



CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
N°008843-02

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 13-071/13-031/02

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE
ET DES TECHNOLOGIES

UNIVERSITÉ PARIS-DIDEROT

Évaluation de la politique de l'eau

Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ?

Établi par :

Responsable opérationnelle

Anne-Marie LEVRAUT

*Ingénieure générale des Ponts, des Eaux et des Forêts
Conseil général de l'Environnement et du Développement durable*

Équipe opérationnelle

Denis PAYEN

*Ingénieur général des Ponts, des Eaux
et des Forêts*

Nathalie COPPINGER

Inspectrice Générale des Finances

François CHOLLEY

Ingénieur Général des Mines

Marie-Laurence MADIGNIER

*Ingénieure Générale des Ponts, des Eaux
et des Forêts*

Jean-Jacques BÉNÉZIT

*Ingénieur général des Ponts, des Eaux
et des Forêts*

Marie-Louise SIMONI

Inspectrice Générale de l'Administration

Richard LAGANIER

Professeur de Géographie

Septembre 2013

Table des matières

.....	1
Introduction.....	5
1. Conforter et enrichir les acquis pour engager les évolutions qui permettront de faire face aux nouveaux enjeux.....	9
1.1. Les grands objectifs.....	9
1.1.1. Maîtriser puis réduire les pollutions diffuses agricoles (cf. fiche 1).....	9
1.1.2. Améliorer le fonctionnement écologique des cours d'eau (cf. fiche 2).....	11
1.1.3. Partager la ressource en respectant les milieux naturels aquatiques (cf. fiche 3).....	12
1.1.4. Obtenir une meilleure complémentarité de la politique de l'eau et des autres politiques publiques (cf. fiches 4 et 11)	12
1.1.5. Traiter de façon durable les problèmes du petit cycle (cf. fiches 5, 8).....	14
1.1.6. Agir en vue de résorber le retard des outre-mer	16
1.2. Se donner les moyens de ses priorités.....	17
1.2.1. Adopter une planification assumée à tous les niveaux (cf. fiche 6).....	17
1.2.2. Rénover la gouvernance pour permettre la mobilisation de tous (cf. fiches 4 et 7).....	18
1.2.3. Développer et mobiliser la connaissance au service de l'action (cf. fiches 9, 10).....	21
1.2.4. Rééquilibrer les financements ; mieux appliquer les principes pollueur-payeur et de récupération des coûts ; élargir le champ d'intervention des agences de l'eau aux politiques connexes (milieux marins, inondations, biodiversité) à pression fiscale inchangée (cf. fiche 11).....	21
1.2.5. Assurer le service public dans la durée en confortant les métiers et les compétences et en permettant la mobilité (cf. fiche 12).....	24
Conclusion.....	25
Fiches.....	27
1. Fiche : pour réduire la pollution diffuse agricole, stimuler des dynamiques agronomiques collectives sur les territoires, en commençant par les captages.....	29
2. Fiche : restaurer les milieux aquatiques.....	35
3. Fiche : quelle gestion quantitative de l'eau pour préserver une ressource et des milieux aquatiques de qualité ?.....	39
4. Fiche : clarifier les responsabilités, rééquilibrer les pouvoirs et mieux articuler les politiques publiques.....	43
5. Fiche : optimiser l'assainissement (ANC, petit assainissement collectif et gestion des eaux pluviales) en répondant strictement aux exigences communautaires.....	47

6. Fiche : évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des SDAGE (synthèse du rapport de la mission éponyme du CGEDD).....	49
7. Fiche : réduire significativement le nombre de SPEA et reconnecter l'organisation du petit cycle et du grand cycle de l'eau.....	57
8. Fiche : anticiper le renouvellement des réseaux d'eau et d'assainissement.....	59
9. Fiche : renforcer la recherche en appui de la politique de l'eau.....	61
10. Fiche : consolider le système d'informations sur l'eau.....	67
11. Fiche : rendre les agences de l'eau plus efficaces au service des politiques de l'eau.....	71
12. Fiche : assurer le service public dans la durée en confortant les métiers et les compétences et en favorisant la mobilité.....	75
Annexes.....	77
. 1... Lettre de mission.....	79
.2... Liste des personnes rencontrées (lors des deux phases)	83
.3... Contributions reçues.....	91
.4... Glossaire des acronymes.....	93

Introduction

L'évaluation de la politique de l'eau s'inscrit dans le processus de la modernisation de l'action publique. Elle doit permettre de construire une vision partagée de la politique et d'apprécier son efficacité sur la base de critères explicites.

Le rapport d'analyse a permis de dresser un diagnostic en réponse à la lettre de mission adressée le 21 février 2013 au responsable opérationnel (annexe 1), qui mettait l'accent sur deux points prioritaires : la redéfinition de l'objectif du bon état des masses d'eau afin que celui-ci soit réaliste mais conforme à la DCE d'une part, l'amélioration de la capacité des acteurs à résoudre les problèmes entraînant le déclassement des masses d'eau (pollutions diffuses agricoles, continuité écologique des cours d'eau) d'autre part. Le comité de pilotage ayant très sensiblement élargi le champ de l'évaluation, le rapport d'analyse a examiné la totalité de la politique de l'eau (petit et grand cycle) ..., considérant au final que leur étroite interconnexion conduisait à parler d'un seul cycle de l'eau.

L'équipe opérationnelle a pris connaissance des rapports des deux parlementaires en mission pour le Gouvernement, celui de Monsieur le député Philippe Martin sur la gestion quantitative de l'eau en agriculture et celui de Monsieur le député Michel Lesage sur l'évaluation de la politique de l'eau. Elle a aussi bénéficié des apports de plusieurs missions confiées au Conseil général de l'environnement et du développement durable, notamment celle sur l'évaluation des SDAGE à mi-parcours¹, et de missions interministérielles sur les fertilisants ou les pesticides.

Rappels

Objectif prioritaire de la politique :

« préserver et dans la mesure du possible reconquérir la qualité des milieux aquatiques et la ressource en eau, pour répondre aux besoins des générations actuelles sans obérer le développement des générations futures, et ce, de façon efficiente (limiter la dette écologique) »².

Les principales conclusions du rapport d'analyse sont résumées ci-après :

- *Points forts : l'organisation par bassin, les programmes pluriannuels d'intervention et les ressources affectées des agences de l'eau*
- *Points faibles : ceux qui préparent et approuvent les engagements vis-à-vis de l'Europe ne maîtrisent pas tous les leviers de mise en œuvre : maîtrise d'ouvrage, articulation des politiques publiques et poids relatif de la politique de l'eau et des autres politiques.*

Plus précisément :

- *Une architecture entre les acteurs de l'eau pertinente, adaptée à la gestion intégrée par bassin versant, dans un cadre communautaire contraint qui justifie une forte implication de l'État, responsable financièrement en cas de condamnation ;*
- *Des résultats sur la ressource en eau et les milieux aquatiques mitigés : des progrès sur le traitement des eaux résiduaires et les pollutions ponctuelles mais des pollutions diffuses, notamment agricoles, encore trop fortes, des risques émergents (micro-polluants...) à prendre en compte, des tensions sur les étiages et une morphologie altérée des cours d'eau qui dégradent la qualité des milieux aquatiques ;*

1 cf.fiche n°6.

2 Principes énoncés dans le code de l'environnement: « protection, mise en valeur et développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, ainsi que le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ».

- *Une implication insuffisante et parfois lacunaire sur certains thèmes (morphologie ...) des acteurs locaux chargés de la mise en œuvre des actions, alors que l'engagement national porte sur des objectifs de résultats ; sur les cours d'eau non domaniaux, un système d'organisation de la maîtrise d'ouvrage qui a montré ses limites ;*
- *Des politiques publiques insuffisamment convergentes et coordonnées; un risque de sectorisation des politiques environnementales ;*
- *Des services publics d'eau et d'assainissement efficaces mais beaucoup trop nombreux, et trop peu efficaces et transparents ;*
- *Une recherche de bon niveau mais insuffisamment au service de l'action ;*
- *Un système d'information sur l'eau fragile et peu accessible aux usagers ;*
- *Des moyens consacrés à la police faibles au regard des moyens d'incitation ;*
- *Un secteur important au plan économique, tant au plan national qu'au plan international, mais un défaut de lisibilité des enjeux financiers sur le grand cycle de l'eau ;*
- *Une application perfectible des principes pollueur-payeur et de récupération des coûts ;*
- *Des ressources humaines fragilisées ;*
- *Une politique qui doit se recentrer sur l'essentiel avec réalisme pour faire face aux défis futurs.*

Le présent rapport identifie un certain nombre de pistes d'évolution de la politique de l'eau. Ces pistes, élaborées en fonction du diagnostic, ont été enrichies des réflexions citées précédemment, ainsi que des nombreuses contributions reçues et auditions poursuivies par l'équipe opérationnelle. Elles seront soumises à la discussion avec les parties prenantes dans le cadre de la table-ronde sur la politique de l'eau organisée dans le cadre de la prochaine conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013.

Le guide méthodologique CIMAP recommande la définition d'un certain nombre de scénarios alternatifs. Le diagnostic ayant mis en évidence une forte convergence des analyses vers un maintien global de l'architecture organisationnelle de la politique par bassin versant, l'équipe opérationnelle a élaboré des propositions d'évolution en apportant les inflexions nécessaires pour répondre aux faiblesses et aux nouveaux enjeux. Les propositions tiennent compte de l'existence d'autres évaluations de politiques publiques menées dans le même temps et notamment de celle qui démarre sur la police de l'environnement.

Le projet de création de l'agence française de la biodiversité pourrait avoir des incidences fortes sur l'organisation actuelle, puisque l'ONEMA, organisme faîtière de la politique de l'eau devrait constituer la base de cette future agence. Ce rapport de propositions n'a cependant pas étudié ces conséquences, l'équipe opérationnelle n'ayant reçu aucun mandat dans ce sens.

De même, les propositions ne concernent pas certains grands sujets relevés lors du rapport d'analyse, comme les enjeux économiques liés au domaine de l'eau ou les aspects prospectifs, en lien avec le changement climatique ou les défis méditerranéens (sécurité alimentaire) ou encore « l'eau invisible » (empreinte eau), bien que ces thématiques soient elles aussi au cœur des préoccupations internationales. Elle ne traite pas non plus des aspects sociaux de l'accès à l'eau, sujet d'importance majeure qui fait l'objet de travaux spécifiques.

Ce rapport est constitué d'une note introductive et d'une série de fiches thématiques qui rappellent le diagnostic, présentent les mesures proposées, les bénéfices attendus et les difficultés de mise en œuvre prévisibles, qu'elles soient internes au système (mobilisation de moyens notamment humains) ou externes (difficultés politiques et notamment évolution du contexte législatif, acceptabilité).

L'actualité législative aura également des conséquences importantes sur la politique de l'eau : le projet de « loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » modifie les responsabilités des différents niveaux de collectivités territoriales et instaure de nouvelles compétences, le projet de loi ALUR (pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) du fait des liens forts entre urbanisme et gestion de l'eau, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt, le projet de loi sur la biodiversité ...

Cette évaluation s'est efforcée de prendre en compte les évolutions en cours dans ses réflexions.

1. Conforter et enrichir les acquis pour engager les évolutions qui permettront de faire face aux nouveaux enjeux

Les dysfonctionnements et les insuffisances doivent être corrigés, en veillant à ne pas perdre ou dégrader ce qui fonctionne bien dans le cadre actuel, et notamment le système des agences de l'eau dotées de ressources affectées et de programmes pluriannuels d'interventions, élément clé en termes de soutenabilité de la politique publique.

Si la politique de l'eau, qui répond pour l'essentiel à des directives communautaires, a besoin d'impulsions et de coordination nationale, la fixation des objectifs concrets et les modalités de mise en œuvre sont du ressort d'instances plus locales. La dépendance de l'état des eaux de l'aval vis-à-vis de l'amont justifie la planification à l'échelle des grands bassins hydrographiques et la mise en œuvre de mécanismes de solidarité et de régulation entre les différents territoires constitutifs de ces bassins.

Les propositions ci-dessous portent d'abord sur les mesures concrètes concernant les objectifs thématiques, plus faciles à appréhender pour l'ensemble des lecteurs et décrivent ensuite les mesures de gouvernance nécessaires pour atteindre ces objectifs. Ce parti pris assumé de présentation conduit cependant à certaines redites que le lecteur voudra bien pardonner.

1.1. Les grands objectifs

1.1.1. Maîtriser puis réduire les pollutions diffuses agricoles (cf. fiche 1)

Les pollutions diffuses agricoles (nitrates et pesticides) dégradent un grand nombre de masses d'eau et continuent localement de progresser, notamment par effet d'accumulation.

La réduction globale de la contamination des eaux passe d'abord par la prise en compte de l'environnement dans la politique agricole, c'est-à-dire par des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, et par le respect des directives européennes constituant les premières mesures de base de la DCE, comme la directive nitrates. Des mesures nationales sont déjà mises en place, comme les programmes d'action nitrates pour les zones vulnérables dans un contexte de contentieux communautaire en cours, ou le plan Ecophyto 2018.

La politique de l'eau doit, pour obtenir des résultats, concentrer son action sur des zones à fort enjeu environnemental et sanitaire. Parmi celles-ci, les territoires les plus sensibles aux pollutions diffuses sont les aires d'alimentation des captages.

Appliquer en France la politique agricole commune en réorientant l'agriculture vers des modèles plus respectueux de l'environnement

La manière d'appliquer en France la politique agricole commune est essentielle pour le succès de la politique de l'eau.

Les enjeux environnementaux, dont ceux liés à l'eau, seront portés à l'avenir par trois outils communautaires : l'application des règles d'éco-conditionnalité, le verdissement du premier pilier, et les mesures du deuxième pilier, notamment le financement des mesures agro-environnementales (MAE), dans un contexte où la gestion des prochains programmes régionaux de développement rural va incomber aux Régions (FEADER).

La négociation communautaire pour le prochain cycle 2014-2020 vient de se clore. C'est dans la qualité du travail entre les ministères (MAAF, MEDDE), l'association des régions de France (ARF) et les Régions que se jouera l'intégration de la dimension environnementale dans la PAC.

Le ciblage des crédits sur les zones à enjeux par les Conseils Régionaux, en lien avec les agences de l'eau, constituera une question décisive.

Mais la réorientation souhaitée nécessite d'agir sur d'autres leviers de niveau plus national. Le projet de loi d'avenir sur l'agriculture et la forêt doit accompagner l'agriculture française dans le double défi de la compétitivité économique et de la transition écologique, autour du projet agro-écologique présenté fin 2012. L'une des mesures phares du projet de loi est la création de groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) afin de territorialiser les solutions en s'appuyant sur des collectifs d'agriculteurs pour promouvoir les démarches économiquement et écologiquement performantes.

Réduire les intrants progressivement et durablement

La réduction des intrants (engrais et pesticides) suppose des changements de comportements. Ceux-ci seront obtenus par une combinaison d'instruments : réglementations, signal prix incitatif (mise en place d'une redevance sur l'azote minéral, hausse de la redevance de pollution diffuse), mise en œuvre de nouveaux instruments économiques (certificats d'économies d'intrants³, paiement de services environnementaux), actions de formation et de conseil, engagements volontaires ...

L'effectivité de la réglementation, tant pour les nitrates que pour les phytosanitaires, passe également par une amélioration du contrôle (fréquence de contrôle, points de contrôles pour autant que les normes prescrites soient contrôlables, suites données aux manquements et infractions) en articulant mieux l'action des différents organismes de contrôles, au titre des différentes politiques (contrôle de la conditionnalité des aides de la politique agricole et police environnementale).

Cibler la protection des captages

À court terme, les moyens de la politique de l'eau doivent se concentrer sur les zones à enjeux majeurs que sont les aires d'alimentation de captages (AAC)⁴ : il s'agit de mener à son terme la démarche des captages Grenelle et initier une nouvelle vague de captages prioritaires. Afin de mutualiser les expériences et servir de centre de ressources, il est proposé de mettre en place une gouvernance nationale sur la protection des captages (groupe de travail avec les différents acteurs : État, AE, usagers économiques dont agriculteurs, collectivités territoriales, distributeurs, ONG consommateurs et environnement).

À l'échelle de chaque AAC, il est nécessaire, à partir d'une analyse fine de territoire (comprenant les impacts estimés sur les exploitations) et des contributions de chaque parcelle à la pollution⁵, de fédérer les actions de chaque acteur responsable de pollution diffuse, dans une véritable stratégie de territoire impliquant les collectivités territoriales « distributrices d'eau », en adaptant au plus près du terrain les mesures préventives. Sur les parcelles les plus sensibles, le caractère temporaire des MAEt a montré ses limites : il faut aller vers des solutions pérennes, instaurer une servitude d'intérêt général ou une contractualisation avec les propriétaires et/ou les exploitants des emprises concernées, voire une acquisition foncière avec baux environnementaux afin d'y favoriser toute culture à très faibles intrants (agriculture biologique, forêt ...) et la certification environnementale. Cependant, l'agriculteur est dépendant des filières de commercialisation de ses produits pour les intrants, il conviendra donc d'associer les partenaires de l'agriculteur (coopératives, fournisseurs de semence, collecteurs et transformateurs ...) et les collectivités locales (les collectivités territoriales directement concernées et les co-financeurs potentiels et notamment les Régions qui gèreront le FEADER) au projet territorial puis d'accompagner financièrement la transformation des filières

³Il convient d'en étudier la pertinence et la faisabilité.

⁴Les bassins à algues vertes font également l'objet de plans d'action particuliers en cours.

⁵Capitaliser expérience de la 1ère vague pour aller plus vite : une étude de faisabilité en cours (ONEMA – INRA) sur la mise en place d'une cellule d'appui.

agricoles locales (moins d'eau, moins de pesticides et d'engrais)⁶.

La question principale est plus celle de l'adhésion et de la mobilisation des acteurs autour d'un projet territorial partagé que d'ordre financier.

Des solutions techniques à moindres intrants sécurisés existent d'ores et déjà. Une réorientation de l'expérimentation et du conseil de façon volontariste (cf. mission CIMAP évaluation du développement agricole) ne pourront qu'amplifier cette diffusion de bonnes pratiques.

1.1.2. Améliorer le fonctionnement écologique des cours d'eau (cf . fiche 2)

Les altérations écologiques sont la cause du déclassement d'une masse d'eau sur deux : même si les actions menées par les agences de l'eau et les services de l'État ont permis d'enrayer la dégradation des milieux lors des aménagements de cours d'eau, des actions de restauration sont indispensables sur la diversité des habitats et la continuité longitudinale et transversale.

Si la loi impose bien aux propriétaires riverains d'entretenir les cours d'eau non domaniaux, elle ne les oblige pas à les restaurer. Les propriétaires d'ouvrages sont en revanche tenus, sur les cours d'eau classés⁷, de rétablir la continuité écologique, mais ces obligations sont mal comprises et peu respectées, et le plan national pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau n'a pas été articulé avec les objectifs fixés par les SDAGE. La cohabitation de ces objectifs nationaux et des objectifs de résultats de la DCE entraîne de la confusion dans la hiérarchie des priorités, tant pour les acteurs de terrain que pour les services de l'État. Enfin, des approches globales par bassin versant sont nécessaires mais la maîtrise d'ouvrage n'existe que sous forme de volontariat et l'ensemble du territoire n'est pas couvert.

Il s'agit donc de convaincre du bien fondé des opérations de restauration des milieux, d'apporter un appui technique renforcé aux porteurs de projets, d'inscrire les actions des programmes nationaux dans les programmes de mesure des SDAGE, de conforter les incitations financières et de soutenir la structuration de la maîtrise d'ouvrage⁸. Une attention particulière doit être portée aux zones humides notamment dans les projets d'aménagement et d'urbanisme.

La conciliation de la politique de l'eau et de la politique énergétique (développement de l'hydroélectricité), qui est recherchée avec la publication des premières listes de classement de cours d'eau et l'étude du potentiel de développement hydroélectrique prévue dans les SDAGE, pourrait être complétée par la définition de cours d'eau à fort enjeu énergétique dans lesquels le développement de l'hydroélectricité serait privilégié, sous la forme de « zones stratégiques » comme celles définies dans le SRCAE de Rhône-Alpes. L'étude de la compatibilité de cette approche avec la DCE mériterait d'être entreprise.

Enfin, l'État ou ses établissements publics sont propriétaires d'un certain nombre d'ouvrages faisant obstacle à la continuité écologique : la liste de ces ouvrages doit être établie et, là où c'est justifié, ils doivent faire l'objet d'un traitement prioritaire, ce qui suppose d'impliquer effectivement les grands opérateurs (VNF, CNR ...) en tirant le bilan de leur action et d'y consacrer quelques moyens budgétaires. Il faudrait inciter les collectivités à faire de même.

⁶Cf X°programmes des agences de l'eau et documents régionaux de développement rural (les régions interviennent déjà fortement auprès des filières)

⁷ En application de l'article L 214-17 du code de l'environnement, deux listes de cours d'eau classés ont été élaborées dans chaque bassin : l'objectif du classement en liste 1 est la préservation des milieux aquatiques contre toute nouvelle fragmentation longitudinale et/ou transversale de cours d'eau ; l'objectif de la liste 2 est l'amélioration du fonctionnement écologique des cours d'eau à un niveau permettant l'atteinte des objectifs de la DCE, en rétablissant notamment la circulation des poissons migrateurs et un transport suffisant des sédiments.

⁸cf. projet de loi de modernisation de l'action publique et de l'affirmation des métropoles §1-2-2.

1.1.3. Partager la ressource en respectant les milieux naturels aquatiques (cf. fiche 3)

La conciliation des usages dans le respect des équilibres naturels est le grand objectif de la politique de l'eau. En cas de rareté de la ressource, des conflits surgissent entre usagers et les besoins du milieu naturel peuvent alors être non satisfaits. Diverses situations illustrent cette problématique : des prélèvements excessifs dans le milieu naturel pour les canons à neige pendant l'été hivernal en montagne, ou pour l'irrigation des cultures en été, une extension urbaine non maîtrisée et fortement consommatrice d'eau Pendant des années, cette situation a été gérée en mode de gestion de crise. La LEMA a instauré une gestion volumétrique prévisionnelle, qui permet pour l'irrigation d'anticiper le choix des cultures, et de mutualiser les droits d'eau agricoles par des organismes uniques. Cette gestion anticipatrice est d'autant plus souhaitable dans le contexte du changement climatique qui pourrait raréfier la ressource ou la répartir différemment dans le temps.

Il s'agit désormais de dépassionner le débat sur les retenues de substitution qui ont leur place au niveau de projets territorialisés concertés ; le financement des retenues de substitution par les agences de l'eau pourrait être envisagé dans ce cadre, et accompagné d'actions de police permettant de vérifier sur place que les forages ou prélèvements en rivières remplacés par cette nouvelle ressource sont effectivement mis hors service. En revanche, les retenues de mobilisation supplémentaire de la ressource ne doivent pas être aidées par les AE. L'objectif de fond est bien de s'orienter vers des productions moins exigeantes en eau, avec progressivité dans les secteurs les plus en difficulté et de privilégier dans les secteurs irrigués les cultures à forte valeur ajoutée. Il convient de rappeler qu'il n'est pas possible de dissocier les problèmes de quantité et de qualité des milieux aquatiques : la Commission Européenne souligne ce point⁹. L'application de la réglementation par des actions de police doit l'être d'une façon rigoureuse, et accompagnée de pédagogie et de l'association des acteurs aux études préalables à l'élaboration des règles. Enfin, il est nécessaire d'intégrer une prospective climatique à plus long terme (2050) dans les SDAGE 2015 pour traiter à sa lumière la question de la sécurisation et de l'adaptation des activités agricoles, industrielles et urbaines.

Pour l'ensemble des usages, il convient de simplifier la réglementation avec la déclaration unique des prélèvements à l'occasion de la déclaration faite aux Agences de l'eau, la télédéclaration des ouvrages souterrains et de mieux encadrer la profession de foreur pour limiter les impacts sur les eaux souterraines en cas de forages mal réalisés.

1.1.4. Obtenir une meilleure complémentarité de la politique de l'eau et des autres politiques publiques (cf. fiches 4 et 11)

Les politiques publiques dont les déterminants sont économiques ou sociaux (politiques agricole, énergétique, d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de santé, etc.) prennent insuffisamment en compte les enjeux liés à l'eau, notamment la préservation des ressources dans la durée. Quant aux politiques publiques environnementales, elles sont insuffisamment intégrées.

⁹cf. communication du 14 novembre 2012 : COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS
Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe.

L'État doit donc agir pour cette mise en cohérence et porter fermement les enjeux de la politique de l'eau lors de la mobilisation de ses différents leviers d'actions : définition des règles et des priorités, organisation de la gouvernance, contrôle, accompagnement des porteurs de projets, expression des enjeux de l'État dans les territoires (le « dire de l'État » lors du porter à connaissance pour les documents d'urbanisme) et avis de l'autorité environnementale sur l'évaluation environnementale des plans et programmes (documents d'urbanisme notamment) et des projets.

La question du poids relatif des différentes politiques publiques est aussi posée. Même si la réponse est sans doute différente selon les enjeux des différents territoires, le poids de la politique de l'eau devrait être examiné au regard d'enjeux de plus long terme (en prenant en compte par exemple les évolutions liées au changement climatique), et en considérant les avantages, y compris économiques, apportés par une ressource en eau en bon état. Une ressource dégradée représente une dette écologique qui sera payée par les générations futures, et à un coût supérieur (le coût de la prévention est toujours inférieur à celui de la réparation).

Une meilleure intégration des politiques environnementales concernant l'eau nécessite de donner un rôle affirmé au préfet coordonnateur de bassin, d'assurer un lien entre les organes de concertation et passe par un élargissement des capacités d'intervention des agences de l'eau (cf. aussi § 1.2.4).

Plus précisément :

- L'articulation des politiques sur les eaux continentales et les milieux marins passe par une évolution de la gouvernance État sur les façades maritimes en donnant un rôle plus affirmé au préfet coordonnateur de bassin, par une coordination des objectifs de qualité, des réseaux de mesures et des actions de contrôle, et en mobilisant davantage les agences de l'eau pour le financement des plans d'actions pour le milieu marin dans l'emprise des eaux territoriales sur lesquelles s'appliquent simultanément la DCE et la DCSMM.
- L'amélioration du lien entre la politique de l'eau et la gestion des risques d'inondations passe par le volet inondations des futurs SDAGE qui devra se concentrer sur les actions relatives au bon fonctionnement des milieux naturels et à la rétention à la source (préservation des zones humides et des champs d'expansion naturels des crues, limitation et ralentissement des ruissellements ...) ; elle passe aussi par une meilleure articulation des organes de concertation sur les SDAGE, les PGRI, les plans grands fleuves et par le financement par les agences de l'eau de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de gestion des risques d'inondation (volet aléa hors ouvrages de protection) dont l'animation des projets territoriaux qui y contribuent.
- Concernant la biodiversité, la politique de l'eau est déjà une politique de préservation de la biodiversité aquatique (cf. supra : restauration écologique des cours d'eau et protection des zones humides) ; les bénéfices réciproques attendus de cette intégration devraient être quantifiés et valorisés.

Hormis pour les politiques du domaine de l'eau (y compris l'inondation) pour lesquelles le niveau pertinent de coordination est le préfet coordonnateur de bassin, le préfet de région est le bon niveau d'articulation des politiques publiques (voir § 1-2-2).

1.1.5. Traiter de façon durable les problèmes du petit cycle (cf. fiches 5, 8)

Le rapport d'analyse a mis en évidence la nécessité d'une adaptation permanente des performances des systèmes d'assainissement, pour garantir dans la durée la qualité des milieux aquatiques et le respect des normes communautaires. La question de l'efficacité et de la soutenabilité des services dans la durée est ainsi posée. Deux types de mesures sont donc proposées : des mesures technico-économiques et des modifications organisationnelles.

