

N° 291

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 5 mai 1993

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
les problèmes de l'eau,*

Par M. Pierre LACOUR,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blatizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gerard Cesar, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desire Debavelaere, Jean Delaneau, Jean Pierre Demerliat, Rodolphe Desire, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gerard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gerard Miquel, Louis Moineard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pepin, Daniel Percheron, Jean Peyralitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
<hr/>	
PREMIERE PARTIE : L'EAU, MAL CONNUE	7
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER : L'eau, source de vie et de richesse	7
I. QU'EST-CE QUE L'EAU?	7
A. UN MYSTÈRE SCIENTIFIQUE	7
B. L'EAU MULTIFORME	8
C. L'OMNIPRÉSENCE DE L'EAU	9
II. LE CYCLE DE L'EAU	10
A. LE CYCLE HYDROLOGIQUE	10
B. L'EAU ET LA VIE	11
CHAPITRE II : L'eau en France, abondance ou pénurie?	13
I. DES RESSOURCES IMPORTANTES	13
A. AU DELÀ DE LA SÈCHERESSE	13
B. DES RICHESSES INEXPLOITÉES	14
II. LES BESOINS EN EAU	17
A. L'AGRICULTURE	18
B. LES BESOINS DOMESTIQUES	21
C. LES BESOINS INDUSTRIELS ET ÉNERGÉTIQUES	23
III. UNE QUALITÉ COMPROMISE	23
A. LA POLLUTION INDUSTRIELLE	26
B. LA POLLUTION AGRICOLE DE L'EAU	28
C. LA POLLUTION DOMESTIQUE	31
D. LES EFFETS SUR LES MILIEUX AQUATIQUES LITTORAUX ET CONTINENTAUX	36

DEUXIÈME PARTIE : UNE RESSOURCE MAL GÉRÉE	39
CHAPITRE PREMIER : UN DROIT COMPLEXE	39
I. AUX SOURCES DU DROIT DE L'EAU	39
II. LA LOI SUR L'EAU : PROGRES ET LIMITES	41
CHAPITRE II : UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE CONFUSE	51
I. AU PLAN NATIONAL	51
II. LES AGENCES FINANCIÈRES DE BASSIN	53
III. LE NIVEAU LOCAL	54
CHAPITRE III : DES MOYENS FINANCIERS INSUFFISANTS	57
I. LES INVESTISSEMENTS	57
II. LE PRIX DE L'EAU	58
TROISIÈME PARTIE : LES DÉFIS À RELEVÉ	61
CHAPITRE I : RÉPONDRE À DE NOUVELLES EXIGENCES	61
I. CONSERVER NOTRE PLACE EN EUROPE	61
II. DES OBLIGATIONS EUROPÉENNES	63
A. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES EAUX : DES DIRECTIVES COÛTEUSES	63
B. LA POLLUTION DES EAUX À LA SOURCE : DE L'INDUSTRIE À L'AGRICULTURE	66
C. VERS UNE MULTIPLICATION DES NORMES EUROPÉENNES	67
III. DES CONSOMMATEURS MIEUX AVERTIS	68

	Pages
CHAPITRE II : UNE UTILISATION ÉCOLOGIQUE ET RAISONNÉE DE L'EAU	70
I. MAÎTRISER ET PROTÉGER LA RESSOURCE	70
A. DES BARRAGES NECESSAIRES	70
B. LES RETENUES COLLINAIRES	72
II. DE NOUVELLES PRATIQUES POUR L'AGRICULTURE	73
A. ÉCONOMISER LA RESSOURCE	73
B. PRÉSERVER LA QUALITÉ	76
CHAPITRE III : FAVORISER L'USAGE ÉCONOMIQUE DE L'EAU	79
I. LA GESTION DU CAPITAL AQUACOLE DU MONDE RURAL ...	79
II. L'AQUACULTURE	80
III. LA PÊCHE	82
CONCLUSION	86
ANNEXES	89
Annexe 1 : Liste des membres du groupe de travail	91
Annexe 2 : Le droit de l'environnement, problématique juridique (M. Jehan de MALAFOSSE)	92
Annexe 3 : Examen du rapport par le groupe de travail et adoption par la Commission des Affaires économiques et du Plan	95

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'apparition des premiers symptômes de sécheresse, il y a quatre ans, les écrits et les discours sur l'eau se sont multipliés. Chacun, homme politique, scientifique, philosophe, sociologue, a exposé sa théorie des causes du mal, ses pronostics sur son évolution et ses remèdes.

Au niveau gouvernemental et administratif, cette effervescence s'est traduite par un foisonnement de mesures législatives et réglementaires qui ont souvent introduit beaucoup de confusion dans un domaine où le droit était déjà complexe : la pollution des textes s'est ajoutée à la pollution naturelle !

Le présent rapport, dont la publication a été décalée dans le temps par souci de s'extraire des contingences de l'actualité, se veut novateur et iconoclaste.

Il propose, tout d'abord, une synthèse des connaissances disponibles actuellement en s'attachant à clarifier les bases scientifiques de notre savoir en cette matière et en replaçant l'eau, qui véhicule la vie, dans le cycle évolutif des éléments naturels.

Son second objectif est de présenter clairement les implications d'une gestion écologique, au vrai sens du terme, de l'eau sur l'agriculture, la ruralité et l'aménagement de l'espace.

Enfin, il proposera de nouvelles voies d'action pour la maîtrise et la gestion de l'eau en donnant la priorité à la protection des nappes phréatiques car la dégradation de leur qualité constituerait un dommage irréversible et à une nouvelle politique d'utilisation écologique de notre patrimoine grâce à la pêche et à l'aquaculture.

PREMIÈRE PARTIE :

L'EAU MAL CONNUE

CHAPITRE PREMIER

L'eau, source de vie et de richesse

I. QU'EST-CE QUE L'EAU ?

A. UN MYSTÈRE SCIENTIFIQUE

Source de vie, l'eau a décidé, à travers les millénaires, de l'implantation géographique des communautés humaines. Source de richesse, elle en a régenté l'organisation économique.

Pourtant, cet élément essentiel à toute vie reste mal connu.

Ainsi en est-il de sa nature chimique :

Beaucoup de livres élémentaires de chimie présentent encore l'eau comme le type d'une combinaison parfaite avec la formule H_2O . Pourtant, on sait maintenant que l'eau est un mélange de 18 corps composés. De fait, toutes les recherches portant sur la structure de cet élément, dont Lavoisier a fait admettre qu'il n'était

pas un corps simple, font apparaître de nouvelles et importantes découvertes.

De formule apparemment simple, l'eau constitue l'un des corps chimiques les plus compliqués, l'un des plus difficiles à obtenir pur, celui qui présente un grand nombre d'anomalies dans ses constantes physiques. Si l'étude de sa constitution véritablement exceptionnelle, tant à l'état solide qu'à l'état liquide, a suscité un grand nombre de travaux, des mesures, des observations variées, il subsiste cependant nombre d'incertitudes concernant son comportement, son action sur les autres corps, qu'il s'agisse de dissolution, d'ionisation, de solvatation, d'hydrolyse, d'hydratation, d'imbibition. Malgré toutes ces anomalies, ou peut-être, à cause d'elles, l'eau a permis d'effectuer des découvertes retentissantes en mécanique des fluides, en sciences physiques et naturelles, en biologie, en océanographie, en météorologie, en spéléologie, et l'on a eu recours à elle pour définir nos principales unités : la calorie, le kilogramme, le joule, le degré, le bar... (1)

B. L'EAU MULTIFORME

Les représentations traditionnelles des états de l'eau sont le glacier, la rivière et le nuage. A elles trois, elles constituent la plus grosse part de l'état naturel de l'eau.

On estime actuellement que les réserves mondiales d'eau s'élèvent à 1.400 millions de kilomètres cubes (2).

Sur ce total, 1.370 millions de km³, soit 98 % environ, se retrouvent sous forme salée dans les océans qui occupent 71 % de la surface terrestre.

Les glaciers et calottes glaciaires représentent 30 millions de km³ ; les eaux superficielles (fleuves et lacs) environ 350.000 km³.

Le solde des ressources en eau se trouve dans les nappes souterraines (après de 7 millions de km³) et dans l'atmosphère sous forme de vapeur d'eau (13 000 km³).

(1) Clément DUVAL : l'eau - Que sais-je ? PUF

(2) 1 km³ d'eau correspond à un milliard de tonnes

Au total, les réserves d'eau douce s'élèveraient à 37 millions de km³ (1) composées pour 98 % de glace et pour moins de 1 % des eaux superficielles.

C. L'OMNIPRÉSENCE DE L'EAU

L'eau constitue aussi l'élément déterminant et principal de tout ce qui participe à la vie, dans le règne animal, le règne végétal et aussi le règne minéral.

L'importance de la présence de l'eau dans le corps humain est bien connue : l'homme adulte et en bonne santé contient de 58 à 66 % d'eau dont la moitié s'accumule dans le système musculaire. L'adulte, dans les régions tempérées, demande journalièrement 35 grammes d'eau par kilogramme.

Chez les animaux, la teneur en eau est parfois plus élevée. Elle atteint 67 % chez le chien et le lapin et peut monter à 76 % chez les poissons et les mollusques, le record étant établi par la palourde et les méduses avec 95,41 % soit, à peu près, la composition de l'eau de mer.

Les végétaux contiennent, eux aussi, une part très importante d'eau. Les légumes et les fruits de l'alimentation humaine et animale ont souvent une teneur en eau supérieure à 80 %. C'est le cas, par exemple, de la carotte (89,62 %) du haricot (89,2 %) du poireau (91,92 %) ou de la pomme (85,4 %).

L'eau est présente, enfin, dans les corps du règne minéral. Les roches sont formées de minéraux et nombre de ceux-ci contiennent de l'eau comme l'opale, l'amiante, le gypse ou le borax. Beaucoup de roches ou de minerais perdent néanmoins cette eau après sortie de la mine ou de la carrière : l'ardoise, la pierre de taille ou encore l'agate sont dans ce cas.

L'eau est donc le véhicule moléculaire indispensable au service de la chimie dont elle joue le rôle à la fois de support et d'acteur.

(1) soit dix fois la Méditerranée

II. LE CYCLE DE L'EAU

A. LE CYCLE HYDROLOGIQUE

Le cycle de l'eau dans la nature est l'une des plus belles applications du principe de Lavoisier : *«Rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme»*.

En effet, l'eau décrit un cycle hydrologique complexe, grâce à l'évaporation continue sous l'action de la chaleur solaire.

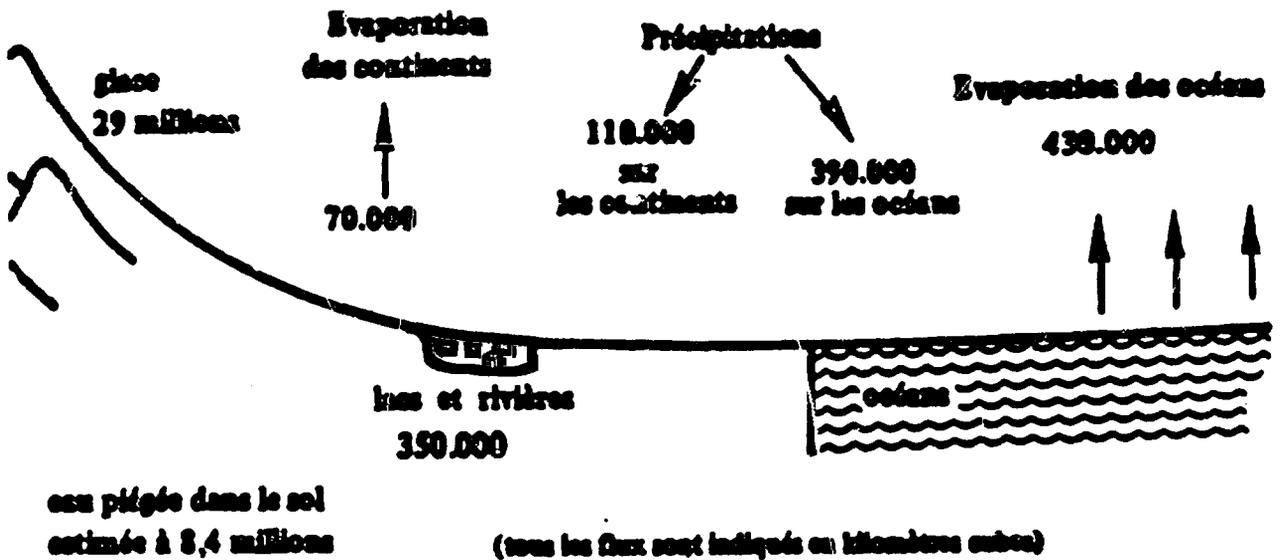
La vapeur s'élève, diffuse, se condense en fines gouttelettes donnant les nuages, les brouillards et les brumes. Certaines agglomérations d'eau se déplacent sous l'action du vent, de la chaleur solaire, du mouvement de la terre ; d'autres tombent sous forme de pluie, de grêle ou de neige. Une partie de la pluie pénètre dans le sol, alimente les cours d'eau, les sources, se solidifie en fournissant le givre et la glace. Les eaux courantes et la glace ruissellent vers la mer.

En termes de volume, le phénomène d'évaporation et son corollaire les précipitations représentent 500.000 km^3 par an.

Le flux d'évaporation concerne pour l'essentiel les océans (430.000 km^3) et pour une part très inférieure les rivières, lacs et plantes (évapotranspiration).

Les précipitations, sous forme de pluie ou de neige, sont plus importantes sur les terres émergées (110.000 km^3) que sur les océans. Leur volume y est aussi supérieur à celui de l'évaporation. C'est pour cette raison que se sont formés les fleuves et rivières qui sont à l'origine de l'apparition de conditions favorables à la vie végétale et, par suite, à la vie animale et humaine.

Vapeur d'eau 13.000



B. L'EAU ET LA VIE

Parallèlement au cycle hydrologique, existe un cycle biologique de l'eau : c'est le processus de transformation de l'eau dans les êtres vivants qui conduit de l'absorption au rejet soit à l'état de vapeur (par la respiration) soit à l'état liquide.

L'eau est d'ailleurs le constituant le plus indispensable à chaque être vivant que toute dessiccation amène à la mort.

Chez l'homme, une perte d'eau peut entraîner la mort si elle atteint 20 % de la masse contenue dans le corps, alors que l'organisme est capable de supporter, par exemple, de perdre la quasi-totalité de ses graisses ou la moitié de ses protéines (1).

(1) Michel RAPINAT - L'eau

Pour prendre un exemple chez l'animal, la souris meurt dix fois plus vite de soif que de faim.

L'eau est aussi l'élément dans lequel se développent des végétaux verts, qui tapissent le fond des rivières et des lacs, et qui conditionnent la vie aquatique comme la vie terrestre : par la chlorophylle qu'ils contiennent, ils sont seuls capables, sous l'action de l'énergie solaire, de transformer les éléments minéraux en éléments organiques... A leur tour les végétaux verts produisent de l'oxygène et compensent ainsi les pertes que fait subir la respiration. L'équilibre se maintient tant qu'il n'est pas détruit par l'homme. (1).

Si une quantité suffisante d'eau est nécessaire à la vie, sa qualité est tout aussi déterminante. Les maladies hydriques ont été longtemps, en Europe, une cause de mortalité importante et elles continuent de l'être dans les pays en voie de développement.

Les maladies hydriques les plus fréquentes sont liées à la présence d'organismes pathogènes dans l'eau (choléra, typhoïde), d'autres sont liées à la surcharge en éléments ou à l'accumulation de micropolluants (goitre, fluorose, saturnisme, maladie d'Itai-Itai).

Ces maladies ont tué des millions de personnes en Europe au cours des siècles passés, elles continuent à constituer l'un des problèmes majeurs du Tiers Monde : on estime qu'actuellement plus de 10 millions d'hommes, de femmes ou d'enfants y meurent chaque année parce que la qualité de l'eau mise à leur disposition est insuffisante, que les maladies hydriques sont responsables dans le monde de l'occupation d'un lit d'hôpital sur deux et du décès de la moitié des enfants, que plusieurs centaines de millions de personnes sont trop faibles, pour pouvoir travailler à cause des maladies transmises par l'eau... (2).

Source de vie, l'eau peut être aussi le pire ennemi de l'homme. Inondations, tempêtes, raz de marée, grêle, avalanches, fleuves de boue et glissements de terrain, verglas, gelée blanche, givre, icebergs sont des manifestations de la nocivité de l'eau qui, depuis toujours, a été cause de morts humaines.

(1) Ivan CHÉRET - L'eau

(2) Michel RAPINAT - L'eau

CHAPITRE II

L'eau en France, abondance ou pénurie ?

I. DES RESSOURCES IMPORTANTES

A. AU-DELÀ DE LA SÉCHERESSE

La sécheresse qu'a connue notre pays pendant quatre ans ne doit pas masquer le fait que la France bénéficie de ressources en eau abondantes, supérieures à celles de ses voisins européens. Alors que la moyenne des ressources en eau douce est en France de 4.000 mètres cubes par an et par habitant, elle n'est que de 2.600 m³ en R.F.A. et de 2.200 m³ en Grande-Bretagne.

Les sécheresses de 1988, 1989, 1990 et 1991 devraient donc, a priori, pouvoir être considérées comme exceptionnelles par leur durée et leur amplitude.

De novembre 1988 à octobre 1989, le total des précipitations sur la France continentale aura été de 560 mm, ce qui représente 73 % de la normale qui est de 800 mm.

Cette valeur est la plus faible des trente deux dernières années (1957-1989) et sa récurrence peut être estimée à une année sur cent. Certes, une telle situation n'est pas sans précédent : en 1948-1949, le total des précipitations a été de 440 mm. Il était, à Paris, en 1945 de 475 mm et de 361 mm à Marseille. D'autres sécheresses exceptionnelles avaient été constatées en 1921 et, en 1906, sans remonter le temps au delà de notre siècle.

Le fait nouveau est la poursuite de cette sécheresse au cours des années 1990 et 1991.

Malgré des précipitations relativement abondantes en 1992, le déficit enregistré ne sera comblé que dans plusieurs années. Cette situation exceptionnelle aura eu au moins de mérite de rappeler que l'eau est un bien précieux et que notre capital est fragile et mérite d'être protégé.

En année de pluviométrie moyenne, et sans que l'on puisse apercevoir une quelconque évolution depuis les premiers enregistrements connus, la France métropolitaine reçoit environ 750 mm de pluie par an (jusqu'à 2 m/an pour les départements d'Outre-Mer), soit un volume annuel de 440 milliards de m³. Au regard de ce chiffre, le total des prélèvements, effectués dans le milieu naturel, tous usages confondus, est de l'ordre de 40 milliards de m³, et la consommation nette correspondante (prélèvement sans retour dans le milieu naturel) de 8 milliards de m³. Ce constat qui montre que globalement le pays ne manque pas d'eau n'a toutefois que peu de signification, il peut même engendrer un sentiment illusoire d'abondance. En effet la valeur instantanée du stock d'eau disponible, déduction faite de l'évapotranspiration (270 milliards de m³) et des écoulements en période de crues, inexploitable (30 milliards de m³) n'est en réalité que de 100 milliards de m³ en année moyenne et de 60 en année sèche.

En outre ce stock varie énormément d'une saison à l'autre et d'une région à une autre. A cette inégale répartition dans l'espace et dans le temps s'ajoute l'inégale répartition des structures de collecte des eaux : les quatre grands fleuves métropolitains drainent 63 % des eaux du territoire et cinq grands systèmes aquifères régionaux débitent plus d'un milliard de m³/an (vallées de la Seine, du Rhin, de la Garonne, de la Loire et du Rhône). A contrario, des régions entières comme la Bretagne, la Basse-Normandie ou le Massif-Central ne disposent que de faibles ressources en eaux souterraines et d'écoulements superficiels modestes.

B. DES RICHESSES INEXPLOITÉES

Selon le Bureau des recherches géologiques et minières, la France dispose de ressources en eau, théoriquement et globalement très importantes. Le volume total des eaux souterraines représente, en effet, 1.000 milliards de m³ pour des prélèvements qui n'atteignent environ que 7 milliards. Mais ces ressources sont très inégalement réparties, les zones où la situation est la plus critique étant celles où les pluies sont déficitaires et où il n'existe pas de grands aquifères.

Comme l'indique la carte ci-après, certaines régions disposent de nappes aquifères profondes et très vastes de plusieurs dizaines de mètres d'épaisseur. De telles réserves existent dans le Nord de la France, la région de Bordeaux et des Landes ou encore en Alsace et dans le Dauphiné. A côté de ces grands aquifères existent d'autres nappes, plus petites, appelées karstiques parce qu'elles sont piégées dans des calcaires très fissurés.

Ailleurs encore, se trouvent des nappes beaucoup plus modestes (moins de 100 km²) et aussi moins profondes, donc plus sensibles aux éventuelles pollutions venues de la surface, en particulier en nitrates.

