

N° 807

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 juillet 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le **bilan de l'application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques,***

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, *vice-présidents* ; MM. Alain Fouché, Jean-François Longeot, Gérard Miquel, *secrétaires* ; MM. Claude Bérít-Débat, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaj, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-François Rapin, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspart, Paul Vergès.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS	5
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE : AUX ORIGINES DE LA LOI DE 2006, L'EAU ET SON DROIT EN FRANCE	13
I. L'EAU EN FRANCE : UN HÉRITAGE HISTORIQUE, CULTUREL ET LÉGISLATIF ANCIEN	13
A. AUX ORIGINES DE LA GESTION DE L'EAU EN FRANCE : DU DROIT ROMAIN AUX CODES NAPOLÉONIENS	13
B. DROIT DE L'EAU AU TOURNANT DU XX^{ÈME} SIÈCLE : USAGES, SANTÉ PUBLIQUE ET HYDROÉLECTRICITÉ	14
1. <i>La loi de 1898 : une loi relative aux usages de la ressource</i>	14
2. <i>La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique</i>	15
3. <i>La loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique</i>	15
C. DE NOUVEAUX FONDEMENTS POUR LA POLITIQUE DE L'EAU : LA LOI DU 16 DÉCEMBRE 1964 VISE À PRÉSERVER LE PATRIMOINE COMMUN DE LA NATION	17
1. <i>Un double phénomène de consommation et de pollution croissantes qui plaide pour une approche alliant gestion quantitative et qualitative de l'eau</i>	17
2. <i>« L'eau paye l'eau » : le socle intangible de la nouvelle organisation de la politique publique de l'eau</i>	18
D. LES ANNEES 1970 ET 1980 : LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE DE PROTECTION DE LA NATURE ET DES MILIEUX	19
E. CONSECRATION DE L'EAU COMME PATRIMOINE : LA LOI DU 3 JANVIER 1992	19
1. <i>Vers une gestion « intégrée » de la ressource en eau</i>	19
2. <i>La mise en place de nouveaux outils</i>	20
F. LES ÉVOLUTIONS DE 2000 ET 2006 : DE LA DIRECTIVE CADRE EUROPÉENNE À LA LOI FRANÇAISE SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES	21
1. <i>Le droit européen de l'eau : la directive-cadre du 23 octobre 2000</i>	21
II. LA LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES DU 30 DÉCEMBRE 2006	25
A. L'AMBITION D'UNE « GRANDE LOI SUR L'EAU » DANS UN CONTEXTE DE CONTENTIEUX COMMUNAUTAIRE	25
B. UN OBJECTIF PRINCIPAL : ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA DCE ET DES OBJECTIFS COMPLÉMENTAIRES : REFONDRE LA POLITIQUE DE L'EAU EN FRANCE	25

C. LES AVANCÉES JURIDIQUES PERMISES PAR LA LEMA	26
DEUXIÈME PARTIE : BILAN ET PROSPECTIVE - DES AMÉLIORATIONS ATTENDUES	35
I. LA GESTION QUALITATIVE DE L'EAU	37
A. DES RÉSULTATS QUI NE REFLÈTENT PAS ASSEZ LES EFFORTS DÉJÀ MIS EN ŒUVRE.....	37
1. Le « thermomètre » permettant d'évaluer les résultats évolue tous les ans	37
2. Des moyens insuffisants pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par la DCE.....	39
3. Le principe de « l'eau paye l'eau » en danger.....	40
B. LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE : ALLER DU DOGMATISME AU DISCERNEMENT ET AU PRAGMATISME.....	40
1. La continuité écologique est un des critères du « bon état des masses d'eau ».....	40
2. De la théorie à la pratique : l'effacement des seuils ne doit pas être la solution de facilité	44
3. Revenir à la concertation et au cas par cas.....	46
4. Un classement des cours d'eau qui doit respecter la conciliation de tous les usages	47
5. Des contrôles mal acceptés	48
6. Les enjeux de la petite hydroélectricité	49
C. LES POLLUTIONS DIFFUSES.....	50
II. LA GESTION QUANTITATIVE DE L'EAU.....	52
A. LA CONSOMMATION EN EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT	53
B. LES USAGES AGRICOLES	54
1. Une mise en œuvre complexe des organismes uniques de gestion collective de l'eau en agriculture	54
2. Les stockages	59
3. Le cas particulier de la ressource en eau en zone de montagne	60
III. LES AUTORISATIONS UNIQUES POUR LES PROJETS SOUMIS À LA LOI SUR L'EAU : LA CHASSE AUX NORMES	61
IV. GOUVERNANCE ET PLANIFICATION	63
1. Une planification dont les outils sont à renforcer et à assouplir	64
2. Une représentation au sein des instances de bassin à équilibrer	65
3. Une compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI) à redéfinir	66
EXAMEN EN COMMISSION.....	67
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	83
DÉPLACEMENT DU 15 JANVIER 2016	87
I. VISITES EFFECTUÉES	87
II. PERSONNES ENTENDUES.....	87

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

I. GESTION QUALITATIVE DE L'EAU

Proposition 1 : Garantir le strict respect des directives européennes sans « surtransposition » française et fixer des objectifs réalistes, pragmatiques et stables, afin de pouvoir mesurer les progrès réels effectués en matière de politique de l'eau.

Proposition 2 : Interdire le prélèvement par l'État sur le fonds de roulement des agences de l'eau afin de garantir un financement stable de la politique de l'eau et d'atteindre les objectifs de qualité de l'eau fixés au niveau européen.

Proposition 3 : Supprimer l'extension des missions des agences de l'eau à la biodiversité terrestre. Le budget des agences de l'eau ne doit pas être utilisé pour financer la biodiversité terrestre, conformément au principe de « l'eau paye l'eau ».

Proposition 4 : Privilégier la recherche de solutions locales, associer l'ensemble des acteurs à la concertation (élus de la commune, syndicats de rivière, entreprises, associations, propriétaires de moulins et d'étangs et propriétaires riverains).

Proposition 5 : Favoriser les solutions au cas par cas, acceptables économiquement et socialement, ainsi que la combinaison de différentes techniques pour restaurer la continuité écologique ; inscrire les modifications de seuils dans le cadre d'actions plus globales de restauration du milieu aquatique dans son ensemble.

Proposition 6 : Compléter l'article L.214-17 du code de l'environnement, qui concerne les obligations relatives aux ouvrages, afin de préciser que le classement des cours d'eau en liste 2, c'est-à-dire dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs, doit permettre de concilier le rétablissement de la continuité écologique avec les différents usages de l'eau, et en particulier le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable.

Proposition 7 : Recentrer les interventions des agents de l'Onema sur des actions pédagogiques plutôt que sur la répression. On peut s'interroger sur l'utilité de conserver le port d'armes pour ces agents.

Proposition 8 : Les missions de conseil et de police de l'environnement devant être dissociées, retirer les missions de police de l'environnement des missions de la future Agence française pour la biodiversité ; mettre en place un corps spécifique de contrôle de l'application du droit de l'environnement.

Proposition 9 : Placer les sujets relatifs à l'hydroélectricité sous la tutelle de la direction de l'énergie et non celle de la direction de l'eau et de la biodiversité.

Proposition 10 : Mieux utiliser les moyens du fonds de garantie boues mis en place par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Proposition 11 : Renforcer les moyens dédiés à la protection des captages.

II. GESTION QUANTITATIVE DE L'EAU

Proposition 12 : Soutenir financièrement les collectivités pour lutter contre les fuites d'eau sur les réseaux d'eau potable et mettre en place un plan d'action visant à acquérir une connaissance plus approfondie de ces réseaux, rechercher et réparer les fuites ou renouveler les conduites.

Proposition 13 : Sécuriser juridiquement les organismes uniques de gestion collective (OUGC) en clarifiant les liens entre les OUGC et les irrigants.

Proposition 14 : Promouvoir le développement de contrats avec les agriculteurs pour prestation de services environnementaux.

Proposition 15 : Renforcer la présence des acteurs et professionnels concernés au sein des comités d'orientation des organismes uniques de gestion.

Proposition 16 : Renforcer l'implication des collectivités dans le pilotage des démarches de protection des captages.

Proposition 17 : Définir des plans d'action qui concilient protection de la qualité de l'eau et potentiel de production et qui prennent mieux en compte l'évaluation des risques (inondations, sécheresse, etc).

Proposition 18 : Favoriser la recharge des nappes phréatiques en dehors des périodes d'étiages ou lorsque la situation le permet.

Proposition 19 : Favoriser les retenues de substitution et collinaires avec la possibilité de remplissage dès lors que les niveaux d'eau sont suffisants ou excédentaires en période de crue.

Proposition 20 : Encourager la recherche en matière de techniques d'accroissement de la ressource en eau.

Proposition 21 : Réutiliser les captages d'eau potable abandonnés pour des usages non alimentaires (irrigation, arrosage public, etc.).

III. LES AUTORISATIONS UNIQUES POUR LES PROJETS SOUMIS À LA LOI SUR L'EAU

Proposition 22 : Simplifier les procédures de nettoyage des rivières et des fossés.

Proposition 23 : Raccourcir les procédures et alléger les contraintes d'autorisation de pompage, et de mise en œuvre des organismes uniques de gestion collective, notamment les obligations en matière d'études préalables pour l'obtention de l'autorisation unique de prélèvement.

Proposition 24 : Raccourcir les délais d'instruction pour les dossiers de création de réserves en eau et les sécuriser juridiquement.

IV. GOUVERNANCE ET PLANIFICATION

Proposition 25 : Revoir le contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en y intégrant notamment un volet prospectif sur l'anticipation au changement climatique et en les simplifiant.

Proposition 26 : Rééquilibrer la composition des instances de bassin sur la base d'une répartition prévoyant un tiers de consommateurs et associations, un tiers de collectivités et un tiers d'utilisateurs industriels et agricoles.

Proposition 27 : Reconnaître les propriétaires ruraux comme des acteurs environnementaux.

Proposition 28 : Attribuer la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) à l'État, aux régions ou aux agences de l'eau.

Madame, Monsieur,

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite « LEMA », fêtera fin 2016 ses dix ans. Au moment de son adoption, elle poursuivait **deux objectifs principaux** : moderniser le dispositif juridique de la gestion de l'eau, qui reposait sur les grandes lois sur l'eau du 16 décembre 1964 et du 3 janvier 1992 et atteindre les objectifs fixés par la directive-cadre du 23 octobre 2000, et notamment l'obligation de résultats pour atteindre le « bon état écologique des eaux » en 2015.

Comprenant **102 articles**, elle a notamment reconnu un **droit à l'eau pour tous**, réformé le **régime d'autorisation des installations ayant un impact sur l'eau**, modifié le régime dit « du débit affecté », réformé les **critères de « classement des cours d'eau »** pour préserver leur bon état écologique et celui des milieux aquatiques, introduit des dispositions pour **lutter contre les pollutions diffuses** dues à l'emploi des produits phytosanitaires, **réformé la gouvernance de l'eau**, créé des **redevances** pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvements sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacles sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique, mis en place **l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema)**, renforcé la portée juridique des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), amélioré la transparence de la **gestion des services d'eau et d'assainissement** ou encore modernisé **l'organisation de l'activité de pêche professionnelle en eau douce**.

Le Sénat avait été la première assemblée saisie de l'examen de ce projet de loi réformant la politique de l'eau, présenté par le Gouvernement 40 ans après la loi fondatrice du 16 décembre 1964 décentralisant la gestion de l'eau au niveau des bassins hydrographiques. Le rapporteur de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat, Bruno Sido, avait d'emblée identifié **trois enjeux majeurs**¹. Comment satisfaire à nos obligations communautaires en conciliant les différents usages de l'eau ? Comment parvenir au « bon état écologique de l'eau » en associant réglementation et redevances de bassin ? Comment conforter la définition territorialisée de la politique des agences de l'eau et assurer la pérennité de leurs ressources financières ?

¹ Rapport n° 271 (2004-2005) de M. Bruno SIDO, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 30 mars 2005

Les débats en séance publique avaient souligné **l'importance de ce texte pour les élus et les collectivités territoriales**, dont les responsabilités sont lourdes en matière d'eau potable et d'assainissement.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, votre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a considéré qu'il était naturel **que le Sénat se penche sur l'application de cette importante réforme**, sur l'impact qu'elle a eu sur les collectivités territoriales mais également sur les différents acteurs de la politique de l'eau et sur les difficultés qui sont apparues dans la mise en œuvre des changements et des principes portés par le texte. **Elle a ainsi nommé, le 30 septembre 2015, votre rapporteur pour lui présenter un rapport d'information relatif à l'application de la LEMA.**

Comme en 2006, votre rapporteur a pu se rendre compte, au fil de ses auditions et de ses déplacements, que l'eau constitue une ressource unique, au centre de nombreuses activités humaines (agriculture, industrie, tourisme, énergie, transports, pêche, etc.) et que **le cœur de l'action publique en matière de politique de l'eau se concentre aujourd'hui sur les potentiels conflits d'usages** entre ces différentes activités. Quelle hiérarchie faut-il donner à ces usages ? Quelle articulation faut-il leur trouver sur le terrain ? Comment y associer l'ensemble des acteurs ? Quelles difficultés concrètes et quels obstacles font le quotidien de ceux qui ont à mettre en œuvre les dispositifs juridiques imaginés et adoptés par le législateur ?

En outre, comme l'a très récemment mis en lumière le rapport d'information de la délégation à la prospective du Sénat intitulé « *L'eau, urgence déclarée* »¹, **l'eau est un élément essentiel de l'adaptation au changement climatique**, ce dernier ayant sur l'eau et sa gestion un impact quantitatif, qualitatif ainsi qu'un impact en termes de prix.

Dans ce contexte, **dix ans après le vote de la loi, le bilan de son application semble mitigé**. Votre rapporteur a perçu, au fur et à mesure de ses travaux, deux retours différents - sans être contradictoires - en interrogeant les différents acteurs concernés par la loi de 2006 : un constat très largement partagé d'**attachement aux grands principes posés par le texte et de l'équilibre de la loi** mais un **bilan unanimement plus contrasté quant à la mise en œuvre concrète** des différentes mesures contenues dans la loi.

De la simple incompréhension aux rapports conflictuels avec l'administration, un grand nombre de mesures posent aujourd'hui problème et semblent soit mal appliquées ou mises en œuvre en vertu d'une interprétation trop idéologique, soit trop complexes et floues juridiquement. Votre rapporteur a pu également constater que les situations peuvent être très différentes en fonction des territoires, ce qui montre la très grande

¹ Rapport d'information n°616 (2015-2016) fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective par MM. Henri TANDONNET et Jean-Jacques LOZACH, 19 mai 2016.

latitude donnée à l'interprétation de la loi par les services qui prennent les décisions locales.

En outre, si le contexte est à un encadrement communautaire de plus en plus important avec les risques de contentieux qu'il comporte, votre rapporteur s'est beaucoup interrogé sur les **risques d'un excès de « surtransposition » de la directive cadre sur l'eau**, qui impose aux États une logique de résultats, et non de moyens.

Dans ce cadre, votre rapporteur a identifié quatre grands pans de la loi au sein desquels persistent des difficultés, et qui pénalisent les acteurs directement impactés par celle-ci :

- la **gestion qualitative de l'eau**, dans le cadre des objectifs fixés par la DCE mais dont l'évaluation est faite à l'aune de critères de plus en plus exigeants, et avec notamment des tensions encore très présentes sur le terrain en ce qui concerne l'application du principe de continuité écologique, la préservation de l'eau potable avec le double dispositif des périmètres de protection (code de la santé publique) et des aires d'alimentation de captage (code de l'environnement) et les difficultés liées aux pollutions diffuses, oubliant la conciliation avec les activités économiques de ces territoires ;

- la **gestion quantitative de la ressource** avec notamment les conflits d'usages qui apparaissent conjoncturellement, la gestion collective des prélèvements, prévue par la LEMA qui mutualiser les droits d'eau par des organismes uniques de gestion ;

- la **simplification des procédures et l'allègement des normes** notamment dans le cadre des autorisations des installations « loi sur l'eau » (installations, ouvrages, travaux et aménagements) ;

- la **planification et la gouvernance**, avec notamment l'équilibre de la représentation des différents acteurs au sein des instances de bassin.

PREMIÈRE PARTIE : AUX ORIGINES DE LA LOI DE 2006, L'EAU ET SON DROIT EN FRANCE

Bien que 70 % de la surface du globe soit recouverte d'eau, **l'homme n'a à sa disposition sous forme d'eau douce qu'un peu moins de 1 % du volume total d'eau présent sur la Terre**, soit environ 0,028 % de l'hydrosphère. L'eau revêt ainsi une dimension originale, qui lui confère son unicité. Il s'agit, comme le rappelait récemment le député Michel Lesage, parlementaire en mission qui a remis un rapport en 2013 sur l'évaluation de la politique de l'eau, d'un bien qui « *n'est pas un bien comme les autres : indispensable à la vie, nécessaire à la quasi-totalité des usages économiques, c'est un bien commun qui doit pouvoir être utilisé par tous* »¹. L'eau et son usage ont traversé l'histoire, toutes les civilisations se sont intéressées à cette notion et ont cherché à la réglementer.

I. L'EAU EN FRANCE : UN HÉRITAGE HISTORIQUE, CULTUREL ET LÉGISLATIF ANCIEN

A. AUX ORIGINES DE LA GESTION DE L'EAU EN FRANCE : DU DROIT ROMAIN AUX CODES NAPOLÉONIENS

Le droit romain, déjà, organisait la gestion de l'eau, influençant en cela en grande partie le droit français que nous connaissons. Il classait l'eau selon différents régimes juridiques et faisait de cette ressource **une « res communae »**, une chose commune : selon ce régime, l'eau n'appartenait à personne et restait donc à l'usage de tous. Un des grands apports du droit romain a été **l'introduction d'une distinction entre cours d'eau domaniaux et non domaniaux**. Les eaux courantes étaient des biens communs, à l'exception des eaux navigables, administrées par l'État romain. À l'inverse, les eaux des sous-sols étaient des eaux privées.

C'est de ce régime que le code napoléonien s'est inspiré plus tard pour fonder le **régime de propriété de l'eau** en classant les rivières en deux catégories :

– les **rivières domaniales** qui constituent le domaine public fluvial, dont l'État et les collectivités territoriales sont propriétaires et tirent une obligation d'entretien limité aux travaux de maintien de la capacité naturelle d'écoulement ;

¹ Extrait du compte rendu de la Table ronde sur la gouvernance de l'eau, organisée par la Commission du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire de l'Assemblée Nationale, le 24 Juin 2015, p.2

- les **rivières non domaniales**, régies par le droit privé : le lit du cours d'eau appartient aux propriétaires riverains qui ont donc une obligation d'entretien régulier.

Leur usage devait être réparti entre usagers à travers des syndicats de rivières prévus par l'empereur.

Après l'Antiquité, le **Moyen-Âge** a marqué la **suprématie des seigneurs** sur ses vassaux et paysans : l'eau leur appartenait ; elle était soumise à leurs polices et éventuellement à leurs péages. Ainsi, les paysans disposaient d'un droit d'usage de la ressource mais ils devaient l'utiliser sur place et ils pouvaient voir leur seigneur se servir de son droit d'abus et d'usage.

Progressivement, sous la Renaissance, grâce à l'essor de la royauté, la propriété des grandes voies navigables est revenue dans le giron de l'État monarchique. On assiste à une **centralisation de la propriété de l'eau dans les mains de l'État**.

Les premiers grands textes modernes concernant le droit de l'eau sont les codes napoléoniens de 1804, dont certaines dispositions sont encore actuellement applicables.

B. DROIT DE L'EAU AU TOURNANT DU XX^{ÈME} SIÈCLE : USAGES, SANTÉ PUBLIQUE ET HYDROÉLECTRICITÉ

Le XIX^{ème} siècle se caractérise par un **fort développement de l'industrie en France et par une modernisation des villes**, à l'image des travaux du baron Haussmann à Paris. Néanmoins, de nombreuses épidémies sont recensées et **la qualité de l'eau devient un enjeu majeur de santé publique**. Plusieurs compagnies de distribution d'eau sont alors créées sous forme de concessions de service public, comme par exemple **la Compagnie générale des eaux en 1853** ou encore **la Société lyonnaise des eaux en 1867**.

1. La loi de 1898 : une loi relative aux usages de la ressource

La **loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux** peut être qualifiée de **première grande loi sur l'eau** : elle vise à **organiser les différents usages** qui se sont développés dans le contexte de la révolution industrielle. Pour la première fois, l'État intervient pour réglementer les usages par un **système d'autorisation « police des eaux »**. À travers cette loi, le législateur de l'époque a voulu consolider la jurisprudence antérieure tout en permettant d'atténuer le droit de propriété sur les eaux souterraines. Il a également

souhaité **renforcer la police de l'eau**, notamment grâce à l'article 11¹, qui énonce un retour de la compétence de l'État. Enfin, la loi met en place **un régime des eaux** définies comme les eaux de mer, les eaux dormantes, les eaux rurales et courantes et les eaux vives. Un statut juridique particulier est mis en place en fonction de chacun de ces types d'eau. Les eaux vives par exemple sont à la fois régies par le droit civil comme patrimoine de particulier mais également par le droit public en tant que biens hors du commerce.

L'objectif sous-tendu par cette première grande loi s'inscrit dans le cadre d'une **gestion pragmatique des usages de la ressource en eau**. Les principes sont novateurs mais visent avant tout le développement industriel, la sécurité, plutôt que des impératifs d'ordre écologique.

2. La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique

La **loi du 15 février 1902** marque un tournant vers la prise en compte de la santé publique dans la gestion de l'eau en France. Au nom de la santé publique, l'article 9 de la loi institutionnalise deux commissions : le conseil d'hygiène départemental et le comité consultatif d'hygiène de France. La loi met également en place une **possibilité pour le préfet de se substituer au maire**, en cas de carence de ce dernier. L'article 10 renforce le rôle central des préfets en leur donnant la possibilité d'instaurer des périmètres de protection des sources d'eau potables afin d'éviter toute pollution. Concrètement, l'autorisation du préfet est requise pour pouvoir épandre des engrais humains et forer des puits.

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

La **loi du 16 octobre 1919** ne concerne que l'énergie hydraulique et la production d'électricité, mais elle donne une parfaite illustration du régime de la propriété de l'eau et de la présence accrue de l'État.

Le développement de la **production d'hydroélectricité relève en effet, comme le prévoit l'article 1er, du monopole de l'État** qui en a l'usage et qui peut le concéder : « *Nul ne peut disposer de l'énergie (...) des cours d'eau sans une concession ou une autorisation de l'État* ». Ce principe est codifié à **l'article L. 511-1 du code de l'énergie**.