La mise aux normes des stations de traitement des eaux usées vis-à-vis de la directive ERU est aujourd'hui en bonne voie d'achèvement : une fois les derniers sites en cours de contentieux traités (pour les DOM et la Corse), il restera à s'assurer du maintien de la conformité dans la durée et des mises aux normes des nouvelles non conformités qui apparaissent tous les ans, à mettre aux normes les agglomérations inférieures à 2 000EH, et à tirer les conséquences de l'arrêt de la cour de justice européenne dans le cadre du contentieux avec le Royaume-Uni sur le dimensionnement des réseaux et des stations par temps de pluie¹⁰, y compris en favorisant les solutions de rétention à la source¹¹. Par ailleurs, l'atteinte du bon état au titre de la DCE peut entraîner des exigences supplémentaires en termes de traitements. Enfin, pour les zones peu denses, pour lesquelles le coût des réseaux est parfois prohibitif, il s'agit de permettre de privilégier¹² des solutions d'assainissement non collectif dans des conditions acceptables pour l'environnement, la santé et les consommateurs.

Les propositions visent donc à satisfaire les besoins essentiels des populations en optimisant au plan technico-économique les solutions, pour permettre l'accès à l'eau potable et à un assainissement adapté pour tous dans des conditions économiques soutenables.

Outre l'incitation financière, les moyens d'actions s'appuient sur la recherche (cf. § 1.2.3), sur la réglementation, qu'il faut faire connaître et faire respecter, et sur la responsabilisation des acteurs, qui passe par une bonne information du public, y compris sur les situations non conformes. Les appels à projets thématiques sont une méthode à poursuivre.

Les propositions rejoignent donc pour l'essentiel les objectifs du plan national d'action 2012-2018 « pour une politique d'assainissement contribuant aux objectifs de qualité des milieux aquatiques »¹³, en mettant particulièrement l'accent sur quelques aspects, mais aussi en s'interrogeant sur certains aspects réglementaires :

- valoriser l'assainissement non collectif et le rendre plus attractif : assouplir les normes applicables en les différenciant selon les enjeux sanitaires et environnementaux locaux : des contraintes techniques et financières ne doivent être imposées que si le risque sanitaire ou environnemental est avéré et démontré par celui qui impose ces contraintes¹⁴ ;

¹⁰La **maîtrise des eaux pluviales** constitue un enjeu pour de nombreuses collectivités. Car s'il est relativement facile de prévoir les volumes d'eaux usées domestiques rejetés dans les réseaux d'assainissement, il en va différemment des eaux pluviales dont les brutales variations de débit provoquent des inondations et des déversements d'eaux usées non traitées dans les milieux. L'augmentation de l'imperméabilisation des villes ne fait que renforcer ces phénomènes.

Le 18 octobre 2012, la cour de justice de l'Union européenne a condamné le Royaume-Uni pour non-respect des objectifs de la directive Eaux Résiduaires Urbaines (91/271/CE). C'est la 1^{ère} condamnation d'un pays européen visant des rejets excessifs d'eaux usées non traitées au niveau de déversoirs d'orage bien qu'à l'aval la qualité du milieu soit bonne au regard des critères de la directive baignade (2006/7/CE).

¹¹cf. par exemple l'appel à projets lancé par l'AE RM&C réduire la pollution pluviale.

¹²En luttant contre l'idée que le « tout à l'égout » est la solution universelle à appliquer partout.

¹³Ce plan d'action est piloté par le MEDDE, en collaboration avec les ministères de l'Intérieur, de l'Outre-mer, de la Santé et de l'Agriculture, l'ONEMA, les agences et offices de l'eau et les services déconcentrés du ministère.

¹⁴Coût d'une installation individuelle couramment exigée : 5 à 10k€.

professionnaliser davantage les SPANC, notamment en leur donnant une taille critique qui ne peut pas être atteinte au niveau communal sauf exception (cf. § 1.2.2) ;

- adapter les petites stations aux strictes exigences du milieu ;
- tenir compte des chocs de pollution par temps de pluie ;
- prévoir un traitement plus poussé en cas de rejet dans les cours d'eau à faible débit ;
- encourager et permettre des expérimentations de traitements innovants ;
- mieux connaître, si possible éviter voire traiter¹⁵ les pollutions émergentes : ce sujet complexe, aux plans technique et réglementaire, mérite une attention soutenue. Il est proposé cinq points :
 - accroître la lisibilité des différents plans nationaux (profiter du bilan à établir du plan national micro-polluants) et de la réglementation, en s'assurant du plein respect de la réglementation communautaire¹⁶ ;
 - au plan local, prioriser l'action des services de police (inspection des installations classées et police de l'eau) sur les substances dangereuses prioritaires (liste 1 de la directive, qui nécessitent une autorisation, quel que soit le flux rejeté), et sur les substances participant au bon état DCE ;
 - initier des actions complémentaires sur des substances interdites en Europe mais incorporées dans des produits importés et que l'on retrouve dans les milieux ;
 - pour les activités raccordées¹⁷ aux réseaux collectifs, demander aux services de police des ICPE de s'assurer que les limites de rejets sont adaptées et que l'autorisation (voire la convention) de déversement est bien en place ;
 - La révision régulière des listes de polluants nécessite une démarche structurée, mêlant amélioration de la connaissance sur les polluants, sur la contamination des milieux et les moyens de réduction, en y intégrant les médicaments et les pollutions émergentes. L'implication plus forte du monde de la santé et une mise en réseau des acteurs locaux dans une dynamique nationale permettrait d'identifier et de prioriser les micro-polluants à enjeu et les solutions adaptées pour éviter ou réduire à la source leurs déversements dans les réseaux collectifs et leurs effets sur les ressources aquatiques.

Trois sujets majeurs pour l'avenir des services publics d'eau et d'assainissement et leur acceptabilité sociale sont identifiés :

- anticiper le renouvellement des infrastructures d'eau et d'assainissement : le maintien en bon état de fonctionnement de ces infrastructures coûteuses nécessite de provisionner les dépenses de renouvellement, avec un fort impact potentiel sur le prix de l'eau. La priorité est donc d'améliorer la connaissance de la situation (cf. fiche n° 8) ;
- réduire rapidement de façon drastique le nombre de services et leur donner de la cohérence en termes de responsabilités, au minimum pour les aspects liés à l'assainissement : assainissement collectif, non collectif et pluvial (cf. § 1-2-2)
- accroître la visibilité sur la qualité et les performances des services : se donner les moyens pérennes d'un observatoire des services efficace (obligation de transmission des rapports du maire sous la forme du modèle SISPEA ; possibilité de vérification des informations transmises), alternative à la création d'une haute autorité des SPEA. La transparence et la maîtrise de cette question seront facilitées par la réduction du nombre de services et l'augmentation de leur taille (cf. § 1.2.2).

¹⁵Le traitement des micro-polluants n'est envisageable que dans des stations d'épuration spécialisées industrielles.

¹⁶Mise en œuvre de l'approche combinée demandée par la DCE : articulation des directives et règlements sur les émissions (notamment la directive 2006/11 qui fixe les listes de substances prioritaires et dangereuses prioritaires, qu'il convient respectivement de réduire et de supprimer) et des directives sur les normes de qualité écologique des milieux (directive 2008/15 amendée par la directive 2013/39) ; l'abrogation prochaine (22 décembre 2013) de la directive 1976/464, devenue 2006/11, remplacée par la DCE, nécessite un travail complémentaire sur le devenir de l'annexe IX de la DCE et des listes 1 et 2, qui n'a pas pu être expertisé par l'équipe opérationnelle à ce stade.

¹⁷Cf. aussi l'appel à projets ONEMA-AE-MEDDE en cours « innovations et changement de pratiques : lutte contre les micro-polluants des eaux urbaines ».

1.1.6. Agir en vue de résorber le retard des outre-mer

Les outre-mer souffrent d'un déficit structurel d'équipement et de handicaps liés à la taille des bassins, à une ingénierie insuffisante et à leur potentiel fiscal réduit ; ils présentent des spécificités climatiques et institutionnelles.

La priorité doit aller aux DOM car ils relèvent des exigences communautaires. Il s'agit d'adopter un plan d'actions pour les DOM intégrant des déclinaisons pour chaque DOM en fonction de leurs spécificités, pour **permettre le renforcement de capacités d'actions locales pérennes** en vue de l'émergence des projets pour la mise aux normes de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement, en assurer un fonctionnement pérenne et faciliter l'atteinte des objectifs environnementaux des milieux aquatiques, adaptés aux spécificités locales.

La question est moins celle de la disponibilité des crédits de l'État, dans un contexte où le financement de l'ONEMA au titre de la solidarité inter-bassins a été réévalué¹⁸, que celle de la capacité technique et financière des maîtres d'ouvrages (y compris pour le maintien en bon état de fonctionnement des infrastructures dans la durée) et de la mobilisation des fonds communautaires, avec une urgence : mobiliser des enveloppes suffisantes pour l'eau et l'assainissement dans les PO FEDER 2014-2020 dans un contexte de très forte décentralisation des fonds européens et de fléchage des crédits sur certaines thématiques.

Ce plan d'actions pourrait faire l'objet d'une réflexion complémentaire, qui pourrait examiner notamment les aspects suivants :

- la gouvernance eau dans les DOM (instances de bassin et notamment statut des offices de l'eau, superposition des outils, par exemple SDAGE et SAGE, sur de petits territoires),
- la maîtrise d'ouvrage et la conduite d'opérations,
- la conditionnalité des financements de l'État (coûts plafonds, prix de l'eau pratiqué, qualité des délégations de services publics, pérennité des investissements, critères techniques relatifs à l'assainissement (orienter les projets vers des choix adaptés au milieu tropical ...),
- l'effectivité de la réglementation,
- les modalités de l'entretien des cours d'eau (qui sont tous classés domaine public fluvial),
- une réévaluation expertisée des besoins financiers¹⁹ : calendrier crédible de programmation des projets et mise en place de plans de financement partagés avec les maîtres d'ouvrages,
- identification de solutions techniques adaptées et rustiques minimisant l'entretien,
- formation sur place des personnels.

¹⁸Le financement des investissements est assuré par le prix de l'eau, les redevances des offices de l'eau, les fonds communautaires (37 % des financements) et notamment le FEDER, et par la solidarité inter-bassins de l'ONEMA, dont le contrat d'objectif 2013-2018 porte le montant à 30M€ par an, pour la Corse et pour les DOM.

Pour la période 2013-2015, la répartition prévisionnelle des 30M€ s'établit à 5M€ pour le réseau de surveillance DCE et les études DCE (financement à 90 % des offices de l'eau) dans les DOM, 6M€ pour la Corse (rattrapage ERU et un peu de stockage d'eau potable), 19M€ pour l'assainissement (DERU) dans les DOM et un peu d'aide pour la ressource en eau potable. La solidarité avec la Corse, qui bénéficie déjà de la solidarité du bassin Rhône-Méditerranée, ne doit pas se faire au détriment des DOM.

¹⁹Pour l'assainissement, les financements à réaliser sur la période 2014-2020 sont estimés à 700 M€, selon les chiffres actuels (DEAL et offices de l'eau) pour les 4 DOM et à 250 M€ pour Mayotte, soit 950 M€.

1.2. Se donner les moyens de ses priorités

1.2.1. Adopter une planification assumée à tous les niveaux (cf. fiche 6²⁰)

La directive cadre sur l'eau fixe des objectifs de résultats pour 2015, pour lesquels les États-membres peuvent demander des dérogations d'objectifs ou de délais, et s'engagent sur les moyens qu'ils mettent en œuvre pour atteindre ces objectifs. Or, un grand nombre de mesures incombe aux acteurs locaux, qui sont insuffisamment associés au choix des objectifs et des moyens et se sentent donc insuffisamment impliqués. Ce constat vaut tant pour les maîtres d'ouvrages que pour les services de l'État départementaux chargés de la police administrative et judiciaire.

Pour adopter une planification assumée à tous les niveaux, il est proposé de :

- expliquer tant à la Commission Européenne qu'aux acteurs nationaux les raisons de la non-atteinte des objectifs 2015 pour chaque masse d'eau concernée ;
- négocier avec la Commission pour le second cycle DCE (échéance 2021) des objectifs réalistes, c'est à dire réellement accessibles : définir des objectifs au niveau des bassins fondés sur la connaissance et non fixés de façon volontariste au niveau national, selon un niveau d'ambition couplé à une étude économique de soutenabilité : mieux mobiliser les dérogations à condition qu'il soit possible de les motiver en respectant les critères de la DCE : coûts disproportionnés, impossibilité technique ... ; en cas d'incertitude, opter pour des solutions de prudence ;
- associer à la définition des objectifs et au choix des actions à mettre en œuvre les collectivités territoriales et les autres acteurs qui seront responsables du bon aboutissement des actions, et donc de l'atteinte des résultats ; à partir d'une analyse par sous-bassin versant en association avec les acteurs et en parfait accord avec les SAGE, **élaborer un projet territorial** comprenant un volet contractuel et un volet d'engagement des actions régaliennes de l'État ; deux scénarios sont envisageables pour ce dernier aspect, qui est aujourd'hui traité par les PAOT : des PAOT élaborés et mis en œuvre à l'échelle du sous-bassin versant et validés par le préfet coordonnateur de bassin, ce qui permet de conserver la logique d'action par bassin versant, notamment pour les bassins versants dépassant le cadre départemental, mais qui peut rendre plus difficile l'appropriation par les services et acteurs départementaux ; des PAOT départementaux intégrateurs des PDM des différents bassins ;
- pour permettre une meilleure visibilité des priorités opérationnelles par les acteurs locaux, y compris les services départementaux de l'État, faire du SDAGE le seul outil intégrateur de définition des objectifs stratégiques permettant la mise en œuvre des politiques nationales et des directives communautaires sur l'eau ; la question de l'articulation avec les plans d'actions pour le milieu marin se pose ; concernant la gestion des inondations, politique à cheval sur l'eau et les risques, le PGRI approuvé se substitue au SDAGE²¹ . Ceci doit être facilité par une stabilisation des règles entre deux cycles de gestion et une déclinaison opérationnelle des plans nationaux via les outils locaux : SDAGE-PDM-PAOT, SAGE.
- conduire tous les 6 ans un débat au Parlement sur la base d'un rapport sur les niveaux d'ambition et la situation, et non se contenter d'un débat sur les moyens des agences de l'eau à l'occasion d'une LFI ou d'un éventuel débat sur les objectifs sans s'assurer de leur soutenabilité (coût, financement, calendrier).

²⁰Rapport du CGEDD « Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des SDAGE »

²¹il n'y a donc toujours qu'une référence en vigueur

1.2.2. Rénover la gouvernance pour permettre la mobilisation de tous (cf. fiches 4 et 7)

La gouvernance se décline à trois niveaux : des instances nationales, chargées du pilotage, de la coordination et de l'interface avec l'Union Européenne ; des instances de bassin, chargées de la planification et de la mutualisation des moyens d'incitation ; des instances locales, chargées de la mise en œuvre : maîtrise d'ouvrage (petit et grand cycle), police administrative et judiciaire.

Le niveau régional semble le bon niveau de coordination des différentes politiques publiques, notamment en termes de planification, le niveau départemental étant celui de la mise en cohérence opérationnelle pour les services de l'État et de l'appui technique pour le Département ²².

Des gains significatifs d'efficacité et d'efficience sont possibles par une coordination plus étroite, une meilleure définition des responsabilités et une diminution du nombre de maîtres d'ouvrages.

Plus précisément :

Au niveau national :

- mieux travailler avec l'Europe : associer en amont les acteurs qui seront chargés de la mise en œuvre des règles communautaires : parlementaires, maîtres d'ouvrages et financeurs, amélioration du savoir-faire en matière de lobbying et renforcement du niveau de présence auprès de la Commission et du Parlement européen ²³ notamment en cas de pré-contentieux ;
- renforcer le pilotage stratégique de la DEB ; en particulier, améliorer la coordination politique de la mise en œuvre de la DCE au sein de la DEB et en lien avec les autres directions générales concernées (DGPR notamment) et les établissements publics ²⁴ ; améliorer encore l'exercice de la tutelle de l'État sur ses établissements publics par une mutualisation des outils et des données de reporting des agences de l'eau pour faciliter les comparaisons ; renforcer l'exercice de la tutelle de l'État sur l'ONEMA pour répondre aux critiques de la Cour des Comptes ²⁵ pour permettre une meilleure coordination des politiques publiques et assurer la prise en compte de la politique de l'eau par les autres politiques publiques, mettre en place une coordination stratégique entre ministères et directions générales du MEDDE, pour permettre d'examiner l'impact sur l'eau des autres politiques publiques, au-delà de la mission interministérielle sur l'eau ²⁶ ;
- conforter le rôle et le fonctionnement de l'ONEMA, organisme faîtière de la politique de l'eau, aux plans scientifique et méthodologique. S'assurer que la future agence française de la biodiversité n'affaiblira pas la prise en compte des enjeux prioritaires de la politique de l'eau qui n'ont pas de lien avec la biodiversité terrestre (approche combinée/pollutions, inondations, observatoire des services publics ...).

²² Dans le domaine de l'eau, les départements détiennent une mission d'appui pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, codifiée à l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales. Les conseils généraux fournissent ainsi une assistance technique, dans des conditions déterminées par convention, aux communes ou EPCI qui n'ont pas les moyens d'exercer leurs compétences d'assainissement, de protection de la ressource en eau, de restauration et d'entretien des milieux aquatiques. Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 dont il est membre.

²³ Extension des règles de codécision en matière d'environnement.

²⁴ Fonctionnement du comité national de pilotage, coordination interne.

²⁵ Ceci est en bonne voie avec la parution du décret modifiant l'organisation et avec le nouveau contrat d'objectifs 2013-2018 qui priorise les actions.

²⁶ La mission interministérielle de l'eau est une commission administrative, créée par un décret de 1968, chargée de donner un avis au Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire concernant la gestion des ressources en eau.

Au niveau des bassins :

- **conforter les comités de bassin** pour accroître leur légitimité, leur représentativité et donc leur autorité : garder une composition où aucun collège n'a la majorité ; la faire évoluer pour permettre une meilleure représentation de la société civile qui représente les bénéficiaires finaux de l'action publique (dissocier de manière équilibrée le collège des usagers économiques et non économiques) ; y intégrer les EPTB, une représentation des CLE, et revoir la composition du collège des élus en conséquence ; favoriser les membres élus plus que désignés ou des règles de désignation plus explicites ;
- renforcer le rôle des Préfets coordonnateurs de bassin en leur donnant un pouvoir d'évocation auprès des préfets de département ;
- compléter la composition des CA des agences en renforçant le nombre de représentants des salariés des agences, dans une période d'évolution forte qui nécessite leur adhésion.

Au niveau régional :

Pour mieux articuler au niveau régional les politiques publiques en matière d'eau, de biodiversité, d'énergie et d'aménagement du territoire, charger les préfets de région d'une concertation avec les principales collectivités territoriales, via des conférences territoriales stratégiques et politiques permettant d'assurer la cohérence des schémas régionaux et de la politique de l'eau. Ces conférences territoriales permettraient notamment d'impliquer les Régions et les Départements avec l'État et les agences pour l'accompagnement des projets territoriaux, et la mise en place de leurs financements, notamment par le biais des fonds communautaires. Il pourrait être envisagé que ces contrats territoriaux sur l'eau fassent l'objet d'un chapitre obligatoire des prochains CPER ²⁷. Les conférences territoriales pourraient être préparées et suivies par des instances techniques, pilotées par les DREAL, rassemblant les services de l'État (régionaux et départementaux), les établissements publics et les services techniques de ces collectivités territoriales.

Au niveau local, il s'agit d'organiser la maîtrise d'ouvrage publique pour atteindre des tailles critiques permettant d'atteindre efficacité et efficience et éviter les trous dans le dispositif. Deux catégories de mesures sont proposées, à l'échelle des services publics d'une part et des bassins versants d'autre part.

- réduire drastiquement dans des délais courts le nombre des SPEA, par exemple en confiant la compétence aux EPCI à fiscalité propre ²⁸ ou en agissant directement sur la cartographie des SPEA ; leur donner aussi la compétence eaux pluviales et assainissement non collectif ; veiller dans cette réorganisation à ne pas dégrader les situations existantes (cas des syndicats départementaux par exemple) ;
- créer la maîtrise d'ouvrage obligatoire sur la gestion des milieux aquatiques et l'inondation, véritable service public du bassin versant, à l'échelle des EPCI à fiscalité propre (du fait du lien de ces sujets avec les questions d'urbanisme), incités à se regrouper au niveau du bassin versant, et instauration d'une ressource affectée. Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (articles 35b à d) institue, sous réserve du vote par le Parlement, une compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations qui serait créée à l'échelle communale, avec transfert aux EPCI à fiscalité propre et possibilité d'instituer une taxe pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux, et d'une taxe spéciale annuelle pour la gestion de la prévention

²⁷ Dans une circulaire adressée le 2 août 2013 aux préfets, le Premier ministre indique que la future contractualisation 2014-2020 avec les conseils régionaux portera sur cinq thématiques : dont « la transition écologique et énergétique ».

²⁸ Le volet 3 du projet de loi sur les compétences devrait confier la responsabilité de l'assainissement collectif aux EPCI à fiscalité propre, qui devraient également se voir confier la compétence urbanisme ; la voie législative semble la plus praticable pour la réduction du nombre de services, surtout dans des délais brefs.

des risques d'inondation et de submersion. Le projet de loi prévoit qu'un établissement public territorial de bassin peut se voir confier, par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, par transfert ou délégation tout ou partie de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Il restera, et c'est un point majeur, à inciter les collectivités concernées à se saisir pleinement de cette nouvelle compétence puis à travailler effectivement à l'échelle du bassin versant pour assurer la cohérence de leurs interventions et mutualiser leurs moyens humains et financiers avec un dispositif *in house*²⁹ pour éviter certaines difficultés juridiques (via des syndicats de rivières existants ou des EPTB dont les EPCI seraient membres³⁰). Il faudra notamment veiller lors de cette phase de transition à ne pas casser des syndicats de bassins versants efficaces. La contractualisation via les projets territoriaux sera un moment fort de structuration de la maîtrise d'ouvrage à la bonne échelle. L'objectif serait de couvrir le territoire national de structures à l'échelle des bassins versants. Cette maîtrise d'ouvrage obligatoire permettrait à l'État d'avoir un nombre réduit d'interlocuteurs sur chaque bassin versant. Au vu de l'expérience actuelle, des anomalies devraient être corrigées afin d'adapter la taille des EPTB à la nature et la dimension des problèmes à traiter : en particulier, bannir les EPTB trop petits qui ne permettront pas la mutualisation souhaitée. Certains principes doivent être affirmés et respectés : spécialisation (un responsable identifié), exclusivité (un seul responsable), surjection (il y a toujours un responsable), subsidiarité (le responsable doit être proche du terrain), mutualisation (l'entité responsable doit avoir une certaine taille³¹) et inclusion gigogne des territoires (les sous-bassins contribuent tous au bassin du fleuve). Certains points doivent être clarifiés : articulation de cette nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et des responsabilités et droits des propriétaires riverains³². Les EPCI devraient aussi pouvoir adhérer à plusieurs EPTB ou syndicats de rivières si nécessaire, pour permettre une meilleure adéquation avec la logique de sous-bassin car leur logique intrinsèque est celle du bassin de vie sociale et économique plus qu'hydrographique.

- Ne pas imposer de nouveaux SAGE obligatoires obligatoires, l'adhésion des acteurs étant le principal intérêt de cette démarche, réduire leur durée d'élaboration et asseoir leur portée juridique en garantissant la légalité de leur rédaction ; éventuellement revoir leur caractère d'opposabilité aux tiers (cf. états généraux de modernisation du droit de l'environnement) afin de simplifier leur élaboration et réduire leur durée de mise en œuvre.

²⁹Définition (site marchés publics.fr): « Les contrats *in-house* (encore appelés contrats de **quasi-régie**, ou contrats de **prestations intégrées**) sont exclus du champ d'application du code des marchés publics. L'exclusion concerne les contrats de fournitures, de travaux ou de services conclus entre deux personnes morales distinctes mais dont l'une peut être regardée comme le prolongement administratif de l'autre, est issue de la jurisprudence communautaire qui pose deux conditions pour reconnaître l'existence d'une prestation intégrée :

- le contrôle effectué par la personne publique sur le cocontractant est de même nature que celui qu'elle exerce sur ses services propres ; une simple relation de tutelle ne suffit pas ;
- le cocontractant travaille essentiellement pour la personne publique demanderesse ; la part des activités réalisées au profit d'autres personnes doit demeurer marginale ».

³⁰Ce qui suppose une évolution du statut d'un certain nombre d'EPTB existants.

³¹Au moins quelques dizaines d'agents.

³²Selon la DEB, la DIG restera indispensable pour éviter de porter atteinte au droit constitutionnel de propriété lors de l'exécution de travaux publics et justifier l'usage des fonds publics et la répartition des dépenses.

Une action essentielle concerne l'effectivité de la réglementation. Il est nécessaire de renforcer la police, notamment dans les zones à forts enjeux (une police bien articulée avec les priorités du programme de mesures donne de la crédibilité aux objectifs de la politique, pour un coût qui reste faible³³), ce sujet sera approfondi par l'évaluation CIMAP sur la police de l'environnement et par les états généraux de modernisation du droit de l'environnement.

1.2.3. Développer et mobiliser la connaissance au service de l'action (cf. fiches 9, 10)

- **Accentuer les efforts de recherche développement** pour répondre aux objectifs thématiques prioritaires, améliorer la coordination entre opérationnels et chercheurs, développer l'expérimentation, tester et évaluer des méthodes et outils innovants et capitaliser les retours d'expériences. L'ONEMA doit jouer un rôle pivot pour cette action.
- **Rendre les informations accessibles** : le système d'informations sur l'eau est un système complexe, multi-acteurs, qui vise des objectifs très larges. Il se construit progressivement et les nombreuses critiques entendues à son égard doivent être entendues mais aussi interprétées à la lumière de la relative jeunesse du dispositif. Un temps de consolidation paraît cependant nécessaire ; sans ralentir le rassemblement des informations indispensables au pilotage de l'action et au rapportage des directives européennes, il serait utile de revoir les priorités du SIE et de simplifier son organisation. Les objectifs opérationnels majeurs devraient être de garantir la fiabilité des données et de réduire les délais de mise à disposition des données (jusqu'à 3 ans aujourd'hui) ; mettre en place des indicateurs sur l'évolution des milieux permettant de mesurer les progrès et d'apprécier les effets des politiques, en particulier sur les pollutions agricoles ; améliorer les méthodes de consultation par le public.

1.2.4. Rééquilibrer les financements ; mieux appliquer les principes pollueur-payeur et de récupération des coûts ; élargir le champ d'intervention des agences de l'eau aux politiques connexes (milieux marins, inondations, biodiversité) à pression fiscale inchangée (cf.fiche 11)

Rappel sur les diverses sources de financement et leur logique :

- achat de service : tarif, ou redevance pour service rendu,
- intégration des dégradations de l'environnement dans les coûts supportés par les acteurs (inciter à modifier le comportement des acteurs dans un sens favorable à l'environnement, en appliquant le principe pollueur-payeur) : les redevances des agences,
- les impôts ou taxes tant au niveau national qu'aux différents niveaux locaux.

Le financement d'un projet est en général assuré par un financement par le maître d'ouvrage, qui a la responsabilité des travaux, et qui les mène parce qu'il y trouve intérêt et/ou en a l'obligation, et des subventions par différents niveaux d'intervention publique, qui y trouvent un intérêt pour leur propre politique ; ces subventions, alimentées par les budgets des différents niveaux d'intervention et notamment par l'impôt, assurent une solidarité entre les territoires.

