

N° 146

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 14 décembre 2000

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1)*

**sur la réforme de la loi sur l'eau,**

Par M. Jean FRANÇOIS-PONCET,  
Sénateur.

Rapport établi par le groupe d'études sur l'eau (2),  
sous la présidence de M. Jacques OUDIN,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuyneck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.(2) Ce groupe d'études est composé de : MM. Jacques Oudin, *président* ; Louis Althapé, Bertrand Auban, Mmes Janine Bardou, Marie-Claude Beaudeau, MM. Jean Bizet, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Guy Branger, Robert Bret, Auguste Cazalet, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jean-Léonce Dupont, Ambroise Dupont, Daniel Eckenspieller, Jean-Paul Emorine, Philippe François, Patrice Gélard, Adrien Gouteyron, Georges Gruillot, Pierre Hérisson, Rémi Herment, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, André Jourdain, Alain Joyandet, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Roland du Luart, François Marc, Paul Masson, Louis Moinard, Paul Natali, Jacques Pelletier, Guy Penne, Jean-François Picheral, Jean Puech, Charles Revet, Philippe Richert, Raymond Soucaret, Louis Souvet, Martial Taugourdeau, François Trucy, Jacques Valade, Serge Vinçon.

**Eau.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS DE M. JACQUES OUDIN, PRÉSIDENT DU GROUPE SÉNATORIAL D'ÉTUDES SUR L'EAU, PRÉSIDENT DU CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU</b> .....	6
<b>ALLOCUTION D'OUVERTURE PAR M. CHRISTIAN PONCELET, PRÉSIDENT DU SÉNAT</b> .....	8
<b>INTRODUCTION PAR M. JEAN FRANCOIS-PONCET, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN DU SÉNAT, PRÉSIDENT DU COMITÉ DE BASSIN ADOUR GARONNE</b> .....	10
<b>MME CORINNE LEPAGE, ANCIEN MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, AVOCAT</b> .....	14
<b>I. LA DIRECTIVE CADRE ET LES AMBITIONS EUROPÉENNES DANS LE DOMAINE DE L'EAU</b> .....	16
<b>•1. Intervention de M. Helmut BLÖCH</b> , directeur de l'unité « Protection des eaux, conservation des sols et agriculture », direction environnement de la Commission européenne .....	16
<b>•2. Intervention de Mme Françoise GROSSETETE</b> , député au Parlement européen.....	18
<b>II. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EAU : ÉVOLUTION ACTUELLE ET PERSPECTIVE</b> .....	21
<b>•3. Intervention de M. Jean-François SAGLIO</b> , président d'honneur de l'Institut français de l'environnement .....	21
<b>A. LE RÔLE DU DÉPARTEMENT AU SEIN DE COMPÉTENCES PARTAGÉES - SITUATION ET PERSPECTIVES</b> .....	21
<b>•4. Intervention de M. Claude HALBECQ</b> , vice-président du Conseil général de la Manche, Assemblée des départements de France .....	21
<b>B. EVOLUTION DES INTERVENTIONS DES AGENCES DE L'EAU DE 1992 À 2001</b> .....	24
<b>•5. Intervention de M. Daniel BOULNOIS</b> , directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse.....	24
<b>C. LE MONDE INDUSTRIEL ET LA RÉFORME DE LA LOI SUR L'EAU</b> .....	26
<b>•6. Intervention de M. Bruno DETANGER</b> , vice-président de la Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau (FENARIVE).....	26
<b>•7. Intervention de M. Joseph EON</b> , attaché environnement, EDF .....	28
<b>D. L'ENGAGEMENT DE LA PROFESSION AGRICOLE DANS LA PRÉSERVATION DE L'EAU - LA VOIE DE L'AGRICULTURE RAISONNÉE</b> .....	29
<b>•8. Intervention de M. Christophe TERRAIN</b> , président du Comité irrigation à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) .....	29
<b>III. QUELS INVESTISSEMENTS POUR QUELS OBJECTIFS ?</b> .....	33
<b>•9. Intervention de M. André SANTINI</b> , ancien ministre, député des Hauts-de-Seine, président du Syndicat des Eaux d'Ile-de-France : .....	33

A. L'EAU, PHÉNOMÈNE DE SOCIÉTÉ.....	34
•10. Intervention de M. Jean-Luc TRANCART, directeur de la clientèle de Lyonnaise des Eaux, président du Centre d'information sur l'eau (CIEau).....	34
B. LES DONNÉES ÉCONOMIQUES DE L'EAU.....	35
•11. Intervention de M. Vincent JACQUES le SEIGNEUR, directeur général de l'Institut français de l'environnement.....	35
C. BILAN DU PATRIMOINE ET ÉVOLUTION DES TRAVAUX ENTREPRIS DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT.....	38
•12. Intervention de M. Daniel TARDY, président de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP).....	38
D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE 91/271/CEE RELATIVE AU TRAITEMENT DES EAUX URBAINES RÉSIDUAIRES.....	40
•13. Intervention de M. Pascal MAGOAROU, expert « Pollution des eaux » à la Commission européenne, en charge de la directive « Eaux résiduaires urbaines ».....	40
E. L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS, RÉALISATION, OBJECTIFS ET PERSPECTIVES.....	42
•14. Intervention de M. Jacques PELISSARD, député du Jura, président de la Commission environnement de l'Association des maires de France (AMF).....	42
IV. LES OUTILS D'UNE POLITIQUE DE L'EAU GLOBALE, COHÉRENTE ET CONCERTÉE.....	44
•15. Intervention de M. Pierre HERRISSON, sénateur de Haute-Savoie.....	44
A. LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES DE GESTION DE L'EAU EN EUROPE.....	44
•16. Intervention de Mme Sophie TREMOLET, consultante, National Economic Research Associates.....	44
B. INVENTAIRE DES OUTILS EXISTANTS, DEGRÉ D'AVANCEMENT, EFFICACITÉ.....	47
•17. Intervention de M. Philippe LAGAUTERIE, directeur de la DIREN de bassin Loire-Bretagne.....	47
C. BILAN DES DISPOSITIFS DE CONCERTATION ET CONTRACTUALISATION DANS LE DOMAINE DE L'EAU.....	49
•18. Intervention de M. Jean BIZET, sénateur de la Manche, rapporteur pour avis du budget de l'environnement, Commission des affaires économiques.....	49
D. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ACTEURS SANS MANDATS DE LA GESTION DES FLEUVES ET DES RIVIÈRES.....	52
•19. Intervention de M. Bernard CAZEAU, sénateur de la Dordogne, premier vice- président de l'Association française des établissements publics territoriaux de bassin.....	52
E. POUR UNE RELANCE DE LA POLITIQUE DES SAGE.....	53
•20. Intervention de M. Yves CORTES, président de la Commission locale de l'eau du SAGE de la Mayenne et de la Commission « Finances et programmation » du comité de bassin Loire-Bretagne.....	53
V. LA DÉCENTRALISATION, QUELLE GESTION LOCALE DE L'EAU ET DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ?.....	59
•21. Intervention de M. Jacques PELISSARD, député du Jura, président de la commission « Environnement » de l'Association des maires de France (AMF).....	59

•22. Intervention de M. Ambroise GUELLEC, ancien ministre, président du Comité de bassin Loire-Bretagne.....	60
•23. Intervention de M. Marceau LONG, président de l'Institut de la gestion déléguée, vice-président honoraire du Conseil d'Etat .....	61
•24. Intervention de M. Patrick FEVRIER, adjoint au directeur de l'eau au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement.....	63
•25. Intervention de M. Josy MOINET, président de la Fédération nationale des communes concédantes et régies.....	64
•26. Intervention de Mme Claude BESSIS, secrétaire de branche agences de l'eau SNE-CFDT.....	66
•27. Intervention de M. Alain CHOSSON, secrétaire général adjoint de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV).....	67
•28. Intervention de M. Daniel CAILLE, président du Pôle Eau de Vivendi, président du Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement.....	69
<b>SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA JOURNÉE.....</b>	<b>73</b>
•29. Intervention de M. Gérard SAUMADE, député de l'Hérault, président du groupe d'études sur l'eau à l'Assemblée nationale.....	73
<b>CLÔTURE DU COLLOQUE.....</b>	<b>76</b>
•30. Intervention de M. Jacques OUDIN.....	76
•31. Intervention de M. Jean-François COLLIN, directeur de cabinet, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.....	79

**AVANT-PROPOS DE M. JACQUES OUDIN,  
PRÉSIDENT DU GROUPE SÉNATORIAL D'ÉTUDES SUR L'EAU,  
PRÉSIDENT DU CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU**

**M. Jacques OUDIN** - Je suis particulièrement heureux de vous accueillir, au nom du Président du Sénat, à ce colloque organisé conjointement par le Groupe sénatorial d'études sur l'eau du Sénat et le Cercle Français de l'Eau. Je pense que vous connaissez les activités du Cercle : lieu de dialogue et de propositions, il essaie de réunir les principaux acteurs de la politique de l'eau et a déjà mené de nombreuses réflexions sur ce thème de l'eau qui mérite aujourd'hui toute notre attention. **Ressource essentielle pour les êtres vivants, les activités économiques et le fonctionnement des écosystèmes, elle est au cœur des préoccupations environnementales actuelles, au même titre que l'effet de serre ou la gestion des déchets par exemple.**

Au cours des dernières années, un certain nombre de sommets internationaux ont fait de l'eau un thème privilégié : c'est un enjeu majeur que ce soit sur un plan social, économique ou politique.

● **Un enjeu de société**

Nos concitoyens sont sensibles à la disponibilité de cette eau, à son prix, mais surtout à sa qualité. La teneur en plomb, la pollution par les nitrates ou les pesticides font l'objet d'une médiatisation croissante et sont devenues des préoccupations du quotidien. Ils exigent également davantage de lisibilité et de transparence dans les services d'eau et d'assainissement. Enfin, l'ensemble des citoyens a également conscience des impacts qu'il induit sur la ressource en eau et les milieux aquatiques : tout consommateur est lui-même un pollueur. Il me semble important de rappeler que la loi de 1992 a érigé l'eau comme patrimoine commun de la Nation. Depuis lors, nous souhaitons que des comportements plus respectueux de l'environnement puissent se développer dans tous les secteurs de la société.

## ● Un enjeu économique

D'un bien gratuit et disponible, l'eau est devenue un produit marchand dont chaque usager doit payer l'utilisation, à un prix non négligeable. Des structures tarifaires complexes ont été élaborées qui permettent à chacun de payer en fonction de l'usage qu'il fait de la ressource : prélèvement, rejet polluant... Des dispositifs incitatifs ont été mis en place, notamment avec les redevances des agences de l'eau, afin d'encourager les pratiques respectueuses de l'environnement et de soutenir les investissements entrepris en faveur de la préservation des eaux. Ce système original repose sur une affectation des ressources issues des usages de l'eau aux dépenses entreprises dans le domaine de l'eau ; un important effet de levier s'en dégage.

Nos contraintes se sont élargies avec l'Europe puisque les directives communautaires, et notamment la nouvelle directive cadre, fixent des objectifs ambitieux qu'il convient d'atteindre. Des moyens financiers relativement importants ont déjà été mobilisés, mais ils ne sont pas suffisants pour satisfaire ces exigences communautaires. Nous plaidons donc pour une véritable relance de la politique d'investissement dans le domaine de l'eau. Si l'on stabilise les ressources financières tout en accroissant le niveau des contraintes environnementales, nous allons, à l'évidence, vers des problèmes graves.

## ● Un enjeu politique

Nous avons pour ambition de mettre en place une politique cohérente, efficace et acceptée par tous. Ce fut déjà l'objet des lois de 1964 et 1992, fondées sur trois grands principes que vous connaissez :

- une gestion décentralisée par grands bassins,
- une concertation permanente entre les différents acteurs de l'eau, notamment au sein des comités de bassin,
- un financement mutualisé pour l'application du principe « pollueur payeur ».

Par ailleurs, l'eau doit également être considérée comme un enjeu de politique locale. Les régions ont engagé des plans ambitieux et les actions départementales sont nombreuses. Par ailleurs, les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux permettent de mettre en œuvre une gestion locale de l'eau globale, concertée et à long terme.

Ce colloque va nous permettre d'examiner ensemble les projets actuels du Gouvernement dans le domaine de l'eau. Je souhaite que les débats de ce jour contribuent à approfondir le dialogue entre tous les partenaires et concourent à la mise au point d'un projet de loi acceptable par tous.

**ALLOCUTION D'OUVERTURE PAR  
M. CHRISTIAN PONCELET, PRÉSIDENT DU SÉNAT**

**M. Christian PONCELET** - C'est avec grand plaisir que j'ai accepté d'introduire les travaux de ce colloque consacré à la réforme de la loi sur l'eau.

Réunissant, aujourd'hui, un ensemble de spécialistes et de praticiens, ce colloque doit permettre d'éclairer à la fois le Gouvernement, qui est actuellement en phase finale de préparation de son futur projet de loi, et le Parlement, qui aura à l'examiner, probablement à l'issue des élections municipales de mars 2001.

A cet égard, je constate que depuis l'année dernière, de grands progrès ont d'ores et déjà été accomplis par le Gouvernement. A cette époque-là, le Président Jean François-Poncet et Jacques Oudin avaient, en effet, « tiré la sonnette d'alarme » face à l'approche initiale du Gouvernement, dont la réforme semblait avoir pour objectif, disons-le, d'en finir avec les agences de l'eau.

Ce message a-t-il été reçu ?

Toujours est-il que le Gouvernement a engagé, depuis lors, une importante concertation avec l'ensemble des partenaires concernés et, en particulier, les présidents des agences de l'eau.

Faut-il, pour autant, délivrer, par avance, un *satisfecit* ?

Cette attitude serait, à l'évidence, prématurée et enlèverait certainement beaucoup de « sel » au présent colloque.

Avant de laisser la parole au président Jean François-Poncet, je souhaite néanmoins formuler **deux observations**.

**La première peut être considérée comme paradoxale dans la bouche du Président d'une assemblée parlementaire, puisqu'elle consiste à émettre des réserves sur les conséquences de ce que le Gouvernement présente comme un renforcement du rôle du Parlement en matière de redevance et d'encadrement des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau.**

**J'émet, en effet, les plus vives réserves sur l'ensemble des mesures qui auraient pour conséquence de remettre en cause la philosophie décentralisée de la gestion de l'eau dans notre pays, dont les agences de l'eau sont des acteurs majeurs.**

**A l'image des collectivités locales, celles-ci doivent pouvoir disposer d'une autonomie financière. Par conséquent, je mets en garde contre un prétendu renforcement des pouvoirs du Parlement, dont je crains qu'il ne soit, en réalité, que le paravent d'une étatisation de la politique de l'eau.**

Ma **deuxième observation**, qui découle en partie de la première, consiste à mettre en garde, là aussi, les responsables gouvernementaux contre le détournement des moyens financiers destinés à la politique de l'environnement et, en particulier, le produit de la fiscalité dite écologique.

A cet égard, l'affectation du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) au financement des 35 heures est totalement contestable, l'argent de l'environnement devant rester à l'environnement.

Au-delà de ces brèves réflexions, votre colloque sera essentiel pour éclairer l'organisation des compétences dans le domaine de la politique de l'eau et, en particulier, le rôle que doivent y jouer les différents niveaux de collectivités locales.

Je serai d'autant plus attentif à vos conclusions que j'organise, le vendredi 27 octobre prochain à Orléans, avec l'ensemble des sénateurs de la région Centre, des Etats généraux des élus locaux, intitulés « *Les élus locaux et l'eau : la décentralisation au service de l'environnement* », où j'aurai d'ailleurs le plaisir de retrouver un certain nombre d'entre vous.

En vous souhaitant de bons et fructueux travaux, je laisse maintenant la parole au Président de la Commission des Affaires économiques, M. Jean François-Poncet.



**INTRODUCTION PAR M. JEAN FRANCOIS-PONCET,  
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉCONOMIQUES ET DU PLAN DU SÉNAT,  
PRÉSIDENT DU COMITÉ DE BASSIN ADOUR GARONNE**

Ce colloque est tout à fait opportun car il coïncide avec deux textes importants : la directive européenne adoptée le 15 septembre dernier, et le projet de loi préparé actuellement par le Gouvernement. Ce dernier texte reste délicat à évoquer car il fait, à ce jour, l'objet d'un différend important entre les ministères de l'environnement et de l'agriculture, qui nécessitera, pour être résolu, l'arbitrage du Premier ministre.

Il faut rappeler que le contenu de la directive européenne s'inspire largement du système français, considéré dans le monde comme exemplaire, et qui a, en effet, engendré de bons résultats. Il a notamment permis de diminuer significativement le taux de pollution de l'eau, même si les marges de progrès restent très larges, notamment pour atteindre les seuils fixés par la directive cadre européenne.

La réforme en cours de préparation ne peut être comprise qu'au regard du système tel qu'il fonctionne actuellement et qui est fondé sur quatre grands principes :

- une politique de l'eau organisée par bassins hydrographiques,
- une gestion de cette ressource confiée, depuis la loi de 1964, à des agences autonomes associant tous les utilisateurs du bassin à la gestion de l'eau,
- un financement qui ne s'effectue pas par des crédits d'Etat, mais exclusivement par des redevances acquittées dans chaque bassin en fonction de paramètres locaux spécifiques. Ces redevances sont payées par tous ceux qui polluent l'eau ou qui en prélèvent.
- la poursuite d'un double objectif : contribuer au financement des investissements nécessaires pour mettre un terme à la pollution et financer la création de nouvelles réserves d'eau, en particulier dans les zones de pénurie.

L'avant-projet de loi en cours de préparation apporte de nombreux changements à ces principes. Parmi ceux-ci, certains sont globalement acceptables, d'autres, en revanche, s'avèrent plus contestables.

### **Orientations globalement acceptables**

- Le principe du vote des redevances par le Parlement me paraît difficile à rejeter bien que cela conduise, sous couvert de démocratie, à confier en réalité le pouvoir de fixation des redevances à la direction du budget du ministère des finances. Je rappelle d'ailleurs que les modalités de calcul de ces redevances ne seront soumises au vote parlementaire que tous les cinq ans, après approbation des plans quinquennaux d'intervention des agences de l'eau.

- Par ailleurs, l'avant-projet de loi crée trois redevances importantes. Une première taxe est assise sur les excédents d'azote, produit utilisé pour fertiliser les sols. Une deuxième s'attachera aux modifications apportées au régime des eaux, les travaux urbains qui consistent à imperméabiliser de grandes surfaces au sol étant particulièrement visés. Enfin, une troisième redevance portera sur les substances radioactives et sur les ouvrages entraînant une augmentation de la température de l'eau. EDF est concernée prioritairement par cette mesure.

- Enfin, il est prévu -et ceci semble logique- que les redevables de la pollution domestique ne soient plus les particuliers mais les syndicats d'assainissement, eux seuls ayant la capacité d'agir en faveur d'une maîtrise des rejets polluants.

Ces modifications sont acceptables car il est tout à fait légitime et nécessaire de revoir certaines modalités d'un système instauré en 1964 et les agences de l'eau y sont prêtes. Mais nombre d'autres mesures rendent le projet très contestable.

### **Orientations contestables**

- L'avant-projet de loi se caractérise par une orientation profondément centralisatrice et jacobine, même si le ministère de l'environnement s'en défend avec la plus grande énergie. Ainsi, il est clair que le recours au vote du Parlement entérine une nationalisation « rampante » de la politique et que le principe de fixation au niveau national des redevances s'oppose à ce qui prévaut aujourd'hui, les agences ayant le pouvoir de faire varier ces redevances en fonction des conditions locales. Par conséquent, l'autonomie des agences disparaît, sur le plan à la fois financier et décisionnel.

- Les propositions du Gouvernement suppriment une disposition importante permettant de faire varier le taux de redevance en fonction de l'usage qui est fait de l'eau.

Au nom du principe d'égalité, la nouvelle loi taxerait ainsi de la même façon tous les types de consommateurs, quelle que soit l'utilisation

qu'ils font de cette ressource. Bien entendu, personne ne s'oppose *a priori* au principe de l'égalité de traitement. Pourtant, il n'est parfois rien de plus injuste que de traiter également ce qui relève de situations différentes. Il me semble en effet que l'eau, quand elle est utilisée comme outil de travail, qu'elle crée des emplois et de l'activité économique, ne devrait pas être traitée de la même façon que l'eau utilisée pour des consommations domestiques. En outre, l'application du principe d'égalité entraîne également une égalité du prix de l'eau sur tout le territoire national, ce qui constitue un autre facteur important de recentralisation et de son adaptation aux conditions locales.

Si la loi est appliquée, les agriculteurs vont notamment devoir, au nom du principe d'égalité, payer leur eau d'irrigation bien plus cher qu'aujourd'hui. Bien entendu, le différend opposant les ministères de l'environnement et de l'agriculture porte précisément sur cette disposition. La situation est d'autant plus délicate que les agriculteurs vont devoir également acquitter la taxe générale sur les activités polluantes sur l'usage des produits phytosanitaires et la future redevance sur les excédents d'azote.

- En outre, la philosophie écologique de cette taxe est sujette à controverse. Il est vrai que le produit de la TGAP n'est pas affecté à l'environnement. Toutefois, il ne s'agit absolument pas d'une erreur stratégique, mais bien d'un choix politique fondé sur le principe du « double dividende » : pour lutter contre la pollution, il suffit de punir le pollueur en le faisant payer, ce qui doit le conduire à corriger son comportement et par ailleurs, avec l'argent ainsi récolté, on peut financer d'autres politiques. Dans le cas présent, la réduction de la pollution constitue un premier dividende, mais il s'accompagne d'un second dividende : l'allègement des charges sociales sur les bas salaires ou plus précisément la compensation du surcoût imposé aux entreprises avec la mise en place des 35 heures.

