



N° 626

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES,  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

*sur la mise en **application de la loi n° 2006-1772** du 30 décembre 2006  
sur l'**eau** et les **milieux aquatiques**,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. ANDRÉ FLAJOLET et ANDRÉ CHASSAIGNE,

Députés.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— UN AN APRÈS LE VOTE DE LA LOI SUR L'EAU : UNE MISE EN ŒUVRE RÉGLEMENTAIRE TROP CENTRÉE SUR LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ET DES REDEVANCES</b> .....	14
<b>A.— UNE APPLICATION RAPIDE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU ET DES REDEVANCES</b> .....	14
1. Les décrets relatifs aux comités de bassin et aux agences de l'eau ont été publiés dès le mois de mai 2007.....	15
2. Le fonctionnement de plusieurs opérateurs fondamentaux dans le domaine de l'eau est assuré.....	16
<i>a) L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)</i> .....	16
<i>b) La Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique</i> ....	17
<i>c) Le comité national de l'eau</i> .....	17
3. Le nouveau dispositif des redevances devrait être totalement opérationnel au début de l'année 2008 .....	18
4. Plusieurs autres sujets importants ont été réglés dans le courant de l'année 2007 .....	20
<b>B.— DANS LE CADRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, L'ACCENT DOIT MAINTENANT ÊTRE MIS SUR LA PRÉSERVATION DE LA RESSOURCE ET SUR L'ALIMENTATION EN EAU</b> .....	20
1. Des mesures importantes ont été prises tardivement dans le domaine de la préservation de la ressource en eau .....	21
<i>a) Les problèmes liés à la gestion quantitative de la ressource ont été traités tardivement</i> .....	21
<i>b) Dans le domaine de la protection qualitative de la ressource, le gouvernement semble attendre les résultats du Grenelle de l'environnement</i> ....	23
2. Une accélération à espérer dans le domaine de l'alimentation en eau .....	25
<i>a) La réforme de l'assainissement non collectif au point mort</i> .....	25
<i>b) La redéfinition du rôle des collectivités locales dans l'alimentation en eau renvoyée à 2008</i> .....	25

<b>II.— UN TOUR D’HORIZON DES PRINCIPAUX ACTEURS DE L’EAU MET EN ÉVIDENCE UNE APPLICATION SATISFAISANTE DE LA LOI SUR L’EAU SUR LE TERRAIN, MALGRÉ QUELQUES EXCEPTIONS NOTABLES</b> .....	27
A. CONTRÔLES SUR PLACE, CONTRÔLES SUR PIÈCES, AUDITIONS : UNE MISE EN ŒUVRE GLOBALEMENT SATISFAISANTE DE LA LOI SUR L’EAU SUR LE TERRAIN.....	27
1. Les agences de l’eau, chevilles ouvrières de la réforme de notre politique de l’eau.....	27
a) <i>L’agence de l’eau Seine-Normandie : des craintes sur l’impact financier de la réforme des redevances</i> .....	27
b) <i>L’agence de l’eau Rhin-Meuse : la loi sur l’eau consolide les initiatives menées au niveau du bassin</i> .....	30
c) <i>Tableau de bord global des agences de l’eau : un effort financier qui doit être plus soutenu pour répondre aux objectifs de la directive-cadre</i> .....	31
2. Les collectivités concédantes : des précisions nécessaires sur les conditions de fourniture du service public de l’eau.....	35
3. Les entreprises de l’eau : une sécurisation globale de l’activité mais plusieurs points à préciser.....	37
4. Les producteurs d’hydroélectricité : certains principes de la loi sur l’eau doivent être respectés.....	38
5. Les acteurs de la protection des plantes : les dispositions de la loi sur l’eau remises en perspective par le Grenelle de l’environnement.....	39
6. Le monde des pêcheurs : satisfaction sur la loi sur l’eau, malgré une application réglementaire défectueuse dans le domaine des eaux closes.....	40
7. Les représentants des consommateurs demandent au législateur d’aller plus loin.....	41
B.— CERTAINES DISPOSITIONS ISSUES DE LA LOI SUR L’EAU DOIVENT ÊTRE REVUES.....	43
1. Les dispositions réglementaires dont la rédaction doit être revue ou précisée.....	43
a) <i>Le décret eaux libres-eaux closes (décret n° 2007-978 du 15 mai 2007)</i> .....	43
b) <i>L’arrêté sur le crédit d’impôt pour la récupération des eaux pluviales (arrêté du 4 mai 2007 pris pour l’application de l’article 200 quater du code général des impôts relatif aux dépenses d’équipements de l’habitation principale)</i> .....	44
c) <i>L’arrêté sur le plafonnement de la part fixe</i> .....	46
2. Certaines dispositions réglementaires doivent être envisagées rapidement.....	47
a) <i>Certains décrets n’ont pas été évoqués mais permettraient de faciliter l’application de la loi sur l’eau</i> .....	47

<i>b) Les circulaires d'application sont essentielles pour la bonne compréhension des dispositions de la loi sur l'eau par les services déconcentrés et les collectivités locales .....</i>	48
3.— Sur certains sujets, le législateur peut envisager des adaptations de la loi sur l'eau ou un approfondissement du travail parlementaire .....	49
<i>a) Des dispositions législatives à revoir ou à adapter .....</i>	49
<i>b) Des sujets sur lesquels le Parlement n'est pas allé assez loin .....</i>	50
<b>III.— SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS .....</b>	54
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	59



MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 86, alinéa 8, du Règlement de l'Assemblée nationale, introduit par la résolution n° 256 du 12 février 2004, prévoit qu'à l'issue d'un « *délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur ou, à défaut, un autre député désigné à cet effet par la commission compétente, présente à celle-ci un rapport sur la mise en application de cette loi.* »

*Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que des dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois ».*

Le présent rapport a pour objet de répondre à cette obligation faite par notre Règlement, sachant que, s'agissant de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, que nous appellerons par commodité la loi sur l'eau (ou LEMA) dans la suite du rapport, certaines adaptations dans la mise en œuvre de cet article ont dû être envisagées.

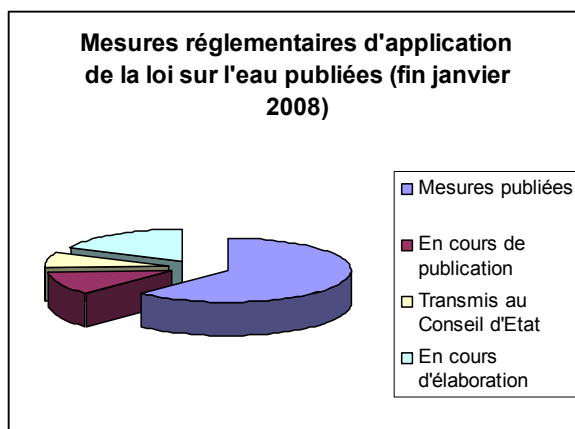
En premier lieu, le délai de six mois n'a pas été respecté pour deux raisons ; la loi sur l'eau ayant été votée fin décembre 2006, le premier rapport aurait dû être réalisé fin juin 2007, ce qui a été rendu totalement impossible par les différentes échéances électorales, notamment législatives. Ces échéances n'ont permis à la Commission de désigner les rapporteurs en charge de ce travail qu'au début de la XIII<sup>ème</sup> législature.

En outre, il faut reconnaître que la loi sur l'eau de 2006 est une loi d'une importance particulière, comparée notamment aux autres lois dont la Commission a décidé de vérifier l'application<sup>(1)</sup>. Avec 102 articles, la loi sur l'eau suppose,

---

(1) La loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique française, la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la

selon les chiffres fournis par la direction de l'eau, **77 textes réglementaires d'application**. A la fin-janvier 2008, **48 textes ont été publiés**, ce qui représente un **taux de publication de près de 60 %**, même si un tel indicateur a peu de sens dans l'absolu. De fait, il aurait été difficile d'avoir un travail intéressant dès le mois de juin 2007 sur une proportion très réduite des textes réglementaires d'application. En outre, 10 autres mesures sont en cours de publication (c'est-à-dire que le texte a déjà l'objet d'un arbitrage), 6 sont en cours d'examen par le Conseil d'État et 14 sont encore en cours d'élaboration.



Ce travail de contrôle de l'application de la loi sur l'eau s'insère en outre dans la nouvelle dynamique impulsée au sein de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire depuis le début de XIII<sup>ème</sup> législature :

– s'inspirant de l'ouverture pratiquée au niveau du gouvernement, la Commission a décidé, à l'initiative de son président, de confier le travail de contrôle de l'application des lois à deux députés représentant la majorité et l'opposition. On notera, pour s'en féliciter, que la loi sur l'eau est la seule pour l'instant à avoir associé un co-rapporteur du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, démontrant, s'il le fallait encore, que l'eau est un sujet politique qui dépasse beaucoup d'oppositions partisanses ;

– compte tenu de la création des groupes de travail, conçus comme des préfigurations de sous-commissions, dont l'un est centré sur les questions d'environnement, une partie de travail et des auditions a été réalisée dans ce



nouveau cadre, permettant de faire connaître et de mutualiser entre plusieurs députés le travail réalisé par les rapporteurs sur l'application de la loi.

\*  
\* \*

Les objectifs que se sont assignés les rapporteurs en débutant ce travail sont à la fois très clairs et très vastes : il s'agit de partir d'un inventaire des mesures réglementaires parues à la date de réalisation de ce rapport, en mettant en évidence les lacunes qui peuvent être constatées dans ce domaine.

En restant à ce niveau d'analyse, le Parlement n'aurait cependant qu'une valeur ajoutée limitée par rapport au bilan réalisé par le gouvernement, sous la forme d'un tableau synthétique accessible en ligne sur le site de Légifrance.

Il faudra donc également faire état des éventuels décalages entre les mesures réglementaires et l'esprit dans lequel elles ont été conçues dans le cadre du débat au Parlement ; dans un esprit d'ouverture, il faudra aussi, avec une certaine humilité, pointer les dispositions de la loi qui se sont révélées inadaptées, ainsi que les domaines dans lesquels le législateur n'est peut-être pas allé assez loin, compte tenu des évolutions majeures de l'opinion publique intervenues récemment dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Enfin, à l'heure où l'on reproche souvent à la loi d'avoir des effets très limités sur le terrain, vos rapporteurs s'attacheront tout particulièrement à contrôler que les dispositions de la loi trouvent des traductions concrètes ; on le sait, cette traduction ne peut avoir lieu que lorsque, dans la sphère administrative, des circulaires sont élaborées à destination des services déconcentrés et des collectivités locales.

**Les moyens** pour parvenir à un état des lieux de l'application de la loi sur l'eau sont assez classiques :

- près d'une quinzaine d'auditions des acteurs majeurs dans le domaine de l'eau ;
- deux déplacements sur le terrain (Agence de l'eau Seine-Normandie et Rhin-Meuse) ;
- plus largement, une sollicitation très large des personnes rencontrées à l'occasion du débat de la loi par le biais d'une contribution écrite <sup>(1)</sup>.

**Les fins** ont été envisagées avec le maximum d'ouverture d'esprit possible : propositions de réécriture de textes réglementaires déjà publiés, propositions de précision de mesures législatives pour lesquelles aucun texte n'est

---

(1) Au moment de la rédaction de ce rapport, près de vingt contributions ont été reçues.

prévu, formulation d'amendements à la loi sur l'eau à examiner dans le cadre des lois issues du Grenelle de l'environnement, et enfin détermination de sujets sur lesquels une étude scientifique et technique plus poussée doit encore être réalisée.

\*  
\*   \*

A ce stade, il faut rappeler succinctement les objectifs que la loi sur l'eau de 2006 doit permettre d'atteindre :

– mettre la France en conformité avec ses **obligations communautaires**, notamment avec **la directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2000** établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, transposée par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 prévoit, dans son article 4 que les objectifs de qualité et de quantité des eaux à atteindre sont :

1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un *bon état écologique et chimique* ;

2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un *bon potentiel écologique et à un bon état chimique* ;

3° Pour les masses d'eau souterraines, à un *bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement* de chacune d'entre elles.