La question du **niveau pertinent de solidarité** (tant en montant qu'en définition du niveau territorial pertinent) est une question politique importante. Dans le domaine de l'eau (y compris les inondations), les niveaux de solidarité possibles sont : le niveau européen (via le FEDER et le FEADER), le niveau national : impôt ou autre (exemple du FPRNM, fonds issu de la surprime obligatoire CATNAT des assurances), le niveau de bassin (via le programme d'intervention des agences), le niveau du sous-bassin versant (ce niveau n'est pas à ce stade un niveau de solidarité locale, mais la question pourrait être soulevée), les niveaux régional, départemental, intercommunal. Chaque niveau intervient en fonction de son intérêt à agir : le niveau national, par exemple plafonne le montant des redevances pour maîtriser le prix de l'eau et finance les opérations de réduction de la

³³ Le coût de la police judiciaire (assuré par l'ONEMA) est de environ 1 % du coût des actions incitatives (20M € pour 2 Md€).

vulnérabilité face aux inondations car la réduction des dommages est intéressante pour la réduction des indemnités après sinistre ; la Région à qui est confiée une mission d'aménagement du territoire, ou le Département, pour des raisons historiques, d'aménagement du monde rural et de lien avec les aspects d'aide sociale, peuvent avoir une politique plus ou moins explicite dans le domaine de l'eau. Les actions financées par les agences de l'eau doivent concerner des actions en lien avec le bassin : la DCE ou la directive inondations identifient par exemple clairement le niveau du district comme le niveau pertinent pour l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des plans de gestion.

Selon le **principe de récupération des coûts**, principe communautaire pour l'eau et principe législatif, les utilisateurs de l'eau supportent autant que possible les coûts induits par leurs utilisations de l'eau : investissements, coûts de fonctionnement et d'amortissement, coûts environnementaux, et même si possible les coûts de la ressource. Ce principe est aussi appelé « recouvrement des coûts ». Concernant ce principe, la *directive cadre sur l'eau** 2000/60/CE fixe deux objectifs aux États membres : pour fin 2004, dans le cadre de l'état des lieux, évaluer le niveau actuel de récupération, en distinguant au moins les trois secteurs économiques (industrie, agriculture et ménages) ; pour 2010, tenir compte de ce principe, notamment par le biais de la tarification de l'eau. La directive a une exigence de transparence du financement de la politique de l'eau, mais elle ne fixe pas d'obligation de récupération totale des coûts sur les usages.

Le rapport d'analyse a mis en évidence la difficulté à cerner correctement les flux financiers du cycle de l'eau :

- progresser sur la connaissance synthétique des flux financiers du cycle de l'eau, et notamment du grand cycle : donner un objectif en ce sens à la Commission des comptes de l'environnement. Progresser notamment sur l'harmonisation des aspects méthodologiques pour les études menées par chaque bassin.

Même si les flux ne sont pas parfaitement connus, il est clair que le principe de récupération des coûts environnementaux n'est pas respecté (cf. les deux approches du rapport d'analyse sur le coût des pollutions agricoles sur l'environnement et sur la filière conchylicole) et que les consommateurs d'eau assument une part majoritaire via la facture d'eau des financements des agences de l'eau.

Les propositions suivantes se fixent l'objectif de mieux appliquer les principes pollueur-payeur³⁴ et de récupération des coûts dans une double optique : ne plus augmenter les transferts financiers au détriment des consommateurs depuis les autres catégories d'acteurs (industrie et agriculture), voire les réduire ; donner aux pollueurs et autres agents à l'origine de la perturbation des milieux aquatiques, un signal prix incitant à changer les comportements. Une série de propositions, énumérées tout au long du rapport vont dans ce sens. Elles rejoignent les propositions discutées au sein de la commission de Perthuis sur la fiscalité écologique, propositions qui n'ont pas recueilli de consensus au sein de cette commission. Certaines propositions sont complémentaires et pourraient être expertisées plus avant :

- Pollution domestique : donner plus explicitement aux primes pour épuration (300M€ par an), qui sont aujourd'hui parfois assimilées à des aides au fonctionnement, un caractère de réduction des redevances liée à la pollution éliminée (redevance négative) ce qui veut dire une définition des assiettes encadrée juridiquement et un alignement des principes sur ceux de la pollution industrielle (prise en compte de la pollution éliminée et pas seulement de la pollution produite, pour se rapprocher de la pollution rejetée au milieu) ;
- revenir sur le principe introduit par la LEMA de 2006 sur la non prise en compte des

³⁴Principe énoncé par l'article L 110-1 du Code de l'Environnement selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction et de lutte de la pollution doivent être pris en charge par le pollueur. Le principe pollueur-payeur a été adopté par l'OCDE en 1972, en tant que principe économique visant l'imputation des coûts associés à la lutte contre la pollution. Ce principe est un des principes essentiels qui fondent les politiques environnementales dans les pays développés.

- pointes de pollution qui ont pourtant un impact important sur le milieu et les stations d'épuration ;
- Engager l'augmentation de certaines redevances (taux ou assiette) ou en créer certaines pour se rapprocher d'une meilleure application du principe pollueur-payeur :
 - augmentation de la redevance pesticides dite « pollutions diffuses » (cf. rapport IGF-CGAAER-CGEDD),
 - mise en place d'une redevance sur l'azote minéral et révision de l'assiette de la redevance sur l'azote organique en substituant la tête d'animal par les achats d'aliments du bétail (cf rapport CGAAER-CGEDD-IGF),
 - augmenter le nombre d'ouvrages assujettis à la redevance obstacles (vérifier le rapport entre les taux de fiscalisation et la valeur économique des externalités produites, en particulier revoir l'exonération des ouvrages hydroélectriques) par un abaissement des hauteurs des obstacles (2 mètres par exemple au lieu de 5 mètres aujourd'hui) à moduler en fonction des enjeux (classement des cours d'eau, espèces...),
 - revoir les taux pour les prélèvements pour internaliser les coûts liés aux usages ayant les impacts les plus forts (irrigation gravitaire et irrigation dans les ZRE, centrales hydroélectriques,).
- Expérimenter de nouveaux instruments économiques liés au marché : certificats d'économie d'énergie, certificats d'économie phytosanitaires ..., ou des paiements pour service environnemental.

Concernant les programmes d'intervention des agences de l'eau, il est proposé de les élargir à pression fiscale inchangée sur le volet des actions territoriales permettant l'atteinte des directives communautaires dans le domaine de l'eau, actions qui relèvent bien de la solidarité de niveau bassin. Certaines actions prioritaires, qui sont ou étaient antérieurement pour partie financées par le budget de l'État, ou qui sont imposées par des engagements communautaires, devront ainsi trouver un financement par redéploiement de moyens existants ³⁵ cf. fiche n°11. Ces actions relèveront du domaine 3 des programmes d'intervention des agences, domaine qui pourra, si nécessaire être alimenté par le domaine 2 des programmes d'intervention.

Le redéploiement des moyens financiers des agences de l'eau devra s'accompagner d'une obligation pour celles-ci de gains d'efficience quantifiés annuels pour les domaines de compétence actuels et doit conduire à accroître encore la sélectivité des projets, pour répondre en priorité aux exigences des directives communautaires et à renforcer la mutualisation entre agences de l'eau: cf. fiche 11. Dans ce cadre, la question du maintien en l'état du dispositif de « solidarité urbain-rural » ³⁶, dispositif éloigné de la mise en œuvre des directives communautaires et qui peut s'apparenter à une logique de guichet, se pose : la justification de ce mécanisme de solidarité, politique sensible il est vrai, devrait au minimum s'appuyer sur la démonstration de sa nécessité (compensation du potentiel fiscal, prix de l'eau pratiqué ...). En revanche, la solidarité envers les secteurs ruraux qui peuvent se voir contraints dans leur mode de développement au bénéfice de la collectivité dans son ensemble et notamment des secteurs urbains (réhabilitation par exemple des zones d'expansion des crues) doit pleinement s'exercer à travers notamment les futurs contrats territoriaux.

De plus, l'élargissement du champ de compétences des agences pose la question de l'origine des fonds : même à pression fiscale constante, ces nouvelles attributions devront s'accompagner d'une

³⁵ Attention au dispositif de fongibilité asymétrique qui limite les moyens sur les actions de connaissance et d'animation.

³⁶ Ce dispositif instauré par l'article 213-9-2 du Code de l'environnement prévoit que les agences de l'eau attribuent des aides aux communes rurales pour des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

- répartition différente des redevances, avec éventuellement création de nouveaux dispositifs, pour mieux respecter le principe pollueur-payeur : une réflexion complémentaire à celle menée ci-dessus serait nécessaire. Cet élargissement pose aussi la question des moyens humains : les compétences nécessaires sont orientées vers l'émergence et l'accompagnement de projets territoriaux multi-thématiques sur des champs élargis, ce qui suppose de poursuivre l'inflexion vers les nouveaux métiers, en accompagnant des reconversions ou en embauchant de nouveaux profils. Même avec des mutualisations, les marges de manœuvre sont désormais étroites à organisation constante. Si la politique de diminution des effectifs des AE devait se poursuivre, les gains d'efficacité complémentaires ne pourraient être trouvés que par une diminution des coûts de structures, ce qui amène à s'interroger sur une éventuelle fusion de certaines agences de l'eau, tout en gardant inchangés les comités de bassin. Ce sujet éminemment sensible au plan politique et social mériterait une étude complémentaire.

1.2.5. Assurer le service public dans la durée en confortant les métiers et les compétences et en permettant la mobilité (cf. fiche 12)

- Adopter un plan prévisionnel des effectifs et des compétences dans les agences et services de l'État :
 - Raisonner en coûts complets pour arbitrer entre renforcement des actions de police et de contrôle (moyens humains publics) et actions préventives incitatrices ;
 - Veiller à ce que la puissance publique garde les compétences nécessaires à l'encadrement de la sous-traitance ;
 - Disposer, maintenir et gérer les compétences nécessaires notamment des spécialistes : selon le scénario, nécessité d'une adaptation des statuts du personnel contractuel des agences et de l'ONEMA; favoriser la mobilité, prendre en compte la gestion de carrière des spécialistes, recrutements spécifiques ; favoriser les reconversions volontaires.
- Accompagner l'attribution de nouvelles responsabilités à certains niveaux de collectivités territoriales par des dispositifs de formation des personnels qui les exerceront (salariés et élus), notamment sur les aspects transversaux aux différentes politiques publiques.

Conclusion

Les principales mesures énoncées ci-dessus seront discutées à la table-ronde « politique de l'eau » de la conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013.

L'équipe opérationnelle estime les mesures suivantes essentielles et prioritaires pour gagner en efficacité et en efficience :

- Réellement combattre la pollution diffuse : traiter les zones prioritaires que sont les aires de captages avec des mesures ciblées et innovantes.
- Organiser la continuité entre la planification et l'action, d'une part en modifiant l'organisation des maîtrises d'ouvrages publiques, pour éviter les politiques orphelines et assurer une taille critique, et d'autre part, en instaurant des projets territoriaux contractualisés, à l'échelle du bassin versant, permettant de favoriser le dialogue entre les différents niveaux d'acteurs et donnant de l'initiative aux acteurs locaux.
- Un axe transversal : renforcer l'effectivité de la réglementation : une réglementation plus compréhensible, simplifiée si possible (dans les limites des règles communautaires) et dont l'application est contrôlée : rendre la police plus présente et plus efficace (cohérence des priorités des différentes polices).
- Réduire drastiquement à très court terme le nombre de services publics locaux dans le champ de l'eau potable et de l'assainissement par voie législative ; rapprocher au minimum les compétences d'assainissement collectif, non collectif et pluvial.
- Approfondir la mutualisation entre les établissements publics de l'État et conforter le rôle faitier joué aujourd'hui par l'ONEMA.
- Élargir, à pression fiscale constante, le champ de financement des AE aux politiques connexes, ce qui facilitera la complémentarité des politiques publiques.

Tout 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.



Anne-Marie LEVRAUT
Responsable opérationnelle

Fiches

Table des matières

Fiches.....	27
. 1..Fiche : Pour réduire la pollution diffuse agricole, stimuler des dynamiques agronomiques collectives sur les territoires, en commençant par les captages.....	28
. 2 Fiche : Restaurer les milieux aquatiques.....	34
. 3 Fiche : Quelle gestion quantitative de l'eau pour préserver une ressource et des milieux aquatiques de qualité ?.....	38
. 4 Fiche : Clarifier les responsabilités, rééquilibrer les pouvoirs et mieux articuler les politiques publiques.....	42
. 5 Fiche : Optimiser l'assainissement (ANC, petit assainissement collectif et gestion des eaux pluviales) en répondant strictement aux exigences communautaires.	45
. 6 Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des SDAGE (synthèse du rapport de la mission éponyme du CGEDD).....	47
. 7 Fiche : Réduire significativement le nombre de SPEA et reconnecter l'organisation du petit cycle et du grand cycle de l'eau.....	55
. 8 Fiche : Anticiper le renouvellement des réseaux d'eau et d'assainissement.....	57
. 9 Fiche : Une recherche en appui de la politique de l'eau.....	59
. 10 Fiche : Consolider le système d'informations sur l'eau.....	64
. 11 Fiche : Rendre les agences de l'eau plus efficaces au service des politiques de l'eau.....	67
. 12 Fiche : Assurer le service public dans la durée en confortant les métiers et les compétences et en favorisant la mobilité.....	72

1. Fiche : pour réduire la pollution diffuse agricole, stimuler des dynamiques agronomiques collectives sur les territoires, en commençant par les captages

Situation actuelle : problématique

Aujourd'hui, près de la moitié des masses d'eau sont dégradées du fait de pollutions diffuses d'origine agricole : nitrates ou pesticides. Elles sont qualifiées de diffuses car réparties sur le territoire, mais sont de 2 natures :

- des pollutions ponctuelles ou accidentelles liées à un équipement inexistant, défectueux ou mal utilisé (fuites, aires de rinçage, mauvais réglages des épandeurs...). Elles sont estimées à 50% de la pollution totale par les agences, voire à 70% pour les grandes cultures par Arvalis. Leur résolution passe par la réglementation et son contrôle, l'aide à l'équipement et les méthodes d'agriculture de précision ;
- des pollutions plus directement liées aux pratiques agronomiques et aux systèmes agricoles en place. Elles nécessitent de penser autrement les traitements, les successions culturales, la couverture du sol en bord de rivière ou en période hivernale voire de modifier l'ensemble du mode de conduite de l'exploitation agricole (passage à l'agriculture biologique) ...

Les zones les plus sensibles sont les aires d'alimentation des captages, de taille diverses selon les caractéristiques hydrogéologiques des captages. Ces aires peuvent être très étendues. La DEB a estimé à 1 Million d'hectares, soit 3% de la SAU, les surfaces concernées par les 2068 captages identifiés comme prioritaires dans les SDAGE. Cependant, les différentes parcelles de ces aires ne contribuent pas de façon identique à la pollution.

Des missions ou des groupes de travail explorent actuellement ces questions :

- « fiscalité des produits phytosanitaires » par CGAAER, CGEDD et IGF ;
- « plan d'action en faveur d'une meilleure utilisation de l'azote en agriculture » par CGAAER et CGEDD ;
- évaluation de la police de l'environnement (mission CIMAP) ;
- Comité pour la fiscalité écologique (présidé par Christian de Perthuis) ;
- mission conjointe IGAS CGEDD CGAAER sur le rapprochement des dispositifs ZSCE et périmètres de protection des captages au titre du code de la santé publique ;
- réflexion sur l'évolution des outils de développement rural dans la perspective nouvelle PAC (DGPAAT) ;
- travaux d'Agreenium « Le projet agro-écologique : vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement » ;
- mission CIMAP sur le développement agricole.

Le contexte est aussi celui de la mise en œuvre de la mise en œuvre en France de la PAC dont la négociation communautaire pour le prochain cycle 2014-2020 vient de se clore et où la **gestion des prochains programmes de développement régional va incomber aux Régions (FEADER).**

Enfin le contentieux en cours sur la mise en œuvre de la directive nitrates doit inciter à une mise en œuvre énergique des nouveaux plans d'actions régionaux, car la directive nitrates fait partie des mesures de base de la DCE pour lesquelles aucune dérogation n'est permise. Cela passe en particulier par l'adaptation de la conditionnalité aux nouveaux textes d'application de la directive dès 2014, et de progresser sur l'équilibre de la fertilisation et la couverture des sols.

Principales mesures préconisées

1 - S'appuyer sur une réorientation générale de l'agriculture vers des modèles moins consommateurs en intrants

Ceci implique largement l'enseignement agricole, la recherche agronomique et le conseil dans leur ensemble. La loi d'avenir agricole ainsi que la déclinaison française de la nouvelle PAC, son verdissement, et surtout l'écoconditionnalité des aides devront porter des messages politiques sans ambiguïté dans cette direction.

2 - Cibler l'action sur les aires d'alimentation des captages

Si certaines évolutions à très grande échelle, par exemple sur les nitrates en zones de grandes cultures, sont de nature à améliorer globalement la qualité des nappes et des captages, il est souhaitable de cibler l'action sur les captages prioritaires pour avoir ainsi la capacité d'y concentrer des moyens humains et financiers, ainsi que d'identifier les responsables de l'action.

- Traiter prioritairement les 532 captages Grenelle jusqu'à leur terme et en tirer un bilan complet.
- S'appuyer sur les enseignements tirés des travaux conduits sur les captages Grenelle pour gagner en efficacité. Exemples : expertiser les méthodes de diagnostic les plus pertinentes, mesurer la plus-value apportée des différentes études.... Ce bilan devrait permettre également d'identifier des possibilités de mutualisation de moyens (humain et financier) sur certains territoires.
- Les compléter par une seconde vague sélective de captages (par exemple 1000 captages), à choisir parmi les captages identifiés comme dégradés dans les SDAGE avec une analyse de priorité stratégique prenant en compte le caractère « récupérable » du captage et sa fonction stratégique pour l'alimentation en eau potable, autant de critères mobilisateurs pour les acteurs.
- Y affecter prioritairement les crédits incitatifs ou d'animation en évitant les doublons avec les structures en place³⁸.

3- Internaliser la protection de l'eau dans l'acte de production

Il s'agit de ne pas considérer la contrainte environnementale comme un plus à indemniser à l'exploitation mais, autant que possible, rechercher des conditions permettant de préserver l'eau tout en favorisant une bonne santé des exploitations et des économies agricoles locales

- impliquer le plus en amont possible les filières économiques (coopératives, IAA...) dans les actions à mener, en croisant leur logique de marché avec celle des territoires concernés, afin d'orienter plus efficacement les décisions des exploitations agricoles ;
- cibler dans la conditionnalité PAC et ses contrôles, les zones à enjeux, les éléments concourant à la qualité de l'eau, à sa gestion quantitative et coordonner les plans de contrôles avec ceux de la police de l'eau ;

³⁸La DEB a estimé le coût de la reconquête de la qualité des 2068 captages prioritaires SDAGE à 1,5 à 2,5Md€, qui pourraient être financés sur 5 ans par le budget des agences de l'eau (850M€ sur leur X^e programme), le FEADER (600M€ de mesures agro-environnementales) et les collectivités territoriales. Le calcul prévoit une intervention sur la totalité des aires d'alimentation de captage, soit 1Mha, sur la base d'une acquisition foncière (20 000ha) et de mesures agro-environnementales plus ou moins ambitieuses. Ceci suppose que les Régions acceptent de cibler le FEADER sur ces zones prioritaires.

4- Fédérer les actions de chacun dans une véritable stratégie de territoire partagée

Il s'agit de travailler dans de véritables territoires d'action où les différents leviers d'action seraient combinés pour une évolution positive

- responsabiliser chaque acteur économique au sein d'un projet partagé et valoriser une expertise collective locale en repérant les solutions expérimentées localement ;
- identifier un acteur du territoire « agrégateur » capable de porter le projet (président de syndicat d'eau potable, élu des communes ou de leurs groupements, coopérative, groupe d'agriculteurs, leader local ...) et d'élaborer une stratégie commune ;
- piloter le projet avec un « comité stratégique de territoire » incluant les acteurs directement concernés ;
- organiser le retour des effets produits par les actions sur les milieux naturels, avec des tableaux de bord conçus à cet effet, à défaut, donner de la lisibilité au suivi de la mise en œuvre des actions afin de rendre compte de l'avancée du projet de territoire même quand les effets sur le milieu ne sont pas perceptibles.

5- Faire du sur-mesure hydrogéologique

Il s'agit de déterminer de façon fine l'origine des pollutions de l'eau, dans toute leur complexité et celle du fonctionnement des milieux naturels, pour adapter à chaque exploitation et à chaque parcelle les outils les plus pertinents, en veillant à maintenir un équilibre entre pertinence technique et efficacité :

- identifier la contribution des parcelles et se concentrer sur la fraction des aires d'alimentation de captage qui contribuent à l'essentiel de la pollution du captage ; valider des méthodes adéquates ;
- adopter une approche différenciée selon les parcelles (arrêter les MAE généralistes sur grandes surfaces) ;
- identifier les parcelles les plus sensibles où s'impose un changement durable de production, nécessitant le cas échéant une acquisition ou des baux environnementaux ou de véritables servitudes hydrogéologiques, reliant ainsi durablement un fonds et une ressource commune: l'eau. Pour cela, rapprocher et rendre cohérentes les réglementations sanitaires et environnementales sur les protections de captage ;
- identifier les parcelles moins contributives où le conseil, l'incitation et le suivi de pratiques agronomiques moins polluantes serait suffisant ;
- donner une place à la production forestière, dans sa dimension économique productive mais peu consommatrice d'intrants, en complément de l'agriculture sur ces parcelles.

6- Combiner des outils de nature différente en alliant incitation réglementation et contrôle

- **outils d'incitation technique et financière**
 - investissements réduisant les fuites vers l'eau (aires de lavage, matériels plus performants ...) ou favorisant les outils d'aide à la décision (GPS embarqué, abonnements télé-satellites...) ;
 - promouvoir un conseil agronomique de transition et des démarches volontaires de qualité : AB et HVE en ciblant prioritairement l'animation sur ces aires ;
 - renforcer l'opérationnalité de l'indicateur de fréquence de traitement.³⁹

³⁹ Afin de fiabiliser l'utilisation des indicateurs de fréquence, faire de la transmission des informations actuellement enregistrées dans le registre des agriculteurs une obligation et exploiter ces informations pour renseigner annuellement et précisément l'IFT par culture.

- **outils réglementaires**
 - appliquer programmes d'action nitrates et réglementation phytosanitaire ;
 - mieux articuler ZSCE et servitudes de protection de captages ;
 - renforcer et coordonner police de l'environnement et contrôles PAC.
- **outils contractuels**
 - contractualisation de type MAEC permettant un changement de système d'exploitation (élevage à l'herbe, grandes cultures à moindre intrants...). Cependant les contrats de droit public rémunérateurs de services environnementaux restent limités à la simple compensation du fait des règles européennes agricoles ;
 - contrats privés entre agriculteurs et une coopérative/opérateur privé développer de nouvelles filières (ex Maisadour pour le chanvre) ou de nouveaux cahiers des charges (ex Vivescia) ;
 - contrats globaux avec collectivités sur une approche globale (approvisionnement des cantines municipales, facilitation des ventes directes ...) et un cahier des charges environnemental.
- **foncier**
 - élargir les baux environnementaux à toute personne et toute localisation (loi d'avenir agricole) ;
 - favoriser les assolements en commun (L411-39-1 du code rural) peu utilisés, ou les démarches collectives (GIEE à venir) ;
 - réorganiser le cas échéant les exploitations en fonction des contraintes par des remembrements à finalité environnementale (modification du code rural) avec la possibilité d'intervention des SAFER (propositions Loi d'Avenir Agricole sur le champ d'intervention, la gouvernance, la préemption pour motif environnemental associant la rétrocession à un cahier des charges de durée et contenu adaptés aux enjeux) ;
 - utiliser la possibilité d'acquisition par les agences de l'eau ou les Collectivités dans les cas les plus difficiles.
- **outils fiscaux** (cf. aussi la fiche sur l'application du principe pollueur-payeur).

Les études menées et les expériences étrangères montrent une faible élasticité de la demande par rapport à la variation de prix et le risque de fuite par un approvisionnement à l'étranger. La fiscalité aura donc moins un effet dissuasif qu'un rôle symbolique de contribution aux frais engagés et un signal politique « prix » accompagnant d'autres mesures. Dans l'esprit de la fiscalité environnementale, les recettes ainsi perçues ont vocation à permettre l'accompagner la mutation vers des pratiques culturelles moins consommatrices de produits, bénéfiques pour l'eau mais aussi pour la santé. Peuvent ainsi être revues :

- la redevance pollution diffuse peut augmenter son rendement en élargissant la base de calcul et en l'étalant dans le temps, avec une association plus étroite des distributeurs de produits-conseillers et des agences de l'eau en charge de la politique incitative sur la protection des captages ;
- une redevance sur l'azote minéral ;
- en cohérence avec cette redevance, revoir l'assiette de la redevance sur l'azote organique, en substituant la tête d'animal par les achats d'aliments du bétail, source d'importation d'azote sur l'exploitation. Ceci favoriserait en outre l'élevage à l'herbe, aux aménités environnementales connues.

7- Expérimenter et développer des outils innovants

- **les mécanismes de marché**

La fiscalité pourrait s'accompagner de dispositifs s'inspirant de ce qui est mis en place dans le secteur de l'énergie ou dans celui de la pollution atmosphérique, pour enclencher une transition, avec l'avantage d'impliquer les distributeurs dans une autre logique économique. Or la capacité d'influence des gros distributeurs concernés par un tel mécanisme est considérable. Ce mécanisme de type « *cap and trade* » (allocation initiale de la contrainte par l'État entre différents obligés, transactions par le marché) pourrait également, à la condition que le marché ainsi créé fonctionne correctement, permettre de donner un « prix » à l'effort de réduction des usages.

- **des certificats d'économie d'énergie (CEE) pour les engrais** qui en sont gros consommateurs par leur fabrication: une obligation de réduction de 20% par les fabricants et distributeurs d'engrais, soit par un mécanisme d'échange (mais le marché est étroit), soit dans le cadre d'accords volontaires de réduction ;
 - **un système de certificats de produits phytosanitaires (CEPP)** impliquant les distributeurs de produits avec objectif de réduction obligatoire. Après étude de faisabilité et de calage des paramètres, une expérimentation légalement encadrée et destinée à affiner les paramètres du dispositif pourrait être conduite, avant généralisation. En terme de niveau d'ambition, il conviendrait de proposer un niveau fort mais réaliste (pour lequel les solutions techniques existent réellement) qui permettent l'existence du marché des certificats.
- **Paiements directs des agriculteurs pour services environnementaux de préservation de qualité d'eau sur zones de captages**

La Cour des comptes, avec d'autres, souligne le coût démesuré du curatif par rapport au préventif. La contractualisation directe de prestataires (agriculteurs) sur une zone déterminée (aire de captages) a donc souvent été évoquée comme une des solutions possibles. Plusieurs cas concrets existent, en France et à l'international de contractualisation entre collectivités (ou entreprises privées) et agriculteurs : une collectivité ou une entreprise paie les exploitants pour qu'ils mettent en œuvre le changement de gestion des terres réduisant les quantités de polluants, ce qui permet d'améliorer la qualité de l'eau et d'abaisser les coûts de traitement. Le cadre opérationnel d'une telle mesure nécessite une sécurisation juridique (à partir du cadre juridique et réglementaire déjà existant) et quelques justifications (intérêt public local démontré ; principe de spécialité respecté si intervention des EPCI, compatibilité de l'action des collectivités avec le programme d'intervention des régions).

La mise en œuvre comprendrait une phase expérimentale avec :

- Mise au point d'un kit d'outils innovant en matière de contribution financière à destination des agriculteurs exploitants des surfaces d'aire de captage : détermination des couples nouvelles pratiques à très bas intrants/paiement associés pour une palette variée de nouveaux systèmes (agriculture bio, forêt,...).
- Recensement des collectivités motivées (La Ville de Paris et son opérateur Eau de Paris ont déclaré être prêts à se lancer dans une telle expérimentation pour contractualiser avec les agriculteurs) et expérimentation sur une durée suffisante pour pouvoir en mesurer les effets.