¹« *Aucun barrage, aucun ouvrage destiné à l'établissement d'une prise d'eau, d'un moulin ou d'une usine ne peut être entrepris dans un cours d'eau non navigable et non flottable sans l'autorisation de l'administration* ».

La loi de 1919 a également distingué **deux régimes applicables, en fonction de la puissance unitaire de l'installation**, autrement appelée puissance maximale brute. Ces régimes se distinguent notamment par la propriété des ouvrages.

Les **installations dont la puissance est inférieure à 4,5 MW sont soumises au régime de l'autorisation**. Sous ce régime, les installations appartiennent, en général, au permissionnaire qui les exploite dans le respect de prescriptions de police de l'eau fixées par arrêté préfectoral encore appelé « règlement d'eau ». La **loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives** a fusionné explicitement les procédures d'autorisation prévues par le code de l'énergie et par le code de l'environnement, en précisant que les actes « eau » valent autorisation « énergie » (article L. 531-1 du code de l'énergie). Le **décret n° 2014-750 du 1^{er} juillet 2014** a harmonisé la procédure d'autorisation des installations hydroélectriques avec la procédure applicables aux autres IOTA (installations, ouvrages, travaux et aménagements) relevant de la police de l'eau.

La loi de 1919 a prévu une **durée maximale de 75 ans, avec possibilité de renouvellement**. L'autorisation délivrée ne donne aucun droit particulier d'expropriation ou de servitude. Elle est révocable. Elle peut être retirée, notamment sur les cours d'eau domaniaux, si l'intérêt général le justifie. Elle est personnelle et tout changement de propriétaire doit être notifié au préfet.

Les **installations dont la puissance est supérieure à 4,5 MW sont soumises au régime de la concession**. La concession est propriété de l'État, qui en assure la valorisation. Les installations (barrage, canaux d'amenée et de fuite, conduites forcées, terrains ennoyés, etc.) appartiennent à l'État, qui en délègue la construction et l'exploitation à un concessionnaire. Les obligations du concessionnaire vis-à-vis de l'autorité concédante en matière de production d'énergie, de versement de redevances, de préservation de l'environnement, de sécurité et de gestion des usages de l'eau sont inscrites dans un cahier des charges. Ce régime concerne peu les petits producteurs, la puissance de leur centrale étant en général inférieure à 4,5 MW. Il est accordé par arrêté préfectoral sauf pour les puissances supérieures à 100 MW où un décret en Conseil d'État est nécessaire.

On compte aujourd'hui en France **près de 400 concessions hydroélectriques** qui représentent plus de 95 % du total de la puissance hydroélectrique installée, soit environ 24 GW.

EDF a la charge de plus de 80 % de ces concessions, et GDF-Suez de près de 12 %, au travers de ses deux filiales hydroélectriques, la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et la Société Hydroélectrique du Midi (SHEM).

Le seuil distinguant les deux régimes a évolué au cours du temps : initialement fixé à 500 kW en 1919, il a été porté à 4,5 MW par la

loi n°80-5311 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur. Il est codifié à l'article L. 511-5 du code de l'énergie. Cette augmentation a progressivement conduit à une extension du régime de l'autorisation, qui est devenu le régime le plus fréquent, accordé par arrêté préfectoral.

La **loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte** a instauré de **nouveaux dispositifs concernant le régime des concessions hydroélectriques**, dans l'objectif de garantir la gestion cohérente des ouvrages, la conciliation des usages de l'eau, la bonne information des parties prenantes et le développement économique des territoires :

- le regroupement des concessions, lorsque des aménagements sont hydrauliquement liés et doivent être exploités de manière coordonnée ;

- la procédure de création, lors du renouvellement de concessions, de sociétés d'économie mixte hydroélectriques, associant des opérateurs compétents, des collectivités locales et l'État.

C. DE NOUVEAUX FONDEMENTS POUR LA POLITIQUE DE L'EAU : LA LOI DU 16 DÉCEMBRE 1964 VISE À PRÉSERVER LE PATRIMOINE COMMUN DE LA NATION

La **seconde moitié du XX^{ème} siècle** marque un tournant dans l'approche de la gestion de l'eau en France : l'approche centrée sur les usages a progressivement laissé place à une approche davantage tournée vers l'idée d'eau comme patrimoine commun de la Nation, à une **dynamique de préservation et de restauration des milieux aquatiques**.

La **loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution** fonde en grande partie le système actuel de la politique publique française de l'eau.

1. Un double phénomène de consommation et de pollution croissantes qui plaide pour une approche alliant gestion quantitative et qualitative de l'eau

Cette première grande loi française sur l'eau est votée durant la période des Trente Glorieuses (1945-1975), période durant laquelle la France connaît une forte activité économique, industrielle et une agriculture intensive. Ces différentes activités entraînent une consommation en eau de plus en plus importante.

Face à cette **consommation croissante**, on remarque également une **pollution croissante** de la ressource en eau.

La gestion de l'eau est pour la première fois dans cette loi organisée de manière globale avec pour objectif de considérer **la quantité et la qualité de l'eau comme deux aspects indissociables de la gestion de cette ressource**. La loi repose sur **trois principes essentiels** :

- une gestion décentralisée au niveau des grands bassins hydrographiques ;
- une gestion concertée des outils financiers incitatifs ;
- la création d'une structure consultative, le comité de bassin mais aussi un organe exécutif, l'agence de l'eau pour chaque grand bassin hydrographique pour organiser la concertation et le partage des responsabilités.

Les agences de l'eau sont créées sur la base de deux principes essentiels : le **principe « pollueur payeur »** et le principe de **« l'eau paye l'eau »**.

2. « L'eau paye l'eau » : le socle intangible de la nouvelle organisation de la politique publique de l'eau

La loi de 1964 consacre une **nouvelle organisation** de la politique publique de l'eau, fondée sur une **gestion décentralisée en bassins versants** sur des **grands principes** permettant à la fois de lutter contre la pollution et de concilier les besoins en eau pour la ville, l'agriculture et l'industrie.

Désormais, la ressource en eau est gérée à l'échelle de **six grands bassins hydrographiques correspondants aux grands fleuves français**. Ce sont les **« bassins versants » qui deviennent des terrains administratifs de référence**. Cette réforme est à l'époque novatrice dans la mesure où pour la première fois dans l'histoire administrative française, une entité naturelle, le bassin, correspond à une circonscription administrative et fait l'objet d'une gestion spécifique.

La loi de 1964 crée en outre trois nouvelles institutions, acteurs majeurs encore aujourd'hui de notre politique de l'eau :

- les **comités de bassin**, « Parlements de l'eau » composés de trois collèges : élus, administration et usagers ;
- les **agences de l'eau**, établissements publics de l'État, chargées de percevoir les redevances de la part des usagers pour l'utilisation de la ressource et d'allouer des aides à ces derniers afin de financer toute action ou tout projet pour lutter contre la pollution associée aux grands bassins ; elles disposent d'une véritable autonomie financière ;

- le **préfet coordonnateur de bassin**, généralement le préfet de département, qui représente l'État au niveau de ces instances pour surveiller et coordonner l'action des bassins.

Au plan national est créé le **Comité national de l'eau (CNE)**, qui donne un avis consultatif sur les actions engagées.

Une réglementation de la pollution des eaux est mise en œuvre, permettant de constater et de mesurer les rejets polluants, d'en identifier les auteurs et de les sanctionner.

D. LES ANNEES 1970 ET 1980 : LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE DE PROTECTION DE LA NATURE ET DES MILIEUX

Les années 1970 sont marquées par une montée en puissance des lois environnementales, notamment sous l'influence de la réglementation européenne. À titre d'exemple, la loi du 10 juillet 1976 consacre la protection de la nature en la reconnaissant d'intérêt général et met en place une protection des espaces naturels et des paysages, et cherche à assurer le maintien des équilibres biologiques et la protection des ressources naturelles.

Par la suite, la loi du 29 avril 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles reconnaît que la protection de la nature et la préservation des milieux aquatiques est d'intérêt général. Elle renforce les règles applicables aux travaux ou aux aménagements des cours d'eau qui mettent en péril les habitats et l'avenir de la ressource et introduit une obligation de maintenir un débit réservé dans les cours d'eau pour protéger la biodiversité.

E. CONSECRATION DE L'EAU COMME PATRIMOINE : LA LOI DU 3 JANVIER 1992

1. Vers une gestion « intégrée » de la ressource en eau

La **loi du 3 janvier 1992 sur l'eau** crée une direction de l'eau au niveau national, rattachée au ministère de l'environnement, ainsi que de nouvelles directions régionales de l'environnement (DIREN).

Elle pose les **principes d'une gestion intégrée de l'eau, équilibrée entre les différents usages et globale**. En outre, elle tente de concilier les objectifs de préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de valorisation de l'eau comme une ressource économique.

Dans ce contexte, elle met en place un cadre global de l'eau, considérée comme un patrimoine collectif, qu'il est nécessaire de protéger

par une généralisation de l'assainissement des eaux usées. L'objectif est de garantir la gestion équilibrée des ressources en eau par la prise en compte des écosystèmes. C'est une **nouvelle vision de l'eau qui est consacrée**.

Contrairement à la loi de 1964, la loi de 1992 fait de toutes les eaux, un patrimoine commun, quel que soit le statut de propriété ; elle n'impose pas une obligation de surveillance mais renforce les principes de protection des écosystèmes aquatiques et de concertation entre usagers et acteurs.

2. La mise en place de nouveaux outils

Afin d'atteindre ces objectifs, la loi de 1992 met en place un certain nombre d'outils nouveaux.

À l'article 1^{er}, toutes les catégories d'eau sont unifiées sous l'appellation « patrimoine commun de la Nation ». La protection de cette ressource est déclarée d'intérêt général. **Ainsi, la loi pose le principe important de l'unité juridique de l'eau, qui met fin au compartimentage** entre les eaux souterraines et les eaux superficielles, les eaux domaniales et les eaux non domaniales.

L'un des apports les plus importants de la loi a été la création, dans chaque bassin hydrographique, des **schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE)**, qui sont des documents de planification concertés au sein du Comité de bassin et qui prévoient les actions à mettre en œuvre. Ils fixent les programmes d'actions d'aménagement et les objectifs de qualité des eaux à l'échelle du bassin hydrographique pour quinze ans. Ces documents permettent une définition des grandes orientations et une gestion équilibrée de la ressource en eau sur l'ensemble du bassin.

Sont également créés les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) réunissant les acteurs locaux. Véritables **instruments de planification au niveau des sous-bassins**, ces documents sont élaborés par les **commissions locales de l'eau (CLE)**, composées de représentants d'usagers, d'associations, de l'État et des élus locaux. Le SAGE repose sur une démarche volontaire de concertation avec les acteurs locaux pour concilier la satisfaction et le développement des différents usages (eau potable, industrie, agriculture) et la protection des milieux aquatiques en tenant compte des spécificités d'un territoire.

La loi de 1992 met également en place un **régime de déclaration et d'autorisation pour toutes les installations, ouvrages, travaux ou activités qui ont des impacts sur l'eau** quelle que soit la nature de la ressource considérée.

Enfin, la loi renforce le rôle des collectivités territoriales en réaffirmant la **compétence communale en matière d'assainissement**. Le

législateur transfère aux collectivités locales, la responsabilité et la charge financière de la distribution d'eau potable et la politique d'assainissement.

F. LES ÉVOLUTIONS DE 2000 ET 2006 : DE LA DIRECTIVE CADRE EUROPÉENNE À LA LOI FRANÇAISE SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES

La directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, dite DCE a fixé des objectifs environnementaux, ainsi que des échéances pour améliorer l'état écologique et chimique des cours d'eaux souterrains et de surface.

La directive fixe notamment un **objectif général d'atteinte du « bon état des masses d'eau d'ici à 2015 »** en mettant en place une méthode ainsi qu'une planification pour tous les États membres de l'Union qui devaient, en 2016, rendre des comptes à la Commission.

Après la tenue d'un grand débat public, le Parlement adopte le 30 décembre 2006 la loi sur l'eau et les milieux aquatiques visant à atteindre les objectifs de la directive.

Cette loi vise à améliorer les conditions d'accès à l'eau de tous et à apporter plus de transparence au fonctionnement du service public de l'eau. Elle reconnaît le droit à l'eau pour tous et prend en compte l'adaptation au changement climatique.

Elle rénove également l'organisation des institutions de gouvernance et met en place des outils nouveaux pour lutter contre les pollutions diffuses.

1. Le droit européen de l'eau : la directive-cadre du 23 octobre 2000

Pièce législative centrale de la politique européenne de l'eau, la Directive 2000/60/CE¹ du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, regroupe les principales obligations concernant la gestion de l'eau dans l'Union européenne. Dès son préambule, la directive établit que *« l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel. »*

Avant cette directive, les premiers textes communautaires réglementant le domaine de l'eau sont apparus dans les années 1970 : directive 75/440/EEC sur la qualité des eaux de surface du 16 juin 1975, directive 76/464/EEC sur les substances dangereuses du 4 mai 1976, directive 78/659/EEC sur la protection des eaux douces à usage piscicole du

¹ Journal Officiel de l'Union Européenne, L 327, du 22.12.2000, p. 1-73

18 juillet 1978, directive 91/271/ EEC sur les eaux résiduaires urbaines du 24 mai 1991, directive nitrates 91/276/EEC du 12 décembre 1991, directive 80/778/EEC du 15 juillet 1980 sur l'eau potable ou encore directive 75/160/EEC sur les eaux de baignade du 8 décembre 1975.

LA DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU

La DCE fait suite à une longue série de directives sectorielles comme la directive 76/464/CEE du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté. Son objectif est d'unifier les règles existantes et de mettre en œuvre, une véritable politique de l'eau comme composante de la politique de l'environnement européenne mentionnée à l'article 192 § 2^o) b du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

La directive est marquée par l'influence française, puisqu'elle est adoptée pendant la présidence française au Parlement Européen de Nicole Fontaine (1999-2002) et de Hubert Védrine, Président du Conseil de juillet à décembre 2000. La directive intervient également dans un contexte de montée en puissance du contentieux d'application du droit européen de l'environnement.

Le texte est marqué par trois préoccupations principales :

- améliorer, protéger et développer les écosystèmes aquatiques ;
- promouvoir une gestion durable et de long terme de la ressource en eau ;
- répondre aux difficultés rencontrées par les États membres à la suite d'inondations ou de sécheresse.

Ses deux objectifs principaux - garantir la quantité et qualité de l'eau pour répondre aux besoins économiques et protéger les eaux souterraines des pollutions diffuses - confirment la place centrale du milieu naturel aquatique et marquent une innovation par la fixation d'objectifs environnementaux à atteindre dans un délai précis tout en prenant en compte l'économie et l'aménagement du territoire à chaque étape de sa mise en œuvre.

La directive établit des règles pour mettre fin à la détérioration de l'état des masses d'eau de l'Union Européenne et ainsi respecter l'ambition première du texte, à savoir parvenir « au bon état des rivières, des lacs et des eaux souterraines d'ici à 2015 ». Par cet objectif le texte conforte ainsi la tradition française, qui dès 1964, fixait des objectifs de qualité mais il va beaucoup plus loin car il s'applique à tous les milieux aquatiques en prenant en compte toutes les composantes de la qualité.

La directive établit un calendrier commun à tous les États membres, qui devront suivre cette méthode pour atteindre les objectifs européens fixés.

Premier objectif, une priorité est donnée à la protection de l'environnement et à une utilisation durable de l'eau, par le biais d'instruments européens, qui sont les **plans de gestion**.

Ensuite, la directive fixe l'objectif d'améliorer la qualité chimique des eaux, en inversant la tendance à la dégradation de la qualité des eaux souterraines. Pour ce faire, il faut **supprimer les rejets de vingt substances « prioritaires dangereuses » identifiées sur une liste européenne**. De même, pour les eaux superficielles, il faut réduire les rejets de substances prioritaires qui sont annexées sur une liste mentionnant 33 substances.

Enfin, le texte fixe comme objectif central **la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles pour atteindre d'ici à 2015, le bon état général des milieux aquatiques sur tout le territoire européen.**

Une **planification et une programmation sont nécessaires pour assurer ces objectifs de bon état de la qualité en eau.** Pour cela, un état des lieux doit être effectué pour pouvoir analyser les différents usages de l'eau, avec notamment, l'établissement d'un registre de zones protégées pour identifier les zones faisant l'objet d'une protection spéciale, renforcée. En 2006, un réseau de surveillance de l'état des eaux par les États membres est mis en place pour permettre une comparaison.

La directive européenne met au cœur de cette politique axée sur l'eau la consultation du public. Elle vise à assurer une participation active des acteurs de l'eau et du public, notamment pour l'élaboration du plan de gestion en prévoyant des consultations. Par ce biais, l'Union européenne veut obtenir un renforcement de la transparence de la politique de l'eau.

Contrairement à d'autres textes européens, la directive cadre sur l'eau raisonne en termes de masses d'eau. Pour ce faire, le texte met en place un référentiel aquatique qui sert à comparer l'état des eaux en Europe, lequel correspond à un volume d'eau à caractéristiques physiques homogènes et sur lequel les pressions urbaines, agricoles et industrielles sont identiques. Dans cette logique, l'article 2 de la directive identifie et définit les différents types d'eau ainsi que les objectifs. Ainsi, les eaux de surface sont « *les eaux intérieures, à l'exception des eaux souterraines, les eaux de transition et les eaux côtières, sauf en ce qui concerne leur état chimique, pour lequel les eaux territoriales sont également incluses* » qui doivent avoir un bon état écologique et chimique d'ici à 2015 et les eaux souterraines sont « *toutes les eaux se trouvant sous la surface du sol dans la zone de saturation et en contact direct avec le sol ou le sous-sol* » qui doivent également remplir un objectif de bon état chimique et quantitatif d'ici à 2015. Le bon état chimique correspond à la concordance avec les normes de qualité et les valeurs seuils. Ainsi, les États membres doivent s'engager à inverser toute tendance à la hausse de polluants et ils doivent prévenir l'introduction de polluants, de toute substance dangereuse ou susceptible de l'être.

Pour parvenir à ces objectifs, la directive confère, aux différentes autorités nationales, des responsabilités.

Tout d'abord, les États doivent **recenser les bassins hydrographiques**, qui sont l'unité géographique définie à l'article 2 13) de la directive. Ces derniers constituent l'unité de gestion de la ressource en eau pour l'application appropriée des programmes de mesures prescrites par le texte.

Ensuite, ils doivent **désigner les différentes autorités compétentes pour gérer ces bassins** selon les règles de l'Union européenne et analyser les caractéristiques des bassins, c'est-à-dire, l'impact des activités humaines et l'analyse économique de l'utilisation de l'eau.

De même, une fois ces différentes actions menées, les États membres doivent **surveiller l'état des eaux dans chaque bassin et établir le registre des zones protégées**, qui demandent une attention plus particulière, plus accrue que les bassins hydrographiques ou « *districts hydrographiques* ».

Une fois ces différentes actions menées, une importance est accordée pour **l'élaboration et la mise en œuvre des « plans de gestions des bassins hydrographiques » afin d'empêcher la détérioration des eaux de surface pour protéger et améliorer les eaux souterraines et pour préserver les zones protégées.**

Il convient également de garantir la récupération des coûts de services liés à l'utilisation de l'eau et conformément au principe pollueur payeur. Ce dernier doit pouvoir répondre aux exigences de transparence voulues par la directive, puisque le texte fait de la tarification, un outil pour l'action et contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux.

Enfin, les États membres ont l'obligation **de garantir l'information ainsi que la consultation du public sur les plans de gestion hydrographique** et ils doivent **rendre compte régulièrement à la Commission** des mesures prises et du chemin parcouru pour atteindre les objectifs.

La directive innove en mettant en place une **méthode de travail commune à tous les États**, ainsi qu'un calendrier pour parvenir aux différents objectifs. Le texte instaure une procédure de planification suivant des cycles de gestion d'une période de six ans (2010-2015 ; 2016-2021 ; 2022-2027).

Le respect de la DCE passe donc par la **mise en place de plans d'actions qui sont évalués par la Commission**. Ces documents sont des **plans de gestion déclinés en programmes intégrés de mesures**. Ces derniers sont établis dans le cadre du plan de gestion mais ils peuvent aussi répondre à la législation nationale, comme en France avec les SDAGE. Le programme de mesures doit être élaboré dans chaque district hydrographique (bassin) en prenant en compte des études et des analyses. En France, il est élaboré par le préfet et soumis pour avis au comité de bassin.

Le programme d'actions porte sur les caractéristiques des bassins hydrographiques et les incidences des activités humaines. Est également prise en compte l'évaluation du coût des différents services de l'eau et des mesures de restauration de la qualité des eaux, mais aussi une analyse sur la qualité de l'eau qui fait l'objet d'une surveillance systématique et qui peut être comparée entre les États membres puisque chaque district dispose d'un programme adapté.

La directive détermine enfin un calendrier d'échéances pour les exigences individuelles, au travers d'un programme de surveillance. Le but principal est de permettre une application cohérente et harmonieuse de la DCE, tout en maintenant une participation du public.

En somme, la directive cadre sur l'eau ne remet pas en cause la politique française puisqu'elle s'en inspire, en mettant notamment en place, à l'échelle de ses grands districts hydrographiques, des instruments comme les plans de gestion, pour fixer des objectifs à atteindre et des programmes de mesures définissant les actions nécessaires.

En France, le SDAGE mais également les SAGE et tout autre instrument de planification comme les contrats de rivières seront donc les instruments de mise en œuvre de la politique communautaire.

II. LA LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES DU 30 DECEMBRE 2006

A. L'AMBITION D'UNE « GRANDE LOI SUR L'EAU » DANS UN CONTEXTE DE CONTENTIEUX COMMUNAUTAIRE

Publiée au Journal officiel le 31 décembre 2006, la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a été l'aboutissement de plusieurs années de réflexions et de travail. Elle reprend certaines dispositions de deux projets de loi successifs visant à réformer la politique de l'eau en 2001 puis en 2003, qui n'avaient pas abouti.

La transposition de la directive cadre sur l'eau a été éclatée entre la loi n°2004-338 du 21 avril 2004, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 de prévention des risques technologiques et naturels et la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Mais l'idée de faire aboutir une grande loi sur l'eau est toujours présente et un **grand débat public** est organisé **entre 2003 et 2004** pour recueillir l'avis du grand public et des acteurs de l'eau.

Par ailleurs, le 8 mars 2001, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné la France pour non-respect de la directive de 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres.

