techniques sont mis en place dans le cadre des zones de coordination de l'eau ; leur mission est permanente. Ce sont essentiellement des organismes à caractère administratif qui rassemblent des *techniciens* issus de chacun des Services de police et de gestion des eaux : Génie rural, Ponts et Chaussées, Mines, Circonscriptions électriques, Eaux et Forêts, Aménagement du Territoire. Etablissements classés, Santé publique, Université.



Les 16 zones de coordination de l'eau
(en grisé : les zones de coordination englobant 2 circonscriptions d'action régionale).

Les zones de coordination :

- | | |
|------------------|-----------------------|
| I. Nord. | IX. Poitou-Charentes. |
| II. Picardie. | X. Garonne. |
| III. Seine-I. | XI. Lorraine. |
| IV. Seine-II. | XII. Alsace. |
| V. Bretagne. | XIII. Rhône-I. |
| VI. Loire-I. | XIV. Rhône-II. |
| VII. Loire-II. | XV. Languedoc. |
| VIII. Loire-III. | XVI. Provence. |

Les circonscriptions d'action régionales correspondantes :

- | | |
|---------------------------------|---------------------------------|
| Nord. | Poitou-Charentes. |
| Picardie. | Aquitaine et Midi-Pyrénées. |
| Région parisienne et Champagne. | Lorraine. |
| Haute-Normandie. | Alsace. |
| Basse-Normandie et Bretagne. | Franche-Comté et Bourgogne. |
| Limousin et Auvergne. | Rhône-Alpes. |
| Centre. | Languedoc. |
| Pays de la Loire. | Provence - Côte d'Azur - Corse. |

Les missions assignées au Comité technique sont du domaine des études et ont pour but de permettre aux autorités investies de pouvoirs de décision de statuer en connaissance de cause.

La réunion permanente interservices que constitue le Comité doit notamment permettre de :

Coordonner, intensifier et susciter éventuellement les études nécessaires à l'établissement de l'inventaire des ressources en eau ainsi qu'à la connaissance des consommations actuelles et prévisibles des divers usagers et des phénomènes parallèles de pollution ;

Provoquer la confrontation des programmes d'aménagement des ressources et d'utilisation des eaux, et éventuellement les harmoniser ;

Suivre l'exécution des programmes et pour cela assurer l'information mutuelle sur toutes les opérations projetées ;

Réunir toutes les informations sur la documentation, veiller à son exploitation et à sa mise à la disposition des intéressés.

Une récente circulaire émanant conjointement du Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau et de la Commission de l'eau associe les Comités techniques d'une manière très accentuée à la préparation du V^e Plan (1966-1970).

Les Comités techniques peuvent demander la participation financière des collectivités locales, établissements publics, associations d'industriels, etc., à la réalisation des études nécessaires menées par les différents organismes intéressés.

Les organismes départementaux.

A l'échelon du département, et sans que l'on puisse intégrer spécifiquement ces services à compétence départementale dans les structures générales de lutte contre la pollution, il convient cependant de rappeler que le préfet dispose de moyens importants d'information, de contrôle et de répression des pollutions.

Nous citerons, sauf erreur ou omission :

Le Service des Ponts et Chaussées :

- a) Service de la navigation pour le domaine public fluvial ;
- b) Service hydraulique — assuré par le Service ordinaire — pour le contrôle de certains cours d'eau non domaniaux.

Le Service du Génie Rural pour l'ensemble des cours d'eau non domaniaux.

Le Service des Eaux et Forêts pour la défense des intérêts piscicoles.

Le Service des Mines pour certaines eaux souterraines.

Le Service des Etablissements classés.

La Station départementale agronomique et, dans certains cas, le Laboratoire départemental d'analyses et de contrôle des eaux.

La Direction départementale de la Santé et de la Population.

Le Service départemental de la Construction dans les agglomérations urbaines et les zones industrielles.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une circulaire du Ministre de l'Industrie et du Commerce, en date du 6 juin 1953, a prévu la mise en place de commissions chargées d'étudier l'aspect technique de la pollution des eaux. La plupart des départements ont effectivement créé des « Commissions de lutte contre la pollution des eaux » qui comprennent :

Des représentants du Conseil général et des élus locaux ;

Les Chefs de Service départementaux intéressés : Navigation, Ponts et Chaussées, Génie Rural, Eaux et Forêts, Etablissements classés, Santé publique, etc. ;

Le Directeur de la Station agronomique ;

Les représentants des Fédérations et Groupements de pêcheurs ;

Les représentants de l'industrie ;

Des représentants du tourisme, du camping et du caravanning, ainsi que des syndicats d'initiative, etc.

L'efficacité de ces commissions est certainement conditionnée par l'acuité plus ou moins grande des problèmes locaux de pollution, et aussi par la volonté d'action et l'activité de leur président. Dans certains départements les premiers résultats n'ont pas été négligeables : ils se traduisent par exemple :

Par la mise en place de moyens de jaugeage des cours d'eau (financés par le budget départemental) ;

Par une surveillance accrue des points de déversement et de la composition des effluents ;

Par l'établissement d'un inventaire des pollutions ;

Par l'établissement d'une carte départementale des pollutions ;

Par l'étude de procédés d'épuration à conseiller pour certaines catégories d'établissements industriels, etc. ;

Par l'examen attentif — au titre de la ressource en eau et des pollutions — des dossiers d'implantation d'usines nouvelles.

Les Conférences administratives régionales (1).

Celles-ci, dont la mission générale précisée par le décret du 14 mars 1964 est l'élaboration et l'exécution des plans d'expansion régionale, peuvent avoir à connaître de certains problèmes dans le domaine de l'eau.

Dans ce cas et lorsque de tels problèmes figurent à l'ordre du jour de la Conférence, le secrétariat du Comité technique concerné est convoqué aux réunions pour y être entendu. Par ailleurs, les Conférences administratives régionales doivent guider et suivre l'action des Comités techniques.

La Commission de l'eau.

La Commission de l'eau, créée par l'arrêté du 24 juillet 1959, œuvre dans le cadre du Commissariat Général au Plan.

Elle rassemble des hauts fonctionnaires représentant les départements ministériels intéressés et de nombreuses personnalités connues pour leur compétence dans le domaine de l'eau.

On lui doit des études administratives, juridiques et techniques d'une qualité incontestée. Le projet de loi sur le régime des eaux, leur répartition et leur protection contre la pollution, est l'œuvre de la Commission de l'eau ; il est équitable de reconnaître que les études préparatoires et la mise au point du projet de loi proposé au Gouvernement ont été menées avec une conscience et une compétence hors de pair.

La Commission de l'eau et les groupes spécialisés qu'elle a constitués apporteront au Gouvernement, nous n'en doutons pas, d'autres études de haute qualité et des vues originales dans tous les domaines concernés par l'eau.

*
* *

(1) Nouvelle dénomination des Conférences interdépartementales (décret du 14 mars 1964).

Analyse de l'organisation générale projetée.

Il convient, semble-t-il, après cette énumération descriptive, limitée à l'essentiel des organismes mis en place pour aboutir à une exacte connaissance des problèmes de l'eau, au choix et à l'application de solutions rationnelles, d'en faire une analyse rapide dégageant leur vocation propre et l'articulation du système.

L'esprit général des textes intervenus dans ce domaine est à l'évidence une tendance à la régionalisation des actions d'équipement ou de lutte contre la pollution et à leur coordination sous l'égide du Délégué à l'Aménagement du Territoire qui relève directement du Premier Ministre. Nous noterons au passage qu'il est chargé en particulier, par délégation du Premier Ministre, d'assurer la direction des travaux du Comité interministériel permanent pour les problèmes de l'eau, cette mission se raccordant avec celle, plus générale, de préparation des délibérations du Comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Cette politique de régionalisation, de déconcentration, est également marquée par le refus du Gouvernement de mettre en place un organisme national chargé des études et des travaux nécessaires dans le domaine de l'eau et auquel seraient accordés les moyens financiers nécessaires. Le Gouvernement estime que c'est à l'échelon régional, et parfois même local, que la connaissance des problèmes est la plus précise, que la psychologie des hommes est la mieux perçue, que l'interpénétration et l'imbrication des facteurs techniques et économiques est appréciée avec le plus de discernement. Il juge aussi que les collectivités locales marquent toujours autant de goût pour les initiatives qui tendent au Bien public et qu'il convient donc de laisser ces initiatives s'employer au mieux. C'est pourquoi les articles 9 et 10 du projet de loi font une si large place aux départements, aux collectivités locales, à leurs groupements, aux Syndicats mixtes.

L'organigramme de ces structures générales se schématise ainsi :

Au sommet de la pyramide, l'Exécutif s'exprime par le Comité interministériel permanent pour les problèmes de l'eau et par le Délégué à l'Aménagement du territoire. La permanence des actions de coordination est assurée par le « Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau ».

A l'échelon de l'exécution, c'est-à-dire selon le cas, la lutte contre la pollution, l'aménagement des bassins ou des cours d'eau, la conservation ou l'augmentation de la ressource, la gestion de celle-ci en fonction des besoins de la santé publique et de l'économie, nous trouvons les divers types d'organismes prévus par la loi : les collectivités locales étant davantage orientées vers les installations d'épuration des eaux et les aménagements concomitants, les établissements publics administratifs, au contraire, s'attachent en priorité à la gestion de la ressource.

La liaison entre le sommet et les organismes de base est pérennisée par les Comités techniques institués à l'échelle de chacune des 16 zones de coordination de l'eau. Ils sont le point de passage obligé des instructions en provenance du Délégué à l'Aménagement du territoire et essentiellement du Secrétariat permanent ; ils effectuent ou orientent les études et les recherches de toute nature dans la zone de coordination qu'ils représentent et en communiquent les résultats au Secrétariat permanent ; ils sont les conseils techniques des collectivités et établissements de base.

Ils assistent les Comités consultatifs interdépartementaux dans leur tâche qui consiste essentiellement à analyser les problèmes de l'eau, ressources et pollutions, qui se posent dans leur zone. Ces Comités, à l'opposé des Comités techniques, ne comprennent que des élus et des représentants des activités professionnelles concernées.

Enfin, les Conférences administratives régionales — dont l'objectif essentiel est l'orientation et la définition des programmes généraux d'équipement à l'échelle de la région du programme ou mieux de la Circonscription d'action régionale — sont, bien entendu, saisies des programmes de coordination en matière d'eau.

Comités consultatifs de bassin.

Certains membres de la Commission spéciale se sont préoccupés de l'absence d'organisme national ou régional qui, prenant une vue exhaustive des problèmes de l'eau coordonnerait l'action des collectivités de base.

Nous avons souhaité, dans une première approche de cette question, et cela dès le début des travaux de la Commission spéciale,

que le groupe restreint d'éminents fonctionnaires techniques qui anime actuellement le Secrétariat permanent vît sa mission étendue à la fois aux actions de coordination et à la recherche appliquée.

On pouvait trouver dans cette formule, valable pour une première période de mise en place des nouvelles structures, un support commode, efficace qui, au surplus, n'exigeait pas la mobilisation de crédits importants. Pour ce qui concerne les actions de recherche appliquée, nous développons d'ailleurs notre pensée à la page 89 et suivantes du présent rapport.

Notre position trouvait également sa justification dans le fait que des liaisons administratives et techniques existent déjà entre les collectivités de base et le sommet de la hiérarchie par l'intermédiaire des Préfets de départements, du Préfet de région, des Comités techniques, sans oublier l'intervention des Comités consultatifs interdépartementaux, intervention dont le caractère pragmatique au plan économique comme au plan politique et humain doit être considérée avec beaucoup d'intérêt.

Pour répondre à la mission que nous avait confiée la Commission spéciale et pour tenter de résoudre le problème de la coordination des initiatives et des réalisations, nous avons successivement considéré trois solutions possibles :

1° On pourrait envisager une coordination au sommet en y installant un Comité consultatif national, une sorte de Commission de l'eau, mais poursuivant un objectif qui ne serait plus d'études générales et de programmation. Mais ce qui est possible et valable pour la Commission de l'eau à laquelle on demande des études orientées sur un sujet précis, n'est plus concevable lorsqu'il s'agit d'appréhender le vaste et mouvant problème d'une infinité de « cas » et de leur susciter des solutions individuelles dans le cadre d'une action générale et coordonnée. Un tel Comité national serait trop éloigné des terrains d'opérations, trop coupé du concret pour avoir une vue précise et valable des problèmes locaux.

Par ailleurs, sa composition, nécessairement hétérogène, lui permettrait malaisément d'arrêter une doctrine et de l'appliquer avec, à la fois, la rigueur et la souplesse désirables.

Enfin, le Gouvernement a manifesté sa préférence pour la régionalisation : il ne serait pas logique de proposer au contraire une solution de centralisation.

2° Il ne serait certes pas aberrant de choisir, comme unité de coordination, la circonscription d'action régionale.

La structure administrative existe : la compétence étendue et l'autorité donnée au préfet de région, la présence, au chef-lieu de circonscription, de la « Conférence administrative régionale » pour ce qui est des problèmes généraux ; celle du Comité consultatif interdépartemental et du Comité technique pour les problèmes spécifiques de l'eau, tout cela donne une infrastructure excellente à toute action prospective et de coordination, à toute politique d'incitation, à toute action de soutien et de conseil des collectivités de base.

Tous les éléments sont réunis au chef-lieu de région pour une bonne et utile action en profondeur. Mais, hélas ! nous n'en sommes qu'au stade de la région. Qui coordonnera l'action des régions dans le cadre du bassin ?

3° Venons-en donc à cette entité, satisfaisante pour l'esprit, dès lors que l'on parle d'aménagements hydrauliques et qui est le bassin hydrographique ; mais notons aussitôt son point faible : il ne correspond à aucune organisation administrative et n'a de ce fait aucun lien direct avec les administrations régionales ou départementales. Bien plus, les limites du bassin hydrographique ne coïncident pas avec les limites administratives des régions, de sorte que de nombreuses circonscriptions régionales administratives sont écartelées entre deux ou trois bassins hydrographiques.

C'est cependant à la notion de bassin que s'est ralliée votre Commission spéciale, estimant que dans une telle affaire c'est le point de vue technique qui est prééminent et que cette considération doit primer toutes les autres.

Elle suggère que soient constitués par décret des Comités consultatifs de bassin composés dans le même esprit que les Comités consultatifs interdépartementaux, de représentants des collectivités locales et des principales branches d'activité économique ainsi que de représentants des pêcheurs en y adjoignant les Présidents des Comités consultatifs interdépartementaux en exercice dans le périmètre du bassin.

Les Comités techniques compris dans la circonscription territoriale du Comité de bassin seraient représentés dans ce Comité, chacun en ce qui le concerne, par son Président qui, nous le rappelons, est un haut fonctionnaire d'un Corps technique de l'Etat.

Les Comités consultatifs de bassin seraient constitués à titre permanent.

La mission permanente du Comité consultatif de bassin pourrait être :

a) De se saisir de tous les problèmes généraux qui se posent dans le périmètre du bassin pour les ordonner en programmes cohérents ;

b) D'inciter les Comités consultatifs interdépartementaux à approfondir l'étude de tel ou tel problème qui concerne particulièrement leur région ; bien entendu des thèmes identiques seront proposés aux Comités techniques intéressés ;

c) De susciter, en tant que de besoin, la création des organismes de base chargés de la lutte contre la pollution et des aménagements hydrauliques connexes dans l'esprit de l'article 10 du projet de loi et de l'article 175 du Code rural ;

d) Plus généralement de définir une politique de l'eau dans le bassin concerné.

Quant à la coordination au sommet, à cette convergence nécessaire des informations, des initiatives, des résultats en provenance de l'échelon de bassin, elle continuerait d'être assurée par le Secrétariat permanent pour les problèmes de l'eau, dans sa structure actuelle, avec ses cadres actuels, puisque, aussi bien, il a fait preuve de son efficacité et de son dynamisme.

DEUXIEME PARTIE

ANALYSE DES DISPOSITIONS GENERALES DU PROJET DE LOI

Les lignes directrices du projet.

C'est à la tribune de l'Assemblée Nationale que M. le Ministre des Travaux Publics et des Transports a défini les lignes directrices de la politique de l'eau que propose le Gouvernement.

Compte tenu des perspectives de développement de la consommation et du chiffre estimé des ressources, il y a lieu, à la fois, de lutter contre la pollution qui amenuise les ressources, gêne l'économie et menace la santé publique et, d'autre part, d'accroître le volume des ressources en eau et d'en assurer une répartition satisfaisante.

Au surplus, l'aménagement du territoire ne peut plus être conçu sans que soit pris en compte le facteur « qualité des eaux », et la lutte contre la pollution, considérée comme un élément de l'organisation économique d'une région implique la *solidarité des usagers* bien plus qu'une opposition stérile entre ceux-ci. Cette solidarité de fait, le Ministre veut la voir transcrite clairement dans les dispositions législatives, réglementaires et financières.

Les solutions proposées par le Gouvernement, pour une action contre la pollution (titre I^{er} du projet de loi), se résument ainsi :

a) Poursuivre une action continue et coordonnée, par bassin hydrographique, par cours d'eau ou section de cours d'eau, pour épurer les eaux des collectivités publiques et des industries existantes, et veiller très strictement à ce que les projets de développement ou de création des réseaux urbains d'assainissement ainsi que d'établissements industriels comportent une installation d'épuration des eaux usées ;

b) Mettre en place des organismes qui réaliseront les études et les travaux correspondants et en assureront ultérieurement l'exploitation ;

c) Poursuivre sans délai, sur les rivières de catégorie inférieure, le groupement des intéressés en établissements publics ;

d) Instituer un classement des cours d'eau, correspondant à leur vocation générale et en fonction de leur état actuel de pollution ; le Ministre précise en particulier que le classement ne sera pas définitif et sera revisable au fur et à mesure que progressera la technique d'épuration des eaux ;

e) Mener à bien des efforts constants dans le domaine de la recherche ;

f) Soumettre à redevance les déversements d'eaux usées afin que soit couvert par chaque pollueur le préjudice qu'il cause à l'économie générale ; cette charge financière constituera d'ailleurs pour lui la meilleure incitation à épurer ses eaux usées ;

g) Accroître les approvisionnements en eau et de combler les déficits d'été en reportant sur cette période les excédents d'automne et de printemps ;

h) Résoudre les problèmes qui peuvent se poser sur le plan de la conservation des ressources en eau par des moyens juridiques tels que la création des cours d'eau mixtes et le classement de cours d'eau non domaniaux dans le domaine public de l'Etat ;

i) Enfin, créer des zones spéciales d'aménagement des eaux, qui permettront de procéder « à un véritable remembrement des droits d'usage dans le cadre d'un programme conçu pour satisfaire tous les besoins publics et privés ».