Bénéfices attendus

- appropriation par les agriculteurs des enjeux de bonne qualité des masses d'eau et des sources de pollution diffuse ;
- responsabilisation des acteurs économiques d'un territoire sensible et motivation à résoudre ensemble les problèmes de qualité, par une gouvernance impliquant les personnes

- directement concernées ;
- combinaison des outils incitatifs et de contrainte réglementaire dans un cadre de proximité adapté ;
- restauration de la qualité des captages.

Difficultés de mise en œuvre escomptées

- absence fréquente de relation directe entre actions entreprises et effet sur les milieux aquatiques, du fait de l'inertie et des dispositifs de « mesure par extrapolation », entraînant un déni de la situation ;
- manque de motivation des structures de conseil agricole ou manque de solution technique « sans risque » à promouvoir pour un changement significatif ;
- absence de marché rémunérateur pour les nouvelles productions ;
- rythme des évolutions agricoles trop lent dans certaines situations déjà critiques ;
- faiblesse du contrôle sur les réglementations relatives à l'eau ;
- implication insuffisante des structures compétentes en eau potable en charge de la gestion des captages concernés ;
- le ciblage des crédits du FEADER sur les zones à enjeux, par les Conseils Régionaux, restera une question décisive. La qualité de la négociation MAAF-MEDDE-Régions-Agences de l'eau est un point de vigilance fort.

2. Fiche : restaurer les milieux aquatiques

Situation actuelle : problématique

Le bon état physique des milieux aquatiques est indispensable à leur fonctionnement optimum pour conserver ou reconquérir le bon état écologique des masses d'eau. Les altérations morphologiques sont la cause du déclassement de la moitié des masses d'eau de surface.

Il s'agit d'éviter toute dégradation supplémentaire et de retrouver la continuité écologique, en priorité dans les cours d'eau qui abritent des réservoirs biologiques ou qui abritent des espèces migratrices.

De plus, la restauration des milieux et des espaces alluviaux (zones d'expansion de crues) s'inscrit dans les stratégies de prévention des inondations. Il en est de même des zones humides qui sont à l'interface de la politique de l'eau et de celle de la biodiversité et qui connaissent également une dégradation de leur état de conservation.

Les travaux concernés sont variés : rétablissement de la continuité longitudinale par effacement, arasement, aménagement ou gestion des ouvrages hydrauliques, réaménagement du lit mineur, des berges ou de la ripisylve des cours d'eau.

Leur mise en œuvre se heurte à des difficultés multiples, le plus souvent identifiées mais souvent sous estimées, et qui conduisent à des reports de délai pour atteindre le bon état des eaux. Les procédures permettant des opérations groupées prises en charge par les collectivités sont lourdes. En l'absence d'un service public de la gestion de rivière ou de bassin versant, il manque clairement des maîtres d'ouvrage pour conduire des travaux d'ampleur nécessitant de mobiliser de l'ingénierie technique, financière et administrative sur des territoires pertinents sur le plan hydrographique. Le rétablissement de la continuité écologique peut prendre de front certains projets d'aménagements hydroélectriques ou remettre en cause les piscicultures qui perdent alors leur qualification⁴⁰.

Enfin, malgré les actions menées par l'ONEMA, le recul manque encore sur les effets bénéfiques sur l'état des masses d'eau des travaux de renaturation engagés ce qui ne contribue pas à motiver les maîtres d'ouvrage potentiels.

La situation en termes de maîtrise d'ouvrage est en train d'évoluer, avec l'instauration, par le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles, d'une compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à l'échelle communale, avec possibilité d'instituer une taxe pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux, et d'une taxe spéciale annuelle pour la gestion de la prévention des risques d'inondation et de submersion. Le projet de loi prévoit qu'un établissement public territorial de bassin peut se voir confier, par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, par transfert ou délégation tout ou partie de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Il restera à inciter les collectivités concernées à travailler effectivement à l'échelle du bassin versant pour assurer la cohérence de leurs interventions et mutualiser leurs moyens humains et financiers avec un dispositif « in house ».

⁴⁰Pour des raisons sanitaires et de réglementation européenne, les élevages doivent être situés en dérivation dans un tronçon isolé par des barrages amont et aval.

Principales mesures préconisées

1. Convaincre du bien fondé des opérations de restauration des milieux

Les opérations de restauration de la morphologie des cours d'eau sont parfois mal vécues par les riverains et les usagers des cours d'eau et suscitent souvent des oppositions, d'autant plus qu'elles touchent à la propriété privée. Outre la mobilisation des outils réglementaires (déclaration d'intérêt général, arrêté de classement des cours d'eau), des efforts d'explication et de concertation sont à poursuivre pour faire adhérer aux enjeux nouveaux que sont le bon état des eaux et la continuité écologique.

2. Développer les méthodes et partager les retours d'expérience

Les référentiels scientifiques et techniques pour la restauration de la morphologie des cours d'eau sont récents et ils restent à compléter. Un effort spécifique est à mener afin d'établir le lien entre la réponse biologique et les opérations sur le milieu physique, à la fois pour mieux évaluer a priori l'efficacité de travaux et pour réduire le risque pris par les maîtres d'ouvrage. A cette fin, les efforts déjà engagés par l'ONEMA avec la communauté scientifique sont à poursuivre pour améliorer les méthodes. De même, le recueil des expériences engagé par l'ONEMA, avec le concours des agences de l'eau, permettra de soutenir les échanges avec les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre et de renforcer leurs compétences. Les agences de l'eau seront incitées à financer des opérations à base de techniques innovantes servant de démonstrateurs de terrain. L'élaboration de prix de référence pour les aides au rétablissement de la continuité écologique pourrait être mutualisée entre agences.

3. Apporter un appui technique renforcé aux porteurs de projets

L'offre d'assistance en ingénierie et en réalisation de travaux par des prestataires spécialisés est souvent insuffisante. Le soutien et l'appui technique à des opérateurs spécialisés, souvent liés à des collectivités territoriales, nécessitent une capacité à diffuser des informations techniques, à expertiser des opérations complexes, ou encore à aider au montage de projets. A cet effet, un centre de ressources devrait être constitué en mutualisant les compétences expertes disponibles au sein de l'ONEMA, des agences de l'eau et du CEREMA, avec un adossement à la recherche. Pour ce centre de ressources, un partenariat devra être recherché avec une représentation des porteurs de projets (AFEPTB par exemple). Le centre de ressources assurerait des actions de formation. La question de la montée en compétences de l'ingénierie privée est également essentielle (en assistance à maîtrise d'ouvrage et en maîtrise d'œuvre), ainsi que le renforcement des qualifications exigibles dans les marchés publics.

4. Inscrire les actions des programmes nationaux dans les programmes de mesure

Plusieurs programmes nationaux sectoriels intéressant les milieux aquatiques ont été adoptés postérieurement à la préparation des programmes de mesure du premier cycle de la DCE (plan de rétablissement de la continuité écologique, plan zones humides, plan sur les poissons migrateurs). Le classement des cours d'eau a également conduit à établir des listes d'ouvrages devant être aménagés dans les 5 ans. Ces programmes doivent être mieux hiérarchisés en terme de priorités au regard de l'effet des actions retenues sur l'atteinte des objectifs du SDAGE et pour le second cycle ils doivent s'inscrire dans les programmes de mesure afin de trouver leur concrétisation dans les plans territoriaux établis par sous bassin. Lorsque les études permettant de qualifier tous les obstacles seront terminées, et que le programme de travail correspondant sera quantifié, les objectifs et les moyens devront être mis en adéquation, soit par un réexamen du délai de mise en conformité de 5 ans pour le rétablissement de la continuité écologique sur les cours d'eau classés en liste 2, soit par la mise en place des moyens humains nécessaires.

5. Conforter les incitations financières et soutenir la structuration de la maîtrise d'ouvrage

Les moyens d'intervention prévus par les Xèmes programmes en faveur des milieux aquatiques sont en hausse significative et l'enveloppe prévue pour ce domaine ne pourra pas être réduite. Les taux d'intervention sont également plus incitatifs. Il convient de privilégier dans l'attribution des aides les opérations d'investissement collectives à l'échelle d'un sous bassin et d'accorder un bonus aux actions qui contribuent directement à améliorer l'état écologique des eaux tout en contribuant à réduire les risques d'inondation. De plus, afin de favoriser l'émergence ou de structurer la maîtrise d'ouvrage, il est opportun que les agences de l'eau soutiennent la réalisation de diagnostics, d'études d'opportunité, ainsi que l'animation territoriale.

En outre, la redevance sur les obstacles pourrait être restructurée: la logique serait de taxer les ouvrages faisant obstacle, c'est-à-dire au minimum ceux supérieurs à 1mètre (hauteur maximale de franchissement pour les poissons très bons nageurs), ce qui rendrait redevables⁴¹ la moitié des propriétaires d'ouvrages ; une première étape pourrait élargir l'assiette à tous les obstacles supérieurs à 2mètres au plan national (multiplication par 7 du nombre de redevables), en visant une adaptation par bassin et par cours d'eau en fonction des enjeux (espèces, classement des cours d'eau) ; l'exonération des ouvrages hydroélectriques devrait être remise en cause, les impacts des ouvrages dépassant la seule question du prélèvement ;

6. Concilier reconquête de la qualité écologique des cours d'eau, développement de l'hydroélectricité et autres activités économiques (piscicoles)

La conciliation de la politique de l'eau et de la politique énergétique (développement de l'hydroélectricité), qui a bien avancé avec la publication des premières listes de classement de cours d'eau et l'étude du potentiel de développement hydroélectrique, pourrait être complétée par la définition de cours d'eau à fort enjeu énergétique dans lesquels le développement de l'hydroélectricité serait privilégié, sous la forme de « zones stratégiques » comme celles définies dans le SRCAE de Rhône-Alpes. L'étude de la compatibilité de cette approche avec la DCE mériterait d'être entreprise.

Concernant la pisciculture, analyser au cas par cas, dès la conception, les conditions de compatibilité des aménagements envisagés et leur progressivité avec la poursuite d'une activité économique sans risque sanitaire avéré.

7. Exemplarité de l'État

Enfin, l'État ou ses établissements publics sont propriétaires d'un certain nombre d'ouvrages faisant obstacle à la continuité écologique : la liste de ces ouvrages doit être établie et ils doivent faire l'objet d'un traitement prioritaire là où c'est justifié (par exemple lorsque l'ouvrage constitue le premier obstacle à la migration).

Bénéfices attendus

Ces mesures permettront de contribuer à la reconquête du bon état écologique des cours d'eau tout en participant à la prévention des risques d'inondation.

Elles permettront de contribuer à l'emploi dans les zones rurales.

⁴¹La base de données nationale « obstacles » de l'ONEMA qui comprend 60 000 obstacles ne renseigne la hauteur que pour 40% d'entre eux ; en extrapolant les données renseignées, l'on obtient les chiffres suivants : plus de 5m (redevables actuels) : 800 ; plus de 3m : 2.350 (beaucoup de barrages ayant une utilité économique) ; plus de 2m : 5.400 (dont beaucoup de seuils de moulins résidences secondaires), plus de 1m : 9.600. Les données concernant le nombre d'obstacles et leurs caractéristiques sur les rivières classées n'est pas encore disponible.

Difficultés de mise en œuvre escomptées

Les difficultés principales sont de quatre ordres :

- l'opposition de certaines catégories d'usagers qui contestent la pertinence des opérations au regard des valeurs qu'ils attachent aux cours d'eau ; cette opposition concerne aussi le gel du développement du potentiel hydroélectrique sur les cours d'eau classés en liste 1 ;
- les difficultés techniques et le manque de compétences spécialisées en ingénierie de la restauration écologique pour concevoir et réaliser les opérations d'aménagement ;
- l'insuffisance de la maîtrise d'ouvrage aux échelles adaptées et les compétences qui restent à clarifier entre les différents niveaux de collectivités ;
- éventuellement, le manque de ressources budgétaires pour l'État et la surcharge d'instruction réglementaire induite par la modification simultanée de très nombreux règlements d'eau.

3. Fiche : quelle gestion quantitative de l'eau pour préserver une ressource et des milieux aquatiques de qualité ?

Situation actuelle, problématique

Une gestion équilibrée de la ressource en eau suppose de conjuguer la protection des milieux, les usages économiques et un partage équitable de l'eau dans un contexte de changement climatique.

Or des conflits d'usage se développent dans certaines régions en période d'été où les besoins agricoles pour l'irrigation sont importants tandis que les milieux naturels (eaux superficielles ou nappes) sont fragilisés, notamment en années sèches. Ces tensions prennent en particulier leur source dans le fait que les autorisations annuelles ont été accordées au fil des années d'une façon plus individuelle et déconnectée des exigences des milieux, provoquant régulièrement des situations de crise « sécheresse », qui peuvent être annuelles dans certains départements.

Dans la même période s'est développée une urbanisation très étalée et beaucoup plus consommatrice d'eau, venant parfois en concurrence avec la même ressource que l'irrigation.

Les entreprises prélèvent également, avec des besoins de refroidissement accrus en été, et, concernant la production électrique, des besoins de stockage au moment où les demandes touristiques et les besoins de milieux sont importants.

Les perspectives découlant du changement climatique conduisent à une aggravation de ces tensions par le double effet de l'accroissement des besoins de l'agriculture et de l'affaiblissement de la pluviométrie et des étiages. Elles nécessitent une anticipation rappelée dans le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC) de juillet 2011 qui prévoit la réduction de 20 % des volumes prélevés d'ici 2020 (hors stockage d'eau d'hiver) ⁴².

Les propositions s'appuient en particulier sur le rapport Martin sur la gestion quantitative de l'eau en agriculture, remis en juin 2013, ainsi que sur celui du Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) établi en avril 2013.

Principales mesures préconisées

- **finaliser la réforme de 2006**, dite des « volumes prélevables », pour passer à une gestion structurelle équilibrée de la ressource permettant d'anticiper les capacités disponibles avant la campagne culturale, en se donnant le temps d'une progressivité résolue mais raisonnable pour les secteurs les plus en tension et pour un partage plus équitable de l'eau entre agriculteurs ; mettre en place les organismes uniques de gestion collective ; prévoir de réduire tous les ans de 10% les volumes autorisés ⁴³ des autorisations individuelles temporaires dans les ZRE où les OUGC ne sont pas en place dans le délai prévu ; sécuriser les critères d'attribution locale des volumes pour limiter les contentieux ;
- **mieux mobiliser les ressources en eau** en priorisant l'utilisation de l'eau dans les systèmes de production à plus forte valeur ajoutée et à fort contenu en emploi, **sans s'interdire un accroissement des capacités de stockage** ; le moratoire sur le financement par les agences de l'eau des retenues de substitution devrait être levé sous conditions ;
- **confirmer la gouvernance actuelle pour les arbitrages entre usages agricoles de l'eau et les autres usages** au sein des SDAGE et des SAGE, en veillant à l'implication locale des agriculteurs concernés, des ONG et des collectivités territoriales ;

⁴² La mission n'a pas pu étudier les hypothèses prospectives du rapport Explore 2070.

⁴³ Cette proposition nécessite une adaptation réglementaire, voire législative ; l'alternative consiste à appliquer strictement le décret du 15 juillet 2013 (modifiant l'article R 214-24 du code de l'environnement), c'est-à-dire à ne plus délivrer d'autorisation temporaire dans les ZRE pour lesquelles les OUGC ne sont pas déclarées et ce dès l'été 2014.

- **Instaurer dans les SDAGE un volet prospectif traitant du changement climatique** à horizon plus lointain (2050) pour en analyser les conséquences en matière environnementale mais aussi économique à l'échelle des exploitations, des filières et des régions et s'assurer que les mesures financées sont des actions sans regret.
- **s'inscrire dans une logique de projet territorial** pour permettre, par un dialogue en amont des projets, de mettre en regard les différents types d'action à engager pour permettre un développement économique compatible avec la soutenabilité de la ressource et accroître ainsi l'acceptabilité des compromis locaux :
 - **accompagner l'évolution des modèles de production** pour les adapter au changement climatique :
 - en favorisant le développement de filières moins dépendantes de l'eau,
 - en raisonnant au niveau de l'exploitation les assolements et les méthodes d'irrigation (Outils d'aide à la décision et conseil).
 - **distinguer les objectifs de substitution de la ressource, des objectifs de développement de l'irrigation**, chacun d'entre eux devant répondre à des critères environnementaux et de valeur ajoutée de la production et des emplois créés.
 - Pour les retenues de substitution, il convient d'actionner un cofinancement⁴⁴ principal mais non exclusif (Collectivités territoriales, FEADER) des agences de l'eau dans la mesure où l'objectif premier est l'atteinte du bon état du milieu aquatique.
 - Pour le développement de l'irrigation, la logique relevant d'une orientation économique et d'aménagement du territoire, les agriculteurs bénéficiaires sont appelés à financer largement avec une participation financière éventuelle des collectivités dans les limites réglementaires ; les agences pouvant intervenir à la phase de conception sur les aspects d'impact environnemental
 - **faire émerger des maîtres d'ouvrages et des financements collectifs**, compte tenu de la complexité des projets, de la nécessaire optimisation de la ressource et de la mutualisation des coûts. La complémentarité avec les besoins liés à l'urbanisation sera particulièrement étudiée, avec une vision anticipatrice et des mesures de protection du foncier pour éviter que des projets soient remis en cause quelques années après leur financement.
 - **élaborer un projet concerté**, adapté aux particularités de chaque territoire, combinant réduction concomitante de la demande en eau, analyse des stockages existants et des besoins supplémentaires, implication des organisations agricoles dans le respect des volumes, adaptation de l'agriculture au changement climatique.
 - **faire respecter** la substitution ou les nouvelles règles d'attribution par des mesures de police adaptées.
 - conforter les associations syndicales autorisées (ASA) dans leur fonctionnement et dans la préservation de l'étalement urbain des terres agricoles sur lesquelles elles se situent.
 - Traiter les besoins des autres gros préleveurs et consommateurs d'eau de façon coordonnée sur les territoires concernés.

⁴⁴Il est indispensable que les bénéficiaires assument une partie des coûts en application du principe de récupération des coûts.

- **quelques adaptations réglementaires**

- adapter le délai de recours à une période raisonnable permettant l'engagement des travaux une fois les contentieux potentiels éclaircis.
- adapter l'étude d'impact aux enjeux et à l'importance de l'investissement.
- étudier les conditions juridiques et environnementales permettant d'implanter l'irrigation sur des surfaces fourragères en vue de conforter et développer l'élevage.
- **faire converger les redevances** perçues par les agences qui fixent leur taux et les réévaluent progressivement dans leurs X°programmes vers une meilleure application du principe pollueur-payeur. 3 agences dépasseront le taux de 20% du plafond en 2018, les autres évoluant vers ce seuil, la hausse pouvant constituer un signal politique. Néanmoins, le principe de gestion quantitative globale et collective est privilégié par rapport à une hausse massive de la taxe sur les prélèvements jugée moins efficace.
- **Encadrer la profession de foreur** : l'absence d'encadrement de la profession de foreur entraîne certaines entreprises peu scrupuleuses à construire des ouvrages à bas coût, ne tenant pas compte des bonnes pratiques respectueuses de l'environnement, ce qui pose des problèmes récurrents de pollution des nappes (déversement dans le forage, mise en contact de nappes ...). Dans certaines zones, il y a en effet une multiplication des forages dits domestiques qui ne font pas l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation. La solution la plus immédiate pour améliorer la qualité de ces forages, l'administration ne pouvant contrôler chaque ouvrage, est donc un encadrement de la profession, à l'image de ce qui est en cours sur l'encadrement des sondes pour la géothermie de minime importance (DGEC).
- **simplifier et optimiser l'utilisation de la Déclaration unique des prélèvements** : Aujourd'hui, les préleveurs doivent réaliser deux déclarations. Une déclaration chaque année à l'Agence de l'Eau pour la redevance prélèvement (déclaration du volume annuel prélevé) et la transmission chaque année d'une synthèse du registre aux Services de l'État. Ces deux déclarations concernent la même activité mais ce ne sont pas les mêmes informations qui sont transmises à l'AE ou à la DDT. L'idée serait donc de les rendre compatibles et s'appuyer sur la mise en œuvre de la BNPE pour réaliser un site de télédéclaration unique. En outre, la mise à disposition de cette information serait utile aux organismes uniques pour les prélèvements agricoles.
- **instituer un dispositif unique et simplifié de télédéclaration des ouvrages souterrains**⁴⁵ : en effet, le BRGM constate une baisse du nombre d'ouvrage déclaré en BSS, correspondant à une baisse des déclarations, notamment par manque de clarté du dispositif et par méconnaissance des procédures et circuits de déclaration. La mise en place d'un dispositif unique permettrait d'optimiser (ou de faire) le travail et de limiter la charge administrative des services publics (État et communes) et du BRGM. Cette déclaration simplifierait les démarches administratives pour les services de l'État, le BRGM comme pour les déclarants.

⁴⁵Le code Banque de données du sous-sol (BSS) découle de l'article L. 411-1 du code minier qui prévoit une déclaration de tous les ouvrages souterrains de plus de 10 m, quel que soit leur usage. Toutefois, selon l'usage auquel est destiné le forage, la réglementation applicable change (code de l'environnement -ICPE, IOTA-, code minier, code de la santé publique, code général des collectivités territoriales). Certaines déclarations sont faites en parallèle (ex forage domestique CGCT et 411-1 du code minier), d'autres plus "intégratives" (ICPE qui vaut IOTA, IOTA qui vaut L.411-1 du code minier ...).

Une simplification supplémentaire pourrait consister à fusionner ces deux dernières mesures.

Les Bénéfices attendus sont le retour à une situation de compatibilité de l'agriculture dans toute sa dimension territoriale et économique, avec les autres acteurs préleveurs, avec le bon état des masses d'eau, dans la situation climatique actuelle et dans la perspective des évolutions futures. Pour cela il importe de sortir des blocages actuels en reportant le débat sur le terrain de projets territoriaux où tous les acteurs du territoire ont intérêt à agir collectivement, et se donnant les délais et la progressivité nécessaires à la bonne fin du processus engagé.

Difficulté de mise en œuvre escomptées

Il s'agit d'un sujet très conflictuel, fortement porté, sur les principes, au niveau national où les positions de compromis sont difficiles à trouver. Localement la réalisation est confrontée à de multiples obstacles liés à une acceptabilité parfois problématique et aux contentieux engagés.

4. Fiche : clarifier les responsabilités, rééquilibrer les pouvoirs et mieux articuler les politiques publiques

SITUATION ACTUELLE

La gouvernance de l'eau est morcelée entre une trop grande multiplicité d'intervenants, tant au niveau des collectivités locales qu'à celui de l'État. Les conséquences sont la dispersion des moyens, une difficulté d'interfaçage entre les autorités responsables, des problèmes d'articulation pour les politiques territoriales et les politiques publiques en lien avec la politique de l'eau.

En termes de compétences des collectivités locales

Le rôle des collectivités locales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ne saurait être remis en cause, mais l'organisation des compétences bute sur le nombre de services publics d'eau et d'assainissement. La loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales, en prévoyant l'adhésion obligatoire de toute commune à une communauté, a contribué indirectement à réduire le nombre de SPEA qui était de 31 445 en 2009, auxquels s'ajoutent plus de 3000 services publics d'assainissement non collectif. La rationalisation de la carte communale et la réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre ont amplifié ce mouvement. Le projet de loi de décentralisation (volet 3, discussion prévue en 2014 au Parlement) va accentuer cette évolution : il prévoit de donner aux EPCI à fiscalité propre la compétence obligatoire sur l'assainissement collectif et non collectif, avec possibilité de la transférer à des syndicats mixtes. Cette disposition serait de nature à rationaliser l'organisation des services d'eau et d'assainissement et à améliorer leur efficacité globale et leur efficience.

Le projet de loi voté à l'assemblée nationale en première lecture instaure en outre une compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à l'échelle communale, avec possibilité d'instituer une taxe pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux, et d'une taxe spéciale annuelle pour la gestion de la prévention des risques d'inondation et de submersion. Ce projet prévoit également de développer le nombre et le rôle des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) comme instances de coordination, l'échelle des grands bassins (bassins fluviaux et grandes rivières).

En termes de coordination par l'État des politiques publiques territoriales

Le positionnement de la politique de l'eau au niveau du bassin hydrographique est parfaitement pertinent et l'évaluation ne remet pas en cause cet aspect. L'organisation des établissements publics (agences de l'eau, ONEMA) fait l'objet d'une fiche dédiée.

Les intervenants de l'État souffrent également d'une dispersion des fonctions de coordination :

- les préfets coordonnateurs de bassin n'ont pas de pouvoir d'administration territorial direct : l'animation et la coordination des préfets et services de l'État du bassin peut, de ce fait, apparaître d'ordre procédural, alors que le préfet de bassin est l'autorité compétente pour la mise en œuvre de la DCE ;
- les préfets de région sont compétents pour l'animation et le suivi des politiques publiques et des politiques économiques territoriales ;
- les préfets de département conservent des compétences réglementaires et les compétences de police en matière d'instruction, de limitation des usages et de sanction.

Les politiques publiques liées au domaine de l'eau, telles que la biodiversité, les paysages, le tourisme, l'agriculture, les politiques du littoral, la santé, la prévention des risques, l'urbanisation, les transports...nécessitent ainsi d'être articulées avec la politique de l'eau, en termes de planification, d'aménagement territorial et dans le dialogue avec les acteurs et les parties prenantes. La cohérence globale des actions d'aménagement et de développement territorial sur la ressource en eau, les milieux aquatiques et leur utilisation implique donc une recherche de la compatibilité de l'ensemble des objectifs, ceux de la politique de l'eau et ceux des autres politiques publiques et de leurs actions territorialisées.

Les objectifs assignés à ces politiques et les stratégies territoriales doivent mieux prendre en compte les interactions des composantes de la politique de l'eau : qualité des eaux, préservation de la ressource en eau, réduction des risques environnementaux.

Ces observations valent également pour les milieux marins où les acteurs publics sont nombreux et insuffisamment coordonnés et où la coexistence des directives DCE et DCSMM nécessite une coordination effective pour lier des gouvernances différentes, compte-tenu de l'éclatement des compétences entre préfets de bassin d'une part et préfets de façade et préfets maritimes d'autre part.

PRINCIPALES MESURES PRÉCONISÉES

Conforter les comités de bassin :

- conserver une composition qui privilégie l'équilibre actuel des collèges (aucun collège n'a la majorité) avec la création d'un collège des usagers en réduisant éventuellement la représentation de l'État ; y faire siéger des représentants des EPTB et des CLE, en revoyant éventuellement la composition du collège des élus ;
- mieux associer les comités de bassin aux projets territorialisés pour permettre une meilleure prise en compte des questions liées à l'aménagement du territoire, aux risques (inondations), au changement climatique.

• *Collectivités locales*

- Rationaliser les SPEA

- Accentuer la réduction du nombre de SPEA entamée avec la loi du 16 décembre 2010 (voir aussi Fiche SPEA) ;
- Inciter en particulier les communes de faible taille à se regrouper ;
- Réorganiser la cartographie dans l'optique de confier la compétence à des EPCI à fiscalité propre (orientation du projet de loi de décentralisation).