Le projet de loi « LEMA » avait donc pour objectif de permettre à notre pays de remplir ses obligations communautaires, liées à la transposition de la DCE. **Le projet de loi a été déposé sur le bureau du Sénat le 10 mars 2005.**

B. UN OBJECTIF PRINCIPAL : ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA DCE ET DES OBJECTIFS COMPLÉMENTAIRES : REFONDRE LA POLITIQUE DE L'EAU EN FRANCE

L'objectif principal clairement affiché de la LEMA était donc **d'atteindre les objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau, en particulier le bon état des eaux d'ici à 2015.**

D'autres enjeux sont cités explicitement par le projet : améliorer les **conditions d'accès à l'eau pour tous** et apporter plus de transparence au **fonctionnement du service public de l'eau.**

Cette loi a en grande partie contribué à **réformer le cadre global de la politique de l'eau.** Le texte redéfinit notamment la gestion de la ressource en eau : il pose le principe d'une gestion « équilibrée » de la ressource en eau, c'est-à-dire durable et prenant en compte les adaptations nécessaires au

changement climatique. Cette **prise en compte du changement climatique dans la gestion des ressources en eau** est une première.

Un autre des enjeux essentiels de la LEMA a été de légitimer les redevances des agences de l'eau.

La LEMA affiche également un **objectif de lutte contre la pollution** puisqu'elle crée des **outils nouveaux pour lutter contre les pollutions qualifiées de diffuses, par la mise en place de plans d'actions** : il s'agit d'assurer la traçabilité des ventes des produits phytosanitaires et des biocides en instaurant des contrôles lorsque ces derniers sont utilisés. Mais ces plans d'action devraient être élaborés en concertation dans les aires d'alimentation de captage (AAC), les captages étant qualifiés de prioritaires pour y conduire ces actions.

Enfin, **l'enjeu de la qualité écologique des cours d'eau** est aussi au cœur de la loi de 2006. La LEMA prévoit en effet la reconquête de la qualité écologique des cours d'eau avec le respect du bon état écologique et l'entretien des milieux aquatiques. À titre d'exemple, la loi prévoit que le débit minimum des ouvrages hydrauliques doit être adapté aux besoins écologiques et énergétiques.

C. LES AVANCÉES JURIDIQUES PERMISES PAR LA LEMA

L'article 1^{er} fixe un grand principe à l'article L. 210-1 du code de l'environnement : *« L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous »*. Le **droit à l'eau pour tous** est ainsi reconnu, dans la continuité de l'action internationale de la France. Cette reconnaissance a été instaurée à l'occasion des débats parlementaires.

La LEMA permet également une **réforme des institutions de la gouvernance de l'eau** : les missions des **agences de l'eau** sont précisées, notamment pour la mise en œuvre des SDAGE et de leur déclinaison au niveau local par les SAGE ; leur statut d'établissement public administratif est réaffirmé et leur champ d'intervention est élargi à la mission de favoriser une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, à l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.

LES GRANDS BASSINS VERSANTS DU TERRITOIRE FRANÇAIS (DISTRICTS HYDROGRAPHIQUES EUROPÉENS)



Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

La composition des **comités de bassin** est modifiée pour renforcer la représentation des usagers de l'eau, principaux contributeurs au budget des agences. Ils approuvent les programmes d'intervention des agences et les taux des redevances. Les compétences des préfets sont élargies puisqu'ils sont chargés d'approuver le SDAGE et de conduire les principales actions relevant de la responsabilité de l'État.

La LEMA a posé un objectif de **reconquête de la qualité écologique des cours d'eau** et met donc en place une obligation de respect de la continuité écologique ainsi qu'une obligation pour les riverains d'entretenir régulièrement les cours d'eaux, à proximité des habitations sans affecter les écosystèmes. Les mesures permettant de lutter contre les pollutions diffuses d'origine agricole sont renforcées.

Les **collectivités territoriales** sont en outre au cœur de la LEMA, qui **confère aux communes la compétence en matière de gestion du service public de l'eau et d'assainissement** et en précisant leur compétence en matière de distribution de l'eau et d'assainissement non collectif. La loi prévoit l'assistance technique aux communes rurales et fait de l'eau, une compétence optionnelle pour les communautés de communes.

Les compétences communales sont également accrues en matière de contrôle et de réhabilitation des dispositifs d'assainissement non collectif ou des raccordements aux réseaux ainsi que de contrôle des déversements dans les réseaux. Un **fonds de garantie** est créé, visant à couvrir les dommages imprévisibles pour les terres agricoles liés à l'épandage de boues d'épuration

et la possibilité est donnée aux communes d'instaurer une taxe locale spécifique pour la maîtrise des eaux de ruissellement.

La LEMA donne en outre la possibilité à une commission locale de l'eau de confier l'exécution de certaines missions à un établissement public territorial de bassin.

Le Conseil supérieur de la pêche est remplacé par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), dans le but de parfaire le lien entre grand et petit cycles d'eau et assurer ainsi une **cohérence entre les orientations communautaires et leur mise en œuvre déconcentrée par bassin**. Les missions de l'ONEMA sont d'organiser la connaissance et le système d'information sur l'eau, mais également de surveiller les masses d'eau, les usages et les pressions.

La LEMA réforme enfin le système des redevances en donnant le pouvoir au Parlement de fixer les règles concernant les assiettes, les taux plafonds et les modalités de recouvrement ainsi que les critères qui permettront aux comités de bassin de moduler les taux des redevances. Cette réforme était urgente dans la mesure où le Conseil constitutionnel avait considéré que *« les redevances perçues par les agences financières de bassin, établissements publics à caractère administratif, ne constituent pas des taxes parafiscales au sens de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; que, destinées à assurer le financement des dépenses de toute nature qui incombent aux agences, elles ne constituent pas davantage des rémunérations pour services rendus visés à l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'ainsi ces redevances doivent être rangées parmi les impositions de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ¹»*.

Ainsi, **sept types de redevances, payées par les usagers pour les « prélèvements » et les « pollutions »**, alimentent le budget des agences de l'eau : pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique (article L. 213-10 du code de l'environnement).

C'est le **principe de « l'eau paye l'eau »** qui permet aux agences de percevoir les redevances et de les redistribuer sous forme d'aides.

La LEMA renforce également la **gestion locale et concertée des ressources en eau notamment au travers des SAGE** et réaffirme les **bassins versants comme périmètre privilégié** pour la définition des objectifs de gestion durable. Les SDAGE, opposables aux décisions administratives dans le domaine de l'eau, et les SAGE, dont le règlement est opposable aux tiers,

¹ Décision n° 82-124 L du Conseil Constitutionnel du 23 juin 1982

deviennent des instruments opérationnels prévoyant la réalisation des principales actions menées dans le domaine de l'eau.

La loi **assouplit les règles de composition et de fonctionnement des Commissions locales de l'eau**, chargées d'élaborer les SAGE et de suivre leur mise en œuvre. Elle prévoit également une **gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation** par la mise en place de structures ad hoc prenant en charge la gestion des autorisations des prélèvements d'eau pour l'irrigation.

Enfin, la LEMA **modernise l'organisation de la pêche en eau douce**, en responsabilisant les pêcheurs amateurs et professionnels dans la gestion de leur activité et du patrimoine piscicole.

LOI N° 2006-1772 DU 30 DÉCEMBRE 2006 SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES, DITE LEMA

TITRE I^{er} : PRÉSERVATION DES RESSOURCES EN EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

Chapitre I^{er} : Milieux aquatiques

Article 1 : Droit d'accès à l'eau potable

Article 2 : Habilitation de Voies navigable de France à prescrire ou exécuter des travaux sur son domaine

Article 3 : Gratuité du transfert aux collectivités territoriales d'une partie du domaine public fluvial

Article 4 : Réforme du régime de modification des autorisations des installations ayant un impact sur l'eau

Article 5 : Gestion du débit affecté

Article 6 : Critères de classement des cours d'eau et obligations relatives aux ouvrages

Article 7 : Sanctions applicables aux entreprises hydrauliques exploitées sans titre et suppression du droit de préférence

Article 8 : Entretien des cours d'eau non domaniaux

Article 9 : Procédure d'autorisation des équipements destinés à turbiner les débits réservés

Article 10 : Sanctions administratives en cas de non-respect des dispositions relatives à la police de l'eau

Article 11 : Extension des pouvoirs des agents chargés des contrôles au titre de la police de l'eau

Article 12 : Ordonnance relative aux polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets

Article 13 : Sanctions en cas de destruction de frayères (22 euros) et possibilité d'imposer des mesures de rétablissement du milieu aquatique

Article 14 : Information des fédérations et associations départementales de pêcheurs sur les actes susceptibles d'affecter la faune piscicole

Article 16 : Gestion des peuplements des cours d'eau

Article 17 : Dispositions de lutte contre le braconnage

Article 18 : Classement des cours d'eau des départements d'outre-mer dans le domaine public fluvial

Chapitre II : Gestion quantitative

Article 20 : Modification des dispositions relatives aux objectifs de gestion équilibrée de la ressource en eau

Article 21 : Délimitation de zones correspondant aux bassins d'alimentation des captages d'eau potable et sécurité des ouvrages hydrauliques

Article 22 : Comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques

Article 23 : Simplification des dispositions relatives au périmètre de protection immédiate des captages d'eau potable

Article 24 : Amélioration de la procédure de dissolution et de liquidation des syndicats d'assainissement des voies privées

Article 25 : Associations syndicales de propriétaires

Article 26 : Faculté de modifier par arrêté préfectoral les statuts de l'association syndicale gestionnaire du Canal de Manosque

Article 27 : Accord du préfet sur l'institution de droits réels, la vente, l'échange ou la constitution de servitude

Article 28 : Règles relatives à la sécurité des concessions hydroélectriques et établissement de servitudes dans le périmètre des ouvrages hydrauliques

Article 29 : Sécurité des ouvrages hydrauliques

Article 31 : Instauration d'une obligation de mesure par compteur d'eau pour les prélèvements d'eau par pompage

Article 32 : Mobilisation de la trésorerie du « fonds Barnier »

Chapitre III : Préservation et restauration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques

Article 33 : Contrôle de la traçabilité des produits biocides

Article 34 : Vente, mise à disposition, application et mise sur le marché de produits biocides

Article 35 : Registre retraçant la distribution des produits antiparasitaires et phytopharmaceutiques

Article 36 : Publicité portant sur les pesticides

Article 37 : Habilitation de certains agents chargés de la police de l'eau à procéder à la recherche et à la constatation des infractions à la réglementation des produits phytosanitaires

Article 38 : Agrément délivré par l'État à des organismes spécialisés dans la lutte contre les pollutions

Article 39 : Contrôle et gestion des eaux de ballast et sédiments des navires

Article 40 : Gestion des sites Natura 2000 en mer

Article 41 : Règles relatives aux matériels destinés à l'application de produits phytopharmaceutiques

Article 42 : Eaux de baignade

Article 43 : Eaux noires

Article 44 : Suppression de l'habilitation des agents des services déconcentrés du ministère chargé de l'industrie à rechercher et constater les infractions aux dispositions visant à protéger la ressource en eau

TITRE II : ALIMENTATION EN EAU ET ASSAINISSEMENT

Chapitre I^{er} : Assainissement

Article 45 : Fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles et taxe destinée à financer ce fonds

Article 46 : Pouvoirs de contrôle des communes en matière de raccordements des immeubles aux réseaux publics de collecte des eaux usées, de déversement des eaux usées et des installations d'assainissement non collectif, et inclusion dans toute promesse de vente d'un diagnostic de conformité des installations d'assainissement non collectif

Article 47 : Mise en cohérence d'articles du code de la construction et de l'habitation

Article 48 : Taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales

Article 49 : Crédit d'impôt pour les dépenses d'installation d'un système de récupération et de traitement des eaux pluviales

Chapitre II : Services publics de distribution d'eau et d'assainissement

Article 54 : Dispositions relatives aux services publics de distribution d'eau et d'assainissement

Article 55 : Mise en cohérence du code de la santé publique et du code général des collectivités territoriales

Article 57 : Règlements et tarification des services de distribution d'eau et d'assainissement

Article 58 : Modification des seuils de création des commissions consultatives des services publics locaux

Article 59 : Généralisation de la pose de compteurs individuels dans les logements collectifs neufs

Article 60 : Précision sur les modalités de vote des demandes d'individualisation des contrats de fourniture d'eau et des études et travaux y afférant au sein des syndicats de copropriété

Article 61 : Précision concernant l'individualisation des contrats de fourniture d'eau dans les immeubles collectifs

Article 62 : Adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte compétent en matière de gestion de l'eau ou des déchets ménagers

Article 63 : Assainissement collectif des eaux usées dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne

Article 64 : Faculté pour les communes d'exercer une compétence en matière d'assainissement

Article 66 : Interruption des contrats d'abonnement des usagers des services de distribution d'eau

Article 67 : Précision

TITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉSERVATION DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL

Article 68 : Saisie des navires abandonnés sur le domaine public fluvial

Article 69 : Accord du maire de la commune sur les autorisations d'occupation du domaine public fluvial

Article 70 : Majoration de l'indemnité d'occupation du domaine public fluvial

Article 71 : Procédure de relevé d'identité à l'encontre de l'auteur d'une contravention de grande voirie

Article 72 : Coordination avec le code général des collectivités territoriales

TITRE IV : PLANIFICATION ET GOUVERNANCE

Chapitre I^{er} : Attributions des départements

Article 73 : Modalités d'intervention des services départementaux d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration (SATESE)

Chapitre II : Aménagement et gestion des eaux

Article 74 : Contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux

Article 75 : Définition du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

Article 76 : Composition et fonctionnement de la commission locale de l'eau

Article 77 : Contenu et portée juridique du SAGE

Article 78 : Procédure d'approbation du SAGE

Article 79 : Modification, révision et mise en conformité du SAGE

Article 80 : Dispositions particulières au SDAGE et au SAGE en Corse

Article 81 : Obligations de compatibilité du schéma départemental des carrières avec le SDAGE et le SAGE

Chapitre III : Comités de bassin et agences de l'eau

Article 82 : Composition et fonctionnement du comité de bassin et des agences de l'eau

Article 83 : Orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau entre 2007 et 2012

Article 84 : Redevances des agences de l'eau

Article 85 : Obligations déclaratives, contrôles et modalités de recouvrement des redevances des agences de l'eau

Article 86 : Comités de bassin et offices de l'eau dans les départements d'outre-mer

Chapitre IV : Comité national de l'eau et Office national de l'eau et des milieux aquatiques

Article 87 : Comité national de l'eau

Article 88 : Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema)

Chapitre V : Organisation de la pêche en eau douce

Article 89 : Définition des eaux « libres » et des eaux « closes »

Article 90 : Dispositions relatives aux fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique

Article 91 : Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique

Article 92 : Garderie particulière des droits de pêche

Article 93 : Dispositions relatives au Comité national de la pêche professionnelle en eau douce

Article 94 : Conditions d'exercice du droit de pêche

Article 95 : Exercice des droits reconnus à la partie civile

Chapitre VI : Pêche maritime

Article 96 : Pêche et exploitation des produits de la mer dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

Article 97 : Confiscation de bateau en cas d'infraction

TITRE V : DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Articles 98 à 102

DEUXIÈME PARTIE : BILAN ET PROSPECTIVE – DES AMÉLIORATIONS ATTENDUES

Tirer un **bilan de l'application concrète** des dispositions de la loi de 2006, dix ans après son entrée en vigueur, permet de relever un certain nombre de difficultés, d'obstacles qu'il reste à surmonter ou de dispositifs à améliorer, voire à simplifier. **Au temps de la loi succède le temps de la confrontation au réel.** Et le législateur, qui a également une mission de contrôle de la loi, se doit d'évaluer les normes qu'il a votées, et d'énoncer des recommandations adaptées.

Après avoir entendu vingt-huit organismes et plus de soixante personnes, votre rapporteur constate que dix ans après son adoption par le Parlement, la loi sur l'eau de 2006 restait un **jalon structurant de l'histoire de l'organisation de la politique de l'eau en France**, étape essentielle de modernisation dont l'objectif de rationalisation était attendu par l'ensemble des acteurs concernés. Ainsi, la quasi-totalité des acteurs rencontrés par votre rapporteur soulignent les **apports positifs de cette loi**, notamment sur les grands principes qu'elle a permis de poser (droit d'accès à l'eau potable pour tous) et sur la sécurisation juridique du système des redevances perçues par les agences de l'eau, sur lequel repose l'ensemble de l'édifice de la gouvernance.

En revanche, la mise en œuvre concrète des mesures votées en 2006 fait apparaître, dix ans plus tard, **un certain nombre de difficultés, voire de résultats contre-productifs** par rapport à l'intention initiale du législateur. Votre rapporteur a identifié **quatre domaines dans lesquels l'application de la LEMA pose encore aujourd'hui des problèmes**, souvent préjudiciables aux acteurs de terrain. Il s'agit des dispositions relatives :

- à la **gestion qualitative de l'eau** ;
- à la **gestion quantitative de l'eau** ;
- aux **autorisations dites « loi sur l'eau »** ;
- à la **gouvernance et à la planification**.

Votre rapporteur a choisi d'examiner successivement chacun de ces secteurs afin de proposer un certain nombre de recommandations.

Il a également effectué un **déplacement dans le Cher le 15 janvier 2016**, afin de pouvoir constater sur place les difficultés posées notamment par l'application du principe de continuité écologique et d'entendre les organisations régionales des acteurs concernés.

DÉPLACEMENT DANS LE CHER – VENDREDI 15 JANVIER 2016

Visite de terrain avec le Président du Syndicat Intercommunal pour l'aménagement de la vallée de l'Arnon Aval.

Auditions à Bourges :

- FDSEA du Cher et Irrigants du Cher
- Moulins du Cher
- Propriété privée rurale
- Pêcheurs



BERGES DE RIVIÈRES DÉGRADÉES DUES À L'ARASEMENT DE BARRAGES DANS LE CAS OÙ ON NE PROCÈDE PAS AU RÉTRÉCISSEMENT DE LA RIVIÈRE



SUR L'ARNON

I. LA GESTION QUALITATIVE DE L'EAU

La **directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000** a fixé aux États membres un **objectif de non dégradation et d'atteinte du bon état des cours d'eau d'ici à 2015**. Le « bon état » est fondé sur l'évaluation de l'état chimique et écologique des cours d'eau. L'état écologique comprend des paramètres physico-chimiques et biologiques, dont la diversité et l'abondance des espèces animales et végétales présentes dans nos rivières.

A. DES RÉSULTATS QUI NE REFLÈTENT PAS ASSEZ LES EFFORTS DÉJÀ MIS EN ŒUVRE

1. Le « thermomètre » permettant d'évaluer les résultats évolue tous les ans

2015 a constitué une année importante dans le cadre de l'évaluation de notre politique de l'eau. En effet, l'article 27 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement avait fixé un **objectif de bon état écologique de 66 % des masses d'eau** en 2015.

En 2013, la France atteignait un taux de 43 % et elle ne devrait pas atteindre 50 % en 2015 (les chiffres seront connus en 2017). Il apparaît même aujourd'hui que l'objectif des 66 % pourrait ne pas être atteint par la France avant 2021. Pourtant, la France se situait en 2009 au 14^{ème} rang européen (avec 41 % de masses d'eau en bon état écologique contre 39% en moyenne pour l'ensemble des États membres et 43 % en bon état chimique contre 35 % en moyenne en Europe).

Dans un **rapport sur les progrès de mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau du 9 mars 2015**, la **Commission européenne** a invité la France à « *renforcer les mesures de lutte contre la pollution par les nutriments (azote et phosphore), compte tenu de leur impact sur l'état écologique* ».

À l'époque de l'adoption de la loi Grenelle, cet objectif était vu comme un objectif mobilisateur, mais était en réalité trop ambitieux et ne correspondait pas à une stricte transposition stricte de la DCE. D'autres États membres se sont contenté de fixer des objectifs moins stricts.

En outre, **la directive prévoit la possibilité pour les États membres de prévoir des cas d'exemption motivée par des coûts disproportionnés (économiques et sociaux), la faisabilité technique ou les conditions naturelles (inertie du milieu)**. La mise en œuvre de ces exemptions justifie des reports temporels ou des objectifs moins stricts pour les masses d'eau concernées. Mais, comme le met en exergue le rapport d'« Évaluation de la politique de l'eau » établi par Anne-Marie Levraut en septembre 2013 au nom du CGEDD, du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration, du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et de l'Université Paris-Diderot, « *la France a fait appel aux reports de délais plutôt qu'aux objectifs moins stricts et à une interprétation plus contraignante des causes d'exemptions* » : un recours plus limité que d'autres pays au motif d'exemption pour coûts disproportionnés, en conduisant à relativement peu de reports à ce titre (par exemple pour l'état écologique 12 % contre 42 % au Royaume-Uni, 51 % en Autriche, 55 % aux Pays-Bas) par exemple.

Les agences de l'eau ont indiqué à votre rapporteur que la question de l'atteinte de cet objectif était en réalité largement biaisée par une « évolution constante du thermomètre » retenu. En effet, **depuis quinze ans, des critères supplémentaires sont ajoutés tous les ans**, ce qui donne l'impression que les résultats se dégradent alors que ce n'est pas le cas : ils sont seulement appréciés à l'aune de critères ou de seuils plus restrictifs que l'objectif initial.

À titre d'exemple, en Artois-Picardie, le bon état atteindrait aujourd'hui un objectif de 86% si l'on était resté sur les critères de 1971, utilisés jusqu'en 1995 : ce résultat redescend à 20% avec les critères actuels.

Votre rapporteur déplore que **les résultats de la France ne reflètent pas les progrès réels qui ont été accomplis** pour atteindre l'objectif de bon état des eaux. Des efforts considérables ont en effet été effectués, notamment sur le plan des pratiques agricoles ou encore par les collectivités territoriales. Les pratiques s'améliorent, une dynamique vertueuse a été mise en place et qui a porté ses fruits mais les résultats affichés n'en tiennent pas compte dans la mesure où la barre est fixée toujours de plus en plus haut.

Proposition 1 : Garantir le strict respect des directives européennes sans « surtransposition » française et fixer des objectifs réalistes, pragmatiques et stables, afin de pouvoir mesurer les progrès réels effectués en matière de politique de l'eau.

2. Des moyens insuffisants pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par la DCE

Votre rapporteur regrette également que **l'élévation du niveau d'ambition des objectifs aille de pair avec une baisse constante des ressources financières des agences de l'eau**, qui doivent faire toujours mieux avec moins.

Il s'inquiète notamment du **prélèvement de 175 millions d'euros sur le budget des agences de l'eau**, prévu pour 2015, 2016 et 2017, par l'article 16 du projet de loi de finances pour 2015. Un prélèvement de 210 millions d'euros, présenté comme unique et exceptionnel, avait déjà été opéré l'année précédente sur le fonds de roulement des agences.