- Mais cette philosophie écologique est contraire aux principes de fonctionnement des agences. En effet, celles-ci utilisent les redevances payées par les pollueurs pour financer des investissements nécessaires à la lutte contre la pollution.

- D'autre part, l'avant-projet de loi a pour objectif d'établir une péréquation entre bassins pour que ceux qui sont moins frappés par la pollution contribuent financièrement aux actions visant à aider les bassins gravement pollués. Certes, le principe de péréquation est bon *a priori* ; cependant il perd sens s'il ne tient pas compte des ressources générales de ces bassins et de leur capacité contributive. Si elle existe, la péréquation doit être globale.

- Enfin, il est totalement anormal de prélever, sur le budget des agences, des moyens permettant de financer les fonctions régaliennes de l'Etat. C'est au budget de l'Etat de financer les compétences qui incombent à celui-ci.

L'avant-projet de loi nécessite donc un véritable réexamen. A ce titre, la mobilisation des acteurs et l'organisation de débats comme ceux d'aujourd'hui peut amener le Gouvernement à réviser certaines des dispositions qu'il envisage.

**MME CORINNE LEPAGE,  
ANCIEN MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, AVOCAT**

Je vais m'efforcer d'expliquer les raisons pour lesquelles, à mon sens, les objectifs du projet de loi annoncé ne sont pas susceptibles d'être atteints, en particulier s'agissant de la transcription de la directive européenne. Les deux textes sont incompatibles, au moins sur trois points spécifiques.

**1. Méthodologie de rédaction de l'avant-projet de loi**

Tout d'abord, il est clair que la méthodologie de l'avant-projet de loi est contraire à celle de la directive cadre. Selon le texte européen, chaque district hydrographique doit faire l'objet d'un état initial écologique et économique. Puis, les objectifs et les moyens de mise en œuvre doivent être précisés. La directive fixe également un certain nombre d'échéances pour l'élaboration et la rédaction de documents spécifiques.

En revanche, la démarche adoptée par l'avant-projet de loi gouvernemental est inverse **puisque'elle consiste à définir des moyens et des structures déterminés, avant même que les objectifs à atteindre ne soient fixés**. Le projet n'indique, à aucun moment, comment ces objectifs vont être précisés ni qui va devoir les fixer.

**2. Application du principe « pollueur payeur »**

**Par ailleurs, les deux textes s'opposent sur les questions du financement et de l'application du principe « pollueur payeur »**. Bien entendu, personne ne s'oppose *a priori* à ce principe, mais tout dépend de ses modalités d'application. Je relève ainsi une divergence forte entre le projet de loi en préparation et l'article 9 de la directive cadre.

Le texte européen se fonde sur une analyse économique détaillée des différentes utilisations de l'eau et introduit la récupération des coûts des services liés à l'environnement qui intègre le principe « pollueur payeur », mais pas directement. En outre, l'article 9 de la directive prévoit une contribution « appropriée des différents acteurs économiques », appuyée sur

une analyse économique, mais aussi sur la prise en compte des effets sociaux, environnementaux, géographiques ou encore climatiques. L'application du principe pollueur-payeur s'accompagne alors de la prise en considération de différents facteurs de nature environnementale et/ou sociale et/ou économique : c'est une approche mieux adaptée aux besoins économiques et écologiques. En somme, le système instauré par la directive européenne est pragmatique, capable de s'adapter aux situations particulières de chaque district. Le projet français est contraire à ces principes.

### **3. Une gestion décentralisée par districts et par bassins**

Enfin, **les auteurs de la directive ont choisi de focaliser la politique de l'eau sur une approche décentralisée. Ce choix fait directement référence au modèle du bassin hydraulique français.** Or, sous couvert d'un progrès démocratique, la loi française risque de mener à une recentralisation du système, en total désaccord avec les principes du texte européen qui prône une approche décentralisée tant au niveau de l'analyse de l'état initial, que de l'élaboration des programmes et des plans de suivi ou des structures qui doivent en traiter...

L'avant-projet est très clair sur ce point lorsqu'il propose **de confier l'autorité des districts** à un préfet coordinateur de bassin, **c'est-à-dire à un représentant direct de l'Etat.** Il s'agit bien d'un choix politique puisque cette responsabilité aurait aussi bien pu être confiée à un élu ou à un responsable des bassins. En outre, l'avant-projet de loi pose clairement le problème de la gestion par les agences de leurs recettes et dépenses. Il me paraît clair que cette gestion doit rester au niveau des agences. Il serait extrêmement néfaste de la rigidifier par un vote du Parlement une fois tous les cinq ans...

En conclusion, il me paraît y avoir une contradiction majeure entre la revendication gouvernementale d'assurer une approche décentralisée, transparente et fidèle à l'Europe quand, d'autre part, une analyse précise de son avant-projet de loi révèle le non-respect des objectifs affichés et des principes de la directive cadre.

## **I. LA DIRECTIVE CADRE ET LES AMBITIONS EUROPEENNES DANS LE DOMAINE DE L'EAU**

**1. Intervention de M. Helmut BLÖCH**, directeur de l'unité « Protection des eaux, conservation des sols et agriculture », direction environnement de la Commission européenne

La Commission européenne applique une politique de transparence et de coopération avec toutes les institutions et parties concernées. Actuellement, les citoyens européens sont, à juste titre, de plus en plus exigeants en matière de qualité de l'eau, tant pour l'eau potable que pour leur environnement. La récente directive cadre sur l'eau, adoptée sous la Présidence française, met en place une structure destinée à répondre aux demandes fortes du consommateur européen.

### *a) La réglementation communautaire sur l'eau entre 1975 et 2000*

Les pollutions de l'eau ne connaissant pas les frontières, la compétence de l'Europe pour traiter ces problèmes fut reconnue dès les années 1970. A l'origine, la législation communautaire sur l'eau s'est focalisée sur la protection des masses d'eau « utilisées » par l'homme (eau potable, eaux de baignade...). Puis une série de directives a été adoptée dans les années 1990 pour réglementer les sources de pollution (rejets d'origine urbaine, agricole et industrielle).

Fréquemment, la Commission réaffirme l'importance qu'elle attache au suivi de la mise en œuvre correcte de ses directives, notamment en matière environnementale. Ainsi, l'application des directives sur les nitrates et sur le traitement des eaux urbaines résiduaires est particulièrement surveillée.

Dans le cadre de la directive nitrates, des procédures d'infraction sont engagées à l'encontre de treize Etats membres parmi les quinze. En France, les réseaux de suivi de la qualité de l'eau affectée par les pollutions agricoles sont insuffisants, notamment sur les eaux souterraines, et l'identification des zones vulnérables s'avère incomplète, en particulier dans le Nord, la Picardie, l'Ile-de-France, en Normandie et dans le Sud-Ouest. La Commission a saisi la Cour de Justice pour plusieurs de ces manquements. En revanche, des actions efficaces sont engagées en Finlande, en Allemagne, au Danemark et dans l'Est de la France.

La directive relative aux eaux usées résiduelles oblige les Etats membres à s'équiper de systèmes de collecte et de traitement des eaux usées avant fin 1998, 2000 ou 2005 selon la taille de l'agglomération concernée et la sensibilité du milieu récepteur. Cette seconde directive est globalement mieux appliquée. Les Etats européens ont déjà consenti des efforts financiers importants en matière d'installation et de rénovation des systèmes d'assainissement. Cependant, l'identification des zones sensibles apparaît insuffisante en Allemagne, au Royaume-Uni, en France, en Belgique, en Irlande, en Espagne, en Italie et en Grèce. Des retards par rapport aux dates-limites évoquées concernent aussi une majorité d'Etats membres. En outre, certaines grandes métropoles, telles Milan ou Bruxelles, ne disposent pas encore de station d'épuration.

*b) La directive cadre sur l'eau*

Cette nouvelle directive vient d'être adoptée, en septembre 2000, au terme d'un processus de concertation et de coopération étroites entre le Parlement, le Conseil et la Commission européenne. Elle constitue la pièce législative centrale dans laquelle sont regroupées les principales obligations concernant la gestion de l'eau dans l'Union européenne. Les objectifs essentiels de la directive sont les suivants :

– Axer la politique communautaire de l'eau sur une logique de bassin hydrographique et établir un plan de gestion pour chaque district. Cette méthodologie se trouve déjà appliquée dans certains Etats membres, notamment en France avec les agences de l'eau et les outils de planification tels que les SDAGE et les SAGE.

– Protéger toutes les eaux et faire en sorte qu'elles atteignent un bon niveau de qualité à l'horizon 2015.

– Recenser toutes les zones nécessitant une protection spéciale (zones visées par les législations communautaire, nationale ou régionale mais aussi zones de captage des eaux potables...).

– Adopter une approche combinée entre, d'une part, les normes de qualité et, d'autre part, les valeurs limites d'émission basées sur les meilleures techniques disponibles.

– Concrétiser immédiatement cette approche pour les substances déclarées dangereuses. Il est nécessaire de les identifier en priorité puis d'établir les valeurs limites d'émission et les normes de qualité.



– Prendre en compte le principe de récupération des coûts des services liés à l'eau, en s'appuyant sur une analyse économique.

– Accroître la participation du public en l'informant davantage et en l'associant à la prise de décision.

L'adoption et la mise en œuvre de la directive cadre vont s'accompagner de l'abrogation de la plupart des directives précédentes. Seules seront maintenues la directive portant sur les nitrates d'origine agricole, celle relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, celle relative à la qualité de l'eau potable et celle concernant la qualité des eaux de baignade.

### *c) Financement*

Pour favoriser la mise en œuvre de la réglementation, l'Union européenne apporte des aides financières de plusieurs types. Elles consistent à soutenir les programmes de recherche et les actions innovantes et à accorder les moyens financiers nécessaires à la réalisation d'infrastructures dans le cadre de l'approvisionnement en eau potable ou le traitement des eaux usées (Fond de cohésion, Fond structurel). Ces aides concernent aussi les pays candidats à l'accession à l'Europe et d'autres pays tiers.

Aujourd'hui, la protection des ressources en eau ainsi que l'utilisation prudente et rationnelle de ces ressources constituent un défi majeur. L'Union européenne en a fait une priorité de sa politique environnementale.

## **2. Intervention de Mme Françoise GROSSETETE, député au Parlement européen**

La directive cadre sur l'eau, récemment adoptée par le Parlement européen, représente un progrès intéressant pour l'avenir de la gestion de l'eau en Europe. Attendue et réclamée par le Parlement européen depuis 1997, l'élaboration du texte a pourtant été extrêmement délicate, que ce soit au sein du Parlement ou lors de la conciliation avec le Conseil des Ministres. La directive n'aurait, du reste, jamais abouti si elle n'avait pas été soutenue par une très forte volonté politique.

Au sein du Parlement européen tout d'abord, il est généralement délicat de réussir à mettre d'accord l'ensemble des députés, attachés à des cultures et à des traditions nationales diverses. Par ailleurs, je tiens à préciser que ce Parlement s'est toujours montré extrêmement exigeant sur l'ensemble des questions environnementales. Par conséquent, les heurts et les difficultés

se sont accumulés au cours des discussions de conciliation avec le Conseil des Ministres. La principale divergence portait sur un point majeur du projet, à savoir le caractère contraignant des objectifs de la directive. En aucun cas le Parlement n'aurait accepté que la directive cadre entraîne une révision à la baisse des exigences environnementales.

Globalement, la directive adoptée en septembre dernier doit être reconnue pour son caractère pragmatique et pour la simplicité de ses termes.

La directive répond à trois principes majeurs :

– elle prévoit, tout d'abord, une gestion décentralisée de l'eau. Le bassin hydrographique devient l'entité gestionnaire de base. Elle repose également sur des programmes de mesures minimums. Ces mesures de base doivent répondre aux exigences de l'ensemble de la législation communautaire pour la gestion de l'eau ;

– elle prévoit également une approche combinée, permettant de lutter contre la pollution par deux moyens simultanés : fixation de valeurs-limites d'émission et définition d'objectifs généraux de qualité. Un délai de 15 ans est prévu pour parvenir à un bon état général des eaux européennes ;

– elle envisage enfin une application claire et concrète du principe du « pollueur payeur » à travers l'idée que « l'eau doit payer l'eau ». La récupération des coûts des services liés à l'eau devra tenir compte des conditions locales et notamment sociale, environnementale et économique. Cette nuance permet d'avoir une approche plus réaliste qui colle davantage au terrain.

Les moyens ont été clairement définis et les objectifs sont précis, mais cependant les délais de mise en œuvre me paraissent quelquefois trop longs. Nous disposons notamment d'un délai de 9 ans pour mettre en place les programmes de mesures, alors que 12 ans seulement sont réservés pour rendre ces mesures opérationnelles. Je signale toutefois qu'un certain nombre de dérogations pourront être accordées, soit en raison de difficultés de faisabilité technique soit parce que les coûts occasionnés sont exagérés ou encore parce que des circonstances naturelles ou d'autres activités humaines empêchent d'atteindre les objectifs. Il me semble que la possibilité d'un délai supplémentaire est risquée. Elle ne doit, en aucun cas, atténuer le souci de mise en œuvre de la loi.

Par ailleurs, je signale qu'une deuxième étape communautaire est actuellement en chantier. Elle vise à établir les listes de substances prioritaires sur lesquelles la stratégie européenne de lutte contre la pollution de l'eau va reposer. Elles constitueront un outil essentiel à long terme, c'est pourquoi leur définition revêt une importance particulière. Je précise que le Parlement

européen a accordé un délai de 20 ans pour parvenir à l'interdiction de rejet des substances les plus dangereuses.

Ce nouveau cadre européen ne constitue qu'un premier pas. Désormais, les Etats membres doivent réussir l'étape de transposition dans les droits nationaux. Cette phase est importante, car non seulement les textes des lois nationales doivent respecter la lettre de la directive, mais elles doivent également être fidèles à son esprit.

Malheureusement, je constate que, trop souvent, les ministres s'éloignent, à ce stade, de ce qu'ils ont pourtant soutenu officiellement en tant que représentants au Conseil européen. **Le gouvernement français ne doit donc pas dévier du principe de décentralisation de la gestion de l'eau.** Il doit également se référer davantage à la directive européenne pour l'application concrète du principe « pollueur payeur ». Le gouvernement ne doit pas céder à la tentation de brider ce cadre par une recentralisation de la politique de l'eau. Les instruments de mise en œuvre du retour sur investissement permettant de faire que « l'eau paye l'eau » doivent rester conformes à l'esprit de la directive cadre.

**M. Jacques OUDIN** - Je crois que l'on peut retenir trois points essentiels dans vos propos :

– Il est vrai, tout d'abord, que les déclarations nationales et européennes doivent encore gagner en cohérence. Il n'est pas normal qu'un gouvernement tienne un double langage.

– Par ailleurs, je m'accorde avec vous pour rappeler que « l'eau doit payer l'eau ». Il est clair en effet que nous devons aujourd'hui obtenir les moyens de nos ambitions.

– Enfin, il est important de se mettre d'accord sur la liste des substances prioritaires à traiter. Cette liste amènera, entre autres, à traiter le paradoxe suivant : pourquoi mettre sur le marché des produits estimés dangereux et les taxer fortement en fonction de leur dangerosité présumée ?

## **II. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EAU : ÉVOLUTION ACTUELLE ET PERSPECTIVE**

### **3. Intervention de M. Jean-François SAGLIO, président d'honneur de l'Institut français de l'environnement**

Quel sera le financement de la politique de l'eau dans l'avenir ? L'obligation qui nous est faite de respecter les différentes directives et d'entretenir ou de restaurer nos équipements d'adduction et d'assainissement entraînera une majoration probable du prix de l'eau de 5 à 7 francs le mètre-cube, à consommation constante, augmentation qui n'est pas négligeable.

Parallèlement, le financement des investissements va poser de sérieux problèmes : les collectivités locales ont peu de marge de manoeuvre pour leurs possibilités de financement direct, les agences de l'eau, quant à elles, sont aussi au maximum alors que l'on parle de réduire leurs moyens. Si tel était le cas, la France ne pourrait pas respecter ses engagements internationaux ni répondre à ses besoins.

C'est dire si l'effort de tous est indispensable et si le maintien des mécanismes de financement actuel est vital.

### ***A. LE RÔLE DU DÉPARTEMENT AU SEIN DE COMPÉTENCES PARTAGÉES - SITUATION ET PERSPECTIVES.***

### **4. Intervention de M. Claude HALBECQ, vice-président du Conseil général de la Manche, Assemblée des départements de France**

Le département doit, aujourd'hui, jouer un rôle fondamental dans la répartition des compétences. Même si les responsables de la gestion de l'eau et de l'assainissement sont les communes et leurs groupement, il faut souligner que les acteurs de cette politique, bien que nombreux (consommateur, collectivités et prestataires de service), parviennent à mener une action constructive et positive autour des bassins et des agences.

Les Conseils généraux sont engagés depuis longtemps dans les politiques de l'eau. Les lois de décentralisation leur ont accordé quelques pouvoirs dans les domaines de l'investissement et de l'assistance technique. Toutefois, les actions menées par les Conseils généraux ne sont pas contraintes par ces lois, elles dépendent uniquement de politiques volontaristes. Elles s'appuient sur l'eau comme facteur de développement et d'aménagement du

territoire. Parce qu'elle a un rôle politique, économique et environnemental, l'eau participe de la notion de gestion des sols. En agissant sur le secteur de l'eau, les départements mènent des stratégies prospectives.

Celles-ci se traduisent à la fois par un concours financier important, par un engagement dans la gestion et le développement des bassins, par un engagement responsable dans la programmation du Fonds national d'adduction en eau, mais aussi par la proposition aux communes d'une aide technique et financière.

L'action au niveau départemental me semble tout à fait pertinente. Elle assure notamment une cohérence des produits, permet de garantir le principe de solidarité territoriale et répartit de manière optimale l'ensemble des moyens financiers.

Les départements engagent, en moyenne, un budget annuel de 10 milliards de francs pour les politiques environnementales. **5 milliards de francs sont consacrés aux politiques de l'eau et 80 % de ces fonds concernent les politiques d'investissement, notamment pour la gestion des eaux usées.** Du reste, il faut savoir que si les collectivités, en particulier les départements, ne s'étaient pas fortement engagées financièrement en faveur des politiques de l'eau, le prix de l'eau aurait été encore davantage affecté.

La décentralisation et la clarification des compétences de chacun dans le domaine de l'environnement n'étant pas encore achevées, l'action des départements s'est construite autour de politiques de contractualisation. La formule, simple et efficace, s'articule autour d'un projet, un maître d'ouvrage et des financements croisés.

Mais une telle démarche nécessite une bonne connaissance initiale des données de la politique de l'eau, afin de mieux planifier les actions à engager. Dans ce cadre, les départements ont initié, avec les ministères de l'environnement et de l'agriculture et Canalisateurs de France, des études permettant d'évaluer les investissements entrepris dans les politiques de l'eau. Cette approche, étendue à plusieurs départements, permettra de programmer dans la durée les investissements.

La mise en place de la politique de l'eau par la loi de 1992 pose néanmoins un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, **cette loi néglige certaines données fondamentales**, telle que la connaissance des eaux souterraines, des réseaux et des liens avec les eaux superficielles. De plus, **la question de l'évaluation des politiques de l'eau reste en suspens** : un suivi permanent et efficace doit encore être organisé. Par ailleurs, l'insuffisance de moyens d'application a largement freiné la mise en œuvre de la loi. Les procédures d'élaboration des SAGE sont trop lentes et complexes. L'insuffisance notoire des périmètres de protection des captages et l'absence

de surveillance des forages abandonnés expose les ressources à des risques de pollution importants. Le principe d'équité économique est de plus en plus difficile à respecter. Enfin, la déstabilisation des structures et la remise en cause des financements par les partenaires -à travers le FNDAE- restent l'écueil le plus douloureux.

En dépit de ces limites, la loi de 1992 a instauré un certain nombre d'acquis fondamentaux : le principe « pollueur payeur », l'approche par bassin versant ou encore le rôle des agences de l'eau. La réforme qui est en cours et la préparation du VIII<sup>e</sup> programme des agences suscitent plusieurs interrogations : Comment parvenir à une meilleure organisation de la logique contractuelle ainsi qu'à une harmonisation des procédures ? Comment permettre une meilleure maîtrise d'ouvrage des SAGE ? Quels sont les périmètres d'intervention les plus pertinents ? Peut-on compter, par ailleurs, sur des solidarités agricoles dans la maîtrise des ressources et des pollutions ? Comment garantir enfin le maintien des moyens financiers affectés à l'eau, que ce soit vers les agences ou les collectivités, notamment dans le contexte de l'alimentation du Fonds national de la solidarité pour l'eau (FNSE) ou d'autres politiques qui ont tendance à accentuer cette dérive ?

Je tiens à signaler que les instances départementales ont été appelées à prendre position sur les éléments de la réforme de la politique de l'eau. Leur congrès de septembre 2000 a été l'occasion d'une délibération de synthèse.

