

Avis sur le projet national de loi sur l'eau et les milieux aquatiques

**Contributions de Nathalie Hervé-Fournereau, Patrick Lelouarn,
Annie Cudennec et Philippe Le Goffe,**

(coordination Nathalie Hervé-Fournereau)

Décembre 2005 et 2006

Lors de sa réunion du 8 avril 2005, le Conseil scientifique de l'environnement de Bretagne a évoqué le projet français de loi sur l'eau et son décalage avec la Directive cadre européenne sur l'eau, en termes de cohérence et d'ambition. Étant donné l'intérêt manifesté par le Conseil régional sur la problématique de l'eau et son souhait de décentralisation régionale en ce domaine, le Conseil scientifique a accepté de rédiger rapidement un avis sur ce projet de loi, avant son examen par l'Assemblée nationale prévu alors en juin.

Il a été proposé que soit menée une première analyse critique de ce projet de loi de la part des juristes et économistes, membres du CSEB. Cet avis s'articule autour des contributions de Nathalie Hervé-Fournereau, Patrick Le Louarn, Annie Cudennec et Philippe Le Goffe.

En l'état actuel du droit, ce projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques a été adopté en première lecture par le Sénat le 14 avril 2005. Il a fait l'objet d'un rapport du sénateur Bruno Sido au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan¹ (123 amendements) et de deux avis de sénateurs, l'un au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale² (29 amendements), l'un au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation³ (22 amendements). L'examen à l'Assemblée nationale est reporté au printemps 2006. L'analyse critique de ce projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques impose préalablement de resituer ce texte dans son contexte ; la simple lecture de ce projet n'offre pas une lisibilité et une compréhension suffisantes de la réforme française de la politique de l'eau. Depuis 5 ans, la multiplication des rapports officiels sur les différents aspects de cette politique française (Assemblée nationale, Sénat, Cour des Comptes, Muséum d'Histoire Naturelle juin 2005⁴....) témoigne d'une prise de conscience, certes tardive, mais réelle, des enjeux socio-économiques et écologiques dans lesquels s'inscrit ce nouveau projet de loi sur l'eau.

Loin d'être exhaustif, ce premier avis du CSEB se propose d'offrir quelques clefs de lecture critique de ce projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Il tend à apprécier modestement si cette prise de conscience se traduit par une réforme ambitieuse de la politique française de l'eau, et ce notamment à la lumière de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23/10/2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau⁵, transposée en 2004 en droit français⁶.

¹ Rapport Bruno Sido n°271- mars 2005

² Avis Pierre Jarlier n°272- mars 2005

³ Avis Fabienne Keller n°273- mars 2005

⁴ Cf Sources officielles annexées à cet avis.

⁵ JOCE série L 327 du 22/12/2000 p.1

⁶ Loi 2004/338 du 21 avril 2004- JO n°95 du 22 avril 2004 p 7327

INTRODUCTION : UN PROJET DE LOI A LA HAUTEUR DES ENJEUX ?

« L'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. » En écho à ce statut juridique conféré à l'eau par la loi de 1992, la **charte constitutionnelle** de l'environnement, promulguée le 1^{er} mars 2005, proclame au nom du peuple français, que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Son article 2 énonce le « *devoir* » de « *toute personne* » « *de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». **La lecture critique de ce projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques impose d'apprécier son contenu à l'aune de ces évolutions juridiques substantielles au niveau français.** Conformément à l'article 249 du traité CE, « *la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* ». Ainsi, au-delà de la transposition de la directive communautaire 2000/60 (DCE) en 2004, il s'agit de s'interroger sur la « *capacité* » et la volonté politique de la France de choisir la forme et les moyens adéquats en vue du respect des obligations prescrites par la DCE (notamment obtenir un bon état écologique et chimique de l'eau d'ici 2015).

Parallèlement à ces exigences juridiques dans lesquelles s'inscrit le projet de loi, les nombreux rapports publiés sur les multiples enjeux de la qualité et de la gestion de la ressource en eau dressent un état des lieux préoccupant. Ils attestent des **échecs et écueils de la mise en œuvre d'une politique efficace et cohérente en faveur de la protection et de l'amélioration de l'eau.**

Un bref rappel du contexte, préalable et pendant, de ce projet de loi offre l'opportunité de comprendre les diverses et véhémentes critiques prononcées dans la presse. Unanimement, les associations de protection de l'environnement (France Nature Environnement – Eaux et Rivières...) et de consommateurs protestent contre ce projet de loi⁷. UFC dénonce « *le manque de courage politique* » du gouvernement, soulignant le « *degré zéro de la politique* » (Président Alain Bazot). Cette association considère ainsi que ce projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques « *bafoue la charte de l'environnement* », en l'espèce son article 4 qui prévoit que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions définies par la loi* »⁸.

1) Le contexte du projet de loi

Tous les rapports convergent vers le même constat de semi-échec de la politique française de l'eau. Ils conviennent des nombreux acquis positifs des actions menées depuis la loi fondatrice de 1964 (organisation par bassins, réduction substantielle de la pollution industrielle...), mais sont obligés de constater la situation préoccupante de l'état de l'eau (1), les enjeux économiques grandissants (2) et les difficultés de conception et de respect du droit (3). L'exposé des motifs du projet de loi et l'étude d'impact présenté par le gouvernement s'appuie sur ces conclusions, reprises également par les sénateurs lors de l'examen de ce projet de loi. **Les enjeux sont donc connus.**

- ***La situation « écologique » préoccupante***

Le rapport sur la qualité de l'eau du Muséum national d'Histoire Naturelle, rendu public le 6 juin, sous la responsabilité de Jean Claude Lefeuvre, illustre cet état des lieux. Ce premier bilan national exigé par la DCE souligne que moins de 50% des eaux (superficielles et souterraines) pourront atteindre le bon état écologique d'ici 2015. Selon ce rapport, 25% des masses d'eau naturelles sont classées en « bon état probable », 25% classées à risque, 23% présentent un doute, 27% des eaux « fortement modifiées par l'action de l'homme sont mises « hors jeu ». En dépit de ces conclusions peu optimiste, un certain nombre d'éléments d'origine microbiologique ne sont pas pris en compte ; Jean-Claude Lefeuvre cite parmi les micropolluants émergents, certains produits de dégradation des pesticides, des substances pharmaceutiques, des phtalates, ...les cyanobactéries. Ce

⁷ Les partis politiques (de l'opposition) s'insurgent également.

⁸ Mardi 5 avril 2005, 12h35 Les consommateurs français se rebellent contre le projet de loi sur l'eau -PARIS (AFP)

rapport, dans le sillage des précédents, confirme la réalité de l'état des lieux. Il témoigne de la difficulté de la politique française d'appréhender sérieusement et de faire face vigoureusement à des pollutions plus subtiles, à l'instar des pollutions diffuses.

- **Les enjeux économiques grandissants de moins en moins acceptés**

Force est de rappeler que la politique de l'eau repose sur le principe « l'eau paie l'eau » (loi 1964 : affectation des redevances de l'eau à des actions en faveur de l'eau) . Synonyme de coûts pour les uns ou d'investissements pour les autres, la politique française de l'eau se solde par des critiques les plus diverses, dont la plus fréquente est la **répartition inéquitable des charges entre pollueurs**. Le rapporteur Launay rappelle ainsi que les usagers « *paient 84% des redevances de dépollution, les industriels 14% et les agriculteurs 2%* »⁹. Compte tenu de cette situation à peine corrigée par le projet de loi (agriculteurs contribueraient à hauteur de 4%), l'UFC refuse ce texte qui reporte sur les ménages la quasi-totalité des redevances sur l'eau, en contradiction, selon ladite association, avec le principe pollueur payeur. La problématique de la répartition financière des coûts se focalise notamment sur l'abandon, dans le projet de loi, d'une redevance sur les engrais azotés, suite à l'arbitrage du Premier ministre l'été 2004.

Parallèlement à cette répartition contestable des charges entre les différents pollueurs, il importe de souligner **l'importance financière des investissements** nécessaires au respect des directives communautaires (distribution de l'eau, traitement de l'eau...). Le vieillissement de nos installations relatives aux réseaux de distribution d'eau potable¹⁰ est un paramètre à ne pas négliger, et ce dans les zones rurales¹¹, à l'instar de la nécessaire interconnexions des réseaux. Le rapport Poncelet liste une série de chiffres clefs en la matière¹². « *Je constate en tout cas que l'eau, finalement, n'est pas chère dans notre pays, que c'est un succès et que c'est un bien démocratiquement atteignable* ». En dépit de cette affirmation de la Ministre de l'écologie et du développement durable, auditionnée par le Sénateur Launay, force est de rappeler les **fortes augmentations du prix de l'eau** au cours de ces dernières années¹³ et ses répercussions en termes d'inégalités sociales et territoriales.

Ces différents enjeux économiques imposent de « revisiter » et de perfectionner le système français de tarification et de répartition équitable et solidaire des coûts et avantages d'une politique offensive de protection et d'amélioration de l'eau. Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques était visiblement très attendu, au regard de l'état des connaissances scientifiques et des enjeux

⁹ Données de l'Ifen 2003 : en 2001, sur les 34 milliards d'eau douce prélevés : - la production d'énergie est le secteur qui prélève les plus grandes quantités d'eau : 57% des volumes prélevés ont servi à refroidir les centrales (93% de cette eau est restituée). L'eau consommée par les centrales représente 22% des volumes consommés en France - L'irrigation n'extrait que 14% du volume total mas ne restitue qu'une faible part : elle consomme ainsi 48% des volume et pour l'essentiel en période d'étiage (au moment où le niveau des cours d'eau est plus bas) - L'eau potable prend 18% des volumes prélevés (24% de ne sont pas restitués : la production d'eau potable représente 25% des volumes consommés) - Le secteur industriel utilise chaque année des quantités d'eau (11% des prélèvements nationaux, 4% des volumes consommés).

¹⁰ Le rapport Launay précise que « *le réseau de canalisations d'eau est évalué, hors branchements, à 830 000 km. La valeur de ce réseau est estimé à 85 milliards d'euros par Canaliseurs de France, qui est le syndicat regroupant les entreprises de ce secteur D'après les entreprises du secteur, 50 % du réseau serait antérieur à 1972. 20 % des canalisations, posées avant 1960, sont en fonte grise ou en acier, soit des matières cassantes qui favorisent les fuites* ». Rapport d'information n° 1170 du 3/11/2003 de M. Jean Launay au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur « la gestion de l'eau sur le territoire

¹¹ A titre de rappel, le fonds national de développement des adductions d'eau créé en 1954 doit être supprimé et transféré vers les agences de l'eau.

¹² Selon M Seigneur de l'Ifen, auditionné : « *Tous les équipements ne concernent pas l'eau potable, ils peuvent également être dédiés aux eaux usées et pluviales. L'ensemble de ce patrimoine est évalué à 630 milliards de francs. Il se répartit entre l'eau potable : 450 milliards de francs, le secteur des eaux usées :150 milliards de francs et les eaux pluviales : 30 milliards de francs. Au rythme actuel d'investissement, un délai d'achèvement des programmes d'équipement de l'ordre de 15 à 20 ans est envisagé. Les investissements induits par la réglementation européenne se décomposent, par secteur, de la façon suivante :- Eau potable au moins 150 milliards de francs dont 75 milliards de francs pour le plomb*

- Protection des eaux souterraines au moins 15 milliards de francs, au titre des pollutions diffuses

- Eaux résiduaires urbaines au moins 85 milliards de francs

- Assainissement pluvial 90 milliards de francs

- Lutte contre les inondations 15 à 20 milliards de francs

La France a besoin d'outils d'expertise pour recenser les besoins et mettre en place un programme d'action ambitieux et pérenne. Nous ne disposons malheureusement que d'une connaissance insuffisante de l'état du patrimoine français qui ne nous permet pas de recenser correctement nos besoins en matière d'équipement ».