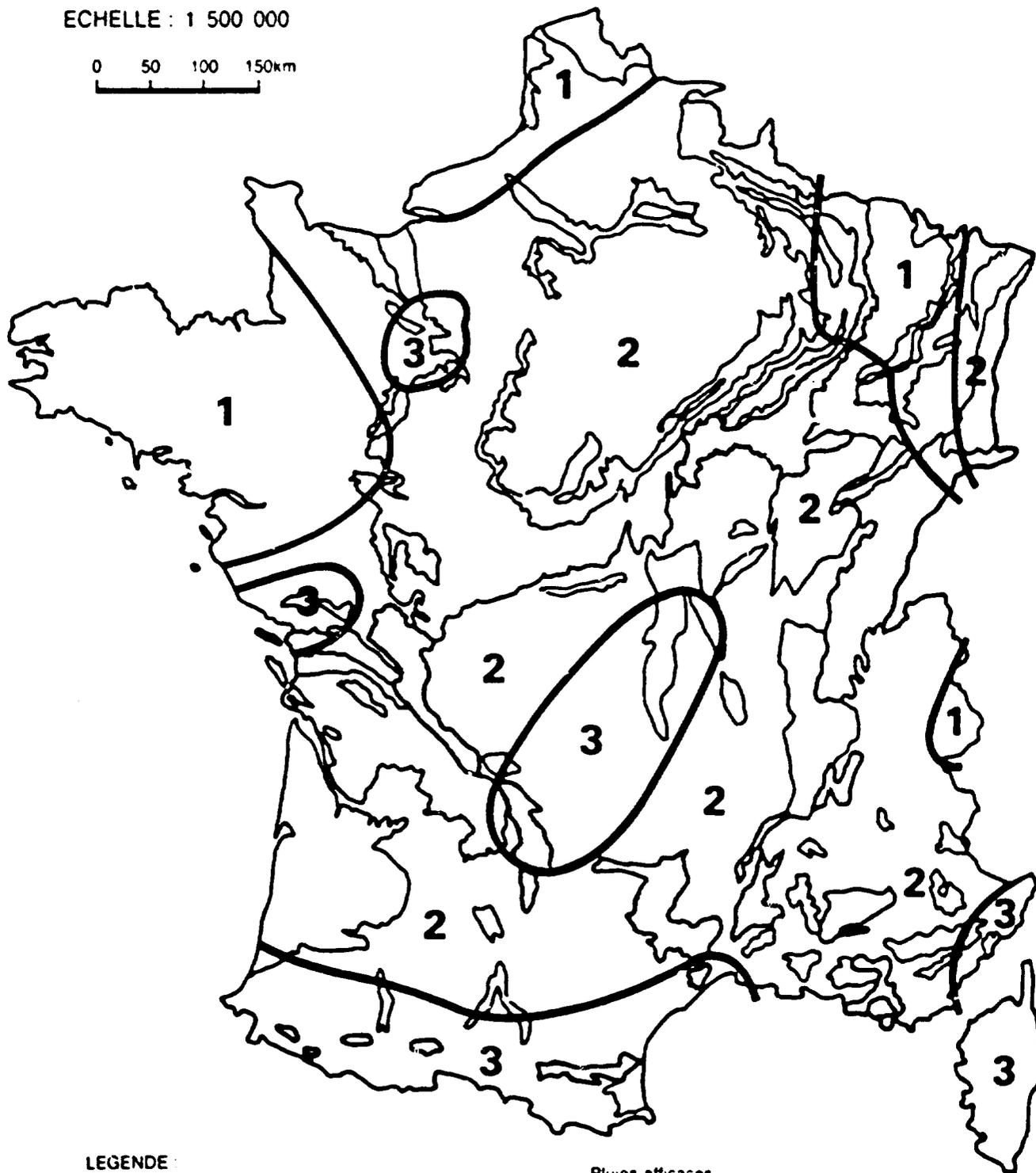
Face à la sécheresse, le comportement des eaux souterraines est bien différent de celui des eaux de surface. Quand elles sont profondes, elles évoluent de manière très lente. Les nappes alluviales, formées par les grands épandages de sables et graviers des fleuves, sont les plus faciles d'accès et, par conséquence, les plus pompées. Elles représentent 60 % des eaux souterraines captées.

Dans les milieux fissurés, comme les granites ou les schistes, les réserves d'eau suivent le régime des précipitations. En hiver, elles se rechargent par l'infiltration des eaux de pluie. En année moyenne, près de 200 litres d'eau s'infiltrent ainsi sous chaque mètre carré du territoire. En été, l'eau de pluie ne s'infiltré plus, car elle est utilisée par la végétation et s'évapore. Près de deux tiers des pluies repartent ainsi dans l'atmosphère.

CARTE SIMPLIFIÉE DES AQUIFÈRES FRANÇAIS ET ALIMENTATION EN EAU PAR LES PLUIES EFFICACES (situation à mi-mars 1990)

ECHELLE : 1 500 000

0 50 100 150km



LEGENDE :

- | | |
|--|--|
|  | Grands aquifères |
|  | Aquifères karstiques |
|  | Domaine sans aquifère libre
ou à aquifères locaux (aire < 100 km ²) |

Pluies efficaces

- | | |
|---|-------------------|
| 1 | Excedentaires |
| 2 | Deficitaires |
| 3 | Tres deficitaires |

Les zones les plus critiques sont celles où les pluies efficaces sont déficitaires et où il n'existe pas de grands aquifères (zones blanches à l'intérieur des zones 3 et dans une moindre mesure, zones blanches à l'intérieur des zones 2).

II. LES BESOINS EN EAU

Les besoins des divers usages de l'eau peuvent être mesurés en termes de prélèvements et en termes de consommations nettes. Le tableau suivant en précise la répartition :

ESTIMATION DES PRÉLÈVEMENTS ET DES CONSOMMATIONS NETTES

Usages de l'eau	Prélèvements		Consommations nettes	
	milliards de m ³	% du total	milliards de m ³	% du total
Eau potable	5,9	14,3	0,7	8,8
Industries non raccordées à un réseau	4,9	11,8	0,24	3
Centrales électriques	21,3	51,4	1,5	19
Agriculture	4,5	10,9	2,9	36,5
Divers (navigation, exhausse des mines, hydroélectricité avec rejet en mer des eaux de la Durance)	4,8	11,6	2,6	32,7
TOTAL.	41,1	100	7,9	100

Les prévisions d'évolution laissent entrevoir une réduction progressive des besoins de l'industrie et de la production d'énergie, une lente augmentation des besoins des collectivités locales et une forte croissance des besoins de l'agriculture, liée au développement de l'irrigation.

A. L'AGRICULTURE

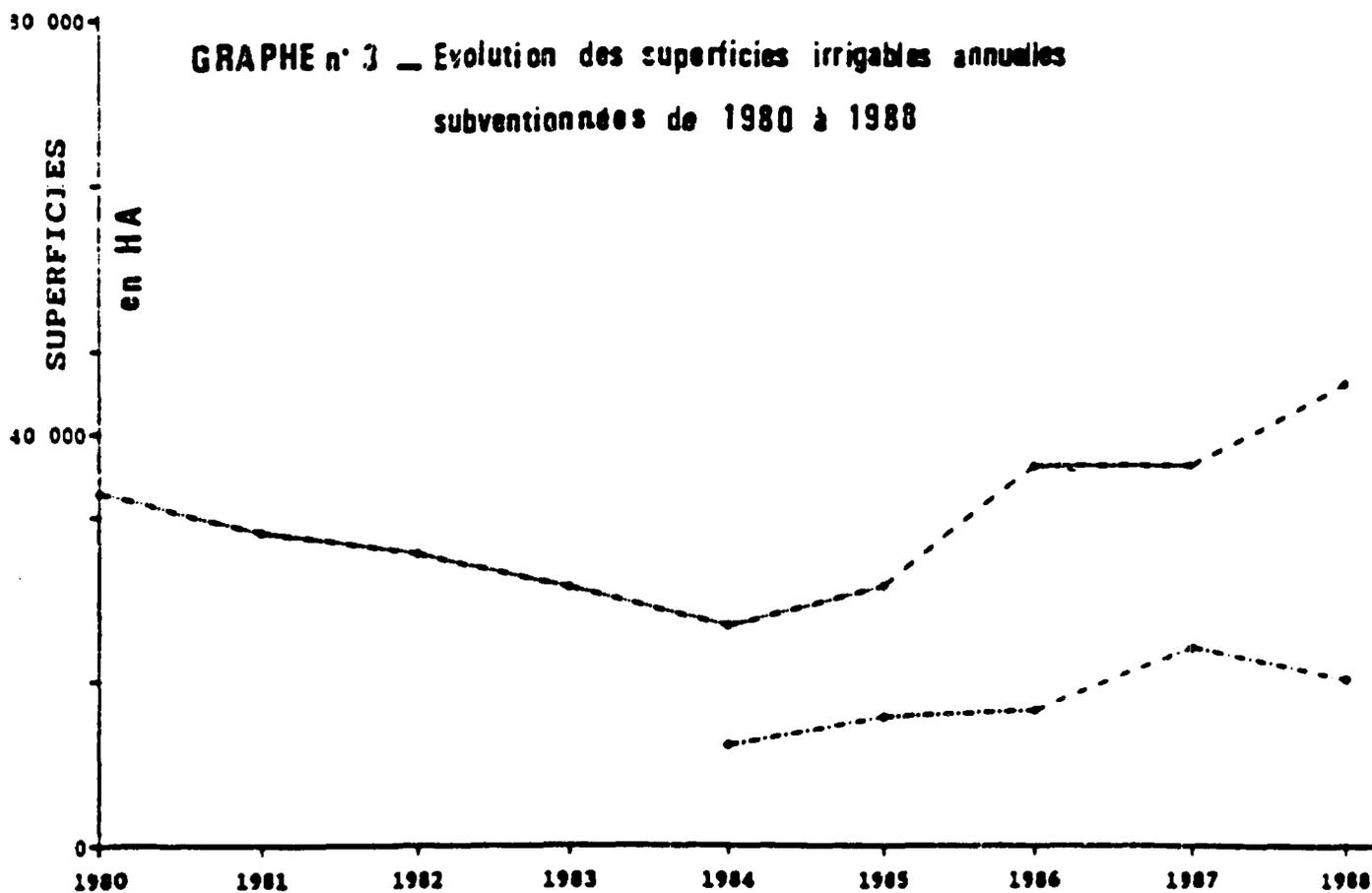
La première activité agricole consommatrice d'eau est la culture irriguée.

Sans qu'il puisse être évalué directement, l'accroissement de la consommation en eau peut être estimé à partir de la croissance des surfaces irriguées. Ainsi, sur les dix ans séparant 1979 et 1988, 350.000 hectares ont été nouvellement irrigués, portant l'ensemble des superficies irriguées métropolitaines à 1.150.000 hectares. Cette extension des superficies a porté sur un nombre de départements très important avec toutefois un rythme de développement plus fort dans les régions du Centre Ouest et du Sud Ouest ainsi que des plaines de la Limagne, du Forez, du Rhône et du Rhin.

Sur la base très théorique d'une consommation oscillant entre 1.000 et 1.500 m³ par hectare à l'an, l'accroissement des consommations en eau varie donc de 350 à 525 millions de m³. Ces chiffres représentent un accroissement de 10 % des prélèvements agricoles moyens estimés sur la période 1975 à 1978. A cette même période d'ailleurs, les besoins agricoles estimés à 5.000 m³ - dont 75 % d'entre eux sont prélevés dans le bassin inférieur du Rhône - représentaient moins du quart des prélèvements nationaux (agricoles, urbains, industriels).

Les premiers résultats du recensement général agricole ont démontré que cette évolution se confirmait, comme l'indique le tableau suivant :

GRAPHE n° 3 — Evolution des superficies irrigables annuelles subventionnées de 1980 à 1988



———— SUPERFICIES NOUV. EQUIPEES (en ha)

----- SUPERFICIES MODERNISEES (en ha)

La répartition par type de cultures des surfaces irriguées est, en 1988, ainsi réalisée :

Cultures	surface (en hectares)	% de l'ensemble
Maïs	574.000	50
Cultures pérennes (vigne, arboriculture)	133.000	11,5
Cultures industrielles (tournesol, soja)	85.000	7,5
Cultures fourragères	94.000	8,0
Superficie toujours en herbe	48.000	4,0

Parmi les cultures non identifiées représentant, ici, 26 % de la sole irriguée on peut mentionner principalement les légumes (maraichages, plein champ) les plantes sarclées, certaines cultures industrielles (colza, tabac...).

Une comparaison avec les résultats du RGA 1979 tend à indiquer :

- une progression très spectaculaire des cultures industrielles (notamment du tournesol) de 94 % et du maïs de 68 % ;

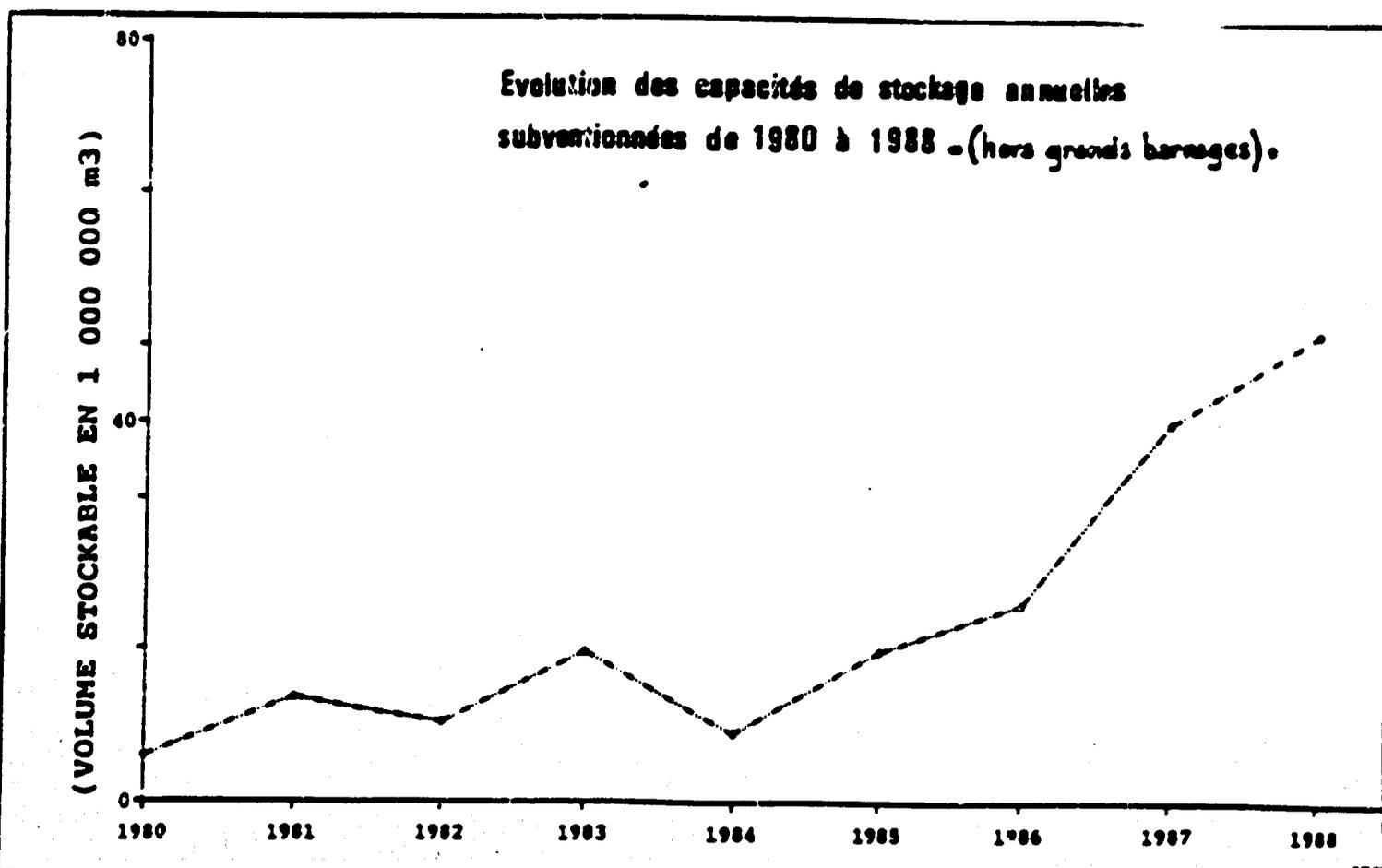
- une progression des cultures fourragères de + 16 % ;

- une stagnation, voire même une très légère régression des cultures pérennes (- 3 %) ;

- une régression nette des superficies toujours en herbe de - 32 %.

Il est à noter, à cette occasion, que l'extension des irrigations du maïs et du tournesol s'est opérée dans les régions où ces cultures se pratiquaient en sec depuis plusieurs années.

Pour compenser les prélèvements agricoles en rivière ou en nappes alluviales, des efforts considérables de stockage individuel et collectif ont été réalisés :



Ces investissements participent le plus souvent au développement du tissu économique local (tourisme, pêche, canoé-kayak...). L'inadéquation évidente des ressources en eau aux besoins de l'ensemble des usagers de certains grands bassins hydrologiques ne devrait donc pas faire apparaître l'agriculture comme une activité pénalisante.

Certaines ressources, notamment souterraines, sont mal connues et encore à ce jour mal exploitées ; d'autres stockages d'eaux superficielles restent à construire dans le respect bien sûr des grands équilibres écologiques.

Quant au développement de l'irrigation, particulièrement spectaculaire dans certains terroirs ces dernières années, il ne doit pas aboutir à une vision macro-économique de suréquipement sachant que nos deux voisins méditerranéens ont deux fois plus de surfaces équipées que la France ; à savoir :

- France : 1.800.000 hectares, soit 6,3 % de la surface agricole utile (S.A.U.) ;

- Espagne : 3.500.000 hectares, soit 18,4 % de la S.A.U. ;

- Italie : 4.000.000 hectares, soit 25 % de la S.A.U.

Par ailleurs , l'irrigation n'étant qu'un des nombreux facteurs de production, elle ne peut être considérée comme à l'origine de la surproduction agricole, même si localement elle aide à améliorer les rendements.

De plus, l'irrigation apporte aux agriculteurs la possibilité de diversification des productions et leur permet, notamment dans les années très sèches, d'obtenir des résultats satisfaisants limitant ainsi la sollicitation du fonds des calamités agricoles au titre du manque à gagner.

B. LES BESOINS DOMESTIQUES

Chaque Français consomme aujourd'hui près de 200 litres d'eau par jour, soit trois fois plus qu'il y a vingt ans.

Un rapport de l'O.C.D.E. de 1989 ⁽¹⁾ indiquait les niveaux de consommation de différents pays européens en 1980 et faisait apparaître des disparités importantes :

Consommations quotidiennes d'eau en 1980

Allemagne de l'Ouest	145 litres
Belgique	106 litres
France	125 litres
Italie	215 litres
Suède	195 litres

Ces niveaux de consommation, du fait des nouvelles habitudes de vie, devraient progressivement s'unifier tout en poursuivant leur croissance ; d'ici dix ans, chaque Européen consommera de 220 à 280 litres d'eau par jour.

Les Américains en consomment d'ores et déjà près de 445 litres quotidiennement.

Il est sans doute impensable de retourner cette évolution. On peut cependant la maîtriser par une politique de lutte contre les gaspillages.

Les fuites d'eau, en effet, représentent une part non négligeable de cette consommation domestique. Aux Etats-Unis, on estime ainsi que les pertes en réseau atteignent 145 litres par jour et par habitant (soit l'équivalent de la consommation française).

En France, elles sont évaluées à 25 % dans les zones urbaines auxquels s'ajoutent des pertes moyennes de 38 % chez l'utilisateur.

(1) - *Gestion des ressources en eau, politiques intégrées* -

C. LES BESOINS INDUSTRIELS ET ÉNERGÉTIQUES

Les prélèvements d'eau effectués par l'industrie et la production énergétique atteignent 30 milliards de m³ soit 68,3 % du total des prélèvements.

En termes de consommations nettes, la part de ces deux secteurs est plus réduite : 55 % environ des consommations nettes pour 4,3 milliards de m³.

Les prélèvements effectués pour la production d'énergie, essentiellement utilisés aux fins de refroidir les centrales thermiques classiques et nucléaires, sont en effet réintroduits dans le cycle naturel de l'eau après utilisation.

Pour ce qui est de l'industrie proprement dite, les prélèvements sont estimés à 5 milliards de m³. Ces prélèvements ont baissé de 20 % entre 1981 et 1990 grâce au développement des techniques de recyclage d'eau. L'industrie est d'ailleurs le seul consommateur à avoir stabilisé puis réduit ses prélèvements au cours des dernières années.

