

Projet de loi sur l'eau

Note en date du 10 décembre 2001, sous en-tête du Conseil Général des Mines

Par Yves MARTIN

Il convient de bien distinguer deux problèmes :

- ✓ la gestion de la ressource en eau,
- ✓ la régulation des services publics locaux de distribution d'eau et d'assainissement.

1) La gestion de la ressource a pour objet de faire en sorte qu'il y ait, dans nos cours d'eau et dans nos nappes souterraines, assez d'eau suffisamment pure pour que les usagers de la ressource puissent y trouver l'eau dont ils ont besoin, au coût minimum pour la collectivité, tout en préservant les milieux aquatiques. Cette gestion suppose la réalisation d'ouvrages ou d'actions qu'aucun maître d'ouvrage n'a intérêt à réaliser pour lui-même, dans son seul intérêt. Ces ouvrages ou actions que la loi de 1964 a qualifiés «d'intérêt commun» sont les ouvrages ou actions qui :

- ✓ mettent à la disposition de tous les connaissances générales sur l'état de la ressource ;
- ✓ accroissent les ressources en eau aux lieux et époques où elles sont insuffisantes, compte tenu des usages multiples dont elles sont l'objet ;
- ✓ réduisent l'ampleur des inondations ;
- ✓ réduisent la pollution de la ressource ;
- ✓ contribuent à l'entretien des cours d'eau et à l'amélioration du milieu aquatique.

Ceux qui «rendent nécessaires ou utiles la réalisation de ces ouvrages, ou qui y ont intérêt» ne sont pas liés à ceux dont on attend qu'ils réalisent ces ouvrages par un lien institutionnel ou contractuel qui les oblige à contribuer à leur financement. Seules les redevances spécifiques que peuvent percevoir les agences de l'eau (loi de 1964) ou les collectivités qui entreprennent de gérer la ressource dans le cadre d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (art. 31 de la loi de 1992) permettent de faire contribuer tous les utilisateurs concernés de la ressource.

Les «usagers de la ressource», au sens de la loi de 1964, sont :

- ✓ les gestionnaires des services publics locaux de distribution d'eau et d'assainissement (et non pas leurs clients) ;
- ✓ les agriculteurs et les industriels qui puisent ou rejettent directement dans la ressource ;
- ✓ les utilisateurs du milieu aquatique (pêcheurs, canoéistes, baigneurs ...).

2) Les services publics locaux d'eau et d'assainissement posent des problèmes de même nature que les services publics d'enlèvement des ordures ménagères, d'électricité,

de gaz, de chauffage urbain, du câble (etc.), qui exercent localement un monopole naturel.

Leur gestion est souvent déléguée, comme pour les autres services publics locaux. La première difficulté de cette délégation tient à la trop petite taille de nos communes : il leur est souvent difficile d'assurer elles-mêmes la gestion de ces services et elles sont mal armées pour négocier avec les grandes entreprises de service.

Il faut affirmer nettement trois points :

- ✓ Les abonnés des services d'eau et d'assainissement ne sont pas des «usagers de la ressource en eau» ayant une responsabilité directe vis-à-vis de l'état de cette ressource ; ce sont les clients d'un service public dont l'eau est la matière première. Cette matière première a un prix nul dans son site, sauf instauration de redevances de l'agence de l'eau conformes à la loi de 1964 ; elle ne pèse que peu dans le coût du service, qui est composé pour l'essentiel de dépenses de traitement, de transport, de distribution de l'eau potable, ainsi que de collecte et d'épuration des eaux usées. Si les redevances des agences ont parfois un poids non négligeable, c'est à cause du système complexe de la contrevaleur et de la prime d'épuration (instaurées en 1975) (1) et parce que les agences ont financé des travaux qui auraient dû rester à la charge de chacun de ces services publics, puisqu'ils ne concernent qu'eux-mêmes et ne constituent pas des ouvrages d'« intérêt commun au bassin» (aide aux captages, à la mise en place de périmètres de protection, aux suppressions de fuites dans les réseaux d'adduction d'eau, à la réalisation de réseaux d'égouts...) (2).