Or, si ce premier prélèvement pouvait être absorbé par la trésorerie des agences, un grand nombre d'entre elles se retrouvent aujourd'hui dans une situation financière plus difficile. Conscientes de la nécessité de participer au redressement des finances publiques, les six agences avaient d'ailleurs voté elles-mêmes ce prélèvement mais elles ne pourront faire face à cette nouvelle ponction, à missions constantes.

Cette nouvelle logique d'un prélèvement, non plus exceptionnel, mais pérenne, **fait peser un réel danger sur l'investissement des collectivités et donc sur l'emploi local**, et ne peut que nous pénaliser dans la réalisation de nos engagements européens.

Proposition 2 : Interdire le prélèvement par l'État sur le fonds de roulement des agences de l'eau afin de garantir un financement stable de la politique de l'eau et d'atteindre les objectifs de qualité de l'eau fixés au niveau européen.

3. Le principe de « l'eau paye l'eau » en danger

En outre, le projet de loi de reconquête de la biodiversité prévoit d'étendre les missions des agences de l'eau à la biodiversité terrestre, et donc également leur périmètre d'intervention. L'objectif est ainsi que les agences de l'eau financent, au-delà de la biodiversité « humide » relative aux milieux aquatiques, la biodiversité « sèche » dans le cadre de conventions avec la future Agence française pour la biodiversité.

Or, les agences de l'eau mettent en œuvre les SDAGE dans le but de répondre aux objectifs de la DCE et peuvent à ce titre endosser des missions concernant la préservation de la biodiversité, dès lors que ces dernières concernent le milieu aquatique. Les usagers, redevables aux agences de l'eau, sont concernés exclusivement pour des usages liés à l'utilisation de l'eau. En outre, **la contribution financière versée par les agences de l'eau à la future AFB n'a pas vocation à être affectée à des missions particulières.** Votre rapporteur considère que « l'eau doit payer l'eau » et que ce principe fondateur de la politique de l'eau ne peut être remis en question.

Proposition 3 : Supprimer l'extension des missions des agences de l'eau à la biodiversité terrestre. Le budget des agences de l'eau ne doit pas être utilisé pour financer la biodiversité terrestre, conformément au principe de « l'eau paye l'eau ».

B. LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE : ALLER DU DOGMATISME AU DISCERNEMENT ET AU PRAGMATISME

1. La continuité écologique est un des critères du « bon état des masses d'eau »

La continuité écologique en tant que telle constitue un des critères permettant de déterminer le bon état des masses d'eau superficielles dans le cadre des objectifs fixés par la DCE.

Afin de transcrire cette contrainte de résultat dans notre droit, **la LEMA a institué un nouveau classement des cours d'eau à l'article L.214-17 du code de l'environnement**. Ce faisant, elle a donné naissance aux **nouveaux concepts** de « continuité écologique », de « réservoir biologique » et de « transit sédimentaire ».

La **notion de continuité écologique** a pour origine l'annexe V de la directive cadre sur l'eau qui identifie, dans l'état des eaux de surface, la « continuité de la rivière ».

En France le **décret du 14 décembre 2007** et la **circulaire du 6 février 2008** ont précisé les obstacles à la continuité écologique.

ARTICLE R 214-109 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Constitue un obstacle à la continuité écologique, au sens du 1° du I de l'article L. 214-17 et de l'article R. 214-1, l'ouvrage entrant dans l'un des cas suivants :

1° Il ne permet pas la libre circulation des espèces biologiques, notamment parce qu'il perturbe significativement leur accès aux zones indispensables à leur reproduction, leur croissance, leur alimentation ou leur abri ;

2° Il empêche le bon déroulement du transport naturel des sédiments ;

3° Il interrompt les connexions latérales avec les réservoirs biologiques ;

4° Il affecte substantiellement l'hydrologie des réservoirs biologiques.

Selon le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, **la présence d'ouvrages ou de seuils sur les cours d'eau** pourrait ainsi, conformément à cette définition, avoir un impact négatif sur le « bon état » des cours d'eau, et notamment sur la continuité écologique, via :

- une éventuelle réduction des possibilités de migration des espèces piscicoles, qui ont pourtant besoin de circuler entre leurs lieux de reproduction, de croissance, d'alimentation et de repos ;

- une éventuelle altération du bon fonctionnement du transport sédimentaire des rivières ;

- une éventuelle artificialisation des milieux en amont (remplacement d'eaux courantes par des eaux stagnantes) et déséquilibre physico-chimique des cours d'eau.

LA RESTAURATION DE LA CONTINUITÉ ÉCOLOGIQUE VUE PAR LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Avec le réchauffement climatique, la température de l'eau va augmenter et la ressource va baisser. Ces deux effets vont avoir un impact sur la biodiversité aquatique, sur la migration des espèces, de poissons notamment.

La restauration de la continuité écologique des cours d'eau, c'est à dire la levée des obstacles à la circulation des poissons et au transport sédimentaire, présents dans les lits mineurs, est essentielle pour permettre aux espèces de s'adapter, de rejoindre des zones plus fraîches qui leur sont plus favorables. Cette restauration, lorsqu'elle permet le rétablissement des eaux courantes à la place d'eaux stagnantes derrière des seuils et barrages, participe, en outre, également à la lutte contre le réchauffement des eaux et à l'atténuation des effets de ce réchauffement climatique. Des eaux courantes se réchauffent en effet moins vite que des eaux stagnantes, surtout lorsque celles-ci sont étales et peu profondes.

Les effets du réchauffement sur les espèces migratrices

Les espèces se distribuent dans des zones où les conditions environnementales sont favorables à leur cycle biologique. Soumises à un changement climatique, les espèces peuvent donc :

- soit adapter leurs fonctionnements physiologiques (adaptation individuelle ou sélection au niveau de la population) ;
- soit migrer et ainsi modifier leur distribution afin de suivre les modifications du climat. Cette migration n'est possible que si les capacités de dispersion de ces espèces et la disponibilité en ressources permettent ces déplacements.

Le comportement précis que les poissons vont adopter à l'horizon 2050 ou 2100 ne peut pas être prédit avec certitude.

Toutefois, des études ont mis en évidence une remontée de la majorité des espèces vers des zones où la température est plus fraîche ce qui correspond à une remontée en altitude (moyenne : 13,7 m/décennie) et vers l'amont (moyenne : 0,6 km/décennie) [Walther et al. 2002; Comte et Grenouillet, 2013].

Ainsi, les poissons ne vont pas remonter vers les bassins plus au Nord pour s'adapter mais aller dans leurs bassins de vie actuels, vers des zones où les températures sont plus basses c'est-à-dire en altitude et vers l'amont des cours d'eau. De ce fait, le changement climatique peut induire une modification de l'aire de répartition des espèces et donc de la structuration des communautés. Toutes les espèces de migrateurs ne présentent pas les mêmes exigences écologiques et leurs réponses seront forcément différentes.

La nécessité de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau pour permettre aux espèces de répondre et s'adapter au changement climatique

Bien que l'avenir ne puisse être prédit de manière certaine, les chiffres sont une base de réflexion : les populations de grands migrateurs ont régressé ces dernières années à tel point que la majorité des espèces sont aujourd'hui inscrites dans le Livre rouge des espèces menacées de l'UICN. Or pour que les poissons grands migrateurs, mais aussi les poissons holobiotiques, puissent s'adapter au changement climatique, faut-il encore que leur population soit assez importante en nombre (biomasse) et qu'elle puisse migrer vers les zones en amont et en altitude.

C'est pourquoi, au vu de la situation actuelle et pour augmenter cette biomasse, il faut à court terme, restaurer la continuité écologique mais aussi les habitats fonctionnels dans les fleuves et rivières de France, y compris ceux du sud de la France, afin de ne pas perdre les populations de migrateurs qui y vivent et qui devront s'adapter.

Il ne faut pas oublier que la restauration de la continuité écologique va bien au-delà du cas des poissons migrateurs puisque les obstacles impactent de façon plus ou moins forte l'ensemble des communautés aquatiques. Donc ce qui est fait pour les poissons, contribue également à l'amélioration de la situation des autres organismes aquatiques.

La contribution de la restauration de la continuité écologique à la lutte contre le réchauffement climatique

La restauration hydromorphologique des cours d'eau, à travers des effacements d'ouvrages notamment, permet de lutter contre le changement climatique en supprimant les effets aggravants des seuils et retenues sur le réchauffement et l'évaporation des eaux.

Les retenues génèrent une évaporation forte d'eau en période estivale car une eau stagnante peu profonde se réchauffe beaucoup plus vite et plus fortement qu'une eau courante. Sur une longue durée d'ensoleillement, plus la surface d'eau exposée est importante plus les pertes par évaporation seront significatives.

Ce phénomène est aggravé par le comblement progressif, parfois quasi-total, des retenues, par des sédiments, notamment dans le cas de seuils anciens qui ne sont plus gérés. Le volume d'eau est en effet alors diminué et étalé sur une très faible profondeur, accélérant son réchauffement.

C'est pourquoi, la restauration de la continuité est un des leviers pour permettre aux espèces de s'adapter au changement climatique en augmentant l'accessibilité aux habitats favorables et en luttant contre le réchauffement des eaux.

Sources : Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer ; Les poissons d'eau douce à l'heure du changement climatique - état des lieux et pistes pour adaptation, ONEMA

Alors qu'avant 2006, les rivières pouvaient être soit réservées au titre de l'article 2 de la loi de 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique, soit classées au titre de l'article L. 432-6 du code de l'environnement, le nouvel article L. 214-17 établit **deux nouvelles listes** auxquelles les rivières peuvent appartenir :

- *la liste 1* : cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux parmi ceux qui sont en très bon état écologique ou identifiés comme réservoirs biologiques ;

- *la liste 2* : cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs.

La loi de 2006, en introduisant ce nouveau principe ainsi que le nouveau classement des cours d'eau, a entraîné de **nouvelles obligations pour les propriétaires de moulins** :

- pour les rivières classées en liste 1, les propriétaires sont tenus à des aménagements visant à ne pas perturber le fonctionnement de la rivière en cas de renouvellement d'une concession ou d'une autorisation (la circulaire du 25 janvier 2010 prévoit même « *qu'aucun équipement hydroélectrique ne doit être envisagé sur les éventuels ouvrages transversaux qui pourraient se situer sur ces cours d'eau* ») ;

- pour les rivières classées en liste 2, les ouvrages existants doivent être mis aux normes dans un délai de 5 ans : un certain nombre d'ouvrages, qui avaient déjà été classés en vertu de l'article L. 432-6 du code de l'environnement, ont parfois dû être aménagés à nouveau pour satisfaire aux nouvelles exigences de l'article L. 214-17 et de la continuité des rivières.

2. De la théorie à la pratique : l'effacement des seuils ne doit pas être la solution de facilité

Dans la continuité de la LEMA, un **plan d'action pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (PARCE)** a été lancé en 2009, reposant principalement sur des mesures d'aménagement ou de suppression des obstacles, **censées être « établies au cas par cas et de manière proportionnées »**, comme l'indique le secrétaire d'État chargé de la mer, des transports et de la pêche, M. Frédéric Cuvillier, dans sa réponse à une **question orale de votre rapporteur**¹ : « *les décisions d'intervention sur les ouvrages font toujours l'objet d'une analyse tenant compte des impacts et des enjeux écologiques, de la sécurité, de la dimension patrimoniale éventuelle des ouvrages et des impératifs de gestion de l'eau sur les cours d'eau concernés. Les effacements sont réservés à des ouvrages abandonnés et sans usage, et ne sont en aucun cas systématiques* ».

Or, comme l'indique le diagnostic de mise en œuvre du PARCE, publié en décembre 2012, **les pouvoirs publics décident concrètement au cas par cas des aides susceptibles d'être octroyées** : « *les propriétaires peuvent ainsi avoir l'impression d'être soumis à des décisions qu'ils ne partagent pas obligatoirement. Or, il apparaît que dans de nombreux cas, la solution préconisée par l'administration, car la moins coûteuse et la plus efficace, est l'effacement total ou partiel de l'ouvrage* ».

Au cours des différents entretiens et de ses déplacements, votre rapporteur a pu constater que **la solution de l'effacement du seuil était, d'une part, mal acceptée par les propriétaires riverains des cours d'eau, et en particulier des propriétaires de moulins, d'autre part, trop souvent systématique**. L'acceptabilité sociale du principe de continuité écologique semble ainsi clairement mis à mal par son application concrète sur le terrain

¹ Question orale sans débat n° 0780S de M. Rémy Pointereau (Cher - UMP) publiée dans le JO Sénat du 15/05/2014 – page 1100.

dans la mesure où elle prend fréquemment la forme de décisions plus idéologiques que pragmatiques et où elle dépend, dans la plupart des cas, des services de l'État déconcentrés, dont l'appréciation n'est pas toujours conforme aux directives nationales.

En outre, si la continuité écologique présente des avantages lorsque les cours d'eau sont en débit satisfaisant, elle est en revanche source de graves désagréments en cas d'étiage sévère. Or, ces cas se multiplient depuis les dernières décennies. La continuité écologique devient alors un piège pour les espèces aquatiques.

Au 7 mai 2014, selon les chiffres du **référentiel des obstacles à l'écoulement (ROE)** établi par l'Onema, on dénombre **76 807 obstacles à l'écoulement recensés**, dont :

- 76 292 obstacles en métropole ;
- 382 en Martinique ;
- 133 à la Réunion.

Comme l'Onema l'a indiqué à votre rapporteur, afin de permettre d'évaluer le risque d'impact de chacun des obstacles sur la continuité écologique (possibilités de franchissement par la faune aquatique, perturbation des migrations, qualité du transport sédimentaire...), **une base de données nationale permettra à terme de bancariser les données issues du protocole de relevés d'Informations sur la Continuité Écologique (ICE) et de produire ces indicateurs validés par l'expertise**. Son architecture sera positionnée sur le Référentiel des Obstacles à l'Écoulement. Elle est actuellement **en cours de développement**.

Lors de son **déplacement dans le Cher**, votre rapporteur s'est rendu à **Saint-Georges-sur-Arnon**, où il a pu constater l'engagement de la commune en faveur de la restauration de la continuité écologique de la rivière et de l'amélioration du fonctionnement du milieu aquatique en général.

Dans cette commune, traversée par les rivières de l'Arnon et de la Théols et située dans une vallée classée Natura 2000, le niveau d'eau a été artificiellement maintenu dans les années 1970 par la création de nombreux ouvrages (près d'un par kilomètre) mais ceux-ci ont porté préjudice à l'écoulement de l'eau, notamment en période d'étiage. La commune est ainsi intervenue sur deux obstacles entravant la continuité écologique et a engagé un certain nombre de travaux afin de restaurer la circulation piscicole et le transport sédimentaire. Deux solutions différentes ont été actées pour chacun de ces deux obstacles :

- un simple démantèlement de clapets et une échancrure dans le radier de fond pour l'un ;
- l'effacement complet du seuil pour l'autre.

La commune a complété ces travaux par un aménagement des bords de la rivière, renforçant ainsi son attractivité pour tous les publics. Le maire de la commune estime que le site est désormais un lieu important non seulement pour les pêcheurs, mais aussi pour les marcheurs, les cyclistes, voire les baigneurs.

L'exemple de cette commune conforte l'idée que **l'arasement des barrages n'est pas obligatoirement la solution la plus adaptée** au contexte local, ni économiquement, ni même la plus à même de remplir l'objectif de restauration écologique fixé par la directive.

3. Revenir à la concertation et au cas par cas

Votre rapporteur regrette que, depuis la loi sur l'eau, **une nouvelle approche de la gestion de l'eau se soit progressivement imposée, de nature idéologique**, fondée sur l'idée d'une nocivité de l'action anthropique et des activités économiques sur les milieux naturels.

Comme le rappelait le diagnostic de mise en œuvre du PARCE cité plus haut, le « **parti-pris culturel** » qui sous-tend la mise en application de la politique de restauration de la continuité écologique ne doit pas être mésestimé.

Si les objectifs fixés par la DCE ne sont pas remis en cause par les acteurs directement impactés comme les agriculteurs ou les propriétaires de moulins, c'est l'argumentation diffusée par les services du ministère et notamment l'Onema qui pose des difficultés : manque de concertation et de directives claires sur les décisions prises, diffusion de diagnostics se fondant uniquement sur les points négatifs des ouvrages, sans jamais tenir compte des apports positifs éventuels des différents ouvrages, comme par exemple la stabilité de biodiversité qu'elle permet, ou encore le potentiel de production hydro-électrique, ou le maintien d'un niveau d'eau (avec une humidité des sols) dans les parcelles jouxtant l'ouvrage. L'abaissement des seuils a en outre un impact négatif sur l'érosion des berges et la qualité agricole des sols.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a mis en évidence en 2013¹ un **manque de données, d'études et de concertation** sur ce sujet. En outre, selon une étude de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)², les seuils des moulins ne sont responsables que de 12 % du fonctionnement des continuités écologiques.

¹ Rapport du CGEDD, 15 mars 2013.

² Nicolas V., Oraison F., Souchon Y., van Looy K., (2012). Restaurer l'hydromorphologie des cours d'eau et mieux maîtriser les nutriments : une voie commune ?

Le **coût des aménagements** conduit trop souvent l'administration à préconiser l'arasement. **Une passe à poissons coûte en effet 300 000 euros en moyenne.**

L'abaissement des seuils a en outre un **impact négatif sur l'érosion de berges** ainsi que sur la qualité agricole des terres.

Proposition 4 : Privilégier la recherche de solutions locales, associer l'ensemble des acteurs à la concertation (élus de la commune, syndicats de rivière, entreprises, associations, propriétaires de moulins et d'étangs et propriétaires riverains).

Proposition 5 : Favoriser les solutions au cas par cas, acceptables économiquement et socialement, ainsi que la combinaison de différentes techniques pour restaurer la continuité écologique ; inscrire les modifications de seuils dans le cadre d'actions plus globales de restauration du milieu aquatique dans son ensemble.

4. Un classement des cours d'eau qui doit respecter la conciliation de tous les usages

Concernant le **classement des cours d'eau**, il s'agit d'une procédure déconcentrée : les deux catégories de cours d'eau sont énumérées sur des listes établies pour chaque bassin ou sous-bassin par le préfet coordonnateur de bassin après avis des conseils généraux intéressés et du comité de bassin.

Afin de tenir compte des enjeux liés à la confrontation entre le droit de l'eau et le droit de propriété des propriétaires de moulins et de remédier aux difficultés rencontrées par l'administration pour disposer d'appuis techniques compétents, le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur l'évaluation de la mise en œuvre du plan de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, rendu public le 15 mars 2013, préconisait l'élaboration d'une **charte entre les représentants des propriétaires de moulins, le ministère chargé de l'écologie, l'ONEMA ainsi qu'éventuellement des associations de protection de l'environnement.**

Constatant que cette charte n'avait toujours pas vu le jour et que ce projet semblait s'enliser, votre rapporteur avait déposé un amendement, dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité prévoyant que la continuité écologique des cours d'eaux devait être conciliée avec les différents usages de l'eau dans les cours d'eau classés.

Cet ajout à l'article L. 214-17 du code de l'environnement a été adopté par le Sénat mais n'a pas été retenu *in fine* par l'Assemblée nationale.

Proposition 6 : Compléter l'article L.214-17 du code de l'environnement, qui concerne les obligations relatives aux ouvrages, afin de préciser que le classement des cours d'eau en liste 2, c'est-à-dire dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs, doit permettre de concilier le rétablissement de la continuité écologique avec les différents usages de l'eau, et en particulier le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable.

Les crues de juin 2016 ont par ailleurs montré l'importance de ce sujet de la classification des cours d'eau, qui doit être fait en concertation avec l'ensemble des acteurs.

5. Des contrôles mal acceptés

Le projet de loi relatif à la biodiversité prévoit de regrouper au sein du nouvel établissement public de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) un certain nombre d'établissements existants dont l'Onema. Cette agence disposera de pouvoirs de police judiciaire et administrative en matière d'environnement, comme c'est actuellement le cas **pour les agents de l'Onema.**

Pourtant, **l'intégration des agents de police de l'environnement au sein de cette agence pose un certain nombre de difficultés pour les acteurs socio-professionnels**, à même de la solliciter pour leurs projets ou leurs questionnements sur leurs pratiques. En effet, cela confèrerait à cette agence une « double casquette » ambiguë et surtout peu opérationnelle. Elle serait d'un côté, un guichet, à l'image de l'ADEME, pour accompagner et financer des projets et diffuser des connaissances sur la biodiversité, et de l'autre, le contrôleur et le « sanctionneur » de ces mêmes projets réalisés par des opérateurs privés et publics.

Proposition 7 : Recentrer les interventions des agents de l'Onema sur des actions pédagogiques plutôt que sur la répression. On peut s'interroger sur l'utilité de conserver le port d'armes pour ces agents.

6. Les enjeux de la petite hydroélectricité

Le classement des cours d'eau avec le critère des « réservoirs biologiques » condamne en réalité 72 % du potentiel hydro-électrique restant. Or, **la petite hydroélectricité représente aujourd'hui en France une filière industrielle importante dans le domaine de l'énergie.** Alors que l'énergie hydraulique est la première source d'électricité renouvelable et la deuxième énergie renouvelable, la petite hydroélectricité en France représente 2 178 petites centrales de moins de 12 MW (soit 2 000 MW de puissance installée), dont 80 % sont détenues par des petits producteurs indépendants. La production annuelle moyenne est d'environ 7 TWh, c'est-à-dire l'équivalent de l'électricité nécessaire pour éclairer toute la France la nuit.

Votre rapporteur insiste sur la **nécessité de soutenir cette activité qui permet, d'une part, une production d'électricité souple et proche des lieux de consommation (évitant ainsi les pertes dues aux réseaux de distribution), d'autre part, qui contribue au bilan bas-carbone de la France en n'émettant pas de gaz à effet de serre.** Il souligne que, dans le cadre de la transition énergétique dont les orientations ont été fixées dans la loi adoptée en 2015, elle produit une électricité renouvelable non intermittente, et contribue à l'activité économique et au développement des territoires tout en respectant l'état écologique des rivières grâce à tout un panel d'outils (passes à poissons, manœuvres de vannes, rivières de contournement, turbines *fish-friendly*...).

Un rapport d'étude a été commandé par France Hydro Electricité afin de contrecarrer les accusations pesant sur la petite hydroélectricité d'être à l'origine de la dégradation des cours d'eau : il a permis de démontrer que **le rôle joué par la modification de l'hydro-morphologie des cours d'eau est très faible en comparaison des pollutions de toute nature (écologique, chimique).**

Proposition 8 : Les missions de conseil et de police de l'environnement devant être dissociées, retirer les missions de police de l'environnement des missions de la future Agence française pour la biodiversité ; mettre en place un corps spécifique de contrôle de l'application du droit de l'environnement.