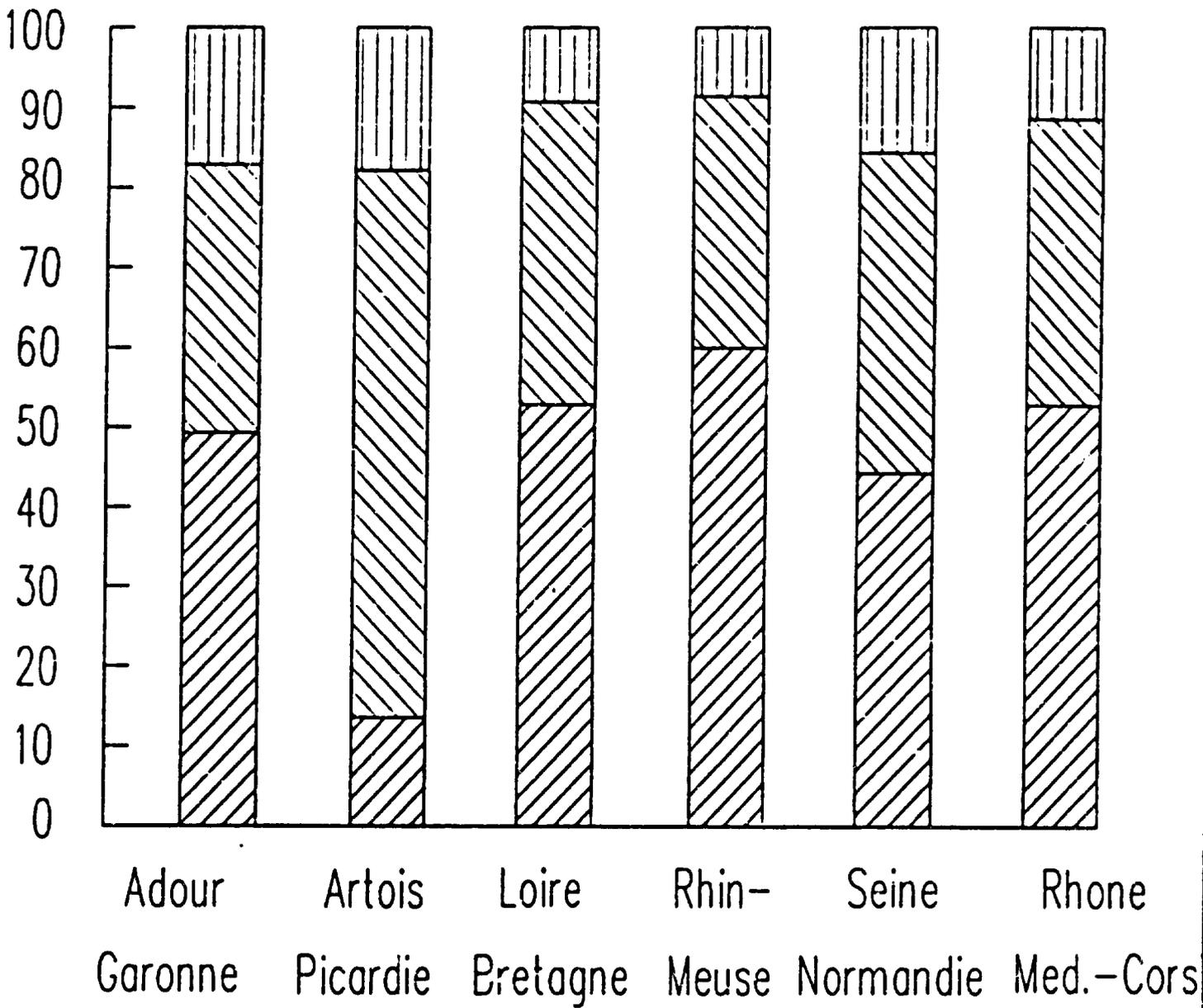
III. UNE QUALITÉ COMPROMISE

A la suite de l'adoption de la loi du 16 décembre 1964, une politique d'objectifs de qualité des eaux superficielles a été mise en place.

L'examen des niveaux actuels de réalisation de ces objectifs fait apparaître une assez large diversité selon les bassins et surtout un taux de « réussite » assez faible :

COMPARAISON ENTRE QUALITE OBSERVEE ET OBJECTIFS DE QUALITE PAR BASSIN

ETAT 1988



Tres inferieure



Legerement inferieure



Egale ou superieure

Une analyse plus qualitative des types de pollutions conduit à distinguer parmi celles-ci trois grandes catégories dont les évolutions sont différentes : les pollutions dites « classiques », les pollutions nouvellement révélées et les pollutions d'origine accidentelle.

Pour les premières formes de pollution reconnues et traitées, à savoir les matières organiques, les matières en suspension et les toxiques déversés par les industries et les agglomérations, les progrès ont été nets jusqu'au début des années 1980. Puis jusqu'en 1985, la suppression des subventions spécifiques de l'Etat liés à la décentralisation, et la politique d'encadrement du prix de l'eau ont considérablement freiné l'action des partenaires publics, et un grand retard a été pris. Depuis, malgré la reprise de l'investissement et en particulier la mise en service d'unités importantes (Strasbourg, Marseille, etc...) l'amélioration est insuffisante. Compte tenu de l'augmentation de la pollution produite, les seuils de dépollution actuels se situent approximativement à 70 % pour les industries et 40 % pour les collectivités, sur les paramètres matières organiques et matières en suspension, et 65 % pour les industries sur les toxiques, d'après les estimations forfaitaires des agences de l'eau.

Les types de pollution nouvellement révélées comprennent :

- les pollutions diffuses pour lesquelles l'enrichissement des eaux, bien que commencé de longue date, atteint depuis peu seulement, des seuils critiques : nitrates et phosphates en provenance essentiellement des agglomérations et des activités agricoles (mais aussi pour partie de certaines industries), nuisibles pour les milieux naturels (eutrophisation) et pour la santé humaine ;

- les pollutions dont les moyens d'observation, de surveillance et d'analyse ou plus généralement de connaissance des milieux n'ont permis qu'une découverte et un suivi récents : micropolluants organiques et minéraux, polychlorobiphenyls, phytosanitaires, métaux en provenance de tous les domaines d'activités, mais aussi radioéléments et réchauffement des eaux à l'aval des centrales nucléaires ;

- enfin, les pollutions dont les effets étaient masqués par une pollution dominante, aujourd'hui amoindrie (ammoniaque, bactéries, en provenance essentiellement des effluents des agglomérations et des élevages). Après disparition des pollutions organiques asphyxiantes, elles continuent d'empêcher une vie aquacole, piscicole et conchylicole normale par toxicité ou infection. Elles nuisent également, mais uniquement en termes bactériologiques, à la qualité des eaux de baignade.

Les agressions périodiques que subissent ces milieux déjà malades, lors de pollutions accidentelles d'origine industrielle ou agricole (en provenance en particulier des zones d'élevage), peuvent résulter également des déversements intempestifs des surverses de réseaux d'assainissement unitaires dans les zones agglomérées lors des périodes pluvieuses. La pollution ainsi remobilisée par le lessivage des toitures et des chaussées, aggravée par la remise en suspension des dépôts dans les égouts, peut alors provoquer des chocs polluants considérables conduisant à des mortalités piscicoles massives. Pour le milieu marin, elles surviennent également du fait d'accidents de transport avec déversements d'hydrocarbures. Elles sont enfin très pénalisantes dans les zones biologiquement fragiles et fortement sollicitées par l'activité industrielle que constituent les estuaires (Baie de Seine, Gironde...).

A. LA POLLUTION INDUSTRIELLE

La pollution rejetée par les installations industrielles directement dans le milieu naturel ou dans un réseau collectif d'assainissement représentait, au 1er janvier 1988 :

- 1.854 t/j de matières en suspension ,
- 2.250 t/j de matières organiques et
- 41.577 kilo-équinox/j de matières toxiques.

L'étude des composantes de la pollution industrielle confirme, s'il en était besoin, le phénomène de concentration dans la répartition des sources de pollutions.

La moitié des rejets polluants organiques et toxiques sont imputables à respectivement 466 et 31 établissements.

Les industries agro-alimentaires et le secteur de la chimie demeurent les activités industrielles à l'origine des flux de pollution les plus importants même si les efforts de réduction des rejets entrepris ces dernières années, notamment par l'industrie chimique, sont loin d'être négligeables.

Plus de 45 % de ces rejets organiques proviennent des industries agro-alimentaires (I.A.A.) et 52 % des effluents toxiques sont rejetés par les industries chimiques.

En douze ans, les effluents des industries chimiques ont régressé notablement de 49 % pour les matières organiques et de 52 % pour les matières toxiques.

Sur la même période, les rejets organiques des I.A.A. ont diminué de seulement 26 %. Ces résultats montrent bien que l'industrie agro-alimentaire en général accuse un net retard dans la réduction globale de ses rejets aqueux. Certaines branches telles que l'industrie laitière et les abattoirs font d'ailleurs l'objet d'actions prioritaires.

Au plan géographique, 19 départements rejettent 50 % de la pollution organique et 7 départements la moitié des rejets toxiques.

La Seine-Maritime, le Pas-de-Calais, la Moselle, l'Isère, le Nord, le Rhône, la Haute-Garonne et le Bas-Rhin sont les huit départements où les rejets aqueux d'origine industrielle sont, tous paramètres confondus, les plus importants.

Sept régions : Alsace, Aquitaine, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône Alpes, Haute Normandie et Lorraine, contribuent à elles seules à plus de la moitié de la pollution organique et à quasiment les trois quarts de la pollution toxique.

L'examen de l'évolution des rejets nationaux montre que globalement la pollution rejetée par les industries est en constante régression.

Entre 1975 et 1988, les rejets industriels de matières en suspension et de matières organiques ont régressé de 37 %, tandis que les rejets de produits toxiques ont diminué de 56 %.

Les variations enregistrées sur la dernière année montrent une diminution de l'ordre de 4 % des pollutions organiques et toxiques.

Ces diminutions sont le résultat des efforts plus ou moins importants entrepris sous l'impulsion réglementaire par les différents secteurs d'activité dans le domaine de la lutte contre la pollution des eaux.

En effet, les installations industrielles ou agricoles à l'origine de pollutions et nuisances notables ou présentant des risques importants sont justiciables de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement et sont soumises, à ce titre, au respect de prescriptions imposées par un arrêté préfectoral d'autorisation.

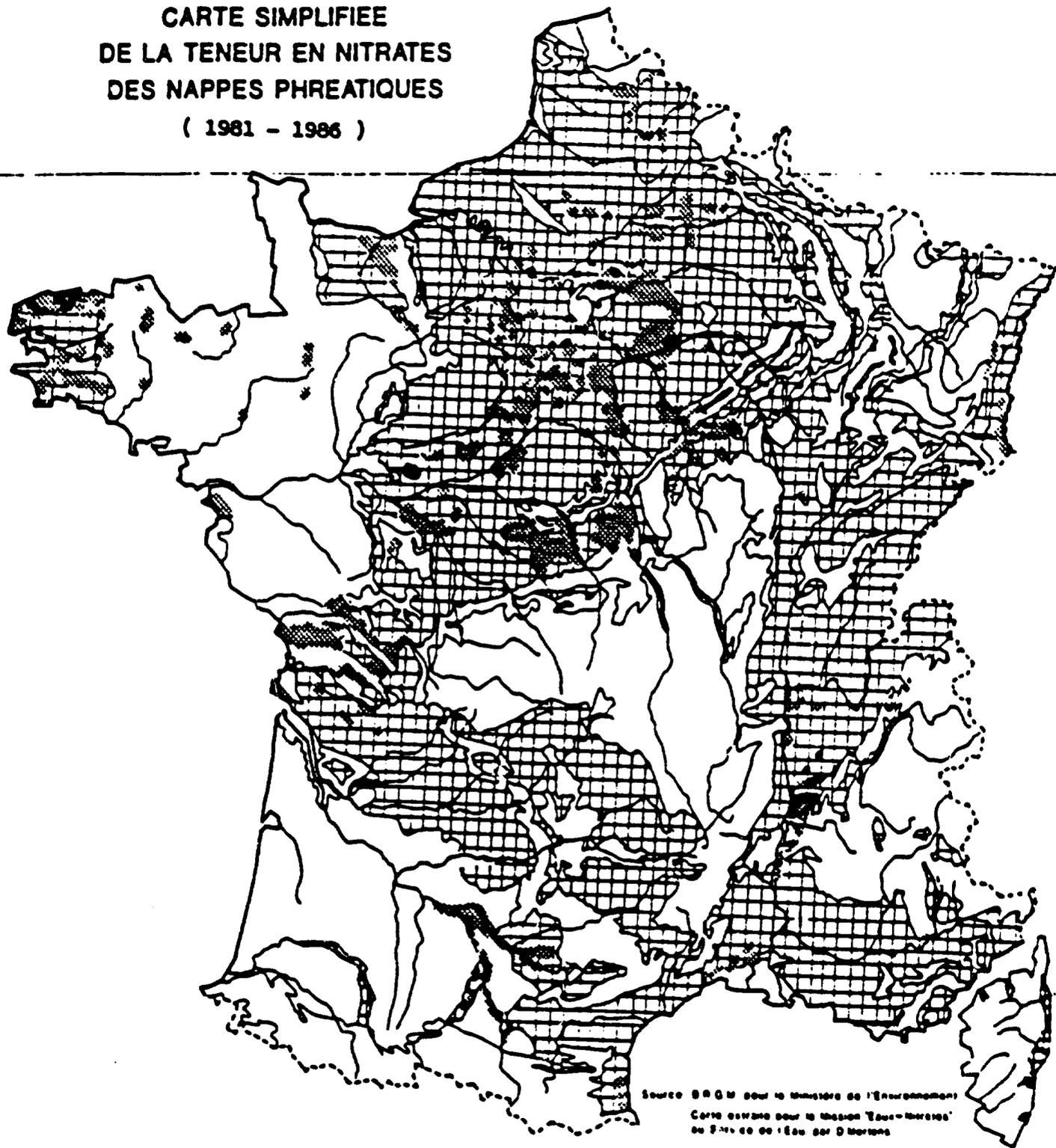
Ces prescriptions fixent explicitement les objectifs à respecter, notamment les limites de rejets autorisées et prévoient le contrôle et la surveillance de ces rejets.

Les diminutions des pollutions constatées sont également liées aux aides financières importantes consacrées à cet effet par les Agences de l'Eau.

B. LA POLLUTION AGRICOLE DE L'EAU

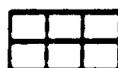
La pollution d'origine agricole la plus généralisée et la plus préoccupante est celle des eaux souterraines par les nitrates, même si l'ampleur du problème est variable selon les départements et les régions.

**CARTE SIMPLIFIEE
DE LA TENEUR EN NITRATES
DES NAPPES PHREATIQUES
(1981 - 1986)**



Source B.R.G.M. pour le Ministère de l'Environnement.
Carte élaborée pour la mission 'Eaux-nitrates'
de 5.10.80 de l'Eau par D. Martens

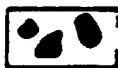
LEGENDE



Teneur comprise entre 0 et 50 mg/l.



Teneur supérieure à 50 mg/l. (Limite C.E.E.)



Teneur supérieure à 100 mg/l.



Zones, soit dépourvues de nappe et zones de montagne,
soit dépourvues de données synthétiques.

Mais des cas de plus en plus nombreux de pollution des eaux par les pesticides laissent à craindre que celle-ci prenne une importance préoccupante dans les prochaines années.

On doit également mettre au passif des activités agricoles un certain nombre de cas de pollution bactériologique des eaux, en liaison avec des épandages en excès de déjections animales, notamment liquides (lisiers, purins) dans les zones où sont concentrées des installations d'élevage intensif. Enfin, l'érosion des sols cultivés et l'entraînement de matières en suspension vers les eaux superficielles qui en résulte s'accompagnent d'une pollution de ces milieux par des phosphates dont on sait le rôle déterminant qu'ils jouent dans les phénomènes d'eutrophisation et d'eutrophication (1).

La politique de lutte contre ces pollutions consiste essentiellement, aujourd'hui, en une action menée en direction des agriculteurs pour les informer des problèmes et des moyens à mettre en oeuvre pour y remédier.

Certaines des activités agricoles sont régies par des textes législatifs et réglementaires. Ainsi les élevages font l'objet de déclarations ou d'autorisations, dans le cadre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement en matière d'épandage des déjections animales. Une mission d'inspection générale sur l'application de cette réglementation a été conduite en 1989. Suite à ses conclusions, l'adaptation de la réglementation a été mise à l'étude en 1990. Les règles techniques auxquelles sont soumis les élevages porcins ont été revues et l'extension de la réglementation des installations classées à l'élevage bovin est en cours. Par ailleurs, l'épandage des produits phyto-sanitaires est soumis à certaines règles précises.

De telles dispositions réglementaires ne suffisent cependant pas à prendre en compte certaines pollutions d'origine agricole, comme celle par les nitrates qui est liée aux modalités de la fertilisation azotée et à la gestion des élevages.

C'est pourquoi les ministres de l'agriculture et de l'environnement ont mis en place en 1984 un comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates et les phosphates provenant des activités agricoles (CORPEN). Une mission administrative permanente a été créée dans le même temps par les deux ministres. L'action menée depuis lors l'est sur la base d'un

(1) L'eutrophication, enrichissement naturel d'une eau en matière nutritive s'oppose à l'eutrophication, enrichissement artificiel.

programme approuvé par les deux ministres en 1985. L'objectif est de développer la prévention sur la base d'une collaboration volontaire des agriculteurs pour modifier et améliorer certaines de leurs pratiques. Dans cet esprit, les actions d'information sont essentielles. Elles ont été développées progressivement, notamment grâce à la mise au point de documents de large diffusion, tant au plan national qu'à ceux des bassins, des régions et des départements. Ces messages sont de plus en plus souvent repris par la presse, spécialisée ou non.

Un programme spécifique à la Bretagne, axé sur les problèmes liés à l'élevage intensif, a été approuvé en octobre 1987 par les deux ministres. Il a été mis en oeuvre dans la région sous l'impulsion d'un ingénieur général du Génie rural, des eaux et des forêts, avec le concours actif des élus locaux, de la profession agricole, des chercheurs scientifiques, ... Plusieurs documents ont été déjà élaborés et diffusés, d'autres sont en préparation. Ils doivent permettre une amélioration des modalités techniques de la gestion des déjections animales. C'est ainsi, par exemple, qu'une méthode de calcul du bilan d'azote à l'exploitation a été mise au point. Les possibilités de traitement des excédents d'effluents d'élevage ont été étudiées.

Un programme *«Bretagne - eau pure»*, plus ambitieux et qui intègre les préoccupations du précédent, le relaye dorénavant. Prévu pour une durée de sept ans, il doit conduire à la mobilisation de quelque 400 millions de francs, ce financement étant assuré par l'État, la région, les départements et le fonds national pour le développement des adductions d'eau.

C. LA POLLUTION DOMESTIQUE

Malgré les efforts consentis depuis vingt ans en France, la situation de l'assainissement des collectivités locales (collecte et traitement des eaux usées urbaines) est insuffisante, ce qui entraîne dans de nombreux cas des dégradations de la qualité des eaux réceptrices et la satisfaction difficile des usages qui leur sont réservés.

En fin d'année 1989, dans les zones où la population est agglomérée et où l'assainissement est de type collectif :

- l'équipement en stations d'épuration couvre 95 % des besoins alors qu'une surcapacité est nécessaire.

- le rendement de ces stations n'atteint pas 70 % et ne concerne essentiellement que les matières oxydables et en

suspension, la pollution azotée et phosphorée n'étant traitée que très partiellement.

- et surtout 56 % seulement de la pollution totale émise est raccordée à une station d'épuration (à titre de comparaison, ce chiffre est de 80 % en R.P.A.) car les réseaux de collecte ne sont pas assez développés, les raccordements des usagers sont insuffisants et bon nombre de réseaux anciens ne jouent pas leur rôle de collecteur.

- ceci conduit à un taux de dépollution des matières oxydables de 39 %.

- la gestion des eaux pluviales est faite de façon non rationnelle et leur traitement reste exceptionnel.

Une des origines de cette situation réside, pour une part, dans l'insuffisance des investissements réalisés par les collectivités locales dans ce domaine ; en effet, l'abandon des dotations spécifiques qui leur a donné la responsabilité de la programmation des travaux correspondants a conduit à un ralentissement considérable de ceux-ci qui, exprimés en francs 1986, étaient de 9 milliards en 1980 et de 6,6 milliards en 1986, date à laquelle un démarrage partiel s'opère (7,6 milliards de francs en 1988). Ceci explique que le taux de dépollution et de collecte, entre 1980 et 1986, ne progresse que faiblement (0,5 % par an).

Il convient de souligner cependant que la mise en service, en 1988 et 1989, de nouvelles capacités d'épuration des eaux usées de grandes agglomérations (Nice, Marseille, Strasbourg, Perpignan,...) a fait passer, en deux ans, le taux de collecte et le taux de dépollution des matières oxydables respectivement de 51 % à 56 % et de 34 % à 39 %, le rendement des stations d'épuration passant, pendant la même période, de 67 % à un peu moins de 70 %.

C'est ainsi que la capacité des stations, primées ou non par les agences de bassin, qui atteint 67,1 millions d'équivalents-habitants (M.E.H.) au 1er janvier 1990, a progressé de 3 M.E.H. en 1988 et d'autant en 1989, alors que la progression annuelle moyenne était jusqu'alors de 1,5 M.E.H.

Parallèlement à l'amélioration quantitative du parc en nombre et en capacité, le parc des stations d'épuration s'améliore qualitativement, notamment par l'abandon des simples traitements primaires au profit de traitements biologiques (boues activées) très largement majoritaires.

Néanmoins, il reste encore quarante-cinq villes de plus de dix mille habitants non encore dotées de stations d'épuration.

Par ailleurs, l'assainissement autonome présente de sérieuses lacunes, plus de la moitié des onze millions d'habitants relevant de ce type d'assainissement n'étant pas correctement équipés.

Enfin, l'augmentation des teneurs en nitrates dans les eaux souterraines et dans les cours d'eau menace directement la qualité de l'eau potable, tant dans les zones de culture et d'élevage intensif qu'en zones urbaines. Cette augmentation de un à deux mg/l par an devient très préoccupante : près d'un million d'habitants est encore alimenté par des eaux dont la teneur en nitrates peut dépasser 50 mg/l.