Les Conseils généraux estiment tout d'abord que la décentralisation est bien mise à mal par l'avant-projet de loi. Or ils considèrent que le pouvoir local doit continuer à exercer ses droits. Les règles ne doivent pas être figées au niveau national. En conséquence, le département doit enfin être reconnu comme territoire pertinent pour la planification globale de l'assainissement et de l'eau potable.

En outre, les départements souhaitent que soient attentivement étudiées et débattues les répercussions des mesures annoncées, en particulier :

– la stabilité du produit des redevances des agences de l'eau face à la forte demande d'investissement des collectivités ;

– la suppression de la part fixe de la facture d'eau, qui ne constitue pas forcément une mesure très démocratique ;

– l'application du principe d'équité de traitement de tous les usagers de l'eau ;

– la réforme du FNDAE et du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) qui connaissent un enlisement ;

– les modalités d’application des nouvelles taxes et redevances.

Par ailleurs, les Conseils généraux demandent que la réforme puisse garantir démocratie et équilibres financiers. Ils souhaitent ainsi que la réforme parvienne à plus d’équité dans la répartition des bénéfices potentiels de la gestion de l’eau sur les territoires, notamment les territoires fragiles.

Je tiens aujourd’hui à souligner **le vœu des départements de rester des partenaires politiques de l’eau**. Prêts à assumer totalement la décentralisation, les Conseils généraux estiment que les contrats ont fait leurs preuves et ils entendent renforcer considérablement leur rôle. **Ils comptent notamment assumer les responsabilités financières de contrats librement négociés et conclus avec les partenaires de l’eau**.

## ***B. EVOLUTION DES INTERVENTIONS DES AGENCES DE L’EAU DE 1992 À 2001***

### **5. Intervention de M. Daniel BOULNOIS, directeur de l’agence de l’eau Rhin-Meuse**

Les agences de l’eau sont beaucoup évoquées depuis le début de ce colloque. En effet, le projet de réforme gouvernementale les pousse aujourd’hui sur le devant de la scène. Selon moi, l’avenir des agences n’est absolument pas menacé. Le travail qu’il reste à accomplir va nécessiter, bien au contraire, qu’on y consacre toute notre énergie.

Comment définir l’action des agences depuis une dizaine d’années ? Elles ont été créées à la fin des années 1960. Les vingt premières années de leur existence, c’est-à-dire de 1970 à 1990 environ, ont permis leur mise en place, leur appropriation et leur reconnaissance par les différents acteurs de l’eau. Il est clair aujourd’hui que leurs méthodes de travail sont complètement intégrées à la politique de l’eau. La signature des contrats pluriannuels avec les collectivités, les programmes de branche sont autant de procédés reconnus qui ont depuis longtemps démontré leur mérite et leurs résultats.

Après avoir connu une sorte d’essoufflement au début des années 1990, le système a été totalement relancé avec la loi de 1992. Ce nouvel élan s’est traduit dans le VI<sup>e</sup> programme des agences par un doublement de leurs capacités d’intervention. Du reste, ce niveau a été maintenu pour le VII<sup>e</sup> programme, en vigueur jusqu’à la fin 2001 et, certainement, 2002. Dans ces conditions, elles ont soutenu un grand nombre d’investissements engagés par les collectivités, les industriels ou d’autres acteurs à hauteur de 100 milliards de francs, ce qui représente 180 milliards de francs de travaux

sur 10 ans dans des domaines aussi étendus que la collecte et le traitement des eaux usées, l'alimentation en eau potable, la gestion des milieux naturels ou les aides au fonctionnement.

Par ailleurs, la majorité des recettes enregistrées par les agences proviennent des collectivités par le biais de la contre-valeur. Les collectivités contribuent ainsi à hauteur de 60 % aux recettes des agences, 10 % proviennent des industriels, 14 % sont issus des ressources en eau et 14 % des retours de prêts et avances remboursables.

Les collectivités ont réalisé un nombre d'investissements importants au cours de ces dernières années. Ainsi, entre 1990 et 1997, 58 millions d'équivalents habitants de pollution brute auraient dû être traités. Or la moitié seulement a pu l'être malgré un investissement de 50 milliards de francs et une progression de 7 % par an. Ces facteurs expliquent également les évolutions à la hausse du prix de l'eau. Bien entendu, les élus sont très sensibles à ce type de situation.

Entre 1974 et 1997, les groupes industriels ont, en revanche, réussi à enregistrer de forts taux de dépollution, avec des abattements compris entre 60 et 75 % sur les matières oxydables et les matières toxiques. Ces bons résultats ont nécessité, par exemple en 1997, un investissement de 9 milliards de francs avec une progression annuelle de 1,5 %.

L'agriculture représente, pour sa part, un total d'environ 72 millions d'équivalents habitants en termes de pollution brute générée par l'activité d'élevage. Cette quantité de pollution est supérieure au total rejeté par les collectivités et les industriels réunis. Les agences ont mis en place, notamment dans le cadre du PMPOA, un système d'aide dans le VII<sup>e</sup> programme à hauteur de 3 milliards de francs. Cependant, ces aides ne sont pas encore suffisantes car les investissements se montrent plus élevés que ceux qui avaient été initialement envisagés.

**Les efforts consentis par les agences et leurs partenaires portent leurs fruits et des résultats encourageants peuvent être observés directement sur le milieu naturel.** A titre d'exemple, sur le Rhin, le pourcentage des points de mesures satisfaisant l'objectif de qualité est passé de 30 % (période 1985-1990) à 80 % en 1999. Les investissements et les actions entreprises ont donc un réel effet sur la qualité des ressources en eau.

On a beaucoup parlé au cours de cette matinée du vote par le Parlement des programmes d'intervention des agences de l'eau. Je rappelle simplement que, dans le système actuel, les programmes des agences de l'eau font déjà l'objet d'une approbation par les cabinets concernés (environnement, budget, Premier ministre) sous une forme qu'il est convenu d'appeler un



« bleu de Matignon ». Je ne sais si, entre le dispositif en vigueur et le système futur, le directeur d'agence que je suis doit craindre ou espérer.

### ***C. LE MONDE INDUSTRIEL ET LA RÉFORME DE LA LOI SUR L'EAU***

**6. Intervention de M. Bruno DETANGER**, vice-président de la Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau (FENARIVE)

Depuis la création des agences de bassin en 1964, devenues ensuite agences de l'eau, les industriels ont été partie prenante de leur fonctionnement. Les plus pollueurs d'entre eux ont ainsi été parmi les premiers à investir dans des équipements de dépollution. Par ailleurs, dès que les raccordements aux stations d'épuration ont été possibles, les industriels dont la pollution n'exigeait pas une installation autonome ont pu se raccorder aux stations collectives. Du reste, ils continuent aujourd'hui de le faire, tout en respectant bien sûr des conventions de raccordement normalisées.

Consciente des enjeux environnementaux, l'industrie a su très tôt qu'elle devrait améliorer en continu ses performances en matière d'impact environnemental. Sa contribution aux redevances des agences de l'eau a, en effet, été payée de retour puisque la logique de l'équité a régi l'utilisation des aides et a permis de réaliser des investissements nouveaux.

Si l'on se réfère aux rapports publiés par la Cour des Comptes et par le Commissariat au Plan sur le fonctionnement des agences, la situation actuelle ne paraît cependant pas vraiment satisfaisante, notamment en ce qui concerne les relations agences/industries. Le principe « pollueur payeur » ne serait pas correctement appliqué et l'industrie demanderait à tort un équilibre entre le montant de ses redevances et les aides qu'elle reçoit. Un certain nombre de raisons nous empêchent de souscrire à cette dernière analyse.

- Tout d'abord, il est important de rappeler que les agences ont été créées pour aider les investissements concourant à la réduction des pollutions des milieux aquatiques. C'est bien pour atteindre ces objectifs qu'elles ont été autorisées à percevoir des redevances. Il est donc naturel qu'il y ait finalement convergence entre redevances et aides.

- Par ailleurs, les redevances ont toujours été proportionnelles aux pollutions nettes rejetées. Elles n'ont donc jamais constitué une « incitation » à polluer.

- Les investissements réalisés en installations de dépollution correspondent à **une dépense globale pour l'industrie quatre fois supérieure aux aides accordées**. Du reste, je tiens à préciser que les investissements de dépollution et les réseaux de collecte ont été largement financés par les industriels raccordés à l'équipement collectif. De même, les fonctionnements des installations internes coûtent cher aux industriels.

- L'ensemble des usagers et des collectivités locales ont, enfin, acquis une grande expérience de la conciliation et du consensus. **Il est donc vain de vouloir opposer industriels et collectivités. Ils ont compris depuis longtemps que leur prospérité ne pouvait être que solidaire.**

L'avenir des entreprises se conçoit uniquement dans un cadre européen sinon mondial. La nécessité de regroupement dans certaines industries induit un mouvement incessant de hausse de la compétition. En conséquence, l'industrie demande que les réformes envisagées par le gouvernement n'aient pas pour effet d'augmenter les charges pesant sur ses activités.

**Très attachés aux solidarités qui savent s'exercer au niveau des bassins hydrographiques** comme à la nécessité pour chacun d'améliorer ses performances environnementales, les industriels souhaitent que des ajustements puissent permettre d'assurer une meilleure équité tout en préservant leur compétitivité et leur capacité d'investissement dont la dégradation aurait des effets négatifs pour eux-mêmes et pour les collectivités locales, en :

- assurant les ajustements progressivement (remplacement du coefficient de collecte par une redevance réseau) ;

- établissant une bonne planification des objectifs en matière de travaux de collecte et de qualité des eaux ;

- donnant un coup d'arrêt aux prélèvements de toute sorte effectués à l'initiative des pouvoirs publics sur les budgets des agences, prélèvements qui se sont multipliés ces dernières années (alimentation du FNSE, financement du PMPOA, contribution aux emplois jeunes).

**Par ailleurs, s'il est acceptable que le Parlement ait à se prononcer sur le programme général des agences, il est souhaitable qu'une large autonomie leur soit conservée et qu'en particulier, la plage de fixation des taux soit suffisamment grande pour que chacune d'entre elles puisse se déterminer en fonction de ses problèmes spécifiques.**

Un recentrage des actions des agences permettrait de pallier une baisse des recettes consécutive à une réduction du coefficient de collecte des usagers

domestiques sans occasionner une augmentation d'autres redevances. A ce titre, il convient de réexaminer les interventions des agences en l'absence de redevances appropriées (restauration de cours d'eau, gestion des eaux pluviales,...) et la proportion des subventions accordées par rapport aux coûts globaux des projets aidés.

En conclusion, les industriels demandent avec fermeté que la politique française de l'eau reste fidèle aux principes d'équité et d'efficacité qui ont été les siens jusqu'à maintenant.

### **7. Intervention de M. Joseph EON, attaché environnement, EDF**

EDF est devenue un gestionnaire de l'eau important. La fabrication de l'électricité est permise par l'utilisation de cette eau, que ce soit directement comme force motrice ou bien indirectement, comme source de refroidissement, dans le cadre de la production thermique.

Bien entendu, en tant qu'acteur de la gestion de l'eau, EDF est concernée par toutes les évolutions en préparation sur ce secteur. Cependant, en quoi cette entreprise joue-t-elle un rôle actif dans la gestion de l'eau ?

EDF a, tout d'abord, une participation active à l'intérieur des instances de bassin. Nous siégeons dans 5 comités de bassin et tenons à souligner à ce propos l'intérêt de la concertation conduite entre tous les acteurs de l'eau au sein de ces instances. **Par ailleurs, l'entreprise contribue à la gestion de l'eau par le versement de redevances à hauteur de 230 millions de francs annuels environ.** Ses contributions financières ont un bilan largement positif en faveur du système mutualiste. En effet, le taux de retour dont EDF bénéficie, de l'ordre de 10 à 20 % des redevances acquittées, reste largement inférieur à la contribution qu'elle apporte aux recettes des agences.

**EDF participe en outre à la gestion multi-usage de l'eau :** certains aménagements hydroélectriques sont prévus dès l'origine pour satisfaire d'autres usages tel que l'irrigation sur la Durance ou la navigation sur le Rhin. EDF s'est également fortement impliquée dans l'élaboration des SDAGE et participe activement aux SAGE nous concernant au sein des CLE.

Le projet de réforme de la politique de l'eau prévoit de nouvelles redevances qui concerneront à la fois les productions d'origine thermique et hydraulique. Les principales assiettes de ces redevances seront la modification du régime des eaux (dérivation, obstacle, stockage, éclusée...), l'imperméabilisation des sols, la réduction des champs d'expansion de crue et les rejets thermiques ou radioactifs. **Ce projet aura pour conséquence un**

**alourdissement des charges pesant sur la production d'électricité** et, en particulier une augmentation du prix de revient du kWh hydroélectrique déjà taxé à hauteur de 40 %, au moment où EDF affronte un marché européen de l'électricité plus concurrentiel.

Je tiens, au nom de l'entreprise, à réaffirmer quelques principes fondamentaux. EDF tient, tout d'abord, à ce que soit maintenue l'égalité de traitement au regard de la redevance. Par ailleurs, EDF souhaite une représentativité de l'assiette vis-à-vis de l'impact. A ce propos, si le fait générateur de la redevance subsiste, les mesures compensatoires permettant d'annuler son impact devraient être prises en compte et entraîner une suppression de la redevance. Enfin, EDF demande que le volume global des redevances soit maintenu, et non augmenté.

***D. L'ENGAGEMENT DE LA PROFESSION AGRICOLE DANS LA PRÉSERVATION DE L'EAU - LA VOIE DE L'AGRICULTURE RAISONNÉE***

**8. Intervention de M. Christophe TERRAIN**, président du Comité irrigation à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Dans le secteur agricole comme ailleurs, la protection de l'environnement doit s'intégrer au développement de l'activité économique. **La défense environnementale ne doit pas représenter une menace pour la viabilité des exploitations agricoles.**

En se dotant de structures collectives (coopératives, organisations d'irrigants...), le monde agricole a relevé le défi alimentaire. Pour être efficaces, les actions conduites en faveur de l'environnement doivent également être collectives, de longue durée et supportées par des logiques incitatives d'actions décentralisées par bassins versants et des perspectives économiques correctes.

L'engagement structuré du monde agricole en faveur de la protection de l'eau, au côté de l'Etat et des collectivités territoriales, se traduit par des modifications profondes de comportement fondées sur l'adoption de meilleures pratiques et l'application du principe de la « preuve du moyen mis en œuvre ». **Il ne faut surtout pas étouffer ce mouvement favorable et volontariste par des mesures réglementaires intempestives, peu lisibles et mal acceptées.**

Les pratiques de partage de l'eau entre tous les usagers se mettent en place dans les zones déficitaires sur la base de négociations volontaires, comme par exemple en Beauce, en Poitou-Charentes ou en Vendée. Les producteurs adoptent facilement les bonnes pratiques éprouvées. En revanche ils redoutent les surcoûts de production et les pertes de revenus en appliquant des méthodes plus aléatoires et plus complexes pour protéger l'eau.

L'agriculture a clairement indiqué son accord pour intégrer le dispositif des agences de l'eau. Cependant, les usagers agricoles craignent que l'argent de l'eau ne soit employé à d'autres fins, comme c'est déjà le cas des recettes de la TGAP appliquée aux produits phytosanitaires. Par ailleurs, les Comités de bassin doivent conserver leur autonomie. Il est important que les programmes des agences tiennent compte des spécificités régionales. **La politique décentralisée de gestion de l'eau a fait ses preuves. Il ne faudrait pas la brider au moment même où elle sert de modèle à l'Europe.**

Le secteur agricole est d'accord pour faire des efforts financiers supplémentaires. **Cependant, sa capacité contributive doit être calculée par rapport à la valeur ajoutée que son activité génère.** Or le projet de loi sur l'eau prévoit une forte augmentation de la redevance consommation d'eau agricole et la création d'une lourde redevance sur les excédents d'azote qui pourrait représenter 500 à 900 millions de francs supplémentaires pour les usagers agricoles. Ces montants sont démesurés. La taxation n'est pas un bon instrument de progrès.

L'eau doit rester accessible à tous les agriculteurs. Une politique de l'eau trop chère et une gestion des ressources par le prix risquent de déstabiliser des filières agricoles entières, de délocaliser les productions et de provoquer des pertes d'emplois et des déprises agricoles. **Nous demandons des simulations de l'impact socio-économique des tarifications proposées par le projet de loi sur l'eau.**

La politique de l'eau ne peut pas se réduire à une politique environnementale. Elle contribue aussi à la politique d'aménagement du territoire. Dans cet esprit, nous prônons **une politique de stockage de l'eau en hiver, au profit de l'ensemble des usagers et du milieu naturel.** Ce stockage permettrait un partage intelligent et économe de la ressource existante.

En somme, responsabiliser les agriculteurs, les inciter à évoluer vers de bonnes pratiques, mesurer avec eux leurs évolutions est la meilleure voie possible. N'oublions pas, à ce titre, que de plus en plus d'agriculteurs s'engagent sur la voie de l'agriculture raisonnée.

**M. Jean-François SAGLIO** - Merci pour l'ensemble de ces interventions. Si vous le voulez bien, nous allons à présent donner la parole à la salle.

**M. José de DEMANDOLX-DEDONS** (Président de la Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône, administrateur de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse) - Le financement des agences de l'eau comporte encore de nombreuses inconnues. Leurs ressources s'amenuisent : la redevance sur l'eau potable est figée tandis qu'aucune nouvelle entrée ne vient compenser ces pertes. Du reste, l'argent de l'eau ne va pas au financement de l'eau. Je crains plus particulièrement que les agriculteurs ne soient appelés à financer la politique de l'eau au-delà de leurs capacités contributives et que cela ne remette en cause certaines pratiques comme l'irrigation, qui est pourtant indispensable à toute production notamment en zone méditerranéenne. Je tiens à souligner que l'irrigation gravitaire pratiquée dans ces régions contribue en outre au maintien des écosystèmes et des nappes phréatiques.

**M. Hugues GEIGER** (Conseiller régional d'Alsace, Président de l'APRONA -Association pour la Protection de la Nappe Phréatique de la Plaine d'Alsace) -. Je m'interroge sur la question du financement affecté et, en filigrane, sur la TGAP. Bien entendu, nous considérons tous qu'il est important de respecter les principes des directives européennes. Or je rappelle qu'une de ces directives interdit la possibilité d'affecter à un budget spécifique les recettes d'une taxe. En somme, faut-il vraiment appliquer le principe selon lequel « l'eau va à l'eau » et comment ?

**M. Arsène LUX** (Maire de Verdun) - L'ensemble de mon département, la Meuse, subit les effets de la désertification. Le monde agricole y détient donc un poids important. Toutefois, je précise que la faible densité de la population entraîne aussi la multiplication des installations d'équipements industriels. La pollution risque donc de devenir très importante. Or elle va être financée par des contributeurs de moins en moins nombreux. Je crains que, dans ces conditions, le prix de l'eau ne devienne rapidement insupportable. J'espère donc que le principe de péréquation ne sera pas abandonné.

**M. Jacques OUDIN** -. Les principes du financement de la politique de l'eau ont été globalement déterminés : ils se caractérisent par des exigences accrues, des ambitions nouvelles et la nécessité d'un financement planifié. Cependant, la politique de l'eau pourra-t-elle obtenir les moyens de ses ambitions ? Avant de répondre à cette question, il faudrait établir les comptes de l'eau, afin d'identifier clairement les contributions de chacun dans le domaine de l'eau et évaluer les besoins de chaque secteur, tant pour les collectivités, que pour l'agriculture, l'industrie ou EDF, comme nous l'avons évoqué ce matin.

**M. Patrick FEVRIER** (adjoint au directeur de l'eau au ministère de l'environnement) - Je constate que de nombreuses questions portent sur l'évolution des moyens des agences de l'eau et sur les volumes des travaux. Le

ministère de l'environnement travaille actuellement aux perspectives du VIII<sup>e</sup> programme d'intervention des agences. Ce programme, lancé en 2003, devrait compter un volume de travaux global du même ordre de grandeur que le volume du programme en cours. Les projets de réforme des redevances vont plutôt transformer les proportions des contributions. En effet, la part des redevances pesant sur les ménages sera diminuée contrairement à celle pesant sur l'agriculture, l'industrie et un certain nombre d'aménageurs au titre de la modification du régime des eaux.

### III. QUELS INVESTISSEMENTS POUR QUELS OBJECTIFS ?

**9. Intervention de M. André SANTINI**, ancien ministre, député des Hauts-de-Seine, président du Syndicat des Eaux d'Ile-de-France :

La future loi sur l'eau devra intégrer de manière définitive les principes fondamentaux de la directive cadre européenne. Les objectifs nationaux devraient suivre une approche pragmatique, à l'image de celle déjà initiée lors des précédentes lois sur l'eau. Un état des lieux précis comportant une évaluation écologique et économique permettra de définir des objectifs concrets assortis de délais et de moyens pour y parvenir. Enfin, la loi devra envisager des moyens pertinents de contrôle sur les programmes d'action.

La France dispose d'un délai de vingt ans, accordé par le Parlement européen, pour atteindre un niveau de qualité satisfaisant sur toutes les eaux de surface et eaux souterraines. Pour y parvenir, l'Etat devra soutenir la décentralisation de la gestion de l'eau. Le rôle et les compétences des agences de l'eau peuvent, bien entendu, être améliorés sans être, pour autant, remis en cause.

La loi française devra donc différencier précisément les compétences des opérateurs chargés de l'exécution des programmes d'action et celles de l'Etat, responsable des prescriptions réglementaires et des moyens à mettre en œuvre pour les faire respecter dans le cadre d'une véritable police de l'eau.