Cette directive prévoit également que ces objectifs doivent être atteints au plus tard *le 22 décembre 2015*, ce qui représente une échéance très proche compte tenu du temps nécessaire à l'obtention de résultats sur la qualité de l'eau.

De manière plus générale, la loi sur l'eau doit aussi permettre à la France d'éviter de nouveaux contentieux communautaires très coûteux ;

– en rendant **constitutionnel le dispositif des redevances** perçues par les agences de l'eau, dont la solidité juridique a été remise en question par une décision du Conseil constitutionnel en 1982, la loi sur l'eau doit permettre d'accroître la prévention des atteintes aux milieux aquatiques par le biais de l'outil fiscal, la remise en cause du dispositif ayant, depuis 1982, bloqué toute évolution dans ce domaine ;

– de manière plus générale, la loi sur l'eau doit permettre d'**améliorer la gouvernance de l'eau**, particulièrement complexe dans notre pays comme vient de le démontrer encore récemment un rapport sénatorial<sup>(1)</sup>. Cette amélioration passe inmanquablement par une structuration du processus de prise de décision et

---

(1) Mme Fabienne Keller, « Politique de l'eau : la France au milieu du gué », Commission des Finances du Sénat, 27 juin 2007.

une délimitation claire des compétences : aux agences de l'eau le soin d'organiser financièrement la politique de l'eau, aux comités de bassins le soin d'être les Parlements locaux de l'eau et aux communes la compétence de principe dans les domaines de la fourniture d'eau et de l'assainissement, aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) celui d'être les schémas permettant d'organiser et de mettre en forme à différents échelons locaux cette politique de l'eau.

Au-delà de ces objectifs globaux, la loi sur l'eau doit tout autant permettre d'atteindre des **objectifs très concrets et immédiatement perceptibles** par nos concitoyens :

– améliorer la **protection de la qualité de la ressource en eau**, en prenant mieux en compte la pollution issue des eaux de pluies, mais aussi celle, plus préoccupante, des eaux de surface et des eaux souterraines, en agissant en particulier sur les pesticides et les nitrates ;

– se donner les moyens d'un **développement quantitatif de la ressource en eau**, afin d'atténuer les conflits d'usage de l'eau, notamment en période estivale. La France ne manque pas d'eau mais simplement des moyens, onéreux, de la capter et de l'utiliser. La loi contient à cet égard des dispositions importantes sur les captages d'eau, mais aussi sur la possibilité de privilégier certains usages de l'eau en période de sécheresse ;

– améliorer **l'assainissement**, en prenant notamment en compte la question de l'assainissement non collectif mais aussi des stations d'épurations, question dont M. Jean-Louis Borloo a encore récemment fait une priorité.

\*

\* \*

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique **les mesures réglementaires qui doivent encore être prises pour l'application de la loi sur l'eau**, ainsi que, dans la mesure où cette information a été transmise à vos rapporteurs, le stade d'élaboration auquel se trouvent ces mesures réglementaires.

**MESURES RÉGLEMENTAIRES EN ATTENTE DE PUBLICATION POUR L'APPLICATION  
DE LA LOI SUR L'EAU (AU 15 JANVIER 2008)**

Article de la loi sur l'eau (article codifié)	Mesures réglementaires à prendre	Objet	OBSERVATIONS
Article 13 (article L. 432-3 du code de l'environnement)	1 décret en Conseil d'État	Définition des frayères dont la destruction entraîne une peine de 22 euros	La définition d'une frayère est part définition difficile. La concertation sur ce décret est cependant terminée ; il a été envoyé au Conseil d'État
Article 15 (article L. 435-5 du code de l'environnement)	1 décret en Conseil d'État	Exercice du droit de pêche sur un cours d'eau non domanial entretenu majoritairement à partir de fonds publics	Concertation en cours, objectif de publication 1 <sup>er</sup> trimestre 2008
Article 21 (III de l'article L. 211-3 du code de l'environnement)	1 décret en Conseil d'État	Établissement d'une signalisation adaptée pour la sécurité des engins nautiques non motorisés	Pas d'information
Article 21 (III de l'article L. 211-3 du code de l'environnement)	1 décret en Conseil d'État	Liste des ouvrages devant faire l'objet d'un aménagement pour le franchissement d'un engin nautique non motorisé	Pas d'information
Article 25 (ordonnance n° 2004-632 du 1 <sup>er</sup> juillet 2004)	1 décret en Conseil d'État	Application des dispositions de l'ordonnance relatives	Rédaction prise en charge par la direction générale des collectivités locales
Article 28 (article L. 214-4-1 du code de l'environnement)	1 décret en Conseil d'État	Servitudes d'utilité publique pouvant être instituées lorsqu'un ouvrage présente un danger pour la sécurité publique	Concertation à lancer, objectif de publication 2008
Article 33 (article L. 522-8 du code de l'environnement)	1 décret simple	Mise à disposition de l'autorité administrative des quantités de produits biocides mises sur le marché	Rédaction laissée à la direction de la prévention des risques, objective de publication 2008
Article 34 (article L. 522-14-1 du code de l'environnement)	1 décret en Conseil d'État	Réglementation de la vente des produits biocides Liste des produits biocides présentant un danger	Rédaction laissée à la direction de la prévention des risques, objective de publication 2008
Article 35 (article L. 254-1 du code rural)	1 décret en Conseil d'État	Mise à disposition de l'autorité administrative des quantités de produits biocides mises sur le marché	Rédaction conjointe avec le décret d'application de l'article 34
Article 36 (article L. 253-1 du code rural)	1 décret simple	Procédure simplifiée de déclaration pour les préparations naturelles peu préoccupantes	Objectif de publication début 2008
Article 39 (articles L. 218-82 et suivants du code de l'environnement)	1 décret simple	Gestion des eaux de ballast par les navires	Objectif de publication début 2008
Article 40 (article L. 414-2 du code de l'environnement)	1 décret en Conseil d'État	Gestion des sites Natura 2000 dans un parc national ou un parc naturel marin	Examen réalisé par le Conseil d'État en janvier 2008
Article 41 (article L. 256-1 du code rural)	1 décret en Conseil d'État, 5 arrêtés	Prescriptions concernant les matériels de pulvérisation de produits phytopharmaceutiques	Concertation terminée, notification à la Commission européenne en cours

Article de la loi sur l'eau (article codifié)	Mesures réglementaires à prendre	Objet	OBSERVATIONS
Article 41 (article L. 256-2 du code rural)	1 décret en Conseil d'État, 5 arrêtés	Contrôles périodiques de ces matériels	Concertation terminée, envoi au Conseil d'État en cours
Article 42 (articles L. 1332-1 et suivants du code de la santé publique)	1 décret simple	Définition et surveillance des eaux de baignade	Concertation terminée, arbitrage en cours
Article 45 (articles L. 425-1 du code des assurances)	1 décret en Conseil d'État	Création du fonds de garantie des boues	Concertation à lancer
Article 46 (articles L. 1331-10 et suivants du code de la santé publique)	2 arrêtés	Mise à jour de l'arrêté du 6 mai 1996 concernant les prescriptions techniques de l'assainissement non collectif (ANC)	Concertation terminée, en cours de signature
Article 46 (articles L. 1331-10 et suivants du code de la santé publique)	1 arrêté	Agrément des personnes assurant la vidange des installations d'ANC	Concertation en cours
Article 46 (articles L. 1331-10 et suivants du code de la santé publique)	1 arrêté	Modalité d'entretien des installations d'ANC	Concertation en cours
Article 47 (article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation)	1 décret simple	Durée de validité du diagnostic de bon état de l'installation d'ANC à fournir dans le cadre d'une vente	Concertation en cours
Article 48 (articles L. 2333-97 et suivants du code général des collectivités territoriales)	1 décret en Conseil d'État	Taxe pour la collecte et le traitement des eaux pluviales	Concertation en cours
Article 52 (article L. 1321-5 du code de la santé publique)	1 arrêté	Agrément des laboratoires de santé pour le contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine	Concertation en cours par la Direction générale de la santé
Article 54 (articles L. 2224-7 et suivants du code général des collectivités territoriales)	1 décret en Conseil d'État	Déclaration des forages privés au maire de la commune	Décret envoyé au Conseil d'État
Article 54 (articles L. 2224-7 et suivants du code général des collectivités territoriales)	1 décret en Conseil d'État	Redevance d'occupation du domaine public	Attente de l'avis du comité des finances locales
Article 54 (articles L. 2224-7 et suivants du code général des collectivités territoriales)	1 décret simple	Supports techniques à la facturation	En attente de signature
Article 57 (articles L. 2224-12-4 et suivants du code général des collectivités territoriales)	1 décret en Conseil d'État	Contrôle des installations intérieures de distribution d'eau	Projet de décret transmis au Conseil d'État
Article 90 (article L. 434-3 du code de l'environnement)	1 décret en Conseil d'État	Statuts des fédérations de pêche	Concertation à lancer

## **I.— UN AN APRÈS LE VOTE DE LA LOI SUR L’EAU : UNE MISE EN ŒUVRE RÉGLEMENTAIRE TROP CENTRÉE SUR LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE ET DES REDEVANCES**

Le vote de la loi sur l’eau a été un processus très long : examiné en première lecture au Sénat en avril 2005, il a été examiné en première lecture par l’Assemblée nationale, après avoir été repoussé de mois en mois, en mai 2006 (et par un nouveau ministre en charge de l’environnement), pour être définitivement adopté en décembre 2006.

Les délais nécessaires à cet examen ont fait planer une incertitude sur la mise en œuvre du IX<sup>ème</sup> programme des agences de l’eau, débutant en principe au début de l’année 2007, et sur le nouveau dispositif des redevances, dont la mise en œuvre a été prévue par la loi au début de l’année 2008.

De ce fait, les efforts réalisés par le ministère durant cette année 2007 ont essentiellement porté sur la remise à plat de la gouvernance de l’eau, et sur la mise en route de ces nouvelles redevances, peut-être au détriment d’autres sujets importants, qui auraient également mérité être traités compte tenu des attentes des Français exprimées dans le cadre du Grenelle de l’environnement.

### **A.— UNE APPLICATION RAPIDE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE DE L’EAU ET DES REDEVANCES**

Au cours des différents débats parlementaires qui ont accompagné le vote de la loi sur l’eau, on a désigné, sous le terme de *gouvernance de l’eau*, l’organisation politique et administrative très particulière qui entoure la gestion de l’eau dans notre pays.

Cette organisation, qui pourrait apparaître relativement complexe à un regard extérieur, répond en fait à deux objectifs :

– créer une démocratie locale de l’eau, en faisant participer les citoyens à la prise de décision concernant la gestion de l’eau au plus près de lui ;

– assurer une cohérence de la gestion de l’eau sur l’ensemble du territoire, notamment par le biais d’organismes centralisés chargés de coordonner les différentes interventions.

Ces objectifs se traduisent par l’existence de plusieurs niveaux de décision :

– au niveau national, la politique de l’eau est élaborée par la direction de l’eau. Comme le prévoit la loi sur l’eau et les milieux aquatiques, l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques (ONEMA) doit désormais participer à la centralisation des connaissances sur ces milieux, et garantir une solidarité financière entre les bassins. En outre, le comité national de l’eau doit examiner tous les problèmes touchant plusieurs bassins, et émet un avis sur les décrets concernant la politique de l’eau ;

– au niveau local, la coordination administrative est assurée par un préfet coordonnateur de bassin. La concertation et les orientations politiques sont assurées par les comités de bassin, qui émettent un avis sur l’opportunité des actions significatives à mener dans le bassin, adoptent les SDAGE et donnent un avis conforme sur les programmes pluriannuels d’intervention et le taux des

redevances des agences de l'eau ; les commissions locales de l'eau élaborent par ailleurs les SAGE et en assurent le suivi.