- ✓ Il faut réguler l'intervention des délégataires de ces services, c'est-à-dire instaurer une transparence comptable de leur gestion et maintenir entre eux une concurrence suffisante pour préserver les intérêts de leurs clients. Cette fonction n'est pas différente de celle qui doit être exercée pour les ordures ménagères, pour les télécommunications, pour les chauffages urbains, pour l'électricité et pour le gaz ; on doit d'ailleurs noter que les grandes entreprises de services publics s'intéressent simultanément à tous ces domaines où elles sont de plus en plus présentes.

Cette régulation ne peut pas être assurée par le ministère de l'Environnement, dont ce ne sera jamais la culture. Elle doit être exercée par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), par exemple par la

DGCCRF (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes).

- ✓ Il se pose un réel problème de protection des clients les plus démunis des services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Ce problème est, me semble-t-il, déjà traité pour l'eau, le gaz et l'électricité. Il y a en outre nécessité à affirmer, dans le cas de l'eau, une interdiction de couper l'eau.

En dehors de cette procédure d'aide sociale, appliquée aux cas d'impossibilité à payer, on pourrait songer à majorer l'aide personnalisée au logement pour prendre en considération non seulement le loyer (ou les charges d'accession à la propriété), mais aussi les charges de chauffage, d'eau et d'assainissement. Un tel mécanisme de transfert social aurait l'avantage d'éviter la tentation que l'on peut avoir de ne pas facturer l'eau à son prix (ou de renoncer à taxer le CO₂ lié au chauffage des logements, dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre) au motif que certains ne peuvent pas payer ce prix.

Développement des problèmes posés par la gestion de la ressource

Il ne faut jamais oublier que les problèmes de gestion de la ressource se posent en des termes extrêmement différenciés dans l'espace et dans le temps :

- ✓ Une ville moyenne (ou même une petite ville) implantée sur les bords d'un petit cours d'eau affecte davantage le milieu récepteur que Lyon ou Avignon n'affectent le Rhône (taux de dilution moindre et exigence accrue pour la qualité du cours d'eau) ;
- ✓ L'irrigation par prélèvement dans la nappe du Rhin ou par prélèvement dans le Rhône ne pose aucun problème. L'irrigation dans le bassin de la Drôme ou à partir de la nappe de la Beauce pose des problèmes aigus ;
- ✓ Il n'y a très généralement pas de problèmes en eaux moyennes ou hautes ; les difficultés n'apparaissent que lors des étiages et des crues exceptionnelles, soit le quart de l'année.

La solution de ces problèmes passe par des modifications du comportement des usagers de la ressource ou par les ouvrages collectifs que la loi sur l'eau de 1964 disait être «d'intérêt commun au bassin» (3).

Pour tout ce qui touche au volume de la ressource, il est le plus souvent plus coûteux (parfois beaucoup plus coûteux) de recourir à des ouvrages collectifs que de modifier les comportements des usagers. C'est la raison qui a fait créer les agences de l'eau en 1964.

Le but de cette création était d'organiser une concertation entre les usagers de l'eau (collectivités, au titre des services d'eau et d'assainissement, agriculteurs, industriels, pêcheurs...) dans un cadre tel que ces usagers puissent bien prendre conscience de la solidarité physique qui les lie, et qu'ils acceptent de prolonger cette solidarité physique par la solidarité financière des redevances de l'agence, pour financer les ouvrages ou actions d'intérêt commun au bassin concerné. Pour que cette pédagogie soit possible et pour que les redevances atteignent des niveaux incitatifs qui les rendent

capables de réduire le coût des ouvrages collectifs, il faut travailler sur un territoire assez petit. Tel est le cas de l'agence Artois-Picardie, tel serait le cas des bassins de la Saône ou de la Saône et de l'Ain, mais tel n'est pas le cas, en revanche, pour les quatre grands bassins (Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie).