Discussion des options proposées.

Avant d'aborder l'examen détaillé des articles du projet de loi, votre Commission spéciale a tout d'abord débattu des options générales qui lui étaient proposées.

Point a. — Organisation de la lutte contre la pollution.

Il paraît évident que toute action de lutte contre la pollution doit, pour être efficace au sens des intérêts supérieurs du pays, c'est-à-dire en fonction d'un aménagement judicieux du territoire, être entreprise globalement, sur un territoire présentant une certaine homogénéité, soit du point de vue hydrographique, soit sur le plan économique, ou sur celui des concentrations humaines, sans négliger pour autant les aspects dits « mineurs » et qui ne le sont pas cependant en raison de leur résonance sociale, nous voulons parler des loisirs.

De quoi s'agit-il en effet ? Très schématiquement d'assurer à l'homme plus de bien-être, une plus grande sécurité sur le plan de l'hygiène, des conditions optimales pour la valorisation de ses efforts, en bref de créer, ou recréer, pour lui un milieu présentant un équilibre général satisfaisant.

Nous retrouvons l'eau à tous les stades des activités humaines et non pas secondairement, mais au premier plan, qu'il s'agisse de l'alimentation qui exige des eaux de haute qualité, de la valorisation des loisirs qui implique des eaux non souillées, de l'agriculture qui a besoin d'eau non toxique et d'une minéralisation acceptable, de l'industrie enfin, dont les nécessités techniques sont souvent impératives.

Comment coordonner toutes ces exigences, parfois inconciliables, parfois complémentaires, compliquées encore par la notion des quantités minimales à assurer en tel ou tel point, en telle ou telle saison, sans des études générales s'appliquant à une région assez vaste et assez homogène à la fois pour que l'on puisse espérer y déceler les moyens de compensation indispensables.

C'est en fonction de ces études, à la fois statiques et prospectives, que pourra se dessiner un programme de lutte contre la pollution et de valorisation maximale des ressources, programme qui permettra, le cas échéant, d'arrêter en connaissance de cause des options en matière d'aménagement du territoire.

Le cadre de ces études, ce sera selon le cas le bassin, ou le sous-bassin ; la rivière ou la section de rivière. Mais parfois — et plus exceptionnellement d'ailleurs — le facteur « Eau », la notion

de bassin, ne seront plus l'axe obligatoire des réflexions et des études, mais au contraire l'économie générale, ou le facteur industriel, ou les concentrations humaines existantes, voire même des facteurs politiques ou historiques.

Enfin, un autre élément interviendra dans la délimitation d'une aire d'action collective. C'est la nature organique de la collectivité maître de l'œuvre. Les communes, les départements, leurs groupements sont habilités, en effet, à prendre la responsabilité des études, des travaux, de leur exploitation ultérieure ; et cela non seulement dans le domaine de la pollution, mais aussi dans celui de tous les aménagements hydrauliques (loi du 7 mars 1963). On voit de suite le champ d'action multiforme qui s'offre aux esprits généreux que hante la volonté de servir, de se consacrer à une grande œuvre de sauvetage d'une région qui s'enlise : rajeunissement de son économie, de développement de son capital démographique, social, etc.

Il convient de bien mettre l'accent sur un point important : le périmètre concerné pourra demeurer modeste, à l'échelle d'une sorte de micro-région ; c'est une des heureuses caractéristiques de ce projet de loi d'avoir maintenu aussi largement toutes les possibilités d'intervention des collectivités locales et nous aurons l'occasion de revenir sur ce point.

Le deuxième alinéa du « Point a » mérite qu'on s'y arrête et qu'on en mesure l'importance.

Nous avons unanimement déploré dans cette Assemblée l'indigence des crédits affectés à l'assainissement des collectivités et singulièrement des collectivités urbaines. Nous faisons, en effet, un sort à part aux travaux d'égout dans les communes dites rurales (population agglomérée en chef-lieu inférieure à 2.000 habitants), où la question ne se situe pas au même plan.

Cette insuffisance des moyens financiers, mis à la disposition des collectivités urbaines, condamne celles-ci à négliger le poste « épuration des eaux usées ». Et le Ministre a raison lorsqu'il déplore cet état de fait : mais l'administrateur municipal qu'il est par ailleurs, sait très bien à quels impératifs est soumise une municipalité.

Si nous parlons d'une ville qui dispose déjà d'un réseau de collecte des eaux usées et qui n'a pas de station d'épuration (c'est le cas pour 80 % de la population totale desservie), elle n'engage en

général de nouvelles dépenses au titre de l'assainissement urbain qu'en fonction d'un développement des zones d'habitat : c'est pour elle une nécessité impérieuse et urgente de collecter et d'évacuer les eaux usées de cette population nouvelle.

Si la commune n'a pu être inscrite à un programme du Ministère de l'Intérieur, elle est peu tentée d'alourdir davantage encore ses investissements en construisant une station d'épuration. Si elle a eu la chance de bénéficier d'une inscription, le programme subventionné se limitait sans doute à l'extension du réseau de collecte et n'incluait pas, sauf exception, les travaux coûteux qui eussent permis de traiter l'effluent ancien augmenté de l'effluent nouveau.

Dans les deux cas, parce que les dépenses d'assainissement et celles surtout des stations d'épuration sont d'un amortissement très lourd, on se borne à collecter les eaux et à les rejeter en l'état.

S'il s'agit d'un réseau entièrement nouveau, il est certain que le projet a été étudié en prévoyant une station d'épuration ; mais avec le fractionnement par tranches des programmes, compte tenu bien évidemment de la nécessité d'apporter au plus vite aux habitants le moyen de se débarrasser de leurs eaux usées, et aussi parce que l'institution ou le relèvement de la taxe de déversement à l'égout postule qu'un réseau convenable existe, on est amené à réaliser, par tranches successives, le réseau de collecte, en remettant à plus tard l'établissement de la station d'épuration. Pour peu que la ville connaisse un accroissement démographique constant la situation se pérennise.

Le remède à cet état de choses que les administrateurs municipaux déplorent plus que tous autres et qui deviendra chaque jour moins admissible dès lors qu'une action coercitive s'exercera contre les personnes privées responsables de pollutions, se résume en deux propositions :

1. Un programme de rattrapage des carences sera dressé à la diligence du Gouvernement ; le financement de ce programme spécial d'épuration, à caractère prioritaire, fera l'objet des dotations budgétaires nécessaires dans le cadre d'un programme pluri-annuel dont la durée est à étudier ;

2. Un crédit budgétaire, *distinct du précédent*, serait consacré :
 - a) Aux extensions des réseaux de collecte urbains lorsque ceux-ci disposeront d'une station d'épuration reconnue apte à recevoir et à traiter correctement l'ensemble de l'effluent.
 - b) Aux projets nouveaux, la première tranche d'exécution comprenant *obligatoirement* les installations d'épuration.

Par ailleurs, la Commission spéciale souhaiterait que le Gouvernement informât le Parlement, chaque année, à l'occasion du dépôt de la loi de Finances, de l'évolution de la situation dans le domaine de l'assainissement urbain en distinguant essentiellement les crédits utilisés pour les stations d'épuration et leurs annexes de ceux qui ont été affectés au réseau de collecte proprement dit.

La Commission se déclarerait plus satisfaite encore si une loi de programme portant sur l'assainissement urbain pouvait être étudiée dans le cadre du V^e Plan.

Point b. — Mise en place des organismes d'intervention.

Les départements, les communes, leurs groupements, les syndicats mixtes, des établissements publics administratifs peuvent prendre en charge l'étude, l'exécution, l'exploitation des actions et travaux de lutte contre la pollution. Des décrets en Conseil d'Etat peuvent leur ouvrir le droit de percevoir des redevances. Le projet de loi ne parle pas des sociétés d'économie mixte ; mais il ne les exclut pas non plus. Cette possibilité reste donc ouverte ; mais la possibilité de percevoir des redevances n'est pas reconnue par la loi à ce type de groupement.

Le texte arrêté par votre Commission a, dans le domaine des organismes habilités à lutter contre la pollution, modifié matériellement la présentation des articles. Demeurant d'ailleurs dans l'esprit déjà manifesté par l'Assemblée Nationale, elle a tenu à souligner l'audience qu'elle accorde et l'intérêt qu'elle porte aux collectivités locales et à leurs groupements. Lorsqu'il s'agira, en effet, d'aménagements à leur mesure, il est démontré que leur connaissance des situations locales, leur sens de l'intérêt général sans méconnaître le bien-fondé des intérêts particuliers, l'interpénétration des familles professionnelles et sociales qui se manifeste

chaque jour sous leurs yeux, la psychologie même de la région concernée, leur permettront de poursuivre au mieux leur tâche et aux moindres frais.

Il reste, bien entendu, que certains problèmes plus vastes ou plus aigus, impliquent la mise en œuvre d'autres formules juridiques : sociétés d'économie mixte et surtout établissements publics administratifs. Ces solutions de caractère très différent trouveront leur place où il conviendra. Et pour permettre à nos collègues d'être mieux informés, s'ils le désirent, de la structure juridique des établissements publics administratifs, nous joignons en annexe une note qui donne les précisions souhaitables.

Point c. — Etablissements publics administratifs.

Corollaire du développement précédent, le Point c) pose, en principe, que des établissements publics administratifs seront créés sans délai sur les rivières de classe inférieure. Compte tenu des garanties que le projet de loi, amendé par l'Assemblée Nationale apporte dans le domaine de la mise en place autoritaire, sous le contrôle du Conseil d'Etat, d'un Etablissement public, en particulier sur le plan de la consultation préalable de l'ensemble des intéressés, et de la composition de son Comité directeur, votre Commission spéciale ne formule pas d'objection majeure. Elle admet qu'il s'agit de véritables opérations de sauvetage qu'il faut mener rapidement avec clairvoyance et autorité. Elle imagine que, dans cette optique, la puissance publique tiendra à donner à ces établissements publics les moyens de tous ordres, y compris les moyens financiers adéquats, leur permettant, d'abord de stopper la pollution, puis de la faire rétrograder. Elle compte bien que la puissance publique voudra cependant, avant décision, s'assurer que des initiatives locales n'auraient pas souhaité se manifester et s'attacher à la solution du problème, et peut-être leur offrir un délai de mise en place ; en tout cas les associer largement à la gestion par une importante représentation au sein du Comité directeur.

Point d. — Classement catégoriel des cours d'eau.

Nous touchons là à un des points névralgiques du projet de loi. Faut-il instituer un classement catégoriel ? Faut-il, au contraire, ainsi que le souhaite le monde de la pêche, interdire toute pollution,

par tous moyens appropriés, dans tous les cours d'eau : ne plus polluer l'eau qui coule, c'est simple, c'est net.

Nous ne pensons pas cependant que cette formule, sans nuances, soit vraiment la bonne solution ; à la rigueur pourrait-elle s'envisager si l'on prenait le problème à l'origine, encore que les spécialistes s'accordent à dire qu'à moins d'investissements fort onéreux il soit malaisé d'atteindre une épuration dépassant 90 %, ce qui laisse à penser que si la dilution n'est pas suffisante, les pollutions s'additionnant, on en arriverait vite à une pollution massive.

Du rapport de présentation issu de la Commission de l'eau du Commissariat au Plan, nous extrayons ces considérations qui nous paraissent excellentes :

« L'institution des catégories dans la loi a été délibérément voulue, de même qu'a été voulue la procédure dynamique de classement définie par le deuxième alinéa. Il faut, en effet, que le problème de la qualité des eaux apparaisse aux yeux du public, des principaux usagers intéressés, comme leur problème, et non pas comme une formalité parmi d'autres dans les maquis de la procédure administrative.

« Il le faut d'autant plus que l'ensemble des dispositions, et notamment ce classement, vise un but dynamique et que la raison essentielle qui motive cette institution est de permettre de proclamer un jour solennellement la remontée d'un cours d'eau d'une classe dans la classe supérieure et *de faire converger tous les moyens techniques et financiers* dans cette remontée. Les facilités financières que l'Etat pourrait être amené à accorder pour les opérations de lutte contre la pollution devraient être la conséquence du décret qui déciderait la remontée d'un cours d'eau. On éviterait ainsi un saupoudrage inefficace. »

C'est dans cette perspective qu'il a été envisagé de créer quatre catégories de cours d'eau.

Leurs spécifications exactes seront définies par un décret sur les bases suivantes : la qualité des eaux de la première catégorie correspond à celle de la première catégorie au sens de l'article 431-8° du Code rural, c'est-à-dire qu'elle permet la vie des truites.

Les qualités des eaux des deuxième et troisième catégories, moins parfaites, autorisent la vie des cyprinidés. La qualité des eaux de la quatrième est moins bonne, mais la vie des poissons y reste possible. Il ne s'agit donc pas de véritables égouts qui

seraient soumis à la réglementation courante des égouts et échapperaient par là même à la classification. A l'autre extrémité de l'échelle, il est possible que les conditions qui seront imposées à l'intérieur des parcs nationaux soient plus sévères que celles prévues dans la première catégorie : les cours d'eau des Parcs nationaux échapperaient ainsi à la classification.

De tout ceci il ressort que le système du classement catégoriel auquel, après un échange de vue très actif, votre Commission s'est ralliée, se veut prospectif dans ses finalités, souple dans son application et organiquement dynamique.

Il est prospectif en ce sens qu'il entend poursuivre la lutte contre la pollution et la régénération des eaux non par une action répressive, coup par coup, mais en fonction même des besoins constatés, de leur évolution, des prévisions à longue échéance de l'aménagement du territoire. Aménager un territoire c'est rechercher pour lui les solutions optimales pour une mise en valeur intégrale ; cela postule que bien des préalables soient satisfaits : l'eau en est un, et non des moindres. C'est en fonction des qualités de l'eau, des quantités mobilisables, en fonction aussi des prévisions de régénération en qualité et parfois d'accroissement des ressources locales ou de transferts extérieurs que pourra s'esquisser le programme d'aménagement et, *a contrario*, ce sont les perspectives de ce programme qui influenceront sur la politique de l'eau dans la région considérée.

Il est souple en ce sens qu'il prévoit obtenir de bon gré des résultats auxquels, à ce jour, la répression n'a pu atteindre ; souple aussi par le contact qu'il postule entre responsables publics et privés au sein des mêmes organismes de gestion et dont on peut attendre des initiatives heureuses et des solutions judicieuses ; souple, en mettant au service de tous l'expérience de chacun, en créant une solidarité vivante et durable entre les usagers du même cours d'eau.

Dynamique, enfin, il entend l'être en instituant le principe, inscrit dans la loi, de la « remontée » de classe instituée par décret en Conseil d'Etat. D'aucuns font sur ce point un procès d'intention au Gouvernement arguant que cette disposition de la loi restera lettre morte. Votre Commission ne pouvait vouloir ignorer cet état d'esprit assez répandu et elle a entendu, sur ce point particulier, M. le Ministre des Travaux Publics et des Transports. Celui-ci a confirmé la volonté du Gouvernement de poursuivre la régénération des cours d'eau et la remontée de classe dont le

principe est posé par l'article 2 du projet de loi. Il a précisé que les critères de classement en catégories seraient ceux dont la Commission a eu connaissance lors de l'audition du docteur Louis Coin et qui sont consignés dans un tableau synoptique que nous reproduisons en annexe au présent rapport.

Au demeurant la France n'innove pas dans le domaine du classement catégoriel :

La Belgique a institué, par arrêté royal du 29 décembre 1953, trois classes d'eaux correspondant aux destinations suivantes :

- « Classe 1 : les eaux utilisées ou destinées à être utilisées pour l'approvisionnement du pays en eau potable ;
- « Classe 2 : les eaux utilisées pour la pêche ou pour l'abreuvement des animaux ;
- « Classe 3 : les eaux utilisées en ordre principal pour satisfaire les besoins en eau de l'industrie.

« Le Ministre de la Santé publique et de la Famille détermine dans chaque cas la classe dans laquelle une eau est rangée en considération de l'usage dominant qui en est fait. »

Les autres articles de l'arrêté précisent les caractéristiques que doivent présenter les effluents en fonction de la catégorie de classement.

Un nouvel arrêté royal en date du 3 décembre 1963 vient de compléter l'arrêté du 29 décembre 1953 en créant une 4^e classe qui prend en charge les eaux ne répondant pas aux critères des trois précédentes catégories. Il s'agit là d'eaux polluées massivement et assimilables à des eaux d'égout. Le libellé de l'arrêté est le suivant :

« Classe 4 : les eaux n'entrant pas en ligne de compte pour les utilisations précitées, notamment celles des rigoles, fossés et aqueducs de la voirie publique. » On notera qu'il s'agit là d'ouvrages de la main de l'homme.

Une information avait été diffusée précisant que la Belgique allait sans doute abandonner le système du classement catégoriel : on voit, par l'arrêté royal du 3 décembre 1963, qu'il n'en est pas question.

Une confirmation nous en est donnée d'ailleurs par une lettre en date du 8 février 1964, émanant du Ministère belge de la Santé et de la Famille qui précise :

« L'arrêté du 3 décembre 1963 montre que nous entendons poursuivre dans la voie choisie en 1953 et je vous confirme qu'il

n'est pas question de supprimer la classe 3. Toutefois nous sommes d'avis que la classification d'une eau dans la classe 3 (eaux ne devant convenir qu'à l'usage industriel) doit être considérée comme une mesure d'exception et que dès lors cette mesure doit être dûment justifiée par des intérêts économiques évidents. Et si, grâce au progrès de la technique de l'épuration, cet intérêt venait un jour à s'amenuiser pour un cours d'eau déterminé, il serait mis un terme au classement de ce cours d'eau en classe 3 et les conditions de déversement d'eaux usées des établissements industriels intéressés seraient revues. Les conditions de déversement peuvent en effet, aux termes de la loi, être revues à tout moment.