Dans un domaine plus financier, les six agences de l'eau, dont la création remonte à la loi fondatrice de 1964, ont pour mission d'apporter un appui aux opérations d'intérêt commun au bassin, à assister les comités de bassin dans l'élaboration des SDAGE, et à produire des données sur l'eau et à en assurer la diffusion

## **1. Les décrets relatifs aux comités de bassin et aux agences de l'eau ont été publiés dès le mois de mai 2007**

**Le décret n° 2007-980 du 15 mai 2007** relatif aux **comités de bassin** vise à préciser la réforme de la composition des comités de bassin prévue par le nouvel article L. 213-8 du code de l'environnement<sup>(1)</sup>.

Le décret n° 2007-980 prévoit que le ministre chargé de l'environnement détermine par arrêté, après avis du Comité national de l'eau, le bassin ou groupements de bassins hydrographiques qui constitue **la circonscription de chacun des comités de bassin**. Le décret prévoit en outre le **nombre des membres des différents collèges** pour chaque bassin, en respectant le principe, prévu par l'article 82 de la loi sur l'eau, selon lequel les représentants des communes et de leurs groupements compétents dans le domaine de l'eau sont majoritaires. La liste des **divers usagers de l'eau** représentés dans le second collège, qui avait beaucoup occupé le Parlement durant l'examen du projet de loi, est renvoyée à des arrêtés conjoints du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'environnement dans chaque circonscription. Le décret prévoit enfin certaines modalités de fonctionnement des comités de bassin, telles que **la constitution des commissions territoriales** et des commissions permanentes à qui le comité de bassin peut déléguer ses compétences.

**Dans ce domaine, on peut noter un décalage entre la disposition votée par le Parlement, prévoyant que « les membres des trois collèges représentant un sous-bassin peuvent se constituer en commission territoriale ». D'après la loi, la création d'une telle sous-commission relève d'une initiative locale. Dans le décret n° 2007-980, il est prévu que « le comité de bassin détermine le périmètre et la composition de ses commissions territoriales » (article D. 213-22 du code de l'environnement). Ce qui n'était qu'une faculté dans le texte de loi devient une politique obligatoire du comité de bassin dans le décret : il faut donc rappeler avec force qu'il n'appartient pas au comité de bassin d'entreprendre la structuration de commissions territoriales sur tout le territoire de bassin.**

---

(1) On rappellera brièvement que le comité de bassin est désormais composé à 40 % d'un premier collège des élus locaux, à 40 % d'un second collège représentant les usagers de l'eau, à 20 % d'un troisième collège composé des représentants de l'Etat. Cette nouvelle composition conduit à renforcer la représentation des élus locaux et des usagers.

Par ailleurs, le **décret n° 2007-984 du 15 mai 2007** précise la liste des représentants de l'État et de ses établissements publics aux comités de bassin.

Deux autres décrets viennent par ailleurs préciser les modalités de fonctionnement des **agences de l'eau** :

– le **décret n° 2007-981 du 15 mai 2007 relatif aux agences de l'eau**, qui explicite les moyens d'intervention de ces agences, notamment le fait qu'elles peuvent attribuer des subventions, des primes de résultat et consentir des avances remboursables. Ce décret précise en outre la composition du conseil d'administration des agences de l'eau, ainsi que les modalités concrètes de leur fonctionnement ;

– le **décret n° 2007-985 du 15 mai 2007** fixant la liste des représentants de l'État et de ses établissements publics aux conseils d'administration des agences de l'eau.

On notera, dans le même domaine, la parution de deux arrêtés importants régissant les interventions financières des agences de l'eau :

– l'**arrêté du 15 mai 2007** relatif à la contribution des agences de l'eau à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), dont le total est, conformément à la loi, de 108 millions d'euros par an ;

– l'**arrêté du 15 mai 2007** encadrant le montant pluriannuel des dépenses du programme d'intervention des agences de l'eau prévoit trois domaines d'intervention des agences de l'eau<sup>(1)</sup>, et précise les dépenses qui pourront être engagées par chaque agence en fonction des différents domaines.

## **2. Le fonctionnement de plusieurs opérateurs fondamentaux dans le domaine de l'eau est assuré**

### *a) L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)*

L'article 88 du projet de loi sur l'eau a créé un nouvel établissement public au budget conséquent (au plus 108 millions d'euros par an), destiné à mener et soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion équilibrée de la ressource en eau ; le **décret n° 2007-443 du 25 mars 2007** vient préciser certaines modalités de fonctionnement de l'ONEMA, notamment :

– il clarifie ses missions ; outre sa mission de connaissance des milieux aquatiques, l'ONEMA va assister le ministère chargé de l'environnement dans

---

(1) Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de ce décret, le premier domaine concerne les actions de connaissance, de planification et de gouvernance, le second les mesures générales de gestion de l'eau dont l'application est invariante sur le territoire et visant à assurer la bonne application des textes français et européens, le troisième les mesures territoriales de gestion de l'eau qui tiennent principalement à la lutte contre les effets de la sécheresse et les inondations.



l'élaboration des différentes normes, et « *compléter* » les services de l'État et les agences de l'eau au niveau local ;

– il précise en outre la composition de son conseil d'administration, ses modalités de fonctionnement, les missions du directeur général et le régime financier de l'office ;

– il prévoit enfin la dissolution du Conseil supérieur de la pêche, dont les biens, droits et obligations sont transférés à l'ONEMA.

La mise en place de cet établissement public a par ailleurs fait l'objet d'un contrôle plus poussé de la part de vos rapporteurs, au cours d'une audition de ses responsables conjointe avec le groupe d'études sur l'eau du Sénat. Au cours de cette audition, il est apparu que la mise en place de l'ONEMA était déjà avancée.

Vos rapporteurs ont pu constater qu'au-delà de la direction générale, des délégations interrégionales ont été créées, ainsi que des services départementaux.

**Il faut faire attention à ce que ces services déconcentrés de l'ONEMA ne constituent pas une strate supplémentaire dans la gouvernance de l'eau, dont chacun connaît la complexité dans notre pays.**

***b) La Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique***

L'arrêté du 5 février 2007 est venu préciser le modèle des statuts de la Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique ; la Fédération a en outre tenu sa réunion constitutive ce même jour, élisant M. Claude Roustan à sa présidence. La mise en place de cette nouvelle structure est la première pierre d'une vaste réorganisation du monde de la pêche en France dont vos rapporteurs se félicitent.

**On peut toutefois regretter que le décret en Conseil d'État permettant l'application de l'article 90 de la loi sur l'eau, relatif aux statuts et au fonctionnement des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique ne soit pas projeté avant l'année 2008, car ce délai risque de ralentir cette réorganisation. Selon les dernières informations fournies par le ministère, la concertation relative à ce décret doit encore être lancée.**

***c) Le comité national de l'eau***

Le décret n° 2007-833 précise la composition de ce comité, notamment du collège des représentants de l'État et de celui des usagers.

### **3. Le nouveau dispositif des redevances devrait être totalement opérationnel au début de l'année 2008**

Le dernier article de la loi sur l'eau prévoit que le nouveau dispositif des redevances versées aux agences de l'eau entrera pleinement en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008, ce qui a laissé le temps au gouvernement de mettre au point une réforme à la fois très technique et d'une portée politique considérable dans le domaine de l'eau.

La mise en œuvre de ce dispositif nécessitait, selon les plans du gouvernement, un décret en Conseil d'État global, ainsi que deux arrêtés pour la redevance de pollution de l'eau, un arrêté pour la redevance de pollutions diffuses et pour la redevance de prélèvement de la ressource en eau, ainsi qu'un arrêté relatif à la rémunération des gestionnaires de services d'eau et d'assainissement.

Ce décret n° 2007-1311 du 5 septembre 2007 relatif aux modalités de calcul des redevances des agences de l'eau et modifiant le code de l'environnement est venu utilement préciser plusieurs points évoqués durant la discussion parlementaire :

– le nouvel article R. 213-48-1 de ce code définit les utilisations assimilables à des usages domestiques, permettant d'éviter l'application de la redevance de pollution non domestique même lorsque les seuils de pollution prévus par l'article L. 213-10-2 du code de l'environnement sont dépassés (le décret vise les besoins en alimentation humaine, le lavage <sup>(1)</sup>, les soins d'hygiène).

– le décret précise par ailleurs plusieurs dispositions de la redevance pour pollution non domestique, notamment les notions de pollution mensuelle rejetée la plus forte, ainsi que la pollution moyenne mensuelle. Le décret précise par ailleurs dans quels cas le suivi régulier des rejets de l'établissement permettra de calculer le montant de la redevance, ou bien, lorsque le suivi ne peut être réalisé, sur une base théorique, résultant d'une campagne de mesures réalisées par un organisme

A défaut de suivi régulier ou de campagne de mesure, le décret prévoit que *« l'agence de l'eau fixe, pour chaque élément constitutif de la pollution, un niveau théorique de pollution en multipliant le nombre d'unités de la grandeur caractérisant l'activité par un niveau forfaitaire de pollution théorique produite par unité déterminé à partir de résultats de campagnes générales de mesures des rejets d'établissements réalisant la même activité »*.

**Vos rapporteurs appellent le gouvernement à conserver de la simplicité dans la rédaction des décrets afin que les agences de l'eau, qui seront chargées d'appliquer ces dispositions, puissent le faire avec efficacité. En tout état de cause, la rédaction de circulaires très complètes doit leur permettre de faire ce travail facilement, mais aussi permettre aux redevables de comprendre les méthodes de calcul de la redevance.**

---

(1) Ce terme particulièrement impropre désigne en fait l'eau nécessaire pour l'hygiène quotidienne.

Dans le domaine de la redevance pour pollutions liées aux activités d'élevage, le décret se contente de préciser les méthodes de calcul d'une unité de gros bétail (UGB)<sup>(1)</sup>. Il aurait été judicieux de définir également les bonnes pratiques d'alimentation des monogastriques (c'est-à-dire essentiellement les porcs, dont l'élevage génère d'importants rejets d'azote) à prendre en compte pour la conversion des animaux en UGB.

**En renvoyant à un arrêté le soin de le faire, le décret n° 2007-1311 évite le problème, et il y a lieu de craindre que l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2008 soit dépassée, ce qui est regrettable s'agissant d'un problème aussi important.**

Dans le domaine des pollutions diffuses, qui a été un sujet très important lors de l'examen de la loi sur l'eau au Parlement, on notera avec étonnement une disposition prévoyant que la redevance est perçue également sur « *les substances bénéficiant, malgré l'interdiction d'utilisation qui les frappe, d'un délai d'écoulement des stocks des produits les contenant* ».

**A l'heure où la Commission travaille sur le problème du chlordécone, où les effets sanitaires et politiquement dévastateurs de ces délais d'écoulement de produits potentiellement dangereux pour la santé ont été mis en évidence, vos rapporteurs appellent le gouvernement à s'interdire de percevoir une ressource fiscale sur un produit interdit à la vente. Il y a en effet une contradiction intrinsèque dans ce dispositif qui peut choquer tout redevable.**

Enfin, dans le domaine de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, le décret prévoit qu'un organisme unique, le plus souvent une association syndicale autorisée (ASA), peut percevoir la redevance auprès de chaque bénéficiaire des autorisations de prélèvement délivrées par cet organisme en application du 6° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement.

**Le rôle conféré par le projet de loi aux associations syndicales autorisées en matière de prélèvement de la ressource en eau est très ambitieux. Si le Parlement a voté la disposition prévoyant qu'une ASA peut devenir le bénéficiaire d'une autorisation de prélèvement global pour l'ensemble de ses membres, on peut se demander comment l'ASA sera en mesure de percevoir les redevances. En a-t-elle les moyens ? Que fera-t-elle si l'un des membres de l'ASA refuse de verser sa part ? De ce point de vue, le décret semble créer un nid à contentieux local très important. Peut-être serait-il préférable que l'agence de l'eau continue à percevoir la redevance directement.**

---

(1) Rappelons que le concept d'UGB a été mis au point pour pouvoir convertir en chiffres les différents types de bétail, et éventuellement les additionner, afin de faciliter le calcul de la redevance pour une exploitation donnée (une UGB représente une vache adulte et environ 7 caprins ou ovins, à titre d'exemple).