- Développer les conférences territoriales :

- favoriser les conférences territoriales (niveau région) associant les collectivités compétentes et l'État, afin de coordonner leurs actions et leurs financements en matière d'eau dans le cadre de la stratégie du Bassin. La région aura la faculté d'intervenir dans la définition et le financement des grands choix stratégiques de la politique de l'eau pour permettre d'intégrer les différentes échelles

territoriales et de mieux articuler l'eau et les politiques environnementales issues des lois Grenelle, ainsi que de se caler sur la gestion des fonds structurels ;

- **État**

- Pour le préfet coordonnateur de bassin, dépasser les seules fonctions d'animation et de coordination pour aller vers des fonctions de pilotage avec un pouvoir effectif de régulation : donner aux préfets coordonnateurs **un pouvoir d'évocation** qui permettrait, notamment, de mettre en cohérence les politiques territoriales entre elles et de mieux les articuler avec les politiques publiques au niveau régional selon une fonction d'ensemblier ;
- Organiser un chef de filat des administrations de l'État : un porteur de projet par stratégie ou grande thématique avec articulation au niveau de la MISEN ;
- Pour les zones littorales, mieux positionner le rôle du préfet coordonnateur de bassin pour l'élaboration des PAMM dans le but d'améliorer le lien entre gestion des eaux continentales et des eaux marines ; redonner de la cohérence à l'interface préfet coordonnateur de façade (préfet de région) et préfet maritime pour la mise en œuvre de la DCSMM.

CONDITIONS DE RÉALISATION

- Mobilisation des acteurs dans une optique de changement.
- Volonté de raisonner en termes d'anticipation et non d'acquis.
- Capacité à s'adapter aux nouveaux enjeux et à instaurer plus d'ouverture et de dialogue entre acteurs, pouvoirs publics et parties prenantes.
- Assurer la légitimité des instances et clarifier le rôle de chacun, soit dans les textes, soit via des conventions ...

BÉNÉFICES ATTENDUS

- Une amélioration de la lisibilité, gage de mobilisation des acteurs territoriaux.
- Une plus grande efficacité économique et stratégique.

5. Fiche : optimiser l'assainissement (ANC, petit assainissement collectif et gestion des eaux pluviales) en répondant strictement aux exigences communautaires

1. Situation actuelle

Les objectifs des directives européennes relatives à l'eau et les exigences sanitaires doivent être scrupuleusement respectés. La France a adopté un plan d'action 2012-2018 « *pour une politique d'assainissement contribuant aux objectifs de qualité des milieux aquatiques* ».

Mais le mieux peut être l'ennemi du bien ; l'excès d'excellence pose la question des coûts disproportionnés. D'ailleurs, la DERU dans son article 3 mentionne bien que : *"lorsque l'installation d'un système de collecte ne se justifie pas, soit parce qu'il ne présenterait pas d'intérêt pour l'environnement, soit parce que son coût serait excessif, des systèmes individuels ou d'autres systèmes appropriés assurant un niveau identique de protection de l'environnement sont utilisés"*.

Même si la France a progressé dans la logique d'obligation de résultats, il demeure que la seule obligation de moyens reste fortement présente dans les mentalités, au détriment d'une évaluation économique globale sur les enjeux et résultats recherchés.

Il importe donc, notamment en matière d'assainissement non collectif, de petit assainissement (en particulier pour les collectivités de moins de 2000 Eh), et de gestion des eaux pluviales, d'adopter des systèmes appropriés aux réalités locales comme aux enjeux, sans coût excessif, assurant le bon niveau justifié de protection de l'environnement.

2. Justification du niveau d'arbitrage choisi

Des projets ont pu être présentés, sans démonstration d'enjeux écologiques avérés, ni de réalité économique supportable. Même s'ils sont moins nombreux, des projets de « tout-à-l'égout » peu justifiés sont encore présentés, qu'il est difficile d'écarter même après plusieurs années de retour à la raison. Il importe d'opposer à cela des études économiques.

S'agissant des eaux pluviales urbaines, il faut tirer les enseignements du contentieux « Londres » qui s'est traduit par une condamnation du Royaume-Uni au titre de la DERU car les débordements d'eaux usées dans le milieu naturel sont encore jugés trop fréquents. Le dimensionnement des infrastructures doit se baser sur les conditions météorologiques habituelles et les épisodes pluvieux d'ampleur, ou alors il faut faire la démonstration de coûts exorbitants.

3. Principales mesures préconisées

Dans les zones peu denses, adopter l'assainissement non collectif, lorsqu'il est (et c'est le plus souvent le cas) approprié.

Revoir la réglementation en vigueur⁴⁶ pour adapter les normes dans les zones ne présentant pas d'enjeu environnemental ou sanitaire. Afficher les coûts complets des ouvrages.

Pour les petites collectivités, veiller à ce que les modalités d'aides n'influencent pas le choix du mode d'assainissement.

Utiliser des systèmes « rustiques », tels que les lagunages lorsque cela suffit à protéger l'environnement ;

⁴⁶ Arrêté du 7 mars 2012 modifiant l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif

Arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif

Dimensionner correctement les STEP, en tenant compte de la fréquence des épisodes orageux, mais ne pas les surdimensionner systématiquement ;

Accompagner les collectivités dans la mise en place de la taxe sur la gestion des eaux pluviales urbaines, et les inciter à recourir préférentiellement aux méthodes alternatives pour la gestion des eaux pluviales le plus en amont possible (infiltration, rétention ...) ;

Réaliser des études économiques sur les rapports coûts/(bénéfices économiques + bénéfices environnementaux) afin d'argumenter les solutions appropriées.

S'assurer que les normes exigées en matière sanitaire et environnementale (souvent exprimées en obligations de moyens et non de résultats) applicables ne soient pas excessives face aux enjeux et aux capacités de financement des maîtres d'ouvrage.

Encourager des expérimentations (avec évaluations) de solutions innovantes avec les adaptations juridiques nécessaires.

4. Bénéfices attendus

Éviter d'engager des actions aux coûts disproportionnés face à des bénéfices environnementaux non avérés ;

Progresser encore dans la logique d'objectifs de résultats ;

Garantir la permanence des performances ;

Éviter des contentieux.

5. Difficultés de mise en œuvre escomptées

Des raisons patrimoniales peuvent induire une pression vers l'assainissement collectif, la « politique du tout tuyau ». Un bien immobilier raccordé au « tout-à-l'égout » est mieux perçu par un acheteur éventuel.

En France, la tendance au sur-équipement demeure réelle.

6. Fiche : évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des SDAGE (synthèse du rapport de la mission éponyme du CGEDD)

Schémas directeurs d'aménagement des eaux (SDAGE) et programmes de mesures (PDM) vont être révisés pour la période 2016-2021 sur la base de l'actualisation des états des lieux en cours de réalisation.

Afin d'éclairer les travaux lancés par le CIMAP de décembre 2012 sur l'orientation de la politique de l'eau, la DEB a commandé au CGEDD une mission spécifique sur la mise en œuvre des premiers SDAGE appliquant la DCE pour formuler des recommandations en vue de la fin du premier, puis du deuxième cycle. **Cette fiche synthétise les conclusions à ce jour de cette mission.**

La (ou les) cibles non atteintes en 2015 – Les conditions d'élaboration des SDAGE et des PDM en vigueur

Trois niveaux de cibles sont à distinguer lorsque l'on parle de la « non-atteinte » des objectifs de la DCE en 2015 » :

- un objectif général communautaire, inscrit dans la DCE : le bon état des eaux (à la fois écologique et chimique pour les eaux de surface, quantitatif et chimique pour les eaux souterraines) doit être atteint en 2015 dans l'Union européenne, sauf si les « plans de gestion » (SDAGE) démontrent, masse d'eau par masse d'eau que cela n'est pas possible (dérogations à justifier) ;
- un objectif global national : en France la loi Grenelle 1 du 3 août 2009 a fixé a priori dans son article 27⁴⁷ un objectif global de 66 % de bon état écologique des seules eaux de surface⁴⁸ en 2015. La fixation d'un tel objectif global ne résulte pas d'une obligation de la DCE ;
- des objectifs d'état des eaux pour 2015 établis, en application de la DCE, pour chaque masse d'eau, par les SDAGE approuvés en 2009. Ces objectifs respectent globalement la loi Grenelle 1. Ils ont été notifiés à la Commission. Ils ne seront pas systématiquement atteints en 2015.

Les futurs SDAGE (2016-2021), conformément à l'article 11-5 de la DCE et à son annexe VII B, devront expliquer les raisons de la non atteinte des objectifs du SDAGE en cours, masse d'eau par masse d'eau. La mission recommande de rappeler, dans ces explications qui seront notifiées à la Commission, le contexte de l'élaboration des états des lieux de 2004, puis des SDAGE de 2009 (2010-2015) :

- *lors du diagnostic initial, les éléments de qualité biologique n'étaient pas tous disponibles : faisaient en particulier défaut les indicateurs permettant de caractériser les plans d'eau, les eaux de transition et les eaux côtières ;*
- *pour l'état chimique des eaux de surface les normes de qualité environnementale communautaires n'ont été arrêtées qu'en 2008 ; dès lors les méthodes et les données quand elles existaient n'étaient pas homogènes sur le territoire ;*

⁴⁷« Dans le domaine de l'eau, le premier objectif est d'atteindre ou de conserver d'ici à 2015 le bon état écologique ou le bon potentiel, au sens de l'article 2 de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, de l'ensemble des masses d'eau, tant continentales que marines. L'État se fixe l'objectif de ne pas recourir aux reports de délais, autorisés par cette directive, pour plus d'un tiers des masses d'eau ».

⁴⁸Implicite dans la loi, car l'état écologique n'est pas un objectif des eaux souterraines.

- *faute de mesures disponibles, l'état de nombreuses masses d'eau de surface était indéterminé ou établi à dire d'experts avec un faible niveau de confiance (petits cours d'eau, grands fleuves, eaux de transition...) ;*
- *de même pour les eaux souterraines, les éléments de cadrage n'étaient pas tous disponibles lors de l'élaboration de l'état des lieux de 2004 puis des SDAGE de 2009 : l'arrêté appliquant la directive fille de 2006 (état chimique) date de fin 2008, une révision est intervenue en 2012 avec une circulaire importante en octobre 2012.*

Les mêmes explications devront être présentées aux acteurs nationaux lors de l'élaboration du futur SDAGE. En complément il sera utile de leur rappeler la règle du paramètre déclassant qui masque les améliorations révélées par les autres paramètres.

L'état d'avancement à tiers parcours des programmes de mesure

En application de l'article 15-3 de la DCE et de l'article R.212-23 du code de l'environnement, chaque préfet de bassin a établi un état d'avancement du programme de mesures (PDM) 2010-2015 selon un cadre fourni par la DEB, théoriquement à mi-parcours, mais en pratique à tiers parcours (2010-2011) compte tenu du délai nécessaire à l'exploitation des données. Ces états ont porté sur les moyens mis en œuvre (nombre d'actions, montants financiers), non sur les résultats sur l'état des masses d'eau. Ils ont été versés dans le système d'information européen pour l'eau (WISE). Ils mettent l'accent sur le retard enregistré concernant les pollutions diffuses agricoles et l'amélioration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

Le SDAGE français a un champ plus large⁴⁹ que le plan de gestion de district hydrographique de la DCE, car résultant de l'adaptation d'un instrument préexistant (les premiers SDAGE datent de 1996). De ce fait, le champ des PDM français⁵⁰ excède en droit le champ du PDM de la DCE. Il en résulte, en l'absence de référentiel précis commun aux bassins pour établir les PDM, des hétérogénéités dans leur contenu, qui se répercutent dans le bilan national d'avancement des PDM et dans son dispositif de rapportage à la Commission peu lisible et source potentielle de confusion.

Ainsi :

- si les mesures de base (art. 11-3 de la DCE) ont fait l'objet d'un tableau détaillé élaboré par la DEB et repris dans chaque PDM, les libellés des mesures complémentaires (art. 11-4) sur lesquelles les PDM insistent beaucoup, car objet principaux des financements locaux, sont différents d'un PDM à l'autre ;
- les PDM comprennent des « mesures clefs » indispensables à l'atteinte des objectifs de la DCE, intégrant dans certains cas des mesures de base⁵¹. Le texte d'au moins un PDM mentionne d'autres mesures, présentées comme susceptibles de participer à l'atteinte du bon état, mais sans qu'il soit explicitement écrit qu'elles ne font pas partie du PDM. Leur prise en compte dans le bilan et dans le rapportage à la Commission est incertaine ;
- les plans nationaux très structurants et mobilisateurs, souvent postérieurs aux PDM, n'ont pas fait l'objet d'une ventilation entre mesures de bases et mesures complémentaires ;
- les mesures supplémentaires décidées au titre de l'art. R 212-23 du code de l'environnement (dans la pratique, les 10e programmes des agences de l'eau) ne devraient comporter que des mesures complémentaires.

⁴⁹Par exemple sur la prévention des inondations ou la distribution d'eau potable. La frontière, dans les orientations d'un SDAGE, entre ce qui relève de la DCE et ce qui n'en relève pas n'est pas toujours évidente.

⁵⁰Article L. 212-1-1 introduit dans le code de l'environnement par la loi n°2004-338 du 21 avril 2004 de transposition de la DCE.

⁵¹Ainsi en Rhin Meuse la mesure « Optimisation des systèmes d'assainissement collectifs de traitement » se décompose en mesures de base, de mise en conformité avec la directive ERU, non reportables au-delà de 2015, et en mesures complémentaires (conformité avec ERU, mais rejet dans des masses d'eau qui ne sont pas en bon état écologique).

La Commission européenne a demandé, en accord avec les États membres, de rapporter l'avancement de types de mesures clés⁵² (« Key Types of Measure » KtoM), qui ont été renseignées par les secrétariats des bassins⁵³. La synthèse nationale qu'en a réalisée la DEB appelle des explications sur les différences qui apparaissent entre districts, ou sur l'absence d'information.

La mission recommande, pour la poursuite de la mise en œuvre et du rapportage des PDM 2010-2015, que la base de données OSMOSE (Outil de Suivi des Mesures Opérationnelles sur l'Eau) soit systématiquement utilisée avec un rattachement des actions aux mesures de chaque PDM. Cette base doit être interfacée avec les différentes applications gérant les programmes financiers des agences, la police administrative (instructions au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE), voire les contrôles.

Pour le deuxième cycle, la mission recommande un pilotage beaucoup plus étroit du rapportage national et communautaire qui nécessite une normalisation nationale des mesures du PDM et donc des orientations du SDAGE.

Fixation des objectifs pour le deuxième cycle

La DCE conduit à fixer, lors de chaque cycle, un objectif à chaque masse d'eau. On peut certes constater a posteriori, par agrégation de ces objectifs individuels, des pourcentages de masses d'eau sur lesquels dans un territoire (district, État) il est fait appel à des dérogations. Fixer un objectif global a priori comme lors de la loi Grenelle 1 paraît contraire à l'esprit de cette démarche et, en tout cas, introduit une contrainte supplémentaire, sans aucune justification technique. Des objectifs « ambitieux » fixés sous cette contrainte s'avèrent inatteignables. Certaines des explications avancées pour ces non-atteintes au terme du premier cycle (données lacunaires, défauts méthodologiques justifiables lors d'un démarrage) ne pourront plus être mises en avant au terme du deuxième cycle.

La mission recommande de ne pas renouveler la fixation a priori dans la loi d'un objectif global sur l'état des eaux en 2021.

La DCE est gérée par cycle, dans un processus continu d'amélioration de l'état des eaux et des connaissances. Lors du démarrage du deuxième cycle, la règle du jeu (prise en compte de nouvelles substances ou de nouvelles concentrations à ne pas dépasser) et le « thermomètre » sont modifiés par rapport au premier cycle. Il s'agit en effet d'appliquer de nouvelles méthodes d'évaluation des paramètres de l'état des eaux, notamment biologiques, pour corriger la non-conformité à la DCE de certains d'entre elles. À cette occasion leur sensibilité à la diversité des pressions est renforcée ce qui contribuera à l'identification et au suivi des mesures nécessaires.

Le nouvel état des eaux 2013 puis le nouveau SDAGE-PDM 2016-2021 constituent ainsi un nouvel exercice conduit sur de nouvelles bases, conduisant à une fixation d'objectifs largement indépendants de ceux arrêtés lors de l'exercice précédent.

De plus, lors de la mise à jour du plan de gestion, un bilan du plan précédent est requis⁵⁴. Or le calendrier de la mise à jour du plan de gestion (révision du SDAGE) avec ses étapes préalables de consultation du public nécessite d'anticiper la rédaction du plan de gestion largement avant la fin du plan précédent. La mise à jour ne peut que se fonder sur une situation en cours de cycle, et non à son terme, avec le cas échéant un pronostic pour 2015 (qui ne sera vérifié qu'en 2017 ou 2018, le temps

⁵²Ces KtoM sont différentes des mesures clefs des PDM.

⁵³La DEB a demandé le renseignement d'indicateurs complémentaires, non rapportés à la Commission, dont un indicateur très synthétique sur le nombre de contrôles illustrant de manière très sommaire l'implication des services exerçant la police de l'eau.

⁵⁴Point 2 du § B de l'annexe VII : « évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs environnementaux, y compris une représentation cartographique des résultats de la surveillance pour la période du plan précédent, assortie d'explications pour tout objectif qui n'a pas été atteint (changement de règles, amélioration des connaissances, mesures insuffisantes, causes exceptionnelles ...) ».

d'exploiter les résultats de 2015 du programme de surveillance). Un allongement de la durée des cycles ne répondrait qu'en partie à cette difficulté.

La démarche pour chaque masse d'eau devra donc inclure la chaîne suivante :

- rappel de l'évaluation initiale de l'état des lieux de 2004 (état des eaux, risque de ne pas atteindre les objectifs de la DCE en 2015), sa reprise (état des eaux) dans le SDAGE de 2009,
- l'objectif d'état assigné par le SDAGE, les dérogations éventuelles et leurs justifications⁵⁵,
- l'évaluation de son état en 2013, d'une part selon les règles du premier cycle, d'autre part selon les règles du deuxième (double représentation cartographique du même état),
- le pronostic de l'atteinte ou non de l'objectif en 2015 sur la base des règles du premier cycle (et l'explication de cette probable non-atteinte (à produire dans le SDAGE 2016-2021),
- le risque de non atteinte des objectifs en 2021 de la DCE, évalué selon les nouvelles règles du deuxième cycle et fondé sur une connaissance des pressions mieux documentée qu'en 2004, (état des lieux 2013),
- l'objectif d'état assigné pour 2021 à cette masse d'eau (SDAGE 2016-2021 arrêté en 2015) avec les justifications requises des dérogations retenues⁵⁶.

Par ailleurs, comme indiqué ci avant, devra être exposé aux acteurs, le changement de règles entre les deux cycles.

Une différence – fréquente – entre le nouvel objectif et celui du premier cycle peut relever à la fois de la non atteinte des objectifs du premier cycle, du changement de règle ou des deux facteurs cumulés.

La mission recommande de n'introduire aucune modification au dispositif de qualification et de mesure de l'état des eaux en cours de cycle, les modifications nécessaires intervenant au début du cycle suivant.

La mission recommande dans l'élaboration des nouveaux SDAGE-PDM une approche répondant strictement aux obligations de la directive dans la fixation des objectifs et la justification des dérogations, fondée sur une analyse des actions pouvant raisonnablement être entreprises et aboutir au cours du deuxième cycle, sans rechercher a priori l'atteinte de l'objectif fixé lors du cycle précédent.

Le doute (qui devrait être moins fréquent que lors du premier cycle du fait de l'amélioration des connaissances) doit conduire à ne pas s'engager :

- *en cas d'incertitude sur le bon état d'une masse d'eau, il faut qualifier l'état de mauvais, ou d'indéterminé, et non de bon,*
- *en cas d'incertitude sur l'atteinte d'un objectif sur une masse d'eau, il vaut mieux, à condition que l'on puisse justifier un report de délai ou un objectif réduit, ne pas le retenir.*

⁵⁵La mission est partagée sur l'intérêt d'insister à ce stade sur le changement d'objectif éventuel induit par la loi Grenelle 1 (additif au projet de SDAGE), considérant qu'il est pertinent pour les acteurs locaux, pas pour la Commission.

⁵⁶Selon l'ONEMA, dans la justification des dérogations par des coûts disproportionnés, la balance coûts-bénéfices a été opérée, dans d'autres États membres, sur les coûts marginaux (mesure complémentaire) et non, comme dans les bassins français, sur les coûts totaux (incluant les mesures de bases). La mission n'a pas approfondi cette question, qui nécessite de bien séparer les deux catégories de mesures.

Par ailleurs, la mission signale l'incertitude qui, pour elle, prévaut pour le deuxième cycle de la DCE, sur la possibilité ou non de motiver des dérogations (report d'échéance en application de l'article 4-4) sur le respect de la concentration de 50 mg/l de nitrate au-delà de 2015 dans les zones vulnérables, zones protégées au titre de la DCE. L'article 4-1 c) indique, en ce qui concerne les zones protégées, que « les États membres assurent le respect de toutes les normes et de tous les objectifs au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive [2015] sauf disposition contraire dans la législation communautaire sur la base de laquelle les différentes zones protégées ont été établies ». Une expertise juridique de cette question lui paraît nécessaire.

Du fait de la règle de la DCE du « paramètre déclassant » qui s'applique à la qualification de l'état de chaque masse d'eau et qui masque les évolutions positives d'autres paramètres, la mission recommande que le tableau de bord du SDAGE publie, en complément des indicateurs portant sur l'état « réglementaires » des masses d'eau, d'autres indicateurs représentatifs de l'évolution des pressions sur lesquelles des mesures sont prises dans le PDM (indicateurs d'état alimentés notamment par le programme de surveillance, indicateur sur les pressions elles-mêmes et indicateurs des réponses apportées) et permettant d'illustrer les progrès réalisés ou non, selon les domaines.

Du fait du changement de thermomètres entre les deux cycles, elle recommande de publier les cartes d'état des eaux en 2013 selon les deux règles du premier et du deuxième cycle.

Elle recommande enfin l'examen avec la Commission de la manière de prendre en compte, pour mettre à jour les plans de gestion, les résultats du cycle précédent alors que ce cycle n'est pas achevé lorsque les projets de mise à jour des plans de gestion sont élaborés pour être soumis à concertation.

Recommandations sur l'organisation et la mise en œuvre du deuxième cycle de la DCE

La priorité du SDAGE est la mise en œuvre de la DCE. Or le champ historique du SDAGE excédant largement celui de la DCE conduit à affaiblir cette priorité. La mise à jour des plans de gestion en application de la DCE n'impose pas une réécriture complète tous les 6 ans des orientations et dispositions des SDAGE.

Une piste de réflexion envisageable serait de réduire strictement le SDAGE au plan de gestion du district au sens de la DCE⁵⁷. Une autre serait de justifier le caractère indispensable de maintenir ou de rajouter dans le futur SDAGE d'autres orientations ou dispositions que celles du plan de gestion. La réflexion devrait notamment porter sur l'articulation des SDAGE d'une part avec les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI)⁵⁸, d'autre part avec les plans d'action pour le milieu marin (PAMM)⁵⁹.

S'agissant du PDM, rien ne paraît s'opposer à limiter son contenu juridique à celui du PDM de la DCE (ce qui semble déjà le cas en pratique dans certains bassins).

La mission recommande de recentrer le SDAGE sur le respect de la DCE. Elle recommande, lors de la prochaine révision du SDAGE, de faire porter l'effort sur la justification des dérogations aux objectifs de la DCE (faiblesse identifiée dans l'analyse de la Commission sur les SDAGE en vigueur).

Elle recommande d'envisager une limitation du SDAGE au plan de gestion de district soit absolue soit n'acceptant que des exceptions motivées.

Elle recommande a minima que le SDAGE comprenne deux parties : l'une constituant le plan de gestion du district au sens de la DCE à laquelle le PDM pourrait être intégré, l'autre réunissant les autres orientations et dispositions du SDAGE. Elle recommande d'opérer la même distinction au sein du programme de l'agence.

Elle recommande de faire coïncider le contenu juridique du PDM en droit français avec celui de la DCE.

⁵⁷Pour la mission, la gestion quantitative y compris de crise, relève du plan de gestion.

⁵⁸En application de la directive « inondation » (2007/60/EC).

⁵⁹En application de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (2008/56/CE).

Lors du premier cycle de la DCE, l'élaboration du SDAGE (orientations, prescriptions) a pris le pas sur celle du PDM, traité comme un document annexe. Sauf Outre-mer où il s'agissait des premiers SDAGE, l'identification dans le SDAGE, puis dans le PDM, de ce qui relève de la seule DCE n'a été ni aisée, ni homogène entre bassins (cf supra). Le contenu des PDM est hétérogène entre les bassins, notamment dans le degré de précision dans la définition et la localisation des mesures complémentaires. Toute l'information réunie sur les actions à entreprendre lors des concertations conduites localement lors de la préparation du SDAGE n'est pas reprise dans les PDM et elle peut s'avérer difficile d'accès. La conduite de la concertation préalable au SDAGE-PDM a été hétérogène selon les bassins (processus ascendant ou descendant, niveau géographique plus ou moins fin de la concertation : territoires des commissions géographiques du comité de bassin ou niveau inférieur).

D'émergence plus récente dans les feuilles de route dans le domaine de l'eau, les programmes d'actions opérationnels territoriaux (PAOT) sont établis par les MISEN et validés par le préfet. Leur objet est de décliner les PDM dans chaque département. Comme l'ont montré les audits thématiques conduits dans les départements, les PAOT sont également très hétérogènes et constituent, après les PDM, un autre maillon faible du dispositif.

Leur finalité pratique immédiate et minimale a été de recenser les actions prévues pour le rapportage du PDM à mi-parcours. Au-delà de cette fonction de compte rendu, leur finalité est de décliner les PDM (passer de la programmation dans chaque bassin à l'opérationnel dans le département) : déclinaison des mesures sur 6 ans en actions sur 3 années glissantes, avec l'objet de l'action, les masses d'eau concernées, un maître d'ouvrage réel ou potentiel, un coût, et un chef de file au sein de la MISEN pour « suivre » chaque action.

Pour cette finalité, l'association à l'élaboration des PAOT des planificateurs (président ou animateurs de CLE), des cofinanceurs (autres que l'agence qui appartient à la MISEN) et des maîtres d'ouvrage potentiels (dont les EPTB et autres syndicats de collectivités) est, pour la mission, indispensable.

La mission préconise, pour l'élaboration du PAOT, l'élargissement, de la MISEN au conseil général, le cas échéant au conseil régional, et à une représentation des CLE et des EPTB.

Cette association à la mise en œuvre du PDM doit s'inscrire dans la continuité de l'association de ces parties prenantes à la conception du SDAGE-PDM qui, pour le premier cycle, est désormais ancienne. Construire, pour la fin du présent cycle, un PAOT « dynamique » implique de réactiver cette concertation à un niveau territorial qui selon la géographie des bassins⁶⁰ peut s'avérer interdépartemental et implique alors la désignation d'une MISEN pilote (sous l'égide de la DREAL de région). Selon le cadre actuel, chaque PAOT départemental, se construit alors par intégration d'analyses préalables conduites par sous bassins sous l'égide des « chefs de file » identifiés en MISEN.

Une approche intégrée et concertée de l'ensemble SAGE-PDM-PAOT-révision du programme d'intervention de l'agence-plans de contrôle est à assurer lors du deuxième cycle de la DCE. Cette intégration nécessite, dans les grands bassins, une articulation plus forte entre les délégations des agences de l'eau, les DREAL de région et les MISEN (elle existe déjà dans les petits bassins).

La mission met en garde contre la tentation d'une organisation uniquement descendante pour gagner du temps du fait des délais plus courts que lors du premier cycle. L'expérience acquise lors de l'exécution du 1er cycle amène au contraire à recommander une association maximale des acteurs locaux. Ainsi chaque acteur agira en pleine responsabilité, de sorte par exemple que les orientations du SAGE quand il existe soient réexaminées pour fixer les objectifs assignés aux masses d'eau.

⁶⁰ La mission rappelle la grande diversité physique des bassins versants : vastes plaines sédimentaires homogènes où les sous bassins (et masses d'eau) sont de grande taille et donc peu nombreux et souvent interdépartementaux, vallées de montagne ou petits bassins côtiers étant en situation opposée.

