

La gestion de l'eau

Note en date du 11 juin 2001

Par Yves MARTIN

Ce que le ministère de l'Environnement doit faire en matière d'eau est différent de ses autres missions. Il ne s'agit pas en effet d'une simple police, comme celle des installations classées, de la chasse ou de la protection de certaines espèces.

Le ministère a la responsabilité de gérer une ressource qui est à la fois indispensable à la satisfaction de nos besoins en eau potable et au fonctionnement de notre économie, tout en étant aussi un milieu aquatique que l'on veut préserver.

Le ministère a aussi, dans ce domaine, la responsabilité de la gestion du risque inondation, que je n'évoquerai pas ci-dessous parce que je le connais mal.

Une telle responsabilité implique une organisation structurée et efficace.

La gestion de la ressource a pour but d'ajuster l'offre et la demande aux plans qualitatif et quantitatif (ces deux aspects étant d'ailleurs étroitement liés).

Pour ce faire, il est nécessaire :

- 1) d'avoir une connaissance générale de la ressource à une échelle assez fine pour mettre en œuvre les points 3 et 4 ci-dessous ;
- 2) de connaître avec une précision suffisante les volumes prélevés et les flux de polluants rejetés. Cette connaissance doit résulter de l'exercice d'une police assortie des contrôles nécessaires. Ces données servent aussi d'assiette aux redevances des agences ;
- 3) au plan quantitatif, l'équilibre de l'offre et de la demande exige, dans les secteurs et aux époques critiques, que l'on accroisse la ressource au lieu où s'exprime la demande (barrage de soutien des étiages, transferts d'eau d'un bassin à un autre, réalimentation d'une nappe souterraine ...) ou/et que l'on réduise la demande en instaurant une redevance sur tous les prélèvements (élasticité au prix de la demande) ou, plus efficacement à court terme, en organisant la suppression de certains prélèvements au bénéfice des autres préleveurs. La loi de 1964 permet d'obtenir la réduction (ou l'arrêt) de certains prélèvements en finançant les dépenses engagées par ces préleveurs (ou en indemnisant leur cessation d'activité) ; les agences de l'eau sont en effet autorisées à partager ces dépenses qui permettent l'ajustement de l'offre et de la demande entre tous les préleveurs qui rendent «nécessaire ou utile» leur engagement «ou qui ont intérêt» à leur résultat. Cette disposition a été trop rarement utilisée. La loi de 1992 a, de son côté, prévu des procédures autoritaires de réduction temporaire

ou définitive des prélèvements pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande ; ces procédures ont toute chance d'être aussi peu efficaces et équitables que le fut l'économie soviétique ;

- 4) les cours d'eau ont un certain pouvoir auto-épuration et les milieux aquatiques tolèrent une certaine concentration en polluants. La lutte contre la pollution consiste à faire épurer leurs rejets par les utilisateurs de la ressource, pour ne pas dépasser les concentrations de polluants supportables par le milieu. Cette épuration est un acte demandé à chacun d'eux dans l'intérêt des utilisateurs situés en aval (et non dans leur intérêt propre).

Ici comme pour la gestion quantitative de la ressource, il faut ajuster la demande d'évacuation de déchets et l'offre naturelle de transport et d'auto-épuration de ces déchets.

Une bonne gestion de la ressource consiste à répartir cette offre et à pousser d'autant plus l'épuration chez un utilisateur d'eau donné que cette épuration est moins coûteuse (au kg de polluant enlevé) chez lui que chez d'autres utilisateurs. Il faut aussi attacher d'autant plus de prix à la réduction d'un rejet de pollution que ce rejet est situé plus en amont dans un bassin, affectant une longueur importante du cours d'eau et, surtout, concernant une partie du cours d'eau dont le débit est faible.

Les agences de l'eau ont été créées dans un contexte où notre pays connaissait un déséquilibre plus ou moins profond sur la plupart de ses cours d'eau et devait partout réduire plus ou moins intensément ses rejets ; elles ont eu pour mission de contribuer au financement des ouvrages d'épuration, en commençant par les plus efficaces, et ont été, pour ce faire, autorisées à percevoir des redevances sur les pollueurs du bassin «dans la mesure où ils rendent nécessaires ou utiles les contributions de l'agence» ;

- 5) Pour gérer la ressource, il faut enfin disposer de maîtres d'ouvrages qui réalisent les ouvrages et les actions «d'intérêt commun au bassin» (loi de 1964), ou «d'intérêt général» (loi de 1992).