« Les projets de loi et d'arrêtés royaux concernant la pollution des eaux sont toujours soumis à l'avis du Ministère de l'Agriculture duquel relève l'Administration des Eaux et Forêts. Le Ministère de l'Agriculture n'a pas fait d'objections lorsque le projet de l'arrêté royal du 29 décembre 1953 lui fut soumis pour avis. Depuis lors ce Ministère n'a jamais entrepris des démarches auprès du Département de la Santé publique pour que la classe 3 soit supprimée. »

Aux U. S. A. la réglementation extrêmement détaillée et précise a porté, dans un premier temps, sur le classement des eaux et la fixation de normes de qualité, avant d'en venir à une action coordonnée et réaliste dans le périmètre d'un même bassin hydrographique.

C'est dans chaque Etat de l'Union qu'ont été fixées les normes de pollution. Le nombre des classes peut également varier : le Connecticut a, par exemple, cinq classes d'eaux superficielles. Mais ce qui est constant, c'est la volonté de lutter contre la pollution, une volonté qui s'exprime parfois sans faiblesse : c'est ainsi qu'à l'occasion d'une pollution excessive des eaux du Missouri dans la région de Kansas City, des villes et plusieurs grandes firmes ont été invitées à cesser leurs déversements à partir du 1^{er} janvier 1963 si, dans le délai qui leur était accordé, elles n'avaient pas pris de mesures efficaces pour épurer leurs eaux usées.

Le classement catégoriel existe également en U. R. S. S. fondé essentiellement sur la destination des eaux (alimentation humaine, viviers et poissons, baignades et sports nautiques).

En outre une instruction de 1960 fixe les seuils de toxicité admissibles du milieu récepteur après déversements.

La Pologne qui connaît dans certaines régions d'importantes concentrations industrielles a dû se préoccuper également de lutter contre la pollution et c'est dans le sens d'un classement de ses cours d'eau qu'elle a orienté ses études. Sous l'égide d'un Institut de recherche sur l'économie de l'eau, six Centres de recherches pour la lutte contre la pollution ont été installés. Ils emploient, au total, 70 chercheurs qualifiés et 20 assistants techniques. En outre, 20 laboratoires de surveillance des eaux ont été installés employant 250 personnes. Quant aux normes de classement, elles sont fondées, comme dans notre projet de loi, sur des critères physiques, chimiques, hydrobiologiques et bactériologiques.

L'Allemagne n'a pas codifié d'une manière cohérente les moyens de lutte contre la pollution. Cela tient en partie à l'autonomie des Etats, aux juridictions locales en vigueur, aux coutumes mêmes.

Cependant une autre raison peut être invoquée : c'est l'esprit d'organisation et les initiatives déjà prises par les collectivités publiques et les industriels.

Les « Associations de la région de la Ruhr » créées au début du siècle sont bien connues et l'on sait quels résultats réalistes et substantiels à la fois elles ont obtenus. Ces associations (Emscher-genossenschaft, Ruhrverband, Niersverband, etc.) rassemblant des collectivités publiques, des industries, des personnes privées, peuvent percevoir des taxes, des redevances, destinées aux études, recherches, travaux qu'elles entreprennent.

On a très souvent cité en exemple la Grande-Bretagne et ses « River Boards », et souvent sans avoir bien pénétré l'esprit de ces associations et ses buts d'origine.

Mais il n'en reste pas moins que l'exemple des River Boards, dont le système d'ailleurs vient d'être modifié par le Water Resources Act du 30 juillet 1963, mérite d'être retenu.

La création des River Boards remonte à 1948 : le pays a été divisé en 32 régions, correspondant aux principaux bassins hydrographiques ; chacune de ces régions est soumise à l'autorité d'une Commission ou Comité de rivière qui centralise les pouvoirs des administrations compétentes et associe à ces travaux les représentants des industries privées et des personnes privées intéressées.

Chaque cas particulier, chaque solution est étudiée par le Comité de rivière qui est souverain.

Une excellente étude des River Authorities (nouvelle terminologie des River Boards) a été faite par M. Michel Leveau, ingénieur au Corps des Mines, rapporteur à la Commission de l'eau ; nous la joignons en annexe à ce rapport. On notera, en particulier, cette appréciation liminaire :

« Le statut des River Authorities correspond assez bien à celui de nos établissements publics administratifs. Ils sont créés par la loi et leur organisation est confiée à la diligence du Gouvernement.

« Comme les Verband et les Verein allemands, ce ne sont pas des associations type loi de 1901.

« Ce ne sont pas non plus des Syndicats de collectivités publiques.

« L'Assemblée qui les administre comprend de 21 à 31 membres et tous les intérêts y sont en principe représentés. Les Comity Borough Councils et Comity Councils ont la majorité.

« Les autres membres sont nommés par le Ministre compétent (agriculteurs, industriels, distributeurs d'eau). »

Avant de clore ces développements sur la conservation des eaux et la lutte contre la pollution à l'étranger, nous dirons quelques mots sur l'Etat d'Israël. Là, chaque goutte d'eau représente un peu de vie, chaque goutte d'eau compte.

On conçoit donc qu'une organisation très autoritaire ait dû être mise en place après qu'une loi de 1955 ait déclaré toutes les eaux « Propriété nationale ».

L'organisme directeur est un Commissariat de l'eau, intégré au Ministère de l'Agriculture. C'est lui qui a la responsabilité de la politique générale de l'eau, de l'étude des textes législatifs et réglementaires, de l'organisation du contrôle.

Il s'appuie sur un organisme de planification le T. A. L. et sur un Conseil national de l'eau constitué par des représentants des Ministères de la Santé et de l'Intérieur, de l'Agence juive (organe de contrôle et de mise en place des immigrants), des collectivités publiques, du T. A. L. déjà cité et du Mekoroth (Service d'exécution du T. A. L.).

Toute prise d'eau, privée ou publique, de surface ou souterraine, fait l'objet d'une autorisation préalable fixant, en particulier, les conditions du prélèvement (horaire et débit).

Tous les points de prélèvement sont munis de compteurs d'eau : un service spécial du Commissariat de l'eau tient un compte précis de toute l'eau prélevée en surface ou souterrainement.

Les compteurs (400.000 environ) sont posés et entretenus par un service d'Etat qui contrôle 50 stations d'étalonnage et de réparation. Les vérifications de compteurs sont faites tous les ans ou tous les deux ans selon la nature de l'installation.

Le principe général est que toute consommation d'eau, pour quelque usage et de quelque importance que ce soit, fait l'objet de l'attribution à l'utilisateur d'une autorisation précise : à telle enseigne qu'une cession d'eau, même à titre gratuit, entre particuliers est interdite.

Toutes ces mesures sévères tendant à l'économie de l'eau, à la lutte contre le gaspillage et contre la pollution qui en est une forme insidieuse, sont complétées et explicitées par une propagande très active à la radio et à la télévision (deux émissions par semaine), par des conférences publiques, par des leçons données aux élèves des écoles primaires.

La lutte pour la vie, en Israël, s'identifie avec la lutte pour la maîtrise de l'eau, on le sait ; mais il nous a paru intéressant d'en donner quelques aperçus sommaires qui permettent, par comparaison, de mesurer le sort privilégié dont nous bénéficions encore. Ne laissons pas dégrader le capital qui nous est confié pour n'être pas acculés nous-mêmes, un jour, à des disciplines aussi sévères.

Nous ne poursuivrons pas plus loin nos investigations dans le domaine des législations étrangères. Qu'il nous suffise de dire que le classement catégoriel des rivières n'est pas une innovation à caractère exceptionnel dont la France prendrait le risque. Elle est appliquée déjà et semble donner de bons résultats.

Une information qui nous parvient, datée du 17 mars 1964, nous rapporte que l'Allemagne s'oriente désormais vers le classement de ses cours d'eau en quatre catégories fondées sur des normes analogues à celles que nous avons nous-mêmes prévues. Le Rhin lui-même va connaître, selon la proposition de sa Commission internationale, une action anti-pollution ayant pour but de le rattacher à une classe telle que ses eaux, à la frontière des Pays-Bas, permettent les utilisations auxquelles elles doivent être affectées.

En tout cas l'expérience que nous avons faite antérieurement de la lutte contre la pollution et les résultats obtenus n'incitent guère à poursuivre dans la même voie ; cela d'autant moins que l'aggravation générale de la pollution *exige désormais une action cohérente et ferme* pour la régénération de nos eaux superficielles. C'est dans cette perspective que votre Commission spéciale a ratifié le principe du classement catégoriel des eaux superficielles.

Point e. — La recherche dans le domaine de l'eau.

Dans sa déclaration, M. le Ministre des Travaux Publics a insisté sur la nécessité de poursuivre « des efforts constants dans le domaine de la recherche ».

Ce n'est certes pas le Sénat qui en disconviendra et par avance la Haute Assemblée avait pris position sur cette question à l'occasion de la discussion du projet portant approbation du IV^e Plan de développement économique et social.

Le rapport de la Commission des Affaires économiques et du Plan disait en effet :

« L'organisation de la défense contre la pollution nécessite la poursuite de recherches en ce qui concerne :

« — les milieux naturels et la pollution (rôle du sol, évolution des déchets organiques, microbiologie et virologie des eaux, etc.) ;

« — la pollution provoquée par certaines classes de substances (détergents, hydrocarbures, éléments radio-actifs, etc.) ;

« — les processus d'épuration (épuration des effluents, études des boues, recyclage, filtration, etc.).

« L'effort à poursuivre dans ce dernier domaine doit être au moins aussi important que dans les précédents et les moyens mis à la disposition des laboratoires et instituts de recherche qui se penchent sur ces problèmes doivent être très fortement accrus. »

« Quels sont les moyens financiers à mettre en œuvre pour aborder ces investigations essentielles et les mener avec la rigueur et la continuité nécessaires ? Il ne semble pas, compte tenu des indications que nous avons pu recueillir, qu'ils atteignent un niveau inaccessible. »

« Ces crédits toutefois ne concerneraient que les recherches fondamentales. Il conviendrait alors de ne pas perdre de vue que ces recherches devront être exploitées et développées par un

certain nombre d'organismes de recherche appliquée ressortissant à plusieurs départements ministériels. Il y aurait lieu, par conséquent, de renforcer les dotations budgétaires de ces organismes pour leur permettre de remplir les missions qui leur seraient proposées et auxquelles nous savons déjà qu'ils consacraient tous leurs efforts. »

D'une note issue de la « Commission de l'eau » nous extrayons les précisions suivantes relatives aux moyens de la *recherche fondamentale* dans le domaine de l'eau :

a) Sous l'autorité de la Direction de l'Enseignement supérieur, de nombreuses recherches portant sur l'hydrologie et l'hydrogéologie sont faites, soit par les membres du personnel enseignant de l'Enseignement supérieur, soit par les étudiants dans le cadre des diplômes d'études supérieures et surtout des thèses de doctorat : d'Université, d'Ingénieur-Docteur, de 3^e Cycle, de Doctorat d'Etat, dans divers laboratoires universitaires tant dans les Facultés des Lettres que dans les Facultés des Sciences ;

b) Par ailleurs, le C. N. R. S. exerce son action dans le domaine de l'eau soit par la mise à la disposition des Directeurs de laboratoires universitaires de techniciens ou de chercheurs à temps complet, soit par ses propres Centres de recherche spécialisés. Toutefois l'importance des travaux poursuivis n'apparaît pas dans la note exploitée.

Nous relevons toutefois avec satisfaction qu'un Centre spécialisé de recherches hydrogéologiques (Institut de recherches hydrogéologiques : I. R. H.) a été prévu au IV^e Plan à Montpellier, sa construction doit débuter fin 1964-début 1965. Les plans comprennent 1.200 mètres carrés de laboratoires pour l'hébergement d'une quarantaine de chercheurs ou collaborateurs techniques. Son activité portera essentiellement sur certains aspects fondamentaux de la Recherche (notamment en hydrogéologie karstique, en hydrobiologie, en hydrochimie, sur l'action des agents de surface sur les propriétés intrinsèques des roches et sols, etc.).

Deux observations d'ordre général peuvent être faites au sujet des moyens de *recherche fondamentale* que nous venons de rappeler :

La première c'est que, jusqu'à présent tout au moins, l'orientation qui paraît être donnée aux recherches va dans le sens de

la connaissance plus approfondie de l'élément « eau », bien plus que vers les moyens de lutte contre la pollution et de régénération de l'eau, sinon par voie de conséquence.

La seconde c'est que le caractère actuel des activités de recherche fondamentale — car le futur Centre de Montpellier ne donnera pas lieu à cette observation — paraît être une certaine diffraction des axes de recherche. Ceci d'ailleurs est très compréhensible à l'échelon des travaux préparatoires aux diverses thèses de doctorat et dans le cadre de l'enseignement supérieur.

Par contre il y aurait lieu d'accroître l'importance des moyens donnés au C. N. R. S. pour que la recherche fondamentale soit entreprise et poursuivie avec continuité dans le domaine de la pollution de l'eau et de sa régénération.

Le problème qui se pose en effet est celui des risques de nocivité pouvant résulter de la présence dans l'eau d'alimentation de micro-polluants chimiques que n'élimineraient pas les traitements actuellement mis en œuvre.

Le but des recherches serait soit d'exclure les risques « supposés », soit d'en révéler certains et d'établir les méthodes propres à les exclure.

Dans le même esprit, les recherches devraient également porter sur les moyens de détection et d'élimination des virus.

En ce qui concerne la *recherche appliquée*, les solutions que suggérait en 1962 la Commission des Affaires économiques restent toujours valables, dans leur principe tout au moins.

Mais avant de les reprendre, à l'occasion de ce nouveau rapport sur l'eau, nous avons essayé de rassembler quelques indications sur les initiatives déjà prises chez nos voisins étrangers. Ces initiatives couvrent souvent simultanément les eaux potables et les eaux usées.

C'est à l'obligeance de M. F.-B. Sentenac, Directeur général des Services techniques de la Préfecture de la Seine, en retraite, membre du Conseil supérieur d'Hygiène publique de France, que nous devons la plupart de ces renseignements.

Belgique.

L'*Office d'épuration des eaux usées*, dépendant du Ministère de la santé et de la famille, est chargé par la loi du 11 mars 1950 de prendre les mesures d'application de cette loi, ce qui implique des actions de recherche appliquée.

Le Centre belge d'études des eaux à Liège, organisme autonome, très imbriqué avec l'Université de Liège, poursuit des recherches relatives au traitement des eaux potables et des eaux usées. Ses moyens de financement proviennent de subventions d'Etat et de participation des industriels.

Pays-Bas.

Il existe aux Pays-Bas trois organismes officiels chargés des questions d'eau potable et d'eaux usées :

- le Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater (Institut d'Etat pour l'épuration des eaux usées) doit être obligatoirement consulté par les municipalités pour les questions de traitement d'eaux usées urbaines ou industrielles ;
- le Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening (Institut d'Etat pour l'alimentation en eau) à la Haye effectue pour le compte du Ministère des affaires sociales et de la santé les enquêtes qui lui sont demandées.

Il agit en outre comme ingénieur conseil pour les municipalités et tient à jour le fichier des forages.

Il comporte six sections : économique, juridique, technique, bureau d'étude, hydrologie, chimie-bactériologie et employait, en 1960, 90 personnes ;

- le Keuringsinstituut voor Waterleidingartikelen (KIWA) (Institut de contrôle des fournitures pour distribution d'eau) est une création des services de distribution d'eau hollandais (98 % de l'eau distribuée dans tous les Pays-Bas). Son rôle est d'étudier les matériaux utilisés par les services d'eau, de préparer des projets de normes et de vérifier la conformité des fournitures à ces normes ou aux cahiers des charges. KIWA exploite en outre un certain nombre de laboratoires d'analyses.

Allemagne.

En Allemagne, pays très décentralisé, il existe pratiquement autant d'Instituts spécialisés dans les questions d'hygiène, eau, pollution de l'air, etc. que d'Universités. Le plus important semble être :

- L'Institut für Wasser, Boden und Lufthygiene (Institut pour l'hygiène de l'eau, du sol et de l'air) que dirige le Professeur Naumann à Berlin-Dahlem.

Grande-Bretagne.

Les deux principaux laboratoires de recherche sont :

- Water Pollution Research Laboratory, Watford. Il semble qu'il dépende directement du Department of Scientific and Industrial Research, organisme d'Etat ;
- Water Research Association Laboratory, Medmenham, Marlow (Bucks). Créé par la British Waterworks Association, il possède un effectif de 20 chercheurs diplômés d'université et d'une quarantaine de laborantins, secrétaires, etc. Les membres de l'Association lui ont versé, en 1962, 62.500 £ (875.000 francs) et l'Etat accorde une subvention égale à 45 % des ressources de l'Association.

Suède.

En Suède la surveillance des déversements d'eaux usées est du ressort de l'Office des Pêcheries.

Etats-Unis.

On cite comme particulièrement bien équipé aux Etats-Unis le Taft Engineering Center de Cincinnati (Ohio) qui compte 190 collaborateurs et étudie les problèmes d'eaux potables, d'eaux résiduaires et de pollution de l'air.

Suisse.

En Suisse, l'action de l'Institut Fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux de Zurich, est connue.

De ce long inventaire encore très incomplet, il ressort que dans de nombreux pays l'Etat a mis en place des organismes dont les objectifs généraux sont à la fois de contrôler les installations d'épuration et les caractéristiques des effluents et de poursuivre des études systématiques de la régénération des eaux.

Aussi bien peut-on se demander s'il ne conviendrait pas d'imaginer la création, pour notre propre compte, d'un établissement public chargé de la centralisation et de l'organisation de la recherche

appliquée dans le domaine de l'eau et qui couvrirait les trois secteurs énumérés ci-dessous, à savoir :

- Etudes relatives aux processus d'épuration naturelle par le sol et par l'eau, de fixation mécanique par le sol et de dégradation des polluants ;
- Etude des pollutions caractérisées (hydrocarbures, détergents, etc.) ;
- Etude des moyens d'épuration : eaux d'égouts des collectivités, eaux usées industrielles, recyclage, etc., ainsi que des types normalisés de stations d'épuration.