#### **4. Plusieurs autres sujets importants ont été réglés dans le courant de l'année 2007**

– **Le décret n° 2007-589 du 24 avril 2007** règle le problème important de la transaction pénale en matière de police de l'eau. On rappellera brièvement que ce type de transactions avait été prévu par l'article 6 de l'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet, mais celui-ci avait été annulé par le Conseil d'État le 7 juillet 2006 <sup>(1)</sup> ;

– **le décret n° 2007-499 du 30 mars 2007** fixe en outre la liste des espèces protégées dont la pêche est punie d'une amende de 22 500 euros ;

– **le décret n° 2007-882 du 14 mai 2007** précise les modalités de délimitation de certaines zones soumises à contraintes environnementales ;

– **le décret n° 2007-983 du 15 mai 2007** relatif au premier recensement des eaux de baignade par les communes, lequel doit intervenir pour la première fois avant le 30 avril 2008 ;

– **le décret n° 2007-796 du 10 mai 2005** relatif au comptage de la fourniture d'eau froide dans les immeubles à usage principal d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation précise, notamment, le fait que l'installation de comptage doit être placée dans une partie commune de l'immeuble, ainsi que les immeubles nouvellement construits qui seront soumis à cette obligation ;

– **le décret n° 2007-978 du 15 mai 2007** relatif aux eaux closes confirme le fait que le passage naturel du poisson est retenu comme leur critère de définition. Vos rapporteurs reviendront plus en détail sur ce décret dans la suite du rapport.

#### **B.— DANS LE CADRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, L'ACCENT DOIT MAINTENANT ÊTRE MIS SUR LA PRÉSERVATION DE LA RESSOURCE ET SUR L'ALIMENTATION EN EAU**

Vos rapporteurs peuvent comprendre que le gouvernement ait eu à cœur de choisir des priorités dans l'application de la loi sur l'eau. Mais, depuis le milieu de l'année 2007, dans le cadre du débat entourant le Grenelle de l'environnement, certains sujets sont apparus rapidement comme très importants aux yeux des Français, comme par exemple la question des pesticides et plus généralement de la pollution des eaux ; de ce point de vue, il est très regrettable que plusieurs dispositions importantes de la loi sur l'eau n'aient pas été appliquées très rapidement.

---

(1) CE, 7 juillet 2006, Association France Nature Environnement

Reconnaissons toutefois que les décrets qui sont mentionnés ci-dessous sont presque tous très complexes sur un plan technique et politiquement délicats, ce qui justifie dans l'ensemble ces délais de publication.

## 1. Des mesures importantes ont été prises tardivement dans le domaine de la préservation de la ressource en eau

Plusieurs mesures importantes relevant du titre I<sup>er</sup> de la loi sur l'eau (« *Préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques* ») n'ont été prises qu'à l'extrême fin de l'année 2007 ou parfois renvoyées à 2008, ce qui est préoccupant compte tenu de l'urgence à entrer dans une logique de protection de la ressource dans la perspective de l'échéance de 2015 fixée par la directive-cadre.

### *a) Les problèmes liés à la gestion quantitative de la ressource ont été traités tardivement*

Il s'agit en particulier :

– du décret relatif aux **débits affectés** (article L. 214-9 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la LEMA), qui doit permettre à l'autorité publique d'affecter une partie de l'eau retenue par un ouvrage en période d'étiage à certains usages prioritaires par le biais d'une déclaration d'utilité publique (*décret pris le 26 décembre 2007*) ;

– du décret, accompagné d'un arrêté, désignant la liste des cours d'eau sur lesquels la **protection des poissons migrateurs** est nécessaire, ainsi que la liste des cours d'eau sur lesquels le transport des sédiments doit être assuré (article L. 214-17 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la LEMA). Ce décret doit également préciser les conditions de garantie du **débit minimal** dans les cours d'eau prévue par l'article L. 214-18 du code de l'environnement, ainsi que les nouvelles obligations d'**entretien des cours d'eau**, et d'entretien groupé prévues par les articles L. 215-14 et L. 215-15 du code de l'environnement dans leur rédaction résultant de l'article 8 de la LEMA (*décret pris le 14 décembre 2007*) ;

– du décret, prévu par l'article L. 432-3 du code de l'environnement, fixant les critères de **définition des frayères**, les modalités de leur identification et de leur actualisation ainsi que les conditions dans lesquelles sont consultées les fédérations départementales ou interdépartementales des associations agréées de pêche et de protection de la nature (*décret en attente de publication*) ;

<p>Rappelons que la définition de ces frayères conditionne l'application de la peine de 20 000 euros d'amende infligée à quiconque les détruit ; votre rapporteur avait relevé dès la première lecture de la LEMA les difficultés qui devaient entourer la rédaction du décret : les frayères sont, certes, un enjeu écologique majeur, mais leur localisation est assez variable d'une année sur l'autre, en fonction notamment de la pluviométrie. Il faut donc adopter des critères de définition suffisamment souples pour prendre en compte cet élément, faute de quoi l'amende très importante prévue par cet article risque d'être infligée alors que l'impact environnemental de la destruction est discutable.</p>
---

– du décret délimitant les périmètres à l'intérieur desquels les autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation sont délivrés à un **organisme unique**, en application du 6° de l'article L. 211-3 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'article 21 de la LEMA (*décret pris le 24 septembre 2007*) ;

– du décret destiné à déterminer **les règles de sécurité des ouvrages hydrauliques**, les modalités selon lesquelles l'autorité administrative procède à l'agrément des organismes et assure le respect de ces règles, ainsi que les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut demander une étude de dangers au propriétaire ou à l'exploitant de l'ouvrage (III de l'article L. 211-3 du code de l'environnement dans sa rédaction résultant de l'article 21 de la LEMA). Ce même article doit également préciser les modalités de fonctionnement du comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques (*décret pris le 11 décembre 2007*) ;

– du décret, prévu par le 5° de l'article L. 211-3 du code de l'environnement, qui doit fixer les conditions dans lesquelles est établie et actualisée une liste d'ouvrages pour lesquels est mis en place un **aménagement adapté permettant leur franchissement ou leur contournement** (*décret en attente de publication*).

On rappellera que cette disposition a été insérée dans la LEMA à l'initiative du Parlement, qui n'entendait pas, toutefois, viser tous les ouvrages hydrauliques. La concertation actuellement en cours a donc pour objet de déterminer la taille minimale idoine de ces ouvrages pour l'application de la présente disposition. Ce décret devra également préciser les conditions, prévues par le 4° de l'article L. 211-3 du code de l'environnement, dans lesquelles le propriétaire ou l'exploitant d'un ouvrage hydraulique met en place une signalisation adaptée pour assurer la sécurité de la circulation des engins nautiques non motorisés.

– du décret, prévu par l'article L. 214-4-1 du code de l'environnement, devant préciser les modalités selon lesquelles, lorsqu'un ouvrage hydraulique dont l'existence ou l'exploitation est subordonnée à une autorisation ou à une concession présente un danger pour la sécurité publique, des **servitudes d'utilité publique relative à l'utilisation du sol** peuvent être instituées, tant à l'occasion de la demande d'autorisation ou de concession que postérieurement à l'octroi de celles-ci. Rappelons que ces servitudes peuvent concerner :

– la limitation ou l'interdiction du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages et d'aménager des terrains de camping ou de stationnement de caravanes ;

– la subordination des autorisations de construire au respect de prescriptions techniques tendant à limiter le danger d'exposition des vies humaines à la submersion.

Comme le prévoit l'article L. 214-4-1 du code de l'environnement, ces servitudes doivent tenir compte des situations particulières et s'appliquer de façon modulée ; le décret doit donc envisager toutes les situations locales possibles, ce qui suppose un travail approfondi (*décret en attente de publication*).

***b. Dans le domaine de la protection qualitative de la ressource, le gouvernement semble attendre les résultats du Grenelle de l'environnement***

La loi sur l'eau contient de nombreuses dispositions relatives aux produits biocides et au contrôle de la pollution des milieux aquatiques, dont on peut regretter que, dans le cadre du Grenelle sur l'environnement, elles n'aient pas été mises en œuvre plus tôt.

On peut mentionner notamment :

– le décret précisant les modalités de mise à disposition de l'autorité administrative du **registre recensant les quantités de produits phytosanitaires** mis sur le marché (article L. 254-1 du code rural) (*décret pris le 7 décembre 2007*) ;

– le décret fondamental relatif au **contrôle des matériels destinés à l'application de produits phytosanitaires** (pulvérisateurs), qui doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009 ; ce décret doit définir toutes les prescriptions permettant de réduire les risques pour l'environnement et la santé humaine que doivent respecter les nouveaux matériels destinés à l'application des produits phytopharmaceutiques (article L. 256-1 du code rural) (*décret en attente de publication*) ;

– le décret en Conseil d'État fixant la **liste des produits biocides**, dont la vente ou la mise à disposition **peuvent être réglementées** en raison des risques graves qu'ils représentent pour l'homme et l'environnement (*décret en attente de publication*) ;

– le décret destiné à préciser **les informations** que le responsable de la mise sur le marché d'un **produit biocide** tient à la disposition de l'autorité administrative (relatives aux quantités mises sur le marché) (*décret en attente de publication*) ;

– le décret relatif aux **préparations naturelles peu préoccupantes**, soustraites aux règles normales d'autorisation de mise sur le marché au profit d'une procédure simplifiée déterminée par voie réglementaire. Au cours des débats parlementaires, le cas du purin d'ortie a été évoqué à plusieurs reprises, mais d'autres substances pourraient être concernées par la nouvelle procédure simplifiée (*décret en attente de publication*) ;

– le décret en Conseil d'État devant fixer les modalités de déclaration au ministre chargé de l'environnement des **produits biocides** par les personnes qui les mettent sur le marché, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2008, ainsi que les mentions à apposer sur l'emballage des produits, une fois que leur déclaration est réalisée (*décret publié le 26 décembre 2007*) ;

**En l'état, le dispositif voté par le Parlement dans le domaine d'un contrôle renforcé des produits biocides et phytopharmaceutiques n'est que très partiellement appliqué. La loi sur l'eau prévoit, certes, des dates d'entrée en vigueur des différents articles étalées dans le temps, mais s'agissant d'un domaine aussi sensible, une publication rapide des décrets doit permettre aux personnes concernées d'anticiper leur mise en œuvre. C'est donc toute l'efficacité du dispositif voté qui est conditionnée par une publication rapide des mesures réglementaires.**

– un décret d'importance doit en outre fixer les conditions d'applications de la nouvelle section du code de l'environnement relative au **contrôle et à la gestion des eaux de ballast** et des sédiments des navires.

Cette section prévoit notamment qu'un navire d'une jauge de plus de 300 unités a l'obligation :

– soit d'attester au moyen des documents de bord qu'ils ont effectué un échange de plus de 95 % de leurs eaux de ballast dans les eaux internationales, ou qu'ils ont procédé à la neutralisation biologique des eaux de ballast et des sédiments produits au moyen d'équipements embarqués agréés par l'autorité administrative compétente au vu notamment de leur efficacité technique et environnementale ;

– soit d'attester que les caractéristiques du navire et les conditions de l'escale ne les conduiront pas à déballaster à l'intérieur des eaux territoriales ou intérieures françaises.

Ces nouvelles obligations, qui constituent un élément important de la loi, supposent une concertation importante, notamment avec les organisations nationales et internationales représentant le transport maritime, afin d'assurer une application réaliste des dispositions prévues par la loi.

– un décret simple doit par ailleurs préciser les dispositions, insérées par les articles L. 1332-1 et suivants du code de la santé publique, relatifs à la **gestion des eaux de baignade** : elles concernent non seulement la définition de ces eaux, l'obligation de déclaration à la mairie du lieu d'implantation de la baignade, l'obligation de recensement de ces eaux par la mairie. La personne responsable des eaux d'une eau de baignade doit par ailleurs établir un programme de surveillance portant sur sa qualité avant le début de la saison balnéaire, et prendre des mesures visant à améliorer cette qualité et informer le public sur le résultat de ces mesures (*décret en attente de publication*) ;

– enfin, un décret en Conseil d'État de toute première importance doit permettre la mise en œuvre du **fonds de garantie des boues**, prévu par l'article 45 de la loi sur l'eau, destiné à indemniser, le cas échéant, les préjudices subis par les exploitants agricoles et les propriétaires des terres agricoles et forestières dans le cas où ces terres, ayant reçu des épandages de boues d'épuration urbaines ou industrielles, deviendraient impropres à la culture à cause de l'épandage (*décret en attente de publication*).