Le plan national pour l'environnement a retenu des objectifs ambitieux pour lutter contre la pollution domestique :

- la mise en conformité aux normes européennes de toutes les eaux utilisées par le public ;

- le passage à 2/3 du taux de dépollution des eaux usées des collectivités ;

- la forte évolution du taux de traitement de la pollution azotée et phosphatée dans les régions les plus vulnérables ;

- l'amélioration du traitement des eaux pluviales ;

- l'accroissement de la sécurité de l'alimentation en eau dans les grandes villes ou les régions menacées par la sécheresse.

La réalisation des objectifs de cette nouvelle politique entraînera l'accroissement des travaux annuels actuels d'assainissement et d'épuration réalisés par les collectivités locales.

Elle permettra, si les crédits nécessaires sont effectivement augmentés, de rattraper le retard pris par la France par rapport à ses partenaires européens.

En effet, les données statistiques sur l'état de l'assainissement domestique dans les douze pays de la Communauté européenne qui ont fait l'objet d'un rapport de la part de la Direction générale pour l'environnement à Bruxelles, ne sont guère flatteuses. La comparaison entre ces douze pays doit cependant être observée avec prudence, compte tenu de la différence des modes d'appréciation et de calcul utilisés dans chaque pays pour les indicateurs étudiés. Les valeurs ci-dessous ont trait à l'année 1988 ou 1989.

PAYS	TAUX DE COLLECTE (1) (en pourcentage)	POPULATION CONNECTEE (2) (en pourcentage)	CAPACITE DE TRAITEMENT PAR HABITANT
Belgique	25,3	58	0,55
R.F.A.	80	91	1,83
Danemark	92	94	1,85
Grèce	10	40	0,11
France	56	65	0,95
Italie	?	?	1
Irlande	25	66	0,46
Luxembourg	76	96	2,3
Pays-Bas	88	92	1,69
Royaume-Uni	82,7	95,5	1,06
Espagne	36,8	?	0,36
Portugal	9	38	0,09
EUROPE des Douze	51	60,7	1,06

(1) Ratio de la pollution entrant dans les stations d'épuration sur la pollution brute produite

(2) Pourcentage de la population connectée à un réseau d'assainissement

PAYS	CAPACITE TOTALE (1)	TRAITEMENT PRIMAIRE (2)	TRAITEMENT SECONDAIRE (3)	TRAITEMENT TERTIAIRE (4)
Belgique	5.46	0 %	98 %	2 %
Danemark	9.5	20 %	70,2 %	9,8 %
Luxembourg	0.86	4,7 %	75,7 %	19,6 %
Grèce	1.087	7,4 %	92,6 %	0 %
Irlande	1.644	43,5 %	54,7 %	1,7 %
Pays-Bas	24.86	1,3 %	93,3 %	5,4 %
Espagne	13.38	?	?	?
Italie	57	?	?	?
Royaume-Uni	60.1	10,8 %	88,6 %	0,6 %
R.F.A.	112	11 %	81 %	8 %
France	67.1	5 %	90 %	5 %
Portugal	0.916	?	?	?

(1) en millions d'équivalents-habitants

(2) essentiellement les traitements mécaniques

(3) toutes les formes de traitement biologique (boues activées, lagunage, lit bactérien)

(4) traitement secondaire auquel s'ajoute la dépollution des nitrates et/ou des phosphates

Il est à noter que le taux de dépollution des eaux usées domestiques est de 70 % en R.F.A. et seulement de 39 % en France.

D. LES EFFETS SUR LES MILIEUX AQUATIQUES LITTORAUX ET CONTINENTAUX

Une grande partie des polluants rejetés dans l'environnement (rejets urbains, industriels et agricoles) parvient en milieu marin soit directement par des rejets en mer utilisant des émissaires ou des barges, soit directement par ruissellement ou par l'atmosphère.

Localement, ces apports peuvent modifier la qualité du milieu et empêcher ou freiner le développement de certaines activités comme la conchyliculture, l'aquaculture ou le tourisme.

Or, depuis quelques années, on constate une aggravation certaine de l'altération de la qualité du milieu sur les côtes, essentiellement sous la forme d'un enrichissement excessif des eaux, l'eutrophisation. Ce phénomène est dû principalement à l'extension de l'usage de fertilisants artificiels, à l'élevage intensif et à l'augmentation des rejets d'eaux usées riches en phosphore et en ammonium.

Des phénomènes d'eutrophisation apparaissent également de plus en plus fréquemment sur divers cours d'eau et plans d'eau dans toutes les régions françaises.

Cet enrichissement du milieu favorise la prolifération végétale, qu'il s'agisse de macroalgues à proximité des plages (marée verte) ou de la production primaire (phytoplancton).

Mais ce phénomène n'est pas le seul élément de la dégradation de la qualité des eaux littorales. Celles-ci sont en effet aussi les victimes d'une pollution toxique dont les conséquences sur le milieu marin sont encore mal connues.

1. La «marée verte» et les eaux rouges

Les «marées vertes», proliférations de grandes algues non toxiques, en période estivale, proviennent d'une accumulation d'algues microscopiques qui s'échouent sur les plages. Ce phénomène a été particulièrement remarqué en 1988, à la suite d'un hiver doux. Il a essentiellement des conséquences pour le tourisme (contact,

odeur, vue) et la conchyliculture (surcroît de travail de nettoyage, risque d'asphyxie des coquillages). La récente pollution des zones d'élevage des huîtres de Marennes a donné une illustration des conséquences économiques de ce phénomène. Ajoutons enfin que les collectivités locales du littoral qui sont concernées doivent mettre en oeuvre des moyens coûteux pour éliminer ces algues. En 1988 par exemple, 2,5 millions de francs ont été dépensés pour nettoyer les plages bretonnes.

Dans le cas de proliférations planctoniques de masse, la densité d'algues unicellulaires microscopiques devient telle que la mer se colore en brun ou en rouge. Ces «*eaux rouges*» peuvent parfois présenter un risque de toxicité pour la vie marine ou pour l'homme, par le biais de la consommation de coquillages. Les conséquences économiques de l'apparition du plancton toxique que l'on note de plus en plus souvent sur le littoral français sont graves : il faut dans certains cas interdire la commercialisation et le ramassage des coquillages (huîtres, moules, palourdes, coques ...) à une époque, l'été, où la demande est particulièrement importante.

Les facteurs déclenchant des proliférations d'algues ne sont pas encore complètement connus. Certaines conditions favorables doivent être réunies comme une température de l'eau adéquate ou l'absence de courants dispersant les algues ou diluant trop rapidement les substances nutritives. Mais celles-ci, essentiellement les nitrates et les phosphates, jouent incontestablement un rôle déterminant.

La Bretagne est la région de France la plus affectée par ces développements d'algues : les nombreuses baies et les estuaires de cours d'eau côtiers sont des sites propices. Elle est aussi une région où la plupart des rivières ont une teneur élevée en nitrates.

2. La pollution toxique

En matière de pollution des eaux par des métaux toxiques (mercure, cadmium, plomb, zinc, cuivre) et des composés chimiques organiques (P.C.B., D.D.T., lindanes, atrazine), la France peut se flatter de résultats honorables par rapport aux normes (1) adoptées par les

(1) Ces normes sont calculées non en fonction des concentrations dans l'eau de mer, mais sur les quantités trouvées dans les organismes marins (moules et huîtres) qui jouent le rôle d'indicateurs de pollution en filtrant de grandes quantités d'eau de mer

conventions internationales ou aux teneurs relevées dans d'autres pays européens.

Mais certains sites présentent toutefois des niveaux élevés de polluants : le cadmium dans l'embouchure de la Gironde, les P.C.B. dans l'estuaire de la Seine, les hydrocarbures polyaromatiques sur le littoral breton (1), le plomb dans l'estuaire de la Loire et en Méditerranée, le DDT sur la façade Atlantique.

Depuis 1974, le réseau national d'observation de la qualité du milieu marin (R.N.O.) effectue des prélèvements afin d'évaluer les niveaux et les tendances des polluants. Il résulte des données ainsi recueillies que les évolutions en ce domaine sont extrêmement lentes même si l'on constate une certaine amélioration lorsque les concentrations avaient atteint des niveaux élevés.

(1) Héritage des marées noires, cette pollution devrait se resorber progressivement

DEUXIÈME PARTIE : UNE RESSOURCE

MALGÉRÉE

CHAPITRE PREMIER

Un droit complexe

Alors que l'eau, dans ses manifestations naturelles si diverses, constitue un élément unique soumis à un cycle toujours répété, le droit français en a toujours eu une vision fragmentaire. Comme le souligne M. Jean-Louis GAZZANIGA (1), la loi ne détermine pas un droit de l'eau mais un régime juridique des eaux. Malgré les efforts de la loi du 16 décembre 1964, la tendance à la diversité s'est même accusée et, *« à défaut de principe général, les mesures de détail se sont multipliées »*. Les innovations juridiques de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 ont -au grand regret de plusieurs experts du droit de l'environnement- conforté cette évolution.

Une extrême diversité de conception préside donc encore qui s'exprime aussi bien dans le statut des différentes manifestations de l'eau que dans les structures chargées de leur administration.

I. AUX SOURCES DU DROIT DE L'EAU

La difficulté d'appréhender juridiquement le statut de l'eau en elle-même a conduit les législateurs, depuis l'antiquité, à lier son sort à celui de la terre qui l'entoure où sur laquelle elle s'écoule.

Le droit de l'eau n'a, ainsi, jamais véritablement tranché entre droits d'usage et droit de propriété. Il s'est constitué, au fil de l'histoire et de la jurisprudence, par stratifications successives en se refusant à évoquer, de manière synthétique, le problème de l'appropriation privée.

(1) Jean-Louis GAZZANIGA - Jean-Paul OURLIAC - *Le droit de l'eau* - LITEC 1979.

Héritier du droit romain, qui classait l'eau courante parmi les *res communis* qui n'appartiennent à personne et restent l'usage commun de tous ceux qui ont un droit d'usage de cette eau, le code civil reconnaît pourtant l'appropriation privée de certaines eaux : eaux de source, eaux souterraines, eaux pluviales, eaux stagnantes, sous réserve du respect des obligations fixées par la loi.

En ce qui concerne les eaux courantes, il convient de distinguer les cours d'eau non domaniaux des cours d'eau domaniaux.

Les riverains des premiers, qui représentent 250.000 kilomètres, bénéficient de droits importants : le droit d'user de l'eau sous réserve de sa restitution à la sortie du fond, le droit de pêche, le droit de propriété du lit et des alluvions. La contrepartie de ces droits est constituée de nombreuses obligations, notamment le curage.

S'agissant des cours d'eau domaniaux (16.950 kilomètres, dont 8.950 kilomètres de voies non navigables), la propriété du lit et le droit d'usage des eaux en appartiennent à l'Etat, alors que les riverains ne sont propriétaires que des rives (terrains hors d'eau), des alluvions et des relais dans les limites de nombreuses servitudes de halage et de marchepied et au profit des pêcheurs.

Le droit sur les eaux varie donc selon la nature de celles-ci, sans qu'un régime unique n'ait jamais pu exister.

En outre, le dispositif législatif dans le domaine de l'eau est constitué -comme le relève fort justement une étude de la Revue juridique de l'Environnement (1), par une accumulation de textes s'échelonnant de 1898 à 1973, d'application limitée tant dans leur objet que dans l'espace, rattachés à différents codes et laissant subsister des règles et des droits très anciens, tels que les droits fondés en titre et les usages locaux.

La loi du 16 décembre 1964 n'a pas apporté, à cet égard, de clarification, son objet étant limité à la gestion des ressources et excluant, de ce fait, une remise à plat du statut patrimonial de l'eau.

Précédée par plusieurs années de concertation, la nouvelle loi sur l'eau, discutée par le Parlement à l'automne 1991, aurait pu concrétiser une ambition plus grande. Présentée comme devant mettre en place un régime juridique unifié de la ressource en eau, ainsi qu'un système original de planification de sa gestion, la loi de

(1) La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée - J. SIRONNEAU.

1992 s'est pourtant refusée à clarifier une fois pour toutes le droit de l'eau.

Prolongeant les classifications traditionnelles, elle a ajouté une strate supplémentaire à un édifice déjà fort complexe.

II. LA LOI N° 92-3 DU 3 JANVIER 1992 SUR L'EAU : PROGRÈS ET LIMITES

La loi sur l'eau a été adoptée en des termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, respectivement le 20 et le 21 décembre 1991.

Elle comprend, outre deux articles de portée générale, deux titres, consacrés à *«la police et la gestion des eaux»* et à *«l'intervention des collectivités territoriales»* et un titre rassemblant des dispositions diverses.

Les deux premiers articles de la loi rappellent les principes généraux qui régissent l'usage et la propriété de l'eau et fixent les objectifs de la politique de l'eau qui doit tendre à une *«gestion équilibrée de la ressource en eau»*. On notera, à cet égard, l'incertitude juridique résultant des termes de son article premier qui affirme que *«l'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis»*. Entre la nationalisation de l'eau et le respect de la propriété privée, la loi sur l'eau n'a pas voulu ou pas pu trancher...

Le titre premier comporte de nombreuses dispositions qu'il est possible de classer en cinq catégories.

- La création des instruments d'une gestion locale de l'eau.

La loi crée deux documents juridiques nouveaux : le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Le SDAGE fixe, pour chaque bassin ou groupement de bassins, les orientations fondamentales de la gestion de la ressource en eau. Il est élaboré par le comité de bassin dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi, après l'avis des conseils régionaux et généraux.

Le SAGE fixe, pour un groupement de sous-bassins ou un sous-bassin, les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et

de protection des ressources en eau ainsi que de préservation des zones humides.

Il est établi par une commission locale de l'eau composée, pour moitié d'élus locaux (qui élisent en leur sein le Président), pour un quart de représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations et, pour un quart, de représentants de l'Etat.

Le projet de SAGE est soumis à l'avis des conseils généraux, des conseils régionaux et du comité de bassin intéressés, ce dernier étant chargé d'harmoniser les SAGE entrant dans le champ de sa compétence. Il fait l'objet d'une consultation du public et doit être approuvé par l'autorité administrative.

Le SAGE peut être établi en l'absence de SDAGE. Toutefois, si celui-ci existe, le SAGE doit être compatible avec ses dispositions. Par ailleurs, la loi précise que les décisions administratives doivent être compatibles avec les dispositions du SDAGE et du SAGE lorsqu'elles concernent le domaine de l'eau, ou qu'elles doivent prendre en compte ces dispositions.

Afin de faciliter la mise en oeuvre de la politique de l'eau et des dispositions des schémas de gestion, la loi désigne comme responsable unique des actions de l'Etat en ce domaine, pour chaque bassin, le préfet de région où le comité de bassin a son siège.

Elle autorise les collectivités locales concernées par un SAGE à constituer, sous la forme d'un établissement public local de coopération, une «communauté locale de l'eau», afin de mettre en oeuvre les objectifs du SAGE.

Les associations et syndicats de personnes physiques ou morales ayant des activités dans le domaine de l'eau pourront être associés, à titre consultatif, aux travaux de cette communauté.

• le renforcement des pouvoirs de l'Etat en matière de police des eaux.

La loi donne compétence au pouvoir exécutif pour édicter des normes et des règles de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles et souterraines.

Ces règles pourront comporter notamment la fixation de normes de qualité, l'interdiction de déversements ou de rejets, des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, des prescriptions techniques variables selon le type des installations.

Elle généralise, en outre, l'institution de périmètres de protection des captages d'eau potable à tous les cas où ces derniers ne bénéficient pas d'une protection naturelle suffisante et accorde des pouvoirs considérables au préfet en cas d'incident ou d'accident, lui permettant de prendre ou faire exécuter les mesures nécessaires aux frais et risques des personnes responsables.

• L'institution de nouvelles obligations pour les propriétaires d'installations.

La loi prévoit, en premier lieu, la mise en place d'un régime d'autorisation ou de déclaration applicable à tous les installations, ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques, qui entraînent des prélèvements d'eau, des modifications du niveau ou du mode d'écoulement des eaux ou des déversements. Une nomenclature établie par décret en Conseil d'Etat doit soumettre les différentes installations au régime d'autorisation ou de déclaration, en fonction des dangers qu'elles présentent et de la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques. Ce régime d'autorisation-déclaration, inspiré de celui des installations classées permet une unification des régimes d'autorisation, jusqu'à présent éclatés entre des procédures différentes selon qu'il s'agissait d'eaux superficielles ou souterraines, de problèmes quantitatifs ou qualitatifs.

L'octroi de l'autorisation, après enquête publique et pour une durée déterminée, s'accompagnera de l'édiction de prescriptions techniques.

L'autorisation pourra être retirée ou modifiée dans l'intérêt de la salubrité publique, pour prévenir les inondations, en cas de menace majeure pour le milieu aquatique ou lorsque les installations sont abandonnées ou ne sont plus entretenues.

La loi prévoit aussi que les installations soumises à autorisation ou à déclaration ainsi que toute installation de pompage des eaux souterraines doivent être pourvues de moyens de mesure ou d'évaluation des prélèvements ou déversements et conserver durant trois ans les données correspondantes. Un délai de cinq ans est accordé aux installations existantes pour se mettre en conformité.

Une disposition particulière concernant les eaux d'exhaure, introduite à l'initiative du Parlement, prévoit enfin que les exploitants des mines doivent dresser un bilan des effets des travaux sur les eaux et évaluer les conséquences de l'arrêt de ces travaux. Le préfet peut leur prescrire les travaux à exécuter pour rétablir, conserver ou adapter aux besoins les caractéristiques du milieu aquatique.

• **L'efficacité de la répression des infractions.**

La loi fixe des peines élevées pour les infractions à ses dispositions relatives notamment à l'autorisation des installations et aux prescriptions techniques applicables.

Elle crée un nouveau délit de pollution des eaux, punissable d'une amende de 2.000 à 500.000 F et d'un emprisonnement de deux mois à deux ans, en cas de rejet de substances qui entraînent des effets nuisibles sur la santé, des dommages à la flore ou à la faune, des modifications du régime normal d'alimentation en eau ou des limitations d'usage des zones de baignade. Ces dispositions élargissent considérablement la notion de délit de pollution qui ne concernait, jusqu'à présent, que les atteintes à la faune piscicole.

La loi autorise le tribunal à faire publier ou afficher, aux frais du condamné, sa décision et permet à l'autorité judiciaire, dans certaines circonstances, d'interdire l'exploitation d'une installation qui ne respecterait pas les prescriptions qui lui sont applicables.

Enfin, elle institue un système de sanctions administratives permettant au préfet de mettre en demeure un exploitant ou un propriétaire de respecter les dispositions de la loi ou les décisions qui le concernent et, à défaut, de l'obliger à consigner une somme correspondant à l'estimation du montant des travaux et de faire procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites.

• **Une meilleure information des consommateurs.**

La loi prévoit, dans un délai de deux ans, l'abandon du système de la facturation au forfait et le passage à une facturation proportionnelle à la consommation d'eau.

Toutefois, la facturation pourra comprendre un montant correspondant aux charges fixes du service et des exceptions seront possibles dans deux hypothèses : lorsque la ressource en eau est naturellement abondante et le nombre d'usagers raccordés est faible ou lorsque la commune connaît habituellement de fortes variations de sa population (communes touristiques).

Elle affirme aussi le principe de la publicité des données sur la qualité de l'eau destinée à l'alimentation humaine et des résultats des analyses réalisées dans le cadre du contrôle sanitaire et chez les particuliers. Les données relatives à la qualité de l'eau distribuée devront être affichées en mairie. Votre rapporteur tient, à cet égard, à mettre en garde contre les interprétations abusives qui pourront être faites par certains à partir de ces données.

Le titre II comprend deux chapitres intitulés «*De l'intervention des collectivités territoriales dans la gestion des eaux*» et «*De l'assainissement et de la distribution de l'eau*».

• Le premier chapitre comporte trois dispositions principales qui visent à renforcer les pouvoirs des collectivités locales en matière de gestion et d'aménagement des eaux.

La loi complète tout d'abord la liste des travaux d'intérêt général ou d'urgence que les collectivités ou leurs groupements peuvent entreprendre, en vertu des dispositions actuelles du code rural (article 175) en ajoutant l'aménagement d'un bassin hydrographique, la maîtrise des eaux pluviales et la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques, des zones humides et des formations boisées riveraines. Ces travaux peuvent être concédés et entraîner la perception de participations financières auprès des personnes qui en bénéficieraient.

La loi autorise, aussi, le conseil général à affecter une part du produit de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles à l'acquisition, l'aménagement et la gestion des chemins le long des cours d'eau et des plans d'eau non domaniaux. Toutefois, ces acquisitions ne pourront être effectuées que par voie amiable ou exercice du droit de préemption, à l'exclusion de l'expropriation.

Enfin, la loi autorise les régions, les départements, les communes, leurs groupements et la communauté locale de l'eau à demander le transfert de certains cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux afin de les aménager, les entretenir et les exploiter.

• Le second chapitre constitue pour une large part l'application dans le droit français de la directive communautaire sur les eaux urbaines résiduaires de mars 1991. Il crée de nouvelles obligations pour les communes et les particuliers en matière d'assainissement.