Alors qu'Artois-Picardie a pu, au démarrage (au moment où les redevances, toutes nouvelles, ont dû être longuement et patiemment expliquées), agir dans l'esprit de la loi de 1964, les grandes agences n'ont pu instaurer que des redevances à un taux très uniforme dans l'espace et dans le temps, pour les rendre suffisamment indolores, faute de pouvoir en expliquer l'utilité locale. Selon la loi de 1964, l'Agence devait contribuer aux seuls «travaux d'intérêt commun au bassin». Cette disposition était sage, et l'on doit regretter que les agences aient été poussées à aider à la réalisation d'ouvrages qui n'étaient pas toujours d'intérêt commun au bassin, par une approche mutualiste, corollaire de la faible modulation de leurs redevances ; on peut craindre qu'elles aient finalement facilité une inflation de la dépense publique plutôt que de rechercher constamment l'efficacité dans la gestion de la ressource.

S'il est légitime de venir en aide à certaines collectivités territoriales dont le service eau et assainissement serait en difficulté, c'est à l'Etat de le faire par le biais des dotations qu'il leur apporte ; il ne faut pas confier cette mission aux agences si l'on ne veut pas les détourner de leur mission spécifique de gestion de la ressource.

On doit aujourd'hui avoir le souci d'instaurer une démocratie locale de l'eau qui permette de faire mieux pour moins cher. Pour cela, deux voies sont possibles :

- ✓ découper chacune des grandes agences en quatre ou cinq bassins plus petits (une variante serait de remplacer, dans ces grands bassins, l'actuel Comité de Bassin par plusieurs Comités de sous-bassin, qui auraient un exécutif commun, l'agence actuelle) ;
- ✓ ou réduire le rôle des agences à une péréquation mutualiste venant en appui à des groupements de collectivités territoriales mettant en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) à la bonne échelle, grâce aux redevances de l'art. 31 de la loi de 1992 (4).

4) Actuel projet de loi sur l'eau

Ce projet paraît avoir deux buts :

- ✓ permettre d'utiliser une partie des recettes des agences pour alimenter le budget de l'Etat ;
- ✓ assurer la constitutionnalité des redevances de 1964.

On doit craindre qu'il n'ait pour résultat d'écartier notre pays du développement d'une démocratie locale de l'eau en recentralisant sur le Parlement une grande part des décisions relatives à la gestion de la ressource.

La loi de 1964 permet déjà à l'Etat de bénéficier des redevances par le biais de fonds de concours à son budget. Cette procédure eût été pertinente et légitime pour couvrir

toutes les dépenses engagées par l'Etat pour la recherche sur l'eau, l'acquisition des connaissances générales sur la ressource et la police de l'eau. On doit regretter qu'elle n'ait pas déjà été mise en œuvre à cette fin.

Les redevances de 1964 ne seraient pas conformes à la Constitution, mais cette non conformité n'a fait jusqu'ici l'objet d'aucun recours. On peut penser que cette non mise en cause pourrait se poursuivre, au moins dans l'hypothèse b) proposée plus haut. S'il est exact que le dispositif actuel n'est pas conforme à la Constitution, trois voies peuvent être envisagées qui ne présentent pas l'inconvénient d'une recentralisation du dispositif :

- ✓ Entériner ce que trente-six ans de pratique ont rodé (à savoir le vote des redevances par une instance non entièrement élue) lors d'une modification de la Constitution ;
- ✓ On pourrait ne faire participer au vote des redevances au Comité de bassin que les seuls élus qui en sont membres. Les représentants socioprofessionnels du Comité de bassin pourraient intervenir dans le cadre d'un Comité consultatif : les redevances seraient proposées, comme aujourd'hui, par l'exécutif qu'est le Conseil d'administration de l'agence et seraient votées par le Comité des élus, après avis du Comité des socioprofessionnels ;
- ✓ On peut réduire le rôle des agences à la perception de redevances peu modulées (au besoin votées par le Parlement) et servant essentiellement :
 - à financer la collecte des connaissances nécessaires à la gestion de la ressource ;
 - à promouvoir la gestion décentralisée de la ressource dans le cadre local approprié, en abondant les redevances de l'art. 31 de la loi de 1992 qui seraient perçues par des collectivités territoriales pour mener des actions de gestion de la ressource, notamment dans le cadre des SAGE ;
 - financer quelques grands ouvrages de régulation de la ressource sortant du cadre des territoires de gestion locale.