¹³ Selon le rapport Launay :la consommation d'eau d'un ménage est évaluée en 2002 à 306 euros par an. « *Pour 120 m3 d'eau, une famille paie 215 Euros dans le Puy de Dôme et 394 Euros en Seine et Marne* » Rapport d'information n° 1170 du 3/11/2003 de M. Jean Launay au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur « la gestion de l'eau sur le territoire.

économiques croissants. La compréhension de ce projet ne saurait faire fi de son contexte juridique révélateur de nombreuses tensions et conflits d'intérêts.

- ***L'existant national et les impératifs juridiques européens***

Le projet de loi sur l'eau s'appuie sur un **préexistant juridique national ancien, et révisé au gré des gouvernements et obligations communautaires**¹⁴. Parmi les plus connues : la loi du 16 décembre 1964 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution, la loi du 29 juin 1984 sur la pêche, la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau. En dépit de cet arsenal apparemment perfectionné, l'évaluation régulière de la qualité de l'eau et de la gestion quantitative de nos ressources hydriques, questionnent l'efficacité de la politique française de l'eau et l'effectivité des réglementations. Nombre de commentateurs et de rapports ont mis en exergue les principaux défauts ; insuffisances et lacunes qu'il appartenait aux autorités publiques de « corriger » dans le projet de loi sur l'eau :

- **une organisation institutionnelle complexe et répartition contestable des compétences**
- **un système de redevances à réformer** au regard des exigences constitutionnelles et du principe pollueur payeur
- **une quasi-inadéquation des dispositifs** mis en place face à des problèmes de **pollution diffuse**
- **un manque de transparence et de « solidarité » du système**
- **un contrôle de police éclaté et défaillant**

Étroitement imbriqué avec le système français, le droit communautaire de l'eau nécessite des réaménagements législatifs et le respect d'exigences renforcées au gré des connaissances scientifiques et techniques. La réforme de la politique communautaire se manifeste par l'adoption de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23/10/2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines). L'article 24 DCE impose aux Etats membres de mettre « en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 22 décembre 2003 ». Sans attendre l'adoption de son projet de loi sur l'eau, la France choisit de transposer en 2004 la DCE. Indépendamment des textes communautaires qui seront abrogés¹⁵ suite à l'entrée en vigueur de la DCE, la France demeure soumise à une série de directives¹⁶. Or, l'analyse du contentieux communautaire démontre une application défaillante de la France, notamment en Bretagne. Le compte-rendu de la réunion du CSEB du 8 avril 2005 illustre cette situation contentieuse. **Ce contexte juridique national et**

¹⁴ Rapport Launay : « De multiples lois sur l'eau ont été adoptées entre 1804 (code civil) et 1995, en vue de préoccupations spécifiques. Ces lois ont, à chaque fois, créé des espaces de gestion de l'eau. Il en est ainsi de la loi du 16 septembre 1807 sur l'assèchement des marais, la loi du 15 avril 1829 sur la pêche, la loi du 28 mars 1858 sur les inondations, la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, la loi du 16 octobre 1919 sur l'hydroélectricité, la loi du 16 décembre 1964 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution, la loi du 29 juin 1984 sur la pêche, la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau et la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ». Rapport d'information n° 1170 du 3/11/2003 de M. Jean Launay au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur « la gestion de l'eau sur le territoire ».

¹⁵ Article 22 de la DCE : « Abrogations et dispositions transitoires

1. Les directives et les décisions suivantes sont abrogées sept ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive (22/12/2000): soit le 22/12/2007

- La directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres

- La décision 77/795/CEE du Conseil du 12 décembre 1977 instituant une procédure commune d'échange d'informations relatives à la qualité des eaux douces superficielles dans la Communauté

- La directive 79/869/CEE du Conseil du 9 octobre 1979 relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres

2. Les directives suivantes sont abrogées treize ans après la date d'entrée en vigueur de la directive: soit le 22/12/2013

- La directive 78/659/CEE du Conseil du 18 juillet 1978 concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons

- La directive 79/923/CEE du Conseil du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles

- La directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses,

- La directive 76/464/CEE du Conseil, à l'exception de l'article 6 qui est abrogé à la date d'entrée en vigueur de la présente directive. »

¹⁶ Directive sur les eaux de baignade, directive sur l'eau potable, directive sur les eaux résiduaires, directive nitrates.

communautaire est ainsi censé « cadrer » rigoureusement l'élaboration et l'examen parlementaire du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

2) Le projet de loi sur l'eau

L'analyse critique de texte invite à s'interroger sur son élaboration et sa place dans la réforme de la politique française de l'eau.

- *Des racines « anciennes »*

En dépit des nombreux débats et moutures du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau préparée par le gouvernement Jospin dès 1998 et présenté en juin 2001, la Ministre de l'écologie et du développement durable, du premier gouvernement Raffarin, retire, en juin 2002 ce projet de loi votée en première lecture à l'Assemblée Nationale en janvier 2002. Ce projet de loi abandonné, comportait quatre principaux objectifs, énoncés dans l'exposé des motifs de ce texte de 63 articles :

- Transposer la DCE
- Renforcer la transparence, la démocratie et la solidarité...en vue notamment de garantir le droit de chacun d'accéder à l'eau potable pour satisfaire ses besoins vitaux
- Mieux appliquer le principe pollueur payeur et soumettre les programmes pluriannuels des agences de l'eau au contrôle du Parlement : il était créé une redevance sur les pollutions par excédent d'azote
- Améliorer la police de l'eau

Ce projet comprenait 6 titres :

- titre I : Planification et décentralisation en matière d'aménagement et de gestion des eaux ;
- titre II : Services publics de l'eau et de l'assainissement ;
- titre III : Réforme des agences de l'eau ;
- titre IV : Régime de protection de l'eau ;
- titre V : Offices de l'eau des départements d'outre-mer ;
- titre VI : Dispositions d'entrée en vigueur et d'abrogation.

- *Des consultations « tout azimuth » préalables et pendant à l'élaboration du projet*

Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques a été précédé d'une concertation « tout azimuth » dès le premier semestre 2003 entre les différents acteurs de la politique de l'eau. Les discussions classiques menées par le Ministère auprès des représentants nationaux et locaux des responsables de l'eau se sont accompagnées de consultations par sondage du « grand public ». Les résultats de ces « auditions » a été présenté lors d'une conférence du Ministère en décembre 2003. Une dernière étape de consultations des acteurs s'est déroulée le premier semestre 2004 sur la base des orientations du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques du Ministère¹⁷. Ces débats et réflexions se sont nourris de celles menées en parallèle concernant la charte constitutionnelle de l'environnement, la mise au point de la stratégie nationale de développement durable et la décentralisation. Le 9 mars 2005, le projet de loi est présenté au Conseil des Ministres, qui saisit le Sénat pour une première lecture. **De « nombreux débats démocratiques », mais ledit projet reflète-il les préoccupations et propositions exprimées par les acteurs de l'eau ? Il est permis de nuancer la réponse¹⁸.**

¹⁷ Sur le site WEB du Ministère de l'écologie et du développement durable, se trouve une série de documents témoignant de cette consultation tout azimuth http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=3438

¹⁸ Concernant la gestion quantitative de l'eau, le projet ne reprend pas la proposition de certains acteurs de l'eau en faveur d'un débat national sur les pratiques d'irrigation. De même, il ne répond pas aux revendications de certaines régions en termes d'expérimentation de la gestion de l'eau.

- *Un projet, composante principale mais non exclusive de la réforme de la politique de l'eau*

Ce projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques ne constitue pas la réforme de la politique française de l'eau, mais sa composante principale. Choix pragmatique ou choix contestable, cette réforme se traduit de façon éclatée dans différentes législations (modifications des dispositions des différents codes existants, dont celui de l'environnement). Ainsi, dans le domaine de la prévention des inondations, le gouvernement a intégré des mesures renforcées dans la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages. Contrainte à transposer au plus vite la DCE en vue de prévenir de nouveau contentieux, le gouvernement a transposé cette directive communautaire en 2004. D'autres dispositions relatives à l'eau se retrouvent également dans la loi de programme pour l'outre-mer (n° 2003-660 du 21 juillet 2003), dans la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, dans la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale et la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux¹⁹.

Si cette méthodologie peut susciter questionnement du point de vue de sa compréhension et de sa lisibilité, elle a le mérite de promouvoir une intégration de la dimension « eau » dans d'autres politiques. Elle exige d'apprécier le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques à l'aune de ces autres textes nationaux.

- *Les objectifs principaux et l'architecture*

Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques poursuit les objectifs suivants, dans le but de rationaliser et renforcer le système français de protection et de gestion de l'eau :

- 1 - Modernisation de l'organisation institutionnelle et dynamique de « Gouvernance »**
- 2 - Renforcement et promotion de nouveaux outils de protection et de gestion par « bassins hydrographiques »**
- 3 - Réforme du système de financement de la politique française de l'eau**
- 4 - Simplification et renforcement de la police de l'eau**

Comportant 50 articles, le projet de loi présente 4 titres :

- Titre I* « *Préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques* »
- Chapitre I Milieux aquatiques
 - Chapitre II Gestion Quantitative
 - Chapitre III Préservation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques
 - Chapitre IV Règles liées aux pratiques agricoles
- Titre II* « *Alimentation en eau et assainissement* »
- Chapitre I Assainissement
 - Chapitre II Services publics de l'eau et de l'assainissement
- Titre III* « *Planification et Gouvernance* »
- Chapitre I Attribution des départements
 - Chapitre II Aménagement et gestion des eaux
 - Chapitre III Comités de Bassin et Agences de l'eau
 - Chapitre IV Comité national de l'eau et Office national de l'eau et des milieux aquatiques
 - Chapitre V Organisation de la pêche en eau douce
- Titre IV* « *Dispositions finales et transitoires* »

¹⁹ Ainsi, différentes dispositions sont prises pour préserver les zones humides dites stratégiques pour la gestion de l'eau ou présentant un intérêt patrimonial particulier : mise en place de servitudes, programme de gestion, interdiction de certaines pratiques, mise en cohérence avec d'autres politiques publiques

La lecture dudit projet nous livre une traduction très édulcorée de ces objectifs affichés. Ce projet de loi sur l'eau et les milieux suscite d'emblée un certain nombre d'interrogations sur la pertinence des moyens et de l'organisation institutionnelle envisagés. Il se situe en retrait par rapport à certaines revendications des acteurs de l'eau (exemple de l'expérimentation en Région, responsabilité de la filière agricole, irrigation, réforme des redevances..., droit d'accès à l'eau..). Si l'efficacité semblait être le maître mot de la réforme préparée et présentée par le gouvernement, il apparaît que **l'intensité de certains rapports de force contraint les rédacteurs de ce texte à conjuguer cette efficacité au pluriel et à minorer la réalité des défis environnementaux et enjeux socio-économiques et juridiques.** La saisine du Conseil constitutionnel se profile en 2006. Elle offrira l'occasion d'apprécier ce projet de loi à la charte constitutionnelle de l'environnement et tout particulièrement à son article 4 qui énonce que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ».

Ce premier avis du CSEB sur le projet de loi sur l'eau se propose d'appréhender quatre facettes :

- I « Le projet de la loi et la DCE : un jeu de miroir préoccupant »
- II « Le projet de loi : quelle protection pour les eaux côtières ? »
- III « Le projet de loi : expérimentation année zéro ».
- IV « Le projet de loi : une réflexion économique »

I. LE PROJET DE LA LOI ET LA DCE : UN JEU DE MIROIR PREOCCUPANT

Nathalie Hervé-Fournereau, chargé de recherche en droit européen, membre du CSEB.