Par ailleurs, tous les acteurs économiques du monde de l'eau doivent être associés afin que chacun prenne conscience des conséquences de ses interventions. Il convient d'être précis sur les objectifs à atteindre, mais aussi réaliste et concret sur leur mode de financement. Le principe « pollueur payeur » doit s'inscrire dans un concept plus global de prise en compte des coûts d'utilisation de l'eau. L'implication financière des industriels ou agriculteurs pollueurs doit servir exclusivement la politique de l'eau. L'instauration récente de la TGAP constitue notamment un véritable détournement de fonds au détriment de la politique de l'eau.

Enfin, je précise que les attentes de l'utilisateur sont multiples : il attend une eau plus sûre et une facture compréhensible. Il souhaite également qu'un comptage individualisé de sa consommation d'eau soit instauré, quel que soit son mode d'habitation. Il importe que le consommateur puisse percevoir le coût réel du service qui lui est offert et pas uniquement les évolutions tarifaires.



Malheureusement, ces principes européens ne semblent pas figurer dans le projet de loi français. En somme, l'approche délibérément centralisatrice du Gouvernement risque de compromettre l'action au lieu de la démultiplier.

#### **A. L'EAU, PHÉNOMÈNE DE SOCIÉTÉ**

**10. Intervention de M. Jean-Luc TRANCART**, directeur de la clientèle de Lyonnaise des Eaux, président du Centre d'information sur l'eau (CIEau)

Le CIEau, que j'ai l'honneur de présider, a édité récemment une brochure qui décrit la façon dont les français se comportent avec l'eau. Les résultats de cette analyse serviront de base à mon propos.

L'opinion publique doit aujourd'hui disposer d'une place importante dans l'élaboration de la future loi sur l'eau française. En effet, une loi doit être de son temps et pour y parvenir, elle doit tenir compte des grandes tendances de la période dans laquelle elle est étudiée puis votée.

La loi sur l'eau de 1964 correspondait à l'émergence de la politique d'aménagement du territoire. Les agences de l'eau ont été créées dans cette optique. La loi de 1992 a davantage tenu compte de la montée des préoccupations environnementales des Français. Dans quel contexte le nouveau projet de loi sur l'eau est-il préparé ? En effet, il ne doit pas négliger la montée de l'intérêt de l'opinion publique pour l'eau. Entre 1990 et 2000, le nombre d'articles de presse consacrés à l'eau a été multiplié par dix. Trois types de raisons permettent d'expliquer cette évolution.

- Le taux d'augmentation du prix de l'eau durant cette décennie a fortement marqué l'opinion publique. Les français ont pu, par exemple, noter une hausse de 12 % du prix en 1994.

- Même si plusieurs dispositions législatives (lois Barnier, Sapin...) ont fait évoluer la situation, les interrogations sur la valeur du service de l'eau engendrent un grand débat de société, en particulier sur la place et le rôle du secteur privé dans ce domaine.

- Enfin, une dernière raison a suscité un nouveau débat français sur l'eau. Aujourd'hui, 38 % des Français sont inquiets pour leur santé à cause de l'eau. Cette crainte se traduit par une réelle désaffection pour l'eau du robinet. Environ un quart des Français se déclare consommateurs exclusifs d'eau en bouteille. L'eau est donc considérée comme un service, mais aussi comme un

aliment. L'opinion cherche à en savoir toujours davantage sur sa qualité, la pureté de son origine ou encore la traçabilité de son parcours. 56 % des Français se déclarent prêt à payer davantage pour une eau de qualité... **Je crois que l'intérêt du consommateur va très rapidement nous indiquer la nécessité de communiquer davantage.** Malheureusement, des confusions graves subsistent dans la compréhension du « cycle de l'eau ». Il faut savoir que plus de 50 % des consommateurs s'imaginent que l'eau potable provient du retraitement des eaux usées issues des stations d'épuration.

Quelle évolution attendre pour ces prochaines années ? Il me semble que nous assistons aujourd'hui à un changement de priorité des Français. Ils se préoccupent davantage de la qualité et de traçabilité du produit plutôt que du service de distribution. **Le retour de la croissance semble donc se traduire par un regain d'intérêt des Français pour l'environnement. Toutefois, je précise qu'ils tiennent également à la question du prix de l'eau et à sa transparence.**

En conclusion, j'invite les auteurs de la future loi à respecter quelques points spécifiques.

- Les Français sont aujourd'hui demandeurs d'informations sur l'eau, ils souhaitent devenir de véritables acteurs du processus.
- A cet égard, le phénomène de centralisation me semble être plutôt positif. En effet, si la communication locale sur l'eau est bonne, il n'existe pas de discours national homogène. La création d'un Haut Conseil et le recours au Parlement permettront certainement de concevoir ce langage national.
- Par ailleurs, les Français souhaitent que le problème des nitrates et des pesticides soit considéré comme prioritaire.
- Enfin, les agences vont devoir prendre en compte l'attente en matière de transparence. Il est important notamment que la façon dont les redevances sont établies soit compréhensible par le consommateur.

## ***B. LES DONNÉES ÉCONOMIQUES DE L'EAU***

**11. Intervention de M. Vincent JACQUES le SEIGNEUR,**  
directeur général de l'Institut français de l'environnement

L'aspect économique de l'eau prend une importance nouvelle depuis quelques années. La Commission des comptes et de l'économie de

l'environnement a notamment décidé, l'an dernier, de publier un rapport spécifique sur les données de l'eau.

L'eau potable de consommation et d'assainissement représente un montant de 120 milliards de francs. Il s'agit du premier poste des dépenses réalisées en France dans le domaine de l'environnement.

Tout d'abord, nous constatons au sein de l'IFEN que plus de 68 % de la consommation d'eau sert à la production d'énergie. Mais en terme de consommation nette, c'est le secteur agricole qui arrive en tête avec 68 % du volume total consommé, alors qu'il ne contribue qu'à 6,5 % du total des redevances.

**Par ailleurs, je précise que nous consommons en France 6 milliards de m<sup>3</sup>. Or seulement 4,5 milliards de ce volume sont effectivement facturés, la différence est perdue.**

Enfin, je crois qu'il est important de rappeler que la consommation d'eau potable diminue et que son prix augmente. Ce phénomène d'inversion des tendances est problématique. Il signifie que de moins en moins de payeurs contribueront à une facture de plus en plus lourde. **Le prix augmente en effet d'environ 5 % par an.** Aucun consommateur, quel que soit le secteur considéré, n'acceptera plus longtemps une hausse inflationniste non-contrôlée du prix de l'eau : des solutions alternatives doivent être envisagées. A ce titre, des mesures d'incitation économiques pourraient permettre de réduire la pollution produite et seraient moins coûteuses que des actions correctrices de dépollution.

Je souhaiterais vous communiquer trois séries d'informations économiques concernant trois directives européennes : directive sur les eaux résiduaires urbaines, directive sur l'eau potable et directive cadre.

- **Directive sur les eaux résiduaires urbaines**

La première directive, dite ERU, est financièrement très lourde. Cependant, il faut noter que son application dans les différents pays d'Europe peut être différente. En France, entre 1993 et 2005, 12 milliards d'Euros vont être engagés pour cette directive contre 64 en Allemagne, pays dont les caractéristiques sont pourtant très similaires aux nôtres (consommation, démographie...). Cette situation s'explique par la différence de priorités affichées par les deux pays. En effet, l'Allemagne a choisi de prendre davantage en considération la gestion des eaux pluviales.

En France, le montant consacré à l'application de la directive est intégré au budget des agences de l'eau. Par exemple, au cours des VII<sup>e</sup> programmes d'intervention, 65 milliards de francs ont été consacrés aux travaux d'assainissement et d'épuration, dont 35 milliards spécifiquement dédiés à la directive ERU. L'efficacité de ces investissements se montre assez satisfaisante, même si peu de données économiques permettent d'en témoigner. En terme d'indicateurs techniques, on relève une augmentation du taux de collecte de 21% et du taux de dépollution de 18 %.

- **Directive sur l'eau potable**

Deux directives déterminent les normes relatives à l'eau potable. Une première a été élaborée en 1980 et la seconde en 1998. Grâce à ces textes, la qualité de l'eau est désormais contrôlée sur son lieu de consommation et non plus au sortir de l'usine de traitement. Le système est donc devenu plus performant. Cette amélioration s'avérait d'autant plus nécessaire qu'entre 1993 et 1995, 70 % des unités de distribution d'eau n'étaient pas conformes. Cette directive va probablement coûter 80 milliards de francs. Mais ces coûts sont très relatifs. Par exemple, la programmation sur 15 ans du remplacement des canalisations en plomb sur le domaine privé représente 3 % des investissements que les propriétaires sont prêts à consentir pour entreprendre des travaux dans leur logement, ce qui est finalement assez modeste.

- **Directive cadre**

La directive cadre est la première à insister sur **la nécessité d'une analyse plus globale**. Elle ne se traduit pas par de nouvelles dépenses. En revanche, **elle a pour objectif d'améliorer l'efficacité économique de l'investissement**. Poussés par cette directive, nous devons désormais utiliser les meilleurs moyens au moindre coût. Son article 5 impose une analyse économique de l'utilisation de l'eau à l'échelle du district hydrographique.

Comment la France considère-t-elle la nécessité de l'analyse économique de la dépense dans le domaine de l'eau ? Les initiatives en la matière sont multiples. L'IFEN, tout d'abord, a lancé une enquête auprès de 5.000 communes au printemps dernier permettant de déterminer précisément les équipements. Le ministère de l'environnement, par ailleurs, a décidé d'intégrer la dimension économique dans le Réseau national de données sur l'eau. D'autre part, un certain nombre d'indicateurs sont en voie d'élaboration pour mesurer de manière pérenne et efficace les efforts consentis dans le domaine de l'eau. Enfin, le Commissariat du Plan a mis en place une instance

d'évaluation des politiques de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine.

Désormais, la grille d'analyse économique est devenue une pièce maîtresse du jeu économique européen. A cet égard, l'Agence européenne de l'environnement a été mandatée par la Commission pour évaluer en temps réel le rapport coût-efficacité des politiques publiques dans le domaine de l'environnement.

*C. BILAN DU PATRIMOINE ET ÉVOLUTION DES TRAVAUX ENTREPRIS DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT*

**12. Intervention de M. Daniel TARDY**, président de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP)

• **L'état de notre patrimoine est vieillissant malgré des efforts d'équipement récents.** Le patrimoine français vieillit et il ne répond plus aux besoins légitimes de la population. Il va de soi que la qualité de l'eau est la première préoccupation des Français, devant la pollution de l'air. L'enquête de l'IFEN confirme, du reste, que leurs craintes sanitaires se sont accrues. Elles ont doublé au cours de ces deux dernières années. Tous les équipements ne concernent pas l'eau potable, ils peuvent également être dédiés aux eaux usées et pluviales.

L'ensemble de ce patrimoine est évalué à 630 milliards de francs. Il se répartit entre l'eau potable : 450 milliards de francs, le secteur des eaux usées : 150 milliards de francs et les eaux pluviales : 30 milliards de francs. Au rythme actuel d'investissement, un délai d'achèvement des programmes d'équipement de l'ordre de 15 à 20 ans est envisagé.

La montée en puissance des programmes d'intervention des agences de l'eau permet toutefois, depuis quelques années, de lutter contre le vieillissement du patrimoine. Les investissements ont ainsi augmenté de façon considérable mais se stabilisent désormais. Toutefois, l'accroissement des moyens des agences s'est traduit par une augmentation parallèle du prix de l'eau.

- **La France ne sera pas en mesure de respecter les engagements européens dans les délais prévus.**

Quelles dépenses la France va-t-elle devoir engager afin de respecter les échéances européennes ? Bien entendu, chaque acteur de l'eau fournit sa propre estimation. Selon les services économiques de la FNTP, les investissements nécessaires pour satisfaire les normes européennes s'élèveront au moins à 350 milliards de francs, voire 500 milliards si l'on intègre les frais d'entretien et de réhabilitation.

Les investissements induits par la réglementation européenne se décomposent, par secteur, de la façon suivante :

Eau potable	au moins 150 milliards de francs dont 75 milliards de francs pour le plomb
Protection des eaux souterraines	au moins 15 milliards de francs, au titre des pollutions diffuses
Eaux résiduaires urbaines	au moins 85 milliards de francs
Assainissement pluvial	90 milliards de francs
Lutte contre les inondations	15 à 20 milliards de francs

- **La France a besoin d'outils d'expertise pour recenser les besoins et mettre en place un programme d'action ambitieux et pérenne.**

Nous ne disposons malheureusement que d'une connaissance insuffisante de l'état du patrimoine français qui ne nous permet pas de recenser correctement nos besoins en matière d'équipement. Une première expérience a été conduite dans le département de la Manche. Le recensement exhaustif réalisé met en évidence 12.000 km de canalisations, patrimoine estimé à 2,7 milliards de francs et nécessitant des travaux de l'ordre de 850 millions de francs dans les 10 ans à venir. Cette démarche se poursuit dans d'autres départements. A partir de ces premiers résultats, l'effort d'investissement au niveau national pourrait être évalué à 80 milliards de francs auxquels il faudrait ajouter les efforts pour améliorer la qualité du service.

Devant l'importance de ces enjeux, la France ne pourra pas respecter les délais impartis : les moyens accordés aujourd'hui à la politique de l'eau sont insuffisants. Plus de vingt ans seront nécessaires pour respecter les normes européennes si l'on conserve notre rythme actuel d'investissements. De plus, seule une connaissance satisfaisante du patrimoine de notre pays

permettra de recenser les besoins et de mettre en place un programme d'action ambitieux et pérenne. Aujourd'hui, nous réclamons le recensement des équipements publics et la création d'un Observatoire. Celui-ci permettra de suivre la réalisation des investissements et s'assurera que les directives européennes sont bien appliquées.

La politique de l'eau a besoin d'une nouvelle dynamique. A ce titre, la fixation d'objectifs précis devra absolument s'accompagner de la mise en place de moyens financiers adaptés. Bien entendu, nous devons empêcher le détournement des fonds collectés au titre de l'eau.

***D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE 91/271/CEE RELATIVE AU TRAITEMENT DES EAUX URBAINES RÉSIDUAIRES***

**13. Intervention de M. Pascal MAGOAROU**, expert « Pollution des eaux » à la Commission européenne, en charge de la directive « Eaux résiduaires urbaines »

Trois directives européennes concernent spécifiquement la question des rejets industriels, agricoles et urbains. Une application satisfaisante de ces textes permettrait de régler la majorité des problèmes de pollution rencontrés en Europe. C'est pourquoi la Commission européenne s'attache actuellement à vérifier que ces directives sont correctement mises en œuvre. Ma fonction m'amène à exercer ce contrôle pour la directive relative aux eaux résiduaires urbaines (ERU).

Cette directive, adoptée en 1991, demande aux Etats membres de veiller à ce que toutes les agglomérations de taille supérieure à 2.000 EH (équivalent-habitant) disposent de réseaux de collecte et de stations d'épuration. Ces installations devaient être achevées au 31 décembre 1998 pour les agglomérations de plus de 10 000 EH dont les rejets s'effectuent en zones sensibles. Deux autres échéances ont été fixées à fin 2000 et fin 2005 respectivement pour les agglomérations situées hors zones sensibles et pour les agglomérations plus petites.

La sensibilité du milieu récepteur est un point essentiel de cette directive, qui préfigure tout à fait les positions adoptées depuis, par la directive cadre. En effet, la directive ERU impose aux Etats membres de définir des objectifs environnementaux. Ce faisant, ils doivent identifier des zones sensibles sur lesquelles des traitements poussés des eaux usées devront être mis en place. Trois critères spécifiques peuvent permettre de classer une zone sensible : l'eutrophisation tout d'abord, c'est-à-dire le développement accéléré

d'algues qui entraînent de nombreuses perturbations, la présence de nitrates dans des eaux destinées à la potabilisation et la nécessité d'un traitement complémentaire en vue de satisfaire d'autres directives.

L'eutrophisation connaît un certain recul en Europe, mais reste préoccupante dans les mers du Nord, Baltique et Adriatique et de manière ponctuelle en mer Méditerranée. Si les activités agricoles sont l'origine prépondérante de ce phénomène dans certains secteurs telle que la Bretagne, les rejets urbains d'eaux usées participent également largement à l'apparition de ces problèmes.

Pour appliquer la directive, les Etats membres ont conduit différents types de politique. Les Etats du nord de l'Europe, tels que la Suède, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas et le Luxembourg, ont décidé de mettre en œuvre un traitement poussé des eaux usées sur l'ensemble de leur territoire. En revanche, les autres pays, plus au sud, n'ont choisi de le faire que sur les parties ponctuelles de leur territoire classées en zones sensibles.

La Commission a entrepris de vérifier que ces identifications répondaient convenablement aux exigences de la directive et aux objectifs environnementaux. En effet, cette première étape s'avère essentielle car elle conditionne les investissements ultérieurs et la protection du milieu naturel. En France, les zones sensibles ne concernent que 30 % de la population puisque la plupart des grandes villes échappent à cette identification et à la contrainte de traitement poussé. Par exemple, l'agglomération parisienne, bien qu'entourée de zones sensibles, n'a pas été identifiée comme telle. Ses rejets s'effectuent pourtant en Seine, dont la partie aval, et la baie en particulier, est sujette à une eutrophisation notoire. **Outre une identification insuffisante des zones sensibles, la France se voit également reprocher une mauvaise lisibilité de ses objectifs, les zones polluées à protéger n'ayant pas été distinguées des bassins versants où les actions doivent être prises.**

Globalement, les directives européennes vont permettre des améliorations importantes du milieu aquatique. Des efforts considérables ont effectivement été fournis. Les prévisions d'investissement par équivalent-habitant vont de 602 euros pour l'Allemagne à 112 euros pour la Grèce, la France se situant à 171 euros. Ces disparités s'expliquent notamment par la différence de définition des objectifs, l'état initial des équipements, le coût local de la main d'œuvre ou la prise en compte des eaux pluviales dans les réseaux unitaires comme a choisi de le faire l'Allemagne, ce qui peut conduire à doubler, voire quadrupler, les volumes d'investissements nécessaires.



Malheureusement, les objectifs ne sont pas toujours fixés correctement et les retards par rapport aux échéances sont extrêmement fréquents. En cette fin d'année par exemple, toutes les villes importantes d'Europe devraient être munies de réseaux de collecte et de systèmes de traitement adéquats. Or de nombreux exemples européens démontrent le contraire : Bruxelles, Milan, Porto, Dijon, Aberdeen et bien d'autres grandes agglomérations ne sont munies d'aucun dispositif de traitement et rejettent directement leurs eaux usées au milieu naturel. D'autres agglomérations, telle que Marseille ou Lille, ne sont équipées que d'un traitement primaire. En France, seules 38 % des agglomérations concernées par l'échéance du 31/12/1998 étaient conformes aux exigences de la directive.

***E. L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS, RÉALISATION, OBJECTIFS ET PERSPECTIVES***

**14. Intervention de M. Jacques PELISSARD**, député du Jura, président de la Commission environnement de l'Association des maires de France (AMF)

Je souhaiterais, d'une part, insister sur deux éléments essentiels.

- Tout d'abord, il faut noter la difficulté d'appréhender à l'avance les coûts que vont engendrer les directives. Les prévisions d'investissements restent marquées par l'incertitude. Le coût de la directive ERU, par exemple, avait été estimé à 75 milliards en 1990. En réalité, sur la période 1992-2005, 83 milliards de francs seront engagés pour les travaux relatifs aux agglomérations de plus de 2.000 EH tandis que 50 à 60 milliards devraient être investis dans les communes de moins de 2.000 EH. Nous serons donc bien au-delà de nos prévisions initiales.

De même, le coût de la directive relative au plomb, en cours de transcription en droit français par un décret, a été estimé à 120 milliards de francs. Or, auditionnée récemment à l'Assemblée nationale, Mme Dominique Voynet a évoqué à ce sujet un chiffre de 50 milliards de francs, dont 18 seraient consacrés aux réseaux publics relevant de la compétence des collectivités locales.

- Par ailleurs, il me paraît fondamental de rappeler le rythme d'accroissement du prix de l'eau au cours de ces dernières années. Le m<sup>3</sup> coûtait encore 11 francs en janvier 1993, il avoisine aujourd'hui les 18 francs. Du reste, je tiens à préciser que la composition de ce coût s'est modifiée : l'assainissement

coûte aujourd'hui une somme assez équivalente à la fourniture de l'eau. Enfin, je signale que l'on assiste actuellement à une stabilisation de ce prix.

Je tiens, d'autre part, à vous faire part de trois préoccupations.

- La première est d'ordre éthique. 38 % seulement des agglomérations européennes sont aujourd'hui jugées conformes à la directive européenne ERU. Cependant, ce taux devrait être revu. L'AMF milite depuis des années pour que soient modifiées les valeurs des paramètres pris en considération pour définir l'équivalent-habitant. A ce jour, les valeurs adoptées par la réglementation française sont beaucoup trop sévères. Nous devons en obtenir la diminution. Cette mesure permettrait de démontrer aux collectivités locales la réalité de leurs efforts. Ainsi, une étude menée par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse prouve qu'une baisse de la valeur adoptée pour les MES de 90 à 70 g conduit à augmenter le pourcentage des collectivités respectant les normes de 49 % à 60 %.