## **2. Une accélération à espérer dans le domaine de l'alimentation en eau**

La partie de la loi sur l'eau relative à l'alimentation en eau fait en réalité référence à l'adduction et à l'épuration de l'eau, y compris dans le domaine de l'assainissement non collectif, et contient de ce fait un volet important relatif à l'action des collectivités locales et à leurs relations éventuelles avec un délégataire privé.

Dans ce domaine également, les résultats obtenus en une année sont assez limités. Les sujets sont toujours très épineux lorsque l'action des collectivités locales est en cause, mais, là encore, il y a urgence à agir.

### ***a) La réforme de l'assainissement non collectif au point mort***

Plusieurs dispositions de la loi sur l'eau devaient permettre une véritable sortie de crise dans le domaine de l'assainissement non collectif (ANC). Rappelons rapidement que, face aux pollutions de plus en plus évidentes liées au mauvais entretien de certaines installations privées d'ANC, la loi sur l'eau de 1992 a contraint les communes à mettre en place, avant le 31 décembre 2005 un service public d'assainissement non collectif (SPANC) comprenant obligatoirement le contrôle des installations et facultativement leur entretien. Compte tenu de la mise en œuvre très inégale de cette disposition à l'approche de l'échéance, la loi sur l'eau de 2006 a réorganisé certaines des dispositions votées en 1992 afin d'améliorer leur mise en œuvre.

Les décrets relatifs à ces nouvelles dispositions ont rarement été pris, ce qui est très regrettable. On peut évoquer en particulier :

– l'arrêté des ministres chargés de l'intérieur, de la santé, de l'environnement et du logement définissant les modalités d'agrément des personnes qui réalisent les vidanges des installations d'ANC et prennent en charge le transport et l'élimination des matières extraites, les modalités d'entretien des installations d'assainissement non collectif et les modalités de vérification de la conformité et de réalisation des diagnostics ;

– le décret destiné à fixer la durée du diagnostic des installations d'ANC en cas de vente ;

– l'arrêté déterminant les modalités selon lesquelles les diagnostics sont réalisés, en application de l'article 46 de la loi sur l'eau.

### ***b) La redéfinition du rôle des collectivités locales dans l'alimentation en eau renvoyée à 2008***

Plusieurs articles du titre II de la loi sur l'eau portent sur le rôle des collectivités locales, et plus particulièrement des communes, dans la distribution de l'eau. Dans le cadre actuel du débat sur le pouvoir d'achat des Français et la

polémique sur le prix de l'eau, c'est évidemment un sujet très sensible impliquant un travail de rédaction des mesures réglementaires d'application de la loi sur l'eau très précis.

Dans ce domaine, plusieurs dispositions réglementaires prévues par la loi sur l'eau doivent encore faire l'objet d'une publication au cours de l'année 2008, notamment :

– le décret en Conseil d'État déterminant le régime des **redevances** susceptibles d'être perçues par les communes, les départements ou les régions en raison de l'occupation de leur **domaine public** par des ouvrages de distribution d'eau et d'assainissement, domaine qui est d'une excessive complexité juridique compte tenu de l'encadrement jurisprudentiel de la notion de redevance ;

– le décret relatif aux **supports techniques** nécessaires à la facturation de l'eau et les plans des réseaux, qui doivent être remis au délégant au moins 18 mois avant l'échéance du contrat. Ce décret a en effet fait l'objet d'une saisie de la CNIL, qui doit rendre son avis prochainement ;

– le décret en Conseil d'État déterminant les modalités selon lesquelles tout **prélèvement, puits ou forage** réalisé à des fins d'usage domestique de l'eau fait l'objet d'une **déclaration auprès du maire de la commune** concernée. Les informations relatives à cette déclaration sont tenues à la disposition du préfet et des agents des services publics d'eau potable ;

– le décret fixant les modalités selon lesquelles est exercé **l'accès aux propriétés privées** et le contrôle des installations intérieures de distribution d'eau potable et des ouvrages de prélèvement, puits et forages ;

– le décret relatif à la **taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales**, assise sur la superficie des immeubles raccordés à un réseau public de collecte des eaux pluviales, et établie par la commune ou le groupement compétent.

On peut cependant se féliciter de la parution du décret déterminant les communes ou leur groupement pouvant bénéficier des **services d'assistance technique et d'étude aux stations d'épuration** (SATESE), ainsi que les modalités de prestation de ce service (article L. 3232-1 du code général des collectivités territoriales) ;

## **II.— UN TOUR D’HORIZON DES PRINCIPAUX ACTEURS DE L’EAU MET EN ÉVIDENCE UNE APPLICATION SATISFAISANTE DE LA LOI SUR L’EAU SUR LE TERRAIN, MALGRÉ QUELQUES EXCEPTIONS NOTABLES**

Depuis leur désignation par la Commission pour contrôler l’application de la loi sur l’eau, vos rapporteurs ont mis à profit le temps imparti pour aller sur le terrain à la rencontre des gens qui pratiquent la loi sur l’eau au quotidien, considérant qu’un simple inventaire des décrets non pris serait certes intéressant au niveau administratif, mais sans réelle portée du point de vue politique. Or, si une loi est mal ou peu appliquée, il faut tout envisager pour y apporter des remèdes, y compris en adaptant les mesures inadaptées ou en engageant les acteurs à s’impliquer davantage.

De ce point de vue, les différents contrôles réalisés, rencontres et autres auditions ont permis de dresser un tableau plutôt positif de la mise en œuvre de cette loi, même si certaines insuffisances peuvent déjà être mises en évidence.

### **A.— CONTRÔLES SUR PLACE, CONTRÔLES SUR PIÈCES, AUDITIONS : UNE MISE EN ŒUVRE GLOBALEMENT SATISFAISANTE DE LA LOI SUR L’EAU SUR LE TERRAIN**

#### **1. Les agences de l’eau, chevilles ouvrières de la réforme de notre politique de l’eau**

Les deux déplacements sur le terrain ont permis d’aller à la rencontre des responsables des agences de l’eau Seine-Normandie et Rhin-Meuse ; les personnels de ces deux agences doivent être salués pour leur compétence et leur engagement total dans la réforme de la politique de l’eau votée par le Parlement.

##### ***a) L’agence de l’eau Seine-Normandie : des craintes sur l’impact financier de la réforme des redevances***

L’agence de l’eau Seine-Normandie est à l’évidence dans une situation particulière par rapport aux autres agences dans la mesure où le principal problème dans ce bassin reste l’épuration des eaux issues de l’agglomération parisienne.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le programme pluriannuel d’intervention de l’agence voté en 2007, tout en respectant évidemment l’équilibre des orientations prioritaires définies par l’article 83 de la loi sur l’eau, porte essentiellement sur la prise en compte des contraintes communautaires en matière d’épuration des eaux résiduaires urbaines, tout en respectant également l’objectif de solidarité avec les communes rurales voulu par le législateur.

Ces perspectives auront certainement un impact financier dès 2008, l'assiette des nouvelles redevances devant être ajustée aux objectifs du IX<sup>ème</sup> programme arrêté l'an dernier. Compte tenu du taux plafond arrêté pour la redevance pesant sur les rejets industriels, il y a un crainte une dégradation de la situation financière de l'agence de l'eau ; l'augmentation des ressources due à la redevance de collecte va compenser légèrement cette baisse, mais probablement pas suffisamment.

De ce fait, il manquera 90 millions d'euros dans la trésorerie de l'agence de l'eau Seine-Normandie en 2008 ; il s'ensuivra une baisse des aides et des primes à la dépollution. Le créancier principal de l'agence est le SIAAP, qui reçoit environ 1/3 des aides de l'agence ; ces aides doivent permettre la rénovation très importante et très coûteuse de la station d'épuration d'Achères.

A l'échelle du bassin, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) est en phase finale de révision, puisque le comité de bassin l'a examiné le 29 novembre ; il doit ensuite être soumis à la consultation du public, afin d'être définitivement arrêté avant la fin de l'année 2009. Sur le bassin, il y a 7 SAGE approuvés, et 16 autres en cours d'élaboration. L'existence d'un SAGE est essentielle pour permettre l'application locale des mesures dans le domaine de l'eau : l'impact des actions de l'agence de l'eau est meilleur, notamment par le biais d'une politique contractuelle plus ambitieuse.

Cette politique contractuelle passe par trois types de contrats :

- le contrat global pour l'eau (afin de proposer une politique cohérente dans un secteur donné) ;
- le contrat d'animation (permettant de proposer une ingénierie) ;
- le contrat de partenariat (avec les départements et les régions, finançant notamment la solidarité entre l'urbain et le rural).

Il existe aujourd'hui une vingtaine de contrats avec les départements ; leur discours a évolué suite à la loi sur l'eau, même si certains déplorent encore l'absence de toute disposition relative au fonds départemental ; ils développent néanmoins des politiques dans le domaine de l'eau sans avoir de budget spécifique.

Dans le domaine de la **solidarité entre les zones rurales et urbaines**, l'agence de l'eau enregistre un certain retard ; un effort supplémentaire dans ce domaine doit être arrêté au prochain conseil d'administration, impliquant des taux d'intérêts préférentiels pour les communes rurales – dans les domaines de l'assainissement non collectif (ANC) et de l'eau potable – et une éligibilité accrue dans le domaine de l'assainissement collectif (en distorsion avec les priorités de l'agence). Au total, l'objectif d'un milliard d'euros devrait être atteint pour la part qui revient à l'agence. Pour l'année 2006, une enveloppe de 38 millions d'euros a été affectée au rural (4 à 5 % du budget), ce qui correspond déjà à ce qui doit être

fait en application de la loi sur l'eau (40 millions d'euros par an). Mais la liste d'attente s'allonge dans ce domaine.

Dans le domaine de la coopération internationale, l'agence ne sera pas à 1 % comme le prévoit la loi, mais plus près de 0,5 % (avec un montant de 3 millions d'euros destinés à cette politique). Il y aura une progression de cette enveloppe au cours du programme. La politique de sensibilisation dans le milieu scolaire n'a pas connu d'inflexion majeure depuis la loi sur l'eau, car l'agence Seine-Normandie a toujours été très en pointe dans ce domaine.

L'agence n'apporte pas de soutien global dans le domaine de l'ANC, seulement une aide assez forte dans le domaine des opérations groupées d'entretien des installations d'ANC. Une enveloppe de 15 millions d'euros par an est prévue pour cette politique dans le cadre du IX<sup>ème</sup> programme.

La taxe pluviale n'a pas été mise en œuvre sur ce bassin. La gestion de l'eau pluviale pose plus globalement le problème des réseaux unitaires dans Paris.

Dans le domaine de la ressource, il y a une qualité des captages à reconquérir (500 à 600 captages sur le bassin). Une liste des captages a déjà été dressée par l'agence sur lesquels il faudra intervenir très fortement, en agissant sur les modes de gestion en surface. De ce point de vue, les possibilités offertes par la loi pour améliorer les pratiques culturales à proximité des points de captages mériteraient d'être renforcées : il doit être possible d'y mettre de la forêt ou des activités bio, sans que ce soit un bras de fer avec le monde agricole. Pour y arriver, il devrait être possible de pratiquer des échanges de terres entre les agriculteurs désireux de faire du bio et les autres, par le biais d'une convention impliquant la SAFER et les collectivités locales intéressées. Ce sont les outils développés pour mener la politique de remembrement qui doivent maintenant être mis au service de la protection des captages.

S'agissant enfin de l'ONEMA, on peut regretter que le périmètre des antennes locales ne corresponde pas aux bassins ; en outre, l'existence de ces antennes locales mérite d'être discutée. On peut noter que les anciens personnels du Conseil supérieur de la pêche demandent à bénéficier du statut des agences.