Proposition 9 : Placer les sujets relatifs à l'hydroélectricité sous la tutelle de la direction de l'énergie et non celle de la direction de l'eau et de la biodiversité.

C. LES POLLUTIONS DIFFUSES

Aujourd'hui, comme en témoigne le rapport d'« Évaluation de la politique de l'eau » établi par Anne-Marie Levraut en septembre 2013 au nom du CGEDD, du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration, du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et de l'Université Paris-Diderot, **la moitié des masses d'eau sont dégradées du fait de pollutions diffuses d'origine agricole : nitrates ou pesticides**. Elle concluait en expliquant que *« l'enjeu est de passer d'une multitude d'actions curatives à une approche préventive cohérente et à la bonne échelle, tirant ainsi les conséquences de la reconnaissance d'un cycle de l'eau unique au bénéfice de tous les usages »*.

Deux actions contentieuses sont engagées pour le non-respect par la France des règles découlant de la directive de l'Union européenne portant sur les zones vulnérables.

Les zones les plus sensibles sont les **aires d'alimentation des captages (AAC)**. Les délimitations actuelles s'étendent sur un million d'hectares, soit 3 % de la SAU, mais on estime que plus de 10% de la SAU est potentiellement concernée par des AAC du fait de l'allongement de liste des captages prioritaires devant faire l'objet d'une telle délimitation.

Un captage d'eau potable est un dispositif de collecte ou de pompage d'eau potable, en eaux superficielles ou en eaux souterraines, dont potentiellement vulnérable du fait de ces caractéristiques hydrogéologiques et des activités économiques pratiquées sur ces territoires.

Au-delà de l'instauration des périmètres de protection des captages (code de la santé publique), la loi sur l'eau instaure les aires d'alimentation de captage (AAC), aire géographique délimitant l'ensemble des territoires où les pollutions diffuses peuvent impacter la qualité de l'eau potable (code de l'environnement). Le rapport Levraut avait d'ailleurs proposé de faire *« du sur-mesure hydrogéologique et de se concentrer sur la fraction de l'AAC qui contribue à l'essentiel de la pollution agricole »*.

Initialement, le Grenelle de l'environnement avait fixé à 532 le nombre de captages dont les démarches de protection devaient être engagées : définir une aire d'alimentation vis-à-vis des pollutions diffuses et élaborer un plan d'action limitant les pollutions agricoles. Les SDAGE dans les bassins hydrographiques français, adoptés fin 2015, listent désormais **plus de 1 000 captages** qui doivent entamer cette procédure de protection en sus de la délimitation des périmètres de protection de captages.

Aujourd'hui, votre rapporteur regrette que l'administration ne tienne pas toujours assez compte des efforts déjà mis en œuvre par les acteurs concernés afin de lutter contre les pollutions. L'ensemble des actions entreprises à la fois par les collectivités (maîtrise des eaux pluviales,

renovation des réseaux d'assainissement, etc), par les usagers de l'eau (maîtrise des intrants, mise aux normes des exploitations et du matériel, évolution des systèmes et des assolements, etc), encadré par un dispositif d'animation sur le terrain, a déjà contribué à maîtriser la qualité de l'eau, voire à des améliorations sur certains territoires.

Enfin, votre rapporteur a pu constater, tout au long de ses auditions, que les collectivités en charge de la mise en œuvre dans les aires d'alimentation, des actions pour lutter contre les pollutions, sont souvent démunies, surtout lorsqu'il s'agit de petites collectivités avec de faibles moyens financiers. Elles manquent cruellement de moyens pour la mise en œuvre de cette procédure, leur fonctionnement, mais aussi pour l'animation locale à même d'instaurer une dynamique vertueuse en concertation avec la profession agricole.

En outre, la taxe finançant le fonds de garantie du risque de développement lié à l'usage des boues en agriculture ou sylviculture mis en place par l'article 45 de la LEMA devait être supprimée, au titre des 90 mesures de simplification retenues pour les entreprises, en raison du coût élevé de recouvrement par les services du Trésor public. Cette suppression n'est pas recevable par la profession agricole qui considère que cette taxe, pour les territoires où les boues sont épandues en agriculture, est une garantie nécessaire à la pérennité de cette pratique, dont les coûts de mise en œuvre sont sans commune mesure avec les autres filières d'élimination des boues.

Cette taxe est pourtant destinée à être mobilisée uniquement dans le cas où des terres agricoles ou forestières deviendraient totalement ou partiellement impropres à la culture à la suite d'un phénomène nouveau, inconnu au moment où l'épandage de boues d'épuration a été réalisé. Le rapport du CGEDD intitulé « Les épandages sur terres agricoles des matières fertilisantes d'origine résiduaire »¹ de juillet 2015, préconisait même **l'élargissement de ce fonds de garantie à d'autres matières résiduaires épandables afin de satisfaire les besoins de sécurité exprimés par les acteurs agricoles de la filière.**

La suppression de cette taxe risquerait de se traduire sur le terrain par la remise en cause des plans d'épandage, et donc par d'importantes difficultés pour certaines collectivités en ce qui concerne l'élimination de leurs boues d'épuration. Elle pourrait aussi avoir des conséquences pour les usagers des services publics d'assainissement qui verraient le montant de leur facture d'eau augmenter en raison de la hausse de la redevance d'assainissement collectif.

¹ Rapport CGEDD n° 009801-01, CGAAER n° 14074 établi par Bertrand GAILLOT et Patrick LAVARDE (coordonnateur).

Enfin, votre rapporteur a pu constater, tout au long de ses auditions, que les aires d'alimentation manquaient cruellement de moyens pour leur mise en œuvre, leur fonctionnement, mais aussi d'animation locale à même d'instaurer une dynamique vertueuse, en concertation avec la profession agricole.

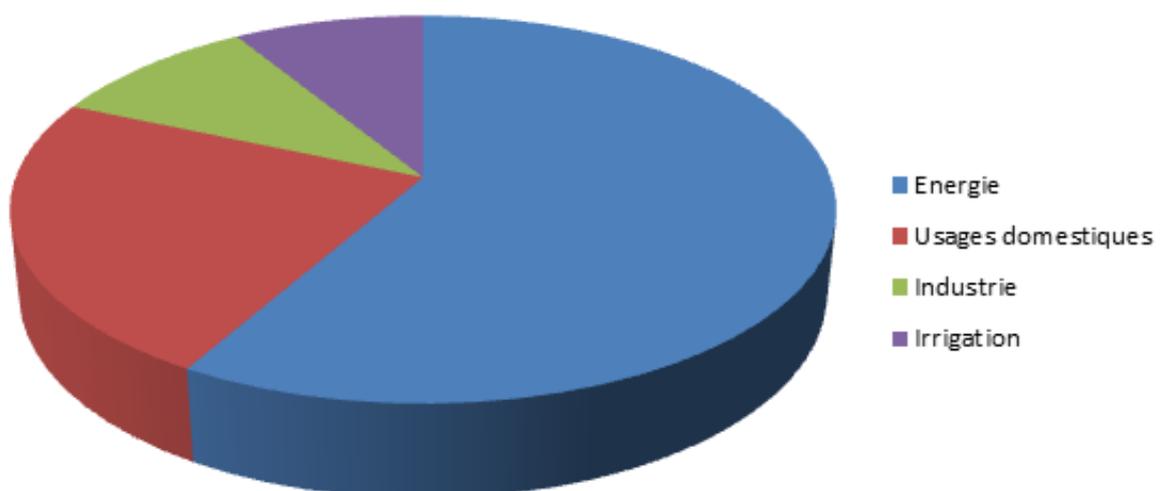
Proposition 10 : Mieux utiliser les moyens du fonds de garantie boues mis en place par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Proposition 11 : Renforcer les moyens dédiés à la protection des captages.

II. LA GESTION QUANTITATIVE DE L'EAU

Un des défis essentiels de la politique de l'eau concerne la quantité disponible sur les territoires français. Il consiste en une **conciliation harmonieuse des usages** entre l'eau potable destinée à la consommation, l'eau utilisée pour le développement des cultures et leur diversification, pour l'irrigation notamment, l'eau utilisée dans le secteur de l'industrie et l'eau utilisée dans le secteur énergétique. **Ces différents usages peuvent, de manière conjoncturelle, entrer en conflit.** L'énergie est le premier secteur préleveur d'eau en France (environ 60 % en 2007), suivi par les usages domestiques (24 %), l'industrie (10 %) et l'irrigation (9 %)¹.

PRÉLÈVEMENTS EN EAU PAR USAGE



¹ Source : Rapport d'évaluation de la politique de l'eau (Anne-Marie Levrant, responsable opérationnelle), juin 2013.

A. LA CONSOMMATION EN EAU POTABLE ET L'ASSAINISSEMENT

Prix de l'eau potable et de l'assainissement collectif :

Prix TTC⁶ de l'eau potable et de l'assainissement collectif au m³ pour 120 m³ : 3,85 €/m³, dont 2,00 €/m³ (part de l'eau potable) et 1,85 €/m³ (part de l'assainissement collectif).

Facture moyenne mensuelle TTC pour l'abonné : 38,50 €/mois, dont en moyenne 20 € pour l'eau potable et 18,50 € pour l'assainissement collectif.

Source : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, juillet 2015 (moyenne nationale)

Concernant la consommation de la population, la quasi-totalité de la population (99 %) est aujourd'hui raccordée à un réseau public de distribution d'eau potable et la majorité de la population (83 %) est raccordée à un réseau public d'assainissement, le complément étant en assainissement non collectif. La capacité installée d'épuration des eaux usées correspond à 100 millions d'habitants.

Une des principales difficultés réside dans le **financement des réseaux d'assainissement dans les territoires ruraux** dans la mesure où ils nécessitent des investissements parfois très importants notamment dans le cadre des mises en conformité des ouvrages. On constate aussi une très grande hétérogénéité entre les communes d'un même EPCI concernant l'équipement en matière d'assainissement. Face à l'accentuation de la disparité entre zones rurales et zones urbaines, il convient de **sanctuariser une solidarité plus importante** aux niveaux national et régional.

En outre, on constate **un milliard de mètres cube de fuites d'eau par an dans les réseaux d'eau potable, ce qui signifie que 20 % de l'eau traitée et mise en distribution est perdue**. Pour cinq litres d'eau mis en distribution, un litre d'eau revient au milieu naturel sans passer par le consommateur. Cela représente près d'un tiers des prélèvements en eau destinés à l'irrigation.

C'est ce que met en avant le 4^{ème} rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, qui a été publié en juillet 2015. Il montre que **le rendement moyen des réseaux de distribution est évalué pour l'année 2012 à 79,7 %**.

Les causes de ces fuites peuvent être liées à l'âge et à la vétusté des installations et des canalisations, à une corrosion naturelle, à un vieillissement des joints d'étanchéité, aux évolutions et mouvements des sols ou encore à la pression élevée de l'eau dans les canalisations.

L'article 27 de la loi Grenelle 1 a répondu à cet enjeu majeur en lançant une action spécifique pour généraliser la détection des fuites dans les réseaux et programmer les travaux nécessaires.

Il prévoyait ainsi en 2010 :

- une analyse des données des rapports des maires portant sur l'eau et l'évaluation des pertes en réseaux selon les caractéristiques des services ;
- une définition des pertes en réseaux admissibles selon les caractéristiques des services et la nature de la ressource en eau.

Les agences de l'eau ont également pris des dispositions spécifiques pour aider les collectivités à réduire leurs pertes en réseaux :

- incitation et participation financière à la réalisation des inventaires en réseaux ;
- aide à la réalisation de diagnostics de réseaux/études de recherches de fuites ;
- participation financière à la réalisation des programmes d'actions permettant d'atteindre les performances minimales escomptées.

Proposition 12 : Soutenir financièrement les collectivités pour lutter contre les fuites d'eau sur les réseaux d'eau potable et mettre en place un plan d'action visant à acquérir une connaissance plus approfondie de ces réseaux, rechercher et réparer les fuites ou renouveler les conduites.

B. LES USAGES AGRICOLES

1. Une mise en œuvre complexe des organismes uniques de gestion collective de l'eau en agriculture

L'article 21 de la LEMA a instauré une **gestion collective de l'eau en agriculture**, et notamment la création des organismes uniques de gestion collective (OUGC) dans les secteurs en tension quantitative (les zones de répartition des eaux ZRE).

L'article L. 211-3 du code de l'environnement prévoit ainsi que les **organismes uniques de gestion collective (OUGC)** sont des structures qui ont en charge la **gestion et la répartition des volumes prélevés à un usage agricole sur un territoire déterminé**. Chaque OUGC détiendra l'autorisation globale de prélèvements pour le compte de l'ensemble des irrigants du périmètre de gestion et ce quelle que soit la ressource prélevée. L'obtention de l'AUP nécessite une étude de prélèvement dont le coût est supporté par les irrigants.

Le but de ces structures est de **permettre une gestion collective et durable du volume prélevable alloué à l'OUGC**. L'objectif initial porté par la loi de 2006 tend à **l'abandon progressif des autorisations de prélèvements individuels au profit d'une autorisation unique** de prélèvement détenue par l'OUGC, afin, d'une part, de sécuriser les usages économiques, d'autre part, de permettre la satisfaction des besoins des milieux naturels. L'article R. 211-111 du code de l'environnement prévoit que la gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation s'applique uniquement à tous les **prélèvements destinés à l'irrigation à des fins agricoles**.

Le **décret n°2007-1381 du 24 septembre 2007 relatif à l'organisme unique chargé de la gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation et modifiant le code de l'environnement** définit les missions des OUGC et détaille leur fonctionnement. Il instaure une **définition du périmètre qui doit être cohérent avec la logique de la ressource**. Cette logique doit prévaloir sur la logique de découpage administratif.

Une **circulaire du 30 juin 2008 définit le terme de volume prélevable** comme volume que le milieu est capable de fournir dans des conditions écologiques satisfaisantes, c'est-à-dire, de manière compatible avec les orientations fondamentales fixées par le SDAGE et le cas échéant, avec les objectifs généraux et le règlement du SAGE, et donc le volume réellement disponible pour les activités humaines.

En outre, ne peut se constituer en OUGC qu'une personne morale ayant une légitimité interne (capacité juridique à agir comme une organisation unique), une légitimité externe (pouvoir prouver la reconnaissance par les partenaires institutionnels qui agissent sur le même territoire comme des acteurs légitimes) et une délimitation basée sur une cohérence hydrographique et ou hydrogéologique.

QUI SONT LES OUGC ? COMMENT SONT-ILS ORGANISÉS ET COMMENT FONCTIONNENT-ILS ?

Premier cas de figure, l'État peut créer un organisme ou en imposer un, uniquement en zone de tension quantitative (ZRE).

Deuxième possibilité, il existe un candidat spontané remplissant les différentes conditions de l'article R. 211-113 du code de l'environnement. À ce titre, il doit présenter un périmètre pertinent et cohérent avec les besoins d'irrigation et la ressource en eau disponible. Ainsi, les chambres d'agriculture peuvent être candidates.

Peuvent également l'être des regroupements d'exploitants irrigants – des propriétaires de terrains irrigués – des collectivités territoriales ou encore des organismes de droit privé.

La demande doit être adressée au préfet du lieu géographique où se situera le futur organisme unique et recueillir l'avis du conseil départemental, de la chambre d'agriculture et de l'agence de l'eau. Si jamais, le périmètre est compris au sein du SAGE, il faudra recueillir l'avis de la commission locale de l'eau.

L'article R. 211-112 du code de l'environnement distingue des missions obligatoires et des missions facultatives :

- dépôt de la demande d'autorisation unique pluriannuelle de tous les prélèvements d'eau pour l'irrigation dans les formes prévues par les articles R.214-6 ; R. 211-115 (délai de 2 mois) et R 214-31-1 ce qui signifie, que cela est soumis à la procédure de l'enquête publique ;

- établissement chaque année d'un plan de répartition entre les préleveurs irrigants du volume d'eau dont le prélèvement est autorisé ainsi que les règles pour adapter cette répartition en cas de limitation ou de suspension provisoire des usages ;

- avis au préfet sur tout projet de loi de création d'un ouvrage de prélèvement dans le périmètre touché ;

- transmission au représentant de l'État avant le 31 janvier d'un rapport annuel en deux exemplaires pour permettre une comparaison.

- compatibilité distincte dans laquelle doivent figurer les redevances à percevoir ainsi que les dépenses nécessitées pour l'exécution des missions de l'organisme unique.

Les OUGC doivent en outre, selon l'article R. 211-112, tous les ans transmettre au préfet un certain nombre de documents :

- un règlement intérieur pour fixer les règles internes de fonctionnement en prenant en compte les spécificités du territoire ;

- la délibération de l'organisme unique de l'année écoulée ;

- le comparatif pour chaque irrigant entre les besoins de prélèvements exprimés, le volume alloué et le volume prélevé ;

- l'examen des contestations formées contre les décisions de l'organisme unique ;

- les incidents rencontrés ayant pu porter atteinte à la ressource et les mesures mises en œuvre.

L'OUGC se substitue de plein droit aux pétitionnaires ayant présenté une demande d'autorisation du prélèvement d'eau pour l'irrigation en cours d'instruction à la date de sa désignation. Cet organisme a un délai de deux ans à partir de sa désignation pour déposer le dossier complet de la demande d'autorisation unique pluriannuelle. L'organisme est chargé de répartir entre les différents irrigants, un volume d'eau quantifié et autorisé, tout en respectant les autres usages sur les ressources en eau.

Chaque organisme unique sera le **détenteur d'une autorisation globale de prélèvements pour le compte de l'ensemble des irrigants inclus dans son périmètre, quelle que soit la ressource prélevée.** L'organisme unique assure donc une gestion conjoncturelle de l'eau et ce jusqu'au débit de seuil d'alerte. Au-delà, il reviendra à l'État de définir et de faire appliquer les mesures appropriées conformément au plan de crise.

Selon l'article R. 211-71 du code, institué dans les bassins où le déficit en eau est lié à l'activité agricole, l'État préconise la **mise en place de ces structures dans les zones de répartition en eau (ZRE)** qui présentent une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins.

L'organisme unique gère l'ensemble des prélèvements d'eau pour l'irrigation effectués sur son périmètre de gestion grâce à deux types de dispositifs juridiques :

- **l'autorisation unique de prélèvement (AUP)** : l'arrêté préfectoral pris en application de cette autorisation, qui se substitue aux autorisations et déclarations individuelles existantes, fixe la durée, détermine le volume général et précise les conditions de prélèvement dans les différents milieux et les modalités de répartition ;

- **le plan annuel de répartition du volume**, qui fait l'objet de l'autorisation unique entre tous les préleveurs irrigants.

La **gouvernance de l'OUGC** repose sur trois acteurs : le comité technique, qui a un rôle de proposition auprès du comité d'orientation et composé uniquement de représentants agricoles, le comité d'orientation, qui a un rôle consultatif, de concertation, d'orientation et de propositions et composé de représentants de l'Etat, des agences de l'eau et des SAGE et d'une partie de représentants agricoles constituant le comité technique et enfin, l'organe décisionnel qui peut être une session ou un bureau et qui valide les propositions du comité d'orientation.

Votre rapporteur a pu constater un certain nombre de **difficultés concrètes** pour la mise en œuvre pratique des OUGC.

La première de ces difficultés tient à **leur statut juridique peu clair**, comme l'a relevé le Conseil d'État dans son rapport sur « *La gestion quantitative de l'eau d'irrigation en France : bilan d'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006* » en les qualifiant d'« *objets juridiques non identifiés* ».

Selon le Conseil d'État en effet, il n'y a **aucun lien contractuel, au sein des OUGC, entre les différents membres ni aucun contrôle sur l'utilisation de l'autorisation**. Est également pointée une forte présence de l'État.

Chaque OUGC a une **forme juridique variée**, ce qui peut apparaître très contraignant puisqu'au final, il y a des doutes sur l'autorité, sur la valeur juridique contraignante du règlement intérieur et un financement qui peut sembler flou.

Le rapport souligne également de **nombreuses dérives**, car un certain nombre d'OUGC ont peu avancé dans la procédure mais ne peuvent pas refuser l'accès à l'eau à un agriculteur hors de la ZRE. De plus, les périmètres proposés ne respectent pas forcément la ressource. Ainsi, le rapport fait état de « *chambres d'agriculture (qui) peuvent être réticentes à voir une partie de leur territoire géré par la chambre d'agriculture voisine désignée par l'OUGC* ».

Ainsi, comme l'ont souligné auprès de votre rapporteur **Irrigants de France**, malgré une volonté affichée du législateur dans la LEMA de favoriser la gestion collective de l'irrigation et la concertation entre usagers et entre utilisateurs d'un même usage, on constate une **diminution de moitié des surfaces irriguées par des agriculteurs raccordés à des réseaux collectifs, alors que les surfaces irriguées par des exploitations ayant un accès individuel à la ressource augmentent sensiblement**. Cette évolution est principalement liée à un immobilisme en matière de création de réserves de stockage d'eau.

Les OUGC ont pour but de **gérer les volumes d'eau agricoles en se substituant aux préleveurs individuels**. S'ils visent en priorité les zones de répartition des eaux, ils peuvent également se former sur d'autres territoires non-classés. Comme évoqué plus haut, la multitude de textes réglementaires (décrets de 2007, de 2012 et 2013, circulaires de 2008 et 2010) témoignent de la complexité du dispositif, mais aussi d'un éloignement progressif de l'esprit initial du législateur.

Une des faiblesses de l'architecture graduellement mise en place consiste en l'abandon d'un système pragmatique, opérationnel, qui soit **capable de reconnaître les structures déjà existantes**. En effet, avant 2006, les irrigants étaient déjà structurés. À titre d'exemples, on peut citer la délégation des demandes annuelles d'autorisation d'irrigation aux organisations agricoles locales, l'organisation en associations syndicales autorisées, ou encore l'exemple de la démarche initiée à la fin des années 1990 sur la nappe de la Beauce qui a d'abord généralisé l'utilisation de compteurs, puis engagé une gestion collective des prélèvements dans les années 2000, ce qui constituait l'ébauche d'une organisation collective.

36 OUGC ont été désignés, quasi-exclusivement portés par les chambres d'agriculture, des irrigants ou des syndicats mixtes au sein desquels la profession agricole est très présente. **Mais aujourd'hui, seuls deux OUGC (Allier et Ariège) sont titulaires de l'autorisation unique pluriannuelle.**

Or, **le dispositif transitoire d'autorisations temporaires de prélèvement d'eau (ATPE) arrive à son terme pour les 15 OUGC désignés avant 2012 et dans un an pour les autres**. Ce délai a déjà été rallongé trois fois par le Conseil d'État.