La mission recommande que la rédaction des objectifs assignés aux masses d'eau du prochain SDAGE intervienne en même temps que l'identification des mesures du PDM avec, si financement par l'agence, leur inscription au programme de l'agence, ainsi qu'au moins sous une forme indicative, des actions du PAOT⁶¹ nécessaires à l'atteinte de cet objectif en s'assurant de leur réalisme (absence de coûts disproportionnés, faisabilité technique — et sociale⁶² —, temps de réaction des milieux). Les CLE, les EPTB, les collectivités territoriales doivent être associés à cette élaboration au niveau de sous bassins (commissions territoriales et, le cas échéant, niveau inférieur).

La mission recommande que le processus d'adoption du SDAGE et du PDM soit unique, le PDM devenant une partie du SDAGE, et que les modifications éventuelles durant le cycle de cette partie du SDAGE (voire la modification d'autres éléments) fassent l'objet d'une procédure plus simple que la révision du SDAGE.

Deux options sont présentées par la mission pour l'élaboration, l'approbation et le suivi des PAOT pour le deuxième cycle :

1 – Le PAOT est établi par sous-bassins selon une cartographie arrêtée par le préfet de bassin après avis du comité de bassin, qui dans certains cas peut coïncider avec le département. Pour chaque territoire une entité responsable de l'élaboration du PAOT est alors désignée, pouvant être un EPTB, une CLE, et par défaut, selon la taille du territoire, le secrétariat de bassin ou une MISEN. Pour qu'il soit véritablement le programme des acteurs, son élaboration doit en effet dépasser le plus possible la sphère administrative et associer les collectivités maîtres d'ouvrage. En cas d'existence d'EPTB⁶³, ou de SAGE, il doit être élaboré et appliqué à ce niveau. Sinon, le territoire de la commission territoriale du comité de bassin mise en place par la LEMA⁶⁴ peut constituer un échelon géographiquement pertinent pour une mise en œuvre par le secrétariat de bassin. L'État conserve son rôle de validation de tous les PAOT, mais exercé à l'échelle du bassin pour l'homogénéité d'ensemble, après avis du comité de bassin. Les MISEN veillent à l'équilibre entre les volets régaliens et incitatifs ainsi qu'à l'introduction du plan de contrôle dont elles ont la charge. Aux fins de rapportage avec la participation des agences, elles assurent la validation et la bancarisation des données concernant les actions conduites sur le terrain avec les éléments techniques, les contributions financières, les résultats obtenus, selon un cadre unique au niveau national (a priori OSMOSE). Elles conservent ainsi la fonction de rapportage des PAOT.

2 – Le PAOT demeure un instrument départemental intégrateur des PDM des différents bassins. Son élaboration sous l'égide du préfet de département au sein de la MISEN, dont font partie les agences de l'eau concernées, garantit une bonne intégration des volets régaliens (sous la responsabilité du préfet du département et du parquet) et financiers. L'élargissement au conseil général est préconisé. Comme indiqué ci avant, le PAOT se construit alors par intégration d'analyses à conduire par sous bassins sous l'égide des « chefs de file » identifiés en MISEN ou entre MISEN pour les sous bassins interdépartementaux. Au besoin, une coordination est assurée en InterMISEN par la DREAL, dans le respect des recommandations des DREAL de bassin, comme il est d'usage dans la mise en œuvre des politiques de l'eau.

⁶¹Cette information détaillée sur les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs mérite d'être rendue publique, en précisant que contrairement au PDM, il ne s'agit pas d'un document réglementaire engageant la France vis-à-vis de l'Union européenne.

⁶²Une telle justification n'est pas prévue explicitement par la DCE. Les coûts de transaction induits peuvent pour la mission s'avérer, dans certains cas, disproportionnés.

⁶³Notamment s'ils regroupent des EPCI à fiscalité propre ayant reçu délégation de compétence des communes, comme prévu dans le projet de loi actuellement en examen au Parlement.

⁶⁴Loi sur l'eau et les milieux aquatiques : « Les membres des trois collèges visés ci-dessus (du comité de bassin) représentant un sous-bassin peuvent se constituer en commission territoriale. Elle a pour mission de proposer au comité de bassin les priorités d'actions nécessaires à ce sous-bassin et de veiller à l'application de ces propositions ».

Pour conforter son rôle de « chef de projet DCE » il conviendrait de renforcer l'autorité du chef de MISEN sur les services et établissements publics qui la composent, par voie de conventionnement pour les établissements publics.

La mission s'est enfin interrogée sur des évolutions envisageables dans l'intervention des agences ou des collectivités, notamment pour la gestion du grand cycle de l'eau, avec deux scénarios de changement :

Scénario 1 : l'État s'implique plus directement avec ses opérateurs dans la mise en œuvre des SDAGE-PDM. Les animateurs de bassins versants pourraient être recrutés par les agences de l'eau. Les agences pourraient se substituer à des maîtrises d'ouvrage absentes ou défaillantes. Les instances de planification et de concertation seraient maintenues : comités de bassin, CLE... Cette hypothèse est difficilement compatible avec la politique actuelle d'encadrement strict des moyens humains de l'État et de ses opérateurs (redéploiements nécessaires, haute priorité donnée à l'animation et à l'action territoriales).

Scénario 2: Une compétence obligatoire est conférée par la loi à un échelon de collectivités locales, en pratique⁶⁵ des EPCI à fiscalité propre, ceux-ci étant encouragés à se regrouper à l'échelle de sous-bassins versants (celui du SAGE quand il existe), au sein de syndicats mixtes, d'EPTB ou d'EPAGE⁶⁶. Ceci paraît pertinent pour la gestion des milieux aquatiques, de l'hydromorphologie, mais ne l'est peut être pas pour la résorption des pollutions diffuses agricoles qui a un lien fort avec le service de production d'eau potable.

⁶⁵L'article 35-B du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, en discussion au Parlement, confère cette compétence aux communes pour la prévention des inondations et la gestion des milieux aquatiques, et la transfère aux EPCI à fiscalité propre lorsque les enjeux sont d'intérêt communautaire.

⁶⁶Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux dont la création est demandée en particulier dans le bassin RMC.

7. Fiche : réduire significativement le nombre de SPEA et reconnecter l'organisation du petit cycle et du grand cycle de l'eau

1. Situation actuelle

Il existait en 2009⁶⁷ 35 000 SPEA en France, dont 29 100 petits services d'eau potable ou d'assainissement pour des collectivités de moins de 3 500 habitants. Dans la petite couronne parisienne (92+93+94), ce sont 80 services qui collectent les eaux usées.

Par ailleurs contrairement à d'autres pays, il n'existe pas de régulation nationale ; le SISPEA relève d'une régulation par la mise en lumière⁶⁸, qui a été mise en place par l'État rapidement, dans lequel les opérateurs doivent certes communiquer leurs données, mais il s'agit d'une obligation sans sanction. Le secteur est globalement transparent, les éléments de coûts sont publics, mais le système est fragile, dispersé et perfectible.

La planification s'effectue par bassin, où les lieux de dialogue (CNE, CB, CLE) permettent de surmonter des contradictions à tous niveaux.

2. Justification du niveau de priorité choisi

L'éparpillement des maîtrises d'ouvrages pose également un problème technique, car le manque de taille critique a pour conséquence le manque de compétence technique lequel entraîne une faiblesse dans le choix des orientations de solutions et crée un déséquilibre dans le dialogue avec les opérateurs privés. Cette situation étant accentuée par la disparition de l'ingénierie publique.

Il s'agit d'un enjeu majeur, car la balkanisation est inefficace et dispendieuse.

La mutualisation volontaire est une démarche insuffisante, voire illusoire, à ce niveau d'éparpillement. Il est donc impératif et urgent de diminuer le nombre de SPEA de manière drastique pour améliorer la performance, première étape de la rationalisation, avant même de pouvoir aborder les questions d'efficacité.

3. Principales mesures préconisées

Deux scénarios sont proposés :

- (1) Réduire le nombre d'autorités organisatrices des SPEA en confiant la compétence à une entité supra-communale : cette voie passe par la Loi.
 - Créer une compétence obligatoire de gestion des eaux et milieux aquatiques au bon niveau territorial calée sur des EPCI à fiscalité propre.
 - Encourager le regroupement des-dits EPCI sur cette compétence en EPTB (niveau bassin) ou syndicat mixte (niveau sous-bassin) , par exemple en conditionnant les aides des agences de l'eau à ce regroupement.
 - Les EPCI de grande taille traitant de l'eau, compétents en urbanisme, permettront l'intégration de la politique de l'eau avec les autres politiques des territoires.
- (2) Réduire le nombre de services : par exemple, adopter un schéma de syndicats départementaux d'eau et d'assainissement, sur modèle des syndicats pour l'électrification rurale.

⁶⁷ Année la plus récente de disponibilité des données par SISPEA.

⁶⁸ En anglais : « *sunshine regulation* ».

Plusieurs périmètres sont envisageables : l'assainissement collectif, l'assainissement non collectif, le pluvial, l'eau potable, voire gestion des milieux aquatiques et inondations. L'équipe opérationnelle préconise un regroupement large de ces périmètres, comprenant au moins tout l'assainissement (collectif, ANC et pluvial).

4. Bénéfices attendus

Les bénéfices attendus sont une efficacité renforcée et particulièrement nécessaire, l'intégration de la politique de l'eau dans les autres politiques publiques,, et une plus grande transparence du système.

Des EPCI (au nombre de 2 456 au 1 janvier 2013) ou autres de taille suffisante seraient à la fois garants de la compétence technique et du ré-équilibre du dialogue avec les opérateurs dans d'éventuelles négociations de délégation de service public. Ils seraient, en outre, plus efficaces pour la hiérarchisation des actions, le partage de la politique et pour la mobilisation de moyens appropriés.

5. Difficultés de mise en œuvre escomptées

Les mesures préconisées dépassent le strict champ de la politique de l'eau.

Ajuster les échelles territoriales est délicat. La mobilisation et l'adhésion des élus est une tâche ardue. Il faut pouvoir concilier le maintien d'une proximité locale, gage d'acceptabilité et une mutualisation des moyens reposant sur un groupement à plus grande échelle.

Enfin, la disparition des petits SPEA va-t-elle conduire à une augmentation du prix de l'eau ? C'est une question qui peut se poser légitimement, surtout en zone de montagne. Des petits services «low cost» avec source, réseau gravitaire, peu d'entretien, peu de surveillance, existent par centaines et satisfont leurs abonnés. Mais beaucoup de captages ont dû être fermés pour cause de pollution, et l'amélioration de la qualité du service et de la sécurité sanitaire a un coût qu'il faut ou faudra assumer ... À noter toutefois que l'on ne peut pas se résoudre à la fermeture de captages faute d'être capables de protéger la ressource : c'est une perte patrimoniale qui pèsera sur les générations futures.

8. Fiche : anticiper le renouvellement des réseaux d'eau et d'assainissement

Situation actuelle :

Il règne une certaine incertitude sur l'état réel des réseaux d'eau potable et d'assainissement ainsi que sur la capacité des maîtres d'ouvrage à les renouveler. Certaines études évoquent des chiffres pouvant aller jusqu'à 80% de pertes sur les réseaux d'eau potable les plus vétustes (en milieu rural) tandis que la moyenne tournerait autour de 30% environ. Le niveau de pertes n'est pas le seul indicateur de la qualité et de la sécurité des réseaux mais il est un indicateur important. L'étude menée pour l'Office international de l'eau en avril 2012 a tenté diverses approches sur les besoins de renouvellement des réseaux d'eau potable et d'assainissement. L'une consiste à comparer le montant actuel des investissements annuels : environ 6 700M€/an (cf. rapport de diagnostic) au besoin de renouvellement estimé par l'évaluation de la consommation de capital fixe (CCF). Ce besoin est estimé dans une fourchette allant de 5 400M€ à 9 700M€ avec une médiane de 7 500M€. L'étude montre que le flux d'investissements annuels réels se situerait dans la moitié basse de la fourchette établie pour la CCF mais qu'il est toutefois proche de la médiane. Néanmoins, il faut tenir compte que le niveau annuel d'investissements couvre un champ plus large que le besoin de renouvellement censé être couvert très largement par la capacité d'autofinancement des maîtres d'ouvrage (collectivités et délégataires), puisque ces investissements portent à la fois sur du renouvellement, des grosses réparations et de l'extension de service. Demeure donc une incertitude sur la part des investissements annuels relevant du strict renouvellement ou réhabilitation des installations de celle relevant de l'extension ce qui rend l'exercice d'analyse et donc d'anticipation complexe.

Cela étant, le coût de la facture d'eau en France est inférieur à celui de la moyenne des pays européens et laisse donc une possibilité de marge de manœuvre.

Principales mesures préconisées :

- le diagnostic précis de l'état physique des réseaux d'eau et d'assainissement et des besoins réels de renouvellement selon leur vétusté ;

- la mise en place de mesures de planification pour un renouvellement en bon ordre des réseaux d'eau et d'assainissement
- le diagnostic fin de la situation des amortissements, sachant d'une part que l'amortissement n'a été imposé pour les immobilisations corporelles ou incorporelles qu'à partir du 1 janvier 1996 (collectivités et EPCI de plus de 3500 habitants) et d'autre part que les règles comptables en vigueur au préalable permettaient que les amortissements ne puissent porter (ce n'était toutefois pas une obligation) que sur la partie financée par la collectivité maître d'ouvrage, la partie subventionnée pouvant ne pas faire l'objet d'amortissements. Depuis, les immobilisations et les subventions doivent être concomitamment amorties, mais certaines communes ou EPCI, n'ont pas appliqué cette règle. De surcroît, le stock des immobilisations n'a généralement pas fait l'objet de rattrapage.

Bénéfices attendus :

Un diagnostic étayé pour une capacité d'anticipation aujourd'hui insuffisante.

Difficultés de mise en œuvre escomptées

Des besoins financiers supplémentaires potentiels si la sous-estimation des besoins de renouvellement s'avère globalement fondée devront être couverts par une hausse de la facture d'eau.

9. Fiche : renforcer la recherche en appui de la politique de l'eau

Situation actuelle : Problématique

La recherche sur l'eau : Un besoin d'innovation, d'expertise et de coordination

La politique de l'eau repose sur des questions scientifiques complexes (par exemple le concept de « bon état ») et émergentes pour certaines d'entre elles (perturbateurs endocriniens, impacts du changement climatique), et un besoin d'expertise qui a été insuffisamment anticipé dans le passé. Face à un certain nombre d'enjeux prioritaires, et malgré les travaux et résultats diffusés, force est de constater que les acteurs de l'eau souffrent d'une insuffisance de connaissances et d'outils susceptibles de contribuer plus directement aux décisions. Ainsi, la recherche agronomique n'offre pas encore tous les itinéraires cultureux et la sélection variétale nécessaire à la transition vers une agriculture plus soucieuse de l'environnement et plus économe en eau. La recherche publique sur la technologie de l'eau pâtit aussi d'une relative faiblesse qui empêche de disposer d'une expertise publique suffisante et d'assurer une présence adaptée au niveau communautaire (normalisation). La politique de l'eau suppose également une mobilisation organisée de la recherche publique et privée pour venir en appui de son développement. La recherche sur les eaux continentales, les écosystèmes aquatiques et les usages qui y sont liés, est mise en œuvre à divers degrés au sein de plus de 200 unités très diversement impliquées dans l'interaction avec les acteurs décisionnels et opérationnels de l'eau. La création de l'ONEMA, agence de financement du développement et de la valorisation des travaux de recherche pour les besoins des politiques publiques, et de son conseil scientifique, en lien notamment avec ALLEVI et l'ANR, ont contribué dans un passé récent à progresser en matière de coordination de la programmation scientifique. Saisir ces questions scientifiques et y répondre de façon coordonnée constitue donc un enjeu important pour la pertinence et l'efficacité de l'action publique. En effet la mobilisation du dispositif de recherche ne se fait pas spontanément, notamment en raison des contraintes centrifuges que représentent les critères d'évaluation de la recherche ou le repli sur des disciplines matures au détriment de disciplines émergentes ou insuffisamment développées (hydromorphologie, écotoxicologie, écologie fonctionnelle, ...), mais aussi en raison des différences d'échelles de temps de l'action collective et de différents travaux scientifiques. Enfin, des efforts doivent être conduits pour renforcer le transfert (et l'appropriation) des connaissances auprès des gestionnaires de l'eau, mais aussi pour inciter et aider ces derniers à recourir à l'appui scientifique quand cela peut les aider et que c'est pertinent.

Principales mesures préconisées

1. Définir un agenda stratégique et consolider la coordination des acteurs de la recherche sur l'eau

Dans le prolongement de la nouvelle loi de l'enseignement supérieur et de la recherche, un agenda stratégique et programmatique de la recherche fondamentale et appliquée va renouveler, à l'échelle nationale, la **stratégie nationale de la recherche**, sous la coordination du MESR après concertation avec les ministères et agences concernés, les collectivités territoriales, en particulier les Régions, et les acteurs de la société civile, afin de répondre aux défis scientifiques, technologiques et sociétaux tout en maintenant une recherche fondamentale de haut niveau. Le Conseil stratégique de la recherche proposera les grandes orientations de la stratégie nationale de recherche ; le comité de pilotage de la SNR, auquel sont associées les Alliances, aura à piloter le processus d'élaboration de la

stratégie et de son volet programmatique. Une attention particulière aux enjeux thématiques prioritaires, scientifiques et technologiques, pour venir en appui de la politique de l'eau devra être faite à ce premier niveau d'orientation stratégique.

Un **agenda national stratégique de la recherche et de l'innovation sur l'eau** sera ensuite décliné, sous la coordination conjointe MESR-MEDDE. Le Conseil national de l'eau (CNE) viendra en appui de cette démarche en mettant en place un **conseil de la recherche sur l'eau et les milieux aquatiques - CREMA** (sur le même modèle que le COMER) constituant à la fois un lieu d'interface et d'échanges entre recherche scientifique et gestion collective de l'eau et des milieux aquatiques et un lieu d'expression des avis des parties prenantes sur les besoins et les orientations des recherches dans le domaine de l'eau. Cette instance de consultation assurera une représentation en cinq collèges (État, élus, employeurs, salariés et ONG) complétée par les groupements d'opérateurs de recherche et d'innovation (Alliance, pôles de compétitivité, COSEI, etc.). Le cadre opérationnel de coordination sera assuré par ALLENI en lien étroit avec l'ONEMA, afin de favoriser l'interaction entre l'offre et la demande de recherche.

Le besoin d'articulation forte entre développement de la connaissance scientifique et développement technologique propre au domaine de l'eau trouvera également une déclinaison plus fine et territorialisée à travers le rôle renforcé des **Régions**, tel que prévu par la loi ESR. Les régions occupent en effet une part croissante dans le dispositif de financement et d'organisation de la recherche et de l'enseignement supérieur (définition d'un « **schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation** » et « **d'objectifs des programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche** »). Le domaine de l'eau doit donc y trouver toute sa place, le niveau régional jouant aussi un rôle d'assembler des besoins locaux aussi exprimer les comités de bassin, les EPTB ou la société civile. La mission d'évaluation de la politique de l'eau n'ayant pas pu conduire une évaluation détaillée du rôle des Régions dans le financement de la recherche et de l'innovation sur l'eau, il conviendrait de lancer une **mission d'évaluation complémentaire en vue de déterminer les types de financements mobilisés par les Régions, leur volume, les cibles de financement privilégiées (recherche/recherche appliquée/innovation, local ou interrégional...), ainsi que le mode de capitalisation et de diffusion des résultats des recherches**

Il conviendra de déterminer en conformité avec la stratégie nationale et en tenant compte des initiatives régionales la programmation de l'ANR, de l'ONEMA, du CGI et des Agences de l'eau.

2. Soutenir des projets sur des enjeux thématiques prioritaires

Tant l'ANR via ses appels à projets thématiques que l'ONEMA via ses conventions pluriannuelles avec les institutions de recherche ou encore le CGI à travers les investissements d'avenir **devront favoriser le développement de projets de recherche-développement sur les thèmes suivants :**

- l'impact du changement global et notamment climatique sur l'évolution de la ressource en eau, la compatibilité des régimes hydrologiques perturbés avec la qualité biologique des milieux, l'aide à la décision pour la gestion intégrée de la ressource dans un contexte de rareté accrue, la compréhension et le suivi de la vulnérabilité des écosociosystèmes et l'adaptation...
- le développement d'approches innovantes pour caractériser et évaluer l'état, le fonctionnement et les services des écosystèmes aquatiques, la mise au point d'indicateurs de fonctionnement des milieux pour évaluer leur restauration et qualifier les services rendus par les écosystèmes, ...

- la compréhension des dynamiques sédimentaires et les méthodes de gestion de la continuité écologique, la conception d'outils opérationnels pour l'ingénierie de la restauration de cette continuité et des espaces de bon fonctionnement des milieux, ...
- les nouvelles méthodes de hiérarchisation et de surveillance des contaminants, la gestion des sédiments contaminés, la réduction et la prévention des pollutions à la source, la prédiction du transfert des contaminants et de leurs impacts, l'anticipation des risques émergents, ...
- l'évolution et l'évaluation des techniques en assainissement collectif et en assainissement non collectif, la gestion intégrée des eaux pluviales, le traitement et la valorisation des boues d'épuration, l'ingénierie écologique appliquée à la maîtrise des pollutions urbaines, les performances technologiques et socio-économiques des services d'eau et d'assainissement, ...
- la caractérisation des pressions diffuses agricoles et de leurs impacts, l'identification des parcelles géologiquement les plus contributives à la pollution, la sélection variétale et les techniques agricoles moins consommatrices en intrants et à impact réduit sur les ressources en eau et les milieux aquatiques, l'ingénierie écologique en appui à la maîtrise des pollutions diffuses et la protection des aires d'alimentation de captage, ...

3. Développer les outils et les méthodes en appui aux politiques publiques

- Concevoir des outils opérationnels et les mettre à disposition des gestionnaires pour leur permettre de mettre en œuvre les politiques publiques en s'appuyant sur les avancées de la recherche ;
- Conforter et développer des équipes mixtes associant des scientifiques et des ingénieurs issus de l'ONEMA, des agences de l'eau et de structures de gestion afin de favoriser la mise au point de méthodes innovantes adaptées aux besoins du terrain et en assurer la diffusion ;
- Développer le test de méthodes innovantes et les travaux conjoints entre scientifiques et gestionnaires sur des sites atelier (par exemple pour la maîtrise des pollutions diffuses) ;
- Impliquer les futurs utilisateurs (non seulement les agences de l'eau, mais aussi les EPTB, etc.) dans la définition des besoins et la préparation des programmations pluriannuelles entre l'ONEMA et les organismes de recherche ;
- Renforcer le travail d'animation et de valorisation des résultats des appels d'offre et des soutiens à la recherche (ANR, Agences...) vers les acteurs décisionnels de l'eau (ONEMA future Agence de l'eau et de la biodiversité) ;
- Encourager les activités de plateformes multi-acteurs (comme l'ASTEE) pour favoriser les échanges et la coordination des acteurs de l'eau (dont les scientifiques) tout en consolidant le socle des connaissances et des compétences, qui permettront d'accompagner certaines évolutions (nouvelles références techniques, documents de « doctrine »...).

4. Développer les partenariats pérennes avec les entreprises et valoriser les résultats de la recherche

- Définir une stratégie qui permette d'être plus présents au sein du partenariat européen pour l'innovation dans le domaine de l'eau (PEI eau) lancé en 2012, en s'assurant d'une bonne coordination France-Europe entre les Points Contacts Nationaux et le groupe miroir PEI eau. La bonne circulation des informations entre partenaires académiques et entreprises et notre capacité à construire des consortiums européens permettront de consolider le lien entre recherche et entreprises, de promouvoir le développement de nos entreprises tout en augmentant la participation française aux projets européens et le % de retour pour la France.

- Porter une attention particulière à la mobilisation et la coordination des activités des trois pôles de compétitivité (EAU, HYDREOS, DREAM) par l'organisation de rencontres régulières à travers le dispositif d'animation mis en place associant MEDDE, MESR, ministère chargé de l'Industrie, ONEMA et les agences de l'eau.
- Organiser des journées thématiques impliquant les pôles de compétitivité et des associations techniques (ASTEE ou AITF par exemple) sur de nouvelles technologies "Eau, assainissement, restauration écologique..." à destination des collectivités.
- Consolider les liens entre les entreprises et le dispositif public de recherche, le transfert de technologie, le développement de démonstrateurs de technologies clefs (notamment de démonstrateurs en vraie grandeur, qui peuvent être confrontés à des réglementations ou normes non compatibles) et l'émergence de filières d'équipementiers français sur des niches technologiques (membranes, UV, métrologie, diagnostic et gestion de réseaux, phyto-épuration, techniques agricoles) en s'appuyant sur les Sociétés d'Accélération de Transfert Technologique (SATT) et sur les appels d'offre inscrits dans le cadre du programme « Investissements d'avenir ».
- Favoriser la diffusion et la mise en œuvre des techniques innovantes en développant les démonstrateurs de terrain et en accentuant le soutien financier apporté par les agences de l'eau aux collectivités pour un meilleur partage du risque lié à l'innovation.

5. Développer des recherches sur l'eau adaptées aux problématiques des espaces tropicaux et équatoriaux français (Guyane, Antilles, Réunion, Mayotte)

- Prévoir un volet spécifique aux problématiques spécifiques à l'outre-mer dans les appels d'offres de recherche pour mobiliser les unités de recherches nationales sur ces questions particulières ;
- Poursuivre l'appui technique et financier assuré par l'ONEMA dans le cadre de la solidarité inter bassins afin d'assurer le développement de méthodes et d'outils adaptés aux besoins de l'outre-mer à partir des travaux de recherche ;
- Favoriser l'émergence de partenariats scientifiques internationaux et de centres de formations spécialisés avec certains pays désormais très actifs sur le plan de la recherche (Brésil, frontalier de la Guyane par exemple) et en lien avec les besoins de connaissances des décideurs de l'eau, dans le cadre des programmes européens de coopération.

Bénéfices attendus

- Meilleure adéquation entre la demande des acteurs de l'eau et les résultats de la recherche publique.
- Comblement plus rapide des manques de connaissance sur certaines questions déterminantes pour le futur de la politique de l'eau.
- Améliorer la prise en compte des enjeux liés à l'eau dans certaines politiques sectorielles (agriculture, énergie, ...).
- Contribuer à l'évaluation et à l'analyse des dommages environnementaux, de la valeur des services écologiques dans la prise de décision.
- Concevoir de nouveaux leviers économiques ou de modèles de gouvernance renforçant à la fois la performance économique, sociale, environnementale et financière de la politique de l'eau.
- Favoriser le transfert de technologie dans le domaine de l'eau, et faciliter le recours aux appuis et expertises scientifiques.

Difficultés de mise en œuvre escomptées

- Manque d'adhésion à une interaction renforcée de certains acteurs de la recherche ou de certains acteurs décisionnels et opérationnels, qui se traduirait par un retard dans la connaissance scientifique finalisée, ce qui aurait des conséquences en termes d'expertise française académique et industrielle ;
- Manque de moyens pour les acteurs de la recherche afin de développer de nouveaux projets structurants ; manque de moyens matériels ou de structuration de certains acteurs pour contribuer efficacement aux dispositions proposées ;
- Prise en compte encore insuffisante de l'ensemble des missions de la recherche dans les démarches réelles d'évaluation des scientifiques et des collectifs .
- Manque de capacités de pilotage au sein de l'ONEMA (difficultés statutaires pour recruter et conserver des spécialistes de haut niveau).