**En conclusion de ce contrôle, vos rapporteurs ne peuvent qu'engager cette agence à poursuivre ses efforts, déjà largement déployés, pour la mise en œuvre de la loi sur l'eau. On ne peut en outre que rappeler l'équilibre, voulu par le législateur, entre les politiques de traitement des eaux résiduaires urbaines, de solidarité urbain-rural, et d'assainissement non collectif. Cet équilibre doit être respecté par l'agence de l'eau Seine-Normandie.**

***b) L'agence de l'eau Rhin-Meuse : la loi sur l'eau consolide les initiatives menées au niveau du bassin***

L'agence de l'eau Rhin-Meuse vivait encore dans la psychose d'un prélèvement exceptionnel, dont la loi sur l'eau semble la protéger. Entre 2001 et 2004, les redevances ont été baissées afin de réduire le fonds de roulement, mais les finances de l'agence ont été très dégradées en 2005 et 2006. De ce fait, les redevances ont été à nouveau augmentées en 2007 (au niveau de 2001). L'ajustement des redevances a donc été réalisé avant la loi sur l'eau ; cette loi n'a pas véritablement été utilisée pour avoir de nouveaux financements.

Pour 2008, il faut s'attendre à une baisse du produit des redevances, car la redevance de pollution nette des industriels ne sera pas compensée par les autres nouvelles redevances (chaleur et affectation de la TGAP). Dans le domaine des phytosanitaires, la redevance a été fixée à son maximum, de même que dans le domaine de la modernisation des réseaux de collecte.

Au total, la loi sur l'eau a offert un vrai cadre pérenne pour les actions de l'agence de l'eau. Le Parlement a laissé une marge de manœuvre appréciable aux comités de bassin dans ce domaine, ce qui permet de prendre en compte au mieux les réalités locales.

La coordination du travail de l'agence avec le délégué de l'ONEMA se fait très bien, même s'il est dommage que cette réforme ne se soit pas accompagnée de la création d'un nouvel échelon de bassin. L'ONEMA doit maintenant jouer son rôle de coordinateur des différentes agences de l'eau.

Dans le domaine des SDAGE, leur 4<sup>ème</sup> version doit être soumise au comité de bassin à la fin de cette année. Un travail tout particulier a été mené sur les fleuves internationaux qui représentent une très grande difficulté ; il y a 8 barrages EDF sur le Rhin, dont deux sont munis de passes à poissons. Une réunion doit avoir lieu à Bonn sur le sujet de la continuité écologique sur le Rhin ; au total, c'est à un travail très lourd que doit faire face l'agence, qui se sent seule dans ce domaine très technique.

Il y a en outre 34 SAGE prévus, dont 3 sont mis en œuvre et 3 au stade de l'instruction : le bilan est donc modeste. On peut regretter que les élus ne soient pas plus mobilisés, et que les moyens destinés à leur élaboration (3 personnes) ne soient pas plus importants. Dans ce domaine, il y a une très grande différence entre l'Alsace et la Lorraine, puisque la première est presque entièrement couverte par un SAGE (avec près de 340 communes).

Les problèmes qui se posent à l'agence ne sont pas brûlants : pas de problème important de ressource, puisque la nappe du Rhin de plus de 35 milliards de mètres cubes d'eau est extrêmement importante, pas non plus de problème de qualité puisque le château d'eau des Vosges met la région à l'abri de ce point de vue. Les redevances ont donc été fixées suivant plusieurs principes de bon sens,

notamment la constance de la pression fiscale, spécialement en direction des industriels.

Le plafond a été atteint pour la redevance de collecte. Pour le reste les redevances sont restées à des taux modérés, lorsqu'il n'y a pas de problème majeur au niveau du bassin.

Dans le domaine de l'ANC, l'agence n'a pas encore lancé de politique de grande ampleur ; il faut d'abord terminer le zonage de l'assainissement collectif, avant de passer à cette seconde phase de la question. La mise en place des SPANC a pris un certain retard, mais l'agence de l'eau participe à sa résorption par le biais d'un système d'aide technique (mise à disposition de personnes). Le financement se fait ensuite ponctuellement. Les départements sont assez actifs dans ce domaine car ils ont des moyens importants.

Dans le domaine de la coopération décentralisée, l'agence a toujours été très en pointe ; dans le cadre du 9<sup>ème</sup> programme, entre 500 000 et un million d'euros seront investis chaque année (lutte contre les effets du Tsunami, mais aussi actions dans l'Afrique Sub-saharienne). Le contrôle des actions menées est réalisé soit directement par l'agence soit par le biais d'organismes agréés.

Une action particulière est menée dans le domaine de la protection des captages, afin d'éviter un saupoudrage sur le tout le territoire, en coordination avec la mise en œuvre des mesures agri-environnementales.

Dans le domaine des eaux résiduaires urbaines, le bassin est plutôt moins mauvais que les autres. Tout le bassin est aux normes dans le domaine de l'azote et du phosphore, et les retards sont limités pour les communes de 2000 à 10 000 personnes. Dans le cadre du 9<sup>ème</sup> programme, des moyens importants (45 à 68 millions d'euros) seront affectés à l'assainissement ; conformément à la décision du ministre d'État, les aides seront divisées par deux après 2010 pour les communes qui ne sont pas aux normes. Sur le taux de raccordement, il existe des divergences d'interprétation de la directive, mais le bassin est plutôt exemplaire de ce point de vue.

***c) Tableau de bord global des agences de l'eau : un effort financier qui doit être plus soutenu pour répondre aux objectifs de la directive-cadre***

Comme le font ressortir les différents tableaux ci-dessous, les taux des redevances fixés dans les différents bassins laisse dès aujourd'hui entrevoir quelle sera la portée de l'effort financier réalisé par l'ensemble des agences de l'eau en faveur de la restauration des milieux aquatiques. Alors que le plafond évoqué initialement dans la loi sur l'eau était de 14 milliards d'euros, l'ensemble des taux arrêtés actuellement permettra tout au plus de collecter 11 milliards d'euros sur la durée du 9<sup>ème</sup> programme.

**TAUX ET MONTANTS DE LA REDEVANCE DE POLLUTION PAR AGENCE (2008-2012)**

<b>Redevance pollution domestique</b>	AG	AP	LB	RM	RM&C	SN	<b>Plafond de la loi</b>
Montant (en €/m <sup>3</sup> )	0,22	0,37	0,25	0,27	0,19	0,3	<b>0,5</b>
Taux par rapport au plafond (en %)	45 %	73 %	50 %	53 %	38 %	55 %	<b>100 %</b>

<b>Redevance pollution non domestique</b>		AG	AP	LB	RM	RM&C	SN	<b>Plafond de la loi</b>
DCO	Montant (en €/kg)	0,056	0,108	0,1	0,067	0,12	0,1	<b>0,2</b>
	Taux par rapport au plafond (en %)	28 %	54 %	50 %	34 %	60 %	50 %	<b>100 %</b>
DBO	Montant (en €/kg)	0,113	0,216	0,2	0,135	0,22	0,2	<b>0,4</b>
	Taux par rapport au plafond (en %)	28 %	54 %	50 %	34 %	55 %	50 %	<b>100 %</b>
Azote	Montant (en €/kg)	0,225	0,379	0,35	0,234	0,35	0,58	<b>0,7</b>
	Taux par rapport au plafond (en %)	32 %	54 %	50 %	33 %	50 %	83 %	<b>100 %</b>
Phosphore	Montant (en €/kg)	0,304	1,082	1	0,842	1	0,357	<b>2</b>
	Taux par rapport au plafond (en %)	15 %	54 %	50 %	42 %	50 %	18 %	<b>100 %</b>

**TAUX ET MONTANTS DE LA REDEVANCE DE PRÉLÈVEMENT PAR AGENCE (2008-2012)**

<b>Redevance eau potable</b>	AG	AP	LB	RM	RM&C	SN	<b>Plafond de la loi</b>
Montant (en cts €/m <sup>3</sup> )	3,88	2,3	3,6	2	2,34	2,85	<b>6</b>
Taux par rapport au plafond (en %)	65 %	38 %	60 %	34 %	39 %	48 %	<b>100 %</b>

<b>Redevance irrigation*</b>		AG	AP	LB	RM	RM&C	SN	<b>Loi</b>
Hors ZRE (cat. 1)	Montant (en cts €/m <sup>3</sup> )	0,66	0,69	1	0,21	0,2	1,64	<b>2</b>
	Taux par rapport au plafond (en %)	33 %	34 %	50 %	11 %	10 %	82 %	<b>100 %</b>
ZRE (cat. 2)	Montant (en cts €/m <sup>3</sup> )	0,88	2,99	1,5	3	0,56	1,88	<b>3</b>
	Taux par rapport au plafond (en %)	29 %	99 %	50 %	100 %	19 %	63 %	<b>100 %</b>

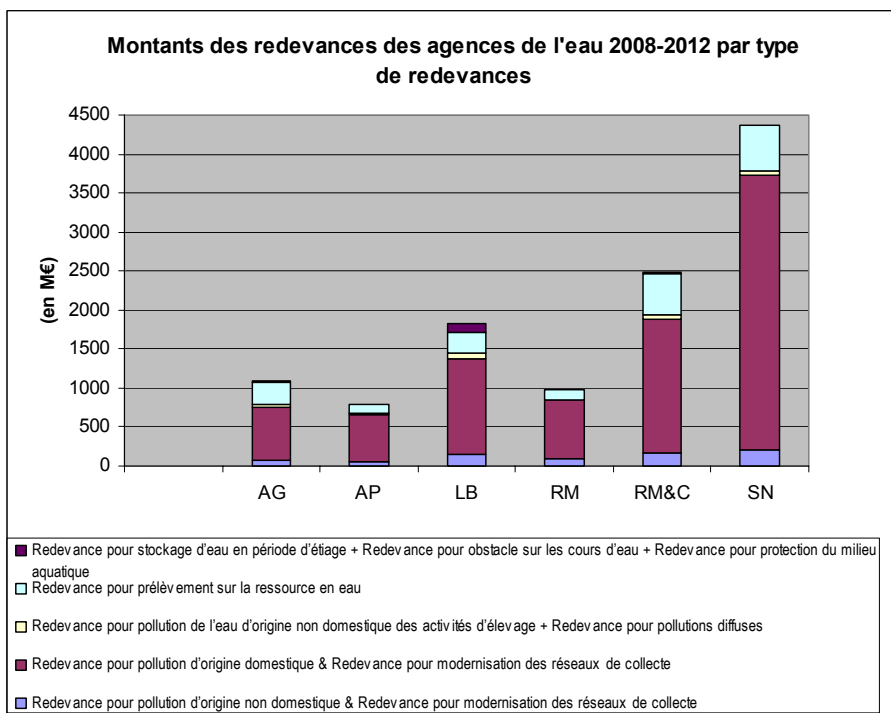
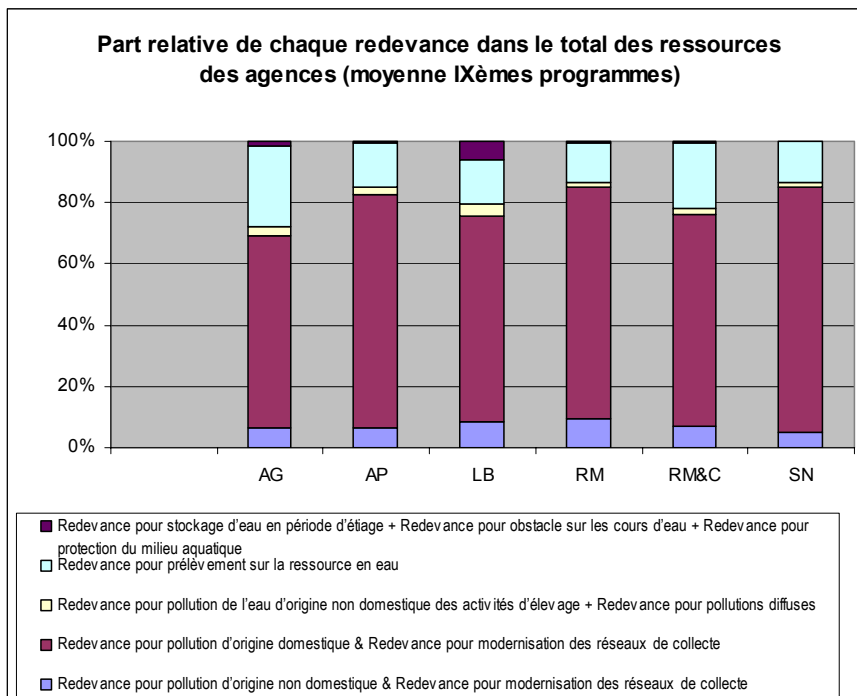