Les organisations s'inquiètent de la **complexité du système**, mais aussi du silence de l'administration face à cette situation. Cinq organisations agricoles nationales ont d'ailleurs pris l'initiative de rédiger elles-mêmes un guide d'accompagnement pour la mise en œuvre des OUGC en avril 2014.

Localement, un certain nombre d'organisations soulèvent aussi la **question du coût des études d'impact** liées à la mise en œuvre d'un OUGC, qui peut aller de **200 000 à 300 000 euros selon le cabinet d'études**.

Proposition 13 : Sécuriser juridiquement les organismes uniques de gestion collective (OUGC) en clarifiant les liens entre les OUGC et les irrigants.

Proposition 14 : Promouvoir le développement de contrats avec les agriculteurs pour prestation de services environnementaux.

Proposition 15 : Renforcer la présence des acteurs et professionnels concernés au sein des comités d'orientation des organismes uniques de gestion.

Proposition 16 : Renforcer l'implication des collectivités dans le pilotage des démarches de protection des captages.

Proposition 17 : Définir des plans d'action qui concilient protection de la qualité de l'eau et potentiel de production et qui prennent mieux en compte l'évaluation des risques (inondations, sécheresse, etc).

2. Les stockages

La gestion quantitative des prélèvements est également liée à celle de la **création des stockages prévue par la LEMA notamment pour anticiper le changement climatique**. Or la mise en œuvre de cette mesure reste aujourd'hui problématique. L'encadrement des possibilités de stocker l'eau en période hivernale seulement est prévu par le SDAGE.

Au cours de sa rencontre avec la FDSEA et le syndicat des irrigants du Cher, votre rapporteur a par exemple été alerté sur la **difficulté liée à l'instruction des dossiers de demande de stockage d'eau pour l'irrigation**. En effet, une rencontre avec les services départementaux a par exemple mis en évidence une divergence de points de vue entre trois agents de l'administration, qui n'avaient pas la même interprétation du SDAGE. Ce type de situations crée une incertitude quant au succès des dossiers présentés et à leur compatibilité avec le SDAGE concernant les possibilités de stockage. On assiste à de **nombreux contentieux contre ces projets de stockage**.

Le **Plan national d'adaptation au changement climatique PNACC** de juillet 2011 prévoit la réduction de 20% des volumes prélevés d'ici 2020 (hors stockage d'eau d'hiver).

Le rapport de la délégation à la prospective du Sénat de Henri Tandonnet et Jean-Jacques Lozach consacre un important développement à **l'accroissement de la ressource en eau**. La **réutilisation des eaux usées traitées** est mise en avant et pourrait être favorisée dans le cadre d'une économie circulaire de la ressource en eau, via des stations d'épuration. Le rapport cite le cas intéressant de Chypre et Israël qui recyclent 100 % des

eaux usées. Pour qu'une telle solution se développe, il est nécessaire d'alléger et de simplifier la procédure de réutilisation des eaux usées.

Si la **technique de désalinisation de l'eau de mer** semble encore complexe, votre rapporteur partage en revanche les conclusions de ses collègues de la délégation à la prospective sur la **réalimentation des nappes souterraines, comme solution complémentaire aux retenues de substitution.**

Proposition 18 : Favoriser la recharge des nappes phréatiques en dehors des périodes d'étiages ou lorsque la situation le permet.

Proposition 19 : Favoriser les retenues de substitution et collinaires avec la possibilité de remplissage dès lors que les niveaux d'eau sont suffisants ou excédentaires en période de crue.

Proposition 20 : Encourager la recherche en matière de techniques d'accroissement de la ressource en eau.

Proposition 21 : Réutiliser les captages d'eau potable abandonnés pour des usages non alimentaires (irrigation, arrosage public, etc.).

3. Le cas particulier de la ressource en eau en zone de montagne

Depuis 1919, toutes les installations doivent respecter un débit minimal fixé au 10^{ème} du module¹ du cours d'eau au droit de l'ouvrage (c'est-à-dire au niveau de l'aval immédiat du barrage) ou à son amont immédiat si le débit naturel de la rivière y est inférieur. La loi sur l'eau de 2006 a précisé cet objectif qui doit être respecté en moyenne annuelle, et non en permanence. Deux circulaires de 2009 et de 2011 ont précisé les conditions et les modalités du relèvement généralisé des débits réservés.

Le récent rapport² sur les ressources en eau et l'agriculture montagnarde du député Joël Giraud, parlementaire en mission auprès du Gouvernement a montré les **difficultés posées en pratique par cette disposition à l'agriculture de montagne**, très attachée à l'irrigation gravitaire existante et pour laquelle le passage à une irrigation sous pression nécessiterait un investissement trop important au regard de l'utilité conférée. Il montre également que si une grande partie des cours d'eau de montagne sont en régime d'étiage correctement alimenté par la fonte des neiges, en

¹ Le module du cours d'eau correspond au débit moyen interannuel calculé sur une période de cinq ans.

² Rapport « Préservation des ressources en eau et maintien d'une agriculture montagnarde », Joël Giraud, député des Hautes-Alpes, Parlementaire en mission auprès du Gouvernement, septembre 2015.

revanche, certains cours d'eau souffrent de sécheresse estivale marquée de type méditerranéen.

Il préconisait dans ce cadre de modifier la LEMA afin de créer une nouvelle dérogation à l'obligation de laisser un débit minimum biologique à l'aval des seuils et barrages en rivière, visant les zones de montagne.

Après avoir déposé un amendement en ce sens au cours de l'examen du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le parlementaire en mission Joël Giraud a considéré qu'un **simple complément réglementaire pourrait permettre de régler cette difficulté, notamment en complétant la notion de « cours d'eau atypique » par décret** et un assouplissement des conditions d'application du régime des débits réservés.

III. LES AUTORISATIONS UNIQUES POUR LES PROJETS SOUMIS À LA LOI SUR L'EAU : LA CHASSE AUX NORMES

La LEMA organise la gestion de la ressource afin de permettre la réalisation des projets divers tout en préservant les écosystèmes aquatiques, en protégeant les eaux superficielles et souterraines et en prévenant les inondations. L'article L. 214-1 du code de l'environnement prévoit que **les installations, ouvrages, travaux et activités (Iota) ayant une influence notable sur l'eau ou le fonctionnement des écosystèmes aquatiques font l'objet d'une procédure de déclaration ou d'autorisation préalable à leur mise en œuvre.**

Suivant les impacts qu'ils représentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques, les projets sont soumis à deux types de procédure :

- **autorisation (A)** pour les impacts forts : procédure longue avec enquête publique débouchant sur un arrêté d'autorisation ;
- **déclaration (D)** pour les impacts moyens : procédure simple sans enquête publique débouchant sur un récépissé de déclaration.

Pour les projets soumis à déclaration, le préfet peut s'opposer à l'opération projetée s'il apparaît que la préservation des milieux n'est pas assurée et qu'aucune prescription ne permet d'y remédier.

Dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement et des chantiers de simplification, **le Gouvernement a décidé d'expérimenter le principe d'une autorisation environnementale unique pour les projets soumis à la loi sur l'eau¹.** Les objectifs poursuivis sont une simplification des procédures tout en conservant un niveau élevé de protection

¹ Ordonnance n°2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à une autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement.

environnementale, une intégration des enjeux environnementaux pour un même projet ainsi qu'une anticipation pour une meilleure lisibilité et stabilité juridiques pour le porteur du projet.

Le **décret du 1^{er} juillet 2014** a ainsi mis en place cette expérimentation : **un arrêté préfectoral unique** regroupe l'autorisation au titre de la loi sur l'eau et les autres autorisations environnementales relevant de l'État (modification d'une réserve naturelle nationale, modification d'un site classé, dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés, autorisation de défrichement) ; cet arrêté unique doit être délivré dans un **délai-cible de 10 mois**.

Pour les installations, ouvrages, travaux et activités (dits Iota) soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau, **une procédure unique intégrée est mise en œuvre**, conduisant à une décision unique du préfet de département, et regroupant l'ensemble des décisions de l'État relevant :

- du code de l'environnement : autorisation au titre de la loi sur l'eau, au titre des législations des réserves naturelles nationales et des sites classés et dérogations à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés ;

- du code forestier : autorisation de défrichement.

D'abord menée dans les régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon, **cette expérimentation a été étendue à l'ensemble du territoire national par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte**.

Mais une première **évaluation des autorisations uniques Iota a été rendue publique le 26 janvier 2016** et a mis en évidence des résultats en-deçà de la simplification escomptée.

Si l'évaluation pointe des aspects positifs (logique d'intégration des procédures, délais d'instruction raccourcis et possibilité de rejeter le dossier de façon anticipée), elle insiste sur certaines difficultés comme le faible taux d'intégration des procédures sur le terrain, la pression sur les délais qui conduit les services à ne pas donner la priorité à certains dossiers qui mériteraient davantage de temps ou encore une mauvaise articulation des différents services concernés.

L'ordonnance n° 2016-354 du 25 mars 2016 relative à l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec diverses procédures relevant du code de l'environnement a apporté quelques réponses à cette première évaluation, notamment en donnant au préfet la possibilité d'accorder une dérogation à l'obligation d'organisation d'une enquête publique unique si cette dérogation est « de nature à favoriser la bonne réalisation du projet » ou en supprimant l'obligation de dépôts simultanés des demandes d'autorisation d'urbanisme et d'autorisation unique Iota. Elle prévoit aussi que lorsque l'autorisation unique Iota vaut autorisation de

défrichage, le permis d'aménager, lorsqu'il est requis, peut être délivré sans attendre l'autorisation de défricher. Cette possibilité existait déjà pour la délivrance du permis de construire.

Les acteurs du territoire ont par ailleurs fortement rappelé à votre rapporteur le **besoin de stabilité normative et financière** pour le secteur agricole pour permettre de la visibilité sur les investissements.

D'autres procédures, comme par exemple l'entretien et le nettoyage des cours d'eau et des fossés, sont régulièrement pointées du doigt par les différents acteurs en raison de leur complexité et aussi du caractère disproportionné de certains contrôles.

Proposition 22 : Simplifier les procédures de nettoyage des rivières et des fossés.

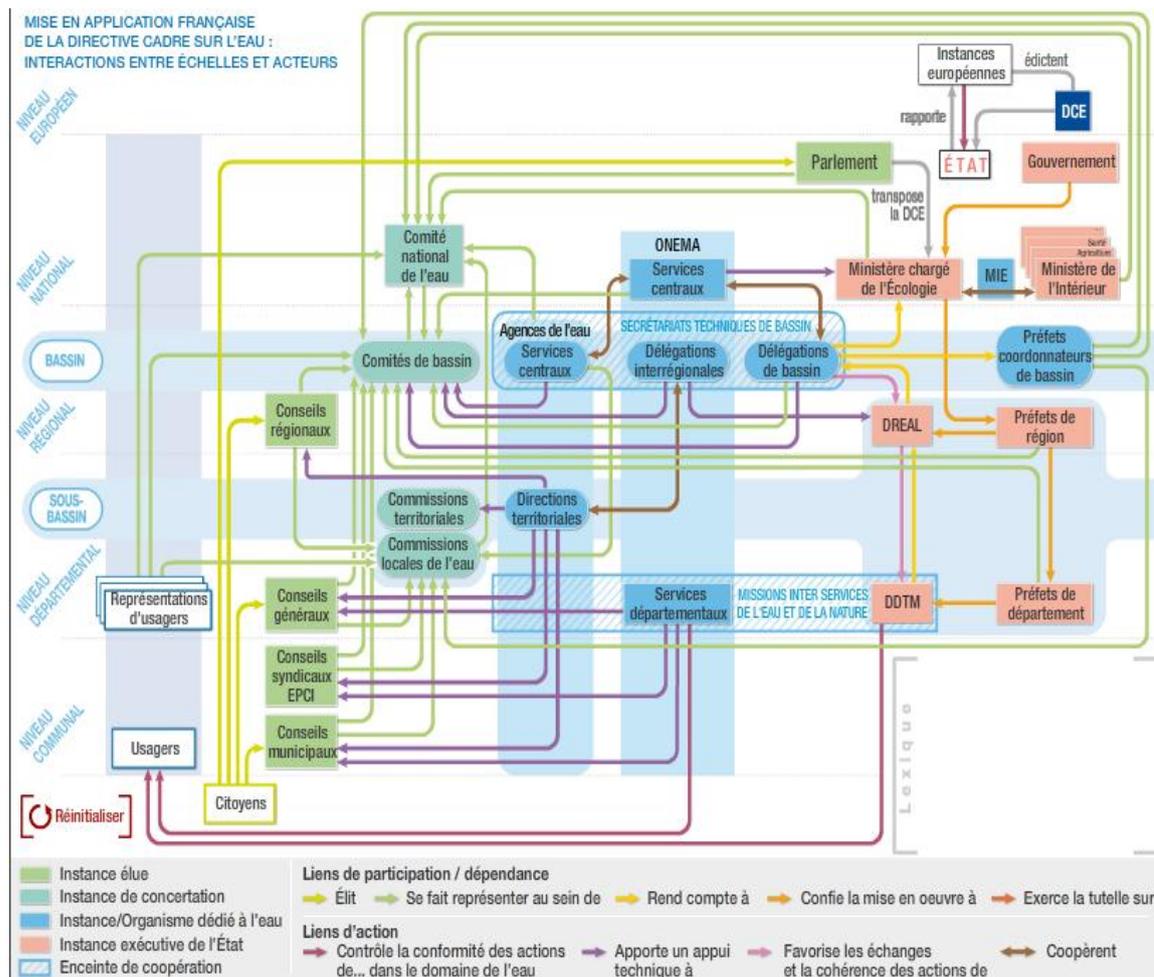
Proposition 23 : Raccourcir les procédures et alléger les contraintes d'autorisation de pompage, et de mise en œuvre des organismes uniques de gestion collective, notamment les obligations en matière d'études préalables pour l'obtention de l'autorisation unique de prélèvement.

Proposition 24 : Raccourcir les délais d'instruction pour les dossiers de création de réserves en eau et les sécuriser juridiquement.

IV. GOUVERNANCE ET PLANIFICATION

La gouvernance de l'eau en France est caractérisée par une grande complexité : le nombre d'échelons, d'organismes et de services impliqués rendent le système kafkaïen, coûteux et dysfonctionnel.

Le schéma de la gouvernance de l'eau publié par le site de l'ONEMA est à cet égard particulièrement révélateur.



1. Une planification dont les outils sont à renforcer et à assouplir

La planification de la politique de l'eau est mise en place au travers des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), élaborés par les comités de bassin et complétés par des plans d'actions et des programmes de mesures.

Les SDAGE sont composés de deux volets :

- les **objectifs à atteindre pour les masses d'eau** : une grande partie de ces schémas est en réalité consacrée à expliquer pourquoi on n'atteindra pas ces objectifs ;
- le **programme de mesures (PDM)** qui constitue un plan d'actions, qui s'apparente à un catalogue des dispositions prévues pour atteindre les objectifs.

Les auditions menées par votre rapporteur ont mis en évidence le regret de la plupart des acteurs du monde de l'eau que les SDAGE n'établissent pas plus clairement des priorités. Les SDAGE, tels qu'ils sont rédigés, « ne font pas envie ». « Ils devraient faire vingt pages plutôt que

cent », comme l’a indiqué à votre rapporteur un représentant du Commissariat général au développement durable.

La complexité de ces schémas ne permet pas aux acteurs de l’eau d’en comprendre les fondements et de définir les modalités pratiques de mise en œuvre.

Proposition 25 : Revoir le contenu des schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux en y intégrant notamment un volet prospectif sur l’anticipation au changement climatique et en les simplifiant.

Quant aux **schémas d’aménagement et de gestion des eaux (SAGE)**, projets locaux de bassins versants à l’initiative des collectivités territoriales qui couvrent aujourd’hui près de la moitié du territoire, ils connaissent également certaines difficultés. Le rapport d’Anne-Marie Levraut relève ainsi que **six à dix ans sont nécessaires entre l’arrêté de constitution de la commission locale de l’eau et son approbation**. L’obligation de mise en compatibilité avec les nouveaux SDAGE tous les trois ans est également lourde et peu évidente, le SAGE faisant davantage figure de traduction d’une volonté politique locale que d’une déclinaison territoriale du SDAGE.

2. Une représentation au sein des instances de bassin à équilibrer

Votre rapporteur a en outre été alerté par un grand nombre d’acteurs sur leur **représentation au sein des instances de bassin** (comités de bassin, commissions locales de l’eau, Comité national de l’eau, conseils d’administration des agences de l’eau). Certains utilisateurs semblent en effet être sous-représentés, comme les irrigants, les jeunes agriculteurs ou les propriétaires ruraux.

Il est pourtant essentiel que les représentants de tous les secteurs puissent être présents de manière plus équilibrée au sein de ces instances, qui décident des grandes orientations de la politique française de l’eau, ayant un impact conséquent sur l’ensemble des activités économiques du bassin.

Proposition 26 : Rééquilibrer la composition des instances de bassin sur la base d’une répartition prévoyant un tiers de consommateurs et associations, un tiers de collectivités et un tiers d’utilisateurs industriels et agricoles.

Proposition 27 : Reconnaître les propriétaires ruraux comme des acteurs environnementaux.

3. Une compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI) à redéfinir

Alors qu'aujourd'hui, l'entretien et la restauration des cours d'eau et des ouvrages de protection contre les crues incombent à tous les niveaux de collectivités, les régions, les départements, ou encore les communes et leurs intercommunalités, qui peuvent s'en saisir mais qui n'en sont pas spécifiquement responsables, **la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique a créé une compétence ciblée et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, qu'elle a attribuée aux communes et à leurs groupements.**

Votre rapporteur estime que **le niveau intercommunal n'est pas le plus adapté pour cette compétence dans la mesure où il ne correspond pas au bassin versant.** Au-delà de cette complexité, il considère en outre que cette compétence risque de ne pas être mise en œuvre, faute de moyens à disposition des intercommunalités pour la financer.

Les récentes crues de 2016 ont illustré, selon votre rapporteur, l'importance d'une **gestion de la prévention des inondations au niveau national, régional ou par bassin, plutôt qu'au niveau intercommunal.** En outre, il déplore que la lourdeur et la complexité des normes applicables à l'entretien des fossés et des cours d'eau conduise à un immobilisme qui constitue un risque supplémentaire en cas d'inondation.

Proposition 28 : Attribuer la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) à l'État, aux régions ou aux agences de l'eau.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 juillet 2016, la commission a examiné le rapport d'information sur le bilan de l'application de la loi ° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

M. Hervé Maurey, président. - Nous avons chargé Rémy Pointereau, le 30 septembre dernier, d'une mission visant à dresser le bilan de l'application de la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Dix ans après son entrée en vigueur, cette loi a-t-elle atteint ses objectifs ? Comment est-elle appliquée sur le terrain ? Nous connaissons l'attachement de notre collègue aux réalités de terrain et son souci d'allègement des normes. Je sais qu'il a mené de nombreuses auditions. Je lui laisse sans plus tarder la parole pour qu'il nous présente son rapport.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. - La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable m'a fait l'honneur de me charger, le 30 septembre dernier, d'un rapport d'information relatif à l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, dite Lema. Alors que cette loi aura dix ans à la fin de l'année 2016, nous avons estimé que cet anniversaire était l'occasion de dresser un état des lieux de sa mise en œuvre, avec le recul et la visibilité nécessaires pour identifier les difficultés et les obstacles qu'il reste à surmonter ou encore les dispositifs à améliorer, voire à simplifier. J'annonce d'emblée la couleur puisque mon rapport s'intitulera : *Gestion de l'eau : agir avec pragmatisme et discernement.*

Au temps de la loi succède le temps de la confrontation au réel. Et le législateur, qui a également une mission de contrôle de la loi, se doit d'évaluer les normes qu'il a votées, et d'énoncer des recommandations adaptées. Cet exercice me tient d'autant plus à cœur que je suis un fervent défenseur de la simplification des normes. Ce chantier, toujours d'actualité, appelle non seulement une vigilance sans cesse renouvelée sur les textes en discussion et les lois que l'on vote, mais il impose également de se retourner sur les réglementations déjà en vigueur. C'est d'ailleurs à quoi nous nous attelons au sein du groupe de travail sur la simplification des normes créé par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Dans le cadre de ces travaux, je me suis aperçu qu'un certain nombre de nos voisins européens ont pris ce sujet à bras le corps. Au Danemark par exemple, les prescripteurs de normes se déplacent auprès des acteurs de terrain pour évaluer avec eux les effets de la réglementation et les possibilités de simplification. Un exemple qu'il faudrait suivre.

En arrière-plan de ce bilan de la loi sur l'eau, l'un de mes fils conducteurs a donc été la simplification.

J'ai entendu vingt-huit organismes et plus de soixante personnes, et regrette que la FNE, la Fédération nature environnement, n'ait pas souhaité être entendue, en dépit de nos relances : ce rapport est pourtant l'occasion de confronter nos points de vue, et même lorsque nous ne sommes pas d'accord, nos débats s'en trouvent grandis. Mes auditions m'ont amené à constater que la loi de 2006 reste un jalon structurant de l'histoire de l'organisation de la politique de l'eau en France. Comme l'a dit Mme Levraut, vice-présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable, la loi de 2006 est utile mais trop ambitieuse.

Ainsi, la quasi-totalité des acteurs que j'ai pu rencontrer ont souligné les apports positifs de cette loi, qui a posé de grands principes, comme le droit d'accès à l'eau potable pour tous, et sécurisé le système des redevances perçues par les agences de l'eau, sur lequel repose l'ensemble de la gouvernance. Ils reconnaissent tous que la qualité de l'eau s'est améliorée, même si les objectifs ne sont pas atteints – il faut dire que l'on a changé le thermomètre en cours de route –, s'accordent à dire que les pratiques elles aussi s'améliorent et que les politiques sont vertueuses, pour reprendre, là encore, les termes de Mme Levraut, qui ajoute qu'il ne faut pas sanctuariser les actions et que les choses doivent évoluer avec pragmatisme.

En revanche, la mise en œuvre concrète des mesures votées en 2006 fait apparaître, une décennie plus tard, un certain nombre de difficultés, voire, à l'aune de l'intention initiale du législateur, des résultats contre-productifs. J'ai ainsi identifié quatre domaines dans lesquels l'application de la Lema pose des problèmes, souvent préjudiciables aux acteurs de terrain. Il s'agit des dispositions relatives à la gestion qualitative de l'eau ; à sa gestion quantitative ; aux autorisations dites « loi sur l'eau » ou Iota, et à l'empilement de normes qui complexifient les interventions des acteurs concernés ; à la gouvernance et à la planification, enfin.