- Je souhaite également évoquer le projet de directive européenne relative à la valorisation des boues de stations d'épuration. Sur ce point, l'AMF veille à ce que nous échappions à des traitements coûteux et systématisés tel que l'hygiénisation des boues.

- Enfin, je suis inquiet quant au projet de loi sur l'eau. En effet, la loi risque de mettre à mal la gestion décentralisée actuelle de cette ressource par une étatisation excessive. Par exemple, les assiettes des redevances seraient votées par le Parlement et seuls les taux seraient laissés à l'appréciation des instances de bassin. La recentralisation du processus est une erreur, d'autant plus que la directive cadre nous incite à poursuivre la décentralisation. De même, je soutiens l'idée selon laquelle « l'eau doit payer l'eau ».

## **IV. LES OUTILS D'UNE POLITIQUE DE L'EAU GLOBALE, COHÉRENTE ET CONCERTÉE**

**15. Intervention de M. Pierre HERISSON**, sénateur de Haute-Savoie

Au sein de l'AMF, nous souhaitons éviter un certain nombre d'écueils contenus dans l'avant-projet de loi. Nous avons noté par exemple que ce projet confère un caractère facultatif aux SAGE et qu'il risque de mener à une recentralisation de la politique de l'eau. Bien entendu, nous sommes bien conscients de la nécessité d'un cadre européen unique, cependant nous privilégions les principes d'une gestion de proximité à travers les SAGE et les SDAGE.

### **A. *LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES DE GESTION DE L'EAU EN EUROPE***

**16. Intervention de Mme Sophie TREMOLET**, consultante, National Economic Research Associates

Les instruments économiques de gestion de l'eau ont récemment été placés au centre de la politique de gestion de l'eau en Europe par le biais de la directive cadre. Je vais donc rappeler les spécificités de ces instruments économiques, décrire leurs avantages et leurs inconvénients respectifs, que ce soit en Europe ou en France et, en dernier lieu, évoquer les implications pour le projet de loi français.

#### **1. Spécificités des instruments économiques**

Pour parvenir à une meilleure gestion de la régulation gouvernementale, les pouvoirs publics peuvent utiliser plusieurs types d'instruments : les normes, les règlements, les accords volontaires et les instruments économiques tels que les écotaxes et les marchés de permis négociables. Ces deux derniers outils partagent une même caractéristique : ils ont plutôt vocation à inciter les comportements des acteurs qu'à interdire. Bien entendu, seule la combinaison de tous ces instruments permet d'optimiser l'efficacité de la politique de l'eau.

- **Les écotaxes**

Les écotaxes, bien connues en France, consistent à faire payer une taxe à l'utilisateur sur les prélèvements d'eau et sur les rejets d'eau usée. Ce système nourrit trois types d'objectifs.

Tout d'abord, il doit réussir à modifier le comportement de l'utilisateur par incitation. Le niveau de la taxe doit donc être assez élevé pour réduire l'activité nuisible.

Par ailleurs, le système vise également à l'indemnisation. Le niveau de la taxe doit donc refléter le coût des prélèvements excessifs pour la société. Il me semble important de noter que la directive cadre est à mi-chemin entre ces deux principes.

Enfin, ce système de taxation peut avoir pour objectif de recouvrir les coûts de remise en état de l'environnement, si cela est possible. Ce principe a prévalu pour la fixation des niveaux des redevances des agences de l'eau en France.

Les écotaxes sont moins rigides que les normes, ce qui permet à l'utilisateur d'identifier la meilleure solution technique de réduction de la pollution ou de réduction des prélèvements selon ses méthodes de production. De plus, les écotaxes ont l'avantage de générer des revenus, nommés le « second dividende ». Selon l'orthodoxie économique, ces revenus ne devraient pas être affectés, mais le bon sens veut parfois que ces ressources retournent à leur secteur d'origine.

Toutefois, il est difficile de fixer le niveau de la taxe pour tous les consommateurs en fonction de leurs caractéristiques propres. Du reste, l'impact social de ces écotaxes peut également être critiqué : l'écotaxe peut en effet avantager ceux qui ont les moyens de se dédouaner.

- **Les marchés de permis négociables**

Ces marchés consistent à allouer des droits de prélèvement ou de pollution aux usagers, sachant que le niveau total de droits alloués correspond au niveau maximal de prélèvement ou de pollution autorisé par le régulateur. Une fois que ces droits sont alloués, les usagers sont libres de les échanger entre eux, dans le respect des règles fixées par le régulateur.

Ces marchés ont un certain nombre d'avantages. Ils permettent notamment une flexibilité maximale et tous les usagers peuvent en bénéficier en fonction de leurs intérêts propres. Quand l'utilisateur pollue ou prélève peu, il peut revendre ses droits : cette opération génère un revenu pour lui. Quand, en

revanche, l'usager pollue ou prélève au-delà des droits qui lui sont accordés, alors il est forcé de racheter des droits. Ce dispositif permet d'atteindre une réduction de pollution déterminée au moindre coût pour la société.

Toutefois, il est relativement complexe de fixer le mécanisme d'allocation initial de ces droits. D'autre part, ceux-ci peuvent être relativement difficiles à réguler et peu de pratiques probantes existent actuellement, du fait de ces difficultés.

## **2. Inventaire de l'utilisation des instruments économiques dans le domaine de l'eau en Europe**

Les systèmes de taxes sur les prélèvements existent aujourd'hui dans huit pays européens ainsi que dans tous les pays candidats à l'accession à l'Union européenne appartenant à l'OCDE. Il existe ainsi, en Europe, deux types de taxes de prélèvement :

- les taxes nominales liées à un système de permis, d'un niveau généralement assez faible, donc peu incitatif ;

- les écotaxes qui varient en fonction du volume consommé avec l'intention de modifier le comportement du consommateur ;

En France, les redevances sur les prélèvements ont été critiquées par le Commissariat au Plan : elles ont été jugées plutôt comme des mutuelles plutôt que comme des taxes incitatives.

Les taxes sur la pollution de l'eau sont bien connues en France depuis longtemps. En revanche, elles sont moins répandues et plus récentes dans le reste de l'Europe. Elles sont présentes dans cinq pays européens et dans deux pays candidats à l'Union européenne. De même, on relève deux types de taxes sur la pollution de l'eau : amendes contre les infractions aux normes et taxes sur les rejets destinées à recouvrir les coûts environnementaux ou liées à la gestion du système. Certains pays octroient des remises aux usagers si ceux-ci utilisent des méthodes effectives pour réduire leur pollution. Généralement, l'objectif de modification des comportements prévaut sur l'objectif de financement par les taxes.

La pratique des marchés de droits de prélèvements est inexistante en France. Quelques expériences existent toutefois en Europe, notamment en Espagne. En Angleterre, un processus de consultation est en cours à ce sujet. La mise en place de ces marchés a été extrêmement positive en Australie. Elle a permis d'orienter les cultures vers une plus haute valeur ajoutée et a diminué les besoins en eau.

Enfin, les marchés de droits de pollution n'existent pas vraiment en Europe. Ils sont en effet très difficiles à organiser, la pollution étant plus complexe à caractériser que les consommations d'eau.

En conclusion, il paraît clair que la France est aujourd'hui bien avancée sur la question des écotaxes. Pourtant, elle n'a pas lancé de réflexion sur d'autres instruments économiques, tels que les marchés de permis négociables. Ils pourraient constituer, dans certains cas bien définis, un mécanisme plus flexible d'allocation des ressources. La réforme des redevances à venir sera sans doute intéressante. Toutefois, l'assiette de calcul devrait être simplifiée pour s'orienter davantage en faveur des effets incitatifs.

***B. INVENTAIRE DES OUTILS EXISTANTS, DEGRÉ D'AVANCEMENT, EFFICACITÉ***

**17. Intervention de M. Philippe LAGAUTERIE**, directeur de la DIREN de bassin Loire-Bretagne

La préparation actuelle d'une troisième loi française sur l'eau ne remettra pas en cause les acquis des deux précédentes dans un certain nombre de domaines. La loi de 1964 a défini le partage des rôles suivants entre intervenants de la politique de l'eau :

- Les collectivités locales réalisent et gèrent les équipements publics, en tant que maître d'ouvrage.
- L'Etat intervient comme régulateur des actions privées et publiques, en assurant la police de l'eau, en terme davantage administratif que répressif.
- Les agences de l'eau enfin jouent le rôle d'incitation financière.

L'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation. Ce principe est énoncé par la loi sur l'eau de 1992. Par ce texte, la puissance publique obtient la légitimité d'intervenir afin de garantir la gestion équilibrée de la ressource en eau. La politique de l'eau vise ainsi à assurer la préservation de l'écosystème, la protection contre les pollutions, le développement et la valorisation de la ressource en eau en vue de satisfaire les différents usages.

De plus, cette loi de 1992, sans modifier l'organisation instaurée en 1964, a renforcé le rôle des collectivités locales et a refondé complètement le volet réglementation. Cette loi a notamment innové en confiant aux acteurs locaux de bassin le soin d'élaborer dans la concertation les outils de planification, à savoir SDAGE et SAGE. Ces documents ont pour objet de

préciser les objectifs de la gestion équilibrée de l'eau. Ils sont rédigés dans le but de constituer le cadre d'intervention de la puissance publique. Véritables pivots de l'action administrative dans le domaine de l'eau, les SDAGE et SAGE doivent donc s'appuyer sur une connaissance précise de la ressource en eau et sur l'analyse de ses usages. Ils n'ont toutefois aucun effet direct à l'égard des particuliers, mais uniquement à travers la police de l'eau.

En outre, l'Etat conserve un rôle central dans l'organisation des réseaux. Il doit en effet organiser et réaliser avec ses partenaires -agences et collectivités locales- l'acquisition des données sur l'eau, leur diffusion et leur valorisation.

L'axe de la réglementation est posé par l'article 10 de la loi sur l'eau de 1992 qui soumet les ouvrages ou activités à un régime d'autorisation ou de déclaration. Les modalités de cette soumission sont déterminées par deux décrets parus en 1993. Autour de cet axe réglementaire s'articulent des règles spécifiques pour les rejets résiduaires, les pollutions diffuses par les nitrates ou encore pour les installations classées.

Les dispositions réglementaires dépendent, pour l'essentiel, des préfets de département. Ces derniers sont assistés de l'ensemble des services départementaux, essentiellement les DDAF et les DDE. Les DIREN en revanche interviennent sous l'autorité du préfet de Région et de bassin pour assurer la cohérence par unité hydrographique. La tâche est très lourde pour l'ensemble des services de l'Etat.

Les choses ont bien avancé. En effet, l'inventaire des ouvrages existants avant 1993 est désormais assuré. Les procédures d'autorisation ou de déclarations sont rodées. Les équipements en dispositifs de comptage font l'objet de progrès notables. Cependant, des retards persistent dans la mise en œuvre des directives relatives aux nitrates et aux eaux résiduaires urbaines. De même, les contrôles sont encore trop peu appliqués.

Certes la nouvelle loi sur l'eau a pour objectif de revoir le statut des agences. Mais elle a aussi pour projet de transcrire, au plan national, les principes de la directive cadre.

Cette directive cadre sur l'eau impose de renforcer l'approche globale par bassin et la collecte des données pour la définition des objectifs, les actions et l'évaluation. C'est l'Etat en dernier lieu qui devra rendre compte aux instances européenne de l'état d'avancement de cette directive.

Concernant la gestion concertée, force est de constater que les SAGE émergent avec difficulté. Ils devront néanmoins être adoptés dans leur ensemble puis répercutés dans les différents actes administratifs. Une voie

d'amélioration consisterait à autoriser les commissions locales de l'eau (CLE) à se constituer maître d'ouvrage.

Dans son ensemble, le dispositif réglementaire français actuel mériterait, également, quatre séries d'améliorations : un renforcement général de la compétence des collectivités pour le développement de l'assainissement autonome, la possibilité pour les collectivités locales de créer un domaine public fluvial, la possibilité pour le préfet de département d'instituer des servitudes d'utilité publique rivulaires des cours d'eau et de réglementer en tenant compte des effets cumulés de plusieurs aménagements.

En somme, les avancées dans le domaine de l'eau seront permises par les synergies issues des orientations fixées dans les SDAGE et SAGE. L'application de la directive européenne dépendra, bien entendu, de la réglementation mise en place en France, mais aussi des moyens financiers mis en place par les collectivités et les agences de l'eau.

### *C. BILAN DES DISPOSITIFS DE CONCERTATION ET CONTRACTUALISATION DANS LE DOMAINE DE L'EAU*

**18. Intervention de M. Jean BIZET**, sénateur de la Manche, rapporteur pour avis du budget de l'environnement, Commission des affaires économiques

Menée depuis des décennies avec la plus grande rationalité, la politique de gestion de l'eau française a servi de modèle, sur plusieurs points, à la directive cadre européenne sur l'eau. Bien entendu, j'espère que ces éléments spécifiques seront retenus dans la loi de transcription française.

La concertation et la contractualisation constituent des éléments essentiels de la gestion de l'eau. Le contrat notamment peut être considéré comme la clé de voûte du système. Son rôle fédérateur est indéniable puisqu'il crée des liens entre les différents acteurs de l'eau -organismes nationaux, élus locaux, industriels ou encore agricultures- et assure la participation de tous. Outil de décentralisation par excellence, le contrat permet à l'Etat d'atteindre des niveaux subsidiaires sans pour autant devoir céder à la privatisation de la gestion publique. Le contrat, fondé sur une confiance mutuelle entre les parties, est un acte de prévision et d'administration important. Par ce contrat, chaque partie se voit, en effet, engagée sur des programmations budgétaires.

La contractualisation doit, depuis quelques années, tenir davantage compte de deux paramètres nouveaux : les attentes des consommateurs et l'évolution de l'intercommunalité.



## **1. Les attentes des consommateurs**

En tant qu'utilisateurs de la ressource en eau, les consommateurs sont bien sûr les partenaires privilégiés de cette contractualisation. Pourtant, je précise que la préoccupation de la ressource en eau pour ce consommateur est un phénomène nouveau. Parce que l'avis du consommateur compte beaucoup plus aujourd'hui, la contractualisation s'est considérablement modifiée. Elle devient une expression supplémentaire de la démocratie participative. Toutefois, pour que la participation du consommateur soit efficace, simplicité et transparence administratives doivent absolument être garanties. S'affirmant comme des acteurs économiques à part entière, les consommateurs sont donc devenus plus exigeants en termes d'informations.

## **2. L'évolution de l'intercommunalité**

Le paysage institutionnel s'est modifié et l'intercommunalité a complètement bouleversé les limites territoriales de la contractualisation. L'eau ignore les limites administratives, elle leur préfère bien sûr les dimensions géographiques et géologiques. L'intercommunalité permet d'atteindre une taille critique dans la négociation contractuelle. En somme, elle occasionne des économies d'échelle importantes, favorables *in fine* au consommateur. La confiance et la transparence locale sont de mieux en mieux perçues, contrairement à l'arbitraire étatique. La formule contractuelle, largement répandue, encourage la confiance collective. Par ailleurs, je rappelle que la nouvelle législation sur l'aménagement du territoire prévoit la mise en place des structures d'agglomération et de pays. Ces espaces pourront devenir de nouveaux partenaires de la contractualisation sur l'eau.

De toute évidence, l'organisation à venir du territoire permettra aux partenaires financiers tels que les agences, les régions ou les départements de traiter avec un nombre d'interlocuteurs plus limité, dans le cadre d'un périmètre plus pertinent. La planification et la programmation pluriannuelle vont s'en trouver améliorées considérablement.

La démarche de concertation et de contractualisation comporte donc de nombreux aspects positifs. Les contrats permettent de mettre en œuvre des investissements cohérents et évitent le saupoudrage des crédits. Les objectifs d'amélioration et les échéances sont fixés de façon réaliste et les prévisions financières à court terme sont assurées.

Toutefois, quelques contraintes apparaissent sur les différents contrats instaurés par les agences de bassin. Certes, l'extension d'une politique

contractuelle représente une sécurité pour l'agence, mais elle engendre également des difficultés dues au succès de la formule. Dans de nombreux cas, l'engagement pluriannuel mobilise une très grande partie de ses crédits, limitant ainsi les marges de manœuvre de l'établissement.

En somme, un contrat ne peut se concevoir sans confiance et sans respect des engagements. Il ne peut donc pas se passer de financements garantis et de règles du jeu stables. Il ne faudrait pas que l'Etat s'illustre par des manquements aux contrats qu'il a cosignés.

La taxe générale sur les activités polluantes par exemple, apparue tout d'abord comme une rationalisation des taxes antérieurement perçues par l'ADEME, a rapidement été comprise comme un impôt supplémentaire, assis sur des bases environnementales et affecté à autre chose que l'environnement. Les citoyens ont manifestement été trompés par cette disposition. La seconde dérive, plus récente, concerne la suppression de la redevance d'assainissement dans le calcul du coefficient d'intégration fiscal pour les seules communautés de communes, réduisant ainsi leur dotation globale de fonctionnement.

En somme, j'estime dangereux de faire transiter 10 à 12 milliards de francs de redevances par le budget de l'Etat dont on connaît l'ampleur du déficit : le risque de dilution des fonds est bien réel. Cela hypothéquerait l'efficacité du système de contractualisation mis en place depuis des années.

Le bilan de la contractualisation est globalement satisfaisant, cependant les outils restent perfectibles. Chacun doit veiller à la bonne marche du procédé et à la préservation de la pérennité des financements. Là encore, la décentralisation doit demeurer l'objectif majeur. Je crains que le projet de loi gouvernemental ne conduise à une recentralisation de la politique de l'eau, d'autant plus dangereuse qu'elle avance masquée.

#### ***D. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ACTEURS SANS MANDATS DE LA GESTION DES FLEUVES ET DES RIVIÈRES***

**19. Intervention de M. Bernard CAZEAU**, sénateur de la Dordogne, premier vice-président de l'Association française des établissements publics territoriaux de bassin

Les fleuves et les rivières de France constituent des entités géographiques, économiques et sociales dont la préservation et la mise en valeur nécessitent l'application d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection. Cette politique doit être élaborée en fonction des six objectifs suivants : garantir la sécurité des personnes, protéger les

équilibres biologiques et écologiques, préserver les sites et paysages fluviaux, mettre en valeur le patrimoine, développer les activités économiques et sociales liées à l'eau, enfin favoriser la recherche et l'innovation sur les ressources propres aux cours d'eau.

De très nombreux instruments sont à notre disposition afin d'optimiser la gestion de ces fleuves et rivières. Toutefois, il s'avère souvent très délicat de manier ces différents outils de façon pertinente, d'autant plus qu'il faut également les mettre en cohérence à l'échelle des bassins hydrographiques. Soulignons à ce titre que nos structures administratives s'avèrent peu ou mal adaptées à une gestion de l'eau par bassin.

En outre, on constate un relatif désengagement de l'Etat dans la gestion du domaine public fluvial, notamment dans le cadre des contrats de Plan. On peut également regretter que les agences de l'eau soient plus intéressées par les ressources en eau plutôt que par la gestion des fleuves. Pour pallier ce manque de politique globale, les collectivités territoriales se sont organisées spontanément et ont tenté d'apporter des réponses concrètes aux problèmes posés :

- les communes et leurs groupements se sont fortement investis depuis de longues années tant dans l'alimentation en eau potable que dans l'assainissement ;
- les départements investissent considérablement dans le domaine de l'assainissement qui constitue une de leurs priorités ;
- les régions ont engagé, plus récemment, des actions de restauration et de mise en valeur des rivières.

Face à ces initiatives, le besoin de coordination des différents acteurs devient indispensable. C'est pourquoi les régions, les départements et certaines communes se sont regroupés au sein d'Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB). Ces groupements, au nombre d'une vingtaine, sont devenus les véritables acteurs publics de la gestion des cours d'eau. En définitive, le caractère interrégional et interdépartemental de leurs actions permet d'assurer une approche globale des entités hydrographiques et hydrogéologiques présentes sur les bassins versants.

Ces établissements interviennent pour définir les bases d'une nouvelle gestion des cours d'eau. Celle-ci doit nécessairement passer par une redéfinition des équilibres entre les différents usages de l'eau et par une détermination des modalités d'organisation qui nous permettront de mettre en œuvre une gestion plus réfléchie. Cette fonction ne peut s'exercer que de façon décentralisée et je rejoins là les grands axes de la directive cadre qui ont été évoqués au cours de la matinée.

Par ailleurs, je propose qu'en complément de cette nouvelle loi sur l'eau, soit bâtie une loi sur les fleuves et les rivières, à l'instar des lois sur la montagne ou le littoral. Celle-ci permettrait de construire un vrai projet collectif pour les cours d'eau de notre pays.

## ***E. POUR UNE RELANCE DE LA POLITIQUE DES SAGE***

**20. Intervention de M. Yves CORTES**, président de la Commission locale de l'eau du SAGE de la Mayenne et de la Commission « Finances et programmation » du comité de bassin Loire-Bretagne

Les SAGE, outils de planification locale instaurés par la loi sur l'eau de 1992, concernent actuellement 15 % du territoire : 49 sont en cours d'élaboration tandis que 2, seulement, sont en phase de mise en œuvre.

Cette procédure intéressante est en voie d'essoufflement. En effet, après un vif essor constaté au cours des premières années qui ont suivi leur création, on observe actuellement un ralentissement la mise en place de cette procédure.