**TAUX ET MONTANTS DES AUTRES REDEVANCES PAR AGENCE (2008-2012)**

		AG	AP	LB	RM	RM&C	SN	Plafond de la loi
Pollution élevages	en €/UGB	3	3	3	3	3	3	3
	Taux par rapport au plafond (en %)	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Redevance pour modernisation des réseaux de collecte - Pollution d'origine domestique	Montant (en €/m <sup>3</sup> )	0,17	0,25	0,2	0,3	0,13	0,3	0,3
	Taux par rapport au plafond (en %)	57 %	83 %	67 %	100 %	43 %	100 %	100 %
Redevance pour pollutions diffuses - Substances très toxiques (taux plafonds pour tous les types de substances)	Montant (en €/kg)	3	3	3	3	3	3	3
	Taux par rapport au plafond (en %)	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Redevance pour stockage d'eau en période d'étiage	Montant (en €/m <sup>3</sup> )	0,01	0,005	0,005	0,01	0,01	0,01	0,01
	Taux par rapport au plafond (en %)	100 %	50 %	50 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Redevance pour obstacle sur les cours d'eau	en €/mètre et / unité géo.	150	75	75	150	150	150	150
	Taux par rapport au plafond (en %)	100 %	50 %	50 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Redevance pour protection du milieu aquatique - Carte annuelle	Montant (en €/carte)	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	10
	Taux par rapport au plafond (en %)	88 %	88 %	88 %	88 %	88 %	88 %	100 %

**MONTANTS DES REDEVANCES DES AGENCES DE L'EAU 2008-2012**

Redevances (en M €)	AG	AP	LB	RM	RM&C	SN	Total
Redevance pour pollution d'origine non domestique & Redevance pour modernisation des réseaux de collecte	71,6	52,4	151	92,01	177	207,1	751,11
Redevance pour pollution d'origine domestique & Redevance pour modernisation des réseaux de collecte	679,9	601,6	1 232,6	749,63	1 712,8	3 518	8 494,53
Redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique des activités d'élevage + Redevance pour pollutions diffuses	32,8	19,83	73,3	12,6	44,6	65,4	248,53
Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau	290,44	115,37	261,7	129,72	532,1	575	1 904,33
Redevance pour stockage d'eau en période d'étiage + Redevance pour obstacle sur les cours d'eau + Redevance pour protection du milieu aquatique	15,2	2,4	107,2	3,8	12	9	149,6
<b>Total</b>	<b>1 089,94</b>	<b>791,6</b>	<b>1 825,80</b>	<b>987,76</b>	<b>2 478,60</b>	<b>4 374,50</b>	<b>11 548,20</b>



Pour mémoire, on rappellera que le produit des redevances versé aux agences de l'eau est considérable, puisqu'il avoisinait, avant la réforme, 1,6 milliard d'euros (soit près de 300 millions d'euros provenant de la redevance de prélèvement et 1,3 milliard d'euros pour la redevance de pollution). Ce montant est réparti de manière assez inéquitable au regard des pollutions générées, puisqu'il est pris en charge à 77 % par les collectivités locales (donc par les particuliers), à 13 % par l'industrie (ce qui correspond à peu près à sa part dans la pollution produite), et à 10 % pour les agriculteurs (ce qui était nettement en retrait par rapport à la pollution liée à leurs activités). Le nouveau dispositif des redevances doit permettre de rééquilibrer les contributions par catégorie de redevables, mais un tel rééquilibrage ne pourra faire l'objet d'une vérification fiable qu'à partir de la fin de l'année 2008.

**Alors qu'au moment du vote de la loi sur l'eau, le montant de 14 milliards d'euros était envisagé par les spécialistes comme un minimum permettant d'atteindre les objectifs fixés par les directives cadre sur l'eau, le montant total des moyens perçus par les agences de l'eau apparaît un peu décevant.**

**Vos rapporteurs appellent donc à un effort plus soutenu dans ce domaine, faute de quoi la France sera encore mise en situation d'infraction avec le droit communautaire à l'horizon de quelques années. Les objectifs à atteindre ont pourtant été fixés en 2000 ; la loi sur l'eau n'ayant permis qu'à partir de 2007 de financer véritablement les moyens de les atteindre, le 9<sup>ème</sup> programme est crucial pour obtenir des résultats décisifs en matière de qualité des eaux.**

## **2. Les collectivités concédantes : des précisions nécessaires sur les conditions de fourniture du service public de l'eau**

Les représentants de la FNCCR ont attiré l'attention de vos rapporteurs sur les points suivants :

– s'agissant d'abord de l'utilisation des eaux pluviales récupérées, une appréciation très mitigée a été faite sur la perspective de l'utilisation de cette eau à l'intérieur de l'habitation. Selon cette fédération, il faut prendre en compte les avantages liés aux économies d'eau, mais garder à l'esprit l'objectif de préservation de la sécurité sanitaire à l'intérieur des habitations ;

– s'agissant par ailleurs des supports techniques à la facturation, le décret actuellement soumis à la CNIL ne prévoit pas les données relatives à la catégorie de l'abonné (domestique, industriel, agricole, service public, etc). Il manque par ailleurs la référence au numéro du compteur et aux données relatives au dernier relevé de consommation ;

– s'agissant du projet de décret relatif aux redevances d'occupation du domaine public, la FNCCR semble se satisfaire du plafond actuellement fixé

(30 euros par kilomètre de réseau), mais il semble nécessaire de préciser que l'assiette de la redevance est la longueur du réseau hors branchements, afin de simplifier ses règles de calcul. En revanche, le plafond de 20 euros par mètre carré pour les ouvrages de pompage est trop élevé aux yeux de la Fédération ;

– dans le domaine de la part fixe, la FNCCR a estimé, dans sa lettre du 8 octobre 2007, que la mise en œuvre du dispositif prévu par l'arrêté du 6 août 2007 serait d'une lourdeur particulière par les collectivités concernées, en particulier lorsque le service d'eau est délégué, dans la mesure où la modification tarifaire ne peut intervenir qu'après négociation avec le délégataire. Certaines des dispositions de l'arrêté posent en outre des difficultés d'interprétation, selon la FNCCR. On rappellera que la FNCCR n'était pas favorable à un encadrement de la part fixe<sup>(1)</sup>, estimant que cette disposition est source de complexité et que l'usager en tirerait peu de bénéfices.

La FNCCR estime par ailleurs que la spécificité des communes touristiques présentes dans un groupement est mal prise en compte : l'arrêté prévoit en effet une augmentation de 10 % du plafond de la part fixe pour les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes dont la population totale majorée des communes érigées en totalité ou en partie en station classée représente plus du quart de la population totale majorée du groupement. Selon la FNCCR, il semble donc que, dans le cas des groupements intercommunaux mixtes, seules les communes ou fractions de communes touristiques ne se verraient appliquer aucun plafonnement de la part fixe, tandis que les autres communes (si elles ne représentent pas plus des  $\frac{3}{4}$  de la population) bénéficieraient seulement du plafond majoré (50 % jusqu'au 31 décembre 2011 et 40 % au-delà). Cette disposition risque de conduire à des différences de traitement dans les tarifs applicables à l'intérieur de ces groupements, ce qui ne correspond ni à l'esprit de l'intercommunalité ni au souhait de la plupart des élus concernés.

La FNCCR note par ailleurs que ni la loi sur l'eau, ni l'arrêté du 6 août 2007 ne précisent si le plafond s'applique globalement à l'ensemble de la facture d'eau (coût du service à la fois pour la distribution de l'eau potable et pour l'assainissement collectif, quand les deux services sont assurés) ou séparément pour chacun des deux services.

**Les points soulevés par la FNCCR sont très précis, et méritent d'être regardés avec attention par le gouvernement. Le second point mérite en particulier une clarification.**

---

(1) La part fixe de la facture d'eau désigne le « forfait » acquitté par tout consommateur d'eau indépendamment du volume d'eau consommé ; elle doit permettre de couvrir les frais liés au raccordement des usagers qui consomment peu d'eau (par exemple les résidences secondaires).

### **3. Les entreprises de l'eau : une sécurisation globale de l'activité mais plusieurs points à préciser**

Lors de leur audition par vos rapporteurs, les représentants des entreprises de l'eau se sont félicités de la rapidité avec laquelle le ministère a entrepris la mise en œuvre réglementaire de la loi sur l'eau, mais aussi de la très large concertation qui a prévalu. Une vingtaine de textes réglementaires fondamentaux permettront de sécuriser leurs activités, notamment le décret sur la tarification dérogatoire au forfait et l'obligation de comptage ou le décret sur la part fixe.

Plusieurs points méritent néanmoins d'être à nouveau précisés dans le cadre des mesures réglementaires qui restent à prendre :

– s'agissant du décret sur la part fixe, les valeurs plafonds retenues dans le cadre du décret sont un compromis acceptable par tous, mais les modalités concrètes d'application du décret doivent encore être précisées par circulaire ;

– les professionnels de l'eau se sont dits très préoccupés par l'usage des eaux pluviales récupérées à l'intérieur de l'habitat, pour des questions sanitaires dont les distributeurs d'eau sont en partie en charge ;

– en matière de perception des redevances, le décret n° 2007-1357 du 14 septembre 2007 relatif aux modalités de recouvrement des redevances des agences de l'eau et modifiant le code de l'environnement pose des problèmes pratiques aux professionnels de l'eau ; en effet, ce décret prévoit, dans un nouvel article R. 213-48-35 du code de l'environnement, que « *si le total des encaissements réalisés au cours d'un trimestre atteint un seuil défini par arrêté conjoint du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé du budget, l'exploitant adresse à l'agence, au plus tard le 15 du mois suivant ce trimestre, un état global de ces encaissements* ». Ce délai de 15 jours entre l'émission d'un état comptable des recettes et l'émission de la dernière facture du trimestre est jugé trop court par ces professionnels, qui préconisent de passer à 30 jours ;

– en matière de rémunération des distributeurs d'eau par les agences pour la collecte des redevances, les professionnels de l'eau, qu'ils soient de la FNCCR ou du FP2E, sont favorables à une réévaluation substantielle de la valeur fixée en 1987. Alors que ces professionnels estiment qu'une contrepartie de l'ordre de 0,75 euro par facture correspondrait au coût réel de ce service, le MEDAD semble s'acheminer vers un prix de 0,29 euro. A tout le moins, les professionnels voudraient que cette actualisation ne soit pas liée au plafonnement à 3 ou 4 factures par an des services de l'eau, qui les pénalise aujourd'hui autant que les particuliers (dans la mesure où des factures plus nombreuses permettent aux consommateurs de mieux prévoir leurs charges en matière d'eau) ;

– les professionnels de l'eau ont enfin exprimé une attente importante de certains textes réglementaires, s'agissant notamment de la redevance d'occupation du domaine public, la création du fonds de garantie des boues, et la taxe sur les eaux pluviales. Ils ont en outre largement développé la polémique relative au prix

de l'eau, suite à un article de l'UFC—Que choisir, polémique sur laquelle vos rapporteurs reviendront.

**En conclusion, vos rapporteurs ont été sensibles à certaines demandes formulées par les professionnels de l'eau, notamment celles portant sur la possibilité d'augmenter le nombre de factures. En outre, la demande tendant à ce que deux textes réglementaires, distinguant les usages internes et les usages externes, pour l'usage des eaux pluviales récupérées, pourrait certainement permettre de clarifier la situation, en précisant les garanties qui doivent entourer les usages intérieurs de ces eaux.**

#### **4. Les producteurs d'hydroélectricité : certains principes de la loi sur l'eau doivent être respectés**

Les producteurs d'hydroélectricité se sont également félicités de la vitesse de publication des décrets, ainsi que de l'esprit de concertation de la direction de l'eau. Ces producteurs sont néanmoins encore dans l'attente de plusieurs textes réglementaires importants, tels que le décret sur les débits affectés ou le décret sur la sécurité des ouvrages.