J'ai choisi d'examiner successivement chacun de ces aspects et de proposer vingt-huit recommandations. J'ai également effectué un déplacement dans le Cher, le 15 janvier, afin de constater sur place les difficultés que pose, notamment, l'application du principe de continuité écologique et d'entendre les organisations régionales, parmi lesquelles le syndicat de la vallée de l'Arnon, où des travaux de continuité écologique ont été effectués.

Au moment de son adoption, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques poursuivait deux objectifs principaux. En premier lieu, moderniser le dispositif juridique de la gestion de l'eau, qui reposait sur les lois du 16 décembre 1964 et du 3 janvier 1992 ; en second lieu, atteindre les objectifs fixés par la directive-cadre européenne du 23 octobre 2000, notamment l'obligation de résultats pour parvenir à un « bon état écologique des eaux » en 2015.

Cette loi, avec 102 articles, outre qu'elle a reconnu un droit à l'eau pour tous, a réformé le régime d'autorisation des installations ayant un impact sur l'eau ; modifié le régime dit « du débit affecté » ; réformé les critères de classement des cours d'eau pour préserver leur bon état écologique et celui des milieux aquatiques ; introduit des dispositions pour lutter contre les pollutions diffuses dues à l'emploi des produits phytosanitaires. Elle a également réformé la gouvernance de l'eau ; créé des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvements sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacles sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique. Elle a mis en place l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) ; renforcé la portée juridique des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) ; amélioré la transparence de la gestion des services d'eau et d'assainissement ; modernisé l'organisation de l'activité de pêche professionnelle en eau douce.

Le Sénat avait été la première assemblée saisie de ce projet de loi, présenté quarante ans après la loi fondatrice du 16 décembre 1964 qui avait décentralisé la gestion de l'eau au niveau des bassins hydrographiques. Le rapporteur de la commission des affaires économiques, notre collègue Bruno Sido, avait alors identifié trois enjeux majeurs : satisfaire à nos obligations communautaires tout en conciliant les différents usages de l'eau ; parvenir au « bon état écologique de l'eau » en associant réglementation et redevances de bassin ; conforter la définition territorialisée de la politique des agences de l'eau tout en assurant la pérennité de leurs ressources financières.

Les débats de 2006 en séance publique, que j'ai relus, marquent l'importance de ce texte pour les élus et les collectivités territoriales, dont les responsabilités sont lourdes en matière d'eau potable et d'assainissement.

Pour toutes ces raisons, il me semble naturel que le Sénat se penche aujourd'hui sur l'application de cette importante réforme et son impact sur les collectivités territoriales.

Comme en 2006, j'ai pu me rendre compte, au fil de mes auditions et de mes déplacements, combien l'eau constitue une ressource unique, au centre de nombreuses activités humaines comme l'agriculture, l'industrie, le tourisme, l'énergie, les transports, la pêche et bien d'autres. Si bien que le cœur de l'action publique en matière de politique de l'eau se concentre sur les conflits d'usages potentiels entre ces activités. Quelle hiérarchie faut-il donner à ces usages ? Quelle articulation faut-il leur trouver sur le terrain ? Comment y associer l'ensemble des acteurs ? Quelles difficultés concrètes et quels obstacles font le quotidien de ceux qui ont à mettre en œuvre les dispositifs juridiques imaginés et adoptés par le législateur ?

En outre, comme l'a très récemment mis en lumière le rapport d'information de la délégation à la prospective de nos collègues Henri Tandonnet et Jean-Jacques Lozach, intitulé *L'eau, urgence déclarée*, l'eau est un

élément essentiel de l'adaptation au changement climatique, avec un impact quantitatif, qualitatif, ainsi qu'un impact en termes de prix.

Dans ce contexte, dix ans après le vote de la Lema, le bilan de son application semble mitigé. Je tiens à souligner que j'ai perçu, au fur et à mesure de mes travaux, deux appréciations différentes, même si elles ne sont pas contradictoires. D'un côté, se manifeste un large attachement aux grands principes posés par le texte et à son équilibre : la Lema, de l'aveu de tous, est une loi qui, donnant des bases solides à une nouvelle organisation de la gestion de l'eau en France, fait date ; mais d'un autre côté, le bilan se fait plus contrasté dès que l'on en vient à sa mise en œuvre concrète : pour beaucoup, la loi n'a pas suffisamment anticipé les réalités du terrain et a apporté de la complexité et des contraintes supplémentaires.

Il peut s'agir, parfois, d'une simple incompréhension dans l'interprétation par l'administration de l'intention initiale du législateur, mais on observe aussi, localement, des rapports conflictuels avec l'administration, dont les positions sont jugées rigides. D'où l'intitulé de mon rapport, par lequel j'ai entendu mettre en avant l'exigence de discernement et de pragmatisme. Un grand nombre de mesures sont aujourd'hui soit mal appliquées soit mal mises en œuvre du fait d'une interprétation idéologique, de dispositions trop complexes, voire juridiquement floues. J'ai également pu constater de vraies différences selon les territoires, témoignant d'une grande latitude d'interprétation laissée aux services qui prennent les décisions locales.

C'est flagrant dans l'application du principe de continuité écologique. Je choisis cet exemple car il illustre parfaitement, selon moi, le manque de pragmatisme et de discernement qui peut parfois transformer un bon principe voté par le législateur en situation aberrante sur le terrain. Ainsi, l'effacement des seuils est la solution quasi-systématiquement appliquée pour mettre en œuvre le principe de continuité écologique, alors même qu'elle n'est pas forcément la mieux adaptée. Les études sur lesquelles s'appuient les services pour prendre ces décisions sont souvent contestables et les philosophies varient d'un département à l'autre. Ainsi, les propriétaires de moulins se trouvent dans des situations souvent intenable, sans compter qu'ils sont parfois amenés à financer à grand frais – jusqu'à 300 000 euros – des passes à poissons.

Certes, nous nous trouvons dans un contexte où l'encadrement communautaire est marqué, avec les risques de contentieux que cela comporte, mais je crois que le problème tient surtout à une «surtransposition» de la directive cadre sur l'eau, qui n'impose aux États qu'une logique de résultats, et non de moyens.

Les propositions que je vous présente aujourd'hui s'inscrivent dans le droit fil de ces réflexions.

En matière de gestion qualitative de l'eau, la première des choses à faire est d'interdire la surtransposition des directives européennes et de fixer des objectifs réalistes, pragmatiques et stables, permettant de mesurer les progrès réels. Car les mauvais résultats que l'on impute à la France en matière de bon état écologique des eaux ne veulent pas dire grand-chose, dans la mesure où l'on a changé le thermomètre en cours de route, en ajoutant sans cesse des critères supplémentaires. Les agences de l'eau nous ont alertés sur ce point.

Je vous propose ainsi de garantir le financement de nos agences de l'eau, dont les missions doivent rester concentrées sur la biodiversité aquatique. Je suis attaché, comme un grand nombre d'entre vous au principe fort de « l'eau paye l'eau ».

En ce qui concerne la mise en œuvre du principe de continuité écologique face aux obstacles sur les cours d'eau, je préconise de privilégier des solutions locales, au cas par cas, qui associent l'ensemble des acteurs. Il faudrait aussi prévoir dans le code de l'environnement que l'application de ce principe doit s'articuler avec les autres usages, et notamment le développement de la petite hydroélectricité, qui est la première des énergies renouvelables, et dont la tutelle devrait être assurée par les services de la direction de l'énergie plutôt que par ceux de la direction de la biodiversité.

Je suggère également de renforcer les moyens financiers dédiés à la protection des captages, qui restent insuffisants.

Je propose que les agents de la future Agence française pour la biodiversité ne soient pas en charge de missions de police judiciaire et que les gardes de l'Onema ne puissent pas intervenir avec leurs armes, car c'est la pédagogie plutôt que la répression systématique qui doit les guider. Toutes les agences de l'eau sont, en principe, représentées à l'Onema. Mais, il semblerait que l'agence de bassin Loire-Bretagne, l'une des plus grandes de France, ait dû laisser sa place dans ce conseil. Il faudrait y remédier.

Concernant la gestion quantitative de l'eau, l'une de mes principales propositions concerne le soutien financier aux collectivités territoriales pour lutter contre les fuites d'eau sur les réseaux d'eau. Songez que l'on déplore un milliard de mètres cube de fuites d'eau par an dans les réseaux d'eau potable ! Ce qui signifie que 20 % de l'eau traitée et mise en distribution sont perdus. Pour cinq litres d'eau mis en distribution, un litre d'eau revient au milieu naturel sans passer par le consommateur. Cela représente près d'un tiers des prélèvements en eau destinés à l'irrigation – dont on sait qu'elle est souvent contestée...

Je souhaite également favoriser les retenues de substitution ou collinaires, et sécuriser juridiquement les projets. On a vu, en Charente, les difficultés juridiques auxquelles ils peuvent se heurter. Sans parler de ce qui s'est passé à Sivens. Je plaide aussi pour un raccourcissement des délais d'instruction.

Quelques-unes de mes propositions sont également destinées à clarifier et sécuriser juridiquement les organismes uniques de gestion collective (OUGC), qui ont été créés afin de mettre en œuvre la gestion volumétrique prévisionnelle de l'eau instaurée par la Lema. Les OUGC ont en charge la gestion et la répartition des volumes prélevés pour usage agricole sur un territoire déterminé. Chaque OUGC doit détenir l'autorisation globale de prélèvements pour le compte de l'ensemble des irrigants du périmètre de gestion, quelle que soit la ressource prélevée. Le but de ces structures est d'assurer une gestion collective et durable du volume prélevable alloué à la profession agricole. L'objectif initial porté par la loi de 2006 tend à l'abandon progressif des autorisations de prélèvements individuels au profit d'une autorisation unique de prélèvement détenue par l'OUGC, afin, d'une part, de sécuriser les usages économiques, d'autre part, de permettre la satisfaction des besoins des milieux naturels. Mais aujourd'hui, seuls deux OUGC, en Allier et dans l'Ariège, sont titulaires de l'autorisation unique pluriannuelle, tant les obstacles administratifs sont nombreux. Or, le dispositif transitoire d'autorisations temporaires de prélèvement d'eau (ATPE) arrive à son terme pour les quinze OUGC désignés avant 2012 et dans un an pour les autres. N'oublions pas que l'eau est devenue une assurance et un outil de sécurité pour l'agriculture, non pas tant pour produire plus que pour diversifier, à l'heure où la politique agricole commune pousse à éviter la monoculture.

Quant aux autorisations dites loi sur l'eau, je préconise de les simplifier au maximum, de même que les procédures de nettoyage des rivières et des fossés : les récentes crues de juin 2016 en ont tristement montré l'utilité. Les contraintes normatives ont posé de tels problèmes à certains propriétaires qu'ils ne veulent plus nettoyer les fossés, par crainte de l'Onema. C'est ainsi que sont laissés à l'abandon beaucoup de fossés, dont le nettoyage régulier aurait pourtant évité des inondations.

Enfin, sur le volet gouvernance, je crois que nous devons aller vers des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les Sdage, bien plus simples. Tout le monde nous a dit que ces documents rebutaient - ils font souvent une centaine de pages, quand une vingtaine suffirait à définir les grands principes.

Il convient aussi d'améliorer la représentativité et les équilibres entre les acteurs au sein des instances de bassin. Une bonne base de rééquilibrage consisterait en une répartition prévoyant un tiers de consommateurs et associations, un tiers de collectivités et un tiers d'utilisateurs industriels et agricoles. Je constate en effet que les associations environnementalistes sont surreprésentées et que le poids de l'État reste trop important, puisqu'il représente un tiers des voix.

Enfin, concernant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, dite compétence Gemapi, je crois que le niveau intercommunal n'est pas le mieux adapté, dans la mesure où il ne

correspond pas au bassin versant. Sans compter que cette compétence risque de ne pas être mise en œuvre, faute de moyens à disposition des intercommunalités pour la financer, sauf à mettre en place une taxe supplémentaire sur le terrain. Je préconise donc de la retransférer à l'État, aux régions, ou aux agences de l'eau. Nous aurons certainement un débat dans les mois à venir sur ce sujet. J'ai rencontré le président Larcher, qui souhaite que l'on s'y penche, car cela pose des difficultés dans nombre de secteurs.

M. Charles Revet. – Je félicite chaleureusement notre collègue pour ce travail clair, précis, concret, qui soulève de nombreuses questions. Je me souviens de nos débats lors de la loi sur l'eau, en particulier sur la date de 2015 retenue pour la mise en œuvre de ses prescriptions. Lorsque j'avais objecté qu'elle me semblait totalement irréaliste ne serait-ce qu'au regard des investissements à réaliser dans les stations d'épuration, je me suis vu objecter que l'on ne faisait que transposer la directive européenne. Résultat, on a reporté l'échéance, et je ne suis pas sûr qu'il ne faudra pas le faire à nouveau.

Ce qui compte avant tout, ainsi que vous l'avez souligné, c'est de déterminer des priorités. L'Onema, l'agence de l'eau, les directions départementales des territoires et de la mer, l'agence régionale de santé interviennent concomitamment sur le terrain, et chacune de ces instances est susceptible de bloquer un dossier. Le syndicat des eaux que je préside, qui a mené d'importants travaux pour la création d'unités de dénitratisation – nous étions à la limite des 50 milligrammes par litre – s'est vu de surcroît imposer la création d'une unité de mesure de la turbidité. Cela représente, chaque fois, un coût de 2 millions d'euros, pour un syndicat qui regroupe à peine 20 000 personnes. J'ai eu beau faire valoir que nous n'avons connu que de très rares épisodes de turbidité, et que nous pouvons basculer, en cas de problème, sur le réseau de la ville du Havre, avec lequel nous sommes interconnectés, mes interlocuteurs n'ont rien voulu savoir. Alors que l'on sait que le renouvellement des canalisations va être un enjeu majeur des années à venir, qui risque de faire flamber le prix de l'eau, il serait pourtant essentiel de déterminer des priorités. A nous de le faire, en déposant une proposition de loi ou en se greffant sur tout autre véhicule législatif.

Mme Évelyne Didier. – Ce que j'ai entendu m'inquiète. Je me suis beaucoup investie, comme Charles Revet, dans nos débats sur la loi de 2006, dont j'avais voulu, en me rapprochant de son rapporteur, Bruno Sido, comprendre tous les enjeux. Le sujet est extrêmement complexe, et nous ne pouvons revisiter en une heure un débat aussi lourd.

Il est certaines de vos propositions auxquelles je ne saurais adhérer, ayant défendu des positions contraires, y compris lors des récents débats sur la loi pour la reconquête de la biodiversité. Ne pouvant les mentionner toutes, je m'en tiendrai à celle qui touche à la petite production hydroélectrique. Si je vous suis lorsque vous faites valoir que les petits seuils

attachés aux moulins ne sont pas de nature à rompre la continuité écologique, j'insiste cependant sur le fait que leur multiplication peut, en revanche, poser problème. On est déjà, pour donner un ordre de grandeur, à 80% de ce que l'on peut espérer tirer de l'hydroélectricité et la marge de progression n'est guère que de un à trois térawatt/heure : il serait périlleux de mettre en cause, pour si peu, la continuité écologique. L'eau n'est pas seulement un support d'activité mais un milieu, un écosystème qui a besoin, pour remplir sa mission d'épuration, d'être préservée.

Lorsque vous relevez, pour le déplorer, que des normes nouvelles se sont empilées depuis 2006, je ne vois pas à quoi vous faites allusion. Pouvez-vous préciser ?

Sur le problème des pertes causées par les fuites d'eau, je vous suis entièrement. Bien souvent, les collectivités locales n'ont pas les moyens d'y remédier. Il faudra trouver des solutions, y compris en s'interrogeant sur les usages de l'eau potable - avec laquelle on lave même nos voitures... Car pour l'heure, on n'a pas engagé de réflexion approfondie sur ces questions.

Je regrette que vous n'abordiez pas la question de l'irrigation et des retenues collinaires sous l'angle du changement climatique. Si les hausses de températures que l'on nous annonce deviennent réalité, avec cette conséquence que le sud de la France connaîtra des périodes proches du climat tropical tandis que la Lorraine vivra sous un climat qui est celui du sud aujourd'hui, il serait bon de réfléchir à l'adaptation des cultures au climat au lieu de s'acharner à adapter l'irrigation aux cultures actuelles.

Autant de raisons qui font que nous ne pourrions souscrire à ce rapport.

M. Hervé Poher. - Je remercie Rémy Pointereau dont le travail ouvre à la réflexion. J'ai quelque expérience de ces questions, pour avoir été président, de 2004 à 2014, de la communauté de bassin Artois-Picardie - la plus petite et la plus complexe des communautés de bassin, parce qu'outre le problème agricole, elle a hérité du problème industriel et de ceux que nous ont légués les guerres du XX^{ème} siècle. Si bien qu'il est éminemment difficile, dans un tel bassin, de parvenir à un bon état écologique des eaux. Nous avons dû engager de lourds efforts, au point que la ministre, en 2004, soulignait que ce bassin était à la fois le moins riche et le plus vertueux.

Je ne saurais vous suivre lorsque vous dites que la loi de 2006 est trop ambitieuse. Une loi doit viser haut, quitte à arriver un peu en dessous de l'objectif. Si tel n'est pas le cas, on nous reproche de manquer d'ambition. Il est vrai que la directive cadre sur l'eau, avec son objectif de bon état écologique des eaux de surface et profondes fixé à 2015, s'est imposée à la France, mais je ne me fais pas pour autant une gloire d'avoir, à l'époque, demandé et obtenu de Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'écologie, des possibilités de report à 2021 et 2027. Encore une fois, la loi doit être ambitieuse.

Vous reprochez à la loi de ne pas intégrer la complexité des territoires. Quelle commune mesure entre le Cher, que vous avez cité, et les bassins miniers, où il faut sans cesse pomper l'eau qui envahit les mines et faire venir l'eau potable de l'Artois ?

Vous déplorez qu'on ait changé le thermomètre ? À vous prendre au pied de la lettre, je pourrais vous comprendre, attaché que je suis, comme médecin, au bon vieux thermomètre de nos pères, mais le fait est que dans le cas qui nous occupe, de nouveaux problèmes sont apparus. Je pense par exemple aux perchlorates, que l'on retrouve dans la région de Toulouse, où se fabriquent des feux d'artifice, mais aussi, à des taux élevés, dans le Nord-Pas-de-Calais, du fait des obus et matériels militaires des deux guerres enfouis dans son sol. On ignore encore les effets du perchlorate, qui se diffuse dans l'eau, sur l'organisme humain, mais il n'en a pas moins fallu, par précaution, se soucier de protéger les enfants et les femmes enceintes.

Je ne suis pas partisan de réduire, comme vous le préconisez, la présence de l'État au sein des comités de bassin, car il joue un rôle de médiateur. Entre le monde associatif, très revendicatif, le monde industriel, très puissant, et alors que le collège des élus fluctue au gré des échéances politiques, il faut un modérateur.

Je ne saurais vous suivre, enfin, dans vos préconisations sur la Gemapi. Pour lutter contre les inondations, il convient de ménager une certaine subsidiarité, en s'appuyant sur les intercommunalités, ou peut-être les pays. Certes, il faut assurer une coordination, mais n'allons pas trop loin, parce que la distance fait perdre de vue la réalité du terrain.

M. Louis Nègre. - Je félicite notre rapporteur pour son travail exhaustif, dans lequel il ne formule pas moins de vingt-huit propositions. J'y ai appris beaucoup de choses sur un sujet complexe, et conflictuel. J'ai d'ailleurs eu moi-même affaire à la police de l'eau de l'Onema, dont les agents, au lieu d'aider les élus locaux des petites communes dépourvues de moyens, se comportent bien souvent en *cow-boys*, donnant une bien mauvaise image de la lutte pour la qualité de l'eau. Il serait bon de faire comprendre à cet organisme l'exigence de pédagogie qui doit l'animer.

Vous soulignez un défaut de pragmatisme de la loi. D'où l'utilité de vérifier, comme le font les Danois, ce qu'elle donne sur le terrain. Revenir aux lois que nous votons tous les cinq ans me paraîtrait un principe sain.

Interdire la surtransposition, dégager des moyens pour les captages et soutenir les collectivités dans leur lutte contre les fuites d'eau : autant de propositions sur lesquelles je vous suis.

L'eau, comme l'a rappelé Evelyne Didier, est un milieu fragile, sensible. Pas plus tard que ce matin, mon cabinet de Cagnes-sur-mer m'a appelé pour m'informer que la Cagne, une petite rivière de chez moi, était à sec sur cent mètres. C'est dire que dans le Midi, les problèmes liés au changement climatique vont nous arriver plus vite qu'en Lorraine. D'où

l'excellence de votre proposition n° 25, qui appelle à anticiper le changement climatique, dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Il faut s'atteler dès aujourd'hui à définir les moyens qu'il faudra mettre en œuvre pour compenser ses effets.

En revanche, je m'interroge sur votre proposition n° 28, qui tend à attribuer la compétence dite Gemapi à l'État, aux régions ou aux agences de l'eau. Si on l'a mise en place, c'est bien parce que chacun se renvoyant la balle, on manquait d'une politique cohérente de lutte contre les inondations, qui coûtent 500 millions d'euros de pertes chaque année, et surtout des dizaines de vies humaines. Les inondations du 3 octobre dans les Alpes-Maritimes ont encore provoqué vingt morts. Peut-être la responsabilité de la Gemapi pèse-t-elle trop sur les seules collectivités, mais tout renvoyer à l'État, impécunieux et inefficace, serait contre-performant. Chez moi, j'ai créé un comité de rivière et mis en place un programme d'actions pour la prévention des inondations (Papi). N'oublions pas que lorsque des plaintes sont déposées – et huit mois après les inondations du 3 octobre, on voit arriver les premières – c'est avant tout la responsabilité des maires qui est mise en cause. Dans les Alpes-Maritimes, nous avons mis en place un comité de département mutualisé, appelé à traiter l'ensemble des problèmes. Telle est plutôt la solution que je préconiserais.

Mme Odette Herviaux. – Parmi vos propositions, certaines me conviennent, et avant tout la première, qui appelle à éviter la surtransposition de normes européennes. Cela dit, on a besoin, sur certains territoires, d'aller au-delà des directives, mais cela doit passer par des solutions locales issues de l'initiative des acteurs : c'est aussi pourquoi je souscris à vos propositions n°s 4 et 5, qui vont en ce sens. En Bretagne, sur certains sous-bassins versants prioritaires, on est allé bien au-delà des normes réclamées par Bruxelles, mais avec l'aval de tous. Et l'on a obtenu des résultats.