Cet établissement public de recherche appliquée serait doté de l'autonomie financière ; ses ressources seraient constituées :

a) Par la mise à sa disposition, en position de service détaché, d'un certain nombre de techniciens spécialisés émanant des grands corps de l'Etat intéressés à la lutte contre la pollution ;

b) Par des subventions éventuelles de l'Etat et des collectivités publiques ;

c) Par des subventions ou redevances versées par les collectivités publiques, établissements publics, sociétés d'économie mixte, de lutte contre la pollution ;

d) Par des personnes de droit privé intéressées à de certaines recherches ;

e) Peut-être, enfin, par le produit d'une taxe parafiscale sur les volumes d'eau consommés.

Notre collègue M. le député Bettencourt avait proposé, soutenu en cela par une large portion de l'opinion, qu'une taxe minime soit imposée aux utilisateurs d'eau. On pourrait reprendre la formule, soit en la calquant sur les bases de l'actuelle redevance perçue pour le développement des distributions d'eau rurales, soit en modifiant l'assiette de cette taxe dans le sens d'une proportionnalité avec le volume des effluents rejetés et non plus seulement consommés, soit sur les deux à la fois (redevances binômes).

Si l'on veut bien noter, pour apprécier l'importance des crédits qu'il serait possible de mobiliser ainsi pour des tâches d'un intérêt général évident, qu'une surtaxe d'un centime par mètre cube d'eau rejetée produirait annuellement environ 12 millions de francs, on prend conscience de l'ampleur des moyens financiers que l'on pourrait mettre à la disposition de la recherche appliquée.

Comment seraient utilisées les ressources ainsi mobilisées ? Dans notre esprit il ne saurait être question de créer, de toutes pièces et à grands frais, de nouveaux laboratoires, de nouveaux centres de recherche. Ces moyens existent, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé : il suffit de leur proposer des orientations, de fixer des objectifs, de stimuler leur action et bien entendu de leur donner les moyens correspondants. En ce qui concerne le secteur public, les moyens financiers, correspondant toujours à des actions bien précisées, feraient l'objet de rattachement au budget de leur ministère de tutelle par voie de fonds de concours ; pour les organismes privés, des contrats seraient passés correspondant aux travaux et objectifs assignés.

Par ailleurs, nous fondons beaucoup d'espoirs sur la recherche appliquée *in vivo* dans des usines-pilotes correspondant aux différents types d'industries, et aussi dans les stations d'épuration des réseaux urbains : ces recherches seraient poursuivies sous l'autorité des ingénieurs des corps techniques de l'Etat chargés du contrôle des établissements concernés.

Dans le domaine industriel, en particulier, c'est sans doute par une auscultation méthodique du processus de pollution des eaux en circulation, en fonction également des impératifs techniques et économiques du cycle de fabrication, que se dégageront les moyens d'agir sur la nature ou la concentration des effluents et d'en rendre l'épuration plus aisée et moins coûteuse. De même dans les stations d'épuration urbaine, en fonction même de la nature des eaux à épurer se préciseront les solutions techniques les plus efficaces ou les moins onéreuses à l'exploitation.

C'est donc vers une collaboration confiante avec l'industriel, et cela pour chaque type d'industrie, avec les collectivités publiques également, que nous verrions favorablement s'orienter la recherche appliquée.

On voit ainsi se dégager un schéma d'intervention simple et souple à la fois qui, sans charges parasites, au contact avec les responsables de la pollution, mobiliserait ce capital inépuisable de compétences et de bonnes volontés que l'on trouve au sein des grands corps techniques de l'Etat, dans l'Université, parmi les chefs d'industries et leurs laborantins et auprès des administrateurs des collectivités publiques locales.

Point f. — Redevances pour déversement d'eaux usées.

Le projet de loi qui permet (art. 9) aux collectivités instituées pour lutter contre la pollution d'alimenter leur budget d'études et de travaux par la perception de redevances sur le déversement d'eaux usées insuffisamment épurées au regard des normes catégorielles, paraît une solution adroite. Il doit cependant être bien précisé que celle-ci ne doit pas devenir une « solution de facilité » qui pérennise la situation au lieu de la redresser.

Le moyen simple d'éviter cette stagnation est d'imposer une redevance unitaire lourde qui joue vraiment ce rôle d'incitation qu'on entend lui attribuer et peut être un taux progressif de redevances.

Il est nécessaire, à ce sujet, de bien préciser que le paiement d'une redevance ne libère pas le pollueur de l'obligation d'épurer ses eaux pour les mettre en conformité avec les dispositions visées à l'article 2 du projet de loi. On peut donc imaginer que cette perception de redevances sera limitée à la période précédant la mise en ordre de marche des installations définitives d'épuration, donc au cours du délai prévu par l'article 3 (1°).

A contrario c'est à partir de la constatation que les effluents sont conformes aux normes que l'application du régime des redevances serait suspendue.

Point g. — Stockage des eaux d'hiver.

La question évoquée par M. le Ministre des Travaux Publics est d'une extrême importance ; le stockage des eaux d'hiver et la restauration des sols des bassins versants contribuent à la fois à réduire les dommages causés par les inondations, à accroître la ressource globale en eau, à assurer à la navigation les sécurités qui lui font parfois défaut.

Rappelons tout d'abord, au sujet de la navigation, les chômages prolongés constatés ces deux dernières années sur certains canaux, tel le Canal de la Marne au Rhin, ou encore sur la Marne au cours de l'été 1962.

Rappelons que le Rhin et le Rhône eux-mêmes ont connu en 1962 les pires difficultés, une longue période de sécheresse, suivie de gelées précoces ayant ramené par exemple de 3 m à 1,15 m

la cote de l'eau à Strasbourg et de 3,20 m (cote minimale de trafic normal) à 2,58 m et même 2,32 m sur le Rhône, à la Mulatière, en novembre 1962.

Les pertes financières ont été considérables, aussi bien pour la batellerie que pour l'industrie : l'exemple des aciers de la Moselle déchargés sur la Saône au Nord de Lyon et acheminés ensuite par fer vers les utilisateurs de la région lyonnaise, illustre cette situation qui, d'autre part, sur le Rhin, se caractérisait par une perte de trafic de 63 % sur la période correspondante de l'année précédente.

La défense des vallées contre les inondations n'est pas non plus d'un intérêt négligeable. Sans que les dégâts atteignent, sauf catastrophe exceptionnelle, une importance extrême, on les situe cependant entre 50 et 200 millions par an. Ceci implique d'abord une intervention du budget de l'Etat ; d'autre part, les inondations affectent lourdement l'économie locale et, sur le plan social, créent des situations pénibles. Certaines injustices du sort, trop renouvelées, finissent par être profondément ressenties et malaisément acceptées par les intéressés d'abord, par l'ensemble de la nation également qui croit y voir la conséquence d'une fâcheuse impéritie.

Lutter contre les inondations implique deux ordres d'intervention :

— accélérer le débit des cours d'eau pour une évacuation rapide de la crue vers les zones d'écoulement aisé ou vers la mer ;

— ou bien écrêter la crue en retenant en amont le maximum d'eau de ruissellement. On accède à cette solution par le jeu des barrages d'écrêtement et aussi en agissant sur la couverture végétale ou forestière du sol, et par certains travaux superficiels qui ralentissent le ruissellement des eaux, en facilitent l'infiltration, enrichissent ainsi les nappes souterraines.

Les deux solutions, réservoirs d'écrêtement et restauration des sols, concourent au même objet, essentiel pour nous : *augmenter la ressource globale en eau.*

Certes il existe déjà de très nombreux ouvrages de retenue à l'amont des bassins hydrographiques ; ils ont pour objet essentiel la production de l'énergie électrique et exceptionnellement, c'est le cas de Serre-Ponçon, l'irrigation. Cette destination des grands barrages a comme conséquence, quasi-générale, de ne pas apporter l'élément régulateur que l'on pourrait escompter au

regard de l'écrêtement des crues ; en effet, réalisées pour turbiner de l'eau en fonction de la demande des usagers, c'est en hiver et au printemps, périodes de consommation électrique maximum, que les vannes sont ouvertes à plein.

Les consignes d'exploitation des réservoirs de stockage sont à l'inverse des précédentes : le réservoir de stockage doit aborder la période des hautes eaux avec une capacité d'emmagasinement maximum ; dès qu'il le peut, sans aggravation des risques de crues à l'aval, il procède à des lâchures pour reconstituer au plus tôt sa capacité d'absorption. Il est donc utilisé sans être dominé par la demande d'énergie électrique qui commande au contraire à l'exploitation des barrages hydro-électriques.

De ce fait — du fait également que le site ne permet pas, en général, d'atteindre à des hauteurs de chute avantageuses — le barrage d'écrêtement paraît d'une rentabilité assez médiocre.

Et cependant :

1° Si l'on turbine l'eau, même sous de faibles chutes et en période de demande réduite d'énergie, il est certain qu'une recette viendra s'inscrire au poste des amortissements. Du moins le principe de l'absorption obligatoire par la Société nationale « Electricité de France » devrait-il être inscrit dans le projet de loi comme étant la conséquence logique de la politique des barrages d'écrêtement préconisée par le Gouvernement ; un amendement a été déposé dans ce sens.

2° L'écrêtement des crues, et par suite la réduction des dommages causés par l'inondation, allège implicitement la charge de l'Etat et réduit les pertes subies par l'économie générale ;

3° Si les possibilités accrues, voire les sécurités, données à la navigation fluviale, ne donnent pas lieu à une recette à proprement parler, du moins contribuent-elles à l'amélioration sensible d'un service public et constituent-elles, au plan de l'économie générale, une valorisation des investissements consentis ;

vestissement : la régularisation du débit d'aval. Des recettes seront dégagées de ce fait, par voie de redevances dont l'assiette d'ailleurs posera des problèmes en fonction même de la manière dont les prélèvements sont effectués : autant la solution est simple lorsqu'il y a prélèvement direct dans le cours d'eau, autant elle devient d'application délicate pour les prélèvements dans la nappe alluviale dont l'enrichissement ou la pérennisation ne sont pas aisément mesurables ;

5° Sans poursuivre davantage l'énumération des catégories de recettes possibles, il se dégage cependant cette impression que celles-ci resteront en général inférieures aux charges financières d'intérêt, d'amortissement, d'exploitation et d'entretien ; le déficit permanent devra donc être couvert par l'intervention du budget de l'Etat.

Votre Commission ne voit dans ces conditions aucune raison valable d'abandonner une solution par ailleurs si rationnelle et si riche de possibilités. Elle estime au contraire qu'il s'agit d'une œuvre d'intérêt public, dont le caractère implique que s'exerce à son endroit la solidarité nationale.

Elle suggère donc :

— que soit mis à l'étude un programme général d'équipement des sites utilisables pour la construction de barrages-réservoirs d'écrêtement et de stockage ;

— que les crédits nécessaires au financement de ces études soient inscrits dans les lois de finances des plus prochains exercices et pour une première tranche au budget de l'exercice 1965 ;

— que les plans successifs de développement économique et social comportent une programmation des travaux à entreprendre et, en particulier, que le V^e Plan amorce l'application de cette politique d'investissements ;

— que le principe d'un concours financier de l'Etat soit admis au profit des collectivités publiques ou de leurs groupements, des syndicats mixtes, des sociétés d'économie mixte, des établissements publics administratifs qui prendraient les initiatives nécessaires dans le cadre de la programmation évoquée ci-dessus.

Point h. — Les cours d'eau mixtes.

L'article 28 du projet de loi crée une nouvelle catégorie de cours d'eau, les cours d'eau mixtes dont l'usage de l'eau appartient à l'Etat, tandis que le lit reste la propriété des riverains.

Pourquoi cette innovation, dont la Commission spéciale estime qu'elle est heureuse ? Parce que dans certaines circonstances il est désirable que le lit d'un cours d'eau puisse servir au transport d'une eau « domaniaisée » destinée à des usages particuliers : alimentation de voies navigables, alimentation de collectivités publiques ou encore d'associations d'irrigants, etc.

Cette eau domaniaalisée peut être celle de la rivière, avec son débit naturel ; elle peut aussi être une eau provenant d'ouvrages de retenue qui, en amont, ont stocké des eaux pour les restituer en tant que de besoin. Il est logique dans les deux hypothèses que le débit de la rivière — qu'il soit naturel ou provoqué — puisse être réservé pour partie à des usagers prioritaires. Les cours d'eau mixtes constituent donc un moyen d'assurer une répartition dirigée des eaux.

Ce régime a connu avant la lettre quelques applications, assez rares il est vrai. Le Ministre des Travaux Publics a rappelé, à l'Assemblée Nationale, le précédent de rivières telles que le Sors qui transportent, sous un régime analogue, des eaux en provenance de la Montagne Noire pour l'alimentation du Canal du Midi.

Nous rappellerons également la situation difficile qu'a connue la Compagnie d'aménagement des côteaux de Gascogne présidée par notre collègue M. Baratgin. Cette société d'aménagement, en effet, s'est vu accorder par le décret de concession du 14 avril 1960 une dotation de l'ordre de 7 mètres cubes/seconde portée par le canal de la Neste. Il convient pour elle de transporter cette eau, par les rivières qui desservent le plateau de Lannemezan, vers les zones à irriguer, en évitant que des prélèvements soient faits au passage par les riverains sous le couvert des articles 644 et 645 du Code civil.

En l'absence de dispositions législatives adéquates — en l'espèce la formule du cours d'eau mixte — la difficulté a dû être provisoirement levée en obtenant du Préfet, chargé de la police des eaux, qu'il n'accorde aux riverains d'autorisation de prélèvement qu'à charge de restitution par eux du même volume d'eau en amont de leur prise, cela pour des motifs de salubrité publique et de sauvegarde de l'intérêt général.

Comme les riverains n'ont pas cette possibilité, mais que la Compagnie par contre peut opérer cette restitution en utilisant les dotations qui lui ont été concédées, on a pu ainsi instituer un régime de prélèvements contrôlés tout le long des cours d'eau non domaniaux concernés.

Quelques commentaires fixeront les droits des riverains des cours d'eau mixtes :

1. Les droits fondés en titre sont reconduits et les prélèvements effectués ne donnent lieu à aucune redevance au profit de l'Etat.

2. Les droits « régulièrement exercés » avant la décision de classement, c'est-à-dire ceux qui ont été sanctionnés par un acte de l'autorité de police bénéficient du même régime.

3. Votre Commission a demandé par voie d'amendement que la même disposition s'applique également, dans la limite des droits accordés aux riverains par le Code civil, aux prélèvements effectués, sans titre ni autorisation, avant que n'intervienne la décision de classement.

Il convient, en effet, de remarquer que de nombreux riverains avaient organisé la mise en valeur de leurs propriétés en se fondant sur l'irrigation, que d'autres utilisaient l'eau pour le traitement des arbres fruitiers, des vignes, des cultures, que d'autres avaient, à grands frais, réalisé des installations fixes de transport de l'eau vers des parcelles non riveraines leur appartenant. Il n'était pas possible d'envisager que ces efforts puissent être annihilés, car ce que réclame le riverain c'est la possibilité d'exploiter, bien plus qu'une indemnité d'expropriation des droits exercés.

4. Après la décision de classement, tout riverain autorisé régulièrement à utiliser l'eau, dans la limite des droits reconnus par le Code civil, ne sera soumis à aucune redevance domaniale.

5. Les riverains qui demeurent propriétaires du lit conservent la charge du curage de celui-ci ; par voie de conséquence ils conservent également le droit d'en extraire des matériaux.

6. Leurs droits sur la propriété du lit abandonné par la rivière ou sur les atterrissements et les îles qui peuvent se former dans le lit, sont conservés.

Point i. — Zones spéciales d'aménagement des eaux.

Le Ministre des Travaux Publics a mis l'accent sur la nécessité, dans quelques régions à haute densité de population, à forte concentration industrielle et à faibles ressources en eau, d'une action particulièrement vigilante et ferme dans le domaine de la mobilisation des ressources et de leur répartition. Il convient, dans ces régions, à dire vrai peu nombreuses encore, de procéder à un véritable remembrement des droits d'eau.

Dans les zones spéciales d'aménagement des eaux qui couvriront des zones dont chacun sait combien elles deviennent plus critiques de jour en jour, les pouvoirs de police de l'administration

seront étendus en ce qui concerne en particulier les eaux de source, les eaux souterraines et les eaux non classées dans le domaine public. La nécessité s'imposera sans doute également de réaliser des travaux de régularisation des débits, de protection des sites aquifères, de réalimentation de nappes souterraines, parfois même des transferts massifs d'eaux de bassin à bassin.

Malgré le caractère autoritaire des dispositions prévues au Titre II, Chapitre III, votre Commission spéciale, se rendant à l'évidence, n'a fait aucune objection quant au principe de la création des zones spéciales d'aménagement des eaux, étant entendu qu'il ne s'agira que de cas exceptionnels et limités en nombre.

*
* *

Nous ne poursuivrons pas plus avant cette discussion des principes généraux qui sont à la fois le support et la substance du projet de loi étant donné que nous définirons la position de la Commission et ses propositions au cours de l'examen des articles (tome II du présent rapport).

TROISIEME PARTIE

COUT ET FINANCEMENT DES TRAVAUX DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION

CHAPITRE I

EVALUATION DES INVESTISSEMENTS NECESSAIRES

Le présent projet de loi n'aborde pas la question des investissements correspondant à la lutte contre la pollution, ni aux moyens permettant de rendre les charges supportables aux assujettis : collectivités locales et établissements pollueurs de toutes catégories.

Toutefois, au cours des débats à l'Assemblée Nationale, le 16 octobre 1963, M. le Ministre des Travaux Publics a évoqué la question du financement comme une des préoccupations du Gouvernement, préoccupation qui trouverait sa solution dans l'un des nombreux textes réglementaires à publier ultérieurement :

« Cette loi permettra de créer les ressources nécessaires. En effet, elle appellera par la force des choses, dans les prochains budgets, dans les futurs plans, des engagements du Gouvernement. J'irai jusqu'à dire que le vote même du projet est pour vous la certitude, la garantie, que les prochains budgets, que le prochain plan comporteront un financement des travaux nécessaires, pour la part jugée possible, bien entendu, par le Gouvernement. »

Nous nous étions d'abord proposé, après tant d'autres, de fixer les ordres de grandeur des investissements à engager, pour réaliser une épuration suffisante de l'ensemble des effluents. Très vite nous nous sommes rendu compte de l'impossibilité d'appréhender, d'une manière satisfaisante, tous les éléments qui interviennent dans l'évaluation des dépenses à prévoir. Nous nous sommes résigné alors à travailler sur des moyennes en cherchant aux meilleures sources les éléments d'appréciation nécessaires.