- Pour la réduction des déversements polluants, les maîtres d'ouvrages sont tout désignés : ce sont les pollueurs eux-mêmes (services publics d'assainissement, industriels, agriculteurs).

- Pour ajuster l'offre à la demande au plan quantitatif, le maître d'ouvrage existe quand il s'agit de réduire un prélèvement ou d'accroître les lâchures d'un barrage existant ; il suffit alors que l'agence compense intégralement le coût supporté par ce maître d'ouvrage. Il faut par contre susciter un maître d'ouvrage

spécifique quand il s'agit de faire un nouveau barrage pour stocker de l'eau, de réalimenter une nappe souterraine à partir d'un cours d'eau (ou l'inverse) ou de transférer de l'eau d'un bassin vers un autre : cela peut être une société d'économie mixte ou un groupement de collectivités.

- Pour améliorer le milieu aquatique en procédant à l'aménagement du cours d'eau ou simplement à son entretien, on avait recours autrefois aux associations forcées de riverains ; la loi de 1992 (art. 31) a donné aux groupements de collectivités locales, dans le cadre d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), le pouvoir de faire tous les actes d'intérêt général «nécessaires à la gestion de la ressource» et de les financer par des redevances semblables à celles des agences.

Susciter l'intervention de ces divers maîtres d'ouvrages implique une impulsion souvent forte de l'Etat.

Pour gérer la ressource, le ministère de l'Environnement s'appuie aujourd'hui sur :

- ✓ Les agences de l'eau, qui contribuent directement :
 - à l'acquisition des connaissances générales sur la ressource, à la connaissance des prélèvements et rejets (assiettes de leurs redevances) ;
 - à susciter l'intervention des maîtres d'ouvrages (animation de la concertation entre les différentes catégories d'usagers de l'eau, représentées au sein du conseil d'administration de l'agence et au sein du comité de bassin) ;
 - à financer les ouvrages d'intérêt commun au bassin ;
 - à conseiller les maîtres d'ouvrages, à cette occasion, directement dans les limites de leurs compétences ou, indirectement, en contribuant au financement d'un bureau d'étude.
- ✓ Les Services de l'Eau et des Milieux Aquatiques (SEMA) des directions régionales de l'environnement (DIREN) qui, comme les agences de l'eau, contribuent à l'acquisition des connaissances générales sur la ressource (1) et à l'animation des instances de concertation entre usagers, notamment pour l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Les DIREN animent en outre (ou plutôt, aujourd'hui, essaient d'animer...) l'action des services de police au plan départemental ;
- ✓ Les agents chargés, le plus souvent à temps partiel, dans les DDAF, DDE et DDASS, de la police des eaux. Ces agents ont à veiller notamment à la déclaration et au comptage des prélèvements, à instruire le cas échéant les demandes d'autorisation de prélèvement ou de rejets polluants, et à contrôler, enfin, le respect de ces autorisations.

Les chevauchements et lacunes dans l'action de ces diverses entités sont nombreux ; l'ensemble n'a pas l'efficacité que permettraient, dans un cadre unique structuré pour gérer la ressource, les moyens qui sont aujourd'hui dispersés.

On objecte parfois que l'action de police des services de l'Etat et celle des établissements publics de l'Etat à carac-

tère administratif que sont les agences de l'eau ne sont pas de même nature et qu'elles ne peuvent donc être exercées dans une structure unique.

Il est pourtant évident que la police des eaux n'a pu commencer à s'exercer progressivement que le jour où les agences de l'eau ont, par leurs redevances et leurs aides, réduit l'écart considérable qui existe entre les coûts que subissent les usagers qui respectent la réglementation et ceux qui ne la respectent pas.

Cette situation résulte en grande partie du fait que la ressource en eau est un facteur de production important pour beaucoup d'agents économiques qui sont en concurrence les uns avec les autres. Elle résulte aussi du fait que les services de police des eaux, qui sont censés répartir autoritairement la ressource, ne connaissent pas les coûts marginaux ou les «manques à gagner» marginaux que leurs décisions induisent chez ces usagers. En outre, dans le cas des eaux souterraines, la ressource n'est vraiment connue que lorsque la croissance des prélèvements atteint les limites de la surexploitation ; sur quelles bases, dans ces conditions, délivrer les autorisations préalables que la loi de 1992 a multipliées ?