Ce projet, enfin, comporte de nombreuses dispositions contraires au souci que l'on doit avoir de minimiser le coût de la gestion de la ressource :

- ✓ On renonce à faire contribuer ceux qui ont intérêt au financement de certains travaux. C'est une erreur que de se priver de la possibilité de faire exprimer par des redevances le consentement à payer (tout particulièrement pour l'amélioration des milieux aquatiques ou la lutte contre les inondations). On ne saurait réduire le financement de la gestion de la ressource à l'application du principe « pollueur-payeur ».
- ✓ On renonce à limiter l'usage des redevances au financement des seuls ouvrages d'intérêt commun (par exemple, en contribuant à l'élimination du plomb dans les réseaux de distribution).
- ✓ On se contente de dire que les taux de redevance peuvent être modulés (art. L 213-8) et non qu'ils

doivent l'être, en considération des «circonstances de temps et de lieu de nature à influencer sur la valeur de la ressource» (décret n° 66-700 du 14 septembre 1966).

- ✓ On assied la redevance pollution (art. L 213-15) sur la pollution annuelle rejetée, alors qu'il eût fallu s'intéresser à la pollution journalière rejetée pendant les deux ou trois mois de plus basses eaux, pour inciter à une conception et à une exploitation des stations d'épuration qui leur donnent une efficacité maximale quand le cours d'eau est le plus vulnérable (tout en faisant, si possible, des économies d'exploitation en période de hautes eaux).
- ✓ On instaure une modulation géographique des taux de redevance pollution (art. L 213-16), mais celle-ci reste faible. En outre, cette modulation prévoit des redevances plus élevées dans les secteurs les plus pollués, ce qui mériterait des discussions locales : on peut soutenir que les secteurs les plus purs doivent être protégés en priorité contre des implantations polluantes et que l'épuration doit y être plus poussée qu'ailleurs pour chaque kilo de pollution brute produite. En Artois-Picardie, ont été instaurées en 1968 des redevances 2,5 fois plus élevées dans les hauts bassins encore préservés, avec en parallèle une aide de l'Agence plus élevée pour bien épurer les quelques sources de pollution qui s'y trouvent. On fait choisir par le Parlement une voie qui conduit à une uniformisation du degré de pollution plutôt qu'à une reconquête de l'amont vers l'aval, sans doute plus stimulante pour poursuivre et intensifier l'effort.
- ✓ On prévoit d'instaurer une redevance pour consommation nette (eau prélevée et non restituée) uniforme toute l'année (art. L 213-19), alors que ces consommations nettes ne peuvent avoir d'effet néfaste qu'en basses eaux (le dispositif proposé n'incite pas, par exemple, EDF à réduire sélectivement à l'étiage l'exploitation des centrales thermiques qui évaporent de l'eau dans les secteurs critiques).
- ✓ On instaure une redevance dont l'assiette est nationale sur les éclusées des ouvrages hydroélectriques (art. L 213-21). Une éclusée a pour objet de produire du kWh de pointe, ce qui, au moins en hiver, permet d'éviter l'émission de CO₂ en substituant l'hydraulique à des centrales thermiques à énergie fossile. Ces redevances, fixées de façon générale par le Parlement, n'ont aucune raison de pousser à une optimisation complexe entre, d'une part, la réduction des émissions de CO₂ et, d'autre part, des atteintes aux milieux aquatiques, dont la sensibilité aux éclusées est très variable, dans l'espace et dans le temps, et mérite des études locales poussées :
 - les éclusées sur un fleuve canalisé, où les variations du débit turbiné n'ont que très peu d'impact sur la hauteur d'eau, sont beaucoup moins perturbatrices que des éclusées qui induisent une forte variation de cette hauteur ;
 - le facteur perturbant peut être la vitesse de variation du débit (à la montée ou à la descente), plus que l'amplitude maximale de la variation de débit...