En revanche, certaines de vos propositions me semblent aller au rebours de ce que nous avons voté dans la loi biodiversité. Certaines, enfin, me laissent des interrogations. Vous appelez, dans votre proposition n° 12, à soutenir les collectivités dans la lutte contre les fuites d'eau. Soit, mais qui se chargera de ce soutien ?

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Les agences de l'eau.

Mme Odette Herviaux. – Votre proposition n° 14, qui appelle à promouvoir le développement de contrats avec les agriculteurs pour prestation de services environnementaux va dans le sens de ce que réclame la profession. Cependant, il existe des dispositifs qui vont déjà dans ce sens. Je pense aux mesures agroenvironnementales, qui permettent de rémunérer les agriculteurs qui privilégient certaines pratiques, notamment pour la préservation de l'eau. S'agit-il d'en élargir le cadre ?

Votre proposition n° 18 vise à favoriser la recharge des nappes phréatiques en dehors de la période d'étiage. Mais par quelles techniques ?

Je suis, enfin, très favorable à votre proposition n° 25, qui appelle à anticiper le changement climatique. Il est en effet essentiel de se prémunir, et contre les sécheresses, et contre les inondations. Mais je crains que cela n'amène pas la simplification que vous appelez de vos vœux...

M. Jean-Yves Roux. – Dans son rapport du 7 octobre 2015 sur la préservation de la ressource en eau et le maintien d'une agriculture montagnarde, le député Joël Giraud constate que si le principe d'une gestion équilibrée de la ressource en eau est essentiel, l'uniformisation à tout prix n'est pas efficace, certains territoires de montagne ayant une sévérité d'étiage très marquée. Pour remédier à ce problème, il a été question de redéfinir, par voie réglementaire, la notion de cours d'eau atypique, la voie législative ayant malheureusement été abandonnée dès la première lecture du projet de loi biodiversité. Votre rapport aborde-t-il concrètement cette problématique ? Quelles solutions préconisez-vous pour parvenir à une mutualisation des associations syndicales autorisées ?

M. Benoît Huré. – Je félicite notre rapporteur pour son travail. L'eau représente, avec l'alphabétisation et la santé, un enjeu fondamental pour l'humanité. Elle est de ceux qui sous-tendent certains conflits dans le monde, y compris terroristes.

Cependant, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, si nous ne portons pas le problème au niveau international, notre action, si exemplaire soit-elle, restera vaine : nous représentons moins de 1 % des terres émergées et moins de 1 % de la population mondiale.

Sur certaines propositions, je constate qu'il y a convergence. Mais comment vont-elles prospérer ? Ce rapport n'est-il destiné qu'à garnir les rayonnages d'une bibliothèque, ou entend-on aller plus loin ? Les parlementaires produisent, en matière d'évaluation de la réglementation, un travail de qualité qui, bien utilisé, aiderait peut-être à réduire l'inflation législative.

Vous appelez, dans vos préconisations, à renforcer les moyens de protection des captages. Je pense qu'il faut aussi militer pour des captages moins nombreux, plus grands, et mieux sécurisés. Il serait important, de même, de créer des maillages de sécurité entre les différents réseaux de distribution sur le territoire.

Pour remédier à la perte de 20 % sur les réseaux d'eau potable, il me semble que les syndicats concernés, lorsqu'ils réalisent des investissements, devraient bénéficier d'une prime à la performance du réseau. Il faut aussi repenser les usages de l'eau potable. Dans les constructions nouvelles en particulier, on peut mettre en œuvre des solutions intéressantes, à peu de coût.

Dans le domaine de l'eau comme dans tant d'autres, il faut cesser de surtransposer les normes européennes. Qu'existent des initiatives locales pour aller plus loin, fort bien, mais le problème, c'est que l'on a tendance à s'emparer de telles démarches volontaires pour en faire la règle générale. C'est un travers typiquement français.

Un mot sur les agents de l'Onema. Dans un état de droit, c'est à l'État, avec ses policiers, d'exercer le pouvoir de police. Or, de décret en circulaire d'application - sans parler de l'interprétation qu'en font les agents - on n'a plus une France, mais trente-six, on n'a plus un département, mais trente-six circonscriptions. Et c'est dévastateur. Même si cela ne concerne que quelques-uns d'entre eux, certains agents de la police de l'eau se comportent en *cow-boys* - c'est peu de le dire. J'ai vu, à l'occasion d'une inondation, au reste provoquée par des embâcles que plus personne n'ose enlever, débarquer la police de l'eau armée jusqu'aux dents, révolvers pointés sur des habitants que des délinquants avaient déjà traumatisés par des vols en série. Ce n'est pas acceptable. Il faut cantonner les agents de l'Onema dans leur fonction première, qui est de conseiller et d'accompagner. La sanction revient à la police et à la gendarmerie. Les pratiques actuelles sont dévastatrices, y compris sur les électeurs, qui vont porter leur vote où l'on sait.

La compétence Gemapi part d'une très bonne idée, à ceci près, comme l'a aussi rappelé Evelyne Didier, que le niveau intercommunal ne couvre pas nécessairement l'ensemble d'un bassin versant. L'idée que cette compétence relève de l'État ou de l'agence de l'eau ne me choque donc pas. Soyons honnêtes : on sait l'importance de l'enjeu, mais on n'est pas prêts à y mettre les moyens, si bien que l'on a confié la compétence aux communes et aux intercommunalités. La vraie question est celle des moyens.

Un dernier mot, pour dire que je souscris aux remarques qui ont été faites sur le rôle de médiateur de l'État, essentiel pour les associations écologistes et les usagers.

M. Jean-Jacques Filleul. - Je félicite Rémy Pointereau pour son rapport passionnant, qui reflète les positions qu'il tire de son expérience. Le problème de l'eau, auquel j'ai eu l'occasion d'être confronté comme maire, est complexe. D'autant qu'il varie selon les bassins, ainsi qu'il ressort de l'intervention d'Hervé Poher sur le Nord.

Le groupe socialiste s'abstiendra. Certaines propositions nous semblent très positives, mais nous sommes en désaccord avec d'autres. Je pense, par exemple, à la proposition n° 3, qui entend retirer aux agences de l'eau compétence sur la protection de la biodiversité terrestre. C'est remettre en cause la protection de la biodiversité, car on sait bien qu'il y a *continuum* entre la terre et l'eau. Quant à la proposition n° 2, qui vise à interdire à l'État de prélever sur le fonds de roulement des agences de l'eau, elle relève du

vœu pieu. Quel gouvernement, alors que tous l'ont fait, s'interdira ce type de prélèvement ?

Ce qui a été dit des agents de l'Onema m'a surpris. Sur la Loire, les pêcheurs professionnels subissent les attaques des pêcheurs du dimanche, au point qu'ils n'arrivent plus à exercer normalement leur métier : c'est la police locale, et non pas l'Onema, qui règle le problème.

Soutenir les collectivités, soit, mais qui le fera, comme le demandait Odette Herviaux ? Le renouvellement des tuyauteries d'eau potable et d'eaux usées est un enjeu majeur, comme l'a rappelé Charles Revet. L'amortissement s'étend, pour les premières sur 70 ans, pour les secondes sur 50 ans. Les collectivités ont engagé le travail. Peut-être que les agences de l'eau peuvent aider, mais je rappelle qu'à partir de 2020, ce sont les communautés qui vont être en charge de ces réseaux, avec des moyens, je l'espère, plus sécurisés.

La proposition n° 21, qui préconise de réutiliser les captages d'eau abandonnés, me laisse dubitatif. En Loire, des captages d'eau disparaissent parce que la Loire évolue : on ne peut pas les réutiliser, parce qu'ils sont à sec. Mais c'est peut-être une particularité du bassin ligérien.

L'État, comme d'autres l'ont dit avant moi, doit continuer à jouer son rôle. Il porte une vision nationale et agit de surcroît en modérateur.

Quant à votre proposition sur la compétence Gemapi, elle est satisfaite. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a confié cette compétence aux communes, mais prévoit aussi que celles-ci peuvent la transférer à l'intercommunalité, laquelle peut également la transférer à l'agence de bassin. Dans le cours du débat, nous avons convenu *in fine* que ces problèmes méritaient d'être gérés par l'agence de bassin.

Mme Annick Billon. – Merci de ce rapport fouillé qui mériterait, je rejoins en cela Evelyne Didier, un second débat, afin de nous attacher à chacun des sujets soulevés. Il ne s'agit de rien moins que de répondre aux besoins en eau sur tous les territoires et de protéger la biodiversité.

Je partage les inquiétudes de mes collègues sur la compétence Gemapi qui, sur beaucoup de territoires, n'est pas mise en œuvre, faute de moyens. De manière plus générale, quand trop d'acteurs interviennent sur une compétence, comme cela est le cas pour l'eau, l'action est inefficace. Demander que l'État prenne la direction des opérations, c'est demander un pilote, donc un responsable.

Il serait bon, encore une fois, de débattre à nouveau de toutes ces questions.

M. Jacques Cornano. – J'insiste sur le travail déjà réalisé sur la directive cadre. Il convient de poursuivre dans la même direction : évaluation, consultation du public. Sur le changement climatique, je rappelle

que nous avons mené un travail important, concernant la ressource en eau et l'assainissement. Alors que la Cop 22 se profile, il nous revient d'apporter des contributions concrètes, notamment sur la gouvernance et la planification, en nous inspirant, aussi, des expériences déjà engagées.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Quand je dis que l'on a mis la barre trop haut, je ne fais que reprendre la position des directeurs des agences de l'eau, qui estiment que l'on est allé trop loin. Il faut réfléchir à deux fois avant de se fixer des objectifs. Ceci pour faire écho aux propos de Charles Revet. Il est également juste de souligner que les opérateurs de l'eau sont trop nombreux. Mais c'est nous qui, par nos votes, avons créé ce mille-feuille – agences de l'eau, schémas d'aménagement et de gestion de l'eau, schémas départementaux d'aménagement et de gestion de l'eau, commissions locales de l'eau, et j'en passe. C'est pourquoi il faut, sans doute pas à cinq ans, comme le propose Louis Nègre, mais à dix ans, évaluer la loi, et peut-être la revoir.

Evelyne Didier s'inquiète de ce rapport sur un sujet complexe. Mais pour reprendre l'exemple des seuils hydroélectriques qu'elle évoquait, je précise que je ne préconise pas leur augmentation. La petite production hydroélectrique est le fait, en France, de 2 500 microcentrales, représentant 1,5 % du total de l'énergie électrique, et 10 % seulement de la production hydroélectrique. À côté de la production d'un grand barrage, ce n'est rien.

Plutôt que créer des retenues collinaires pour prévenir les effets du changement climatique, il faut adapter les cultures au climat, dites-vous ? Pour moi, ce sont les hommes qui doivent s'adapter au climat. Dans les siècles passés, lorsque des moines s'installaient quelque part, la première chose qu'ils faisaient, c'était une retenue d'eau, pour vivre. On n'a rien inventé depuis. Sans compter qu'adapter les cultures, cela veut dire aussi en passer par des OGM résistant à la sécheresse. Or, personne n'en veut.

Ce n'est pas moi, encore une fois, qui dit que la loi est trop ambitieuse, monsieur Poher. Cela dit, je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que chaque territoire a ses spécificités, et que l'administration doit agir avec discernement. Mais pour ce qui concerne la Gemapi, je ne vous suis plus : on ne peut pas laisser cette compétence aux collectivités, qui n'ont pas les moyens financiers de la mettre en œuvre. Pour moi, les agences de l'eau sont les mieux à même de gérer le problème.

Les agents de l'Onema doivent en effet, comme le préconise Louis Nègre, pratiquer la pédagogie. J'irai plus loin : je ne vois pas au nom de quoi on les arme. Notre collègue Jean Bizet, qui a eu à s'y frotter et a été condamné sait de quoi je parle. De même que des élus, dans nos campagnes, qui se trouvent condamnés pour avoir curé un fossé. (*M. Charles Revet renchérit*) Il est temps que les agents de l'Onema agissent avec discernement.

Vous vous inquiétez d'apprendre que la Cagne est à sec, mais je rappelle qu'en 1947, les puits, les rivières étaient à sec, alors même qu'on n'irriguait pas - et le changement climatique n'était pas en cause.

La recharge des nappes phréatiques, sur laquelle s'interroge Odette Herviaux, se pratique dans quelques endroits en France, notamment chez Alain Gournac, dans les Yvelines, où l'on pratique un épandage sur zones perméables, afin de recharger les captages d'eau potable. Je vous invite à aller visiter ce site. Il existe également un projet visant à recharger la nappe de Beauce avec la Loire. C'est une solution intéressante, qui évite de faire des retenues et mérite d'être explorée.

Vous vous interrogez sur ma proposition n° 14. Certes, les mesures agroenvironnementales existent, mais on pourrait faire mieux encore, en renforçant ces contrats agroenvironnementaux.

J'indique à Jean-Yves Roux qu'il trouvera, à la page 60 de mon rapport, un développement sur le cas particulier de la ressource en eau en zone de montagne, avec le régime des débits réservés.

Benoît Huré se demande si mon rapport est destiné à prendre la poussière sur une étagère. Je le rassure : c'est bien plutôt la loi sur l'eau de 2006, qui a dix ans, qu'il faudra bien, à un moment, dépoussiérer.

M. Charles Revet. - Absolument.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. - Diminuer le nombre de captages ? Il faut trouver les ressources suffisantes. Certains captages ne dépassent pas quelques dizaines de mètres cubes, et il n'est pas toujours facile de les augmenter. Si bien qu'il en faut parfois trois ou quatre pour obtenir un débit suffisant pour la population.

Sur le problème de la surtransposition, nous sommes d'accord. De même que sur l'Onema, dont les agents doivent à mon sens être désarmés.

Jean-Jacques Filleul considère que ma proposition n° 3 remet en cause la protection de la biodiversité. Mais je ne fais que rappeler un principe qui veut que l'eau paye l'eau. Confier la protection de la biodiversité terrestre aux agences de l'eau, c'est diminuer d'autant les moyens consacrés à l'eau. Je veux bien que l'on confie cette mission aux agences de l'eau, mais en les dotant de moyens supplémentaires.

Mme Évelyne Didier. - Alors c'est ainsi qu'il faut l'écrire.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. - Quant à la Gemapi, je suis d'accord avec vous : les agences de bassin constituent le bon niveau pour mener un travail coordonné.

Annick Billon appelle de ses vœux un autre débat. Peut-être notre président pourrait demander un débat en séance publique en décembre, à l'occasion des dix ans de la loi de 2006 ? (*Mme Didier approuve*).

Jacques Cornano, enfin, a raison d'appeler notre attention sur la Cop 22, qui viendra vite.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de ce rapport complet. Je souscris pleinement au vœu largement partagé de Benoît Huré de ne pas voir ce rapport rester lettre morte. Depuis la disparition de la commission chargée d'assurer le suivi de l'application des lois, il revient à chaque commission d'assurer ce suivi pour les textes dont elle a été saisie. Au-delà du suivi de l'applicabilité des lois promulguées, qu'assure, au sein du Bureau du Sénat, Claude Bérit-Débat, il s'agit aussi de mesurer, à terme, les effets des lois que nous votons. Et c'est pourquoi nous avons confié ce travail sur la loi de 2006 à Rémy Pointereau. Nous ne nous en tiendrons pas là, et je demanderai un débat en séance publique, dans le cadre d'une semaine de contrôle, qui pourra être suivi, dans un deuxième temps, par le dépôt d'une proposition de loi, comme cela s'est déjà fait.

Mme Évelyne Didier. – Un mot pour explication de vote. Le travail de Rémy Pointereau est plein d'intérêt, mais il comporte quelques propositions auxquelles, pas plus que mon groupe, je ne peux souscrire. Cependant, eu égard à ce qui vient d'être proposé, je m'abstiendrai.

La commission autorise la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 25 novembre 2015 :

- *Fédération française des associations de sauvegarde des moulins (FFAM)* : **MM. Alain Forsans**, président, **Patrice Cadet**, membre du conseil d'administration et adhérent de la FFAM 42, et **Mme Claire Morenvillez**, consultante.

Mardi 8 décembre 2015 :

- *Irrigants de France* : **MM. Daniel Martin**, président, **Jean-François Robert**, membre du bureau, **Eric Fretilière**, secrétaire général adjoint, et **Guillaume Peyrourou**, chargé de mission, et **Mme Alix d'Armaille**, responsable de l'animation.

Mercredi 9 décembre 2015 :

- *France hydro-électricité* : **Mme Anne Pénalba**, présidente, et **M. Jean-Marc Levy**, directeur général ;

- *Direction Eau et Biodiversité du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer* : **Mmes Virginie Dumoulin-Wieczorkiewicz**, sous-directrice en charge des questions de l'eau, et **Claire-Cécile Garnier**, adjointe au chef du bureau des milieux aquatiques - pôle Rivières, et **MM. Jean-Baptiste Butlen**, adjoint à la sous-direction de l'action territoriale et de la législation de l'eau, et **Emmanuel Steinmann**, adjoint au chef de bureau de la planification et économie de l'eau.

Mercredi 16 décembre 2015 :

- *ONEMA* : **MM. Paul Michelet**, directeur général, et **Pascal Lagrabe**, chef du département du contrôle des usages ;

- *IRSTEA* : **MM. Patrick Flammarion**, directeur du département Eaux, et **Paul Gonthier**, directeur délégué à l'appui aux politiques publiques, et **Mme Alette Maillard**, directrice de la communication et des relations publiques.

Mercredi 27 janvier 2016 :

- *Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)* : **M. Luc Servant**, président de la chambre régionale « Poitou-Charentes », et **Mmes Floriane Di Franco**, chargée de mission gestion de l'eau, et **Aline Muzard**, chargée d'études relations publiques et affaires parlementaires françaises ;

- *Conseil économique, social et environnemental (CESE)* : **Mme Florence Denier-Pasquier**, auteur du rapport « Eau et agriculture » ;

- *FNSEA* : **M. Jean-Luc Capes**, membre du conseil d'administration, et **Mmes Nelly Le Corre**, chef du service Environnement, et **Dao Melacca**, chargée d'études.

Mercredi 3 février 2016 :

- *Agence de l'eau Seine-Normandie* : **M. Marc Collet**, directeur général délégué ;

- *Agence de l'eau Adour-Garonne* : **Mme Aline Comeau**, directrice générale adjointe ;

- *Agence de l'eau Artois-Picardie* : **M. Olivier Thibault**, directeur général ;

- *Agence de l'eau Loire-Bretagne* : **M. Claude Gitton**, directeur général adjoint en charge du pôle Programmes ;

- *Agence de l'eau Rhin-Meuse* : **M. Marc Hoetzel**, directeur général ;

- *Agence de l'eau Rhône-Méditerranée* : **M. Laurent Roy**, directeur général.

Mercredi 17 février 2016 :

- *Comité national de l'eau* : **M. Jean Launay**, président ;

- *Jeunes agriculteurs* : **M. Baptiste Gatouillat**, administrateur national en charge de l'environnement, et **Mme Ulrike Jana**, conseillère environnement, territoires et qualité.

Mardi 1^{er} mars 2016 :

- *Association française des établissements publics territoriaux de bassin* : **MM. Frédéric Molossi**, président, et **Bernard Lenglet**, vice-président, et **Mme Catherine Gremillet**, directeur ;

- *INRA* : **Mme Chantal Gascuel**, adjointe à la direction scientifique Environnement, et **M. François Hecquet**, conseiller en affaires publiques ;

- *Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)* : **Mme Anne-Marie Levraut**, vice-présidente, et **M. Pierre-Alain Roche**, président de la section milieux.

Mercredi 2 mars 2016 :

- *Coop de France* : **Mme Marie Tobias**, chargée de mission environnement, et **MM. Dominique Dhuy**, administrateur du groupe Acérél et responsable des questions eau de Coop de France, et **Yoann Mery**, chargé de mission environnement de Coop de France Ouest.

Mercredi 9 mars 2016 :

- *Fédération professionnelle des entreprises de l'eau* : **MM. Tristan Mathieu**, délégué général, **Laurent Brunet**, président de la commission scientifique et technique, et **Nicolas de Saint-Martin**, président de la commission économique, et **Mme Marie-Josèphe Gautier**, présidente de la commission juridique.

Jeudi 24 mars 2016 :

- *Coordination rurale* : **M. Jean-François Lucas**, président ;

- *Fédération nationale des travaux publics* : **MM. Jean-Christophe Angenault**, directeur des affaires publiques, et **Alain Grizaut**, président des Canalisateurs de France, et **Mme Clotilde Terrible**, secrétaire générale des Canalisateurs de France.

Jeudi 7 avril 2016 :

- *Association des maires de France (AMF)* : **M. André Flajolet**, président de la commission environnement, et **Mme Pauline Delaere-Papin**, conseiller technique ;

- *Confédération paysanne* : **Mmes Annie Sic**, secrétaire nationale en charge du pôle Agriculture et Environnement, **Claire Garrot**, membre de la commission Eau, et **Suzie Guichard**, animatrice du pôle Agriculture et environnement, et **M. Stéphane Clisson**, membre de la commission Eau.

Mercredi 22 juin 2016 :

- **MM. Henri Tandonnet et Jean-Jacques Lozach**, sénateurs, auteurs du rapport « Eau : urgence déclarée » ;

- **Mme Patricia Morhet-Richaud**, sénatrice des Hautes-Alpes.

Le rapporteur regrette que les associations **France Nature Environnement (FNE)** et **WWF**, sollicitées pour être auditionnées, n'aient pas souhaité donner suite à cette invitation.

DÉPLACEMENT DU 15 JANVIER 2016

I. VISITES EFFECTUÉES

- Visite de La Chaponnière, du Moulin de la Roche de Lury, du Moulin de Reuilly ;

- Barrage de Saint-Georges-sur-Arnon : M. Jacques Pallas, maire de Saint-Georges-sur-Arnon ;

II. PERSONNES ENTENDUES

- Syndicat intercommunal d'assainissement de la basse vallée de l'Arnon (SIABVA) : M. Jean-Sylvain Guillemain, Président ;

- Fédération départementale des syndicats d'exploitation agricole (FDSEA) : M. Vincent Saillard, président ;

- Irrigants du Cher : M. Benoit Proffit, Président ;

- Moulins de France : M. Michel Sennequier, membre du conseil d'administration ;

- Société hydro-électrique : M. Gérard Camy, président ;

- Propriété privée rurale : Mme Roselyne Duboin, présidente ;

- Association Vallée du Cher : M. Jean-Pierre Pestie, président ;

- Association de pêche de Loye-sur-Arnon : M. Jean-Pierre Lambert, président.