10. Fiche : consolider le système d'informations sur l'eau

SITUATION ACTUELLE

Le système d'information sur l'eau (SIE), est un dispositif qui vise à recueillir, conserver et diffuser les données sur les différents types d'eau (souterraines, de surface continentales et côtières), les milieux associés, les usages, les pressions exercées par les activités humaines et leurs incidences. Le SIE répond à quatre préoccupations majeures : étayer la décision, enrichir la connaissance opérationnelle et scientifique, servir de référence partagée pour toutes les parties intéressées, permettre le rapportage DCE auprès de la commission européenne. Il est donc un outil essentiel mais complexe. De surcroît, le champ à couvrir s'est considérablement étendu au fil du temps.

Les critiques portent sur : un manque d'exhaustivité des données et à tout le moins un retard dans la mise à disposition de celles-ci, une crainte sur la fiabilité et la privatisation de certaines données, des difficultés à accéder aux données.

Le référentiel technique du SIE comprend des méthodologies de production (protocoles, prélèvements, analyses, mesures, ...), de traitement (indicateurs, modèles) et de diffusion des données, un référentiel des données et un système de gestion de la qualité sous la responsabilité de l'ONEMA. Le pilotage stratégique s'avère insuffisant pour cadrer et coordonner les activités des différents groupes techniques.

Les recueils de données sont effectués par une multitude d'organisations productrices de données ayant chacune leur histoire et leurs méthodes ; si les services de l'État ou de l'ONEMA assurent directement le recueil de certaines données, une grande partie des données est produite par d'autres opérateurs subventionnés par l'ONEMA ou les agences de l'eau ou par des prestataires ainsi que des collectivités locales.

La transmission des indicateurs de performance inclus dans les rapports des maires et présidents de communautés sur le prix et la qualité des services (RPQS) d'eau et d'assainissement est facultative et la saisie des données par l'État entre en conflit avec d'autres priorités.

Enfin, il faut signaler que la production de données en outre-mer pose un problème spécifique à cause du manque de personnel qualifié et de difficultés méthodologiques dans la mesure où certains référentiels établis pour l'Europe ne sont pas adaptés aux caractéristiques des milieux ultramarins.

Le SIE s'appuie sur des dizaines d'applications informatiques visant à administrer des données de référence, à gérer les données de connaissance (banques de données sur les usages, les pressions, les états, les réponses) et à les mettre à disposition (sites thématiques ou de bassin).

Sur l'ensemble des trois dernières années, trois quarts des outils attendus ont été livrés, souvent avec retard. Au vu de l'ampleur de la tâche, les moyens humains que l'ONEMA a été en mesure d'affecter au SIE ont été insuffisants pour respecter le calendrier prévu. L'appropriation des nouveaux outils par les usagers s'en ressent et suscite encore des inquiétudes nombreuses.

Par ailleurs, chaque agence diffuse tout ou partie des données concernant son territoire et les complète le cas échéant. Il en est de même des collectivités et des autres organismes tiers. Ce foisonnement de communications est largement redondant et entraîne la confusion sur les responsabilités.

MESURES PRECONISÉES

1- Se concentrer sur le modèle de base pour respecter les engagements communautaires

Le SIE couvre un champ très large qui porte sur des données exigées par des directives ou des règlements communautaires et par des politiques nationales mais également sur des données utiles à la mise en œuvre d'actions de portée plus locale ainsi que sur des actions de veille (exemple des résidus de médicaments) ou de connaissance patrimoniale (en matière de biodiversité par exemple). Il existe une forte pression pour augmenter la fréquence, le nombre de points de mesure et la nature des informations ce qui est hors de portée. Il faut instaurer le débat sur l'impact économique de cette « amélioration permanente » et sur sa pertinence, sinon le SIE risque de rester en devenir permanent engendrant de nombreuses frustrations. Il est indispensable de se concentrer sur un modèle de base ciblé en priorité sur les exigences des directives (DCE, DCSMM, nitrates,...) dont est sûr qu'il est respecté et mis en œuvre partout, rapidement et de manière homogène. Un audit du champ couvert par le SIE (réalisé par des agents publics) est indispensable ; il devrait être suivi par un audit (pouvant faire appel à une expertise privée) vérifiant l'adéquation des outils prévus aux ambitions affichées, éventuellement révisés à la baisse, tout au moins à court terme

2- Donner à l'ONEMA une responsabilité de chef de file du SNDE

Le SIE est un projet fédérateur dont la coordination est confiée à l'une des parties concernées, l'ONEMA, qui n'a aucune autorité sur les tiers producteurs de données, d'une part, et sur les utilisateurs des données, d'autre part. Il convient de renforcer le rôle de chef de file du dispositif de connaissance assuré par l'ONEMA. Il faut également systématiser la formalisation des relations entre l'ONEMA et les différents acteurs du SIE.

3- L'ONEMA doit pouvoir renforcer et stabiliser ses équipes insuffisantes face à l'ampleur de la tâche

Afin de pouvoir assumer pleinement la responsabilité qui lui est confiée, l'ONEMA doit pouvoir renforcer ses moyens sur le pilotage et l'animation du dispositif national de connaissance, sur le développement et la gestion opérationnelle des outils communs du SIE, ainsi que sur la valorisation et la mise à disposition des données. Sur les projets prioritaires, il faut s'assurer que les moyens affectés sont cohérents avec les délais annoncés et requis. De plus, il conviendra d'adopter des méthodes dites « agiles » pour réduire les délais de mise à disposition des outils. Tout ceci suppose d'adapter les profils de compétence et de donner à l'ONEMA la capacité de recruter au niveau adéquat ce qui nécessite en l'état une adaptation des statuts du personnel contractuel et leur augmentation en nombre.

4- Consolider le processus d'acquisition des données

La mise au point des processus pour garantir le délai minimum entre l'acquisition de la donnée et sa mise à disposition doit être considérée comme un projet en soi pour ce qui concerne les données d'observation. En matière de données produites pour d'autres besoins, lever les obstacles juridiques à la communication des données environnementales afin de permettre leur intégration dans le SIE (exemple des données contenues dans les déclarations effectuées pour le calcul des redevances des agences de l'eau ou dans les dossiers de police de l'eau). Enfin il est souhaitable que les besoins de connaissance nécessaires à la politique de l'eau soient intégrés en amont dans les programmes de la statistique publique (notamment en matière agricole).

5- Rendre obligatoire la transmission des indicateurs de performance des services et automatiser la chaîne

Afin de répondre au besoin de transparence exprimé par les usagers en matière de prix et de performances des services publics d'eau et d'assainissement, il conviendrait de donner force législative et réglementaire à l'obligation de transmission par voie électronique au SIE des indicateurs que les collectivités ont l'obligation de produire et diffuser (RPQS), obligation compensée par la possibilité d'éditer leur « rapport du maire » à partir des données transmises. La réduction du nombre de service d'eau allégerait cette charge grâce à de la mutualisation.

6- Rendre plus facile l'accès aux données

L'ergonomie des sites internet, grands publics notamment, doit être améliorée. Des indicateurs d'évaluation de l'efficacité de la politique de l'eau sont à diffuser sous une forme accessible aux non spécialistes. Une rationalisation de la valorisation et de la diffusion des données est à opérer afin de concentrer ce qui est d'intérêt communautaire et national et laisser au niveau des bassins uniquement ce qui concerne les informations utiles à la gestion locale.

7- Développer la politique qualité

Des dispositifs qualité existent sur certains aspects du SIE. Il convient de généraliser la démarche sur l'ensemble du processus avec un pilotage assuré à un niveau décisionnel. Cette politique s'appuiera sur le consortium AQUAREF et sur des audits réguliers auprès des opérateurs et des prestataires du SIE. Une attention particulière sera portée aux conditions de réalisation de la production de données par des prestataires et à leur encadrement. A ce titre, la procédure d'agrément des laboratoires d'analyse sera évaluée.

BENEFICES ATTENDUS

L'ensemble de ces mesures permettront de compléter le SIE et de l'alimenter plus efficacement. Cela devrait permettre une meilleure lisibilité, une qualité accrue et donc une confiance partagée.

De surcroît, ce progrès devrait contribuer à limiter les redondances de communication entre ONEMA, Agences de l'eau, collectivités ... et donc éviter des coûts inutiles.

DIFFICULTES DE MISE EN OEUVRE ESCOMPTEES

Les difficultés pour mettre en place ces mesures sont de deux natures.

En premier lieu, il risque d'être difficile de renforcer les moyens humains dans le cadre budgétaire actuel. Il pourrait en être de même de l'évolution du statut des contractuels de l'ONEMA en attente depuis plusieurs années et qui constitue un point de blocage sérieux.

Ensuite, la concentration sur l'essentiel, autrement dit la détermination de priorités, pourrait être mal interprétée si elle n'est pas accompagnée d'une réelle communication explicative.

11. Fiche : rendre les agences de l'eau plus efficaces au service des politiques de l'eau

Situation actuelle : les AE sont considérées comme des outils efficaces et compétents dans leurs domaines. Toutefois leur efficacité et leur champ d'action sont régulièrement questionnés⁶⁹ du fait des moyens importants dont elles disposent. La mesure 154 de la RGPP avait concerné la mutualisation d'une partie des moyens des agences de l'eau avec l'ONEMA. La question de leur organisation (les rassembler au sein d'un seul établissement public national ou regrouper les plus petites agences entre elles ou au sein d'autres agences - regrouper Artois-Picardie et Seine-Normandie) avait également été soulevée mais avait été abandonnée. Aujourd'hui, la mutualisation entre agences est effective dans certains domaines. Ces mutualisations ont créé ou induit des harmonisations de pratiques, source de plus grande efficacité et d'amélioration de l'exercice de la tutelle. Ces efforts de mutualisation méritent néanmoins d'être poursuivis. Dans le cadre de l'application des contraintes décidées au niveau gouvernemental en 2012 à la fois sur la réduction des frais de fonctionnement et sur la réduction des effectifs de la fonction publique, les Agences de l'eau ont conduit une analyse « budget-base-zéro » afin d'évaluer l'adéquation mission-moyens et de réaliser la répartition de la réduction des effectifs entre les établissements.

Principales mesures préconisées : les principales mesures préconisées relèvent tant de l'efficacité que de l'efficacité et concernent d'une part le champ de compétences des AE et d'autre part leur modes d'organisation et de fonctionnement. Ces deux sujets se cumulent.

Pour ce qui concerne le *champ de compétences* des AE, il est proposé de confier aux AE de nouveaux domaines d'intervention et d'élargir leur domaine actuel à la pression fiscale constante. Elles devront apporter à ces nouveaux champs tant leurs compétences techniques que des moyens financiers. Les domaines d'intervention à inclure sont :

- la prévention des inondations par la non aggravation des aléas,
- la protection des milieux marins dans les eaux territoriales,
- la gestion du domaine public fluvial (partie non transférable),
- la préservation de la biodiversité.

La prévention des inondations :

La mise en œuvre de la directive inondations va se traduire par l'adoption en 2015, simultanément aux nouveaux SDAGE, des plans de gestion des risques inondations (PGRI), qui vont définir par bassin les objectifs de réduction des dommages potentiels (pour la santé humaine, l'activité économique, l'environnement et le patrimoine naturel) et les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs. Toutes les sources d'inondation sont concernées : ruissellement, débordement de cours d'eau, remontée de nappes, submersion marine.

Le PGRI et le SDAGE sont interfacés puisque le volet inondations du SDAGE, recentré sur les aspects liés au bon fonctionnement des milieux aquatiques, et donc à la non aggravation de l'aléa, intègre le PGRI.

La maîtrise d'ouvrage des actions liées aux phénomènes doit s'exercer à des échelles géographiques pertinentes respectant les échelles de fonctionnement des milieux (le bassin versant pour le débordement de cours d'eau ; la cellule hydrosédimentaire sur le littoral ...). Des actions d'animation et de communication sont nécessaires pour assurer la cohérence des interventions pour gérer

⁶⁹Rapport 2012 de l'IGF sur l'État et ses opérateurs ; rapport 2013 du conseil des prélèvements obligatoires.

l'inondation, tant au niveau de l'aléa, que de la réduction de vulnérabilité (maintien en l'état des ouvrages de protection, diminution de la vulnérabilité des aménagements urbains...) qui s'exerce davantage à l'échelle du bassin de vie. Ces actions s'adressent aux mêmes acteurs que les actions de gestion des milieux aquatiques d'une part ou de gestion des réseaux d'assainissement d'autre part. Une complémentarité et une mutualisation des actions sont souhaitables.

Ainsi, les programmes des agences de l'eau pourraient-ils financer :

- le pluvial, volet quantitatif, car la connexion avec l'assainissement est dans une relation de cause à effet directe et que les effets de l'un sur l'autre peuvent être très négatifs. De plus, le financement est également à la charge des collectivités locales ou de leur groupement, les services compétents sont les mêmes, les outils, méthodes et expertises à mettre en œuvre sont identiques ;
- la réduction des écoulements à la source (y compris en zone rurale) ;
- le maintien ou le rétablissement des champs d'expansion des crues y compris la rétention dynamique ;
- des actions d'animation/formation/communication, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre des PGRI et plus généralement de la directive inondations (animation et études de stratégies locales de gestion des risques d'inondation ou mise à jour des cartographies par exemple).

Les actions soutenues par les AE pourraient ainsi compléter les montants consacrés à ce risque sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dénommé « fonds Barnier ». Celui-ci continuerait à financer les actions destinées à réduire la vulnérabilité des zones habitables notamment par les travaux d'endiguements, l'acquisition ou la modification de biens exposés dans des zones à risques .

La préservation des milieux marins dans les eaux territoriales

Les eaux territoriales sont concernées simultanément par les directives des eaux continentales (DCE) et des eaux marines (DCSMM). Il est de plus avéré que les pollutions du littoral sont à 80% des pollutions d'origine terrestre et le lien avec le travail des AE dans les bassins est donc direct. Les compétences des agences de l'eau pourraient donc être élargies en respectant les compétences du Conservatoire du littoral et de l'agence des aires marines protégées (AAMP) telles qu'elles ont été fixées par la loi et pourraient être redéfinies par elle si besoin était. Les AE pourraient par exemple contribuer au financement des plans d'action des milieux marins dans les eaux territoriales et des aires marines protégées situées à proximité du rivage.

Par ailleurs, les actions « douces » concernant les lagunes, les estuaires ou la gestion du trait de côte (y compris rechargement de plages et de dunes) sont directement associées à la gestion des zones humides et des écosystèmes littoraux. Les actions liées au littoral (dans la limite des eaux territoriales) concernent toutes les AE sauf l'agence Rhin-Meuse.

La gestion du domaine public fluvial non déclassable et non transférable

Cet élargissement des compétences devrait être précédé de la définition précise des objectifs à atteindre et de la responsabilité des acteurs en jeu tant le sujet a souffert d'un sous investissement au cours des dernières années. . Une participation accrue au cofinancement de l'entretien et de la gestion du DPF par les Agences de l'eau accompagne leur responsabilité actuelle en matière de continuité écologique des cours d'eau. Cela ne dispense pas cependant d'une réflexion approfondie sur la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage.

La préservation de la biodiversité

La biodiversité dans sa dimension aquatique ou humide fait également partie des compétences des AE au titre, notamment, de l'atteinte des objectifs DCE. A titre d'exemple, l'AE RMC dépense d'ores et déjà 11% de son budget total (tous domaines confondus) sur des sujets de biodiversité comme le reméandrage ou la continuité écologique, liés aux objectifs DCE⁷⁰. La question de l'élargissement du financement des actions liées à la biodiversité non directement liées à l'eau n'a pas été envisagée par l'équipe opérationnelle.

L'ensemble de ces interventions seraient imputées sur le domaine 3 des programmes d'intervention (750M€ par an) et éventuellement sur une réduction des montants consacrés au domaine 2. Si nécessaire, la question des montants consacrés aux actions de solidarité urbain-rural devra être reconsidérée, notamment lorsque ce dispositif conduit à financer des actions non éligibles ailleurs. La question d'une modification du champ des redevances pour financer ces nouvelles actions, même à montant global des programmes inchangé, devra être posée : par exemple, le paiement des redevances de pollution par les ports

Dans ce cadre, une réduction du montant des 10ème programmes, au-delà du prélèvement exceptionnel de 210 millions d'euros réalisés sur leurs fonds de roulement pour 2014, n'apparaît pas souhaitable dans le cadre de cet élargissement des missions.

- Pour ce qui concerne *l'organisation et le fonctionnement des AE* deux types d'action sont proposés :
 - renforcer la mutualisation et la rationalisation des fonctions.

Ce mouvement a déjà été largement amorcé, notamment dans le domaine des systèmes d'information, de la paye (à partir de 2014) et des redevances . Trois redevances sont d'ores et déjà gérées par une AE au profit des autres : la redevance élevage (LB), pollutions diffuses (AP) et protection des milieux aquatiques (AG). Ces mutualisations ont permis des gains d'ETP mais aussi ont créé ou induit des harmonisations de pratiques. D'autres mutualisations -à périmètre administratif et juridique inchangé- sont sans doute possibles. Toutefois il semble qu'elles ne sauraient désormais être source d'économies très substantielles.

C'est pourquoi d'autres schémas organisationnels sont envisageables, de deux natures différentes mais conciliables : le regroupement des 6 agences dans un seul EP avec l'ONEMA, disposant de la personnalité juridique, et présent, à travers des délégations, dans les bassins. Les 7 comités de bassins demeurerait inchangés, de même que l'ensemble du dispositif du « parlement de l'eau » et des outils mis en place. Les gains d'efficacité seraient alors à trouver surtout dans les fonctions support : RH, finances, communication... L'équipe opérationnelle ne privilégie pas cette solution tant elle engendrerait de résistances de la part des parties prenantes dans les comités de bassin et parmi les personnels. Le deuxième schéma concerne le regroupement des agences les moins importantes, Artois Picardie et Rhin Meuse, soit entre elles ce qui créerait une agence « mer du Nord », soit en les rattachant (ou Artois Picardie « seulement ») à l'agence Seine Normandie. Si la baisse des effectifs et l'augmentation des missions rendaient nécessaires des gains de frais de structure, ces solutions devraient être envisagées et nécessiteraient dans tous les cas une étude complémentaire de faisabilité⁷¹.

⁷⁰ L'agence souhaite rétablir la libre circulation des poissons et des graviers sur 600 seuils et barrages en travers des cours d'eau ainsi que restaurer 100 km de rivières et 10.000 hectares de zones humides

⁷¹ L'étude BBZ réalisée en 2013 pour les Agences de l'eau conclue que les besoins d'emplois des établissements sont supérieurs aux plafonds d'emplois actuels, et ne donne que peu de marges de manœuvre pour les réductions d'effectifs d'ores et déjà programmées (2014-2015). Les besoins d'emplois identifiés pour le 10ème programme concernent principalement les actions de terrain. L'étude fait ressortir les activités sur lesquelles chaque agence peut réaliser des

- améliorer la mutualisation des données et des savoirs faire

La mutualisation des informations et des bonnes pratiques sous forme de banque d'informations, est un facteur d'efficacité et d'efficience à plusieurs niveaux :

- . d'une part elle permet aux agents des AE de gagner du temps et d'avoir très rapidement des ordres de grandeur fiables du coût des ouvrages ;
- . d'autre part elle permet d'offrir aux responsables des collectivités locales des données fiables qui leur permettent de disposer d'outils permettant une meilleure maîtrise d'ouvrage ;
- . enfin, elle permet d'enrichir l'expertise et la connaissance technique autour des données de l'eau, dont les petites communes seraient, entre autres, bénéficiaires mais également l'ensemble des acteurs du monde de l'eau qui est un des secteurs industriels français les plus performants et notamment à l'exportation.

Le recours à cette banque d'informations devait être obligatoire et son usage contraignant dans des délais courts. Au demeurant la mise en place d'outils de rapportage communs aux 6 AE pour la préparation du 10^e programme (maquette et indicateurs identiques...) ainsi que le rapportage commun pour la Commission européenne⁷² témoigne que ce type de démarche a déjà eu lieu, est possible et fructueuse. De plus elle est un facteur important pour l'exercice de la tutelle. Enfin, si cette mutualisation serait plus facile à mettre en place dans le cadre d'un seul établissement public, il peut néanmoins être mis en place par une AE pour le compte des autres.

Bénéfices attendus : les bénéfices attendus sont de nature et de terme variés : il s'agit de mieux prendre en compte des domaines insuffisamment soutenus jusqu'à présent et qui concourent au bon état des masses d'eau en France et donc au respect des objectifs de la DCE. Il s'agit aussi de mettre en place des mesures nécessaires à l'atteinte d'objectifs liés à d'autres directives communautaires liées à l'eau (inondations, stratégie des milieux marins). Ils tendent à un meilleur usage des moyens et des ressources mis à la disposition des agences tout en respectant le système tel qu'il a été bâti et donne satisfaction dans son ensemble.

Difficultés de mise en œuvre escomptées : les difficultés escomptées sont essentiellement d'ordre politique et juridique. La politique de l'eau a toujours été très débattue dans le champ public et les collectivités locales sont très attentives à leur place dans le système tel qu'il a été mis en place depuis un demi-siècle. Ces difficultés sont à anticiper surtout si le cadre juridique et/ou géographique des AE était modifié. Sur le plan juridique, la modification des compétences des AE devrait faire l'objet de dispositions législatives nouvelles.

En tout état de cause, une mission d'évaluation devrait intervenir rapidement pour expertiser tant les aspects juridiques et organisationnels que financiers de ces propositions.

gains d'optimisation. Elle permet par ailleurs d'identifier le degré de prise en charge, varié, de certaines thématiques en fonction des bassins. Néanmoins, l'étude démontre également que les charges liées aux fonctions transversales sont d'ores et déjà optimisées dans tous les établissements, ne laissant que peu de gains potentiels. Deux Agences apparaissent particulièrement sous dotées en matière d'effectifs (AE Adour-Garonne et AE Loire-Bretagne). Le choix de la tutelle est donc de faire porter la réduction d'effectifs davantage sur certains établissements (Agences de l'eau Artois-Picardie, Rhin-Meuse et Seine-Normandie) dans l'objectif de rééquilibrer les ressources entre les établissements. L'équipe opérationnelle n'a pas pu expertiser cette étude.

⁷²portant sur l'exécution du régime cadre des aides d'État N 316/2009 versées par les agences de l'eau en faveur de la protection de l'environnement.

12. Fiche : assurer le service public dans la durée en confortant les métiers et les compétences et en favorisant la mobilité

Situation actuelle : problématique

Nécessité de gains d'efficacité et de redéploiement de moyens financiers et humains, avec l'élargissement des missions des agences de l'eau ; il s'agit de conforter et favoriser l'émergence de nouveaux métiers (animation territoriale).

Besoin de compétences techniques dans les services

La mobilité entre les différents établissements publics (les 6 agences de l'eau et l'ONEMA) et entre établissements publics et services déconcentrés de l'État serait souhaitable. Elle se heurte, entre autres, aux contraintes liées à l'application de la LOLF (plafonds d'emplois, masse salariale, statut de la mise à disposition en cas de mobilité ce qui bloque le poste de l'EP émetteur, compteurs entre ministères) et à certains statuts. Pas de détachement possible pour les contractuels des EP, statut des contractuels non compatibles entre les AE d'une part et l'ONEMA d'autre part.

La diminution importante des effectifs des opérateurs ⁷³ décidée pour le triennal 2013-2015 ⁷⁴ risque de gêner les évolutions de métiers et de compétences, ces diminutions de poste pouvant excéder localement les départs en retraite et donc bloquer toute possibilité de recrutement. De même, la diminution des effectifs ⁷⁵ à l'ONEMA impacte les activités de police.

Principales mesures préconisées

- maintien des compétences techniques

Disposer, maintenir et gérer les compétences nécessaires notamment des spécialistes : selon le scénario, nécessité d'une adaptation des statuts du personnel contractuel, notamment à l'ONEMA ; possibilité de CDD 3 ans pour des projets spécialisés (SIE ...) ;

Adopter un plan prévisionnel des effectifs et des compétences (couplé à la fixation des objectifs tous les 6 ans), en raisonnant en coûts complets pour arbitrer entre renforcement des actions de police et de contrôle (moyens humains publics) et actions préventives ou correctives incitatives ⁷⁶ entre régie et sous-traitance pour les actions conduites par l'État et ses EP ;

Fixer des objectifs de formation aux personnels en place pour se repositionner en termes de métiers ; bâtir des parcours qualifiants en partenariat avec les universités en ciblant certaines formations ; aller vers la mise en place de contrats personnalisés de formation avec engagement des parties prenantes pour libérer du temps pour la formation et faire en sorte qu'une fois formé l'agent reste dans les services un laps de temps minimum (ce qui suppose une prise en compte de ces formations dans le déroulement de carrières).

⁷³ 2,5 % par an ; les départs naturels en retraite sont estimés à environ 2/3 des réductions d'emplois, avec des situations contrastées selon les AE.

⁷⁴ 2,5 % par an ; les départs naturels en retraite sont estimés à environ 2/3 des réductions d'emplois, avec des situations contrastées selon les AE.

⁷⁵ La diminution du plafond d'emploi se traduit par une baisse des effectifs de police par une conséquence des effets cumulés de la pyramide des âges, de l'organisation territoriale et des choix internes de l'établissement.

⁷⁶ Le coût de la police judiciaire (assuré par l'ONEMA) est de environ 1 % du coût des actions incitatives (20M € pour 2 Md€).

- **favoriser la mobilité**

Le décloisonnement passe par plusieurs solutions : mobilité entre les établissements publics par harmonisation des statuts des contractuels, ouvrir la possibilité de détachement (et pas seulement de mise à disposition) des contractuels vers d'autres EP ou services de l'État, révision de la liste des métiers nécessitant le recours à des contractuels (CDD ou CDI), possibilité d'intégration dans un corps de fonctionnaires (permettrait la mobilité entre EP et services de l'État).

La question de la diminution du nombre d'ETP des établissements publics financés uniquement par des ressources affectées et ne pesant donc pas sur les finances de l'État mériterait d'être mise en relation avec les risques financiers liés à une condamnation par suite d'une insuffisante mise en œuvre des directives européennes. Il serait souhaitable que la diminution des ETP permette néanmoins des mobilités et un taux d'embauche suffisant pour assurer le renouvellement des compétences, notamment dans le cas d'un élargissement des thématiques traitées par ces établissements publics⁷⁷.

Bénéfices attendus

- Disposer de façon pérenne au sein des services de l'État et de ses établissements publics de capacités d'analyse pertinentes pour ses missions techniques et régaliennes.

Difficultés de mise en œuvre escomptées

remise en cause des orientations récemment décidées sur les plafonds d'emploi.

Nécessité d'un dialogue social renforcé pour accompagner les nécessaires évolutions des métiers.

⁷⁷Tous les membres de l'équipe ne partagent pas ce point de vue.

Annexes

Table des matières

Annexes.....	77
. 1... Lettre de mission.....	79
.2... Liste des personnes rencontrées (lors des deux phases)	83
.3... Contributions reçues.....	91
.4... Glossaire des acronymes.....	93



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

La ministre

Paris, le 21 FEV. 2013

Madame,

Le Comité Interministériel de Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 a décidé de lancer l'évaluation de quarante « politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux et opérateurs), pour construire une vision collective des enjeux, des finalités, et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique ».

Ces évaluations partenariales ont deux objectifs :

- établir une vision partagée de la politique menée et apprécier son efficacité sur la base de critères explicites, ce qui conduit à réaliser dans une première phase de la démarche un diagnostic de la politique ;
- redéfinir cette politique pour construire une vision collective, et exprimer des priorités et une cohérence entre moyens et objectifs, et définir les conditions de son efficacité. Des scénarii sont donc élaborés comme base de réflexion sur les réformes à engager.

Dans ce cadre, la politique de l'eau sera évaluée dès janvier 2013. Le Premier ministre m'a confié le pilotage de cette évaluation. Une évaluation similaire relative à la police de l'environnement, et donc notamment de la police de l'eau, sera conduite à partir du 2ème trimestre 2013 et viendra compléter la démarche. Une évaluation de la politique maritime sera également conduite.