La loi fait obligation aux communes ou à leurs groupements de procéder, après enquête publique, à un zonage de leur territoire afin de délimiter quatre types de zone, selon l'importance des mesures à prendre en matière d'assainissement. Ces zones sont :

- les zones d'assainissement collectif où les communes doivent assurer la collecte, le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation des eaux.

- les zones qui relèveront de l'assainissement non collectif (ou autonome) dans lesquelles les communes sont désormais tenues de contrôler les dispositifs d'assainissement et, si elles le décident, pourront assurer leur entretien ;

- les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et assurer l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ;

- les zones, enfin, où ces eaux pluviales et de ruissellement doivent être collectées, et, éventuellement, stockées ou traitées.

Afin d'assurer aux communes une meilleure rentabilité de leurs investissements en matière d'assainissement collectif, la loi les autorise, dans le délai qui sépare la mise en service de l'égout et le raccordement de l'immeuble ou l'expiration du délai de raccordement, à percevoir auprès des propriétaires d'immeubles raccordables une somme équivalente à la redevance d'assainissement.

S'agissant des particuliers, il leur est fait obligation, lorsque les immeubles ne sont pas raccordés, de les doter d'un assainissement autonome dont les installations doivent être maintenues en bon état de fonctionnement. A défaut, ils pourront être passibles d'une sanction égale au montant de la redevance qui aurait été payée au service d'assainissement.

Enfin, la loi accorde un délai de cinq ans pour doter d'un dispositif de traitement des effluents non domestiques les immeubles et installations existants, destinés à un usage autre que l'habitat et non soumis à la législation sur les installations classées.

Toutefois, le cas particulier de l'épandage des effluents agricoles sera déterminé par voie réglementaire.

Le second chapitre du titre II comporte, en outre, deux dispositions qui visent d'une part à consacrer la valeur législative des règles de création des régies et à placer les services d'assistance technique aux stations d'épuration publiques sous l'autorité du département.

Le titre III de la loi rassemble des dispositions diverses relatives à des abrogations, aux conditions d'application de la loi à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'aux installations relevant de la défense nationale et modifiant des aspects techniques de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

Plusieurs dispositions méritent toutefois d'être relevées.

Ainsi, la loi prévoit la création, dans chaque département d'outre-mer d'un comité de bassin qui devra déterminer les adaptations nécessaires à l'application de la législation sur l'eau dans ces départements.

Elle autorise les associations déclarées depuis au moins cinq ans à exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'infraction aux dispositions de la loi.

Elle prévoit que le gouvernement présentera, dans un délai d'un an, un bilan de l'application de la loi et un rapport sur la réduction des pollutions diffuses.

Enfin, elle modifie la loi «Pêche» de 1984 afin, d'une part, d'autoriser la capture du poisson à l'aide de lignes dans certains plans d'eau et d'exonérer du paiement de la taxe piscicole les personnes qui pêchent dans des plans d'eau de moins d'un hectare et les personnes physiques propriétaires de plans d'eau et, d'autre part, d'instituer une procédure de régularisation simplifiée des enclos piscicoles créés sans autorisation, applicable jusqu'au 1er janvier 1994.

Cette dernière disposition, à laquelle votre rapporteur s'était fermement opposé, avait été présentée comme une solution définitive aux problèmes posés par la loi «Pêche». L'examen de la situation actuelle du loisir-pêche dans notre pays démontre, à l'évidence, qu'elle n'a apporté qu'une complexité supplémentaire.

Plus d'un an après son adoption, quel jugement porter sur la loi sur l'eau ?

Il convient, tout d'abord, de souligner la lenteur qui préside à l'élaboration de ses décrets d'application. L'article 48 de la loi du 3 janvier 1992 prévoyait que dans le délai d'un an, le Gouvernement remettrait à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques un bilan de l'application de la loi et des objectifs et moyens des actions nécessaires à la réduction des pollutions diffuses de l'eau.

Ce rapport a été remis, dans les délais prescrits, à l'Office. Le bilan qu'il présente est modeste. Sur les nombreux décrets prévus par le texte de loi, seuls quatre ont été -tardivement- publiés :

- le décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9 (1°) de la loi relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau en situation de crise ;

- le décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 5 de la loi relatif aux schémas d'aménagement

et de gestion des eaux (SAGE), qui en précise les modalités d'élaboration et le contenu ;

- les décrets n°s 93-742 et 93-743 du 29 mars 1993 relatifs aux régimes d'autorisation ou de déclaration des prélèvements et déversements (article 10).

Il reste que la plupart des dispositions fondamentales de la loi, concernant tant la police des eaux que les pouvoirs des collectivités locales sont encore inapplicables faute de décrets. Il en est ainsi :

- des compétences des collectivités territoriales dans la gestion des eaux (article 31) ;

- des communautés locales de l'eau (article 7) ;

- des obligations des communes en matière d'assainissement, résultant de la directive communautaire du 21 mai 1991 (article 35) ;

- des nouvelles règles de tarification des consommations d'eau et d'information des usagers (article 13) ;

- des règles générales de préservation de la qualité et de répartition des usages de l'eau, définies par l'Etat (article 8) ;

- des modifications concernant le régime des débits affectés (article 15) ;

- des plans de surfaces submersibles (article 16) ;

- des conditions dans lesquelles l'épandage des effluents agricoles pourra être autorisé (article 37) ;

- de la régularisation des enclos piscicoles (article 41-II).

Par delà le retard certain pris dans la parution de ses décrets d'application, on peut aussi légitimement s'interroger sur la pertinence de certaines dispositions de la loi sur l'eau et sur l'écart qui sépare les ambitions initiales de ses initiateurs des conséquences concrètes de ses mesures.

Tout d'abord, comme nous l'avons déjà souligné, «les rédacteurs, partis à la recherche de grands principes qui devaient poser les assises du droit de l'eau de l'an 2000, ont peu à peu réduit leur projet» (1) et renoncé à toucher au régime juridique de l'eau proprement dit.

Par ailleurs, si la loi sur l'eau a introduit dans notre droit la reconnaissance de nouveaux usages de l'eau (notamment les usages à vocation touristique) et élevé au rang d'intérêt majeur la protection des écosystèmes aquatiques, elle n'a pas défini de hiérarchie entre ces différents intérêts.

Il en résultera inévitablement des conflits que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux ne seront pas toujours à même de trancher.

La loi sur l'eau a aussi réaffirmé concomitamment l'existence de droits communautaires sur l'eau (libre circulation sur les cours d'eau -usage appartenant à tous), ainsi que des droits des riverains. Ici encore, elle s'est refusée à établir des priorités, renvoyant la résolution des éventuels conflits aux schémas d'aménagement et de gestion.

Enfin, les procédures et les mécanismes institués par la loi pour l'élaboration des schémas locaux (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et SAGE) sont d'une redoutable complexité. Il est donc à craindre que leur mise en oeuvre ne puisse intervenir que dans des délais particulièrement longs, contradictoires avec l'urgence que nécessite l'état des milieux aquatiques dans notre pays. Comme le souligne l'article précité de la Revue juridique de l'Environnement : «D'aucuns pourraient être tentés de considérer que le système mis en place allie la profusion et la technicité du droit de l'urbanisme à la complexité du droit des eaux.»

(1) Jean-Louis GAZZANIGA - in problèmes politiques et sociaux, n° 686 - 4 septembre 1992.

CHAPITRE II

Une organisation administrative confuse

I. AU PLAN NATIONAL.

La division et la complexité de l'organisation administrative dans le domaine de l'eau est une tradition très ancienne qui s'est renforcée avec la "découverte" des multiples usages de l'eau.

Amorcée par la distinction entre le service des eaux et forêts (créé par Philippe le Bel) et celui des Ponts et Chaussées (auquel Louis XV confia le contrôle des voies navigables), la répartition des compétences a touché peu à peu d'autres ministères au fil de leur création : transports industrie ou santé publique.

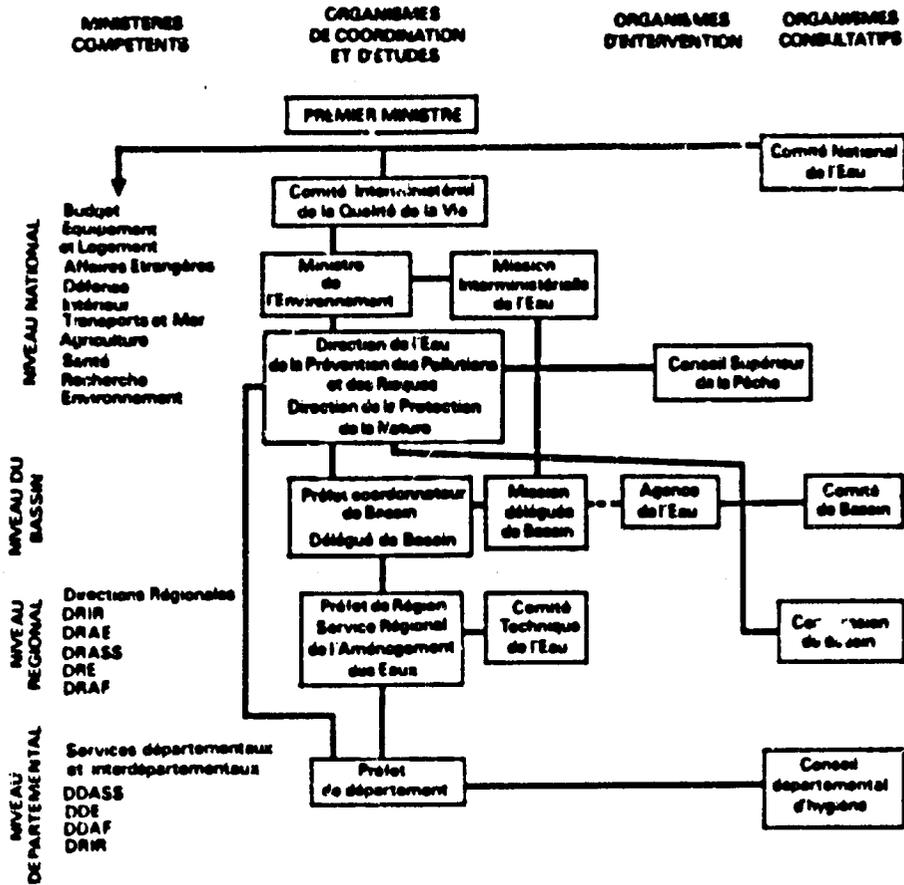
Le partage réalisé entre le ministère de l'agriculture et celui de l'équipement s'est trouvé quelque peu bouleversé par la création, en 1971, d'un ministère de l'environnement, qui se vit attribuer certaines de leurs compétences (pêche, chasse maritime) ainsi qu'un rôle général de coordination.

En 1976, les attributions du ministre de l'environnement ont été étendues à la police des eaux souterraines, au contrôle des entreprises d'hydraulique agricole et aux prises d'eau sur le domaine public fluvial.

En 1979, toutes les attributions exercées par le ministère des transports, à l'exception de la gestion du domaine public fluvial affecté à la navigation lui ont été transférées. Enfin, en 1987, le rôle central du ministère de l'environnement a été consacré par la réorganisation de son administration et la création d'une direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques.

L'unité de la gestion de l'eau au niveau national est cependant encore loin d'être assurée. Plus de dix départements

ministériels restent aujourd'hui compétents en cette matière. Le schéma ci-dessous, qui retrace l'organisation administrative de l'eau se passe de commentaires :



Quant à l'avenir, ceux qui aspirent à la création d'un ministère des ressources naturelles, apte à gérer, dans sa totalité l'ensemble des problèmes de l'air comme de l'eau, se heurteront sans nul doute à la résistance d'administrations avant tout soucieuses de préserver leurs compétences.

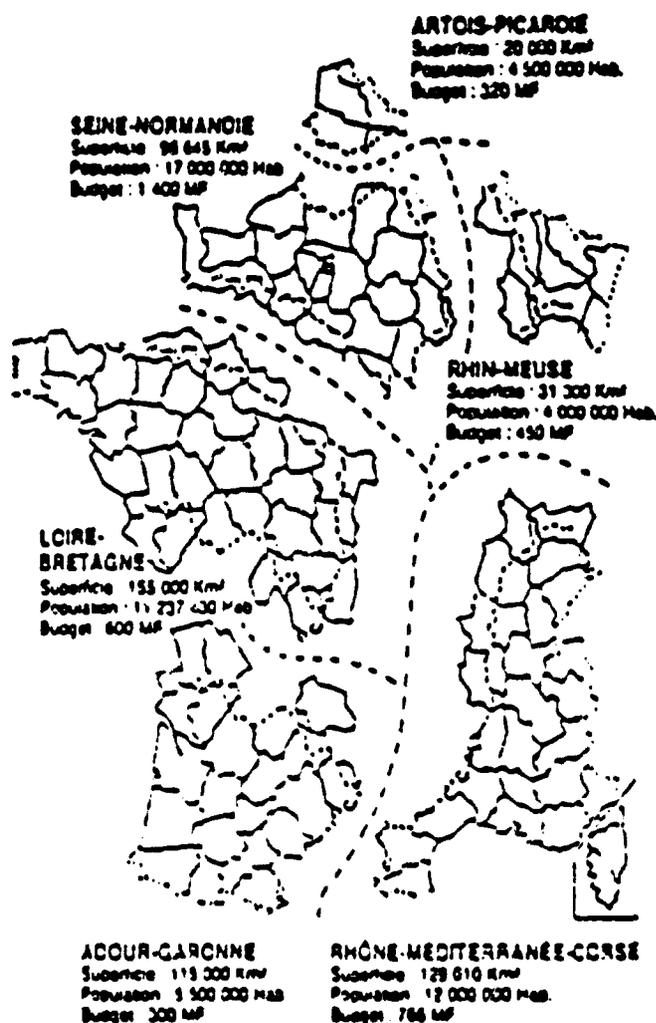
Ainsi, lors du débat sur l'eau organisé au Sénat le 20 juin 1990, M. Roger FAUROUX, ministre de l'industrie déclarait : *«L'eau, par les lois de la gravité et par destination, est une matière horizontale (sic). Il est normal que de nombreux ministères interviennent, chacun en fonction de ses compétences et de ses préoccupations. L'eau n'est pas une, elle est multiple dans ses aspects et ses usages. Il est donc souhaitable et inévitable que plusieurs ministères conjuguent leurs efforts pour s'en occuper».*

La création, en 1992, d'une direction de l'eau au sein du ministère de l'environnement n'est pas plus satisfaisante. Elle risque encore une fois d'empêcher une approche globale des problèmes entre l'eau et son environnement.

II. LES AGENCES FINANCIÈRES DE BASSIN

Créées par la loi du 16 décembre 1964, les agences financières de bassin sont des établissements publics administratifs dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il en existe six qui regroupent chacune un bassin ou groupement de bassins.

LA FRANCE DES AGENCES DE L'EAU



Les frontières des agences ont été déterminées par les lignes de partage des eaux et elles échappent au découpage territorial des autres administrations.

Cette originalité est renforcée par leur autonomie de gestion et leur financement.

A leur conseil d'administration sont représentés, à parts égales, les collectivités territoriales situées en tout ou partie dans le bassin, les usagers et l'Etat.

Les moyens des agences proviennent intégralement des redevances perçues sur les usagers (collectivités locales et industriels) et servent à financer ou à subventionner des installations d'assainissement. Le montant des redevances, les décisions sur l'opportunité des travaux d'aménagement d'intérêt commun et les orientations des programmes quinquennaux sont délibérés au sein des comités de bassin dont la composition est similaire à celle des conseils d'administration.

Mais si les agences de bassin ont un rôle essentiel dans la lutte contre la pollution des eaux et le développement des ressources, elles n'ont aucun pouvoir de police.

III. LE NIVEAU LOCAL.

Que ce soit à l'échelon régional ou à celui du département, la gestion de l'eau est éclatée à l'extrême entre les différents services déconcentrés de l'Etat.

Le décret du 27 février 1987 (n° 87-154) a tenté de réorganiser les services et de regrouper les responsabilités. C'est ainsi que les pouvoirs du préfet de région où le comité de bassin a son siège a été renforcé en tant que coordonnateur des actions de police et de gestion des ressources en eau ainsi que des démarches d'étude et de planification.

Cet effort a été complété par la création, au niveau régional, de services extérieurs du ministère de l'environnement : les Directions régionales de l'Environnement (DIREN) regroupant les anciens S.R.A.E. (services régionaux d'aménagement des eaux), les Directions régionales de l'agriculture et de l'environnement (DRAE) et services hydrologiques centralisateurs (S.H.C.).

Cette architecture nouvelle doit tenir compte cependant aussi des compétences des Directions de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), de l'équipement (DRE) et des affaires sanitaires et sociales (DRASS).

Elle pourrait encore se compliquer si le projet de mise en place d'une inspection des milieux aquatiques, à la suite de l'adoption de la loi sur l'eau, était réalisé.

Dans les départements, les services chargés de la police et de la gestion des eaux superficielles et souterraines sont désignés par le Préfet.

En règle générale :

La direction régionale de l'industrie et de la recherche et de l'environnement assure la police des grandes nappes souterraines profondes (au-delà de 40 mètres).

La direction départementale de l'agriculture et de la forêt, celle des cours d'eau non domaniaux et des nappes souterraines superficielles.

La direction départementale de l'équipement celle des cours d'eau domaniaux.

Pour les usages particuliers de l'eau et l'application des règlements qui s'y rapportent :

- la direction départementale de l'action sanitaire et sociale assure une mission de prévention et de contrôle sanitaire (eaux potables, minérales, thermales et de loisirs, assainissement) ;

- la direction départementale de la jeunesse et des sports assure la tutelle des activités de loisirs liées à l'eau ;

- la DDAF assure la gestion des ressources piscicoles sur les cours d'eau relevant de sa compétence (la DDE l'assurant sur les cours d'eau dont elle a la charge) en gérant le droit de pêche ;

- enfin, pour la réduction et la prévention des pollutions et des risques, la DRIRE assure la coordination de l'inspection des installations classées et la prévention des risques liés aux grands ouvrages hydro-électriques.

CHAPITRE III

Des moyens financiers insuffisants

I. LES INVESTISSEMENTS

L'eau est dans notre pays une activité économique de première importance. Selon le ministère de l'Environnement, la dépense nationale consacrée à ce secteur par les administrations, les industries et les ménages aurait atteint en 1988, 54 milliards de francs dont 37 % pour l'investissement et 63 % pour le fonctionnement. A elle seule, l'eau représente 57 % des dépenses liées à la protection de l'environnement.

Les administrations publiques sont, de loin, le principal acteur sur ce marché avec un montant d'investissement de près de 15 milliards de francs ainsi réparti :

- alimentation en eau potable :	4,3 milliards
- hydraulique agricole :	900 millions
- aménagement (barrages de régulation, rivières, bassins)	2 milliards
- assainissement	6,3 milliards
- épuration	1,3 milliard.

Les investissements des ménages s'élèvent à 3 milliards de francs et ceux des industries à 1,8 milliard de francs.

Alors qu'à la fin de 1989, on estimait la croissance future du marché de l'eau à 2 % ou 3 % par an, cette hypothèse semble aujourd'hui largement dépassée. Selon certains experts (1), il faudrait envisager un doublement des taux de croissance. Cette explosion du

(1) Jean-Marie Poutrel, directeur-adjoint du BIPE

marché de l'eau est d'autant plus probable qu'un large consensus s'est réalisé sur sa nécessité.

Force est de constater, en effet, qu'un effort considérable reste à entreprendre. A l'occasion des Journées nationales de l'eau, M. Michel Avril, Président d'honneur de la Chambre syndicale nationale de l'hygiène publique a réalisé une estimation des besoins d'investissement en ce secteur : pour l'eau potable, qui a été la priorité depuis la libération, 85 % des équipements nécessaires seraient réalisés, mais le coût des 15 % des travaux restant à entreprendre s'élèverait à 60 milliards de francs. En ce qui concerne l'eau usée, seule la moitié des équipements aurait été construite d'où la nécessité d'investir encore 125 milliards de francs dans ce domaine.

Enfin, le nombre très faible de réseaux séparatifs existant pour l'eau pluviale permet de penser que 80 % des équipements restent encore à réaliser dans ce secteur soit 125 milliards de francs de travaux spécifiques.

En définitive, M. Michel Avril estimait que *« pour finir l'équipement de la France à l'horizon 2 000, il faut augmenter les investissements de 50 % à 60 %, et même les doubler si on veut traiter aussi les eaux pluviales »*.

La perspective d'augmentation des dépenses conduit logiquement à s'interroger sur la nature des recettes qu'il faudra trouver.

Un accroissement substantiel de la contribution de l'Etat serait évidemment souhaitable, qu'il s'agisse des crédits du F.N.D.A.E. ou de subventions spécifiques en faveur de l'assainissement.

Mais c'est surtout l'usager qui supportera l'essentiel de la charge.

Lorsqu'en février 1990, M. Jacques Monod, président de la Lyonnaise des eaux, avait évoqué un doublement du prix de l'eau, il avait suscité de très vives réactions. Depuis lors sa proposition a été largement reprise même si les pourcentages de hausse jugés nécessaires ont souvent été réévalués à la baisse.

II. LE PRIX DE L'EAU

La tarification actuelle de l'eau se caractérise, tout d'abord, par une grande disparité. Mais, si une augmentation du prix

de l'eau en France est inéluctable dans les années à venir, il n'est pas souhaitable qu'elle s'accompagne d'une uniformisation générale sur l'ensemble du territoire.