En fixant au niveau national les seuils de mise en recouvrement, on ne permet pas, là où la concertation locale a été très poussée face à des problèmes spécifiques aigus, de percevoir des redevances sur de petits usagers de la ressource. La meilleure façon de moduler le taux de la redevance pour consommation d'eau selon le degré d'exploitation de la ressource (art. L 213-20) est de tenir compte de l'intensité des dépenses à engager sur la ressource considérée :

- a) dépenses d'acquisition des connaissances générales de la ressource, y compris dans les zones largement excédentaires (taux de base le plus bas) ;
- b) dépenses d'une surveillance renforcée, là où l'on approche de l'équilibre (redevance majorée pour financer des actions plus coûteuses et sensibiliser les utilisateurs d'eau à un risque prochain de surexploitation) ;
- c) financement d'ouvrages d'accroissement de la ressource ou réduction du prélèvement d'un ou plusieurs usagers, là où s'est produit un déséquilibre entre ressource et besoin. Dans ce dernier cas, la bonne façon de calculer la redevance consiste à ajouter, à la redevance perçue dans le cas b) ci-dessus, une redevance qui partage, entre tous les préleveurs qui l'ont effectivement rendue nécessaire ou y trouvent leur intérêt, la dépense relative à l'ajustement de l'offre et de la demande. Ce mode de calcul nous rapproche d'une optimisation économique ; il justifie l'institution d'une redevance localement élevée ;
- d) il faut s'intéresser non pas à des zones (secteurs géographiques), mais à des compartiments de la ressource : il peut y avoir insuffisance de débit d'une rivière, alors que, dans la même zone, des eaux souterraines peuvent exister en abondance. Il peut, au contraire, y avoir surexploitation d'une nappe souterraine à côté d'un cours d'eau dont le débit est suffisant.

On ne peut enfin que regretter l'abandon de la formule de la loi de 1964 : les usagers doivent contribuer «dans la mesure où ils rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence». Cette formule exprime en effet, mieux que toute autre, le lien que doivent faire les redevances entre des usagers qui sont liés par une réelle solidarité physique.

Notes

(1) Le système complexe de la contrevaletur, au lieu d'imputer une redevance pollution assise sur la seule pollution nette rejetée par l'agglomération (après épuration), fait apparaître dans la facture d'eau, comme une charge provoquée par l'agence, une redevance par m³ d'eau assise sur la pollution brute engendrée par les habitants, alors même que le maître d'ouvrage de la station d'épuration à laquelle ils sont raccordés reçoit par ailleurs de l'agence une prime d'épuration qui, dans une agglomération correctement assainie et épurée, représente 80 % de la redevance affichée sur la facture d'eau.

Enfin, il faut rappeler que l'intervention des agences, si elle s'exerce efficacement sur la mission que leur a confiée la loi de 1964, a pour résultat de diminuer au total la facture payée par les clients des services d'eau et d'assainissement, en rendant moins coûteux l'accès à une ressource suffisante et de bonne qualité.

(2) L'une des agences de l'eau perçoit 2,4 centimes/m³ d'eau prélevé dans les eaux souterraines par l'ensemble des usagers du bassin, au titre de la gestion de la ressource. Elle perçoit en outre 11 centimes/m³ sur les prélèvements par les services publics de l'eau (soit 4,5 fois plus que pour la gestion de la ressource) au nom d'une mutualisation des dépenses d'investissement des services de distribution d'eau. Par ailleurs, une redevance, de l'ordre de 1,2 F/m³, est perçue sur l'eau distribuée dans les agglomérations pour financer les réseaux d'égouts qui, pour l'essentiel, ne sont pas d'intérêt commun au bassin ; la redevance pour financer l'épuration est de 0,8 F/m³ seulement.

(3) Les ouvrages d'accroissement quantitatif de la ressource devraient être financés à 100 % par l'agence (ou par une collectivité territoriale utilisant l'art. 31 de la loi de 1992), car l'on ne peut contraindre un maître d'ouvrage à les mettre en œuvre. Les actions de réduction de la pollution sont aussi d'intérêt commun au bassin, puisque les usagers situés en aval en sont bénéficiaires et que les problèmes de pollution résultent le plus souvent de l'accumulation de multiples rejets. Mais le pollueur pouvant être juridiquement contraint de limiter sa pollution, il est légitime que l'agence n'apporte qu'une partie du financement.

(4) Couplé avec l'art. 151-36 du Code rural, l'art. 31 de la loi de 1992 permet aux collectivités territoriales de percevoir des redevances du même type que celles des agences pour financer les ouvrages d'intérêt général qu'elles entreprennent afin de gérer la ressource locale.