Cet essoufflement de ces schémas d'aménagement résulte notamment des difficultés rencontrées au cours de leur élaboration. En effet, la longueur, la lourdeur et la complexité de la procédure, d'une part, un cadre technique, financier et juridique mal défini, d'autre part, tendent à décourager les acteurs locaux et à pénaliser les efforts entrepris par ceux qui souhaitent s'investir réellement dans une démarche pourtant saluée par tous pour son intérêt.

### **1. Une démarche complexe**

En phase d'instruction, des délais moyens de trois ans sont actuellement requis pour déboucher sur les délimitations de périmètres et les constitutions de CLE. La phase d'élaboration, par ailleurs, exige des délais de trois à cinq ans selon le niveau de connaissance initial et l'importance des problèmes à résoudre. En somme, la procédure dure en moyenne six à sept ans et peut dépasser la décennie.

### **2. Un cadre technique, financier et juridique mal défini**

En phase d'élaboration du SAGE, on peut constater un certain nombre de dysfonctionnements, liés principalement aux trois problématiques suivantes :

- La prise en charge effective des travaux des CLE qui ne disposent pas de moyens techniques, financiers et juridiques propres, d'où la nécessité d'une structure porteuse assumant la maîtrise d'ouvrage des études ainsi que les dépenses de fonctionnement de la commission.
- Le manque de souplesse de la procédure est également une source de difficulté considérable. Le quorum, par exemple, avec sa règle des 2/3, est souvent difficile à obtenir. Le SAGE dont j'ai l'honneur de présider la CLE concerne ainsi trois régions, cinq départements et 292 communes : il est très difficile de rassembler autant d'acteurs dispersés au sein d'un territoire aussi vaste.
- Enfin, il faut noter le problème de confusion entre commissions locales de l'eau et communautés locales de l'eau. La CLE n'est pas un EPTB.

Concernant la phase de mise en œuvre, où le seul retour d'expérience est celui de la Drôme, il est attendu une garantie de la mise en œuvre des objectifs des SAGE sur les moyen et long termes, par un accroissement des moyens financiers et une contractualisation pluriannuelle des financements.

Trois ans après son colloque consacré aux « élus à la rencontre des SAGE », le Cercle français de l'eau a engagé au cours de l'été 2000 une analyse critique de l'avancement actuel des SAGE afin de rechercher des voies d'amélioration. Cette réflexion s'est appuyée sur un questionnaire qui a été adressé à tous les présidents et animateurs de CLE, ainsi qu'aux acteurs principaux de sept SAGE sélectionnés pour leur représentativité et leur degré d'avancement. Les seize propositions ayant retenu l'intérêt des acteurs locaux concernent trois principaux points :

- Tout d'abord, ils souhaitent obtenir des aides préférentielles pour les phases d'élaboration et de mise en œuvre. Ces aides proviendraient des agences de l'eau et de l'Etat à partir du FNSE.
- Par ailleurs, ils demandent une réduction des délais d'instruction, d'élaboration et d'approbation. Cette réduction permettrait notamment de réaliser un SAGE au cours d'un mandat électoral.
- Enfin, ils proposent de promouvoir des actions d'animation, de sensibilisation et de communication avec les acteurs locaux dans le souci pédagogique de réinscrire la rivière et les milieux aquatiques au cœur de la vie sociale et économique.

Bien entendu, l'existence préalable d'une procédure de concertation et de contractualisation ainsi que d'une structure porteuse représentative ou encore d'un EPTB constitue un atout non négligeable au lancement de l'opération.

En outre, un guide pratique pourrait être rédigé à l'attention des élus, précisant le comportement, la place et le rôle des acteurs de la CLE, d'une part, puis les aspects juridiques, réglementaires, financiers, qui sont les outils d'application du SAGE, d'autre part.

L'ensemble de ces propositions est destiné à améliorer le contexte d'élaboration et de mise en œuvre des SAGE. Les mesures envisagées permettraient d'assouplir et d'accélérer le déroulement d'une procédure jugée longue, complexe et rigide, bien qu'intéressante, par de nombreux acteurs de l'eau. L'élaboration d'une nouvelle loi sur l'eau constitue une opportunité pour intégrer ces dispositions.

En conclusion, je propose aux présidents et animateurs de CLE de se rassembler au sein d'une association nationale structurée en six zones correspondant au six bassins des agences de l'eau et qui pourrait s'intituler l'Assemblée des commissions locales de l'eau de France (ACLEF), afin de confronter les points de vue, y échanger les expériences respectives et y réaliser des économies d'échelle avec, par exemple, la création d'un logo commun. Cette association constituerait également un interlocuteur privilégié de la direction de l'eau du ministère de l'environnement, en ces temps d'élaboration d'une nouvelle loi.

**M. Jacques OUDIN** - Je souhaiterais revenir sur les problèmes de l'intégration fiscale et de la dotation globale de fonctionnement des nouvelles communautés. Il serait bon que l'ensemble des parlementaires reconnaisse aux communautés de communes les mêmes avantages qu'aux communautés d'agglomérations et urbaines au moment de l'intégration fiscale. Un groupe de travail a été constitué avec quelques-uns des parlementaires appartenant au Comité des finances locales et le ministère de l'Intérieur. Nous espérons pouvoir présenter prochainement des propositions d'amélioration à ce sujet.

**M. Pierre HERISSON** - Un traitement équitable de l'ensemble des communautés me paraît être un véritable élément de progrès. Par ailleurs, je souhaiterais relancer le débat sur la question de la TGAP en rappelant que lors des débats parlementaires initiaux, il avait été affirmé que jamais elle n'aurait d'autre objectif que le rassemblement des taxes sur la pollution. La réalité fut

bien différente. Nous devons désormais exiger que la recette et la dépense soient affectées.

**M. Hugues GEIGER**, conseiller régional d'Alsace, président de l'APRONA - Je constate que les SAGE sont extrêmement lourds et délicats à mettre en œuvre. Du reste, nous ne disposons en Alsace que de très peu de moyens pour mener cette procédure. Suite à ce constat, la nécessité de dégager des moyens budgétaires supplémentaires m'apparaît de plus en plus forte. Seuls ces moyens permettront à la loi française d'être en cohérence avec la directive européenne.

Il me semble que la loi sur l'eau pourrait constituer le commencement d'une réelle décentralisation. A ce titre, nous pourrions engager une réforme constitutionnelle appliquée à l'eau. L'environnement pourrait être un excellent moyen d'initier une démarche décentralisée cohérente avec les dispositions européennes. En effet, le principe de subsidiarité joue à plein dans le domaine environnemental.

**M. Gérard SAUMADE** - Certes, les problèmes de gestion environnementale sont complexes. Toutefois, on ne les résoudra pas en créant sans cesse de nouveaux organismes et de nouvelles institutions. De toute évidence, le département est aujourd'hui le niveau territorial privilégié de la solidarité. Pourtant, d'aucuns annoncent la mort du département, anéanti par les communautés d'agglomérations ou encore par les Pays. Seule la conception républicaine des problèmes politiques, c'est-à-dire l'application du principe de péréquation, peut nous fournir des éléments de réponse. En effet, la République doit rester le bien de tous sur l'ensemble du territoire.

**M. Bernard BARRAQUE**, directeur au CNRS - La France est pour le moment en avance en ce qui concerne la directive cadre. En effet, cette dernière n'indique pas à quel niveau territorial les districts hydrographiques doivent être organisés. Je rappelle que la France est actuellement découpée en six groupes de bassins. Cependant, ce niveau de gestion n'est pas suffisant. Voilà pourquoi se développent des actions nouvelles de gestion intégrée au niveau des établissements publics de bassin ou encore au niveau local du SAGE.

Je souhaiterais revenir sur la notion de subsidiarité. Selon moi, il est clair que nous ne devrions pas plier les agences à la constitution française mais adapter ce texte pour que les agences deviennent constitutionnelles sans transformation préalable. Il suffisait de créer une nouvelle catégorie, parallèlement aux redevances pour service rendu et aux impositions de toute nature, afin de permettre aux redevances des agences de l'eau d'exister en tant que telles.

De plus j'ajouterai que le discours sur les instruments économiques me semble inadapté au domaine de l'eau. En effet, il est évident que les économistes influencent les instances européennes et le gouvernement français pour orienter la politique de l'eau vers une dimension plus économique.

Personnellement, j'estime que les marchés de l'eau ne donnent pas de résultat satisfaisant. Quant à l'écotaxe incitative, ce n'est pas un système efficace. En revanche, les agences ont permis un processus d'apprentissage collectif considérable et un abaissement significatif du prix de l'eau à long terme. Le financement des objectifs communautaires pose un véritable problème. Comment va-t-on parvenir à dégager les 500 milliards de francs nécessaires ? C'est le seul vrai débat. Je crois qu'il ne faut pas oublier que la France est déjà en procédure d'infraction pour non-application de la directive sur les eaux résiduaires urbaines. Désormais, nous devons réfléchir à des moyens de financement durables et appropriés.

**Mme Sophie TREMOLET** - Il ne faut pas tout miser sur les instruments économiques. Toutefois, on ne peut pas ignorer le comportement du consommateur. Il est important de sortir de l'unique logique de l'investissement. Il n'est pas toujours nécessaire de mobiliser des budgets considérables. Il faut également minimiser les pertes. C'est uniquement en responsabilisant et en confrontant le consommateur au coût réel du service de l'eau que nous parviendrons à l'inciter à modifier son comportement.

**M. Jacques OUDIN** - Au sein du Cercle français de l'eau, nous travaillons selon trois orientations. Tout d'abord, nous encourageons la circulation d'information sur l'eau, trop souvent lacunaire. Ensuite, nous estimons qu'il est nécessaire de faire participer la population aux décisions sur l'eau. Enfin, nous sommes convaincus de la nécessité des investissements. Eux seuls permettront de répondre aux besoins actuels afin respecter les objectifs européens.

**Mme Sylvie MAYER**, conseiller régional Ile-de-France - De toute évidence, de nombreux investissements vont s'avérer nécessaires. Toutefois, il me semble que nous devrions les envisager autrement. En effet, nous raisonnons sur les investissements comme s'ils devaient être financés sur une seule génération. Peut-être devrions-nous chercher des instruments de financement à plus long terme. A ce titre, ne peut-on pas impliquer davantage les systèmes bancaires et d'assurance ?

**M. Jacques OUDIN** - Votre remarque est particulièrement intéressante, d'autant plus qu'il était initialement prévu qu'un intervenant de DEXIA-Crédit Local de France, partenaire du Cercle français de l'eau, vienne s'exprimer sur ce sujet. Il est vrai qu'une nouvelle ingénierie financière doit être lancée. Les équipements financés au nom de la politique de l'eau sont des équipements de long terme. Ils méritent un mode de financement approprié.





## V. LA DÉCENTRALISATION, QUELLE GESTION LOCALE DE L'EAU ET DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ?

**21. Intervention de M. Jacques PELISSARD**, député du Jura, président de la commission « Environnement » de l'Association des maires de France (AMF)

La décentralisation est incontestablement l'un des thèmes majeurs des débats relatifs à la politique de l'eau. Elle constitue l'un des fondements de notre culture française, mais elle est également le pivot de la nouvelle directive cadre européenne. Malgré ces ancrages forts, la décentralisation est aujourd'hui soumise à un certain nombre d'inquiétudes.

- **Processus d'étatisation de la gestion de l'eau**

Il est vrai que la redevance pose aujourd'hui un problème de constitutionnalité. Toutefois, la solution proposée par l'avant-projet de loi sur l'eau ne me paraît absolument pas satisfaisante. Je suis opposé au principe d'étatisation de la fixation de ces redevances. Selon ce principe de fonctionnement, le Parlement se trouverait en position de voter les règles relatives aux assiettes et au recouvrement et les agences n'auraient plus qu'à fixer les taux dans une fourchette déterminée. Les programmes pluriannuels, leur durée, les plafonds des recettes, les montants maximaux des dépenses et les objectifs prioritaires seraient, dans ces conditions, déterminés par le Parlement et non plus par les agences. Ces dispositions risquent de remettre en cause les mécanismes de fonctionnement de celles-ci puisqu'elles ne pourront plus adapter les redevances aux travaux nécessaires. Je souhaite que les instances de bassin puissent encore adapter les taux, les assiettes et les zonages des redevances.

- **Risque de recentralisation**

L'avant-projet de loi du 15 juin pose trois types de problèmes.

La liberté contractuelle des communes, tout d'abord, est mise à mal. Un rôle trop important est accordé au Haut Conseil de l'Eau, notamment en

termes juridictionnels. Cette instance, qui pourrait exiger la renégociation, voire la résiliation, d'un contrat, entraînerait une insécurité juridique manifeste pour les collectivités. **Donner un pouvoir quasi-juridictionnel à cette nouvelle structure constitue une remise en cause dangereuse de la décentralisation.**

Par ailleurs, les modalités de gestion des services de l'eau seraient modifiées avec l'encadrement de la partie fixe de la facture d'eau. Jusqu'à présent, les coûts fixes supportés par les services ne sont répercutés sur l'utilisateur qu'à hauteur de la moitié. Avec cette modification législative, les coûts fixes ne pourraient plus être répercutés. De plus, seuls les propriétaires de résidences secondaires seraient avantagés par un système de facturation proportionnelle.

Enfin, la généralisation des compteurs d'eau individuels est une disposition problématique. Elle risque en effet de faire basculer sur le service de distribution la charge des impayés. Cette disposition limite, une fois de plus, la liberté des collectivités locales.

**22. Intervention de M. Ambroise GUELLEC**, ancien ministre, président du Comité de bassin Loire-Bretagne

Le caractère éminemment recentralisateur de l'avant-projet de loi sur l'eau risque de poser de lourds problèmes aux gestionnaires des institutions de bassin et aux collectivités qui assument le service public de l'eau et de l'assainissement.

L'avant-projet de loi sur l'eau affiche deux grands objectifs :

- assurer, tout d'abord, la transparence et la démocratie que les présidents des institutions de bassins et les élus n'auraient apparemment pas réussi à instituer. Toute avancée en ce sens serait positive, même si nous considérons n'avoir en aucune façon démerité.

- réformer le régime des redevances, et notamment soumettre celles-ci au contrôle du Parlement, afin de les rendre conformes à la Constitution. **Si des adaptations peuvent effectivement apparaître pertinentes, nous considérons que le dispositif des redevances institué par la loi de 1964 est, pour l'essentiel, satisfaisant en l'état.** De surcroît, l'encadrement étroit du fonctionnement des agences de l'eau par le Parlement, prévu dans l'avant-projet de loi, conduirait à dépouiller les comités de bassin de leurs responsabilités. N'ayant jamais été un chaud partisan d'une transformation des agences de l'eau en EPIC, je finirais cependant par m'y rallier, si telle pouvait être l'alternative au projet de texte en cours d'élaboration.

Par ailleurs, je souhaite vous exprimer mon opposition catégorique à la création du Haut Conseil des services d'eau et d'assainissement. Cette institution me paraît correspondre à une mise sous tutelle étroite des collectivités territoriales. **Incontestablement, elle met à mal la liberté contractuelle des communes, c'est-à-dire leur possibilité d'exercer leur libre choix.**

La mise en place de ce Haut Conseil pose, en outre, un vrai problème de financement. Je précise que le texte ne prévoit pas de solliciter le budget de l'Etat mais d'utiliser les redevances des agences pour assurer le fonctionnement du Haut Conseil, à travers le Fonds National de Solidarité pour l'Eau. Il s'agit, en l'occurrence, d'une confusion des genres difficilement admissible.

Par ailleurs, la tarification sociale risque de soulever d'importantes difficultés lors de sa mise en œuvre, puisqu'aucune modalité n'a été définie, notamment quant à son financement. Comment assurer le service gratuit à un certain nombre de nos concitoyens ? **De plus, si l'objectif initial s'avère louable, il peut entraîner une déresponsabilisation des usagers bénéficiant de la gratuité des services.**

En revanche, j'adhère complètement à la rédaction de l'article 14 de l'avant-projet de loi concernant la prise en compte de l'eau et de l'assainissement dans le coefficient d'intégration fiscal des communautés de communes. Prévue dans la loi Chevènement pour ce qui concerne l'assainissement, cette disposition avait été malheureusement supprimée par amendement. Cette mesure nous offre une formidable perspective de construction de l'intercommunalité.

**23. Intervention de M. Marceau LONG**, président de l'Institut de la gestion déléguée, vice-président honoraire du Conseil d'Etat

Je souhaite évoquer avec vous le cadre juridique dans lequel opèrent les collectivités locales et qui détermine leurs rapports avec les consommateurs. Je rappelle que les lois de décentralisation de 1982 ont accordé aux différentes collectivités locales une grande liberté contractuelle. Cette loi leur permettait de rechercher le type de contrat qui correspondait le mieux à leurs problèmes concrets à la consommation locale d'eau. **Cette loi de décentralisation a ainsi donné lieu à une multiplicité de montages contractuels. Ils ont certes été critiqués depuis, cependant ils ont la plupart du temps suscité des réponses ingénieuses et appropriées.**

Aujourd'hui, les exigences du consommateur sont plus fortes, les normes européennes plus strictes, elles imposent une hausse des financements

requis. Ce besoin de financements supplémentaires a ainsi poussé les collectivités locales à rechercher de nouvelles solutions pour s'acquitter de leur mission. L'intercommunalité est notamment un moyen parmi d'autres d'accroître la dimension des collectivités et de renforcer leur capacité de négociations.

La floraison de ces nouveaux contrats a donné lieu à quelques abus et a engendré des interventions législatives. Cependant, l'appréciation de ces réformes n'a pu être établie sérieusement qu'après quelques années. Nous disposons maintenant de quelques résultats, notamment grâce à l'étude menée par le laboratoire de l'ENGREF en 1988 sur un panel de 582 collectivités locales. **En cinq ans**, même si le nombre global de contrats renégociés s'est finalement avéré assez faible, de l'ordre de 5 %, **le prix payé au délégataire a baissé en moyenne de 9 % et la durée moyenne des contrats a été ramenée de 17 à 11 ans**. Le pourcentage de non-reconduction des contrats s'est élevé à 8 %. Bien entendu, le droit de la concurrence n'a pas pour finalité d'engendrer des changements perpétuels, mais de favoriser une saine compétition entre producteurs au bénéfice des consommateurs.

Les lois récentes ont bousculé la répartition traditionnelle des contrats. Aujourd'hui, le critère de la rémunération est la clé de la répartition entre marché public et délégation de service public. On qualifie de délégation, le contrat dans lequel la rémunération du co-contractant est substantiellement assurée par le résultat de l'exploitation. **La délégation peut être reconnue comme telle dès lors que l'exploitant supporte une proportion significative du risque**.

Il reste encore des incertitudes concernant la qualité de l'eau. Si les raccordements sont réalisés pour la quasi-totalité des usagers de l'eau et si la consommation reste constante, le risque subsiste sur la qualité de l'eau distribuée. Les objectifs de qualité peuvent être mesurés par des critères de performance.

**Des indicateurs pourraient constituer des critères d'appréciation chiffrés et précis de la qualité du service fourni. Les résultats obtenus pourraient conditionner une part de la rémunération du délégataire ou du concessionnaire**, en donnant lieu à des amendes ou des stimulants sous forme d'intéressement. Ces indicateurs de qualité pourraient servir de base naturelle à une régulation des services d'eau. En effet, je suis favorable à une régulation par le contrat et les indicateurs plutôt qu'à celle d'une autorité institutionnelle. Je tiens ainsi à exprimer des doutes sur la valeur du Haut Conseil tel qu'il prévu par la proposition de loi. La régulation par les contrats pourrait être régie, non par une autorité administrative dite indépendante, mais par une sorte « d'autorité de sages », qui centraliserait et diffuserait des données qualitatives

et quantitatives et pourrait harmoniser les manières d'agir par des conseils et des guides.

**24. Intervention de M. Patrick FEVRIER**, adjoint au directeur de l'eau au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement

La ministre de l'Aménagement du territoire mène, depuis le printemps 1998, une série de consultations sur le projet de réforme de la politique de l'eau. Ce projet compte quatre objectifs majeurs :

- Engager une réforme des redevances des Agences de l'eau afin de les rendre plus compréhensibles, plus équitables et plus conformes au principe du « pollueur payeur ».
- Clarifier les missions du service public de l'eau et de l'assainissement. Cet objectif implique une meilleure transparence, notamment en matière de facturation. Il vise également à prendre un certain nombre de mesures de régulation du marché de l'eau pour éviter certaines dérives.
- Réaliser la transcription de la directive cadre européenne.
- Proposer un certain nombre d'améliorations sur la gestion décentralisée de l'eau.

La concertation avec les différents partenaires a conduit à faire évoluer le projet et enrichir la réforme. A cet égard, la proposition initiale de donner un pouvoir d'injonction en matière de contrat au Haut Conseil a été retirée. Des discussions sont également en cours pour mieux prendre en compte un certain nombre de charges fixes réelles dans la facture d'eau, notamment pour les communes touristiques.

D'aucuns déclarent que le projet comporterait des dispositions allant à l'encontre des acquis de la décentralisation. Le projet a, au contraire, été bâti pour être en cohérence avec les lois de décentralisation, les principes de notre constitution et les bases de la politique communautaire.

**Le projet de réforme, tout d'abord, permettra de consolider les agences de bassin.** La directive cadre consacre le district hydrographique et les différents outils d'intervention français : en somme elle reconnaît les acquis des lois décentralisatrices de 1964 et de 1992. De ce fait, la transcription française du texte européen consiste simplement à adapter les acquis de la politique française de gestion par bassin aux exigences de la directive cadre. Ceci implique d'une part d'appliquer aux deux bassins du Nord-Est la notion de districts internationaux et, d'autre part, de renforcer la

consultation du public, notamment dans le cadre des SDAGE. Le projet de loi propose également d'inscrire les principaux objectifs de qualité européens dans le champ des SDAGE.