Nous traiterons dans une première partie :

- de l'assainissement des agglomérations urbaines (1) ;
- de l'assainissement des collectivités rurales ;
- de l'épuration des eaux industrielles.

Puis, dans une seconde partie, nous préciserons les concours financiers qu'il conviendrait d'envisager, d'une part, au regard des collectivités publiques, d'autre part, vis-à-vis des établissements privés.

I. — Assainissement des agglomérations urbaines.

Situation au 1^{er} janvier 1961 : l'enquête lancée par le Ministère de l'Intérieur et diffusée par le Comité « Hygiène et Eau » fait apparaître que 54 % de la population des communes de plus de 2.000 habitants (Paris non compris) sont desservis par un réseau de collecte des eaux usées. On doit ajouter que 24 % seulement des eaux collectées sont traitées dans des stations d'épuration.

Les objectifs du IV^e Plan.

Le IV^e Plan (1962 à 1965) avait prévu une dépense de 1.840 millions au titre de l'assainissement urbain. Or les travaux préparatoires effectués par le groupe III de la Commission de l'équipement urbain au Commissariat général au Plan avait chiffré les besoins aux chiffres suivants :

Desserte de la population existante (Paris exclu) :

Réseaux de collecte.....	5.355 millions.
Stations d'épuration.....	1.890 —

Total 7.245 millions.

Par ailleurs, pour les quatre années couvertes par le IV^e Plan, elle estimait les besoins résultant du développement de la population et des agglomérations aux chiffres suivants :

Réseaux de collecte.....	960 millions.
Stations d'épuration.....	170 —

1.130 millions.

(1) Sont considérées comme urbaines et ressortissent au Ministère de l'Intérieur (au titre des investissements Eau et Assainissement) les communes ayant une population agglomérée supérieure à 2.000 habitants ; par voie de conséquence les communes qui ne répondent pas à ce critère sont des communes rurales ressortissant au Ministère de l'Agriculture.

Quant aux prévisions de dépenses retenues par le IV^e Plan, elles se totalisent, pour les quatre années, à 1.840 millions.

On devrait donc pouvoir déduire de la confrontation de ces chiffres qu'à la fin de l'année 1965, il resterait un retard d'investissements de $7.245 + 1.130 - 1.840 = 6.535$ millions.

Mais il convient de remarquer que ces diverses évaluations étaient fondées sur les prix unitaires de 1959/1960. Depuis lors, des hausses importantes se sont manifestées et les prévisions du IV^e Plan ne se réaliseront qu'à concurrence de 80 % en moyenne. C'est donc, en fait, 80 % seulement de 1.840 millions qu'il faut retenir, soit 1.472 millions, ce qui porte à 6.900 millions de travaux (valeur 1959/1960), soit 8.200 millions environ aux prix actuels, le retard à combler au 1^{er} janvier 1966.

Les perspectives ultérieures.

Si nous imaginons d'étaler cette dépense sur 20 ans (et dans l'hypothèse d'une monnaie stable), l'investissement annuel de « rattrapage » du retard devrait être de 410 millions, auquel viendront s'ajouter les crédits nécessaires à la desserte des nouvelles zones d'habitat. En admettant l'hypothèse faible de 450.000 logements par an, les investissements correspondants seraient de l'ordre de 350 millions chaque année, portant ainsi à 760 millions l'investissement à consentir pendant vingt années, soit une cadence au moins double de celle prévue par le IV^e Plan, mais non atteinte.

II. — Assainissement des communes rurales.

Le développement des adductions d'eau en milieu rural s'est effectué à un rythme élevé — encore insuffisant à notre gré d'ailleurs — au cours des dernières décennies. Au 1^{er} janvier 1961, sur une population de 21,6 millions d'habitants on estimait que plus de 11 millions étaient alimentés, soit par des réseaux de distribution publique, soit par des installations individuelles modernes. Compte tenu des moyens offerts par le IV^e Plan on peut estimer qu'en fin 1965, 14,5 millions de ruraux seront alimentés en eau sous pression.

Mais cette modernisation des campagnes qui provoque une consommation d'eau dix fois supérieure à ce qu'elle était au temps

où il fallait puiser l'eau à la fontaine publique ou la tirer à grand peine d'un puits, a une conséquence inéluctable : l'accroissement correspondant du volume des eaux usées.

Il existe, désormais, de ce fait un problème de collecte et de traitement des eaux usées en milieu rural, problème d'autant plus délicat à résoudre, sur le plan financier tout au moins, que la densité humaine d'occupation est faible et que le développement des réseaux de collecte doit être de ce fait important. Par ailleurs les perspectives d'évacuation en rivière sont relativement peu favorables. Combien de communes de plateaux ne sont-elles traversées par aucun cours d'eau, si médiocre soit-il ; combien d'autres ne connaissent-elles qu'un ruisseau maigrement alimenté, voire même à sec en été ? Il faut donc installer des conduites d'évacuation longues et coûteuses, ou si la nature des terrains et la topographie le permettent, procéder à l'épandage de l'effluent après épuration.

Soucieux d'aborder le problème sur des bases solides, le Ministère de l'Agriculture (Direction Générale du Génie Rural et de l'Hydraulique Agricole) a procédé à l'établissement d'un inventaire des installations existantes et des besoins à prévoir, même si leur réalisation ne doit être envisagée qu'à longue échéance.

Cet inventaire, en date du 1^{er} janvier 1962, fait apparaître que sur 36.333 communes rurales, 8.537 communes comptant 7.948.000 habitants disposent d'un réseau de collecte local ou intercommunal qui dessert 3.819.000 habitants. La proportion de desserte est donc de 48,05 % dans ces communes.

Mais, par rapport à la population totale rurale, soit 21.820.000 habitants, ce pourcentage de desserte collective tombe à 17,50 %.

Encore convient-il de faire les distinctions qui s'imposent au regard de la nature des réseaux de collecte et de leur état ; cette analyse révèle que sur les 8.132 réseaux, 338 doivent être considérés comme hors service, 5.415 insuffisants et 2.329 seulement efficaces. Il s'ensuit que sur les 3.819.000 habitants décomptés comme bénéficiant d'un réseau de collecte des eaux usées, 35,92 % peuvent être considérés comme bien desservis, 61,55 % comme insuffisamment desservis et 2,53 % comme mal desservis.

L'enquête s'est, bien entendu, élargie aux moyens actuels d'épuration de l'effluent.

Il ressort que pour les 8.132 réseaux de collecte, 1.403 seulement comportent une station d'épuration ; mais ce chiffre total

doit ensuite être ventilé entre : 65 stations hors services, 476 stations insuffisantes, 862 stations efficaces, ce qui donne les pourcentages suivants : 61,44 % de stations efficaces, 38,56 % de stations insuffisantes ou hors service.

De sorte qu'en réalité, sur le plan de l'épuration, on est amené à constater que sur 8.132 réseaux de collecte en milieu rural, 862 seulement disposent d'une station d'épuration efficace, soit 10,6 %.

L'évaluation des besoins a été conduite avec la même rigueur : nous n'en reprendrons pas ici le détail et nous passerons directement aux résultats globaux. Les projets *établis* intéressent une population de 1.817.000 habitants ; ils envisagent la création de 2.748 réseaux d'égouts et 2.574 stations d'épuration. En outre les *prévisions* intéressent 19.858 communes et prévoient la desserte de 7.960.000 habitants. Au total, c'est plus de 20.000 réseaux modernes qu'il faudra construire, desservant plus de 10 millions de ruraux.

La dépense totale à prévoir (évaluée en valeur 1962) serait de 6.700 millions ; elle doit être réajustée et portée aujourd'hui à 7.200 millions dans laquelle le coût des stations et dispositifs d'épuration entre pour 17,60 % en moyenne, soit donc 1.270 millions au total.

III. — L'épuration des effluents industriels.

Avant de rechercher l'ordre de grandeur des investissements à consentir pour doter les établissements pollueurs de stations d'épuration convenables, il paraît utile de donner quelques lueurs sur les caractéristiques communes aux effluents industriels.

Les effluents urbains sont, en majeure partie, formés des déchets de la vie humaine, compliqués bien sûr de quelques résidus moins aisément dégradables, tels les détergents, les hydrocarbures, les huiles de graissage, etc. Mais, sauf exception, leur composition est assez stable et s'il y a évolution elle se fait avec une certaine lenteur qui permet l'ajustement progressif des traitements et des installations d'épuration.

Pour les effluents industriels le caractère dominant est la variante de leur composition, parfois leur toxicité, et très généralement une sérieuse résistance à la biodégradation.

La nature des éléments polluants change avec l'évolution des techniques, les progrès scientifiques, la disparition de certaines industries et leur remplacement par d'autres. On note des interactions entre les constituants physiques, chimiques et biologiques, des réactions naissent, perturbant les processus d'épuration, évoluent, se développent ou s'annulent.

Les méthodes d'épuration, pour être à la fois efficaces et économiques, exigeraient des recherches poussées, par type d'industrie d'abord, par usine ensuite, car l'épuration est une opération complexe qui met en jeu une série d'actions physiques, chimiques, biologiques... Et les procédés d'épuration à appliquer vont, selon la capacité du milieu récepteur et la nature de l'effluent, de la simple décantation des charges solides inertes avec rejet et dilution, au traitement biologique, ou chimique dans le cas de la correction indispensable du pH ou de la neutralisation de toxiques, ou encore à l'épandage sur des terrains appropriés.

Aussi bien si en apparence il peut paraître souhaitable sur le plan des investissements et sur celui des redevances à percevoir, de recevoir les effluents industriels dans les réseaux d'assainissement urbains ainsi que l'article 12 du projet de loi en offre la possibilité, on doit se dire que cela pourrait devenir parfois un cadeau empoisonné !

Il est entendu qu'un pré-traitement pourra être imposé avant de recevoir l'effluent ; ce sera souvent le cas si nous nous en référons à une étude faite par un groupe de travail de la Commission de l'eau.

Ce pré-traitement sera nécessaire lorsque les effluents contiennent des matières toxiques, infectieuses, soporigènes, colorantes, c'est le cas des industries chimiques, métallurgiques, minières, gazières ou des acides, produisant des effluents non fermentescibles.

Sont également à traiter avant rejet à l'égout, les eaux renfermant des sels susceptibles d'attaquer les maçonneries, celles qui peuvent donner naissance à des gaz toxiques en égouts, les composés bactéricides qui entraveraient les traitements biologiques : sels de fer, de chlorure de cuivre, de nickel, combinaisons cyanurées, antibiotiques, etc.

Danger également de recevoir sans une forte pré-épuration les effluents des usines de cellulose, de textile, de cuirs et peaux,

d'industries alimentaires car leur charge en éléments fermentescibles est telle; leur demande biochimique en oxygène si considérable, qu'elle inhiberait le processus biologique de la station d'épuration.

Nous ne développerons pas davantage cette analyse très incomplète ; nous voulions seulement montrer que l'épuration des effluents industriels est à la fois difficile, complexe, mouvante, que par suite une estimation chiffrée des investissements à engager ne peut être qu'à peine approchée ; et puis nous voulions mettre en lumière les difficultés techniques — qui ne sont pas insurmontables certes — que peut créer l'acceptation des effluents industriels dans les réseaux d'assainissement urbains.

Coût de l'épuration industrielle.

Une estimation postule que les objectifs à atteindre soient définis : or ils ne le sont pas. En effet doit-on envisager une épuration totale, c'est-à-dire une élimination à 90 % par exemple de définis, or ils ne le sont pas. En effet doit-on envisager une épuration la charge polluante ? Ou seulement rendre l'effluent acceptable en fonction des normes de classement des cours d'eau ? Ces normes d'ailleurs ne sont pas encore arrêtées et, d'autre part, les industries considérées peuvent être situées sur des cours d'eau de 1^{re}, 2^e, 3^e ou 4^e catégorie. Ces questions liminaires démontrent, à l'évidence, que pour réaliser une approche des investissements à prévoir, seule l'utilisation de moyennes très générales fondées sur l'analyse de nombreuses réalisations, peut permettre d'avancer, prudemment, un ordre de grandeur.

Le docteur Louis Coin, auquel nous avons fait si souvent référence, a publié une étude très systématique qui fait suite à cet atlas de la pollution des eaux dans la France métropolitaine dont nous avons parlé antérieurement. Après avoir établi les rapports entre les normes de classement des milieux récepteurs et les caractéristiques des effluents susceptibles d'y être admis, il a produit des estimations que nous reprenons ci-dessous :

Le montant des travaux correspondant à l'épuration des eaux résiduaires de 286.582 établissements industriels situés hors des grandes villes, serait de 3.525 millions ; à cette évaluation il conviendrait d'ajouter le montant des travaux à engager pour les 308.979 établissements industriels situés dans les grandes villes et dont, en principe, les effluents sont déversés dans les égouts publics et traités, en principe, par la station municipale d'épuration. Il est

nécessaire de prévoir que ces déversements devront souvent comporter un pré-traitement mécanique et parfois un traitement partiel. A défaut de renseignements précis il faut se satisfaire d'hypothèses : nous poserons donc arbitrairement que 50 % des établissements situés dans les grande villes devront réaliser un pré-traitement mécanique et que 20 % seront tenus à un traitement partiel.

L'application des coûts moyens par opération se traduit par une dépense — imputable à l'établissement et non à la collectivité — de 300 millions de francs.

Au total, le coût de l'épuration industrielle serait de l'ordre de $3.525 + 300 = 3.825$ millions.

Cette évaluation ne tient pas compte des dépenses d'établissement des réseaux d'égouts industriels, c'est-à-dire des réseaux de collecte des eaux usées à l'intérieur des établissements eux-mêmes et dans leurs dépendances. Si une telle dépense devait entrer en compte, nous pensons qu'elle serait au moins du même ordre que les investissements à consentir pour l'épuration proprement dite. On atteindrait donc le chiffre de 7.600 à 8.000 millions de francs.

D'autres spécialistes se sont penchés sur l'évaluation difficile des investissements industriels. Dans une étude récente émanant de M. René Colas, directeur de l'Association française pour l'étude des eaux et de l'Institut de technique sanitaire, membre de la Commission de l'Eau, l'auteur situe l'investissement entre 8.000 et 16.000 millions de francs ; et l'on comprend sa réserve, étant donné la fragilité et la mobilité des hypothèses.

Tenant compte de l'hypothèse minimum de M. René Colas, nous adopterons le chiffre de 8.000 millions, dont 4.000 pour l'épuration et 4.000 pour les réseaux privés des industries.

Récapitulation du coût de l'épuration.

Malgré leur rigueur insuffisante, surtout dans le domaine industriel, il nous faut bien tenter maintenant d'utiliser les évaluations que nous avons données.

Voici donc comment se présenterait, à la fin de l'année 1965, dernière année de la période couverte par le IV^e Plan, les investissements à envisager, à la fois, pour l'établissement des réseaux de collecte et pour la construction des stations et dispositifs d'épuration et de pré-épuration.

Il faut bien noter qu'il s'agit d'un « flash » à fin 1965. Car la poussée démographique impliquera, en milieu urbain, une dépense annuelle qui a été chiffrée, rappelons-le, à 350 millions par an dans l'hypothèse d'une construction annuelle de 450.000 logements.

Par ailleurs, nous n'avons pas compris, dans nos évaluations, les installations de traitement des ordures ménagères qui vont de pair avec l'expansion démographique en milieu urbain et qui doivent combler un retard considérable en milieu rural.

A titre indicatif, en fin 1965, on peut estimer que le *retard en milieu urbain* serait de l'ordre de 8.200 millions et que le rythme des investissements correspondant aux *besoins nouveaux* serait *annuellement* de l'ordre de 350 millions après 1965.

En milieu rural l'ensemble des besoins actuels et futurs à compter de fin 1965, serait de 7.200 millions.

Pour l'ensemble des établissements industriels et artisanaux la dépense minimale serait de 8.000 millions ; cette dépense ne comprenant pas les investissements à prévoir pour l'installation de nouvelles usines.

CHAPITRE II

FINANCEMENT DES TRAVAUX D'ASSAINISSEMENT ET D'ÉPURATION

Le projet de loi dont nous sommes saisi ne contient aucune disposition, fût-elle seulement de principe, relative au financement des investissements ou à l'allégement des charges qui en découlent.

Certes déjà les collectivités publiques locales qui entreprennent de tels travaux bénéficient — sous réserve d'inscription préalable aux programmes d'investissements — de subventions de l'Etat complétées par des facilités d'emprunt.

Nous parlerons plus loin de ces concours financiers, à la fois pour en démontrer le mécanisme, pour en chiffrer l'importance et en imaginer — selon les hypothèses — les incidences sur le budget de l'Etat. Sans doute déplorerons-nous à la fois l'insuffisance de ces moyens financiers pour ce qui est du passé, et souhaiterons-nous qu'ils soient améliorés dans l'avenir.

Pour ce qui est des établissements artisanaux et industriels, aucun concours financier n'existe actuellement, à notre connaissance tout au moins ; mais l'éventualité d'une aide financière de l'Etat a été évoquée au Parlement et aussi au Sénat, tout au moins lors du débat relatif à l'approbation du IV^e Plan.

Nous traiterons successivement des questions financières relatives aux agglomérations urbaines, aux communes rurales et enfin aux établissements industriels.

A. — Agglomérations urbaines.

Le régime des subventions est actuellement le suivant :

a) Les projets de travaux d'assainissement (réseau des canalisations de collecte et installations d'épuration), dont le montant est supérieur à un million de francs, sont subventionnés par le Ministère de l'Intérieur au taux uniforme de 40 %. En outre, les communes peuvent faire appel, pour couvrir la dépense restante, à un prêt à long terme qui leur est consenti par la Caisse des Dépôts et Consignations au taux d'intérêt de 5,25 %, durée

d'amortissement trente ans, ce qui implique une annuité d'intérêt et d'amortissement constante égale à 6,692 % du montant de l'emprunt souscrit ;

b) Pour les projets dont le montant est inférieur à un million, l'attribution de la subvention est de la compétence du préfet (Programmes déconcentrés).