La révision des autorisations, de façon définitive (en cas de surexploitation permanente) ou de façon provisoire (en fonction des aléas climatiques), instaurée par la loi de 1992, est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que ladite loi stipule que ces révisions n'ouvrent pas droit à indemnisation. A défaut d'indemnisation légale, il est clair que ces procédures ne seront vraiment appliquées qu'en cas d'intervention de l'agence pour partager équitablement entre les usagers qui les rendent nécessaires ou utiles le coût de ces révisions.

Comment peut-on, dès lors, envisager que l'agence qui aura à intervenir financièrement, au cas où les autorisations attribuées excéderaient la ressource, ne soit pas partie prenante dans la police ? En réalité, les procédures de révision d'autorisation sont d'une telle lourdeur administrative que l'on doit tout faire pour leur substituer les instruments économiques des agences.

Le sentiment d'iniquité dans la répartition de l'effort, ressenti par les usagers, est un obstacle important à la gestion de la ressource par voie de police.

Dissuasion par les redevances, incitation par les aides et, dans les cas extrêmes, sanction pénale doivent être subtilement intégrées.

Le projet de nouvelle loi sur l'eau prévoit que les agences ne pourront aider que des projets portés par des maîtres d'ouvrages en règle avec la législation de l'eau, ce qui d'ores et déjà est une pratique heureusement répandue chez les agences. Certains, pour plaider la nécessaire indépendance des agences vis-à-vis de la police des eaux, évoquent les cas où l'agence estimerait inopportun de contribuer au financement des dispositions imposées par un arrêté préfectoral autorisant une installation classée. Je ne sais si cela se produit réellement, mais si c'est le cas, une telle décision traduit une insuffisance de concertation entre l'agence et la police des installations classées : il n'est pas admissible que l'arrêté n'impose pas un dispositif

que l'agence estimerait nécessaire à l'obtention des objectifs de gestion de la ressource, et il ne serait pas raisonnable d'imposer à l'exploitant de l'installation un investissement jugé inutile ou inefficace par l'agence.

La nécessité d'une articulation étroite de l'action des agences et de celle de la police des eaux est également évidente au plan de la connaissance des prélèvements et des rejets

- ✓ La seule mission incontestable de la police, en matière de prélèvements, devrait être de faire respecter l'obligation de mesure des volumes prélevés instaurée dès 1966 en application de la loi de 1964 et réaffirmée en 1992. On en est hélas bien loin en matière agricole, au motif que l'absence de comptage est une protection contre la redevance ; cette absence cause aussi une perte d'information irréversible, qui rend impossible le calage d'un bon modèle de nappe au fur et à mesure du développement de l'exploitation d'un aquifère souterrain ;
- ✓ La police des installations classées collecte des informations sur les rejets d'un nombre d'établissements très supérieur à celui des établissements dont l'agence mesure la pollution : un rapprochement est nécessaire dans les méthodes de mesure et l'ensemble des résultats doit être collecté par l'agence pour asseoir ses redevances.

La situation actuelle est source de pertes d'information et de non optimisation de l'action publique.

On avance parfois un dernier argument contre une intégration forte des trois niveaux départemental, régional et de bassin : *L'Etat a perdu le contrôle des agences et espère encadrer leur action sur le terrain par un second pouvoir.*

Un tel argument ne me paraît pas recevable, quand on sait que les agences sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif, dont les directeurs sont nommés par décret et peuvent être changés de la même manière. Sans aller jusqu'à faire preuve d'autant de rigueur à l'égard de ces directeurs qu'à l'égard des préfets, je suis convaincu que la direction de l'eau peut leur imposer sa politique.

L'intégration qui me paraît nécessaire peut s'obtenir de deux façons :

- ✓ Une première voie consiste à réduire la taille des quatre grandes agences pour que chaque agence soit apte à instaurer une pédagogie efficace dans un cadre adapté, où les utilisateurs de la ressource se sentent physiquement solidaires les uns des autres, et non pas affiliés à une grande mutuelle instaurant une péréquation facteur d'irresponsabilité. Réduites à la bonne taille, ces agences généreraient un territoire concernant deux ou trois régions (sauf exception où une quatrième région serait marginalement concernée). Cet établissement public de l'Etat, qui regrouperait les moyens actuels des services de l'eau et des milieux aquatiques (SEMA) et des agences, ouvrirait la concertation au niveau du bassin, sous le contrôle du préfet coordonnateur de bassin, et proposerait aux préfets de département les actes de police réglementaires ;
- ✓ Une seconde solution serait de faire des chefs des SEMA les délégués régionaux des agences.

Note

(1) Le partage de cette acquisition de connaissances entre DIREN et agences n'est pas aujourd'hui défini de façon claire.