L'étude d'impact relative au projet de loi sur l'eau est clair : **l'objectif cardinal est « se donner les outils nécessaires qui permettront d'atteindre les objectifs de bon état écologique fixés par la directive cadre » d'ici 2015.** Cette ambition affichée conjugue à celle de la modernisation de l'organisation institutionnelle de la politique française de l'eau sollicite une analyse de ce projet de loi à la lumière de la DCE transposée par la France en 2004 (Loi 2004-338 du 21 avril). Si la DCE s'appuie sur l'expérience française des bassins versants, elle impose aux Etats membres une série d'obligations de résultats et de procédures selon un échéancier précis. Elle met l'accent sur la dimension socio-économique de la politique de l'eau et la nécessaire responsabilisation de tous les acteurs, dans le respect des principes environnementaux. La loi de transposition française d'avril 2004 (7 articles) s'efforce d'exprimer ces exigences communautaires, dont la traduction doit relever pour l'essentiel du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques (cf contribution de Philippe Le Goffe).

Conformément à la nature de la directive communautaire, l'Etat destinataire choisit la forme et les moyens. **Le choix du bassin hydrographique est confirmé, auquel se rattache les masses d'eaux souterraines et les eaux maritimes intérieures et territoriales conformément au champ d'application de la DCE. Une lecture croisée de ce projet de loi, de la DCE et de la loi de transposition de la DCE à l'aune des objectifs²⁰ affichés par le gouvernement offre quelques clefs de compréhension ou d'incompréhension.**

²⁰ A titre de rappel :

- 1) Modernisation de l'organisation institutionnelle et dynamique de « Gouvernance »
- 2) Renforcement et promotion de nouveaux outils de protection et de gestion par « bassins versants »
- 3) Réforme du système de financement de la politique française de l'eau
- 4) Simplification et renforcement de la police de l'eau

1) La modernisation de l'organisation institutionnelle et dynamique de « Gouvernance »

Dans le respect du principe communautaire de l'autonomie institutionnelle et procédurale de l'Etat, la France est libre de son choix organisationnel et de la répartition des compétences. La DCE impose une organisation territoriale fondée sur des bassins hydrographiques rattachés à des districts hydrographiques. Le recensement de ces bassins relève des Etats membres qui prennent (article 3.2) « *les dispositions administratives appropriées, y compris la désignation de l'autorité compétente adéquate, pour l'application des règles prévues...au sein de chaque district hydrographique situé sur leur territoire* ». Une disposition identique concerne la création et l'application des règles prévues au sein de la portion de district hydrographique international qui se trouve sur le territoire de l'Etat membre. Les Etats membres pourront désigner comme autorité compétente un organisme national ou international existant. La loi de transposition de la DCE et le projet de loi sur l'eau confirme le rôle des structures existantes, et en particulier celui du **préfet coordonnateur de bassin et des comités de bassins**. Le projet de loi laisse sur leur « fin » les revendications des régions, et déçoit par son manque d'innovations (cf. contribution de Patrick Le Louarn). **Une rapide présentation, « à la Prévert », et non exhaustive des acteurs de l'eau oblige à nous interroger sur la pertinence de cette pluralité et leur réelle coordination.**

- ***Le préfet coordonnateur de Bassin***

Ainsi, l'article 2 de la loi de transposition de la DCE précise que « *l'autorité administrative délimite les bassins ou groupements de bassins en déterminant le cas échéant les masses d'eau souterraines et les eaux maritimes intérieures et territoriales qui leur sont rattachées ...*) Au titre de l'article 4, cette autorité administrative établit et met à jour périodiquement pour chaque bassin ou groupement de bassin un programme pluriannuel de mesures, un programme de surveillance de l'état des eaux , (le cas échéant en coordination avec les autorités étrangères compétentes). Le projet de loi sur l'eau s'inscrit dans cette confirmation et le renforcement du rôle du Préfet (délimitation, planification, autorisations diverses, contrôle administratif, police..)

- ***Les agences de l'eau***

Le projet de loi qualifie l'agence de l'eau « *d'établissement public national à caractère administratif* », confirmant la « tutelle » de l'Etat sur les agences (via le préfet coordonnateur de bassin désormais investi de cette fonction à la place de la direction de l'eau du Ministère). L'article 35 du projet de loi sur l'eau (après lecture du Sénat) précise que l'agence « *contribue à la mise en œuvre des orientations ainsi qu'à l'application des SDAGE en menant ou en soutenant des actions destinées à favoriser une gestion optimisée de la ressource en eau et des milieux aquatiques continentaux et marins, à assurer l'alimentation en eau potable et la régulation des crues et à permettre le développement durable des activités économiques* ». **Le Parlement devra, désormais, définir les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences (tous les 6 ans) et de fixer le plafond global de leurs dépenses ainsi que celui des contributions des agences à l'office national de l'eau et des milieux aquatiques.**

- ***Le comité de bassin***

Concernant le comité de bassin compétent, l'article 2 de la loi de transposition de la DCE énonce que ce dernier « *procède dans chaque bassin ou groupement de bassin à l'analyse de ses caractéristiques et des incidences des activités sur l'état des eaux et ainsi qu'à une analyse économique des utilisations de l'eau, à l'établissement et à la mise à jour régulière des registres* ». En vertu de l'article 3, le comité de bassin compétent dans chaque bassin ou groupement de bassin élabore et met à jour le ou les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et en suit l'application ; il recueille les observations du public sur le projet de schéma ». **Le projet de loi sur l'eau raffermi son rôle et modifie la composition des comités de bassin** (au lieu d'une composition à parts égale entre les trois collèges : amendement du Sénat en faveur des représentants des conseils généraux, régionaux et des communes ou groupements de communes ayant compétence en matière de gestion de l'eau : 50% du premier collège ; les deux autres collèges : 30% représentants des usagers de l'eau, des milieux

socioprofessionnels, associations.. et le 3^{ème} : 20% de représentants de l'Etat ..) et la désignation de son président: article 35 (le sénat : président élu par les représentants des deux premiers collèges).

- ***La commission locale de l'eau***

Elle est chargée de l'élaboration et de la révision de SAGE (Art5 de la loi de transposition de la DCE). **Article 31 du projet de loi sur l'eau précise la composition des Cle, en autorisant une certaine souplesse** en faveur du premier collègue (élus locaux) et du second (usagers, propriétaires professionnels et associations). La Cle « **peut confier l'exécution de certaines de ses missions à un établissement public territorial de bassin ou à un groupement de communes** ».

- ***L'établissement public territorial de bassin***

Ce type de structure a été constitué, sous forme de syndicat mixte ou d'institution interdépartementale par certaines collectivités territoriales dans le cadre de la prévention des inondations et de l'aménagement des cours d'eau (il a été recensé 24 EPTB : 73 départements et 12 régions sont parties prenantes). La loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques « consacre » ces établissements (article 46). La loi 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux leur reconnaît une compétence dans le domaine de la gestion équilibrée de la ressource en eau et de la préservation et de la gestion des zones humides.

L'article 31 du projet de loi sur l'eau précise le lien entre la CLE et un tel établissement, notamment lors de l'élaboration et la mise en œuvre d'un SAGE.

- ***La création de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques au 1er janvier 2007***

Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques institue cet établissement public national ; sa mission est de « *mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques et de la pêche et du patrimoine piscicole* ». **Il se substitue au conseil supérieur de la pêche et déploiera ses activités dans un champ d'intervention élargi (article 41):**

- participation à la connaissance, la protection et à la surveillance de l'eau, des milieux aquatiques, de leur flore et faune, et contribution à la prévention des inondations
- apporte son appui aux services de l'Etat, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques
- assurer la mise en place et la coordination technique d'un système d'information visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services liés à l'eau.
- conduit ou soutient des programmes de recherche et d'études qui leur sont communs ou revêtent un intérêt général
- mène et soutient des actions nationales de communication et de formation

- ***Les collectivités territoriales***

La région : une oubliée de « droit »

Cette collectivité territoriale est simplement mentionnée (représentants de la région excepté région à statut particulier et pour la Corse) à propos de la composition des différentes entités appelées à intervenir dans le domaine de l'eau (agence de l'eau, comité de bassin, onema). Voir contribution de Patrick Le Louarn.

Le département : un chapitre du titre « Planification et gouvernance »

Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques comporte également peu de dispositions sur les départements (dont l'association aux agences, comités, cle), et, ce en dépit de leur participation

financière non négligeable dans ce domaine²¹ et des revendications de ces acteurs. L'article 28 dudit projet précise que ces collectivités *«peuvent procéder à l'expertise technique du fonctionnement des ouvrages d'assainissement et fournir aux communes et à leurs groupements, contre rémunération et dans les conditions prévues par le code des marchés publics, une assistance technique dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de la collecte et de l'épuration des eaux usées, des eaux pluviales et de ruissellement et de l'entretien des rivières ».*

Sensible à ces enjeux, **le Sénat a introduit de nouveaux articles instituant des compétences financières facultatives en faveur des départements.** L'article 20 bis nouveau prévoit que *« Les départements peuvent participer financièrement aux opérations de gestion active des eaux de baignade comportant l'élaboration des profils des eaux de baignade, du programme de surveillance et d'information et de participation du public. »* L'article 121 de la loi de finances rectificative pour 2004 (2004-1485 du 20/12/2004) prévoit la suppression du fonds national des adductions d'eau (créé en 1954), sauf dans les DOM et Mayotte. Le projet de loi sur l'eau autorise les agences de l'eau à se substituer à l'Etat pour les missions correspondantes à ce fonds de solidarité en faveur des zones rurales en métropole à partir de 2005. En écho à cette nouvelle donne et dans la perspective de contractualisation entre les agences et les départements, l'article 28 bis nouveau autorise la possibilité au Conseil général de créer un fonds départemental pour l'alimentation en eau et l'assainissement. *« Ce fonds départemental aura pour objet de financer : »*

« 1° L'allègement de la charge de la dette des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui réalisent des travaux de captage d'eau, de protection des captages d'eau, de distribution d'eau ou de collecte, de transport et d'épuration des eaux usées ainsi que d'élimination des boues produites ;

« 2° L'attribution de subventions en capital pour l'exécution de ces travaux, y compris le renouvellement des ouvrages ;

« 3° L'assistance technique à la distribution d'eau et à l'assainissement ;

« 4° L'appui à la mise en place de regroupements intercommunaux pour la distribution d'eau et d'assainissement ;

« 5° L'attribution de subventions en capital pour l'exécution de travaux et le renouvellement des ouvrages d'assainissement autonome. »

Les communes et regroupements : renforcement sensible de leurs compétences

Le projet de loi sur l'eau comporte un certain nombre de dispositions qui offrent de nouvelles possibilités d'intervention aux autorités communales (dont la participation aux agences, comités, cle). Ces articles concernant notamment l'entretien régulier des cours d'eau par les propriétaires et le droit des communes de réaliser d'office les opérations si la sécurité publique est en cause et de se faire rembourser les frais de nettoyage aux propriétaires riverains qui ne s'acquittent pas de leurs obligations (en dépit d'une mise en demeure).