En France, le prix de l'eau se décompose en six parts d'importance inégale :

- 65 % environ du prix est perçu par le service de distribution d'eau potable ;
- 31 % par le service d'assainissement ;
- 6 % par l'agence de l'eau au titre de la pollution de l'eau par l'usager ;
- 1 % par l'agence de l'eau au titre du prélèvement d'eau par l'usager ;
- 1 % par le Fonds national de développement des adductions d'eau potable (F N D A E.) ;
- 6 % par l'Etat sous forme de taxe à la valeur ajoutée.

On peut penser que, comme l'augmentation du prix de l'eau se justifie surtout par des besoins accrus en investissements, ce seront les redevances des agences de l'eau et le F N D A E. qui devraient être les bénéficiaires d'une progression des prix.

Ces organismes peuvent être considérés, en effet, comme des instruments de péréquation nationale et régionale face aux grandes inégalités de tarification.

Il existe, en effet, aujourd'hui une très forte disparité entre les prix pratiqués par les collectivités locales, les écarts allant de 1 à 36.

La principale inégalité résulte de la situation contrastée des zones urbaines et des zones rurales. Le prix de l'eau est, dans ces dernières, supérieur de 27 % en moyenne.

Longtemps bloqué sur le motif de la maîtrise de l'inflation, le prix de l'eau n'a été libéré qu'en 1987, tout en restant soumis à la surveillance sévère du ministère de l'Économie et des Finances.

Depuis cette date, le prix de l'eau a rattrapé et même dépassé les niveaux atteints dans la plupart des autres pays développés.

Selon une étude effectuée par le cabinet international NUS (National Utility Service), la France se situerait au quatrième rang

des douze pays occidentaux examinés avec un prix moyen de 5,79 francs le mètre cube en 1992, en augmentation de 5,7 % par rapport à 1991.

PRIX DE L'EAU AU M³

(en francs)

Belgique	3,42	Etats Unis	2,39
Pays-Bas	5,60	France	5,79
Norvège	2,09	Finlande	4,70
Grande-Bretagne	5,18	Allemagne	7,52
Canada	1,86	Suede	4,43
Irlande	2,97	Australie	6,91

Ce mouvement d'augmentation, dû essentiellement à la hausse du coût de la dépollution, ne devrait pas s'arrêter.

Les importants programmes d'investissement des agences de bassin et les nouvelles normes européennes en matière d'assainissement y conduisent inéluctablement.

TROISIÈME PARTIE :

LES DÉFIS A RELEVER

CHAPITRE I

Répondre à de nouvelles exigences

I. CONSERVER NOTRE PLACE EN EUROPE

Le système français de gestion de l'eau est longtemps apparu comme le plus moderne et le plus efficace.

La dégradation des équipements, les divers accidents de pollution intervenus depuis dix ans démontrent désormais clairement qu'il n'est plus à la hauteur des problèmes à résoudre.

Dans le même temps, les partenaires de la France ont entrepris une modernisation de leurs structures et ils ont enregistré des résultats remarquables en améliorant les quantités disponibles et la qualité de l'eau..

Tel est le cas, notamment, de la Grande-Bretagne qui a connu, en 1989, un véritable bouleversement dans le secteur de l'eau avec la privatisation des Water Authorities, organismes publics de l'industrie de l'eau.

Celles-ci, au nombre de dix, correspondant à dix régions, avaient été créées par le Water Act de 1973 qui nationalisa la gestion de l'eau, confiée depuis le XIXe siècle à des organismes privés.

Des tâches très importantes leur étaient confiées : distribution de l'eau, gestion des ressources, gestion du système d'égouts, traitement et évacuation des eaux usées et plus largement protection de l'environnement dans le domaine de l'eau, entretien des rivières, prévention des inondations.

A côté des Water Authorities subsistaient cependant une trentaine de compagnies privées (les Statutory Water Companies) héritières de l'ancien système.

Dès l'arrivée au pouvoir des Conservateurs en 1979 plusieurs réformes ont été engagées pour restreindre le champ d'action des Water Authorities. Elles ont finalement abouti au Water Act du 6 juillet 1989 qui les a privatisées.

La nouvelle loi visait à unifier le statut de toutes les sociétés de distribution d'eau afin de créer entre elles une compétition. Pour y parvenir, les Water Authorities et les Water Companies ont été transformées en sociétés anonymes et introduites en bourse (Le gouvernement britannique a mis en vente les Water Authorities pour 50 milliards de francs français. 2 700 000 personnes se sont portées acquéreurs).

Des licences d'exploitation de 25 ans, précisant les devoirs des compagnies vis à vis des consommateurs ont été délivrées à toutes les sociétés. Elles comportent un règlement et une charte des niveaux de qualité du service.

En outre, un organisme public autonome de contrôle (Office de l'Eau) a été créé. Il a pour mission de s'assurer que les investissements sont bien réalisés, les niveaux de qualité atteints. Il doit aussi contrôler que les réclamations des abonnés sont écoutées et satisfaites dans des délais acceptables. Pour compléter le dispositif, un second office a été mis sur pied, pour la gestion des rivières et des cours d'eau.

Le second aspect de la réforme effectuée par le Water Act concerne les modalités de fixation du prix de l'eau.

Avant 1989, celui-ci était fixé chaque année par les Water Authorities en fonction de leurs besoins pour l'exploitation et les investissements de l'exercice. Les abonnés recevaient une double facture, l'une pour l'eau, l'autre pour l'assainissement. 10 % seulement des abonnés étant équipés de compteurs, la facturation était généralement établie au forfait, en fonction de la valeur locative. Enfin, les Water Companies, ne facturaient que l'eau potable, l'assainissement relevant toujours de la compétence d'une Water Authority.

Le Water Act de 1989 a prévu un système différent et relativement complexe pour définir le prix de l'eau.

Pour ce faire, un modèle mathématique a été utilisé par le ministère de l'Environnement après de longues négociations avec les sociétés. Celles-ci ont du prévoir pour les 20 ans à venir, les

investissements nécessaires pour assurer le service dans les conditions fixées par les textes. L'ensemble de ces données a été intégré dans un modèle mathématique permettant alors de définir l'augmentation correspondante du prix de l'eau pour chaque société afin qu'elle puisse remplir les conditions de sa licence et avoir une juste rémunération du capital. Le pourcentage d'augmentation annuel des prix pour les 10 ans à venir devra faire l'objet d'une renégociation au bout d'un délai de 5 ans. Il pourra aussi être revu par le Directeur général de l'Office de l'eau si des différences importantes apparaissent entre les données du modèle et la réalité ou si de nouvelles normes en matière de qualité étaient promulguées, entraînant des investissements imprévus.

D'autres pays européens ont procédé récemment à une refonte générale de leur organisation de la gestion de l'eau. Si l'Italie a créé, à l'imitation de la France, des autorités de bassin chargées de planifier le développement de la ressource en eau et s'orientent vers un renforcement du contrôle des prélèvements des eaux souterraines, l'Espagne a procédé, en 1985 à une réforme d'importance en modifiant son ancienne législation qui datait de 1879. L'innovation essentielle apportée par la loi de 1985 consiste à transformer progressivement l'eau souterraine en bien collectif devant être géré par la communauté des usagers, sur le modèle des syndicats d'irrigants, qui sont toujours restés vivaces et dont le tribunal de Valence constitue l'exemple.

II. LES OBLIGATIONS EUROPÉENNES

Depuis le début des années 1970, et plus particulièrement depuis quinze ans, la Communauté économique européenne est intervenue dans le domaine de l'eau en élaborant une réglementation importante. Les grandes lignes de la politique de l'environnement de la Communauté ont été établies en 1973 avec l'eau comme première priorité.

A. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES EAUX : DES DIRECTIVES COÛTEUSES

La Commission des communautés a souhaité, tout d'abord, protéger les milieux aquatiques pour certains usages. Trois

directives ont ainsi intéressé les eaux piscicoles (1978), les eaux conchylicoles (1979) et les eaux de baignade (1976).

Cette dernière directive est sans doute celle dont l'application est la plus avancée dans les douze Etats membres. Elle prévoit dix-neuf paramètres physico-chimiques et micro-biologiques applicables dans les eaux douces et de mer dans lesquelles la baignade est expressément autorisée par l'Etat ou n'est pas interdite et habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs. La directive précise, en outre, les modalités de prélèvement des échantillons, la fréquence d'échantillonnage ainsi que les méthodes d'analyse : 95 % des échantillons doivent être conformes aux valeurs paramètres à caractère impératif.

Depuis décembre 1979, l'application de la directive «baignades» a été rendue plus efficace par la présentation tous les ans, par les Etats membres, d'un rapport sur les résultats obtenus, que publie la Commission.

En ce qui concerne la protection des eaux d'alimentation et de consommation humaine, la C.E.E. a adopté trois directives, l'une intéressant les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, dénommées eaux brutes (1975), la seconde les méthodes de mesure et la fréquence des échantillonnages (1979) et la dernière la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (1980).

La directive «eaux brutes» définit trois qualités d'eau décroissantes, elles-mêmes fonction d'un certain nombre de paramètres auxquels correspondent trois niveaux de traitement pour l'usine d'eau potable. Si la qualité de l'eau observée au point de captage dépasse la troisième catégorie qui est la plus mauvaise, les autorités administratives (les maires) peuvent obtenir un accord d'utilisation auprès des Communautés, à la condition de mettre en place un programme d'amélioration des eaux superficielles.

Cette directive a été transposée en droit français par un décret du 3 janvier 1989, qui a dû être modifié à la suite d'une déclaration de non conformité de la commission.

Elle pose, il est vrai, de graves difficultés, car les méthodes de traitement qu'elle préconise ne correspondent plus aux nouvelles technologies.

La Commission a donc décidé d'adapter ces textes à l'évolution des techniques, mais sans les assouplir d'aucune manière. La mise en oeuvre effective de cette directive en droit français devrait entraîner des investissements particulièrement lourds pour installer les unités de traitement nécessaires.

Les exigences de la directive de 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine sont encore plus grandes.

Ce texte précise les normes auxquelles doivent satisfaire les eaux (à l'exclusion des eaux minérales naturelles), soit en l'état, soit après traitement. Soixante-deux paramètres sont pris en compte pour en définir la qualité. Des concentrations maximales admissibles, voire requises, et des niveaux de guides sont fixés ainsi que les modèles d'analyse et leur fréquence minimale. La transposition en droit français de cette directive par le décret du 3 janvier 1989 est actuellement en cours de réexamen, à la suite d'une demande de la commission. En son état actuel, l'application de la directive entraînerait, pour les seuls frais d'analyse et de prélèvement, un surcoût estimé à 5 millions de francs qui se répercuterait sur le prix de l'eau, alors que les sommes investies actuellement en ce domaine s'élèvent à 25 millions de francs. En outre, la sévérité des normes admises fait que 80 % des points de captage d'eau qui les dépassent, se situent en milieu rural où les points d'eau sont souvent mal équipés et mal protégés.

Compte tenu de la faiblesse des moyens du fonds national pour le développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.), malgré les augmentations successives de la redevance, on voit mal comment réaliser l'application effective et rapide des normes communautaires.

Le retard accumulé par la France en matière de traitement des eaux risque de devenir encore plus sensible si la directive proposée en janvier 1990 par la commission est adoptée.

Ce texte, qui concerne le traitement des eaux urbaines résiduaires, devrait, en effet, bouleverser les programmes d'assainissement engagés par les communes et l'Etat, en imposant la collecte de toutes les eaux usées au 31 décembre 1998 et la mise en place d'un découpage des territoires signalant les zones sensibles, avant le 31 décembre 1991.

La commission propose ainsi de différencier trois types de traitements suivant la nature du milieu récepteur et l'importance de l'agglomération concernée.

Dans le cas d'un rejet en eaux douces ou estuaires, un traitement approprié aux objectifs de la directive sera imposé aux agglomérations de moins de 2.000 équivalents-habitants. Au-dessus de ce seuil, un traitement secondaire (comprenant un traitement biologique et une décantation secondaire) devra être appliqué dans des zones de rejet peu sensibles et un traitement plus rigoureux de

type tertiaire (secondaire plus dénitrification et/ou déphosphatation) dans les zones sensibles soumises à eutrophisation.

Dans le cas d'un rejet en mer, le même dispositif prévoit, en outre, plusieurs autres mesures : le contrôle renforcé de la collecte et du traitement des eaux usées industrielles, la suppression des rejets en mer de boue d'épuration, l'identification des zones sensibles, les méthodes et fréquences d'échantillonnage, l'obligation pour les Etats d'établir des programmes nationaux pour atteindre les objectifs fixés, la communication régulière des informations à la commission et l'accès facilité du public à celles-ci et, enfin, une meilleure formation des personnels techniques et scientifiques.

Ce texte a parfois été critiqué pour des motifs techniques, tenant notamment à son excessive rigidité.

Mais, il représente pour la France un véritable défi, essentiellement en raison des délais très brefs prévus pour sa mise en application.

Les investissements à réaliser, notamment par les communes, seront considérables. Selon l'Agence de bassin Loire-Bretagne, l'effort annuel d'investissement devrait doubler, de même que le prix de l'eau qui en subira les répercussions.

B. LA POLLUTION DES EAUX À LA SOURCE : DE L'INDUSTRIE À L'AGRICULTURE

La commission des communautés a édicté une seconde série de directives visant la pollution des eaux à la source pour éviter le déversement d'un certain nombre de substances toxiques et de facteurs de pollutions.

Trois textes fondamentaux sont intervenus : en mai 1976, une directive sur le déversement de substances dangereuses dans le milieu aquatique instaure un régime d'autorisation préalable pour le rejet en eaux douces de certains produits toxiques. Cette directive a été complétée en décembre 1976 par la directive relative aux eaux souterraines, prévoyant aussi des régimes d'autorisation, et par celle de juin 1986, précisant les valeurs limites et les objectifs de qualité des eaux pour les substances les plus dangereuses.

Cet ensemble de textes n'a pas encore été transposé en droit français. Il devra l'être rapidement, toutefois, et pourrait être complété par une directive, actuellement encore au stade de la

proposition, qui ne concerne pas les rejets industriels, mais les rejets agricoles et la pollution causée par les effluents d'élevage et les engrais azotés.

Ce texte, présenté au conseil des ministres en janvier 1989, vise à supprimer à la fois les concentrations de nitrates dans les eaux utilisées et l'eutrophisation des eaux superficielles, côtières, marines et d'estuaire.

Il demande aux Etats de désigner, dans les deux ans suivant sa notification, les zones vulnérables qui sont les terres des bassins versants alimentant directement ou indirectement des eaux douces superficielles et souterraines destinées aux captages d'eau potable, lorsqu'elles peuvent contenir plus de 50 mg/l de nitrates si des mesures de protection ne sont pas prises, ainsi que des lacs naturels et d'autres réserves naturelles d'eau douce ayant subi ou pouvant subir une eutrophisation.

Dans un délai de quatre ans, les Etats s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour que les quantités épandues sur les sols ne dépassent pas un certain niveau, pouvant entraîner la limitation de la charge d'animaux à l'hectare. La directive nitrates prévoit, enfin, des conditions strictes d'épandage des effluents et engrais chimiques.

Au total, les règles proposées par la commission ne semblent pas plus contraignantes que les normes françaises actuelles, à l'exception de la procédure de déclaration des zones vulnérables. C'est sans doute la raison pour laquelle M. Henri Nallet, alors ministre de l'agriculture et de la forêt, s'était déclaré partisan de son application rapide.

C. VERS UNE MULTIPLICATION DES NORMES EUROPÉENNES

Déjà très sensible, l'interventionnisme de la commission européenne dans le domaine de l'eau ne devrait pas manquer de s'accroître. Le quatrième programme d'action de la Communauté en matière d'environnement, en cours d'élaboration, intensifiera la politique en faveur de la protection, mais aussi de la gestion de la ressource en eau, sujet encore jamais abordé par la commission. D'ores et déjà, il est prévu qu'une directive "phosphates" complète la directive nitrates et les restrictions à l'utilisation de substances dangereuses et de pesticides devraient être étendues à vingt nouveaux produits.

La commission semble, en outre, s'orienter vers l'élaboration de directives plus générales, mais dont les prescriptions techniques seront établies et révisées par des comités chargés de les adapter en permanence à l'évolution des techniques.

La politique européenne de l'eau aura donc des conséquences directes et très importantes sur la gestion de cette ressource. Elle imposera des investissements et parfois la modification de pratiques industrielles ou agricoles. Elle constitue pour la France une contrainte majeure, mais aussi le meilleur des stimulants.

III. DES CONSOMMATEURS MIEUX AVERTIS

Alertés par leurs associations et par les médias, plus sensibles aux atteintes portées à l'environnement et à la santé, les consommateurs sont devenus aujourd'hui très exigeants sur la qualité de l'eau.

L'Union fédérale des consommateurs a publié dans sa revue «Que Choisir?» en janvier 1990 une enquête très large sur l'eau potable qui comportait notamment des tests de qualité de l'eau réalisés dans seize villes. Les résultats affichés, dont certains étaient fort mauvais, ont entraîné parfois de vives réactions des municipalités.

Le trouble de l'opinion publique, son incrédulité face à des déclarations trop évidemment rassurantes ne peuvent pas être négligés et les responsables politiques, particulièrement les maires, doivent y répondre.

Les consommateurs réclament l'information objective et complète à laquelle ils ont droit. Celle-ci pourrait passer par un affichage sans restriction des résultats des analyses effectuées sur l'eau potable. Certaines communes ont déjà mis en pratique une telle politique de transparence. Elle devrait être généralisée.

L'information des citoyens nécessite aussi que soit clarifiée et simplifiée l'organisation administrative dans le domaine de l'eau. Une identification précise des responsabilités permettra seule un véritable dialogue entre les usagers et les gestionnaires.

Mais si la nécessité d'un effort d'information s'impose à l'évidence, celui-ci doit s'accompagner d'une prise de conscience, par les consommateurs, de la rareté et de la fragilité de la ressource.

L'eau est devenue un bien trop commun, que l'on croit toujours et naturellement abondant.

Il s'agit désormais d'éduquer le consommateur, de favoriser des comportements plus économes et plus respectueux.

CHAPITRE II

Une utilisation écologique et raisonnée de l'eau

I. MAÎTRISER ET PROTÉGER LA RESSOURCE

A. DES BARRAGES NÉCESSAIRES

La sécheresse connue par notre pays depuis la fin de 1988, a mis en évidence la nécessité d'accroître les ressources en eau par stockage dans les barrages ou transfert d'un bassin à un autre. Les bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne sont principalement concernés par ce problème : ce sont eux qui ont connu ces dernières années la plus forte hausse des consommations, notamment agricoles.

a) Dans le bassin Adour-Garonne, un programme de développement des ressources en eau (P.D.R.E.) avait été adopté en juillet 1988 par le comité de bassin. Il visait à créer 400 millions de m³ de réserves supplémentaires d'ici 10 ans et 140 millions de m³ de capacités de transfert par canaux.

Devant le développement des irrigations plus rapide que prévu (30 000 ha/an au lieu de 15 000), le comité de bassin a étudié la possibilité d'accélérer le P.D.R.E. Il est évident qu'une accélération voire une augmentation de ce programme nécessitera une augmentation des moyens financiers de l'agence financière de bassin Adour-Garonne.

Dans le cadre de ce programme, est prévue la constitution d'une réserve d'au moins 50 millions de m³ pour soutenir les étiages de la Garonne. Trois sites sont en concurrence : Charlas sur la Nère, Laurélie sur le Visur, Vabre sur le Gijou.

b) Dans le bassin Loire-Bretagne, les gros ouvrages envisagés sont ceux du programme d'aménagement de la Loire qui a

fait l'objet d'une communication au conseil des ministres le 7 février 1990.

Le soutien des étiages excessifs de la Loire et de ses affluents a été reconnu comme l'un des objectifs devant figurer dans la charte d'aménagement intégré de la Loire.

A ce titre, il a été décidé de construire le dispositif d'approvisionnement complémentaire de la retenue de Naussac (Naussac II), indispensable pour assurer à ce barrage une bonne garantie de remplissage. Ce barrage est destiné à soutenir les étiages de l'Allier et de la Loire-Moyenne.

Dans la vallée du Cher, les prises de position contradictoires du Gouvernement quant à l'augmentation de la capacité du barrage de Chambonchard n'ont encore pas permis l'adoption de décisions définitives.

c) Dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, les grosses infrastructures ont été réalisées dans les années soixante. Les projets actuels sont de moindre ampleur et n'ont pas l'impact structurant des aménagements de la Durance et du Verdon.

Des projets sont en cours ou à l'étude dans le Var, la Durance et le Gard.

d) Dans les trois bassins du nord de la France, aucun grand projet n'est prévu à court terme.

On signalera la mise en service, en 1990, du barrage Aube, qui contribue au soutien des étiages de la Seine.

La réalisation de nouveaux barrages se heurte depuis plusieurs années à une opposition croissante des riverains et des organisations écologistes.

Des recours devant le juge administratif sont ainsi déposés systématiquement contre les décisions d'utilité publique.

Pourtant, la création de nouvelles réserves apparaît indispensable tant pour la satisfaction de besoins croissants que pour assurer la régularité des débits, en période de sécheresse mais aussi de pluies abondantes.