Le Préfet gère le crédit global mis à sa disposition mais, placé en face d'une marée de projets qu'il ne peut tous accueillir, il a une tendance à accorder moins des 40 % maximum pour satisfaire, en nombre, davantage de collectivités. Ce système de discrimination de l'aide financière de l'Etat est bon dans son principe et nous l'avons constaté dans d'autres domaines ; encore ne faut-il pas trop amenuiser l'aide de l'Etat car il en résulte alors une charge trop lourde pour la collectivité bénéficiaire.

Dans l'ensemble le Ministère de l'Intérieur consulté estime que le taux moyen des subventions accordées tant à l'échelon central que dans les départements, ressort à 30 %.

Par ailleurs, il va sans dire que les communes inscrites aux programmes déconcentrés jouissent également des mêmes possibilités d'emprunt auprès des établissements publics de crédit.

Evolution des programmes.

Ceci étant posé quelle a été, au cours des dernières années, l'évolution du volume des travaux d'assainissement urbain subventionnés au titre du Ministère de l'Intérieur ?

Si l'on s'en réfère aux lois de finances successives, le volume des autorisations de programme ouvertes au budget de l'Intérieur depuis 1954 sur le chapitre 65-50, article 2, se présente comme suit :

1954	....	21.000.000	Francs.	1960	...	62.500.000	Francs.
1955	....	30.000.000	—	1961	...	68.500.000	—
1956	....	33.250.000	—	1962	...	100.000.000	—
1957	....	45.250.000	—	1963	...	116.000.000	—
1958	....	36.000.000	—	1964	...	127.200.000	—
1959	....	40.000.000	—				

L'accroissement du montant des autorisations de programme est certes très sensible. En réalité il est un peu plus écrasé si l'on tient compte de l'évolution des prix entre 1954 et 1964.

Quoi qu'il en soit si nous admettons un taux moyen de subvention de 30 %, on voit que le montant des travaux susceptibles

127,2

d'être engagés en 1964 serait de l'ordre de $\frac{127,2}{0,30} = 424$ millions

de francs, inférieur d'ailleurs au montant de travaux prévu au IV^e Plan qui était de 490 millions, de même que le crédit de subvention de 127,2 millions du budget 1964 est lui aussi inférieur au crédit de 200 millions envisagé par le IV^e Plan.

C'est ce que confirme M. le député Edouard Charret dans son rapport sur le budget du Ministère de l'Intérieur lorsqu'il écrit :

« Le crédit de subvention prévu au chapitre 65-50 sera de 127 millions en 1964 contre 116 millions en 1963. Cette progression est appréciable, mais ne permettra qu'une légère marge d'augmentation du volume des travaux en raison des hausses de prix constatées. Le IV^e Plan prévoyait pour l'assainissement 440 millions de travaux en 1963 et 490 millions en 1964. Il conviendrait que des précisions soient apportées par le Gouvernement sur la possibilité d'atteindre ces objectifs. »

Affectation préférentielle des crédits de subventions.

Une question se pose, d'autant plus importante, que les crédits sont plus insuffisants : comment vont-ils être employés ? Quelle affectation leur sera-t-elle donnée ?

Continuera-t-on, ainsi que cela s'est généralement fait, à subventionner indifféremment le réseau de collecte, ou la station d'épuration, ou les deux conjointement ; ou bien décidera-t-on de consacrer systématiquement une part plus importante des crédits au développement des moyens d'épuration ?

L'optique des collectivités locales les conduit à porter leur effort sur la collecte. La raison en est simple : il leur faut, de toute nécessité, donner à leur population en expansion, à leurs zones d'habitat qui se développent, le moyen d'évacuer leurs eaux usées ; il faut aussi évacuer les eaux des voies nouvelles, des écoles, des services publics... Si les moyens financiers étaient plus libéralement dispensés, certes les deux actions : collecte et épuration, seraient menées de front ; les moyens étant insuffisants il faut parer au plus pressé et l'épuration est sacrifiée.

Il faut mettre fin à ces errements. Il le faut parce que nous en sommes arrivés à un stade où, si nous ne maîtrisons pas la pollution, nous connaissons bientôt un dur réveil ; il le faut parce que la lutte contre la pollution devant être menée également dans le secteur industriel, il n'est pas pensable que l'on tolère ici ce que l'on entendrait réprimer là. Au surplus le projet de loi incite les collectivités locales à prendre en charge les effluents industriels ; si elles les acceptent, il convient qu'elles leur assurent une épuration convenable.

Pour toutes ces raisons il faut faire un effort exceptionnel pour résorber le retard pris *en matière d'épuration des effluents urbains*. Ce retard a été chiffré : il est de l'ordre de 2.000 millions.

Votre Commission spéciale suggère que le V^e Plan se donne pour tâche de résorber une large fraction de ce passif *en première urgence*.

En outre, il lui faudra tenir compte des autres besoins, c'est-à-dire du retard également pris en matière de réseaux de collecte, retard évalué à 5.355 millions ; et aussi des projets nouveaux qui seront déposés en fonction de l'évolution de l'habitat, de la déconcentration, ou tout simplement des besoins de collectivités urbaines qui n'avaient encore pris aucune initiative en matière d'assainissement par réseaux publics.

Votre Commission spéciale propose que, *pour les projets nouveaux, les subventions ne puissent être accordées que si les moyens d'épuration existent déjà, ou sous la condition que la construction de la station d'épuration figure dans la première tranche des travaux prévus*.

Charges financières résultant de l'assainissement.

D'une étude récente (janvier 1964) faite par un groupe de travail spécialisé de la Commission de l'Eau, il ressort que le coût moyen de l'investissement par tête d'habitant en milieu urbain serait de 535 francs se répartissant ainsi :

Réseau de collecte proprement dit.....	430 francs.
Station d'épuration	105 francs.

Déduction faite de la subvention d'Etat, au taux moyen de 30 %, la charge restante pour la collectivité, maître de l'ouvrage, est de 374,50. L'annuité de cette charge, au taux d'intérêt de 5,25 %, remboursement en 30 ans, soit un taux composé de 6,692 % ressort à 25,05 francs.

D'autre part les frais d'entretien et d'exploitation sont les suivants :

Réseau de collecte : 2 % de 430 F.....	8,60
Station d'épuration : 7 % de 105 F.....	7,35

Soit un total de..... 15,95 par tête.

L'ensemble des charges financières et d'exploitation ressort donc à 40 F par habitant. Si l'on admet que la consommation totale (abonnés particuliers et tous services publics) est de l'ordre de 130 mètres cubes par habitant et par an, la charge au mètre

40,00

cube ressort à $\frac{40,00}{130} = 0,315$ F dont 0,20 F pour le réseau de

130

collecte et 0,115 F pour l'épuration.

Ressources affectées à la couverture des charges.

Quelles sont les ressources que les collectivités publiques pourront affecter à la couverture de ces charges ?

En premier lieu les communes peuvent instituer une « taxe de déversement à l'égout ». Elle est perçue sur les propriétaires soit des constructions raccordées au réseau d'égouts, soit de toute construction nouvelle en bordure de voies pourvues de l'égout. Le montant de la taxe (articles 1511 à 1514 du Code des impôts) ne peut excéder 90 % du revenu imposable, c'est-à-dire 90 % du revenu cadastral des propriétés bâties. A titre indicatif ce revenu est actuellement égal à la moitié de la valeur locative de 1939.

Le Conseil municipal peut cependant voter une taxe supérieure au maximum de 90 %, mais il faut une autorisation du Préfet jusqu'au double de ce maximum et une autorisation des Ministres de l'Intérieur et des Finances jusqu'au quadruple.

Le revenu de la taxe de déversement à l'égout serait de l'ordre, pour l'ensemble de la France, de 50 millions de francs.

C'est pour pallier cette insuffisance que l'ordonnance n° 110 du 7 janvier 1959 — article 6 — a prévu une disposition insérée depuis lors dans le Code général des impôts (articles 1511 bis) qui donne aux communes la faculté de substituer à la taxe de déversement à l'égout, qui est un impôt, une redevance sans caractère fiscal s'appliquant aux consommations d'eau potable.

Il est évident que — sauf exception — l'eau souillée envoyée à l'égout provient de la distribution publique d'eau potable ; en appliquant une surtaxe convenable au prix de l'eau, on pourrait donc couvrir les charges inhérentes à la collecte et à l'épuration des eaux usées.

Parmi les autres ressources possibles, nous citerons en outre :

a) La participation aux dépenses de travaux d'égout qui peut être demandée aux propriétaires d'immeubles, sous la dénomination usuelle de « taxe de raccordement à l'égout » en application des articles 34 et 35-4 du Code de la Santé publique.

b) L'article 8 de la loi n° 63-1241 du 19 décembre 1963 institue une « taxe de régularisation des valeurs foncières » qui remplace la redevance d'équipement prévue par la loi n° 61-691 du 3 juillet 1961 et qui n'a, semble-t-il, reçu à ce jour aucune application.

On ignore encore l'aide que la nouvelle taxe de régularisation apportera aux travaux d'assainissement ; il faut espérer que son produit ne sera pas inférieur à celui qu'aurait donné la taxe de raccordement à l'égout prévue par les articles 34 et 35-4, car l'application de celle-ci n'est pas possible aux termes de l'article 8 de la loi n° 63-1241 dans les périmètres où est instituée la taxe de régularisation des valeurs foncières.

c) Enfin il reste à toute collectivité publique la ressource d'un prélèvement sur son propre budget lorsque les autres produits — ce qui est le cas général — donnent une ressource insuffisante.

Cette dernière considération met en relief *l'intérêt de la redevance* rendue possible par l'article 1511 *bis* du Code général des impôts.

Mais, à l'analyse, cette solution est peut-être d'application moins générale qu'il n'y paraît au premier abord.

a) Perception de la redevance : si le réseau d'égouts communaux ne dessert pas tous les quartiers, s'il néglige des habitations isolées, il faudra des tarifs différenciés.

Si la distribution d'eau est concédée, le réseau d'égouts étant par contre exploité en régie communale, le concessionnaire pourra rejeter la demande qui lui serait faite, d'être l'agent de perception de la redevance ; par ailleurs, son objectif étant de développer la consommation d'eau, il ne peut être qu'opposé à une majoration artificielle des tarifs.

Si les eaux sont distribuées par un syndicat de communes et que le réseau d'assainissement est réalisé et géré par un autre syndicat, dont les périmètres peuvent d'ailleurs ne pas coïncider totalement, des difficultés sont à prévoir.

b) Surcharger le prix de l'eau d'une redevance de l'ordre de 0,30 F ne peut être que mal accueilli par l'abonné. Dans certains cas, ce sera presque un doublement du prix actuel. Dans tous les cas, ce sera un frein regrettable au développement des consommations.

c) On ne peut manquer de regretter qu'aucune péréquation entre les diverses classes d'utilisateurs ne soit effectuée avec ce système. L'eau, dans cette hypothèse, devient un élément d'enchérissement du coût de la vie particulièrement sensible aux classes les plus défavorisées.

Pour toutes ces raisons, il apparaît qu'en milieu urbain la redevance ajoutée au tarif de l'eau n'apporte pas, dans la majorité des cas, la solution escomptée au problème de l'équilibre financier du service de l'assainissement.

Aménagement du concours financier de l'Etat.

Nous avons eu le souci, au cours de cet exposé, de distinguer les charges inhérentes au réseau de collecte des eaux usées de celles qui résultent de leur épuration.

Les premières, en effet, se rapportent à un aménagement d'infrastructure dont l'intérêt est directement perceptible par l'utilisateur : un réseau de collecte des eaux usées, c'est un facteur d'hygiène à l'échelon individuel et collectif, de propreté des voies publiques ; c'est la possibilité offerte à tous d'améliorer ses conditions de vie.

Les installations d'épuration, par contre, coûtent cher à établir, cher à entretenir, cher à exploiter ; et elles ne rapportent rien. Elles rapportent, par contre, aux usagers d'aval et, par extension, à la collectivité nationale.

En effet, épurer des eaux souillées, c'est créer une nouvelle ressource : chaque mètre cube d'effluent correctement traité redeviendra, après un certain parcours en rivière, du fait de l'auto-régénération, un mètre cube d'eau utilisable apte à la plupart des usages.

La collectivité locale peut donc valablement prétendre qu'elle n'a pas « consommé » d'eau, qu'elle n'a pas détourné à son profit exclusif la moindre parcelle du bien commun. Elle n'a fait qu'en user au passage et la restituer en quantité et en qualité égales au prélèvement.

A contrario, une collectivité qui n'épure pas, ou mal, crée des nuisances graves pour les usagers d'aval ; en dégradant la qualité des eaux, elle prive la collectivité nationale d'une ressource précieuse.

On conçoit donc qu'il soit logique de demander à l'Etat de participer aux dépenses d'épuration par une subvention importante. Ce faisant, il ne ferait que payer le prix de la ressource restituée par le biais de l'épuration, à l'ensemble des usagers, que reconnaître l'allégement des charges d'épuration qui auraient pesé sur les usagers d'aval, que tenir compte des dépenses qu'il aurait eu lui-même à assumer, soit au titre de la protection générale de l'hygiène publique, soit au titre de sa participation dans le traitement des maladies d'origine hydrique.

Déjà le Conseil supérieur d'hygiène publique de France avait émis le vœu que le taux de la subvention de l'Etat soit porté de 40 % à 60 % pour les investissements consacrés à l'épuration.

Votre Commission spéciale émet un vœu analogue et insiste vivement pour que le Gouvernement prenne exactement conscience, dès lors qu'il engage la lutte contre la pollution, de la nécessité d'apporter aux collectivités locales une aide financière accrue, qui corresponde à la fois à la charge improductive que celles-ci acceptent d'assumer et à l'intérêt général indiscutable que présente pour la collectivité nationale l'épuration rigoureuse des effluents urbains.

Et en guise de conclusion du présent chapitre, il nous paraît expédient d'extraire du rapport sur le budget du Ministère de l'Intérieur, de notre collègue le Sénateur Jacques Masteau, ces quelques phrases si modérées dans leur forme, mais qui reflètent pourtant une profonde inquiétude :

« Dans leur ensemble et malgré certains ajustements, les crédits de subventions d'équipement sont encore très faibles, d'autant que les hausses de prix constatées depuis le budget de l'année dernière absorberont presque en totalité les augmentations prévues.

« Nous savons l'attention particulière portée par le Ministre de l'Intérieur à cette situation, mais le budget de son département a subi une compression qui ne manquera pas d'avoir de graves incidences à l'égard des collectivités locales !

« Il n'est pas équitable que cette politique de restriction soit effectuée à l'encontre de ces dernières, car le problème posé à elles pour le financement de leur équipement est un des plus graves qui soit.

« Il est de plus à craindre que la politique de débudgétisation de certaines dépenses, entreprise par le Gouvernement en vue de réduire l'impasse, n'aboutisse en fait qu'à réduire les possibilités d'emprunt des collectivités locales auprès des organismes spécialisés traditionnels. »

B. — Communes rurales.

L'analyse que nous avons faite plus haut de la situation de l'assainissement dans les communes rurales, n'a pas lieu de nous satisfaire. Sur 8.262 réseaux de collecte intéressant 8.657 communes, 1.403 seulement comportent une station d'épuration ; mais en fait 862 stations seulement fournissent une épuration jugée efficace dans la conjoncture actuelle.

Par contre, si l'on considère l'inventaire des projets nouveaux déjà dressés, on est frappé de l'importance qu'y prend le lot « Epuration » puisque, pour 2.748 réseaux, il est prévu 2.318 stations

Comment s'explique ce brusque changement de régime ?

Il tient essentiellement à un meilleur ajustement du concours financier de l'Etat. Jusqu'en 1961, en effet, les réseaux d'évacuation d'eaux pluviales ou d'eaux usées étaient subventionnés au titre des « Aménagements de villages » et à un taux modeste de l'ordre de 25 % ; au surplus, la dotation budgétaire consacrée à cette rubrique, qui couvrait d'autres équipements, était fort mal pourvue, la dotation accordée aux « Aménagements de villages » ne permettant de satisfaire annuellement que 12 à 15 % des demandes exprimées par les collectivités. Par nécessité les dépenses de premier établissement étaient donc comprimées à l'extrême et, bien entendu, le poste « Epuration » était sacrifié.

Depuis 1961 une modification essentielle est intervenue, logique dans son principe, fructueuse dans son application. Le Ministère de l'Agriculture a estimé, en effet, que le cycle de l'eau ne s'arrête pas à la distribution, mais se prolonge par la collecte de l'eau usée et que les réseaux de collecte ne sont que le complément indispensable et logique des réseaux de distribution. En effet, le volume accru des eaux usées créerait des situations incommodes, voire inacceptables, si un réseau d'assainissement ne venait y porter remède.

Un projet d'adduction d'eau rurale comporte désormais trois phases : la première c'est la recherche de l'eau, la création de la ressource ; la seconde c'est la mise à disposition de l'utilisateur, donc la distribution sous pression ; la troisième c'est la collecte des eaux usées et leur traitement avant rejet.

Les modalités du concours financier de l'Etat déjà accordé aux deux premières phases sont désormais étendues à la troisième phase (collecte et épuration). Le taux maximum de la subvention est de 60 %, complété par un prêt de 5,25 %, amortissement en vingt-cinq ou trente ans, contracté à la Caisse des Dépôts et Consignations.

En moyenne générale le taux de subvention ressort à 40 % environ. Cette formule nouvelle a reçu depuis 1961 des applications, modestes d'abord, mais qui se développent déjà sensiblement. Les avantages techniques et les économies que procure la réalisation concomitante du réseau de distribution d'eau potable et du réseau de collecte d'eaux usées sont compris et appréciés par les collectivités locales qui règlent ainsi tous leurs problèmes d'eau en une seule opération y compris les réfections de chaussées, ce qui n'est pas le moindre résultat de cette coordination.