L'article 20 bis introduit par le Sénat précise que les communes ou leurs établissements publics de coopération *« élaborent des profils des eaux de baignade qui comportent notamment un recensement et une évaluation des sources possibles de pollution des eaux de baignade susceptibles d'affecter la santé des baigneurs, l'emplacement des points de surveillance nécessaires, et précise les actions visant à prévenir l'exposition des baigneurs aux risques (...) établissent un programme de surveillance(...) assurent la fourniture d'informations au public régulièrement mises à jour et encouragent la participation du public (...) la qualité des eaux de baignade est évaluée par les communes ou leurs établissements publics de coopération.(...) Le maire peut décider, par arrêté motivé de la fermeture préventive et temporaire du site de baignade en cas de danger susceptible d'affecter la santé des baigneurs, sous réserve d'informer le public des causes et de la durée de la fermeture ».*

Enfin, dans le domaine de l'assainissement où s'exerce la compétence traditionnelle des communes,

²¹ Le sénateur Sido souligne les dépenses consenties par les départements dans le domaine de la gestion des eaux usées (entre 96-99 : 511,9 millions d'euros par an soit 43,2% des dépenses en environnement et 215,1 millions d'euros par an pour la gestion de la ressource en eau soit 18,2% des dépenses environnement). Cette participation financière des départements dans le domaine des eaux usées (25% de la dépense des administrations publiques. Rapport n°271 de mars 2005 de Bruno Sido au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

l'article 23 permet aux communes d'instaurer une taxe sur les volumes d'eau de ruissellement entrant dans les systèmes de collecte pour financer les travaux en matière d'assainissement pluvial. L'article 26 précise qu'elles assurent également le contrôle des installations d'assainissement collectif ; à la demande des propriétaires ou des usagers, elles peuvent assurer l'entretien desdites installations ». Le Sénat a toutefois introduit l'amendement suivant : « *Si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent n'a pas souhaité effectuer un contrôle elle-même ou le confier à une entreprise agréée, il appartient au propriétaire de fournir une attestation de conformité de son installation à la collectivité compétente pour exercer ce contrôle* ». Enfin, « *dans les communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation est menacé de façon saisonnière, le conseil municipal ou l'assemblée délibérante peut définir des tarifs différents selon les périodes de l'année* » (article 27).

• ***L'information, la consultation et la participation du public : « peut mieux faire »***

L'article 14 de la DCE prévoit que « *les Etats membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique* ». Au titre des documents publiés et soumis aux « *observations du public, y compris des utilisateurs* » : *un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du plan, une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin, un projet de plan de gestion.* Les Etats membres « *prévoient au moins 6 mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents afin de permettre une consultation et une participation active* ». Sur demande, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan de gestion seront consultables. L'article 3.1 de la loi de transposition de la DCE indique que le comité de bassin recueille désormais les observations du public sur **le projet de SDAGE**. Il prévoit également que le schéma adopté est tenu à disposition du public. Le gouvernement précise que les **documents de référence seront accessibles au public**, qui sera consulté durant l'élaboration du plan de gestion. Complétant la loi de transposition de la DCE, le projet de loi précise (article 33) que « *la Commission locale de l'eau soumet le **projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux** à l'avis des conseils généraux, des conseils régionaux, des chambres consulaires, des communes, de leurs groupements compétents et s'il existe, de l'établissement public territorial de bassin (amendement Sénat) ainsi que du comité de bassin intéressé. Hormis celui du comité de bassin, ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de 4 mois (amendement Sénat). Le projet de schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est soumis à enquête publique. À l'issue de l'enquête, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des observations, est approuvé par le préfet et son arrêté d'approbation est publié (amendement Sénat). Il est tenu à disposition du public* ». La France est l'un des premiers Etats-membres à mettre en oeuvre la consultation du public, en organisant une consultation du public sur les deux premiers documents du 2 mai au 2 novembre 2005 et sur le dernier document en 2007.

Au titre du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, l'information du public est prévue très ponctuellement et même parfois « rajoutée » par le Sénat et souvent sans précision de temps. Il est difficile de conclure à une « consultation et à une participation active » (DCE). ainsi, dans le cadre des **eaux de baignade**, les maires sont tenus d'assurer la fourniture d'informations au public régulièrement mises à jour et encouragent la participation du public »(article 20 bis nouveau). « *Le cas échéant, l'assemblée délibérante des communes concernées est consultée préalablement (...) sur les modalités de l'information et de la participation du public* ». De même, le maire peut « *décider.....de la fermeture préventive et temporaire du site de baignade en cas de danger susceptible d'affecter la santé des baigneurs, sous réserve d'informer le public des causes et de la durée de la fermeture* ». Dans le domaine de **l'assainissement**, l'article 27 prévoit également que les communes, établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes « *établissent et mettent à disposition du public, pour chaque service de distribution d'eau ou d'assainissement, un règlement définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service, ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires* ». Les « *délibérations du Conseil d'administration de l'agence de l'eau concernant les taux des redevances sont publiées au Journal Officiel de la République française et sont tenues à disposition du public* ».

Enfin, la conduite et le soutien au niveau du bassin « d'actions de communication, d'information et de sensibilisation du public dans le domaine de l'eau et de la protection des milieux aquatiques sont inscrits parmi les **orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau** pour les années 2007-2012 (8^{ème} position).

2) **Renforcement et promotion de nouveaux outils de protection et de gestion**

La DCE impose une série d'obligations procédurales et matérielles aux Etats membres ; ces derniers disposent de 15 ans à l'issue de l'entrée en vigueur de la DCE pour assurer le respect de toutes les normes et objectifs, sauf disposition contraire et dérogations.

- **Recenser les bassins hydrographiques** qui se trouvent sur leur territoire national et les rattacher à des districts hydrographiques ; dans l'hypothèse d'un bassin hydrographique qui s'étend sur le territoire de plus d'un Etat membre, les Etats veillent à ce que ce dernier soit intégré à un district hydrographique international. (article 3)

- **Recenser dans chaque district toutes les masses d'eau utilisées pour le captage d'eau destinées à la consommation humaine** (plus de 10m³ par jour ou desservant plus de 50 personnes, ainsi que les masses d'eau destinées dans le futur à un tel usage ;

- Établir pour chaque district hydrographique **un ou plusieurs registres de toutes les zones désignées comme nécessitant une protection spéciale** dans le cadre de la législation communautaire spécifique concernant la protection des eaux de surface, des eaux souterraines ou la conservation des habitats et des espèces directement dépendants de l'eau (et ce dans les 4 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la DCE).

- **Élaborer un plan de gestion du district** (annexe VII) Ces plans peuvent être complétés par la production de programmes et de plans de gestion plus détaillés pour un sous-bassin, un secteur, un problème ou type d'eau, traitant d'aspects particuliers de la gestion des eaux ; ces plans de gestion sont publiés au plus tard 9 ans après l'entrée en vigueur de la directive (article 13)

- **Élaborer pour chaque district un programme de mesures** qui doivent être établis au plus tard 9 ans après l'entrée en vigueur de la directive et opérationnels au plus tard 12 ans (article 11)

- Rendre opérationnel des programmes de mesures prévues dans le plan de gestion du district hydrographique pour ce qui concernent les eaux de surface, les eaux souterraines (article 4)

- **Établir des programmes de surveillance de l'état des eaux** au sein de chaque district ; ces programmes sont opérationnels au plus tard 6 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive (article 8)

À cet égard, l'article 2 de la loi de transposition de la DCE précise que « *l'autorité administrative établit et met à jour périodiquement pour chaque bassin ou groupement de bassin un **programme pluriannuel de mesures** contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du sdage (...) un **programme de surveillance de l'état des eaux** »*

La loi de transposition conforte les outils de planification créés par la loi de 1992 en élargissant leur domaine d'application : **schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux**. Ainsi, l'obligation d'établir le plan de gestion du district hydrographique s'inscrit dans cette dynamique de réforme. L'article 2 de la loi de transposition confirme que « *chaque bassin ou groupement de bassins est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eaux et des objectifs de qualité et de quantité des eaux...* » **La loi de transposition de la DCE et le projet de loi sur l'eau contribuent à renforcer le statut juridique de ces outils de planification, modifient les modalités d'élaboration et de révision et étendent leur champ d'application.**

Ainsi, le **schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux** doit déterminer « *les eaux maritimes intérieures et territoriales et les sous-bassins ou groupements de sous bassins pour lesquels un SAGE est nécessaire..* » et visé une gestion équilibrée de la ressource en eau et des ressources piscicoles (article 2 loi de transposition et projet de loi sur l'eau). Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est adopté par le comité de bassin et approuvé par l'autorité administrative et est mis à jour tous les 6 ans (les sdage approuvés à la date de la publication de la loi doivent être mis à jour au plus tard au 22/12/2009). L'agence de l'eau contribue à la mise en œuvre des orientations des sdage et à l'application des SAGE. De plus, elle participe financièrement à la réalisation des SAGE.

L'article 6 de la loi de transposition précise que le projet de **schéma d'aménagement et de gestion des eaux** est élaboré et révisé par la commission locale de l'eau. Ce dernier doit être compatible avec le Sdage (article 30 projet de loi sur l'eau) qui détermine son périmètre et son délai d'élaboration (avec possibilité d'intervention du Préfet en cas de retard). **Ces dispositions visent à « accélérer » la mise en place « contrariée » des SAGE²².** L'article 32 du projet de loi sur l'eau énonce le contenu des SAGE qui se présentent sous la forme d'un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Ce dernier définit les priorités à retenir et les conditions de réalisation des objectifs ; en « tenant compte des nécessités de mise en valeur de la ressource en eau, de l'évolution prévisible de l'espace rural, de l'environnement urbain et économique et de l'équilibre à assurer entre les différents usages de l'eau ». Il comporte également un règlement qui peut :

« 1° Définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage ;

2° Définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau et de leur cumul ;

3° Indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I, ceux qui sont soumis, sauf raisons d'intérêt général, à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique »

• La consécration d'une opposabilité des schémas aux tiers

L'article 32 du projet de loi énonce que « *lorsque le schéma (SAGE) a été approuvé et publié, le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L 214-2* ».

• La consécration attendue, mais limitée, d'une obligation de compatibilité

L'article 7 de la loi de transposition de la DCE introduit une exigence de compatibilité de certains documents d'urbanisme (code de l'urbanisme) avec le Sdage : **schémas de cohérence territoriale – plan local d'urbanisme. Et cartes communales.** Ces derniers « *doivent être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantités définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux... ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les SAGE* ». Le même article prévoit un délai de « mise en compatibilité » dans un délai de trois ans, dans l'hypothèse où l'un des documents est approuvé après l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ».

De même, l'article 16 indique que « **les installations classées doivent respecter les objectifs et les exigences d'une gestion équilibrée de la ressource en eau** ». Il précise que « **les dispositions des SDAGE et des SAGE leur sont opposables** ».

L'article 32 du projet de loi énonce « *que les décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma (SAGE) prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être*

²² En l'état actuel des SAGE (au 29 avril 2005) : 24 SAGE élaborés et approuvés, 69 au stade de l'élaboration, 16 au stade de l'instruction et 18 en émergence - Site web des SAGE : www.sitesage.org :

compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable dans les conditions et les délais qu'il précise.»

L'article 34 prévoit dans l'hypothèse de la non-compatibilité d'une opération avec le règlement du SAGE, la déclaration d'utilité publique ou d'intérêt général de l'opération « *ne peut intervenir que si l'enquête concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la modification du règlement du schéma et de ses documents cartographiques* ». Lorsque le règlement d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux doit être modifié pour permettre la réalisation d'une opération d'intérêt général ou d'utilité publique, le préfet saisit pour avis la commission locale de l'eau. En l'absence de réponse dans le délai de quatre mois, l'avis est réputé favorable.

- **Une recherche limitée de cohérence et de coordination**

L'article 13 du projet de loi introduit une disposition à l'article 1 de la loi 2004-803 du 9/9/2004 relative au service public de l'électricité et aux industries électriques et gazières. **Il est prévu, « le cas échéant, les modalités de mise en œuvre d'une gestion coordonnée des ouvrages hydroélectriques dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ».**

De même, l'article 16 indique que « les installations classées doivent respecter les objectifs et les exigences d'une gestion équilibrée de la ressource en eau ».