.../...

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Présidente de la Commission Permanente des Ressources Naturelles
Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
Tour Pascal B
92055 – PARIS la DÉFENSE Cedex

La politique de l'eau se décline par bassin hydrographique, sur la base des orientations nationales fixées par les textes communautaires, et les lois et règlements pris pour leur application. Cette déclinaison est débattue dans des comités de bassin regroupant l'ensemble des acteurs de l'eau (collectivités locales, services de l'Etat, forces économiques et sociales – représentants des usagers domestiques, des industriels, des agriculteurs, et autres professions ou usagers). La politique de l'eau est donc fortement partenariale.

Plus précisément, c'est la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) qui fixe les principes et objectifs de la politique de l'eau communautaire. La loi de transposition du 21 avril 2004 et la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 en ont transposé les principes en droit national, et la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé l'ambition d'atteindre le bon état écologique pour 2/3 des masses d'eau de surface en 2015.

La France a mis en œuvre des outils pour atteindre cet objectif de bon état des masses d'eau. Les Schéma Directeurs et d'Aménagement et de gestion des Eaux (SDAGE) des 12 bassins de métropole et d'outre-mer, adoptés par les Comités de bassin, déclinent l'objectif d'atteinte du bon état. Les actions à entreprendre pour atteindre ces objectifs sont identifiées dans les programmes de mesures accompagnant ces SDAGE. Les projets des maîtres d'ouvrage (collectivités locales, acteurs économiques, agriculteurs...) permettant la mise en œuvre des actions sont cofinancés par les programmes des Agences de l'eau. Pour ce faire, les Agences de l'eau collectent des redevances auprès des usagers, la politique de l'eau disposant ainsi d'une ressource affectée. Les 10èmes programmes d'intervention des Agences de l'eau pour la période 2013-2017 ont été adoptés fin 2012.

Le travail de mise en œuvre de la DCE est continu avec des cycles de 6 années. Ainsi, SDAGE et programmes de mesure doivent être révisés d'ici décembre 2015. Les travaux de révision vont débuter dès 2013 pour aboutir à un projet en juin 2014 avant consultation du public. Cette révision doit redéfinir les objectifs de bon état et les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre pour la période 2016-2021. En termes de calendrier, la démarche d'évaluation de la politique de l'eau s'inscrit donc dans le cadre de la révision des SDAGE et de la préparation de l'état des lieux des masses d'eau. Ces éléments vont apporter des informations utiles pour l'établissement du diagnostic.

La directive cadre sur l'eau constitue l'enjeu majeur de la politique de l'eau depuis 10 ans et pour les 17 années à venir. La conformité du dispositif français de mise en œuvre a été soulignée par la Commission dans le cadre de sa récente communication « Blueprint », analysant la mise en œuvre de la DCE dans les différents Etats membres. Elle s'est conclue positivement pour la France, en particulier sur les aspects de gestion par bassin, de recouvrement des coûts, d'organisation générale de la planification et de l'inspection. Aujourd'hui, 18 contentieux sont en instruction à la Cour de Justice des Communautés européennes mais aucun ne concerne la France.

.../..

Néanmoins, les difficultés que rencontrera la France dans l'atteinte du bon état des eaux nécessitent une analyse approfondie et la proposition de solutions opérationnelles : constat du maintien d'un haut niveau de pollutions diffuses, notamment d'origine agricole (nitrates, pesticides), insuffisance d'une maîtrise d'ouvrage constituée au niveau local en raison de l'éparpillement des compétences entre les collectivités et l'Etat, restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau insuffisamment mise en œuvre.

De là découle l'opportunité de la réalisation d'une démarche d'évaluation de la politique de l'eau afin d'une part de redéfinir des objectifs de bon état des masses d'eau réalistes tout en restant conformes à la DCE, et d'autre part d'améliorer la capacité des acteurs à résoudre les problèmes entraînant le déclassement des masses d'eau (pollutions diffuses agricoles, rétablissement de la continuité écologique des cours d'eau notamment). Les propositions devront s'inscrire dans le respect des objectifs de redressement des finances publiques qui imposent d'améliorer l'efficacité de nos politiques, sans en accroître les moyens.

Je souhaite vous désigner comme responsable opérationnelle de cette politique d'évaluation. Vous vous appuyerez sur des agents d'autres corps de contrôle et d'inspection directement concernés par la politique de l'eau comme le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture, et des Espaces Ruraux, l'Inspection Générale des Finances, l'Inspection Générale de l'Administration et le Conseil Général de l'Economie, de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies. J'ai par ailleurs désigné le directeur de l'eau et de la biodiversité comme coordinateur de cette évaluation. Vous pourrez lui rendre compte des éventuelles difficultés rencontrées. Enfin, l'ensemble des services de mon ministère se tiennent à votre disposition pour faciliter l'exercice de votre mission.

Les démarches d'évaluation décidées dans le cadre du CIMAP s'inscrivent dans une logique partenariale. Un comité de pilotage de l'évaluation de la politique de l'eau composé des différents partenaires de la politique de l'eau est donc installé et placé sous ma présidence. Vous trouverez le détail de sa composition en annexe à la présente lettre de mission.

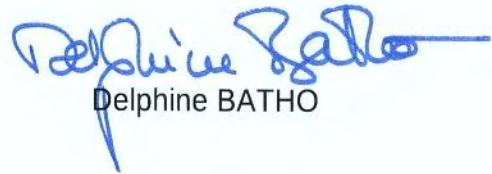
Vous conduirez les travaux de diagnostic prospectif de façon partenariale. Il vous appartient de procéder à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires. Le Comité national de l'eau pourra être consulté comme instance de concertation de la politique de l'eau. Des premiers éléments de diagnostic devront m'être remis avant le 10 mars 2013 pour que je puisse en faire part au prochain CIMAP.

Vous veillerez à assurer la cohérence d'ensemble des diverses missions, notamment parlementaires, portant sur la politique de l'eau conduite parallèlement à vos travaux, telle que celle que le Premier ministre a confié au député Michel Lesage sur l'évaluation de la politique de l'eau pendant le premier semestre. De même, le CGEDD s'est vu confier une mission d'évaluation du bilan à mi-parcours des SDAGE et des programmes de mesures associés qui sera précieux pour votre démarche.

.../..

Vos travaux devront comprendre un rapport analytique et un rapport opérationnel tels que prévus par le cadrage interministériel des évaluations des politiques publiques. Je souhaite que la Conférence environnementale de septembre 2013 se penche sur la politique de l'eau afin d'éclairer les décisions à prendre sur la base des conclusions qui devront m'être remises avant le 1^{er} juillet 2013, délai de rigueur.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Delphine BATHO

.2... Liste des personnes rencontrées (lors des deux phases)

1) Liste des personnes auditionnées

MEDDE

Direction de l'eau et de la biodiversité

Laurent Roy – directeur de l'eau et de la biodiversité

Agnès Vince – sous-directrice du littoral et des milieux marins

Claire Grisez – sous-directrice de la protection et de la gestion des ressources en eau

Virginie Dumoulin – sous-directrice de l'action territoriale et de la législation eau et matières premières

Jean-Pierre Rideau – sous-directeur adjoint de l'action territoriale et de la législation eau et matières premières

Jacques Sironneau – chef du bureau de la législation de l'eau

Emmanuel Steinmann – adjoint à la chef du bureau de la planification et de l'économie de l'eau, chargé de la coordination de la planification DCE

Thomas Petitguyot – chef du bureau des milieux aquatiques

Claire-Cécile Garnier – adjointe au chef du bureau des milieux aquatiques

Michel Bialka – chargé de mission systèmes d'information

Michel Ripoché - adjoint au chef du bureau des polices eau et nature, chef de projet des applications informatiques pour la police de l'eau

Nicolas Rouyer – chef de la coordination internationale et communautaire

Xavier De Lacaze – chargé de mission eau et changement climatique

Edwige Duclay – chef du bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles

Clément Jaubertie – chargé de mission agriculture et directive cadre sur l'eau

Philippe Jannot – chargé de mission nitrates et phosphore agricole

Julie Percelay – adjointe à la chef du bureau des milieux marins

Astrid Thomas-Bourgneuf – chargée d'études sur la qualité des eaux littorales et le suivi de l'impact des activités humaines

Direction générale de la prévention des risques

Mathias Pieyre – chef du bureau de la nomenclature, des émissions industrielles et des pollutions des eaux

Direction générale de l'énergie et du climat

Sylvain Mondon – Observatoire national sur les effets du changement climatique

Bertrand Reyssset et Jérôme Duvernoy – chargés de mission au service climat et efficacité énergétique

Direction de la pêche maritime et de l'aquaculture

Cécile Bigot – directrice de la pêche maritime et de l'aquaculture

Christophe Chassande – directeur-adjoint de la pêche maritime et de l'aquaculture

Olivier Cunin – adjoint à la sous-directrice de l'aquaculture et de l'économie des pêches

Commissariat général au développement durable

Jean-Philippe Torterotot – adjoint au directeur de la recherche et de l'innovation

Claire Hubert – cheffe du service de la recherche

Olivier Bommelaer _ économiste

Jérémy Devaux – Service des observations et des statistiques

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Philippe Quèvremont – membre permanent, CPRN

Étienne Lefèbvre – membre permanent, CPRN

Jean-Jacques Lafitte, membre permanent, CPRN

Mauricette Steinfeldt – membre permanent, CPRN

Armelle de Ribier – membre permanent, CPRN

Yves Morin – membre permanent, section 2

Philippe Boiret _ membre permanent, section 5

Inspection générale des affaires maritimes

Jean-Marie Suche _ inspecteur général

Services territoriaux

Jean-Pierre Lestoile – directeur départemental des territoires de Savoie, animateur de l'atelier environnement des DDT _ correspondant de la DEB

Marc Tisseyre – DDT de Tarn-et-Garonne

Gabrielle Fournier – DDT des Alpes de Haute-Provence

MASS

Direction générale de la santé

Charles Saout – sous-directeur adjoint de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation

Yannick Pavageau – adjoint au chef du bureau de l'eau

MAAF

Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires

Coralie Noël – sous-directrice de la biomasse et de l'environnement

Rosine Travers – chef du bureau des sols et de l'eau

Direction générale de l'alimentation

Frédéric Vey – chef du bureau de la surveillance biologique du territoire

MI

Direction générale des collectivités locales

Stanislas Bourron - sous-directeur de Compétences et Institutions locales (CIL)

Mathieu Duhamel - chef du bureau des services publics locaux (CIL)

MINEFI

Direction du budget

Yoann Barbésol – chef du bureau du développement durable

MOM

Marc Del Grande – sous-directeur du service des politiques publiques

Cédric Loret – chef du département de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables

Lætitia Lefaure – chargée de mission eau, déchets

ONEMA

Luc Abbadie – président du conseil scientifique de l'ONEMA

François Lacroix – directeur général adjoint

René Lalement – directeur de la connaissance et de l'information sur l'eau

Alexis Delaunay – directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale

Isabelle Vial – adjointe au chef du département de la connaissance des milieux et des usages

Christian Jourdan – chef du département la coordination du Système de l'information sur l'eau

Laurent Coudercy – adjoint au chef du département la coordination du Système de l'information sur l'eau

Bernard Le Guennec – chargé de mission solidarité Outre-mer et Corse

Éric Bréjoux – directeur de projet de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement

Thierry Peyrin – responsable informatique pour l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement

Office international de l'eau

Jean-François Donzier – directeur de l'OIEAU

Instances de bassin et agences de l'eau

Bassin Adour-Garonne

Bruno Cinotti – directeur général adjoint de l'agence de l'eau, directeur général par intérim

Bassin Artois-Picardie

Olivier Thibault – directeur général de l'agence de l'eau Artois-Picardie

Pierre Marien – directeur général adjoint

Bassin Loire-Bretagne

Serge Lepeltier – Président du comité de bassin Loire-Bretagne

Noël Mathieu – directeur général de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Pierre-Étienne Bisch – Préfet de la région du Centre, préfet du bassin Loire-Bretagne

Nicolas Forray _ DREAL de bassin

Bassin Rhin-Meuse

Claude Gaillard – président du comité de bassin Rhin-Meuse

Christian Eckert – vice-président du comité de bassin Rhin-Meuse

Paul Michelet – directeur général de l'agence de l'eau Rhin-Meuse

Bassin Rhône-Méditerranée et Corse

Michel Dantin – Président du comité de bassin Rhône-Méditerranée

Martin Guespereau – directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse

Bassin Seine-Normandie

André Santini – Président du comité de bassin Seine-Normandie

Jean Daubigny _ Préfet de région d'Île-de-France, préfet de Paris, préfet Coordonnateur de bassin Seine Normandie

Michèle Rousseau – directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie

Marc Collet _ directeur délégué

Marie-Dominique Monbrun - directrice de l'eau, des milieux aquatiques et de l'agriculture.

Bassin Guyane

Serge Bafau – Président du comité de bassin Guyane

Clara Nicolas – directrice générale de l'office de l'eau Guyane

Myriam Inimod – office de l'eau

Bassin Guadeloupe

Amelius Hernandez – Président du comité de bassin

Bernard Lubeth – Directeur général de l'office de l'eau

Bassin Martinique

Daniel Chomet – Président du comité de bassin Martinique

Jeanne Defoi – Directrice générale de l'office de l'eau Martinique

Jean-Louis Vernier – DEAL adjoint

Bassin Mayotte

Ibrahim Boinahery – Président du comité de bassin Mayotte

Bassin Réunion

Gilbert Sam-Yin-Yang – Directeur général de l'office de l'eau

Bruno Mamindy-Pajany – membre du Comité de bassin

Instances européennes

Thierry Davy – représentant des agences de l'eau à Bruxelles

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Alexis Dutertre – représentant permanent adjoint

Direction générale de l'environnement de la Commission européenne

Peter Gammeltoft et Jorge Rodriguez – unité directive cadre sur l'eau

Pia Buccela – unité nature et agriculture

Michael Hammel – unité nitrates

Joachim d'Eugenio – unité ERU, Baignade, stratégie marine

OCDE

Aziza Akhmouch – programme de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau

Xavier Leflaive – direction de l'environnement

Céline Kauffmann – experte des questions de régulation et participation du secteur privé dans le secteur de l'eau

Julien Hardelin – direction de l'agriculture et du commerce

Claire Charbit – chef adjointe, division des politiques de développement régional (experte en décentralisation)

Parlementaires en mission

Michel Lesage – député des Côtes-d'Armor, en charge de la mission sur l'évaluation de la politique de l'eau

Philippe Martin – député du Gers, en charge de la mission sur la gestion quantitative de l'eau en agriculture

Personnes qualifiées

Philippe Billet – professeur agrégé de droit public à l'Université de Jean Moulin Lyon 3

Jean-Marc Février – avocat et professeur agrégé de droit public à l'Université de Perpignan

Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)

Igor Semo _ directeur des relations extérieures de la FP2E

Tristan Mathieu _ délégué Général de la FP2E

Dominique Gatel _ directeur des relations institutionnelles à Veolia Eau

Fédération des professionnels de l'ingénierie (SYNTEC-INGÉNIERIE)

Mme Leverger – déléguée générale

Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE)

Pierre-Alain Roche – Président de l'association

Association française des établissements publics territoriaux de bassin (AFEPTB)

Daniel Marcovitch – Président de l'association

Catherine Gremillet – Directrice de l'association

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

Michel Desmars – Chef du département de l'eau et de l'assainissement

Mme Potier – chargée de mission assainissement

Association des Régions de France (ARF)

André Lefebvre – conseiller régional de Bourgogne, animateur du groupe de travail « eau et agriculture » de l'ARF

Association des Maires de France

René Régnault – Président de l'association départementale des maires de Côtes-d'Armor

Pauline Delaère-Papin – Conseillère technique à la mission du développement durable

Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

Didier Marteau _ président de la chambre d'agriculture de l'Aube, président de la commission environnement de l'APCA

Floriane Di Franco – chargée de mission eau

France Nature Environnement

Bernard Rousseau - pilote du pôle Ressources en eau et milieux naturels aquatiques de FNE

Société des agriculteurs de France (SAF)

Marie Delefortrie – secrétaire générale

Carole Hernandez Zakine – responsable du pôle réflexion, en charge des dossiers environnement

Confédération paysanne

Josian Palach – élu du secrétariat national

Suzie Guichard – responsable du pôle agriculture et environnement

Union Fédérale de l'Environnement, des Territoires, des Autoroutes et de la Mer (UFETAM-CFDT)

Hubert Lebreton – secrétaire général

Freddy Hervochon – secrétaire général adjoint

Pierre Prod'homme – secrétaire section AELB

Syndicat National de l'Environnement (SNE-FSU)

Patrick Saint-Léger – secrétaire de la branche eau et milieux aquatique

Daniel Gascard – membre du bureau national

Comité national de la conchyliculture

Goulven Brest _ président du CNC

Sébastien Chantereau – économiste

Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture

Marc Lamothe _ président

Marine Levadoux _ responsable technique

Cooperl Arc Atlantique

Patrice Drillet – vice-président de COOPERL

Bertrand Convers – responsable environnement

2) Liste des participants rencontrés aux réunions du groupe de travail du Comité national de l'eau sur l'évaluation de la politique de l'eau

Henri Tandonnet – Sénateur du Lot-et-Garonne

Pascal Bonnetain – Mairie de Labastide-de-Virac

Georges Dantin – représentant des sports nautiques (FFCK)

Michel Desmars – fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

André Lefebvre – Conseil régional de Bourgogne

Daniel Marcovitch, Gérard Seimbille, Catherine Gremillet – AFEPTB

Tristan Mathieu – délégué général de la FP2E

Serges Deslandes, Michel Pontier, Didier Marteau, Floriane Di Franco – Chambres d'agriculture

Jacques Oudin – Conseil général Vendée

Marc Lamothe, Marine Levadoux _ Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture

Pierre-Alain Roche – ASTEE

Bernard Rousseau, François-Marie Pellerin – France Nature Environnement (FNE)

Michèle Rousseau – directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie

Hamid Oumoussa – directeur général de la fédération nationale de la pêche en France (FNPF)

Jean-Luc Touly – conseil régional d'Île-de-France

Frédéric Tricot _ président de syndicat intercommunal (SieraVL), membre de l'AELB

Pauline Delaere _ association des maires de France

Anne Behloui et Florian Masseube _ CGPME

Xavier Ursat, Frank Darthou – EDF

Dorothée Quickert-Menzel, Claude Reveillaut – association de consommateur (CLCV)

Michel Lesage – député des Côtes d’Armor, parlementaire en mission sur l’évaluation de la politique de l’eau

**3) Listes des participants aux débats CGEDD/CGAAER sur la politique de l’eau au Collège
« Gestion intégrée de l’eau »**

CGAAER :

Alain Bauché

Denis Baudequin

Jean-Jacques Bénézit

Roland Commandré

Patrick Hurand

Alain Monnier

CGEDD :

Philippe Boiret

Armelle de Ribier

Marie-Laure Garcin

Laurent Fayein

Pascale Humbert

Jean-Jacques Lafitte

Philippe Lagauterie

Patrick Lavarde

Étienne Lefebvre

Anne-Marie Levraut

Philippe Quèvremont

Denis Payen

Rémi Velluet

Direction de l’eau et de la biodiversité :

Claire Grisez – sous-directrice de la protection et de la gestion des ressources

Emmanuel Morice – adjoint au chef de bureau GR1

MAAF :

Valérie Maquere (DGPAAT/BSE)

Jean-Claude Vial (IG Bassin Seine-Normandie)

4) Représentants syndicaux reçus par la responsable opérationnelle et le Directeur de l’eau et de la biodiversité le 2 juillet 2013

Fédération Solidaires Environnement :

Denis Herrmann

Laurent Pidancet

UNSA Écologie

Isabelle Viallat

Rémy Ronvel

SNE-FSU

Patrick Saint-Léger

Alain Sigot

Julie Lefrançois

Daniel Gascard

CFDT

Freddy Hervochon

Mohamed Adouane

Pierre Prod'homme

Jean Lalanne

CGT

Laurent Guyon

Elisabeth Lesage

Vincent Vauclin

Francis Combrouze

FO

Zainil Nizaraly

Pierre Bonicel

Frédéric Hottin

Lydia Prouvé.

EFA-CGC

Benoît Mottet

.3... Contributions reçues

FNE

- (1) Contribution n°1 de FNE dans le cadre de la mission confiée au député P. MARTIN sur la gestion quantitative de l'eau en agriculture
- (2) Contribution N°2 de FNE dans le cadre de l'évaluation de la politique de l'eau

WWF France

Commentaires du WWF France sur la politique de l'eau

Fédération Française de Canoë Kayak

Contribution au groupe « évaluation de la politique de l'eau »

CLCV

Groupe de travail du Comité National de l'Eau – « Évaluation de la politique de l'eau » – Positions et propositions de la CLCV

Confédération paysanne

- (1) Document de travail – Confédération paysanne – Gestion quantitative de la ressource en eau
- (2) Un appui spécifique pour le développement de l'agriculture biologique
- (3) Évolution de la réglementation « Directives Nitrates » – Avis de la Confédération paysanne

Agriculture et territoires – Chambres d'agriculture de France

Contribution du réseau des chambres d'agriculture à l'évaluation de la politique de l'eau

Société des Agriculteurs de France (SAF)

Les agriculteurs producteurs d'eau potable : Produire tout en intégrant la qualité de l'eau, des démarches agricoles collectives et pro-actives
Droit de l'eau : mille-feuille juridique

Comité Interprofessionnel des Produits de l'Aquaculture (CIPA)

Contribution de la filière piscicole

Association des maires de France (AMF)

Contribution de l'AMF à l'évaluation de la politique de l'eau

Assemblée des départements de France

Contribution de l'ADF à la mission d'évaluation de la politique de l'eau CIMAP

CESER Bourgogne

Contribution pour la consultation dans le cadre de la révision des SDAGE 2016-2021 en Bourgogne (bassins Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne)

AFEPTB

Évolution de la politique de l'eau, les propositions de l'AFEPTB

ONEMA

Série de note pour l'évaluation de la politique de l'eau

Données sur l'eau (1) : l'organisation du SIE

Données sur l'eau (2) : l'architecture et l'urbanisation du SIE

Données sur l'eau (3) : la complexité du SIE

Données sur l'eau (4) : la fiabilité des données

(5) Note du président du Conseil scientifique « Eau et santé publique dans les outre-mer »

Agence de l'eau Seine-Normandie

Progression vers le bon état en Seine-Normandie

UNION FÉDÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT, DES TERRITOIRES, DES AUTOROUTES ET DE LA MER (UFETAM-CFDT)

Compte-rendu de l'entretien avec M ; le Député Lesage à l'Assemblée nationale le 25 juin 2013

Quatre propositions de la CFDT dans le cadre de l'évaluation de la politique de l'eau

MOM

(1) ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EAU

(2) PISTES D'AMÉLIORATION DE LA POLITIQUE DE L'EAU DANS LES OUTRE-MER

MASS – DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ

NOTE D'INFORMATION SUR LES RÉSIDUS DE MÉDICAMENTS DANS L'EAU

.4... Glossaire des acronymes

AAC	Aire d'alimentation de captage
AAMM	Agence des aires marines protégées
AB	Agriculture biologique
AE	Agence de l'eau
AEP	Alimentation en eau potable
AFB	Agence française de la biodiversité
AFEPTB	Association française des établissements publics territoriaux de bassin
Agreenium	Consortium national pour l'agriculture, l'alimentation, la santé animale et l'environnement
ALLENVI	Alliance nationale de recherche pour l'environnement
ANC	Assainissement non collectif
ANR	Agence nationale de la recherche
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ARF	Association des régions de France
ARS	Agence régionale de santé
Arvalis	Institut du végétal
ASA	Association syndicale autorisée
ASTEE	Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement
BNPE	Banque Nationale (de données) sur les prélèvements d'eau
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BSS	Banque (de données) du sous-sol
CA	Conseil d'administration
CB	Comité de bassin
CCF	Consommation de capital fixe
CE	Code de l'environnement
CEE	Certificat d'économie d'énergie
CEPP	Certificat de produit phytosanitaire
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CESE	Conseil économique social et environnemental
CEREMA	Centre d'expertise des risques, de l'environnement, des mobilités et de l'aménagement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable

CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement rural
CIMAP	Comité interministériel de modernisation de l'action publique
CLE	Commission locale de l'eau
CNE	Comité national de l'eau
COPIL	Comité de pilotage
COSEI	Comité stratégique des éco-industries
CREMA	Conseil de la recherche sur l'eau et les milieux aquatiques
CREN	Conservatoire national des espaces naturels
CT	Collectivité territoriale
DCE	Directive cadre sur l'eau 2000/60 du 23 octobre 2000
DCSMM	Directive cadre stratégie pour les milieux marins
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DERU	Directive eaux résiduaires urbaines
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGPAAT	Direction générale des politiques agricoles, agro-alimentaires et des territoires
DGPR	Direction générale de la prévention et des risques
DGS	Direction générale de la santé
DHFF	Directive habitat, faune, flore
DI	Directive inondation
DO	Directive oiseau
DOM	Département d'outre-mer
DPF	Domaine public fluvial
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DTARS	Direction territoriale de l'Agence régionale de santé
EDF	Électricité de France
Eh	Équivalent habitant
EMAA	(plan) Énergie, méthanisation, autonomie azote
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB	Établissements publics territoriaux de bassin

ERU	Eaux résiduaires urbaines
ETP	Équivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions
FPRNM	Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HVE	Haute valeur environnementale
IAA	Industrie agro-alimentaire
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGF	Inspection générale des finances
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INTERREG	(programme européen) de coopération interrégionale, financé par le FEDER
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités
LEMA	Loi sur l'eau et des milieux aquatiques
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
MAE	Mesure agro-environnementale
MAEt	Mesure agro-environnementale territorialisée
MASS	Ministère des affaires sociales et de la santé
MEDDE	Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie
MEFM	Masse d'eau fortement modifiée
MERS	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MIE	Mission interministérielle de l'eau
MISEN	Mission inter-services de l'eau et de la nature
OCDE	Organisation de Coopération et de développement économiques
OIEAU	Office international de l'eau
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONG	Organisation non-gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PAMM	Plan d'action pour le milieu marin
PAOT	Plan d'actions opérationnel territorialisé

PAPI	Plan d’actions de prévention des inondations
PARCE	Plan d’action pour la restauration écologique des cours d’eau
PCRD	Programme-cadre de recherche et développement
PDM	Programme de mesures
PFAC	Participation forfaitaire pour l’assainissement collectif
PGRI	Plan de gestion des risques inondation
PLU	Plan local d’urbanisme
PMBE	Plan de modernisation des bâtiments d’élevage
PNACC	Plan national d’adaptation au changement climatique
PO	Programme opérationnel
PPI	Programmation pluriannuelle des investissements
PPP	Principe pollueur payeur
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PVE	Plan végétal pour l’environnement
RPQS	Rapport sur le prix et la qualité des services (d’eau et d’assainissement)
SAFER	Société d’aménagement foncier et d’établissement rural
SAGE	Schéma d’aménagement et de gestion des eaux
SANDRE	Service d’administration nationale des données et référentiels sur l’eau
SAU	Surface agricole utile
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux
SIE	Système d’information sur l’eau
SISPEA	Système d’information sur les services publics d’eau et d’assainissement
SNDE	Schéma national des données sur l’eau
SNR	Schéma national de la recherche
SOeS	Service de l’observation et des statistiques
SPANC	Service public d’assainissement non collectif
SPEA	Service public d’eau et d’assainissement
SRCAE	Schéma régional climat, air, énergie
STEP	Station d’épuration
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TRI	Territoire à risque important d’inondation
TVB	Trame verte et bleue
UE	Union européenne
VNF	Voies navigables de France
ZSCE	Zone soumise aux contraintes environnementales