Mais là encore le goulot d'étranglement se situe au plan financier ; il deviendra très vite impossible — à moins que les crédits budgétaires ne soient adaptés au double but poursuivi — de réaliser à la fois la distribution d'eau et l'assainissement dans le cadre du crédit « adductions d'eau » utilisé désormais à deux fins.

Il convient de noter par ailleurs que le relèvement du taux de subvention des dépenses d'épuration se justifie encore davantage en milieu rural qu'en milieu urbain :

1° La dépense moyenne par habitant, pour l'épuration, est beaucoup plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain et nous pouvons donner quelques chiffres qui éclairent ce point :

a) Coût d'une station, type compact — fosse à double étage — lit bactérien :

Pour	500 habitants, dépense moyenne. . . .	220 F par habitant.
1.000	—	130 F —
2.000	—	85 F —
4.000	—	61 F —
8.000	—	55 F —
10.000	—	48 F —

b) Coût d'une station, type boues activées :

Pour	8.000 habitants, dépense moyenne. . .	75 F par habitant.
10.000 à 40.000	—	60 à 40 F —
au-delà de 40.000	—	40 à 30 F —

Ainsi donc l'épuration coûte 130 F par tête dans une commune de 1.000 habitants, elle n'en coûte plus que 40 F dans une ville de 40.000 habitants, c'est-à-dire trois fois moins.

2° L'effluent en milieu rural est, sauf exception, moins toxique qu'en milieu urbain et plus aisément dégradable ; mais si l'effluent est moins important en volume, par contre il est souvent plus concentré du fait des déjections animales peu diluées et des fortes souillures en provenance du ruissellement sur le sol.

Cette concentration de l'effluent n'a guère d'effet — en général — sur la pollution du milieu récepteur en raison de l'épandage, des points successifs de déversement, tout au moins si le débit du cours d'eau assure une dilution acceptable.

On doit donc reconnaître au bénéfice des ruraux, qu'ils font un effort financier méritoire en acceptant de surpayer une station d'épuration dont la nécessité est moins évidente pour eux que pour les urbains : et si l'on pose le principe que chacun est tenu de remédier aux nuisances qu'il crée, on ne peut nier que cette obligation est particulièrement lourde pour les ruraux.

Déjà certains départements qui avaient très généreusement lancé, par imputation sur le budget départemental, des programmes

de distribution d'eau, complètent leur action initiale en s'attachant désormais à l'épuration des eaux usées en milieu rural. C'est ainsi que, par exemple, le Conseil général de Seine-et-Marne vient de décider, dans sa séance du 15 janvier 1964, d'allouer une aide complémentaire de 40 % à la construction des stations de traitement et d'épuration des eaux usées *des communes rurales*, ce qui porte le concours total financier qu'elles peuvent escompter (Etat et département) à 80 % des investissements réalisés.

On ne pouvait démontrer plus clairement, ni plus courageusement, que la charge d'épuration en milieu rural est très lourde, qu'elle profite essentiellement à la collectivité nationale et très peu à la commune concernée et que la solidarité du département doit, dans un premier temps, s'exercer au profit de ces dernières.

Votre Commission spéciale a enregistré, avec satisfaction, cette prise de position qui la confirme dans le bien-fondé du vœu qu'elle a déjà exprimé et qu'elle réitère, tendant à relever de 10 à 20 points, par rapport au réseau de collecte, le taux de la subvention de l'Etat affectée à l'épuration.

C. — Etablissements privés et industries.

En abordant ce secteur, il convient de préciser que, dans notre esprit, il ne peut s'agir, dans un premier temps tout au moins, que de concours financiers ou d'aménagements fiscaux *réservés aux établissements en activité avant les décrets de classement* et auxquels la nouvelle loi imposerait des investissements importants au titre de l'épuration des eaux usées.

Les installations nouvelles, réalisées après le décret de classement, seraient, par contre, exclues du bénéfice des avantages financiers ou fiscaux éventuels ; ceci est d'ailleurs dans l'esprit de l'article 3 (dernier alinéa).

Il est bien évident que pour les industries en activité, l'obligation d'effectuer des investissements importants, non prévus à l'origine, peut déséquilibrer le bilan général de l'exploitation avec, comme conséquence directe, le relèvement des prix de revient. Dans une période où l'ouverture des frontières rend la concurrence plus âpre, une telle perspective ne peut être considérée à la légère.

Par contre, s'il s'agit d'une industrie nouvelle, on doit poser en principe que celle-ci a dû prévoir les installations de collecte, de transport et de traitement de ses eaux usées ; les charges financières correspondantes, les amortissements, les frais d'exploitation ultérieurs ont été pris en compte dans les études économiques préalables à la décision d'implantation ; l'épuration des eaux, comme l'approvisionnement en eau, est un des éléments qui concourent à poser le problème du choix de l'implantation et cela au même titre que la situation de la main-d'œuvre, du logement du personnel, des voies de communication, du coût des terrains, etc. La mise en application de la loi n'apporte aucun élément nouveau, aucun bouleversement de l'économie du projet, aucun alourdissement non prévu du prix de revient.

Pour cette raison, compte tenu, en outre, d'un retard considérable à résorber, il n'est pas concevable que des mesures d'allègement fiscal ou autres soient apportées par l'Etat, indifféremment, aux anciennes et aux nouvelles industries.

Nous ne savons que très peu de choses des intentions du Gouvernement dans le domaine d'un concours financier de l'Etat qui serait apporté par l'Etat aux personnes de droit privé qui seraient tenues de mettre désormais leurs effluents en conformité avec les prescriptions réglementaires. Certes, le Ministre des Travaux publics en a évoqué l'éventualité devant l'Assemblée Nationale, mais aucun engagement n'a été pris au nom du Gouvernement, aucune indication n'a été fournie à votre Commission quant aux systèmes d'incitation ou d'allègement qui pourraient être mis en place.

Lors de la discussion du projet de loi portant approbation du IV^e Plan, le rapport déposé au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan avait évoqué le problème en ces termes :

Déjà, en France, la loi n^o 59-1472 du 28 décembre 1959 portant régime du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux dispose dans son article 37 :

« L'amortissement des biens d'équipement, autres que les immeubles d'habitation, les chantiers et les locaux servant à l'exercice de la profession, acquis ou fabriqués à compter du 1^{er} janvier 1960 par les entreprises industrielles, pourra être calculé suivant un système d'amortissement dégressif, compte tenu de la durée d'amortissement en usage dans chaque nature d'industrie. Un décret

en Conseil d'Etat, pris avant le 1^{er} mai 1960, fixera les modalités et les plafonds de l'amortissement linéaire tel qu'il résulte de la législation existante.

« L'amortissement dégressif s'appliquera annuellement, dans la limite des plafonds, à la valeur résiduelle du bien à amortir. »

Le décret n° 64-441 du 9 mai 1960 précise que sont comprises dans le champ d'application de la loi les « installations destinées à l'épuration des eaux et à l'assainissement de l'atmosphère ».

Toutefois, il apparaîtra, sans doute, à votre Commission des Affaires économiques, que l'intérêt de ces dispositions n'est à l'échelle, ni du patrimoine commun à protéger (la ressource en eau et l'hygiène publique), ni des difficultés techniques de tous ordres, des investissements importants à consentir et à renouveler qui sont le lot de l'industriel, sans compter les charges inhérentes à l'entretien et au fonctionnement des installations d'épuration, au contrôle permanent de la neutralisation et de la stabilisation de l'effluent.

Le « Bulletin des Contributions directes » du 21 décembre 1960 a admis que la totalité des matériels d'équipement électrique bénéficierait, désormais, des nouvelles dispositions fiscales ; il a, en outre, prévu un régime d'annuités plus fortes que dans le passé puisque les premières annuités atteignent des valeurs élevées et une cadence rapide, de telle sorte que, dès la quatrième année, 80 % de l'investissement a été amorti. Or, un matériel d'équipement électrique est un élément d'amélioration du rendement général et, vraisemblablement, un élément d'allègement du prix de revient ; une installation d'épuration est, au contraire, une lourde charge, sans contrepartie pour l'industriel. Pour inciter celui-ci à investir, à investir davantage et à faire mieux que le minimum indispensable, nous pensons qu'il convient de l'aider sur le plan financier. D'autres solutions, complémentaires de l'amortissement accéléré, doivent donc être recherchées sur le plan des crédits de financement, par exemple.

La position du Rapporteur, confirmée par votre Commission spéciale, reste conforme à celle qui avait été entérinée par le Sénat dans sa séance du 26 juin 1962.

L'action sur les pollueurs de droit privé doit être, dans un premier temps, éducative et d'incitation, durement répressive ensuite s'il le faut. Mais il convient aussi de ne pas bouleverser inconsidérément, pour le plus grand dommage de l'économie

nationale et de la situation de l'emploi, l'équilibre financier des entreprises concernées. Il y a des charges qui doivent être acceptées par le responsable d'une pollution et imposées s'il le faut ; au-delà d'un seuil qui se détermine dans chaque cas particulier, ces charges peuvent devenir excessives. Il importe alors que puissent être appliqués des dispositifs financiers tendant à un allègement raisonnable et rationnel de celles-ci.

Nous évoquerons les systèmes qui, isolément ou conjointement, pourraient être appliqués dans ce but et nous citerons tout d'abord la solution récemment adoptée en Allemagne Fédérale.

Rejoignant en partie le point de vue que nous avons nous-même exprimé, seules peuvent bénéficier des dispositions fiscales particulières les installations acquises ou créées avant le 31 décembre 1965, en d'autres termes seules sont concernées les installations existantes et celles qui vont être rapidement mises en place pour profiter des avantages spéciaux.

Les avantages financiers accordés le sont sous forme d'un amortissement accéléré imputable sur la valeur réelle de l'investissement, la portion excédentaire du prix de revient étant amortie selon les règles normales.

Cet amortissement, qui peut être étalé sur deux exercices, représente au total 50 % pour les biens mobiliers et 30 % pour les immeubles. Il se cumule avec les amortissements qui seraient réglementairement pratiqués en dehors du champ d'application de la loi. C'est ainsi qu'un investissement de 100.000 F, amortissable en 10 ans, donnerait lieu à la cadence d'amortissement suivante :

Pour l'ensemble des deux premières années :

$$\frac{100.000}{10} + \frac{100.000}{10} + 100.000 \times 0,50 = 70.000 \text{ F.}$$

De la troisième à la dixième année :

$$\frac{100.000 - 70.000}{8} = 3.750 \text{ F.}$$

8

On notera la date du 31 décembre 1965 qui limite la période d'application de la loi et qui va en quelque sorte « lancer » la campagne anti-pollution dans les milieux industriels.

Un système d'amortissements accélérés avait été esquissé en France par un arrêté en date du 15 janvier 1955 qui avait admis une déduction de 10 % sur le prix de revient des installations destinées « à l'épuration des eaux, à l'assainissement de l'atmosphère et aux installations de sécurité ». Cela revenait en fait à majorer l'amortissement de 10 % pour la première année. C'était peu certes, et d'une valeur d'incitation bien modeste ; mais du moins le principe de la différence fondamentale entre installations d'épuration et investissements de production était posé par l'Administration des Finances elle-même.

Le décret n° 60-441 du 9 mai 1960, dont nous avons parlé plus haut, a virtuellement supprimé la disposition évoquée ci-dessus : les installations d'épuration sont désormais amorties suivant le système dégressif normal.

Toutefois en s'appuyant sur la discrimination reconnue fondée par le Ministère des Finances, en s'inspirant d'autre part du précédent de l'Allemagne fédérale, il apparaît qu'il serait possible de reprendre l'idée d'un allègement des charges fiscales par le moyen d'amortissements accélérés.

Une autre solution, certainement plus efficace, surtout par son pouvoir d'incitation, pourrait être recherchée dans l'imputation des investissements consacrés à l'épuration au chapitre « Frais généraux ».

Pourquoi une telle affectation, en apparence insolite, et comment peut-on la justifier ?

Imaginons une entreprise ayant fait 100 millions de bénéfices bruts qu'elle souhaiterait consacrer à des installations d'épuration coûtant 40 millions et, pour le complément restant disponible, à des équipements de production. Comme le fisc ne fait pas de différence entre un investissement générateur de profits ultérieurs et un investissement *non productif* commandé par des impératifs de salubrité et d'intérêt public, un prélèvement global de 50 % sera effectué par le fisc sur les 100 millions. Il ne restera donc que 50 millions disponibles dont 40 iront à l'épuration et 10 aux investissements de production ; à moins que l'industriel plus soucieux de son propre équipement que du bien public et, à vrai dire, ulcéré de voir combien sont mal secondées ses bonnes intentions, ne remette, une fois de plus, à des temps meilleurs les travaux relatifs à l'épuration.

Or, la question se trouverait résolue si les dépenses d'épuration pouvaient être considérées comme une charge faisant partie des frais généraux. Dans le cadre de l'exemple ci-dessus, les 40 millions dépensés pour l'épuration auraient ramené le bénéfice brut de l'entreprise à 60 millions. Après le prélèvement de l'impôt de 50 %, il resterait 30 millions et non plus 10 à investir en équipements de production.

On objectera que ce système prive l'Etat d'une rentrée d'impôts de 20 millions ; ce n'est là qu'une perte temporaire récupérée par la suite. L'installation d'épuration sera en effet considérée comme amortie et n'apparaîtra plus dans les amortissements au cours des exercices ultérieurs ; rien, à ce titre, ne sera donc plus à déduire des bénéfices bruts. En d'autres termes, la réduction du montant des bénéfices imposables au titre de l'année d'investissement sera compensée par l'augmentation des bénéfices imposables au cours des années suivantes.

Mais ce dispositif aura permis à l'établissement concerné de trouver, dans une trésorerie allégée, les moyens de réaliser plus aisément l'équipement qui lui est imposé. Au surplus on aura supprimé cette rancœur qui accompagne le paiement d'un prélèvement fort lourd portant sur une dépense qui concerne plus l'intérêt général que l'intérêt privé. Sur le plan psychologique c'est un élément qui a une valeur réelle d'incitation.

Nous n'évoquons que pour mémoire une mesure financière plus directe et qui serait d'une efficacité certaine : faciliter les investissements par des prêts avantageux (taux et durée) accordés par l'Etat ; ou encore par le versement d'annuités allégeant les charges financières des emprunts réalisés pour l'épuration. Nous ne pensons pas qu'une telle éventualité soit à envisager dans la conjoncture actuelle.

En conclusion de cette courte analyse nous dirons une fois de plus qu'il est indispensable — pour ce qui concerne les établissements existants — que soient appliquées des mesures fiscales ou financières qui constitueront à la fois une incitation à l'épuration et un allègement nécessaire des charges. C'est avec réalisme que le Gouvernement doit se saisir du problème. Il doit le faire parce que la pollution d'origine industrielle est importante et particulièrement nocive et qu'il faut, à tout prix, la réduire. Au surplus, c'est dans ce

domaine que l'inventaire des pollutions caractérisées est le plus chargé, dans ce domaine également qu'une action adroitement engagée et soutenue produira des effets immédiats.

La résonance sur une opinion publique très sensibilisée sera grande et le Gouvernement doit en prendre conscience.

Conclusions.

Si nous posons, en principe, que le redressement de la situation actuelle doit être résorbé en 20 ans à compter de la fin de l'année 1965, dernière année du IV^e Plan, et que doit être assurée en même temps la mise en place des équipements exigés par le développement démographique et par l'expansion économique, on peut établir le bilan annuel suivant :

	Par an (en millions).	
<i>Agglomérations urbaines :</i>		
a) Résorption du retard.....	410	
b) Expansion normale		350
<i>Communes rurales :</i>		
Besoins normaux		360
<i>Équipements privés :</i>		
Épuration des établissements existants.	200	
	<hr/>	<hr/>
Totaux	610	710
	<hr/>	<hr/>
	1.320 millions.	

Quelle serait dans cet investissement la part du budget de l'Etat ?

En partant des taux d'intervention actuels, c'est-à-dire en moyenne 30 % pour les urbains et 40 % pour les ruraux, l'aide financière de l'Etat, sous forme de subventions en capital se chiffre à : $(410 + 350) \times 0,30 + 360 \times 0,40 = 372$ millions.

En outre, les prêts qui viendront compléter le financement seront de l'ordre de 750 millions.

Pour ce qui est des investissements privés, aucune position, même de principe, n'ayant été prise par le Gouvernement, il n'est possible que de faire des hypothèses. Nous avons dit, au chapitre

traitant de la pollution industrielle, que l'aide financière de l'Etat se traduirait, sans doute, plus par des facilités de trésorerie que par une attribution de crédits.

Nous avons dit, par exemple, que l'imputation des investissements sur le chapitre des Frais généraux ne constitue, pour le Trésor public, qu'une rentrée de fonds différée. Admettons cependant que ce décalage des rentrées fiscales, calculé en valeur actuelle, soit assimilé à une participation financière réelle, son taux se situerait, croyons-nous, entre 10 et 15 % du montant de l'investissement. De sorte que sur un investissement annuel de 200 millions, cette contribution du budget de l'Etat représenterait, au taux de 15 %, 30 millions, et cela pendant 20 années.

On voit que l'ensemble de ces participations, tant pour les équipements publics que pour les équipements privés, se totaliserait à $372 + 30 = 402$ millions.

Est-ce une charge inacceptable ? Si nous la rapprochons du montant total du budget de l'Etat, cela représente moins d'un demi pour cent.

Si nous retenons au contraire le montant total brut de l'investissement annuel, soit 1.320 millions, et sans déduction d'aucune sorte, nous voyons que la dépense par habitant et par jour ressort à 0,078 F.

Si nous traduisons la dépense résiduelle des collectivités publiques (après déduction des subventions de l'Etat), ce qui représente par an 750 millions, en annuité (taux d'intérêt 5,50 % — à 20 ans — d'où un taux composé de 8,36 %) on obtient une charge annuelle de 62,7 millions, soit par habitant 1,34 F.

Cette charge annuelle croîtra, d'année en année, d'une valeur égale et sera maximum à la vingtième année pour décroître ensuite au fur et à mesure de l'amortissement des emprunts. Son maximum à la vingtième année sera de : $1,34 \times 20 = 26,8$ F par an et par habitant, soit 0,074 F par jour.