Le projet de loi comporte d'autres outils de la politique française de l'eau ; eu égard à l'intensité des débats suscités par la contribution de la filière agricole à la protection et à la gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques, **il importe d'apprécier sommairement les dispositions présentées en vue de la maîtrise des pollutions diffuses générées par ce secteur.** Le chapitre III de titre I du projet est consacré à la préservation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques. Il comprend une série de dispositions susceptibles de contribuer à la lutte contre les pollutions diffuses dues à **l'emploi des produits phytosanitaires**. L'article 17 impose au responsable de la mise sur le marché de ces produits de tenir à disposition de l'autorité administrative des informations sur les quantités desdits produits²³. L'article 18 exige la tenue d'un registre concernant la distribution desdits produits. L'article 19 autorise les agents de la police de l'eau à contrôler l'utilisation desdits de ces produits. Enfin, l'article 20 prévoit un contrôle périodique obligatoire des pulvérisateurs en service et un contrôle préalable des nouveaux matériels « destinés à l'application des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés » avant leur mise sur le marché.

3) La réforme du système de financement de la politique française de l'eau ou la traduction française du pollueur payeur

L'article 1 de la loi de transposition est censé transposer l'article 9 (« Récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau ») de la DCE affirme que « *les Etats membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur payeur* ». Cette dimension économique reçoit également une traduction à l'article 5 de la DCE. Ce dernier prévoit que chaque Etat membre veille à une analyse économique de l'utilisation de l'eau pour chaque district hydrographique dans les 4 ans qui suivent l'entrée en vigueur de la DCE. Dans la loi française, ledit article 1 précise que « *les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques, ainsi que des conditions géographiques et climatiques* ». La DCE mentionne que les « *Etats membres peuvent tenir des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées* ». **Cette possibilité offerte aux Etats membres devient en droit français**

²³ Une directive communautaire 98/8 relative au contrôle de la mise sur le marché des produits biocides impose un certain nombre d'obligations en termes d'évaluation préalable à la mise sur le marché (transposée par une ordonnance française du 11 avril 2001).

une prise en compte systématique. La traduction opérationnelle de ce principe était ainsi attendue dans le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. La DCE précise notamment que les « *Etats membres veillent, d'ici à 2010, à ce que « la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive. Et, que les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau, sur la base de l'analyse économique réalisée conformément à l'annexe III et compte tenu du principe du pollueur payeur* ». L'article 2 de la loi de transposition précise ainsi que « *le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux indique comment sont pris en charge par les utilisateurs les coûts liés à l'utilisation de l'eau, en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur agricole et les usages domestiques* ». La charte constitutionnelle de l'environnement adoptée par le Parlement réuni en congrès le 28 février et promulguée le 1^{er} mars 2005 par le Président de la République proclame, au nom du peuple français, à son article 4, que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ».

L'article 37 du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques réforme le système de redevances des agences de l'eau jugé complexe et insuffisamment encadré par le législateur²⁴. Le projet de loi confirme le principe de l'affectation des redevances aux agences de l'eau. Ces redevances proposées, qualifiées d'impositions de toute nature par une décision du Conseil constitutionnel du 23 juin 1982²⁵, sont au nombre de 7 et leurs assiettes seront désormais communes :

- Redevance pour la pollution de l'eau (redevance existante)
- Redevance pour prélèvement d'eau (redevance existante)
- Redevance pour modernisation des réseaux de collecte (remplacement de l'application du coefficient d'agglomération)
- Redevance pour pollution diffuse (transfert du volet produits phytosanitaires de la TGAP : taxe générale sur les activités polluantes)
- Redevance pour la protection du milieu aquatique (remplace la taxe piscicole)
- Redevance pour stockage en période d'étiage (nouvelle)
- Redevance pour obstacle sur les cours d'eau (nouvelle)

Toutefois, comme le souligne le sénateur Fabienne Keller, « ***de manière schématique, la réforme proposée ne paraît pas de nature à modifier réellement les grands équilibres actuels entre les différents contributeurs, ni à rendre le dispositif des redevances très incitatif*** »²⁶ Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques **instaure également un fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues urbaines et industrielles**. Ce fonds est destiné à indemniser « *les préjudices subis par les exploitants agricoles et propriétaires des terres agricoles et forestières ayant reçu des épandages de boues d'épuration urbaines ou industrielles, au cas où ces terres deviendraient totalement ou partiellement impropres à la culture en raison de la réalisation d'un risque sanitaire ou de la survenance d'un dommage écologique liées à l'épandage, dès lors que ce risque ou ce dommage ne pouvaient être connus au moment de l'épandage et dans la mesure où ce risque ou ce dommage ne sont pas couverts par les contrats d'assurance de responsabilité civile du maître d'ouvrage des systèmes de traitement des eaux usées, ou le cas échéant, de son ou ses délégataires ou par les contrats d'assurance relatifs à la production et à l'élimination des boues.* » (article 21).

Il est essentiel de souligner que le projet de loi sur l'eau ignore peu ou prou l'impératif de cohésion sociale. L'article 27 impose, à compter du 1 janvier 2007, que toute fourniture d'eau,

²⁴ Jean-Claude Flory, « *Les redevances des agences de l'eau - enjeux, objectifs et propositions dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau* », rapport au Premier ministre et à la Ministre de l'écologie et du développement durable (octobre 2003).

²⁵ Ibid.

²⁶ Avis n°273 de mars 2005 de Fabienne Keller au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

« quel qu'en soit le bénéficiaire » fasse l'objet « d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante » et donc interdit la fourniture d'eau, à titre gratuit, pour les administrations et bâtiments publics²⁷. De même, le projet de loi prévoit, « pour les abonnés domestiques, l'interdiction des demandes de caution solidaire ou le versement de dépôt de garantie ». **À la différence du premier projet de loi sur l'eau du gouvernement Jospin, ce projet ne reprend pas l'idée d'un tarif social pour l'eau** comme le souligne Henri Smets de l'Académie de l'eau. Ce dernier suggère notamment d'inscrire dans le projet de loi la disposition suivante : « En vue de favoriser la cohésion sociale, les tarifs aux usagers domestiques et les redevances assises sur l'eau peuvent, le cas échéant, être modulés compte tenu de la composition familiale ou de la situation de revenus des usagers. Des réductions ainsi consenties à des classes d'usagers ne pourront pas dépasser 50% ». Il propose également « l'interdiction des coupures d'eau des personnes démunies de bonne foi qui ont accumulé des impayés de l'eau, l'autorisation pour les Collectivités territoriales de créer des tarifs sociaux pour l'eau comme il en existe pour l'électricité et d'autoriser l'emploi d'une partie des redevances sur l'eau pour faciliter l'accès à l'eau et à l'assainissement à des catégories d'usagers en situation de précarité »²⁸. A titre de rappel, la Bretagne est la région où la facture d'eau est la plus chère en France, en particulier dans le Morbihan²⁹. Cette donnée ouvre un champ d'intervention aux collectivités territoriales, indépendamment de leurs compétences législatives.

Sur le plan du respect des principes environnementaux, ce premier jeu de miroirs entre la DCE, le projet de loi et notre charte constitutionnelle est troublant. (cf contribution approfondie de Philippe Le Goffe).

4) Simplification et renforcement de la police de l'eau

La DCE impose aux Etats membres de « déterminer le « régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives » En écho à cette obligation, le projet de loi s'inscrit dans la réforme de la police de l'eau. Ainsi, la circulaire du 26 novembre 2004 vise à constituer un service unique de l'eau. Ce service devrait assurer une « autorité fonctionnelle sur les gardes du conseil supérieur de la pêche », par délégation du Préfet. Outre, le renforcement de la coordination entre les missions interservices de l'eau sous l'autorité des préfets, la circulaire prévoit que les DIREN seront chargées de l'animation et de la cohérence des missions interservices de l'eau et des services de police de l'eau³⁰.

II. LE PROJET DE LOI : QUELLE PROTECTION POUR LES EAUX CÔTIÈRES ?

Annie Cudennec, maître de conférences en droit de la mer, membre du CSEB

La directive 2000/60/CE a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux côtières, afin de contribuer plus largement à la protection des eaux territoriales et marines (article 1). Elle donne dans son article 2 la définition de l'expression « eaux côtières » : ce sont les « eaux de surface situées en deçà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marin au-delà du point le plus proche de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et qui s'étendent, le cas échéant, jusqu'à la limite extérieure d'une eau de transition ».

²⁷ Rapport n°271 de mars 2005 de Bruno Sido au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. « Par exemple, selon les informations recueillies par votre commission, certaines institutions publiques telles que le Conseil d'Etat ou le Conseil constitutionnel ne paient pas l'eau qu'elles consomment, en vertu de décrets impériaux ! »

²⁸ Henri Smets, « L'accès à l'eau potable, un élément dans la lutte contre la fracture sociale » 28 mai 2005. Académie de l'eau France (site web mentionné en annexe de l'avis).

²⁹ IFEN dossier n° 44/2005 La gestion de l'eau potable en France 2001. Pour la Bretagne : 3,44 euros/m³ en moyenne pour les communes avec assainissement collectif (en Auvergne la facture est plus légère (2,15 euros/m³). IFEN « Données de l'environnement : de l'eau à tout prix » janvier-février 2004 n°90 : « Les tarifs, toutes taxes comprises, sont légèrement inférieurs à 2 euros le m³ dans des départements comme la Haute-Saône ou la Savoie et atteignent 3,8 euros dans le Morbihan ».

³⁰ Voir également la circulaire du 31/3/2005 relative à l'exercice des missions de police de l'eau, des milieux aquatiques et de la pêche en eau douce des services de police de l'eau et des brigades départementales du CSP.

Cette disposition introduit un nouveau zonage en mer, qui se superpose aux zonages déjà existants du type « eaux intérieures /mer territoriale/zone économique exclusive ». Compte tenu des particularités des lignes de base et notamment des lignes de base droite établies pour la pointe de la Bretagne, les eaux côtières au sens de la directive 2000/60/CE s'étendent assez largement en mer (au-delà des îles d'Ouessant et de Sein).

Dès lors la question de la qualité de ces eaux peut se poser en des termes quelque peu différents de celle posée par les eaux côtières très proches du rivage : difficultés plus grandes d'intervention, de contrôle de la qualité des eaux, sensibilité accrue à certaines pollutions.

L'article 3 de la directive précise aussi que les eaux côtières sont « identifiées et rattachées au(x) district(s) hydrographique(s) le(s) plus proche(s) ou le(s) plus appropriés ».

La loi du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE précise dans son article 2 que l'article L.212-1 X du code de l'environnement est ainsi rédigé : « Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux détermine les eaux maritimes intérieures et territoriales et les sous-bassins...pour lesquels un schéma d'aménagement et de gestion des eaux est nécessaire... ».

Le projet de loi reconnaît que les eaux côtières constituent le « réceptacle des pollutions de l'ensemble des bassins versants », ce qui les « expose d'ailleurs trop souvent aux pollutions de l'amont, comme les marées d'algues vertes ».

Toutefois, ce projet de loi ne paraît pas porter une attention particulière aux spécificités des eaux côtières, notamment dans les cas particuliers où ces eaux s'étendent assez loin en mer.

III. LE PROJET DE LOI : EXPERIMENTATION ANNEE ZERO

Patrick Le Louarn , maître de conférence de droit public, membre du CSEB.

Pour savoir si le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques laisse une place quelconque à la notion d'expérimentation et donc de décentralisation de la gestion de l'eau, il faut se référer au seul pré-projet en la matière qui a été élaboré par notre laboratoire nantais en 2003 à la demande de la région Bretagne. Nous avons, à l'époque, proposé un projet de loi de 9 articles soutenu par un exposé des motifs d'une trentaine de pages, fruit d'une relation itérative très riche avec les services de la région et la Direction de l'eau auxquels s'étaient joints les services de la région Alsace. L'esprit du projet, dont on laissera les services de la Région, destinataires par contrat, dévoiler le contenu si elle le souhaite, était fondé sur quelques orientations assez simples. Appuyé sur les principes de l'expérimentation désormais inscrits dans la constitution, le projet posait la condition d'une correspondance géographique assez étroite entre le territoire d'une région et un bassin ou sous bassin hydrographique. C'est la même logique d'unité aquifère qui est inscrite dans le projet de loi mais qui se réduit à la délimitation des SAGE dont la responsabilité est fortement celle du Comité de bassin ou de l'Etat.