Mais parallèlement à la réalisation de barrages, il serait souhaitable de mener une action pour améliorer la gestion des ouvrages existants (notamment grâce à des conventions pour le soutien des étiages négociés avec E.D.F.) et pour optimiser les sites déjà équipés (rehaussement d'ouvrages, amélioration des conditions de remplissage...). La gestion de ces ouvrages est, en effet, trop souvent synonyme d'envasement, de lâcher de boues en aval hors des vidanges, alors que ces conséquences déplorables pourraient être réduites facilement par des empelllements ad hoc et des vidanges programmées.

Ces mesures pourraient, en effet, s'avérer localement très intéressantes en termes de renforcement de la ressource et de soutien des étiages tout en limitant les impacts négatifs de nouveaux projets sur l'environnement.

B. LES RETENUES COLLINAIRES

La création de retenues collinaires constitue dans certaines régions la seule solution possible à la croissance des besoins agricoles ainsi qu'à la reconstitution ou à la garantie des débits d'étiage nécessaires à la salubrité et à l'environnement. C'est le cas notamment du bassin Adour-Garonne qui ne dispose pas d'importantes ressources d'eaux souterraines.

L'Agence de bassin Adour-Garonne a ainsi adopté en 1988 un programme décennal de développement des Ressources en eau (P.D.R.E.) qui prévoit la création de nouvelles réserves de 400 Mm³ toutes capacités confondues dont 2 000 retenues collinaires totalisant 100 Mm³ et la réalisation ou la rénovation d'importants ouvrages de transfert.

La multiplication des retenues collinaires si elle règle un problème quantitatif n'en aura pas moins des conséquences certaines et sans doute mal connues encore sur le cycle de l'eau et l'organisation du paysage rural.

Il est donc nécessaire qu'elle s'accompagne de mesures de contrôle et de protection des milieux naturels. Celles-ci peuvent être de plusieurs ordres (1) :

(1) Rapport de la commission "amélioration de la ressource en eau et écologie des rivières". Comité de bassin Adour-Garonne juillet 1990

- un renforcement de la lutte contre les pollutions au niveau de l'ensemble du bassin notamment à l'amont des retenues ;

- un meilleur contrôle des prélèvements et des rejets par les services de police des eaux permettant de connaître avec précision la destination prévue pour les volumes d'eau de la réserve en sus de celui qui est destiné au soutien des étiages ;

- une prise en compte dans les études d'impact d'ouvrage de retenue de ces conséquences sur l'aval et sur l'amont, notamment les effets sur la qualité de l'eau (température, composition chimique), les risques d'eutrophication ou de sédimentation, les précautions à prendre lors des vidanges sur l'écologie des rivières ;

- la définition des modalités d'exploitation aux différentes époques de l'année, notamment pendant le remplissage, au cours des crues et en période de soutien des étiages ;

- la création d'un réseau d'observation permettant un suivi permanent.

En bref, un entretien suivi et une gestion raisonnable et raisonnée de ces retenues, afin de lutter contre l'eutrophication et d'assurer la qualité de la ressource.

II. DE NOUVELLES PRATIQUES POUR L'AGRICULTURE

Sans renoncer aux efforts de productivité et de rentabilité imposés par la concurrence toujours plus vive, l'agriculture de demain sera sans doute plus respectueuse de son environnement. Dans cette perspective, la gestion de l'eau constitue pour elle un nouvel enjeu pour répondre à deux objectifs : économiser la ressource et préserver la qualité.

A ÉCONOMISER LA RESSOURCE

Bien que l'agriculture ne consomme annuellement qu'une faible partie du volume total d'eau prélevé sur les nappes et les eaux courantes, ses besoins ponctuels sont parfois importants notamment en période estivale. Il est donc nécessaire de mieux maîtriser la demande en eau. Cet objectif peut être atteint par divers moyens que

les organismes de recherche agronomique s'efforcent de diffuser chez les agriculteurs.

Une meilleure connaissance des besoins en eau des plantes aux différentes périodes du cycle végétatif devrait permettre d'adapter finement les apports, voire de mettre en place un rationnement contrôlé.

La sélection de plantes cultivées plus tolérantes à la sécheresse minimisera son effet et réduira les écarts de rendement.

La recherche de variétés mieux adaptées à la sécheresse a été pendant longtemps très empirique, le critère de précocité ayant été souvent privilégié pour obtenir des variétés qui évitent la période la plus sèche (située en fin de cycle chez les céréales) ; en fait cette stratégie semble avoir atteint ses limites (la réduction de la durée du cycle se traduit par une baisse de la productivité ou « rendement potentiel ») et il convient d'accorder aujourd'hui une plus grande attention aux facteurs morphologiques et physiologiques d'adaptation.

On peut envisager aussi de définir des modes de culture permettant une meilleure conservation de la ressource en eau et d'imaginer des systèmes culturaux compatibles avec la disponibilité en eau dans le milieu naturel.

Cette première catégorie d'action doit être complétée par le développement de nouvelles méthodes d'irrigation.

Il existe trois grands types d'irrigation :

- le « gravitaire », par ruissellement contrôlé, qui représente moins de 10 % des superficies irriguées en France, mais plus de 80 % dans le monde ;

- l'« irrigation localisée », dont le but est de maintenir une humidité suffisante au voisinage des racines, intéresse surtout les vergers, les maraichages, les cultures ornementales, les cultures sous serre ;

- l'« aspersion » qui reproduit les précipitations pluvieuses, comprend une multitude de variantes, de l'enrouleur au quadrillage (fixe ou déplaçable) d'aspenseurs, en passant par les grandes machines (pivots) ; elle est utilisée sur environ 85 % des superficies irriguées en France.

L'efficacité hydraulique (le rapport entre les volumes délivrés et prélevés) de chaque technique est très variable.

Le rendement hydraulique de l'irrigation gravitaire évolue ainsi entre 30 % lorsque la technique est mal maîtrisée par l'agriculteur et les canaux peu performants et 85 % quand l'installation et les apports d'eau sont convenablement utilisés.

L'efficacité de l'aspersion, de 50 % à 90 %, est fonction de la qualité des matériels d'irrigation. Celle de l'irrigation localisée atteint 80 % à 90 %.

Celle-ci présente par rapport aux autres techniques d'apport d'eau un ensemble d'avantages d'ordre technique et agronomique.

Les premiers concernent le réseau de distribution d'eau puisque cette méthode permet une pression de service limitée, une couverture intégrale autorisant une automatisation complète et peut être utilisée en terrain accidenté.

Les seconds portent sur :

- l'efficacité des apports (eau et fertilisants associés), qui sont en localisation dans le sol et dans le temps, et en quantités mieux adaptées aux besoins de la culture, permettant de plus de limiter l'évaporation de surface et les risques de drainages profonds donc de pollution des nappes ;

- les conditions de culture : la réduction de l'apport d'eau sur une surface limitée et dans un volume faible de sol améliore sa portance et limite la prolifération des adventices. L'apport direct au sol évite de plus le lessivage des traitements anti-parasitaires du feuillage.

Ces avantages expliquent le rapide développement de cette technique dans le monde et particulièrement en France où les surfaces équipées sont passées de 2 000 à 22 000 hectares de 1974 à 1981. Elles sont estimées aujourd'hui à 60 000 hectares, la France étant au 6ème rang en Europe pour les surfaces ainsi irriguées.

La maîtrise de l'irrigation pour l'entrepreneur agricole permet de garantir un potentiel de production quantitatif et qualitatif à moindre coût en évitant tout apport d'eau inutile voire nuisible ; en effet, une sur-irrigation conduit à des risques d'érosion par ruissellement, de développement d'attaques parasitaires et de pollution des eaux souterraines par drainage des produits phytosanitaires et des engrais épandus.

Les méthodes actuellement les plus utilisées pour le contrôle et le pilotage de l'irrigation se fondent soit sur la détermination du bilan d'énergie de la culture, soit sur la mesure de

la répartition et de la disponibilité de l'eau du sol. Ces méthodes présentent cependant des limites.

Les modalités d'irrigation sembleraient devoir être mieux contrôlées par l'analyse de l'évolution de l'état hyrique de la plante elle-même, grâce au suivi en continu d'indicateurs physiologiques, sensibles à l'évolution de son déficit hydrique.

B. PRÉSERVER LA QUALITÉ

L'activité agricole utilise des produits (engrais, pesticides) ou conduit à des sous-produits (lisiers, résidus de l'agro-industrie) qui, s'ils atteignent les eaux superficielles ou les nappes, peuvent altérer notablement leur qualité.

La recherche dans ce domaine vise tout d'abord à mieux gérer les apports. Pour les cultures, l'utilisation d'engrais par apports fractionnés, la prise en compte de la valeur fertilisante précise des apports organiques (lisiers), l'analyse de l'azote résiduel avant fertilisation, l'utilisation de cultures hivernales intercalaires récupérant l'azote inutilisé contribuent à réduire la pollution nitrique lors du lessivage hivernal. Pour les élevages, (porcins et avicoles en particulier), une meilleure connaissance du besoin qualitatif en protéines, propre à chaque stade de croissance, permettra de réduire les pertes en azote dans les déjections.

Plusieurs expériences ont ainsi été menées à l'INRA pour réduire la pollution des nappes phréatiques par les nitrates dans le sud-ouest où les teneurs sont importantes dans les zones de monoculture de maïs irrigué.

Pour faire face au dilemme qui oppose les objectifs de production à ceux de la protection de l'environnement, deux méthodes de culture ont été expérimentées. D'une part, la modification des modalités de fumure azotée par un apport d'azote dissous dans de l'eau d'irrigation en fin de phase végétative et, d'autre part, l'utilisation d'engrais verts entre les périodes de culture de maïs permettant d'assurer un couvert végétal continu.

La culture d'engrais vert (ray grass d'Italie, colza fourrager, radis fourrager, moutarde blanche, phacelie) annule presque totalement les pertes de nitrates par drainage sans réduire la production (1). On a pu observer que la teneur en nitrates des eaux drainées demeure inférieure à 20 mg/l. Des effets favorables ont été également observés avec d'autres engrais verts, le blé d'hiver notamment.

Il est nécessaire aussi de développer la protection phytosanitaire des cultures de façon intégrée à l'ensemble des techniques de production (variété, nutrition, mode de conduite, risque épidémiologique) afin de réduire les apports de pesticides.

Annuellement, les 31 millions d'hectares cultivés en France reçoivent environ 100 000 tonnes de matières actives pesticides ; à ce chiffre qui concerne les produits organiques de synthèse, il convient d'ajouter quelques 60 000 tonnes de soufre et environ 7 500 tonnes de cuivre. La plupart de ces matières actives sont appliquées directement sur le sol ou y parviennent finalement dans un délai assez bref.

Il faut encore préciser les mécanismes de transport et de dégradation : le sol, par ses caractéristiques physico-chimiques et biologiques, va jouer un rôle actif vis-à-vis de ces différents apports. Chacun pourra être soumis à des phénomènes de stockage plus ou moins stables ou de dégradation (souvent liée à l'activité de micro-organismes) qui moduleront le transfert éventuel vers les eaux profondes. Ce pouvoir épurateur du sol, s'il est bien géré, peut constituer une barrière efficace pour limiter la dégradation de la qualité des eaux, même si l'accumulation ne peut être indéfinie.

Traditionnellement les déchets de l'agriculture et en particulier les résidus de récolte (paille, fanes de légumes...) sont enterrés et contribuent à maintenir le stock de matière organique du sol. Le sol reçoit aussi des déjections animales qui peuvent être largement dispersées sur le territoire (environ 250 millions de m³ de déjections de bovins répartis, chaque année, pour une large part sur les pâturages du territoire français) ou concentrées sur des surfaces beaucoup plus restreintes dans le cas d'élevages industriels, comme c'est le cas avec les lisiers de porcs (15 millions de m³/an en France).

On peut épandre aussi en agriculture des déchets urbains : en France, environ 10 % des ordures ménagères sont compostées et conduisent à l'épandage annuel de 700 000 tonnes de compost. Les

(1) L'engrais vert preleve une partie de l'azote restant dans le sol ; il consomme de l'eau, ce qui réduit le drainage et le lessivage d'azote. Après enfouissement, l'engrais vert en se décomposant, libère de l'azote minéral qui sera, en partie, utilisé par la culture suivante.

Enfin, les sols agricoles peuvent recevoir des déchets industriels, à la fois dans un but d'épuration et de valorisation de sous-produits : 5 millions de m³ d'eaux résiduaires de sucrerie sont épurées chaque année par infiltration dans le sol ; de nombreuses autres industries agro-alimentaires épandent tout ou partie de leurs eaux résiduaires (conserveries, laiteries, choucrouteries, féculeries...). Divers sous-produits industriels ont trouvé ou doivent pouvoir trouver un usage agricole intéressant moyennant quelques précautions d'utilisation (scories de déphosphatation ; sels de bain de trempe d'aciérie,...).

CHAPITRE III

Favoriser les usages économiques de l'eau

I. LA GESTION DU CAPITAL AQUACOLE DU MONDE RURAL.

Parmi tous les autres pays européens, la France est de loin celui qui possède le plus vaste et le plus varié réseau hydrographique (plus de 200.000 km de cours d'eau dont 12.000 km de fleuves) ainsi que la plus grande superficie de plans d'eau (environ 300.000 hectares de lacs, étangs, ballastières...).

Paradoxalement, notre pays est aussi celui qui, d'un point de vue touristique (pêche de loisir) mais surtout piscicole (production de poissons d'eau douce) gère le plus mal ses ressources.

Or le développement de la pêche et de l'aquaculture s'insère parfaitement dans la politique d'aménagement de l'espace rural qui se dessine actuellement et dont elle est un atout socio-économique important.

D'ici à l'an 2000, quelques 8 millions d'hectares de terres devront être abandonnées ou vouées à une autre activité que des cultures ou de l'élevage traditionnels.

Convertir ces régions de déprise agricole aux activités de loisirs halieutique (et cynégétique) et de production du poisson semble être une des solutions les plus prometteuses pour le maintien d'une activité économique et la protection de l'environnement.

L'aquaculture et le développement du tourisme-pêche pourraient apporter aux petites exploitations des revenus complémentaires, permettre le maintien de nombreuses exploitations et par là même la protection et la sauvegarde de l'espace rural.

En outre, la pisciculture d'étang constitue un instrument efficace de lutte contre l'eutrophisation des eaux.

Mais pour que la pêche et l'aquaculture deviennent des atouts de l'espace rural français, il faut d'abord mettre un terme aux handicaps financiers, scientifiques et juridiques dont ils sont les victimes.

II. L'AQUACULTURE

L'aquaculture, malgré toutes les possibilités économiques et écologiques qu'elle offre, est en France un secteur encore trop peu développé.

Composée, pour l'essentiel, de deux grandes familles, la pisciculture en étang et la salmoniculture, l'aquaculture continentale française reste encore trop limitée dans ses productions : presque exclusivement composées de truites pour la salmoniculture (35.000 tonnes sur un total de 40.000) et très modestes et trop centrées sur la carpe pour la pisciculture (80 % d'une production estimée à 8.000 tonnes).

C'est pourtant un secteur d'avenir s'il ne reste pas limité aux productions traditionnelles. Notre pays est ainsi, depuis de nombreuses années le premier producteur européen de truites (35.000 tonnes en 1990). Mais la consommation de salmonidés, qui croît régulièrement en France, est couverte à plus de 50 % par des importations.

Selon une étude récente de la communauté européenne, le marché actuel devrait continuer à croître, notamment pour les animaux de grande taille et pour des produits nouveaux issus de la transformation du produit poisson.

La consommation de produits aquatiques en Europe, essentiellement représentée par des poissons, devrait ainsi passer de 5,6 millions de tonnes en 1988 à 6,5 en 1996. Les apports dus aux pêches, qu'elles soient européennes ou mondiales, ne pouvant pas satisfaire cette augmentation de la demande, il faudra faire appel à l'aquaculture (qui produit 5 % des débarquements actuels et passerait à 7,4 % en 1996).

Il existe donc un marché à prendre et notre pays dispose pour ce faire de potentialités indéniables, notamment par la production de poissons d'étang.

L'aquaculture française doit donc se diversifier non seulement dans ses produits, mais dans ses espèces et ses milieux.

La diversification des espèces doit permettre de répondre aux attentes des consommateurs, concurrençant ainsi les produits d'importation. Plusieurs salmonidés, considérés comme poissons nobles, peuvent se prêter à l'élevage intensif en eau douce (saumon atlantique, omble...).

Parallèlement aux salmonidés, les potentialités d'élevage de certaines espèces ont été démontrées (silure, esturgeon). L'élevage de l'anguille, bien que très délicat, est pratiqué en France par plusieurs exploitations. Par ailleurs, face à la multiplication des plans d'eau réservés à la pêche amateur, et face au développement de cette activité, la production de poissons destinés au repeuplement et au lâcher en rivière peut être considérée également comme une voie de diversification. Outre les truites qui sont les seules à faire l'objet de lâchers conséquents (et parfois excessifs), des espèces comme le corégone, le brochet, le sandre, le silure, l'esturgeon ou le huchon sont susceptibles de connaître un développement dans les années à venir.

Parmi les autres espèces qui devraient permettre une diversification, il convient, enfin, de signaler l'écrevisse dont on maîtrise désormais correctement le cycle en élevage extensif. A cet égard, il convient de rappeler que l'on importe d'énormes quantités d'écrevisses d'Europe centrale, alors qu'il est parfaitement possible de les produire en France. Mais encore faudrait-il se pencher sérieusement sur le problème comme l'ont fait trop peu de spécialistes en France.

Enfin, la diversification des milieux peut utiliser des sources d'eau autres que celles exploitées classiquement en pisciculture comme les retenues collinaires, les forages géothermiques, les rejets d'eau tiède industriels ou bien encore les lagunes que les pays étrangers ont souvent transformées en très beaux sites de production alors que nous les laissons à l'abandon ou aux promoteurs immobiliers !

Ainsi, les zones littorales lagunaires de l'Equateur, d'Israël, d'Italie et du Sud-Est Asiatique sont utilisées pour la production de crevettes, de palourdes, de moules, d'anguilles...) quand le patrimoine français, à quelques rares exceptions près, est laissé en sommeil.

La filière aquacole française est aujourd'hui sous-organisée. Il est essentiel d'en conforter le développement et, pour ce faire, d'engager un programme de recherche et développement qui mobiliserait la communauté scientifique et technique nationale et européenne en association avec les acteurs économiques. Plusieurs experts en ont tracé les voies ⁽¹⁾, soulignant la modestie des moyens mis en oeuvre actuellement tant en France qu'au niveau européen. Il n'existe ainsi aucune incitation communautaire pour la recherche développement dans le secteur des filières d'étang en eau douce et les expérimentations réalisées en France souffrent de l'absence de structures adaptées.

III. LA PÊCHE

La pêche de loisir connaît aujourd'hui en France une crise grave dont la principale manifestation est la diminution constante et rapide des effectifs de pêcheurs.

En 1964, près de trois millions de Français avaient un permis de pêche. Ils ne sont plus que 1,8 million en 1991 soit une diminution de près de 40 % en vingt cinq ans.

Dans le même temps, les effectifs des pêcheurs en eau douce ont été multipliés par deux ou par trois en Grande-Bretagne, en Scandinavie, en Allemagne ou aux Etats-Unis.

Ces mêmes pays ont développé le tourisme-pêche et proposent des circuits ou des séjours à thème qui attirent nos compatriotes malgré des prix parfois élevés. Aucune agence de voyage ne propose à ses clients de venir pêcher en France.

Les raisons de cette crise et de ce déclin sont au nombre de trois : la mauvaise qualité de notre faune piscicole, l'organisation désuète de la gestion de la pêche et la complexité extrême du droit de la pêche.

Les espèces intéressantes ont disparu ou presque de nos rivières. A plus de 80 %, la biomasse pisciaire de nos fleuves et plans d'eau public, est constituée de brèmes ou de poisson chat qui ne présentent aucun attrait pour les pêcheurs.

⁽¹⁾ Voir l'article de M. Roland Billard in *Aqua-Revue* n°43 Août-septembre 1992.

Quant aux cours d'eau de première catégorie (domaine salmonicole) il est essentiellement peuplé de truites d'élevage (truites-portions habituellement) lâchées par les associations de pêcheurs (A A P.P.)

Il est vrai que la gestion halieutique de nos rivières manque singulièrement d'intelligence, de constance et d'imagination.

Laissée à l'initiative des Associations agréées de pêche et de pisciculture et à leurs fédérations, mal contrôlée par le Conseil supérieur de la Pêche, la gestion halieutique est à l'abandon.

Les 650 gardes-pêche du Conseil supérieur de la pêche sont accaparés par des tâches scientifiques (inventaires piscicoles) techniques (alevinages effectués dans des conditions contestables) ou administratives et ne peuvent exercer un contrôle satisfaisant des pollutions et des infractions aux règlements de pêche.

Dans le même temps, on ne peut que déplorer le manque d'ambition du Conseil supérieur de la Pêche et de son autorité de tutelle, le ministère de l'Environnement, pour mettre en place un véritable programme de reconquête de la qualité du patrimoine halieutique français.

La même inertie se retrouve au niveau local, dans la gestion des lots de pêche par la majorité des Associations agréées de pêche et de pisciculture dont l'activité principale est la gestion financière de l'argent des cartes de pêche (1).

Contrairement à ce qu'une grande partie de l'opinion publique croit, le droit de pêche en France est lié au droit de propriété.