Par ailleurs, l'inconstitutionnalité du système des redevances des agences de l'eau a empêché, depuis vingt-cinq ans environ, toute correction et toute adaptation aux besoins d'aujourd'hui. La réforme vise ainsi à renouveler le contrat social reliant les instances de bassin et les redevables. **Ce contrat reposant sur l'existence d'une fiscalité, il est normal que les règles d'assiettes et d'encadrement des redevances soient votées par les Parlementaires élus au suffrage universel.** Les instances de bassin conservent l'essentiel de leur rôle actuel : préparer et adopter les programmes pluriannuels d'intervention, décider des conditions d'aide et voter les taux de redevance. Enfin, elles gardent la responsabilité des schémas directeurs. Le projet de loi prévoit ainsi un équilibre entre les prérogatives normales du Parlement et les responsabilités décentralisées des instances de bassin.

**D'autre part, le projet de réforme vise également à améliorer la responsabilité des élus locaux dans la gestion de l'eau et à élargir, sur certains sujets, leur pouvoir d'initiative.** Je rappelle ainsi que la politique française de l'eau est traditionnellement décentralisée. Elle compte déjà différents niveaux de solidarités (niveau intercommunal, départemental ou encore régional). Sur le plan communal, la réforme va notamment clarifier le cadre contractuel entre le service et l'utilisateur. Elle va permettre de mettre en œuvre une tarification plus équitable et de mieux appliquer le principe de récupération des coûts. Enfin, elle a pour ambition d'amener les élus locaux à mieux anticiper la dépréciation du patrimoine.

L'expérience du terrain nous a également démontré la nécessité d'ouvrir aux collectivités territoriales un certain nombre de compétences facultatives supplémentaires. Cette disposition a pour but de les aider à mieux exercer leurs responsabilités.

En conclusion, je tiens à rappeler que le projet de loi est encore à l'étude. Il répond à la fois aux impératifs du contrôle démocratique de l'impôt, dans le respect des missions des instances de bassin consacrées par la directive cadre, et au souhait d'aider les élus locaux dans l'exercice de leur responsabilité.

**25. Intervention de M. Josy MOINET, président de la Fédération nationale des communes concédantes et régies**

J'aimerais, dans un premier temps, vous livrer mon avis concernant le contexte institutionnel français dans lequel ce nouveau texte va être voté.

La loi Chevènement conduit à une modification de notre paysage institutionnel et administratif. Par ailleurs, le projet de loi solidarité et renouvellement urbains va bientôt être adopté définitivement. Ce texte, qui favorise notamment l'instauration de l'abonnement individuel à l'eau potable dans les immeubles collectifs, constitue un sujet de préoccupation. Enfin, le projet de loi sur l'eau et la mise en œuvre des directives européennes apportent quelques éléments nouveaux.

**Il me semble que personne ne s'est encore interrogé suffisamment sur la capacité des collectivités locales à appliquer simultanément l'ensemble de ces textes. En effet, la complexité des textes et la multiplicité des contraintes réglementaires ne rendent pas la maîtrise de la gestion de l'eau très aisée.**

Notre Fédération estime indispensable la mise en place d'une régulation respectant l'autonomie des collectivités locales et se montre favorable à la création du Haut Conseil. Aujourd'hui, les collectivités locales sont isolées face aux grands opérateurs et aux administrations nationales et européennes. La complexité de cette situation appelle l'intervention d'une instance du type « Haut Conseil », à condition, bien entendu, qu'on ne confonde pas ce conseil avec une sorte d'autorité de régulation telle que celle mise en place pour les télécommunications ou l'électricité.

Le Haut Conseil pourrait constituer l'interlocuteur unique privilégié de tous les élus impliqués dans la gestion de l'eau. Il pourrait également répondre aux besoins d'informations et d'expertise en matière de gestion des services. Par ailleurs, il pourrait disposer d'indicateurs de performances permettant d'effectuer des comparaisons et de contribuer à une sorte d'auto-régulation. Toutefois, il ne doit pas être doté de pouvoirs juridictionnels et doit conserver comme principal objectif l'accroissement et la mise à disposition d'informations auprès des collectivités locales. Les conflits de compétences entre les différentes instances nationales -Conseil de la Concurrence, tribunaux administratifs- doivent absolument être évités.

D'autre part, il me semble important que la loi sur l'eau ne réglemente pas de façon détaillée les conditions de fonctionnement des services d'eau et d'assainissement, en particulier les modalités de tarification. La pleine responsabilité de cette question doit relever des élus locaux. A cet égard, il est permis de s'interroger sur les raisons pour lesquelles certaines associations de consommateurs réclament un plafonnement de la partie fixe de la facture d'eau.

Enfin, j'estime que la réforme des agences de l'eau est nécessaire. Je pense que la possibilité d'une modification constitutionnelle ne doit pas être envisagée sur un tel sujet. De toute évidence, le projet de loi cherche à simplifier le système de calcul des redevances, mais il reste beaucoup à faire.



Force est de constater que les redevances dépendront encore d'estimations forfaitaires difficiles à expliquer aux usagers.

**En conclusion, le projet de loi sur l'eau ne saurait, en aucune manière, porter atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales.**

**26. Intervention de Mme Claude BESSIS, secrétaire de branche agences de l'eau SNE-CFDT**

Je tiens à intervenir au nom de l'ensemble des personnels de l'environnement. Il nous semble que traiter le sujet de la gestion locale de l'eau et de l'assainissement n'a de sens que si cette gestion s'inscrit dans une politique publique globale cohérente. **Or les politiques publiques de gestion de l'eau sont aujourd'hui inadaptées.**

Ainsi, une réforme à la hauteur des enjeux devrait permettre une mise en cohérence de l'ensemble des actions publiques dans le domaine de l'eau. **Elle devrait également encourager l'ensemble des services déconcentrés et des établissements publics à mener une gestion globale par bassins versants respectueuse des équilibres naturels** au lieu de privilégier une logique d'équipement. Enfin, une réforme d'ampleur permettrait une participation plus équitable de tous les acteurs de l'eau aux efforts de lutte contre la pollution.

Les objectifs sont clairs : **la loi doit parvenir à faire de l'eau potable domestique un bien accessible à tous au moindre coût, mais elle doit également réduire l'impact agricole sur la quantité et la qualité des eaux.**

Nous avons mené, au sein du SNE-CFDT, une réflexion importante sur l'ensemble de ces sujets et sur l'avant-projet de loi gouvernemental. **Ce projet manque d'ambition.** Il occulte notamment le rôle de l'Etat dans la politique de l'eau et des milieux aquatiques. Ainsi, une réforme limitée aux agences de l'eau revient à ne traiter qu'une partie subsidiaire de la question. **La multiplicité des services de l'Etat compétents dans le secteur de l'eau constitue, en soi, un des facteurs majeurs de blocage.** La politique de l'eau ne sera efficace et cohérente que si l'Etat joue son rôle central. **La réorganisation des services de l'Etat est aujourd'hui inévitable à tous les niveaux et ceci constitue un préalable.**

Par ailleurs, concernant la redevance de production domestique et le prix de l'eau, les propositions de réforme ne garantissent pas la transparence des coûts vis-à-vis de l'utilisateur. La redevance étant acquittée par le service

d'assainissement, nul ne sait comment l'utilisateur pourra appréhender à son tour l'efficacité environnementale de la gestion du service et l'application du principe « pollueur payeur ».

Certes, l'application du projet de loi en l'état lèverait quelques ambiguïtés institutionnelles. Toutefois, elle ne permettrait aucune avancée en termes de transparence, de simplicité ou même de démocratie. **Je crains que ce texte n'aboutisse qu'à une recentralisation insidieuse de la gestion de l'eau, ignorant les principes de la démocratie locale.**

**27. Intervention de M. Alain CHOSSON**, secrétaire général adjoint de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV)

Je ne souhaite pas exprimer un point de vue catégoriel, mais vous livrer plutôt un certain nombre de considérations relevant de l'intérêt général.

- **Cadre administratif de gestion de l'eau**

Sur le plan du cadre administratif de gestion de l'eau, il faut rechercher la zone géographique la plus pertinente pour organiser une gestion locale de l'eau. Ce périmètre doit également permettre la mise en œuvre du principe de péréquation ainsi que l'harmonisation des pratiques et des tarifications. Les consommateurs ne comprennent plus aujourd'hui la disparité des tarifs appliqués d'une commune à l'autre, *a fortiori* dans le cadre de structures intercommunales.

La notion de réalité des coûts me paraît être un autre point fondamental. La CLCV souhaite que les consommateurs puissent disposer de davantage de données concernant la justification économique des coûts annoncés à chaque étape du cycle de l'eau. L'ambiguïté du double-rôle opérateur-régulateur des collectivités locales plaide pour une autorité indépendante de régulation au niveau national.

Par ailleurs, le consommateur est complètement captif dans le cadre des marchés de services publics. **Même si la transparence a globalement progressé, nous voyons se développer des monopoles locaux multiservices à la place de monopoles monoservices ou monoénergies.** Ces états de fait ont des incidences concrètes sur la transparence de gestion et de tarification. Nous demandons que le nombre de délégation que peut obtenir un groupe industriel au sein d'une même zone géographique soit limité.

L'état général de dégradation de la ressource et des milieux nous préoccupe également fortement. La CLCV a toujours soutenu le principe des agences de l'eau, notamment dans les périodes où elles pouvaient être menacées, mais elle a également attiré leur attention sur la nécessité de la prévention qu'elles n'ont pas suffisamment prise en compte. Malgré toutes les politiques contractuelles, les investissements réalisés et les engagements de bonnes pratiques, les résultats sont peu satisfaisants. L'efficacité des investissements publics en la matière doit être examinée.

- **Participation active des consommateurs**

Les consommateurs sont satisfaits de constater qu'on souhaite désormais les informer et les consulter davantage. Cependant, il faut rappeler qu'ils sont également très attachés au respect constitutionnel de l'administration territoriale. Bien entendu, les associations de consommateurs ne militent pas pour la recentralisation des processus de décision. Toutefois, elles regrettent que les collectivités territoriales n'aient jamais créé, malgré l'obligation légale de 1992, les commissions consultatives locales. Il est essentiel de créer au niveau local, au plus près des consommateurs, un lieu permanent d'échanges et de confrontations. Ces commissions devraient également être systématiquement consultées pour avis avant que certaines décisions ne soient prises (projets d'investissements, de modification du service et des prix, présentation du rapport annuel du maire). Pour cela, le budget du service de l'eau doit financer le fonctionnement des commissions et le droit à une expertise indépendante pour les associations.

Les associations de consommateurs n'exigent pas une renationalisation de la politique de l'eau. Cependant, elles souhaitent que soient bien distinguées des notions aussi diverses que le respect de la liberté de gestion des communes et la gestion locale d'une part, la pratique du chacun pour soi d'autre part. **Dans le secteur marchand, les associations de consommateurs parviennent à négocier avec des entreprises privées des accords-cadres et des contrats-types. Pourquoi, en revanche, ne parviennent-elles pas à de tels accords dans le domaine de l'eau alors qu'il s'agit d'une mission de service public ?** La définition d'un certain nombre de clauses types nationales permettrait de garantir et rééquilibrer les droits et obligations de chacun des intervenants et des consommateurs.

La CLCV souhaite que les conditions d'accès à l'eau et que les structures de tarification soient clarifiées. Ces conditions doivent permettre à tous les citoyens d'accéder à l'eau et à l'assainissement sans discrimination et sans devoir passer par des dispositifs de marquage social. Si certains usagers potentiels sont exclus pour cause de revenu, le problème doit être pris en charge par la solidarité nationale, non par la solidarité entre consommateurs.

- **Modalités de facturation de l'eau : partie fixe/variable**

Un certain nombre d'enquêtes annuelles engagées sur le terrain, portant sur environ 15 millions d'usagers, permet d'observer tous les types de prix de l'eau. Quelle que soit la taille de la commune, qu'elle soit grande ou petite, touristique ou non, que la ressource soit éloignée ou de proximité, que des investissements aient été engagés ou non, il existe à la fois des communes qui ont choisi de conserver une partie fixe et d'autres qui y ont renoncé. Je précise que les communes qui ont choisi de ne pas établir une partie fixe ne sont pas plus mal gérées que les autres. Le choix d'instaurer une part fixe est uniquement déterminée par volonté politique. **Ce ne sont donc pas les raisons économiques qui justifient le maintien de la partie fixe des factures. Les consommateurs seront donc certainement très sensibles à ce que le projet de loi supprime celle-ci de la facture.**

**28. Intervention de M. Daniel CAILLE**, président du Pôle Eau de Vivendi, président du Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement

L'avant-projet de loi a déjà été profondément modifié et il est destiné à évoluer encore beaucoup. Personne ne conteste la nécessité d'une loi, ne serait-ce que pour les redevances et les programmes des agences de bassin. Par conséquent, nous avons tout intérêt à élaborer des propositions constructives. Puisque la directive européenne doit être retranscrite dans le projet de loi français, il est nécessaire de l'intégrer plus beaucoup fortement au cœur du texte et qu'il constitue le titre premier de cette loi. Il serait bon que la future loi ait la même force et la même clarté que celles de 1964 et 1992.

Le projet pourra ainsi mieux répondre aux préoccupations des Français. Il devra notamment remédier à un certain retard des investissements mais aussi rassurer les consommateurs quant à la qualité de l'eau, notamment en ce qui concerne les pollutions diffuses.

En outre, je souhaiterais formuler deux observations concernant la gestion locale.

- Tout d'abord, je précise que mon avis est plutôt partagé sur les missions envisagées du Haut Conseil. Il est clair que celui-ci devra prendre garde à ne pas s'ingérer dans la libre administration des communes, à travers notamment un pouvoir d'expertise alors que la collectivité locale peut aujourd'hui l'exercer directement. En outre, il ne faut pas non plus que les compétences de ce Conseil chevauchent celles d'autres autorités de contrôle. Enfin, personnellement, il me

semble indispensable que ce Haut Conseil soit doté d'une compétence sur la qualité des eaux. Je ne vois pas pourquoi son rôle devrait être limité à la gestion des coûts et des indicateurs de performance des services.

- Par ailleurs, quelques mesures spécifiques méritent d'être précisées. Les propositions concernant la définition de la part fixe/variable de la facture d'eau ainsi que la notion d'abonnement individuel des locataires de logements collectifs posent un certain nombre de problèmes. **Il me semble que la future loi n'a pas pour mission de descendre à ce niveau de détail. Elle doit, en priorité, s'attaquer à la réforme des institutions de bassin et retranscrire en droit français le contenu de la directive cadre.** Les questions spécifiques pourront être traitées ultérieurement.

Pour conclure, je tiens à souligner que le Haut Conseil pourrait être un vrai espace de parole qui est nécessaire au métier de l'eau. Mais nous sommes aujourd'hui très critiques sur certains points. Il faut donc participer à l'évolution de ce texte afin de faire en sorte que cette loi soit l'équivalent de celle de 1992 et, si possible, du même niveau que celle de 1964.

**M. Jean-François ROBERT**, Maire de Viabon - La suppression de la part fixe de la facture me paraît extrêmement dangereuse. Comment fixer le prix de l'eau sur un territoire où 50 % des logements sont des résidences secondaires ?

**M. Patrick FEVRIER** - Je rappelle que le principe en matière de tarification de l'eau a été fixé en 1992. Le prix de l'eau est, depuis cette date, calculé en fonction de la consommation. En outre, cette loi de 1992 prévoit les conditions de fixation de la part fixe, en tenant compte notamment des communes soumises à des fortes fluctuations de population saisonnière. La future loi a pour objectif de mieux définir cette part fixe, en intégrant, bien entendu, un certain nombre de charges réelles. De toute évidence, il ne serait pas normal que les communes touristiques fassent peser l'essentiel du prix de l'eau sur leur population permanente.

**M. Alain CHOSSON** - Le code des communes autorise le budget général à abonder le service de l'eau pour les communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants. Ce seuil pourrait être revu à la hausse pour les petites communes touristiques afin de soutenir les investissements correspondant aux surdimensionnements liés à l'activité touristique qui génère des revenus, tout comme les résidents secondaires contribuent pleinement à la fiscalité locale tout en n'utilisant que partiellement les équipements permanents.

**M. Daniel CAILLE** - La part fixe de la facture d'eau est encore trop variable. Elle devrait désormais représenter 20 à 25 % de la facture globale de l'eau. Je crois que nous ne devons pas nous illusionner, la suppression de la part fixe entraînera une augmentation du prix de l'eau. Or les petits consommateurs ne sont pas les plus défavorisés. Mais, les mécanismes d'aide à la personne existent déjà - je précise qu'il ne s'agit pas de la gratuité de l'eau - il n'est donc pas nécessaire d'envisager des abonnements ou des tarifications complexes.

**M. Emmanuel ADLER**, Directeur ACONSULT - Je souhaiterais revenir sur la question de l'intercommunalité. Sous la pression des nouvelles réglementations en matière d'eau et d'assainissement, les investissements requis vont être de plus en plus élevés. La future loi sur l'eau prendra-t-elle en compte la nécessité d'investir sur des échelles territoriales plus étendues ?

**M. Patrick FEVRIER** - **L'intercommunalité fonctionne relativement bien en matière d'assainissement. En revanche, elle est *a priori* insuffisante en matière de gestion des services d'eau potable. Le grand nombre de captages rend l'opération d'intégration intercommunale plus coûteuse et difficile.** Le ministère de l'environnement plaide pour que le coefficient d'intégration fiscal intègre à la fois les termes relatifs à l'eau potable et à l'assainissement. Cette proposition ne fait pas l'unanimité et se trouve actuellement sujette à débats.

**M. Yves CORTES** - La part fixe de la facture d'eau recouvre essentiellement les amortissements des investissements qui ont été réalisés. Or, dans les secteurs ruraux, un certain nombre d'abonnés bénéficient, en parallèle, de forages privés. Sollicitant peu le réseau public quand leurs forages produisent suffisamment d'eau, ces personnes participent peu aux amortissements, alors que leur propre raccordement a nécessité des investissements. Dans de tels cas, le maintien de la part fixe trouve tout son intérêt.

**M. Hugues GEISER**, Conseil régional d'Alsace, Président de l'APRENA - Pourquoi ne peut-on pas appliquer ce qui existe pour l'air au secteur de l'eau ? Il devrait exister une structure d'échanges, d'information et de propositions. Quels sont les moyens de collecte des données sur l'eau ?

**M. Patrick FEVRIER**- Un certain nombre d'instances ont la responsabilité de fournir des données sur l'eau. **L'Etat considère que la production d'informations constitue une de ses missions.** Il s'agit de l'un des principaux objets du Fonds national de solidarité sur l'eau. Il est

notamment nécessaire au niveau national de rendre compte à l'Union européenne de l'application des directives communautaires. Bien entendu, ce rapport est permis par la production nationale d'un certain nombre de données. Par ailleurs, il est également de la responsabilité des agences de l'eau de produire également un certain nombre de données sur l'eau concernant leur bassin hydrographique. Enfin, tous les niveaux de collectivités peuvent fournir des données afin de répondre à des besoins locaux. Malgré ces quelques éléments, il est clair que nous devons encore faire des efforts pour améliorer la collecte et la diffusion de ces données.

## SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA JOURNÉE

**29. Intervention de M. Gérard SAUMADE**, député de l'Hérault, président du groupe d'études sur l'eau à l'Assemblée nationale

La problématique de l'eau est aujourd'hui une des questions majeures de notre société. Elle engendre également l'un de ses paradoxes les plus puissants. Il y a encore quelques années, l'eau et l'air étaient des biens gratuits. **Puis, l'avènement de notre civilisation technique les a transformés en de véritables biens marchands. Désormais, l'eau est devenue un bien « rare », c'est-à-dire une denrée économiquement coûteuse.**

Ce changement de dimension a été entièrement porté par notre société contemporaine.

Malgré sa grande richesse, cette société vit aujourd'hui la difficulté de devoir gérer et apprécier la valeur de ses ressources en eau, pourtant considérée depuis toujours comme un élément gratuit et sans valeur.

Il me semble important de reconnaître que les élus locaux ont eu à gérer presque seuls cette inversion de situation. Les communes, les collectivités locales et les départements ont dû investir de façon à ce que l'eau potable soit distribuée sur tout le territoire. Il est, bien entendu, regrettable que la création en 1945 d'Electricité de France n'ait pas été accompagnée de la création concomitante d'une entité Eau de France. Je rappelle en effet que la création d'EDF a permis l'électrification de tout le territoire en appliquant partout le même prix du Kilowatt. EDF a ainsi démontré les vertus de la République en répartissant, avec homogénéité, le bien collectif sur l'ensemble de la Nation... **Il est donc regrettable que l'Etat n'ait pas accordé cette même chance à la distribution nationale de l'eau. Pourquoi l'entité Eau de France n'a-t-elle jamais été créée ? L'Etat a, sans aucun doute, beaucoup craint cette problématique et a préféré laisser les collectivités locales gérer seules les ressources nationales en eau. Bien entendu, cette gestion locale a entraîné des inégalités de traitement considérables sur l'ensemble du territoire.**

La répartition de l'eau est donc à la fois un problème d'ordre technique et juridique, mais il pose également des questions sur le plan politique. C'est dire que nous abordons tous cette question en conservant en mémoire nos principes et éventuellement nos préjugés. Le colloque de ce jour



nous a ainsi permis d'en débattre. Je tiens donc à remercier Jacques Oudin pour l'organisation d'une telle manifestation et pour la qualité de ses invités.