Dans notre projet l'idée centrale était, tout au contraire, de confier à la région expérimentatrice la responsabilité de l'application de la directive cadre. La région se trouvait ainsi compétente pour définir, coordonner et mettre en œuvre une politique de gestion équilibrée des ressources en eau inscrite dans les orientations régionales du SDAGE. Elle assurait le pilotage des SAGE et un système de conventions lui faisaient partager avec l'Etat et l'Agence de l'eau, les programmes de mesures à prendre, d'études à faire et de données à collecter pour les mettre à disposition du public et des partenaires. De cette façon, la région pouvait réunir tous les programmes de lutte contre la pollution et les intégrer dans les politiques de bassin tout en s'appuyant sur une réalité politique, économique, sociale et environnementale qu'elle connaît mieux que l'Etat.

La Conférence régionale de l'eau devait réunir tous les acteurs pour définir et suivre l'application des orientations régionales. Enfin le projet séparait nettement la fonction de police de l'eau et de répression des pollutions confiée aux autorités de l'Etat et au pouvoir judiciaire qui se trouvaient ainsi débarrassés des contingences économiques et politiques qui bloquent trop souvent cette action. En contrepartie, la politique d'amélioration de la qualité et de bonne gestion des bassins trouvait son unité

de définition et de commandement. Le rapport entre niveaux de territoires devenait plus direct en ralliant tous les acteurs locaux à des objectifs concrets et appréhendables par tous.

La lecture du projet de loi actuellement déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale après une première lecture au Sénat montre que l'on a préféré une démarche inverse à l'expérimentation de la décentralisation.

Tout d'abord l'essentiel du projet règle, assez heureusement, des questions techniques et sanitaires, l'organisation institutionnelle et économique de l'eau n'étant pas le sujet principal. Sauf quelques novations qui marquent **la volonté de recentraliser la gestion de l'eau et l'application de la directive cadre sur l'Etat.**

On peut déplorer notamment cet *office de l'eau* qui va concentrer au niveau national les fonctions d'inventaire, d'études et d'actions exemplaires dans une machine administrative qui se révélera vite aussi lourde et centralisée que l'ONF si elle en acquiert les moyens, ou réduite à l'état de mouche du coche si on ne crée pas *l'armée bleue de l'eau* qui aurait été une bonne solution il y a trente ans d'ici.

Le caractère étatique des procédures, la place centrale du préfet ont pour symétrique l'extrême décentralisation des responsabilités sur des commissions locales de l'eau. Elles n'auront jamais l'autonomie nécessaire face aux Comités de bassin et aux préfets, dont elles seront des relais (composition tripartite traditionnelle d'assemblées de consensus, concurrence avec les périmètres d'agglomération).

La région est absente de ce projet mais on y trouve en bonne place le département, cependant réduit à un rôle de financeur comme si la gestion de l'eau se divisait entre une ruralité qu'il faut aider à sauvegarder quelques milieux aquatiques et des syndicats d'alimentation en eau qui disposent des principales ressources pour imposer leurs objectifs aux bassins. **Il en résulte la mise à l'écart des conseils régionaux et la marginalisation de leurs programmes, la confusion poursuivie entre pouvoirs de police et pouvoirs de gestion,** le déséquilibre entre les objectifs AEP et les objectifs environnementaux, l'éloignement des données de leur terrain de production et le risque d'un désintéressement des citoyens dont la seule participation, imposée par la *directive plans programmes*, se limitera à des moments dans la procédure tels que les enquêtes publiques. Tout le contraire d'un programme de gestion intégrée de l'eau.

IV. LE PROJET DE LOI : UNE REFLEXION ECONOMIQUE

Philippe Le Goffe, professeur en économie, membre du CSEB

Cette contribution propose une lecture économique de certaines dispositions du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Elle s'intéresse principalement à la maîtrise des pollutions diffuses d'origine agricole, mais la gestion quantitative de l'eau et l'organisation de la pêche en eau douce sont également abordées. L'analyse s'appuie sur les principes économiques contenus dans la directive cadre sur l'eau (DCE) : vérité des prix et des coûts, internalisation des coûts environnementaux, recours aux incitations économiques, analyse coûts-avantages, analyse coût-efficacité et minimisation des coûts. Par ailleurs, nous faisons référence dans le texte aux critères classiquement utilisés par les économistes de l'environnement pour comparer les instruments des politiques environnementales : efficacité environnementale, efficacité incitative, efficacité économique, effets revenu et équité.

On considère que les instruments réglementaires ont une bonne efficacité environnementale, car ils permettent d'atteindre un résultat environnemental fixé à l'avance (à condition qu'ils soient respectés !). Cette possibilité n'existe pas avec les instruments économiques qui fonctionnent comme des prix. Ici, le comportement des agents vis-à-vis de l'environnement repose sur la comparaison entre leurs coûts environnementaux et le niveau des redevances et subventions. Ce mécanisme automatique basé sur la maximisation du profit confère aux instruments économiques une bonne efficacité incitative, qui se prolonge dans le temps car les agents sont incités à produire davantage d'environnement pour payer moins de redevances ou toucher plus de subventions, en réduisant leurs coûts. Cette baisse tendancielle des coûts et la répartition des efforts environnementaux des agents en fonction de leurs coûts permet aux instruments économiques d'assurer la minimisation des coûts (efficacité économique). En revanche, en faisant payer le droit à polluer, les redevances ont plus

d'effet revenu que la réglementation qui l'accorde gratuitement. Les marchés de droits à polluer cumulent les avantages des instruments réglementaires et économiques, d'où leur popularité auprès des économistes.

1) Maîtrise des pollutions diffuses d'origine agricole

Le projet transforme la taxe sur les produits phytosanitaires qui existait antérieurement en redevance (et conserve la redevance pollution des élevages), mais renonce à la redevance sur les engrais azotés qui avait été prévue initialement. L'article 14 donne la philosophie du projet en matière de réduction des pollutions diffuses d'origine agricole. Il évoque une animation qui permettra de développer des actions sur la base du volontariat et de leur apporter les financements correspondants, notamment dans le cadre de la réforme de la PAC. En outre, il est prévu que l'agence de l'eau puisse verser une prime visant à reconnaître les bonnes pratiques phytosanitaires des agriculteurs ; un amendement a été voté dans ce sens par le Sénat. Un autre amendement adopté par le Sénat vise à retirer aux agents de l'Office National de la Chasse et du Conseil Supérieur de la Pêche le droit de contrôle des infractions sur les produits phytosanitaires. Alors que le manque de contrôle de l'application de la réglementation environnementale en agriculture a été souligné dans différents rapports (voir notamment Baron et al, 2001), cet amendement est un très mauvais signal donné aux agriculteurs.

• *Principe pollueur-payeur*

Le point essentiel qui ressort ici, c'est le manque de volonté politique de faire appliquer le principe pollueur-payeur (PPP) à l'agriculture, malgré la contradiction avec la DCE, ce qui amène à faire reposer la politique sur le volontariat assorti de subventions, car le volontariat seul n'est pas suffisamment incitatif. En effet, l'agriculteur n'engagera pas spontanément des coûts environnementaux s'il n'a pas intérêt à le faire. Dominique Bureau (2005), ancien chef de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale au MEDD, pointe le caractère incertain de l'économie des accords volontaires négociés, « leur acceptation par la puissance publique ne faisant que traduire sa crédibilité limitée, qui la conduit à accepter des efforts insuffisamment ambitieux ». Or le PPP est un principe de non-subvention, comme l'ont expliqué Mahé et Le Goffe (2002). Les subventions à la dépollution ont un effet incitatif pervers en ce sens qu'elles encouragent les produits et les pratiques à fort contenu en pollution. A titre d'exemple, en payant les coûts de mise aux normes visant à réduire les coûts externes, la prime aux bonnes pratiques phytosanitaires va permettre à l'agriculture conventionnelle de se maintenir et pérenniser la distorsion de concurrence avec l'agriculture biologique, qui sera découragée. Bien que le coût privé de l'agriculture conventionnel augmenté du coût des bonnes pratiques puisse être supérieur au coût de l'agriculture biologique, les agriculteurs conventionnels n'ont pas le signal de se reconvertir en biologique du fait de la subvention, ce qui se traduit par une perte de richesse collective. On retrouve ici l'idée que le PPP restaure l'efficacité économique en présence de pollution. Il serait plus efficace d'investir l'argent public dans la rémunération de reconnaissance réclamée par les agriculteurs biologiques.

Un parallèle pourrait être fait avec la maîtrise de l'azote ou du phosphore, dont il n'est pas question dans le projet. Des travaux ont montré que le financement public du traitement des déjections modifiait la décision des producteurs, qui ne sont plus incités à rechercher les méthodes de résorption les moins coûteuses, comme peuvent l'être l'épandage et la réduction du minéral, voire la réduction du cheptel dans certains cas (Mahé et Le Goffe, 2002 ; Le Goffe et Salanié, 2004). D'autres travaux ayant pour cadre la Bretagne ont également souligné que l'utilisation d'instruments économiques incitatifs permettait de réduire le coût global de résorption par rapport à un dispositif basé essentiellement sur la réglementation, comme c'est le cas actuellement (Le Goffe et Vermersch, 2004 ; Djaout, 2004).

Un autre aspect qui n'est pas transparent dans le projet de loi est que le taux des redevances existantes n'est pas suffisamment incitatif pour amener les producteurs à un niveau de pollution résiduel conforme aux attentes de la société ou aux exigences des directives européennes. C'est notamment le cas des nitrates puisque le taux de la redevance pollution des élevages, qui frappe l'azote, est très inférieur au coût de traitement du lisier ramené à l'unité d'azote. Au lieu de refléter la

valeur du dommage ou les préférences de la société via la directive nitrates, la redevance sert à collecter des ressources qui financent les subventions à la dépollution. C'est la « dérive mutualiste » des agences de l'eau dénoncée dès 1996 dans les rapports de la Cour des comptes et du Commissariat au plan, commandés par le ministre Voynet pour préparer sa réforme de la loi sur l'eau.

- ***Taxation de l'azote***

On peut également s'interroger sur les bonnes modalités de la taxation de l'azote, notamment à l'échelle bretonne. On a successivement envisagé la taxation des excédents sous le gouvernement précédent, puis la taxation à l'hectare et enfin des intrants (engrais et aliments du bétail). Dans leur synthèse sur la taxation des intrants polluants, Carpentier et Rainelli (2002) indiquent que la taxation des émissions polluantes est à la fois plus efficace économiquement (coût global le plus faible pour les agriculteurs), plus équitable car on ne pénalise pas les comportements vertueux et donc plus pédagogique que les autres modalités. Vu la quasi impossibilité de mesurer les émissions, il faut rechercher l'indicateur qui leur est le mieux lié. S'agissant de l'azote, on peut citer les reliquats au champ ou le solde du bilan entrées-sorties qui est utilisé dans le système MINAS en vigueur aux Pays-Bas. Cependant, la mesure de ces indicateurs génère des coûts de transaction, administratifs notamment, beaucoup plus importants que ceux qu'implique la taxation ad valorem des intrants, qui fonctionne comme un taux de TVA. Dans le cas des grandes cultures, Kampas et White (2002) montrent que le bilan global est favorable à la taxation des engrais, si on somme les coûts supportés par les agriculteurs et les coûts de transaction. En revanche, quelle que soit l'économie de coûts de transaction, la taxe sur les aliments du bétail pâtirait d'une double inefficacité environnementale et économique, car elle ne s'attaque pas au problème de la concentration spatiale des animaux et pénalise les éleveurs vertueux autant que les autres. Elle est emblématique de l'approche mutualiste.