A l'exception des eaux du domaine public (anciens cours d'eau navigables et flottables, canaux et lacs domaniaux) où le droit de pêche appartient à l'Etat, les rivières, ruisseaux et torrents appartiennent (berges et fond y compris) au propriétaire des terrains où ils coulent.

Ainsi, plus de 90 % en linéaire, du domaine piscicole et halieutique ressort du domaine privé et appartient, aujourd'hui, la plupart du temps, aux propriétaires agriculteurs riverains.

En fait, comme pour la chasse, la très grande majorité des agriculteurs riverains, concède généralement gratuitement ses droits

(1) Voir, à ce sujet, l'excellent article de M. Pierre Affre dans la revue *Vraie Pêche* n°3.

de pêche à des A.A.P.P. (Associations agréées de pêche et de pisciculture).

Ce sont donc les A.A.P.P. qui deviennent «détentrices» du droit de pêche. Cette situation existe depuis 1942, date à laquelle le régime de Vichy avait institué le système des A.A.P.P. La loi pêche de 1984 ne l'a pas modifié, mais a essayé au contraire de conforter le pouvoir des associations.

Pourtant en matière de pêche, il n'existe pas de «loi Verdeille» comme c'est le cas pour la chasse, qui fasse obligation aux propriétaires de petites parcelles de laisser leurs droits aux associations et tout riverain, ne serait-ce que de quelques mètres de cours d'eau, est libre d'en céder les droits de pêche à toute personne morale ou physique de son choix. A charge de cette dernière de gérer le milieu et de mettre en valeur les lots de pêche.

Aussi certains propriétaires riverains, connaissant parfaitement leurs droits se sont d'ores et déjà engagés dans une politique de gestion de leur patrimoine : en Normandie et en Franche-Comté, la plupart des bons parcours à truites sont ainsi loués (souvent pour plus de 10.000 francs par km de berge et par an) à des particuliers.

Mais cette pratique reste encore limitée notamment s'agissant des prix qui sont sans comparaison avec ceux pratiqués outre-Manche ou en Bavière (où la location est 5 à 10 fois plus chère au km de rives sur les bonnes rivières à truites).

Or, au moment où se crée le Grand marché unique européen, les propriétaires riverains français doivent prendre conscience de la valeur des droits de pêche dont ils sont titulaires.

A défaut, la «privatisation» de ces droits sera réalisée par nos voisins européens qui ont compris depuis longtemps l'intérêt qu'ils pouvaient y trouver : les britanniques ont déjà investi le Pas de Calais et sont en train d'acquérir ou de louer de nombreux parcours en Normandie, les Allemands font de même dans les Vosges et le Jura.

Il est donc devenu urgent de prendre conscience du mouvement de privatisation des droits de pêche. Cette évolution apparaît en effet inéluctable dans le cadre du grand marché intérieur européen.

Maltrisée et «assumée», elle pourrait permettre la mise en valeur des espaces naturels de notre pays, favoriser une gestion plus efficace et plus protectrice de l'environnement (ces deux notions n'étant nullement contradictoires) de notre patrimoine halieutique et

assurer un revenu complémentaire à nos agriculteurs riverains qui en ont bien besoin.

Mais la privatisation progressive des droits de pêche impose aussi de réformer en profondeur l'organisation de la pêche de loisir. Il faudrait faire réaliser, avec toute l'objectivité nécessaire, un audit de l'action des structures actuelles. Un tel travail a déjà été effectué par le Conseil général des Ponts et Chaussées sur les missions du Conseil supérieur de la Pêche (1). Il serait souhaitable d'en tirer rapidement des conclusions concrètes et d'appliquer la même méthode aux A A P P., quitte à remettre en cause leurs pouvoirs actuels et leur mode d'organisation.

Le loisir-pêche vit encore en France sur une illusion démocratique : ouvert à tous, peu onéreux et géré par la voie associative, il est cependant, sous cette forme, menacé de disparition s'il ne s'adapte pas à une nouvelle clientèle et à la concurrence de nos voisins européens.

(1) Rapport au ministre de l'Environnement.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, quelques principes doivent être réaffirmés avec force :

- en premier lieu, il est indispensable de procéder à une hiérarchisation des besoins en eau classant comme priorité l'alimentation des hommes puis les besoins de l'agriculture et de l'industrie et, enfin, ceux du tourisme ;

- il est tout aussi essentiel d'admettre que les ressources en eau exploitables de prime abord -sous réserve d'une maîtrise et d'une gestion adéquates- sont constituées par les eaux superficielles, les richesses du sous-sol (nappes phréatiques) devant être protégées avec une sévérité accrue ;

- la gestion raisonnable et écologique de l'eau et sa protection imposent des contraintes nouvelles. Parmi celles-ci, il convient de placer au premier rang la nécessaire solidarité entre tous les intervenants sur un même bassin et sur une même rivière. Cette solidarité entraînera des limitations d'usage qui devront être équitablement réparties dans le respect des ressources naturelles ;

- la protection des ressources en eau mérite que de nouvelles pratiques soient encouragées en agriculture. Dans ce but, il est indispensable d'innover et de joindre la gestion de l'eau à la définition d'un nouvel équilibre agro rural en liaison avec l'application de la réforme de la politique agricole commune. A ce titre, on pourrait par exemple suggérer l'institution d'une zone de protection des rivières interdisant toute culture céréalière sur une bande de cent mètres le long des rives, soutenue financièrement grâce à des aides communautaires et compensée par des allègements de taxes foncières ;

- il faut être conscient que la coordination de la gestion des ressources en eau ne pourra se faire par le moyen des seuls schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ni par l'action des comités de bassin. Seule, une impulsion nationale, dirigée au niveau gouvernemental, permettra à notre pays d'assurer -en

quantité et en qualité- les ressources nécessaires à son développement ;

• enfin, notre appréhension du droit de l'environnement doit être profondément modifiée. Au moment où le projet d'une codification de ce droit voit le jour, il est indispensable de définir les principes généraux des rapports de l'homme et de la nature, du droit de propriété et de la protection de l'environnement et d'en fixer les règles juridiques. A défaut, le droit de l'environnement continuera d'être constitué de normes parcellaires -applicables à des secteurs restreints de l'activité humaine- et de déclarations d'objectifs ambitieuses souvent démenties par la médiocrité des moyens qui leur sont attribués.

A N N E X E S

Annexe 1 : Liste des membres du groupe de travail

**Annexe 2 : Le droit de l'environnement,
problématique juridique (M. Jehan de Malafosse)**

**Annexe 3 : Examen du rapport par le groupe de
travail et adoption par la Commission des Affaires
économiques et du Plan**

ANNEXE 1

Composition du groupe de travail

**MM. François BLAIZOT
Jacques BRACONNIER
Louis de CATUELAN
Joseph CAUPERT
Francisque COLLOMB
Roland COURTEAU
Marcel DAUNAY
Désire DEBAVELAERE
Michel DOUBLET
Jean F^RANÇOIS PONCET
Aubert GARCIA
François GERBAUD
Rémi HERMENT
Pierre LACOUR
Jean-François LE GRAND
Charles-Edmond LENGLET
Louis MERCIER
Louis MINETTI
Louis MOINARD
Alain PLUCHET
Jean POURCHET
Jean-Jacques ROBERT
Jean ROGER
Michel SOUPLET
Albert VOILQUIN.**

ANNEXE 2

Le droit de l'environnement, problématique juridique

Une fois n'est pas coutume, c'est le ministre sortant qui a esquissé un état des lieux. Dans une réponse écrite, publiée au Journal officiel du 8 février 1993 (JO - AN - Q - 8 février 1993, p. 514), Mme Ségolène ROYAL, interrogée sur le «Code de l'environnement», a fait une sorte d'audit d'environnement fort suggestif.

«La codification s'effectue selon des principes bien établis, à droit constant, c'est-à-dire à partir de l'ensemble du droit existant».

Ce terme «*droit existant*» peut sembler présomptueux. Si on se réfère, en effet, au droit de l'eau qui a été l'objet durant les trois dernières décennies d'une activité législative intense (loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 ; loi n° 84-512 du 29 juin 1984 ; loi n° 92-3 du 3 janvier 1992), force est de constater qu'on n'a pas touché au régime juridique de l'eau proprement dit, tel qu'il est défini en particulier par le Code civil et par le Code rural.

Or, les principes généraux qui servent de fondement à ces deux codifications ont pour but de défendre la société contre la nature.

De nos jours, on se préoccupe, au contraire, non pas d'inverser cette situation, comme le veulent certains utopistes, mais d'arriver à une conciliation entre la protection de la nature et celle de la société. Pour ce faire, il convient notamment de redéfinir le rôle de la propriété qu'elle soit publique ou privée.

Au début de ce siècle, la doctrine constatait que la propriété avait une «*fonction sociale*» (doyen DUGUIT), il faut admettre actuellement, comme cela est suggéré dans le Juris Classeur de l'environnement (Fascicule 430-2 n° 97), que la propriété a aussi une «*fonction écologique*». Il s'agit là d'une responsabilité nouvelle qui implique pour le propriétaire des devoirs et des droits nouveaux.

Dans la réponse écrite précitée, l'ancien ministre de l'Environnement reconnaît que la codification telle qu'elle est conçue ne peut que pallier l'éclatement des textes «*dans un souci de meilleure lisibilité*». Autant dire que l'on ne cherche pas à faire oeuvre de codification mais de compilation, pour si utile que soit le travail entrepris.

Aussi bien, l'état des lieux se termine-t-il par une proposition qui a l'apparence d'une virtualité réconfortante.

•Parallèlement à cette entreprise à droit constant, la réalisation d'un code de l'environnement doit être l'occasion de créer des principes généraux du droit de l'environnement. Il est annoncé, à cet effet, des *•propositions qui devraient faire l'objet d'un projet de loi.*

On ne saurait mieux dire que ce que nous dénommons droit à l'environnement, s'applique à grand renfort de textes réglementaires parmi lesquels les circulaires occupent la meilleure place. Le tout est sanctionné par de multiples polices spéciales, mais ces textes ne reposent sur aucun principe juridique, d'où cette impression d'un droit stratifié et sans cohérence.

Nous votons certes dans le premier article de nos lois de grands principes contenus dans de belles formules. La plus célèbre d'entre elles concerne la protection des eaux, c'est l'affirmation : pollueur-payeur. Sous son apparence lapidaire, ce principe cache l'absence d'un véritable principe de responsabilité applicable à un dommage écologique qui reste à définir.

En reconnaissant l'unicité de la ressource en eau, dans la loi du 3 janvier 1992, nous avons fait le premier pas vers l'unité d'un régime juridique. Cependant qu'elle soit superficielle, souterraine ou qu'elle se trouve contenue dans la limite des eaux territoriales, l'eau ne peut être protégée que s'il existe corrélativement une protection du sol.

Il n'y a dans ce domaine aucun principe général car, là encore et surtout, il nous incombe de redéfinir le rôle de la propriété.

Le manque de principes juridiques explique le recours à ce qu'on pourrait appeler une législation par ricochet. La police de la pêche est utilisée pour sanctionner la pollution de l'eau et la réciproque est vraie. Dès 1859, la Cour de cassation (chambre criminelle, 27 janvier 1859 : S. 1859, 1,364) a utilisé un texte réprimant le braconnage du poisson pour sanctionner la pollution des cours d'eau par les industriels.

Il a fallu attendre un siècle (ordonnance n° 59-25 du 3 janvier 1959) pour que soit mis fin *«à une violation décidément énorme et sans cesse attaquée, des principes généraux d'interprétation des textes répressifs»* (Jacques-Henri ROBERT et Martine RÉMOND-COUILLOU, Droit pénal de l'environnement, 1983, page 160).

A l'inverse, avec la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce, c'est pour protéger les eaux closes contre la pollution qu'on les soumet à la police de la pêche. Pour cela, le critère

d'application de la loi qui était la circulation du poisson est remplacé par la communication des eaux, ce qui ne correspond pas à la nature des choses.

Le propre du ricochet c'est, en général, d'être incontrôlé. C'est pourquoi les différentes polices spéciales utilisées pour protéger l'environnement s'entrecroisent dans le but de sauvegarder indifféremment la sûreté des biens, la sécurité des personnes ou la salubrité publique. Ces motivations fluctuantes sinon interchangeables engendrent des textes du genre caméléon. Ils peuvent être rédigés de façon apparemment claire, ils n'en sont pas plus compréhensibles pour les justiciables et ils constituent la principale cause des changements de jurisprudence.

Il faut reconnaître, à cet égard, que si la pratique des cavaliers législatifs a permis de rectifier ponctuellement les erreurs les plus flagrantes de notre législation, elle n'a pas précisément contribué à sa cohérence.

Le droit de la protection de l'eau comme celle du sol et de l'air est la condition préalable de la sauvegarde de notre environnement qui est reconnue par toutes les nations comme étant d'un intérêt général fondamental.

Si l'opinion publique est devenue consciente de la nécessité de cette protection, les moyens juridiques dont nous disposons nous ne permettent de l'assurer que de façon spécifique. C'est pourquoi, il existe un décalage entre les dispositions des textes communautaires et notre droit qui est censé en assurer l'application.

On est frappé par l'importance que les règlements et les directives de la Communauté européenne accordent aux définitions, aux considérants et à la coordination des textes. S'il n'existe pas encore de principes généraux du droit de l'environnement communautaire, du moins les moyens juridiques pour parvenir à sa création sont réunis. Tels n'est pas le cas dans l'état actuel de notre législation et la rédaction d'un code de l'environnement aura au moins l'avantage de le mettre en évidence.

Depuis 1971, année de la création du ministère de l'environnement, la sauvegarde de notre patrimoine naturel fait partie de notre vie politique. Il nous reste à définir les principes d'un droit de l'environnement pour qu'il puisse s'intégrer dans notre droit commun.

M. Jehan de MALAFOSSE

ANNEXE 3

Examen du rapport par le groupe de travail et adoption par la Commission des Affaires économiques et du Plan

Le groupe de travail sur les problèmes de l'eau, constitué au sein de la Commission des Affaires économiques et du Plan, a procédé, le 27 avril 1993, à l'examen du rapport présenté par M. Pierre LACOUR

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Alain Pluchet a présenté plusieurs observations.

Rappelant l'importance des pertes dans les réseaux d'eau potable et chez les usagers, il s'est déclaré favorable à l'élaboration d'un programme ambitieux de contrôle et de réduction de ces pertes, accompagné d'une campagne de sensibilisation de la population à l'entretien des installations.

M. Alain Pluchet a, par ailleurs, estimé totalement irréalisable l'objectif, fixé par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, d'établir un contrôle en 2005 de l'assainissement individuel, notamment pour les habitations anciennes.

Il a souhaité qu'une politique de reconstitution des zones humides soit engagée, constatant les excès commis parfois dans la remise en culture ces dernières années.

S'agissant, enfin, de la pollution des eaux, M. Alain Pluchet a rappelé que l'agriculture était trop souvent mise en accusation, et qu'il convenait de ne pas oublier les responsabilités importantes des autres secteurs d'activité. Il a évoqué, à ce sujet, l'utilisation d'atrazine par la SNCF, les effets des ouvertures de ballastières et l'absence de contrôle efficace des décharges qu'elles soient ou non en activité.

Le rapport, approuvé par le groupe de travail, a été examiné par la Commission des Affaires économiques et du Plan, réunie le 28 avril 1993.

M. Pierre Lacour, rapporteur, a souligné, en introduction, que le rapport qu'il présentait était l'aboutissement de plusieurs années de travail. Il a rappelé la création, dès 1987, au sein de la commission, d'un groupe de travail sur les problèmes de l'eau et les nombreuses consultations auxquelles il avait procédé.

M. Pierre Lacour, rapporteur, a ensuite observé que, deux ans après l'adoption de la loi sur l'eau, abusivement présentée comme la panacée universelle, on constatait :

d'abord -ce qui est indépendant de toute volonté- que les conséquences de la sécheresse perdurent ;

- ensuite, que les conflits d'usage de l'eau n'ont pas été réglés et que les procédures prévues par la loi sur l'eau (les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) notamment) n'ont toujours pas été mises en place, la gestion de l'eau et des rivières restant toujours aussi morcelée et -anarchique- ;

- enfin, qu'il subsiste un travail immense à accomplir pour préserver ou améliorer la qualité de l'eau, en assurer la quantité nécessaire à notre développement et parvenir à mettre en valeur le patrimoine de nos rivières.

M. Pierre Lacour, rapporteur, a souligné que ce nouveau rapport avait trois objectifs : réaliser une synthèse des connaissances sur l'eau en partant de bases scientifiques et en insistant sur le cycle de l'eau, notion essentielle pour la détermination d'une gestion écologique et raisonnée de nos ressources ; effectuer un bilan de l'organisation administrative de la gestion de l'eau et du droit de l'eau, afin de souligner les blocages actuels ; enfin proposer quelques pistes pour l'avenir en mettant l'accent sur des aspects de la politique de l'eau particulièrement négligés tels que la maîtrise de la ressource, c'est-à-dire le problème des barrages, des retenues collinaires et des nappes phréatiques, le soutien d'une agriculture nouvelle fondée sur de nouvelles pratiques moins polluantes en liaison avec la réforme de la politique agricole commune et le développement de l'aquaculture et de la pêche dans le cadre d'un renouveau de la politique de revitalisation du monde rural.

M. Pierre Lacour, rapporteur, a ensuite précisé les orientations du rapport en matière de gestion de l'eau, de protection de la qualité des eaux et de mise en valeur du patrimoine.

S'agissant de la gestion de l'eau, il a insisté sur la nécessité de mieux organiser une réelle solidarité de bassin et de rivière de l'amont jusqu'aux estuaires et une coordination des actions indispensables à la préservation de sa qualité. Sur ce point, il a

estimé que la loi sur l'eau n'avait pas été assez audacieuse, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les schémas d'aménagement et de gestion -dont les décrets de procédure sont d'ailleurs sortis très tardivement- ne semblant pas pouvoir régler efficacement le problème. Il a suggéré la création, sous l'autorité des comités de bassin, de structures de gestion pour chaque rivière, disposant de réels pouvoirs et d'une autorité autonome.

En ce qui concerne l'insuffisance des moyens de protection de la qualité des eaux superficielles et souterraines, **M. Pierre Lacour, rapporteur**, s'est déclaré partisan d'une protection absolue des eaux souterraines lorsque leur utilisation n'est pas rendue nécessaire par la faiblesse des ressources en eaux superficielles. Quant aux eaux superficielles, il a estimé que leur protection pourrait être renforcée par de nouvelles mesures comme l'interdiction, dans une bande de 50 à 200 mètres le long des berges, de toute culture faisant appel à des traitements phyto-sanitaires ou engrais à risques polluants, ces mesures pouvant être insérées dans le cadre de l'application de la réforme de la politique agricole commune (jachère verte, gel des terres, boisement...) le tout assorti d'aides fiscales indispensables.

Enfin, soulignant que la politique de l'eau est un élément essentiel de la construction d'un nouvel équilibre agro-rural, **M. Pierre Lacour, rapporteur**, a évoqué l'exemple de la pêche et de l'aquaculture. Rappelant que la France dispose d'un patrimoine aquatique extraordinaire -sans doute le plus vaste et le plus divers de toute l'Europe- il a déploré que ce patrimoine soit laissé dans un état de quasi abandon alors que de nombreux pays européens, de même que des pays extra-européens ou d'au-delà ont développé une aquaculture performante et utilisent le loisir-pêche comme un moyen de vivifier le tissu rural.

M. Pierre Lacour, rapporteur, a illustré son propos par l'exemple des Anglais et des Allemands- qui, non seulement, ont organisé chez eux des circuits-pêche, source importante de revenus pour leurs agriculteurs, mais, de plus, viennent chez nous acheter des parcours à truites qu'ils louent très cher.

Il a souligné que le retard français en ce domaine tenait, pour une large part, aux lacunes de la gestion de la pêche française, mal assurée par notre système associatif fondé sur les associations agréées de pêche et de pisciculture (AAPP).

Il s'est donc déclaré favorable à une réforme du droit de la pêche -dont la complexité est extrême- comme des structures de la pêche indiquant que la chasse qui présente, en tant que facteur du

développement rural, les mêmes atouts que la pêche était, quant à elle, en train de se réformer profondément.

En conclusion, **M. Pierre Lacour, rapporteur**, a souhaité que la nouvelle législature permette de réaliser les réformes nécessaires, le problème de l'eau restant un problème majeur de notre économie qu'il importe de traiter rapidement et conjointement avec celui dont il dépend étroitement, l'aménagement de notre espace agricole et rural. Il a regretté aussi l'absence de principes juridiques généraux régissant les rapports entre l'homme et la nature.

A l'issue de cet exposé, plusieurs commissaires sont intervenus :

- **M. Désiré Debavelaere** a regretté la dispersion des compétences en matière de gestion et de police des eaux ;

- **M. Georges Gruillot** a souligné les insuffisances de la loi sur l'eau et la nécessité d'allier protection de l'environnement et pragmatisme ;

- **M. Louis Moinard** a insisté sur l'importance du problème de la ressource en eau, négligé par rapport à celui de sa protection et sur la nécessité d'une coopération étroite de tous les intervenants dans la gestion de l'eau. Il a exprimé la conviction que la politique de l'eau est indissociable d'une politique générale de l'aménagement du territoire.

Puis, la commission a approuvé le rapport et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.