Tous ces chiffres, par leur modicité et sans vouloir leur conférer une valeur absolue qu'ils n'ont certainement pas, démontrent toutefois que la solution du problème de la pollution ne se situe pas hors de notre capacité d'effort financier.

Certains recoupements — auxquels nous n'entendons pas donner une valeur de preuve — montrent que ces ordres de grandeur restent normaux.

Nous prendrons notre exemple en Allemagne de l'Ouest, dans la province Nord-Rhein - Westfalen.

Le plan de 10 ans (1954-1963) de cette province intéressait les bassins de l'Emscher, de la Ruhr, de la Lippe, de la Niers, de la Wupper, de l'Agger, de l'Erf, ainsi que certains ouvrages de retenue. Il porte à la fois sur le développement des distributions d'eau, sur la constitution de réserves d'eau, sur la réalisation de réseaux d'assainissement et de stations d'épuration publiques et privées.

En dix ans, la population desservie en eau par un réseau public est passée de 12 millions à 15,85 millions ; les réserves en eau qui étaient de 522 millions de mètres cubes en 1947 sont passées en 1961 à 765 millions de mètres cubes et atteindront 1.050 millions de mètres cubes en 1966. La proportion d'habitants desservis par des stations d'épuration est passée de 35,7 % en 1953 à 54,7 % en 1960 ; elle sera de 70 % en 1966.

L'ensemble de ces investissements fort importants n'entraîne pas des charges inacceptables. L'auteur de l'étude que nous empruntons au Bulletin d'information de l'Association française pour l'étude des eaux (A. F. E. E.) l'estime à 330 millions de DM par an, soit un peu moins de 1 million de DM par jour. Il conclut ainsi : « Ce chiffre doublera vraisemblablement dans les cinq prochaines années. Une plus grande proportion devra être supportée par le budget de la Province qui déjà finance 120 millions de DM sur un total de dépenses de 410 millions qui était prévu pour 1962, le reste étant fourni par les associations, les collectivités et les particuliers — industriels notamment.

« On calcule que la charge annuelle par habitant qui en résulte finalement est de l'ordre de $\frac{410}{16} = 25$ DM, soit environ 7 pfennig par jour (10 centimes). »

Tous ces chiffres sont, on le voit, du même ordre de grandeur et le financement de tels travaux, d'un intérêt si évident, ne devrait poser aucun problème.

CONCLUSIONS GENERALES

Après avoir évoqué quelques-unes des données les plus importantes d'un problème très complexe, analysé les orientations et les dispositions générales du projet de loi, il nous faut maintenant conclure.

Pour commencer nous dirons que le fait même d'avoir abordé de front une question aussi essentielle pour l'avenir du pays et son équilibre humain, social et économique, aussi controversée également, doit être porté au crédit du Gouvernement.

La tâche n'était pas facile. Nous avons déjà rappelé les conditions dans lesquelles furent menées les études préliminaires, puis les travaux préparatoires à la rédaction des ébauches successives du texte qui nous est aujourd'hui soumis ; la Commission de l'eau y a consacré beaucoup de temps et l'on sait la qualité des membres qui la composent. Certes c'était là une garantie de compétence et de probité intellectuelle ; mais ces qualités mêmes portaient en elles le risque que le texte ne se dégageât pas assez des concepts et des structures administratives et juridiques antérieures, qu'il fût de ce fait trop nuancé, trop subtil et pourrait-on dire « trop intelligent ».

Deux impératifs dominaient les travaux de la Commission de l'eau :

— réduire la pollution dont les méfaits trop visibles et les dangers trop connus avaient fini par émouvoir l'opinion publique, puis par l'inquiéter et la dresser contre certains abus si criants qu'ils prennent l'allure d'une provocation ;

— augmenter les ressources en eau pour pallier un déficit possible à l'échéance de notre siècle, ce qui implique de gérer avec plus de rigueur nos ressources actuelles, de freiner un gaspillage qui devient paradoxal, de poursuivre la détection des ressources souterraines encore inexploitées, de stocker les eaux d'hiver, d'assurer enfin une répartition territoriale mieux ajustée aux besoins, ce qui est une manière d'augmenter l'efficience de la ressource globale.

Pour satisfaire à ces impératifs il eût été logique de définir une véritable « politique de l'eau », et en même temps de se donner

les moyens de l'appliquer. Nous ne pouvons douter que les lignes directrices d'une politique « totale » de l'eau aient été évoquées et précisées. Mais nous ne pensons pas qu'elles eussent trouvé dans le pays, en raison de leur rigueur, l'audience indispensable, pour le moment du moins. Pour ne prendre qu'un exemple imaginons que l'on eût souhaité reconnaître à l'eau son caractère universel, sa vocation d'élément fondamental, au même titre que l'air ou le feu ; en d'autres termes en faire une « Res communis » avec les conséquences de droit que cela comporte.

La simple énumération des régimes juridiques qui régissent la matière fait apparaître le caractère révolutionnaire d'une telle novation qui remettrait à l'Etat et à lui seul le droit d'user ou d'autoriser l'usage de l'eau :

En effet les eaux non domaniales sont « Res nullius » ; *l'usage de l'eau appartient aux riverains.*

Les eaux souterraines appartiennent au propriétaire du fonds qui peut en disposer librement sauf les exceptions tirées du décret du 8 août 1935 (bassin parisien et départements du Nord et de la Gironde).

Les eaux de source appartiennent, sous certaines réserves, au propriétaire du fonds où elles émergent (612 et 643 C. C.).

Par contre rien ne serait changé en ce qui concerne les eaux du domaine public fluvial qui déjà sont gérées par l'Etat.

Enfin il n'est pas inopportun de rappeler que la loi du 16 octobre 1919 a dissocié l'énergie hydraulique de l'eau dont elle est issue et que cette énergie a été nationalisée.

On pourrait évoquer d'autres exemples que celui de l'unification du régime juridique des eaux ; ils susciteraient par leur caractère autoritaire les mêmes réticences. Et pourtant l'évolution nécessaire se fera : elle est inéluctable en raison même de la gravité toujours croissante des problèmes de ressources, de répartition, de pollution, qui se posent et dont la solution exigera l'intervention toujours plus générale, toujours plus lourde de la puissance publique.

Le Gouvernement paraît avoir agi sagement en limitant son initiative au dépôt d'une loi-cadre qui constitue une première approche d'une solution plus totale.

La présente loi, et les nombreux règlements qui devront en préciser les mesures d'application, permettra de prendre une

mesure plus exacte, plus concrète des problèmes qui se posent, de noter les réactions des intéressés, de faire le point des initiatives acceptées par les collectivités locales, de mettre en place des établissements publics administratifs, de suivre le développement de leurs activités, de noter les causes et les difficultés rencontrées, d'apprécier l'importance des résultats obtenus.

Au surplus la mise en place en un seul temps d'un dispositif prétendant régler d'un coup l'ensemble des problèmes de l'eau, eut exigé des moyens en personnel qualifié dont l'Etat ne dispose pas, ainsi que des ressources, budgétaires ou autres, qui ne seront pas si aisément dégagées ou mobilisées dans la conjoncture financière actuelle.

S'engager à fond dans une voie réformatrice sans disposer de moyens à la mesure des ambitions exprimées, eut été une double erreur : la désorganisation des structures actuelles qui en aurait été la conséquence, d'abord ; puis la perte de confiance de l'opinion publique dans l'action poursuivie.

Or, le soutien, la collaboration de l'opinion sont indispensables pour le succès d'une telle opération.

Si d'autre part le Gouvernement veut bien prendre en considération certaines des recommandations qu'a énoncées votre Commission spéciale, nous ne doutons pas qu'une première étape puisse être abordée avec le maximum de chances de succès.

Rappelons ces prises de position de la Commission :

1. *Développer la recherche appliquée*, en matière de procédés et de matériels d'épuration des eaux — industrielles et collectives — en faisant appel aux administrations publiques déjà en place et pour certaines tâches à des organismes privés. Prévoir les moyens financiers nécessaires, éventuellement par l'institution d'une taxe parafiscale.

2. *Dans le domaine de la ressource :*

- étudier et appliquer un programme de détection des ressources aquifères du sous-sol ;
- réaliser un réseau cohérent de stations de jaugeage des cours d'eau ;
- poursuivre, à l'aide de crédits budgétaires à dégager pour une première tranche au titre de l'exercice 1965, l'étude d'un programme de barrages-réservoirs destinés au stockage des eaux d'hiver et inscrire une première tranche de démarrage des travaux dans le V^e Plan ;

- organiser le financement de ces investissements à caractère national par le moyen de taxes parafiscales, de redevances et de crédits budgétaires
- lutter contre le gaspillage de l'eau, d'une part dans les locaux collectifs d'habitation, d'autre part dans les usages industriels (cas des eaux d'exhaure et des eaux de refroidissement), enfin sur les réseaux de distribution eux-mêmes.

3. *Mettre en place des Comités consultatifs de bassin* dont l'activité sera essentiellement de liaison et de programmation. Composés d'élus locaux et de personnalités particulièrement compétentes dans les divers domaines économiques et sociaux, s'appuyant sur les Comités techniques compris dans le périmètre du bassin, ils assureront une coordination efficace des initiatives locales et régionales et seront un élément d'information précieux pour l'autorité supérieure.

4. *Intensifier la lutte contre la pollution*, ce qui implique :

- le classement aussi rapide que possible des milieux récepteurs ;
- une action continue d'information, d'orientation technique, d'incitation auprès des pollueurs privés ;
- une action de même inspiration, mais fondée sur d'autres critères, auprès des collectivités publiques ;
- la mobilisation des moyens en personnel et en matériel permettant d'assurer dans des conditions convenables et avec la fréquence nécessaire le contrôle des effluents ; cette indication implique que soit accélérée la formation, par l'École de la Santé de Rennes, de techniciens auxquels serait délivré le diplôme d'Ingénieur sanitaire ;
- que le régime des redevances sur les pollueurs ne soit qu'une mesure temporaire et n'ait pas cette conséquence paradoxale de pérenniser la pollution.

5. *Alléger le financement des installations d'épuration* :

- pour les collectivités publiques selon les dispositifs réglementaires que nous avons évoqués et qui instituent une priorité pour les stations d'épuration assortie d'un relèvement du taux de subvention.
- par l'inscription dans le V^e Plan des crédits amorçant le rattrapage du retard existant et assurant en même temps le financement des installations correspondant au développement des agglomérations urbaines ;

- par le dépôt d'une loi de programme pour l'assainissement urbain ;
- par une augmentation des autorisations de programme ouvertes au Ministère de l'Agriculture au titre des distributions d'eau potable pour tenir compte du rattachement des travaux d'assainissement des communes rurales aux travaux de distribution d'eau ;
- pour les industries existantes par une politique fiscale adéquate et par l'ouverture de crédits de prêts.

*
* *

Votre Commission spéciale a émis, à une forte majorité, un avis favorable à l'adoption du projet de loi tel qu'il a été amendé par elle et en préjugant que le Gouvernement accueillerait avec faveur quelques-unes des suggestions évoquées ci-dessus, celles tout au moins qui doivent trouver place dans les textes réglementaires d'application.

Est-ce à dire que votre Commission ne conserve pas une pointe d'inquiétude quant à l'efficacité absolue de la loi à laquelle elle donne ainsi son aval ? Ce serait mal connaître notre Assemblée, son souci du Bien public, sa volonté de n'adopter que des textes, dont elle puisse dire avec la satisfaction de l'artisan consciencieux : voilà une bonne loi.

Evoquons donc quelques-unes de ces questions qui ont retenu l'attention de votre Commission.

Le classement catégoriel d'abord... Il n'est pas question de revenir sur un choix qui fût difficile certes, mais qui est fait : le classement catégoriel est dans la logique des choses : il a pour lui d'être justifié par la volonté d'assurer au cours d'eau considéré le plein accomplissement de sa vocation. Quant à l'effluent pollueur, il doit être tel que le milieu ne soit pas perturbé au-delà d'un seuil de pollution très exactement précisé.

A cela on fait observer, avec une logique désarmante, que si les effluents étaient épurés ainsi qu'ils devraient l'être, le même résultat serait acquis — et bien souvent dépassé — Mais la pénible expérience du passé est concluante : la pollution progresse, elle nous submerge. A quel niveau se situe la faille ? Les textes règle-

mentaires sont-ils responsables, ou la *manière dont ils ont été appliqués* ? De là à se poser la même question en ce qui concerne le nouveau texte de loi, il n'y a qu'un pas — et c'est bien cela qui nous inquiète pour l'avenir. C'est bien pour cela que nous souhaiterions tant que le Gouvernement prît devant le Sénat l'engagement d'appliquer les textes avec une fermeté qui ne soit pas infléchie par ce « réalisme » qu'évoquait à l'Assemblée Nationale, M. le Ministre des Travaux Publics.

Quant aux pêcheurs dont l'action tenace fut si souvent bénéfique, comment utiliseront-ils l'article 434-1° du Code rural dans la conjoncture nouvelle. A notre avis ils seront fort embarrassés, sauf dans les cas extrêmes, ceux où la nuisance serait si criante qu'aucune argutie ne pourrait blanchir le coupable. Et le juge lui-même, comment appréciera-t-il la responsabilité de l'auteur du rejet, obligé qu'il sera de tenir compte d'un niveau de pollution du milieu récepteur avalisé par décret et non plus — ce qui, dans le passé, était clair — de la charge réelle de pollution de l'effluent lui-même ?

Tout cela reste préoccupant, on le conçoit.

Les besoins en eau de l'agriculture étaient traditionnellement assurés, dans la très grande majorité des cas, par prélèvement dans les cours d'eau non domaniaux ; ces besoins vont monter en flèche chacun en est convaincu et s'en félicite. Aussi le Sénat se préoccupe-t-il de l'hypothèse — pas tellement aventurée — où le droit d'usage de l'eau serait réduit, limité, comprimé ; où tout prélèvement d'eau comporterait paiement d'une redevance.

Or, pour les membres de la Haute Assemblée qui connaissent les ruraux, leurs besoins et l'économie difficile de l'exploitation agricole, l'eau et le sol sont inséparables ; le sol ne se conçoit pas sans son complément naturel : l'eau. Cette imbrication, qu'elle soit réalisée déjà ou potentielle, est une sorte de droit naturel fondé sur cette considération simpliste en vérité que l'eau de la rivière a d'abord été de l'eau pluviale tombée sur le fonds de terre qui la domine. Il ne s'agit donc que d'une restitution à terme.

On comprend alors que la Commission, en donnant son accord au principe des cours d'eau mixtes, entend bien qu'il ne soit fait de cet accord qu'un usage exceptionnel, justifié par des nécessités d'exploitation elles aussi exceptionnelles. M. le Ministre des Travaux Publics a dit à la Commission — ce n'était certes qu'une boutade et nous l'avons considérée comme telle — qu'en développant la mutation des cours d'eau non domaniaux en cours

d'eau mixte on aboutirait; à la limite, à l'entière domanialisation des eaux de surface. Ce n'était qu'une boutade bien sûr ; mais nous aimerions quand même qu'un engagement fût pris quant au *caractère exceptionnel* de cette mutation.

En ce qui concerne les zones spéciales d'aménagement des eaux, c'est une remarque inspirée des mêmes préoccupations qu'exprime votre Commission. Autant elle souscrit sans réserve au principe de ces zones, autant elle désire que celles-ci restent néanmoins l'exception.

Pour ce qui est des *établissements publics administratifs* de l'article 10 dont l'intérêt et les objectifs ne sont pas en cause, le souci de la Commission est que leur action ne soit ni envahissante, ni étouffante pour les initiatives ou les réalisations locales. On me permettra d'explicitier la pensée du Sénat ; nous avons, au cours des années passées, suivi avec attention et participé à l'équipement des zones rurales ; nous avons constaté ce que, dans tous les domaines : électricité, distribution d'eau, assainissement des villages, traitement des ordures ménagères, voirie, équipements hydrauliques, etc., les communes et leurs groupements, soutenus et parfois aidés financièrement par les Conseils généraux, ont pu réaliser, puis gérer avec une conscience et une qualité étonnantes.

Nous ne pourrions, sans réagir, imaginer une limitation de ces initiatives dans le domaine de la lutte contre la pollution et des équipements hydrauliques concomitants. Il ne faut donc pas que les établissements publics administratifs interfèrent sur les actions locales et, par exemple, limitent leur action à des tâches inférieures — et peu rentables — en se réservant des interventions plus nobles et d'un meilleur rendement financier. Les objectifs des établissements publics sont à caractère plus général ; ils se situent à un autre niveau ; ils complètent et parachèvent, s'il y a lieu, l'œuvre des collectivités de base, mais ils ne se substituent pas à elles. Il doit, au contraire, s'instituer entre ces deux classes de collectivités publiques une collaboration fructueuse et non une concurrence pernicieuse.

Lors de son audition, M. le Ministre des Travaux Publics a apporté à la Commission les apaisements nécessaires : nous lui demandons, compte tenu de l'importance de la question, de les renouveler devant le Sénat.

Mesdames et Messieurs, au risque de vous lasser nous avons essayé de retracer pour vous l'essentiel des travaux de votre

Commission, d'évoquer surtout l'esprit dans lequel ils ont été poursuivis. Nous avons même, par un souci de scrupuleuse information, signalé dans les dernières pages de ce rapport quelques-unes des questions sur lesquelles nous avons buté.

La Commission cependant a décidé, en conscience, de se rallier à ce texte, amendé par elle et qui sera certainement amélioré encore par vos interventions. Elle tient à redire qu'il ne s'agit, dans son esprit, que d'une première et d'ailleurs substantielle approche d'un régime nouveau qu'il eût été prématuré, et peut-être dangereux, de vouloir instaurer d'un seul jet.

C'est avec la certitude que nous mettons en place aujourd'hui les premières assises de l'infrastructure d'une véritable politique de l'eau à la mesure de nos besoins, de notre expansion démographique et de notre économie, que votre Commission vous propose d'adopter le projet de loi.

Erratum

au tome II du présent rapport.

Article 11.

Page 23, tableau comparatif (texte adopté par la Commission) et page 65 (amendement), lire comme suit la dernière phrase de l'alinéa premier :

Il doit être composé, à concurrence de plus de la moitié de ses membres, de représentants de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics administratifs intéressés.