Selon le ministre, l'efficacité économique et écologique de la taxation des engrais est loin d'être démontrée. Outre les travaux de Kampas et White (2002) qui le contredisent sur l'efficacité économique, il faut évoquer les données sur l'élasticité prix de la demande d'engrais, qui, en mesurant la réaction de la consommation d'engrais aux variations de prix, renseigne sur l'efficacité environnementale de la taxation. Cette élasticité est effectivement généralement faible, mais elle est plus élevée dans trois situations : à long terme quand l'agriculteur a la possibilité de modifier les facteurs fixes dont la terre, chez les producteurs inefficaces techniquement qui utilisent mal leurs intrants et en cas de substitution possible entre les engrais minéraux et les engrais organiques (Carpentier et Rainelli, 2002). Cette possibilité n'existe pas dans toutes les régions françaises, mais elle est manifestement présente en Bretagne, ce qui augure d'une bonne efficacité écologique de la taxation des engrais dans notre région. Il reste que la taxation des engrais diminue le revenu de tous les producteurs, alors que les schémas qui font appel à une norme comme la taxation des excédents ou la conditionnalité des aides PAC pénalisent seulement les producteurs qui ne la respectent pas.

- ***Conditionnalité des aides PAC***

Le ministre considère que la conditionnalité des aides PAC est le meilleur outil, préférable à la taxe qui reviendrait à attribuer un droit à polluer. On retrouve ici la démagogie déjà utilisée pour atténuer le PPP dans la charte de l'environnement. Comme on l'a rappelé en introduction, les marchés de droits à polluer et les taxes sont les instruments les plus efficaces pour réduire la pollution à moindre coût. C'est seulement dans le cas, courant en France malheureusement, où le taux de taxe n'est pas incitatif que les producteurs continuent à polluer. Par ailleurs, la réglementation accorde également un droit à polluer, mais ici c'est la gratuité du droit qui est à l'origine de l'inefficacité incitative et économique. La conditionnalité introduite dans la réforme de la PAC de 2003 consiste à réduire les aides PAC chez les agriculteurs qui ne respectent pas un certain nombre de prescriptions, environnementales notamment. C'est ainsi que le non respect de la directive nitrates peut réduire les aides de 5%. Il est prévu de contrôler 1% des exploitations agricoles, ce qui donne une espérance de pénalité très faible de 0.05% des aides pour un fraudeur. Même si les producteurs ne vont pas raisonner sur l'espérance, mais sur un équivalent certain qui est plus élevé compte tenu de l'aversion au risque, on peut penser qu'il faudra augmenter le taux de réduction des aides ou le taux de contrôle pour rendre le système efficace, ce qui prendra du temps. Dans le second cas, on se rapproche d'un

schéma de taxation systématique des excédents des exploitations, puisqu'il faut mesurer un bilan minéral pour contrôler l'équilibre de la fertilisation azotée. Le problème de la conditionnalité est que les pénalités sont fixes et ne dépendent pas du dommage créé, alors que dans le cas des nitrates les émissions polluantes sont liées au dépassement du bilan. En particulier, la conditionnalité ne fonctionne pas bien pour les élevages hors-sol dont les droits à paiement unique sont faibles, car ils ont peu de terres et des productions animales non soutenues. C'est sans doute pour cette raison que la redevance pollution des élevages est maintenue malgré ses insuffisances (taux faible, non prise en compte du minéral).

• *Synthèse*

En résumé, pas plus la taxation des intrants que la conditionnalité des aides PAC ne peut résoudre seuls le principal problème de la Bretagne qui réside dans la concentration spatiale des animaux. A notre avis, un système de taxation des excédents d'azote et de phosphore remplacerait avantageusement la redevance pollution des élevages tout en pénalisant la surfertilisation minérale qui est un problème endémique dans notre région, en raison des coûts de remplacement des engrais minéraux par les engrais organiques. Les résultats sur les engrais permettent de supposer que l'élasticité du solde du bilan par rapport au taux de la taxe serait suffisamment élevée pour avoir une bonne efficacité écologique. Le souci de limiter les coûts de transaction conduit à préconiser un calcul de bilan simplifié comme aux Pays-Bas plutôt qu'une mesure au champ. Les coûts de transaction ne devraient pas augmenter excessivement par rapport au système actuel de la redevance pollution des élevages.

En fait, la taxation des excédents est plus une pénalité pour dépassement de la norme d'équilibre de la fertilisation qu'une taxe au sens où on l'entend habituellement. Si son taux était judicieusement choisi, elle stimulerait les échanges de droits d'épandage, selon un mécanisme proche des marchés de droits à polluer, utilisés notamment dans la maîtrise des gaz à effet de serre. Ce dispositif permettrait de réduire le coût global de résorption des excédents en incitant à optimiser l'épandage par réduction de la fertilisation minérale, puisqu'il serait économiquement intéressant d'accepter du lisier sur les terres libres à l'épandage; le recours au traitement et à la réduction du cheptel en serait limité (Le Goffe et Vermersch, 2004 ; Djaout, 2004, Le Goffe et Salanié, 2004). Ce système fonctionnant comme un stabilisateur automatique de la concentration animale par augmentation du prix des terres ou des services d'épandage, on assisterait à une délocalisation de la production vers les zones à faible concentration animale, comme cela a été observé aux Pays-Bas (Vukina et Wossink, 2000). Comme toute politique visant à appliquer le PPP, il faudrait l'assortir d'un zonage de l'espace rural destiné à protéger plus particulièrement certaines zones sensibles, par exemple via la législation sur les installations classées, et d'un programme d'accompagnement de la probable restructuration de l'élevage hors-sol qui en résulterait (Mahé et Le Goffe, 2002, Djaout, 2004).

2) Gestion quantitative de l'eau

Le projet comporte plusieurs dispositions cohérentes avec les principes économiques de la DCE, qui étaient déjà, pour la plupart, dans le projet de réforme du Ministère Voynet :

- taxe sur les volumes d'eau de ruissellement
- arrêt des livraisons gratuites d'eau aux administrations
- tarification en fonction du volume consommé, tarification incitative

Il est prévu une redevance prélèvement dont les taux seront modulés selon l'usage de l'eau. La différenciation des taux portera sur la distinction entre usage domestique (eau potable) et usages économiques (agriculture, refroidissement, industrie, navigation...). Cette mesure est en contradiction avec l'article 9 de la DCE où il est précisé que :

- « les Etats membres tiennent compte du principe de récupération des coûts pour l'environnement et les ressources... »

- « la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace... »
- « les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau... »

La différenciation aurait dû porter sur l'état de la ressource, comme prévu dans le projet Voynet, et non sur les usages. Outre le fait que l'utilisateur domestique paiera pour les autres, ce qui n'est pas juste, c'est fondamentalement à cause du faible prix de l'eau que l'agriculture prélève une part disproportionnée des ressources en eau, pénalisant notamment les usages non-marchands écologiques et récréatifs. Cette mauvaise allocation de l'eau diminue la richesse collective. La Bretagne ne semble pas concernée par l'irrigation, mais pourtant elle existe déjà dans certaines productions (légumes) et pourrait se développer anarchiquement dans d'autres (maïs).

3) Organisation de la pêche en eau douce

Le projet confirme certaines dispositions des textes antérieurs, comme l'adhésion obligatoire du pêcheur à une association de pêche. Il renforce la centralisation en rendant obligatoire l'adhésion des fédérations départementales des associations de pêche à une fédération nationale. Il instaure une redevance forfaitaire pour protection des milieux aquatiques en remplacement de la taxe piscicole.

Cependant, on ne voit pas comment, pas plus que les textes antérieurs, le projet va assurer que « le principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles aquatiques renouvelables s'impose aux activités d'usage et d'exploitation de ces ressources ». Il manque des dispositions décentralisées visant à responsabiliser les pêcheurs dans le sens de la DCE, qui prône le principe de la récupération des coûts pour l'environnement et les ressources. A propos de la pêche récréative, Le Goffe et Salanié (2005) ont montré comment la mise en œuvre appropriée du principe bénéficiaire-payeur par les associations de pêche permettrait de réguler les efforts excessifs observés sur les ressources à forte demande et de financer partiellement les améliorations environnementales. En effet, si la valeur tirée de la pêche récréative en Bretagne est probablement faible, notamment s'agissant du tourisme, c'est tout autant pour des raisons de gestion de l'activité que des raisons liées à la dégradation de l'environnement.

Un des points clés réside dans la reconnaissance des droits de pêche, qui incite les propriétaires à améliorer leur parcours et évite les inconvénients de l'accès libre conduisant à la « tragédie des communs ». A notre avis cela est compatible avec la pérennité du système associatif qui présente un intérêt social. On pourrait également imaginer que des agriculteurs louent leurs parcours de pêche aux clients de leurs gîtes ruraux, ce qui serait bénéfique pour le tourisme intérieur en Bretagne. On peut se demander pourquoi, à notre connaissance, il n'existe pas un seul exemple de ce type de prestations dans notre région, à la différence des pays voisins, malgré l'abondance des ressources de qualité à forte demande. A cet égard, l'article 9 qui limite à cinq ans l'exercice à titre gratuit du droit de pêche par l'association ou la fédération, lorsque l'entretien du cours d'eau est financé par les fonds publics, va dans le bon sens.

Premières Impressions

- Un projet paradoxal
- Un projet minimaliste ne permettant pas d'atteindre les objectifs de la DCE, ni de répondre aux enjeux socio-économiques et environnementaux de la protection et de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

V. LOI SUR L'EAU: LE DEMANTELEMENT DE LA REDEVANCE POLLUTION DES ELEVAGES

Contribution complémentaire de Philippe Le Goffe en décembre 2006 après l'adoption de la loi sur l'eau

La loi sur l'eau n'a pas seulement enterré les velléités de redevance sur les nitrates, on assiste au démantèlement de la redevance pollution des élevages créée en 1993 avec le PMPOA et appliquée en Bretagne seulement à partir de 1999.

Cette redevance était assise jusque là sur la qualité de récupération des déjections (améliorable grâce au PMPOA) et le chargement animal. Ce dernier critère permettait, sans le dire ni le faire vraiment rigoureusement, de pénaliser les excédents d'azote, c'est-à-dire les exploitations polluantes. D'après mes calculs datant de 2000, cette redevance équivalait à un taux de 1,5 à 2 francs par kg d'azote excédentaire, soit environ 10 fois moins qu'aux Pays-Bas et au Danemark (c'était d'ailleurs à peu près le taux envisagé pour la redevance nitrates). Cela représente 20 à 26 euros par UGB³¹ excédentaire (sur la base de la circulaire Glavany où 1 UGB émet 85 kg de rejets azotés par an).

Un amendement a permis d'asseoir la redevance élevage sur l'effectif animal total (et non plus seulement sur les animaux excédentaires), à hauteur de 3 euros par UGB, avec un seuil de perception à 90 UGB et une franchise pour les 40 premiers UGB. Cet amendement, justifié au nom de la simplification administrative, revient à diviser le taux de l'actuelle redevance élevage par un facteur 8, sans en modifier la recette, puisque son paiement serait mutualisé sur l'ensemble des élevages, qu'ils soient en excédent ou pas. Un élevage de 200 UGB en excédent de 100 UGB paierait désormais 480 € par an au lieu de 2000 à 2600 €. Il s'agit d'un rebur en arrière en matière d'application du principe pollueur-payeur, qui aura des conséquences négatives sur l'équité entre les producteurs et la pédagogie de l'environnement, ainsi que sur l'incitation économique à ne pas polluer, alors qu'elle était déjà faible. C'est évidemment en contradiction avec la DCE. Les éleveurs ayant fait des efforts pour respecter la directive nitrate (grâce notamment au PMPOA) acquitteront désormais la redevance, qui sera plus faible pour les éleveurs en excédent, et déconnectée de la pollution, supprimant ainsi toute incitation économique à la réduire. Cela veut dire que le respect de la directive nitrate reposera uniquement sur les actions judiciaires, dont on connaît les limites.