Comment présenter la synthèse des débats ? Il me semble que l'on peut distinguer deux catégories d'observations. Les interventions de ce jour nous ont permis en effet de dégager quelques éléments de consensus, mais également de mettre en lumière des aspects plus polémiques.

### **Quelques éléments de consensus...**

Je crois au préalable que, de façon très consensuelle, **les intervenants souhaitent que l'avant-projet de loi ne soit pas encore soumis au vote du Parlement**. Tous s'accordent pour reconnaître que ce projet a évolué depuis ses débuts, mais tous espèrent également qu'il évoluera encore. **Il serait extrêmement dangereux que, sur une question de cette ampleur, les parlementaires et le gouvernement ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un certain nombre d'éléments centraux**. Les acteurs de notre vie politique ne doivent pas consacrer la scission séparant les parties urbaines et rurales de notre pays : la République doit rester le bien de tous.

Sur quels éléments les intervenants sont-ils parvenus à trouver un accord ?

- L'eau, tout d'abord, est considérée comme un patrimoine national. Sa gestion peut être déléguée aux collectivités locales, aux Agences de Bassin ou encore à des entreprises privées, par voie de délégation. **Toutefois, il est clair pour tous que l'eau doit rester la propriété collective de la Nation**.

- Par ailleurs, il semble important à tous les intervenants d'assurer la cohérence entre la loi nationale et les directives européennes, en particulier la directive cadre adoptée en septembre. Au-delà des textes, l'eau peut ainsi servir de ciment à la construction européenne. **Le véritable européen n'est-il pas en effet celui qui permet la coordination entre les Nations ?** A ce titre, il me semble justement que l'on pourrait amorcer, sur la thématique de l'eau, l'organisation des relations entre le patrimoine national et celui d'une autre nation. Nous envisageons par exemple, au sein de ma région, le transfert d'une partie de l'eau du Rhône vers la Catalogne espagnole. En somme, une Nation qui accorde à une autre Nation européenne une partie de son propre patrimoine contribue très symboliquement à la construction européenne.

- D'autre part, il me semble important de signaler que **tous les intervenants s'accordent sur l'application du principe « pollueur payeur »**. Certes, les différents pollueurs doivent être distingués. Toutefois, si cette pollution est effectivement d'origine agricole dans certaines régions, elle est, dans beaucoup d'autres, d'origine purement urbaine. L'application du principe et la répartition de la taxation doivent donc être réfléchies.

- Les intervenants ont également relevé **le principe selon lequel « l'eau doit payer l'eau »**. Il me paraît évident que l'eau ne doit pas être seule à payer pour les politiques qui lui sont consacrées. **La Nation doit également concéder un effort considérable, a fortiori si l'on considère l'ampleur des investissements nécessaires.**

- Enfin, tous les intervenants réclament **une protection forte de la qualité de l'eau**. La multiplication actuelle des captages individuels est un phénomène dangereux. Il devient impossible, dans de telles conditions, de protéger l'eau efficacement. Certes, le coût de l'eau peut sembler considérable. **Pourtant, il est tout à fait indispensable que le prix de cette eau soit déterminé par une part fixe importante.** Elle correspond à la contribution de l'ensemble des citoyens et garantit notre principe de solidarité sociale.

### **...Mais des divergences encore fortes**

Deux problématiques spécifiques sont pourtant soumises à controverse.

- **La question de l'agriculture, tout d'abord, engendre des difficultés considérables, en particulier en matière d'irrigation.** Ce procédé étant indispensable à l'agriculture moderne, *a fortiori* dans les pays de soleil, **il est injuste de le taxer trop considérablement.** En effet, les agriculteurs ne devraient pas payer l'eau au même prix que les consommateurs. **C'est un problème économique fondamental.**

- La conception de l'organisation de la gestion est un second point de débat. Je constate avec plaisir que tous les intervenants ont plaidé aujourd'hui la cause de la décentralisation. La fixation des redevances par le Parlement ne me paraît pas dangereuse. Elle pourrait même avoir un effet positif si elle était maîtrisée par le Parlement dans une perspective d'aménagement du territoire.

En somme, nous devons tous souhaiter que la fixation des prix par le Parlement favorise une meilleure péréquation territoriale. **Nous devons remédier au plus vite à une situation qui fait que les régions les plus pauvres sont encore celles qui paient l'eau le plus cher.**

Enfin, il me semble que nous devons tous accepter de fournir un effort citoyen en faveur de cette loi. La France n'est pas composée de communautés mais bien d'un ensemble de citoyens... Espérons qu'ensemble nous parviendrons à faire de la loi sur l'eau un élément de démocratie au cœur de notre République.

## CLÔTURE DU COLLOQUE

### 30. Intervention de M. Jacques OUDIN

L'eau a été définie comme patrimoine commun de la nation dans la loi de 1992. Cette loi et celle de 1964 ont toutes deux été votées à la quasi unanimité par le Parlement. **Il n'y a donc aucune raison a priori pour que l'élaboration de la nouvelle loi ne fasse pas l'objet d'un même consensus républicain.** L'environnement national et européen s'est néanmoins beaucoup transformé depuis le vote de la dernière loi. Aujourd'hui, les questions sont multiples : nous devons nous interroger sur les ambitions, le type de cohérence et les moyens que nous allons accorder à la politique de l'eau.

Pour rester synthétique, je formulerai cinq constats et je tâcherai de présenter cinq axes fondamentaux de cohérence que nous recherchons.

1. Tout d'abord, **le bilan environnemental est peu satisfaisant dans le domaine de l'eau.** Si l'état des grands corridors fluviaux semble se stabiliser ou s'améliorer, il n'en est pas de même du réseau secondaire, du « petit chevelu » et du littoral dont la qualité s'avère préoccupante sur certains secteurs. Une politique volontaire et ambitieuse de reconquête de la qualité de l'eau me paraît nécessaire.

2. Ensuite, il faut reconnaître que **la France a accumulé des retards d'investissements considérables** face aux objectifs et contraintes fixés au niveau européen. Certes, les investissements ont crû et ils ont été accompagnés d'une forte hausse du prix de l'eau. Toutefois, un délai de vingt ans au moins sera nécessaire pour respecter les exigences communautaires, en suivant le rythme d'investissement actuel. Seules 38% des agglomérations concernées par l'échéance du 31/12/1998 de la directive « eaux résiduaires urbaines » sont jugées conformes. En outre, les besoins chiffrés s'élèvent à 500 milliards de francs : 350 pour les travaux neufs et 150 pour l'entretien et le renouvellement.

3. Par ailleurs, **les changements du paysage économique imposent d'adapter le système législatif dans le domaine de l'eau.** Les pratiques agricoles ont évolué, de nouvelles substances chimiques sont apparues et les exigences de la consommation se sont également renforcées.

4. Du reste, **l'opinion publique est aujourd'hui davantage sensibilisée aux enjeux environnementaux que par le passé.** Les consommateurs sont devenus très exigeants sur la qualité de l'eau qui leur est

distribuée. Ils s'intéressent également de près au coût de leur facture et à sa lisibilité. Enfin, ils veillent à la préservation du patrimoine aquatique. En outre, cette prise de conscience généralisée se traduit par la médiatisation croissante de tous les dysfonctionnements en matière environnementale. A ce jour, il paraît donc nécessaire d'associer davantage les citoyens aux prises de décision. La directive cadre européenne se prononce également en faveur de cette disposition. Cependant, personne n'a encore souhaité indiquer les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire cet objectif.

5. Enfin, il paraît clair que **le système de redevances doit être mis en conformité avec les dispositions constitutionnelles**. Le principe est inattaquable, toutefois je reste sceptique sur les conséquences qui peuvent en résulter. De toute évidence, gouvernement et instances parlementaires doivent se concerter davantage sur ce sujet, afin qu'un accord puisse être défini.

Pour être efficace et cohérente, la future loi sur l'eau devra s'inscrire pleinement dans le cadre des orientations fixées par les directives européennes. La transcription du texte communautaire dans le droit français devra s'attacher **à reprendre cinq axes de cohérence majeurs** :

1. Tout d'abord, nous devons parvenir à **maintenir un juste équilibre entre décentralisation et centralisation**.

Bien entendu, personne ne remet en cause le principe d'unité de la République. Néanmoins, les modes de gestion ont évolué : les citoyens et les collectivités ont acquis un rôle majeur. Ils souhaitent mener une gestion adaptée aux contraintes locales. Il va de soi que nous pouvons nous réjouir du rôle conféré au Parlement. **Pourtant, nous rejetterons cette disposition si elle cède le véritable contrôle des redevances au ministère des Finances.**

Par ailleurs, le système décentralisé des agences doit être impérativement préservé. Leur action est appréciée par les élus locaux, à tel point qu'ils sont devenus des défenseurs farouches des agences de l'eau. Certes, la décentralisation peut être cadrée par certaines institutions. Toutefois, si nous créons de nouveaux organismes, leur rôle, leur composition et leur mode d'intervention doivent être clairement précisés. A cet égard, si une instance de régulation s'avère nécessaire dans le domaine de l'eau, les missions et le rôle à confier au Haut Conseil restent à débattre.

2. Ensuite, il faut **instaurer un recours plus systématique à l'analyse économique** afin d'étudier les incidences financières des réformes envisagées sur les secteurs concernés et pour déterminer leur influence sur le financement ultérieur de la politique de l'eau.

L'article 5 de la directive nous engage à recourir à l'analyse économique pour optimiser le couple coût-efficacité et pour calculer au plus près la récupération des coûts. Or le projet de loi sur l'eau ne prévoit pas d'avancée significative dans ce domaine. De plus, le bilan actuel de l'évaluation et de l'analyse économique dans ce secteur accuse un réel retard. Le tableau général de nos connaissances mérite d'être amélioré, tant pour l'évaluation des besoins, des répercussions des modifications des redevances et des flux financiers.

3. Par ailleurs, il convient de **conserver une certaine mutualisation des finances de l'eau**. Certes, les pollueurs doivent être les payeurs lorsqu'ils sont bien identifiés. Mais ce principe doit être appliqué dans son contexte social, économique et environnemental, notamment en référence à l'article 9 de la directive cadre.

4. Nous devons également **préserver l'autonomie et les capacités d'intervention des instances de bassin**. Elles doivent en particulier conserver leur liberté de choix et d'orientation en fonction des contraintes du terroir, seule garante d'une gestion de l'eau concertée et acceptée de tous. Les grandes orientations peuvent être fixées au niveau national, mais les débats d'orientations locales doivent se tenir au niveau des différents bassins afin de respecter les spécificités locales.

5. Enfin, il est impératif de **promouvoir une politique d'investissements efficace**.

Il n'y aura pas d'investissement dans le domaine de l'eau si la capacité financière des Agences de l'eau n'est pas maintenue. De même, les collectivités doivent être encouragées à poursuivre leurs actions dans le domaine de l'eau, qu'il s'agisse des régions, des départements, des communes ou des structures intercommunales. Ce soutien passe nécessairement par un développement de la contractualisation. Enfin, il devient nécessaire de mieux cerner les besoins en matière d'investissements afin d'optimiser et planifier les actions à entreprendre. Le principe « l'eau paye l'eau » doit être également clarifié ; les évolutions qu'a connu la TGAP de par le passé suscitent quelques craintes à cet égard.

Pour conclure, je souhaiterais formuler quelques observations sous forme de propositions :

– **mieux connaître** : observer et évaluer l'état actuel, les objectifs et les moyens ;

– **mieux informer**, c'est le rôle des collectivités, mais aussi des entreprises ;

– **mieux agir** pour maintenir les capacités d'intervention des agences, mieux répartir les ressources, développer la contractualisation et accélérer l'achèvement des SAGE,

– **mieux légiférer** pour mieux appliquer les directives européennes.

Le débat d'aujourd'hui précède les discussions parlementaires. Je pense qu'il pourra les enrichir. Je souhaite que cette loi soit un texte d'apaisement, de dynamisme et d'avancées, non de conflit. Elle doit préserver l'autonomie des collectivités locales, l'efficacité des structures locales telles que les agences de l'eau et permettre à tous les concitoyens de bénéficier d'une eau et d'un environnement de qualité.

**31. Intervention de M. Jean-François COLLIN**, directeur de cabinet, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Le Gouvernement ne cherche absolument pas à diviser ou à alimenter les conflits avec ce projet de loi sur l'eau. **Au contraire, il souhaite qu'un débat positif puisse être instauré.** La loi sur l'eau en cours de préparation va constituer une pierre supplémentaire à un édifice déjà existant. Bien entendu, les précédentes lois de 1964 et de 1992 ne sont pas remises en cause. **Elles sont simplement complétées et mises à jour.**

Voilà déjà trois ans que le ministère est engagé dans le processus de dialogue et de concertation autour de la future loi. Il s'accorde encore quelques semaines, nécessaires et profitables, avant de dégager les termes d'un accord et finaliser l'élaboration du texte.

Quels sont les objectifs et la philosophie du texte ?

Le Gouvernement a, bien entendu, fixé plusieurs objectifs au texte de loi en préparation.

- Tout d'abord, il souhaite réaffirmer et **préciser le contenu de la notion de service public de l'eau et de l'assainissement.**

L'eau, en tant que bien nécessaire à la vie, ne peut pas être traitée comme un bien de consommation quelconque. **Elle est en outre une ressource naturelle dont la loi de 1992 fait un élément du patrimoine commun de la Nation.** La spécificité de l'eau doit se traduire dans un certain nombre d'actes et de dispositions législatives. Le fait de considérer que l'eau relève du service public comporte en effet plusieurs conséquences. Par exemple, les conditions de garantie d'accès de tous à l'eau potable doivent être prévues, quels que soit le lieu géographique ou la situation sociale du citoyen. De même, il faut mettre en place

une facturation de l'eau aussi proportionnelle que possible au volume d'eau consommé afin de limiter les gaspillages. La loi de 1992 a déjà instauré ce principe général, l'existence d'une part fixe ne relevant que d'une tolérance vis-à-vis de cette règle. **Les conditions d'établissement de la part fixe doivent donc être encadrées très précisément par la loi.**

Par ailleurs, **le bon fonctionnement du service public de l'eau doit être assuré grâce à l'exercice de la démocratie locale, c'est-à-dire du débat local ouvert et transparent.** Chacun d'entre nous doit être en mesure de comprendre et s'approprier les questions liées au service public de l'eau et de l'assainissement. Enfin, les outils d'une meilleure régulation du système doivent être définis. Ils pourront l'être par le Haut Conseil dont les pouvoirs doivent être précisés. En effet, on peut attendre de cette instance qu'elle devienne un véritable outil de transparence, de connaissance et d'information pour l'ensemble des partenaires de l'eau.

- Ensuite, la loi a pour ambition de **réformer le régime des redevances.**

La redéfinition du système des redevances ne remet absolument pas en cause l'existence des agences de l'eau. Au sein du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, nous sommes attachés à ces institutions. Elles ont largement démontré leur pertinence au cours des années. **Nous souhaitons plutôt conforter leur existence et améliorer l'efficacité de leur travail.** La loi a ainsi pour objectif de donner une assise constitutionnelle aux ressources dont ces agences bénéficient aujourd'hui.

Nous souhaitons également **renforcer l'efficacité du système mutualiste des agences.** Pour y parvenir, le gouvernement a décidé de rendre les redevances des agences incitatives à la réduction des pollutions. Les redevances ne doivent pas être uniquement conçues comme un moyen d'alimenter le budget de ces dernières. Elles doivent être considérées elles-mêmes comme un élément de mise en œuvre du principe « pollueur payeur ».

**La loi n'envisage pas de diminuer le niveau des ressources des agences,** c'est-à-dire leurs capacités d'intervention. Ces ressources ne seront donc ni augmentées ni abaissées. Toutefois, le maintien des ressources ne signifie pas pour autant le maintien des équilibres actuels. **La charge doit être redistribuée plus équitablement.** Il n'est pas normal que les usagers domestiques contribuent comme actuellement à près de 90 % au budget des agences de l'eau. Supprimer le coefficient de collecte, rendre redevables les services d'assainissement pour la pollution domestique, créer de nouvelles redevances telles que celle assise sur les excédents d'azote, sont autant de mesures permettant de **mieux appliquer le principe pollueur-payeur et de répartir de manière plus équitable les contributions des différents usagers de l'eau.**

- Enfin, la loi doit préciser le rôle des uns et des autres dans la définition et la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Le Gouvernement ne souhaite pas remettre en cause les compétences des agences de l'eau et des Comités de bassin. **Ceux-ci doivent rester des espaces de débat et de concertation.** C'est toutefois au Parlement, détenteur de la légitimité que confère le suffrage universel, qu'il appartient de définir les grandes orientations de la politique nationale de l'eau. Les agences de l'eau ont quant à elles comme mission d'adapter ces orientations aux spécificités des bassins pour mettre en œuvre cette politique de l'eau.

Je souhaiterais répondre à un certain nombre de critiques formulées contre le projet de loi.

- Tout d'abord, **le texte est accusé de mal retranscrire voire de contredire la directive cadre sur l'eau.**

Cette critique me semble totalement infondée. C'est, à l'inverse, le texte européen qui s'inspire largement du modèle institué en France depuis des années, modèle qui n'est pas remis en cause par le projet de loi. **De nombreux principes définis par la directive existent ainsi déjà en France et seront confirmés dans le futur projet de loi.** La gestion intégrée par bassins versants, le principe de récupération des coûts sur l'utilisateur c'est-à-dire le principe selon lequel « l'eau paye l'eau », le principe « pollueur-payeur », sont autant d'éléments que la loi française reprend. En ce qui concerne la non affectation budgétaire des taxes telle que la TGAP que certains jugent contraire au principe de récupération des coûts, je voudrais signaler que cette expérience a notamment permis de multiplier par trois le budget du ministère de l'environnement en cinq ans et se traduit donc par un meilleur financement des politiques environnementales, et non l'inverse.

- Par ailleurs, je note que **l'avant-projet de loi suscite la crainte d'une recentralisation.**

Cette critique me semble tout aussi injustifiée. Le Haut Conseil n'est ainsi pas du tout conçu comme une instance de recentralisation de la politique de l'eau. Il permettra surtout de mettre à la disposition de tous les informations relatives à l'eau, son coût, son marché. Au contraire, ce Haut Conseil permettra de dégager les éléments d'un débat local et décentralisé plus riche que celui d'aujourd'hui, et aidera les collectivités locales dans les relations avec les compagnies délégataires.



Je rappelle également que **le projet de loi comporte un titre composé uniquement de mesures de décentralisation**, en particulier la création d'un domaine public fluvial décentralisé. Nous proposons également de donner des compétences accrues aux collectivités, qui le désirent, dans le domaine de l'assainissement non-collectif. Enfin, accorder au Parlement le pouvoir de se prononcer sur les grandes orientations de la politique de l'eau répond au besoin naturel d'une cohérence nationale dans ce domaine et ne saurait constituer une mesure recentralisatrice.

- Enfin, **d'aucuns craignent que cette loi anime une double guerre : géographique entre la campagne et la ville, catégorielle entre les différents types d'usagers.**

Le rééquilibrage des charges ne va pourtant pas être aussi redoutable que ce que l'on pourrait concevoir. **Si la loi est votée, elle aboutira à diminuer d'un milliard de francs par an environ la contribution pesant sur les usagers domestiques, à augmenter celle des industriels de 300 millions de francs et celle des agriculteurs de 700 millions de francs.** Je précise qu'il s'agit d'ordres de grandeur. Il est vrai que cette question alimente un profond débat. Pourtant, il me paraît important de rappeler que les agriculteurs représentent aujourd'hui 70 % de la consommation nette totale d'eau et ne contribuent qu'à hauteur de 1 % au budget des agences soit 100 millions de francs par an. Ils reçoivent en outre 1,1 milliard de francs par an des agences. Cette proportion ne me paraît pas justifiée d'autant plus que les agriculteurs sont les principaux responsables de pollutions coûteuses à résorber, telles que celles par l'azote et les produits phytosanitaires.

**Les usagers agricoles et l'ensemble de nos concitoyens payent aujourd'hui le prix d'une politique agricole conduite depuis trente ans qui a encouragé des pratiques peu respectueuses de l'environnement.** Les agriculteurs sont d'ailleurs les premières victimes de la dégradation des sols et de la qualité de l'eau. Ils ont donc tout intérêt à voir la politique agricole et la politique de l'eau se modifier. **Après cette réforme, la contribution des agriculteurs au budget des agences de l'eau pourrait ainsi passer de 1 à 8 % du total.** Ces chiffres démontrent que la proportionnalité rigoureuse entre importance des pollutions et montant des redevances, probablement irréaliste, n'a pas été recherchée.

**La concertation doit encore être poursuivie : elle seule permettra de parvenir à des solutions.** Les prochaines étapes du projet sont aujourd'hui relativement claires : **le projet de loi devrait être adopté en Conseil des Ministres en fin d'année. Il pourrait ensuite être discuté à l'Assemblée au mois d'avril 2001.** Je suis plutôt confiant quant à l'avenir de ce texte. Il est légitime et normal que le gouvernement soit interrogé sur ce projet. J'espère

que nous parviendrons au consensus, d'autant plus que cette loi est souhaitée et attendue par tous.