Cet amendement a évidemment une grande portée en Bretagne. Les élevages bovins, faiblement excédentaires, seront pénalisés par rapport aux élevages hors-sol (porcs et volailles), responsables de l'essentiel de l'excédent régional, parmi lesquels on compte les plus gros élevages. Bien entendu, les élevages hors-sol aux normes seront également pénalisés, quelle que soit leur taille. La FRSEA Bretagne s'est prononcée récemment en faveur de cet amendement, dans les colonnes de son magazine Terra.

Un consensus n'ayant pu être trouvé autour de cet amendement (chargement à l'hectare permettant de distinguer élevages extensifs et intensifs, élevages aux normes condamnés à la double peine...), le rapporteur du projet de loi a décidé de l'adopter provisoirement, sous réserve de le parfaire d'ici à la deuxième lecture en réunissant un groupe de travail associant professionnels et élus. Ce dernier a proposé d'exonérer de la redevance les élevages dont le chargement est inférieur à 1,4 UGB par hectare³². Cette disposition a été retenue dans la loi. Cette mesure, qui concerne les élevages extensifs notamment en zone de montagne, est tout à fait justifiée, car conforme au principe non pollueur-non payeur. Cela signifie que la mutualisation aura désormais lieu entre les élevages des zones les plus chargées seulement, et non plus au niveau national. La facture des élevages bretons sera donc moins réduite que dans le projet initial, ce qui aura pour effet d'augmenter davantage la redevance des élevages liés au sol et des élevages hors-sol aux normes, pourtant non polluants. L'injustice et l'inefficacité, liées au refus d'appliquer le principe pollueur-payeur, n'en seront que plus manifestes.

³¹ UGB = unité gros bétail

³² La prise en compte du chargement, base de l'ancienne redevance élevage, rend moins crédible l'argument de la simplification administrative : pourquoi ne pas continuer à différencier la redevance selon ce critère ?

Bibliographie sommaire

Sources officielles (non exhaustive – Nathalie Hervé-Fournereau)

I Législations

- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23/10/2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau - JOCE série L 327 du 22/12/2000. Transposée en France : Loi 2004/338 du 21 avril 2004- JO n°95 du 22 avril 2004 p 7327 p.1.
- Loi de programme pour l'Outre-Mer 2003-660 du 21 juillet 2003 – JO n°167 du 22/7/2003 p.12320
- Loi n° 2004-806 du 9/8/2004 relative à la politique de santé publique – JO n°185 du 11/8/2004 p. 14277
- Loi n° 2005-157 du 23/2/2005 relative au développement des territoires ruraux. JO n°46 du 24/2/2005 p 3073
- Loi 2005/95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement – JO n°34 du 10/2/2005 p 2202.
- Loi 2005/289 du 30 mars 2005 autorisant l'approbation du protocole sur l'eau et la santé à la convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux – JO n°75 du 31 mars 2005 p. 5793
- Loi 2005/499 du 19/5/2005 autorisant l'approbation de l'accord international sur la Meuse – JO n°116 du 20/5/2005 p. 8731
- Loi 2005/498 du 19/5/2005 autorisant l'approbation de l'accord international sur l'Escaut – JO n°116 du 20/5/2005 p. 8731

• Propositions législatives

- Projet de loi d'orientation sur l'énergie du 10 mai 2004. (saisine du Conseil constitutionnel le 29 juin 2005).
- Projet de loi d'orientation agricole (n°2341) du 18 mai 2005

• Décrets et arrêtés

- Décret 2005/475 du 16/5/2005 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. JO du 17/5/2005
- Arrêté du 16/5/2005 du Ministère de l'écologie et du développement durable portant délimitation des bassins ou groupements de bassins en vue de l'élaboration et de la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

• Circulaires sur la DCE

- Circulaire 2003/03 du 25 juin 2003 relative à l'élaboration des documents de l'état des lieux en application des articles 5 et 6 de la directive 2000/60/DCE
- Circulaire 2003/02 du 15 mai 2003 relative à la réalisation de l'analyse des « pressions et impacts » dans le cadre de l'élaboration des documents de l'état des lieux en application des articles 5 et 6 de la directive 2000/60/DCE
- Circulaire 2003/01 du 20/5/2003 relative à l'élaboration des documents de l'état des lieux en application des articles 5 et 6 de la directive 2000/60/DCE
- Circulaire 2003/4 du 29 juillet 2003 relative à l'identification prévisionnelle des masses d'eau fortement modifiées (eaux douces de surface) en application de la directive 2000/60/DCE
- Circulaire 2003/7 du 8/10/2003 relative au cahier des charges pour l'évolution des réseaux de surveillance des eaux souterraines en France, en application de la directive 2000/60/DCE
- Circulaire 2004/8 du 23/12/2004 relative à la constitution et la mise en œuvre du réseau de sites de référence pour les eaux douces de surface (cours d'eau et plans d'eau) en application de la directive 2000/60/DCE
- Circulaire 2004/06 sur l'analyse de la tarification de l'eau et à la récupération des services
- 2004/08 : réseaux de références
- 2004/09 : schéma directeur des données sur l'eau

- Circulaire 2004/15 du 24/11/2004 relative à la consultation du public en application de l'article 14 de la DCE
- Circulaire 2005/10 du 4 avril 2005 relative à la mise à jour du sdage, à l'élaboration du programme de mesures et à l'élaboration des IXème programmes d'intervention des agences de l'eau
- Circulaire 2005/11 du 29/4/2005 relative à la typologie nationale des eaux de surface (cours d'eau, plans d'eau, eau de transition et eaux côtières) en application de la DCE

II Rappports officiels français

• Ministère de l'écologie et du développement durable

- Etude d'impact sur le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 12 janvier 2005 (www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/etude_impact_tome_I.pdf) Deux tomes

• Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

- Rapport 215 du 18/3/2003 de M. Gérard Miquel sur la « qualité de l'eau et l'assainissement en France » Deux tomes.

• Sénat

- Rapport d'information No 112 10/12/1998 de Jean François Poncet (rapporteur) sur « l'avenir des agences de l'eau »
- Rapport d'information No 146 du 14/12/2000 de Jean François Poncet (rapporteur), fait au nom de la commission des Affaires Economiques et du Plan sur la « réforme de la loi sur l'eau »
- Rapport de commission d'enquête n° 34 du 23/10/2001 de Pierre Martin (rapporteur) sous la Présidence de Marcel DENEUX sur « les inondations de la somme, chargée d'établir les causes et les responsabilités de ces crues, d'évaluer les coûts et de prévenir les risques d'inondations » 2 tomes.
- Rapport d'information n°366 du 18/7/2002 de Francis Grignon, au nom de la commission des Affaires économiques et du plan par la mission d'information sur la « liaison fluviale à grand gabarit Saone-Rhin »
- Rapport d'information n°327 04/06/2003 de M. Philippe ADNOT, fait au nom de la commission des Finances, du Contrôle Budgétaire et des Comptes Economiques de la Nation sur « le Conseil supérieur de la pêche »
- Rapport d'information No 345 du 15/6/2004 de M. Philippe Adnot, fait au nom de la commission des Finances, du Contrôle Budgétaire et des Comptes Economiques de la Nation sur le rapport de la Cour des comptes relatif « au Fonds national de solidarité pour l'eau ».
- Rapport d'information n°421 du 21 juillet 2004 de Patrice Gélard, au nom des Affaires économiques et du Plan et de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur « l'application de la loi littoral : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire »

* sur le projet de loi sur l'eau 2005 :

- Rapport n°271 de mars 2005 de Bruno Sido au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan
- Avis n° 272 de mars 2005 de Pierre Jarlier, au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale
- Avis n°273 de mars 2005 de Fabienne Keller au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

• Assemblée nationale

- Rapport d'information n° 1170 du 3/11/2003 de M. Jean Launay au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur « la gestion de l'eau sur le territoire »
- Rapport d'information n° 1237 du 19/11/2003 de Mme Marcelle Ramonet déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires économiques en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les activités agricoles et la protection de l'environnement
- Rapports d'informations n° 763 du 2/4/2003 et n°1466 du 3/3/2004 de André Flajolet, au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi portant transposition de la directive 2000/60 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le

domaine de l'eau

- Rapport n°3500 de Daniel Marcovitch, au nom de la commission de la Production sur le projet 3205 portant réforme de la politique de l'eau
- Avis n°3517 du 20/12/2001 de Yves Tavernier, au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau (3205)

- **Cour des comptes**

- * Rapports publics particuliers

- La gestion des services publics d'eau et d'assainissement – 2003
 - La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne. 2002
 - La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement » 1997
 - * Rapports d'information des travaux parlementaires
 - Fonds national de solidarité pour l'eau (Fnse) - juin 2004

- **Muséum national d'Histoire Naturelle**

- Le rapport sur la qualité de l'eau rendu public le 6 juin, sous la responsabilité de Jean Claude Lefeuvre

Références doctrinales (Philippe Le Goffe)

- Baron (P.), Barthélémy (F.), Bouvier (M.), Martin (X.), Vogler (J.P.) 2001 – *Elevages et fonctionnement du Conseil Départemental d'Hygiène en Ille et Vilaine*. Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Paris.
- Bureau D. (2005) Economie des instruments de protection de l'environnement. *Revue française d'économie*, 4/volXIX, 83-110.
- Carpentier A, Rainelli P (2002) La taxation des intrants polluants agricoles : perspectives européennes. INRA, Unité Economie et Sociologie Rurales de Rennes.
- Djaout F. (2004) *Intérêt d'un marché de droits d'épandage des effluents d'élevage en Bretagne : Respecter à moindre coût la directive Nitrate*. Mémoire de fin d'études, Agrocampus Rennes, option Politique Economique de l'Agriculture et l'Espace (tuteur scientifique P. Le Goffe), 113 p.
- Kampas A, White B (2002) Emission versus input taxes for diffuse nitrate pollution control in the presence of transaction costs. *Journal of Environmental Planning and Management*, 45 (1), 129-139.
- Le Goffe P., Salanié J. (2004) Le droit d'épandage a-t-il un prix ? mesure sur le marché foncier. Article soumis aux *Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales*.
- Le Goffe Ph., Vermersch D. (2004) Le marché de l'épandage peut-il réduire le coût de la résorption des excédents d'azote ? *Economie Rurale*, 279, 20-32.
- Le Goffe P., Salanié J. (2005) La gestion associative de la pêche en France : une analyse économique à partir du cas des salmonidés. *Bulletin français de pêche et de pisciculture*, 375, sous presse.
- Mahé, L.P.; Le Goffe, P. (2002) *La Résorption des excédents d'épandage : principes économiques d'un plan d'action pour la Bretagne*. Rapport à la Préfecture de la Région Bretagne, 63 p. Vukina T., Wossink A. Environmental policies and agricultural land values : evidence from the dutch nutrient quota system. *Land Economics*, 2000, 76 (3), p. 413-429.

Sites Web (liste non exhaustive – Nathalie Hervé Fournereau)

- Portail de l'Union européenne: <http://europa.eu.int>
- Ministère de l'écologie et du développement durable : www.ecologie.gouv.fr
- Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr
- Sénat : www.senat.fr
- Institut français de l'environnement : www.ifen.fr
- Office international de l'eau: www.oiseau.fr
- Académie de l'eau : www.oiseau.fr/academie
- Museum d'histoire naturelle: www.mnhn.fr