Ils ont attiré l'attention des rapporteurs sur deux points :

– pour la redevance de chaleur rejetée en mer, le décret a retenu la limite transversale de la mer, telle que fixée par le décret n° 2004-309 du 29 mars 2004. Cette limite, élaborée pour l'application de la loi littoral, donc dans le domaine de l'urbanisme, correspond peu aux attentes des professionnels de ce secteur, qui tablaient davantage sur la limite de salure des eaux, laquelle détermine précisément la séparation entre la mer et le fleuve ou la rivière. On note d'ailleurs que le décret n° 2007-1311 ne propose pas de définition de la rivière pour le rejet de la chaleur en rivière : on peut donc se demander si c'est cette redevance qui va s'appliquer entre la limite de salure des eaux et la limite transversale du rivage. Un rejet en fleuve est-il visé ? Ces questions méritent d'être précisées. Selon les informations fournies à vos rapporteurs, les centrales du Blayet et de Cordemais sont laissées dans l'incertitude du fait de ces questions ;

– s'agissant du décret sur le débit réservé, une liste d'ouvrages qui contribuent par leur capacité de modulation à la production d'électricité en période de pointe de consommation doit être déterminée pour lesquels le débit minimal peut être du vingtième du module du cours d'eau. Il semble à ce stade y avoir une divergence de vues entre la direction de l'eau et la direction de l'énergie sur la limite à retenir pour ces ouvrages (30 MW pour la première et plutôt 20 MW pour la seconde). Cette différence concernerait une cinquantaine d'ouvrages ;

– enfin, vos rapporteurs ont été alertés sur le fait que l'évaluation du potentiel hydroélectrique d'un bassin ou sous-bassin, à réaliser au moment de l'élaboration ou de la révision du SAGE, ne doit pas conduire à refuser tous les projets qui n'auraient pas été soumis au comité de bassin à cette date. En bref, le SAGE ne doit être un élément de blocage du développement hydroélectrique d'un bassin.

**Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, vos rapporteurs appellent le gouvernement à libérer le potentiel hydroélectrique de la France, dans les limites prévues par la loi sur l'eau. Lors du vote de cette loi, un très large consensus s'est dégagé dans ce sens, qui ne saurait être remis en question dans la mise en œuvre pratique de cette loi. Il en va des émissions de gaz à effet de serre de notre pays, qui sont actuellement au cœur de notre politique environnementale.**

### **5. Les acteurs de la protection des plantes : les dispositions de la loi sur l'eau remises en perspective par le Grenelle de l'environnement**

Les représentants de l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP) ont évidemment consacré l'essentiel de leurs interventions aux propositions du Grenelle de l'environnement sur la suppression de certaines catégories de pesticides.

S'agissant d'abord de la loi sur l'eau au sens propre, ils ont regretté que, le décret relatif aux modalités de calcul des redevances prévoyant que les responsables de la mise sur le marché des produits concernés mettent à la disposition des distributeurs et des agences de l'eau les informations nécessaires aux calculs de redevances, les substances visées et les taux applicables n'aient pas été communiqués dix jours avant la date butoir du 1<sup>er</sup> décembre 2007.

Ils ont par ailleurs rappelé que les SDAGE étaient, conformément à la loi sur l'eau, des instruments de planification territoriale dans le domaine de l'eau, regrettant que les services de certaines agences de l'eau élaborent une liste de substances actives avec, pour chacune d'entre elle, des objectifs globaux de réduction sur la durée du 9<sup>ème</sup> programme.

Ils ont enfin regretté qu'un arrêté du ministère ne précise pas les conditions dans lesquelles les agriculteurs peuvent obtenir une prime des agences de l'eau, dans la limite de 30 % de la redevance due, lorsqu'ils adoptent des bonnes pratiques culturales, cette limite pouvant être portée à 50 % si la majorité des agriculteurs d'un bassin versant a contractualisé avec l'agence de l'eau une mesure agro-environnementale.

**Vos rapporteurs rappellent que le législateur a voulu inciter les agriculteurs à adopter des bonnes pratiques, de nombreuses dispositions ayant été votées dans ce sens. Ils appellent donc le ministère à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires pour que le montant de la redevance pour pollutions diffuses effectivement acquitté tienne compte du comportement de chaque agriculteur, faute de quoi le nouveau système sera vécu comme punitif par les agriculteurs, ce qui n'est évidemment pas l'objectif.**

Pour le reste, l'UIPP a analysé les propositions issues du Grenelle de l'environnement, regrettant que le groupe de travail compétent ait listé 53 substances préoccupantes, alors que certaines d'entre elles sont autorisées en application du droit communautaire, ce qui peut mettre les professionnels dans un grand embarras et dans une certaine incertitude juridique. D'une manière plus générale, ils ont regretté que les propositions aient consisté en des objectifs a priori de réduction des usages de produits phytosanitaires (50 % de diminution des usages).

La question des pesticides avait déjà fait l'objet de débats importants au moment de la loi sur l'eau, qui avaient d'ailleurs trouvé un écho relativement limité dans l'opinion publique à l'époque. Vos rapporteurs se félicitent qu'il y ait eu, de ce point de vue, une certaine prise de conscience du public, et une implication plus marquée des pouvoirs publics.

**Au moment de l'examen de la loi sur l'eau, vos rapporteurs étaient favorables, tous les deux en dépit de l'appartenance à des groupes politiques différents, à une taxation incitative plus importante des substances les plus préoccupantes, à savoir les substances dites CMR (pour cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques). Des amendements avaient été examinés en Commission à cette époque, lesquels pourraient utilement être réétudiés aujourd'hui, compte tenu de l'attente des Français formulée dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Des propositions seront faites dans ce sens par vos rapporteurs.**

## **6. Le monde des pêcheurs : satisfaction sur la loi sur l'eau, malgré une application réglementaire défectueuse dans le domaine des eaux closes**

Initialement, le monde de la pêche a réservé un accueil mitigé au projet de loi sur l'eau, principalement à cause du traitement réservé à la question des eaux libres et des eaux closes. Aujourd'hui, selon leurs représentants, c'est une satisfaction relativement partagée qui prévaut. Au-delà, certains points importants doivent encore être clarifiés.

La Fédération nationale de pêche est aujourd'hui pleinement active, œuvrant, dans le cadre fixé par la loi, à la préservation du milieu aquatique. Ainsi, la cotisation qui est désormais versée en application de l'article 91 de la loi sur l'eau, a permis la création ou la consolidation de 250 emplois au sein des fédérations départementales, et de mettre au point 500 actions à mener par ces fédérations. Enfin, la fédération nationale a pu organiser les premières journées nationales d'échange technique qui se sont tenues à Saint-Malo les 8 et 9 octobre 2007.

Trois sujets ont néanmoins été soumis à vos rapporteurs comme posant des problèmes :



– la Fédération évoque un détournement de la loi s’agissant du problème des eaux libres et des eaux closes avec des termes très durs, sujet qui sera abordé ci-dessous dans la catégorie des mesures réglementaires qui doivent être impérativement revues pour être conforme à la loi elle-même ;

– la Fédération regrette que l’article 92 ait prévu la possibilité pour un agent de développement de cette Fédération d’assurer la garderie du droit de pêche uniquement sur le domaine public fluvial, estimant qu’une extension au domaine privé serait souhaitable ;

– enfin, la Fédération souhaite toujours que les demandes d’autorisations ayant un impact sur l’eau soient soumises aux fédérations départementales de pêche, alors que la loi prévoit une transmission a posteriori des autorisations et les déclarations, afin de ne pas alimenter inutilement le contentieux.

## **7. Les représentants des consommateurs demandent au législateur d’aller plus loin**

L’UFC–Que choisir a appelé l’attention de vos rapporteurs sur le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 pris pour l’application de l’article L. 2224-5 du code général des collectivités locales (CGCT) ; précisons que cet article du CGCT n’a pas été modifié par la loi sur l’eau, donc ce décret ne constitue pas à proprement parler un texte d’application de la loi sur l’eau ; il n’est cependant pas interdit de s’y intéresser, compte tenu du fait qu’il permet l’application d’un article important de ce code, prévoyant que le maire présente au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l’eau potable.

Le décret prévoit pour l’essentiel les informations qui doivent figurer dans ce rapport, et l’UFC propose d’y ajouter divers éléments permettant d’améliorer l’information du public. Elle fait part notamment de sa grande déception quant aux indicateurs relatifs aux coûts et à la performance du service. Les données qui y sont relatives sont en effet regroupées dans deux indicateurs seulement, alors que les différents types d’investissements mériteraient d’être précisés.

L’UFC propose que soient mentionnés également :

– la date d’échéance du contrat de délégation, la capacité maximale de production d’eau, le degré de protection des points de captage, le taux de renouvellement moyen des compteurs ;

– le montant annuel dépensé pour le renouvellement et l’extension du réseau de distribution, le montant pour le changement des branchements en plomb, l’amortissement des usines, etc ;

– le coût de production du mètre cube d’eau, le coût d’exploitation du réseau de distribution ;

– plusieurs indicateurs relatifs à la performance du service.

L'UFC regrette par ailleurs, comme vos rapporteurs, que le décret sur la taxe pluviale ne soit pas encore paru. Elle estime par ailleurs que le dispositif voté par le Parlement ne suffira pas à faire cesser les irrégularités actuelles dans la gestion des eaux pluviales, dans la mesure où le plafond de cette taxation a été fixé trop bas. De ce fait, la facture d'assainissement continuera à financer la gestion des eaux pluviales, ce qui est contraire à l'instruction comptable M 49.

Outre ces prises de positions sur la loi sur l'eau elle-même, vos rapporteurs ne peuvent ignorer la polémique qui a de nouveau éclaté cet automne sur le prix de l'eau, l'UFC ayant lancé une nouvelle campagne de communication dénonçant les marges prétendument abusives des grands groupes de gestion de l'eau ; en retour, la FP2E a entrepris de communiquer sur les erreurs de méthode réalisées par l'UFC, pour évaluer notamment ce qu'il advient de la marge réalisée, qui est, aux dires des grandes compagnies, largement réinvestie dans l'amélioration des réseaux.

En bref, les termes de la polémique sont exactement les mêmes que ceux de l'année 2005 ; pour le législateur, il est assez préoccupant que la loi sur l'eau n'ait pas permis de calmer les esprits. L'impression qui s'en dégage est que les consommateurs ont besoin d'une information, la plus impartiale possible, sur ce sujet.

**Toutes les études et tous les essais visant à une connaissance exhaustive des paramètres conduisant à comprendre le prix de l'eau ont conduit à l'établissement de grilles de lectures très complexes et peu interprétables.**

**L'objectif sera donc d'éclairer, à partir de quelques items objectifs et significatifs, les particuliers et les associations sur le prix de l'eau.**

**Vos rapporteurs proposeront donc qu'une mission d'information parlementaire soit constituée sur le sujet, dont une partie technique devrait être prise en charge par un cabinet d'audit privé. Cette nouvelle modalité du travail parlementaire, encore assez peu utilisée, semble être particulièrement appréciée des citoyens comme garantie d'une certaine neutralité, qui sera essentielle s'agissant d'un sujet aussi délicat.**

**Cette mission d'information doit en particulier se pencher sur un paradoxe dans la tarification de l'eau : l'eau est actuellement facturée au mètre cube fourni ; et pourtant, avec le développement des forages privés et de la récupération des eaux de pluies, l'eau effectivement rejetée dans les canalisations entretient un lien de plus en plus ténu avec l'eau qui est délivrée par les services d'eau. Ce décalage crée un problème d'équilibre financier pour les entreprises de l'eau, qui doit conduire à étudier une tarification à l'habitant.**

## B.— CERTAINES DISPOSITIONS ISSUES DE LA LOI SUR L'EAU DOIVENT ÊTRE REVUES

De l'examen des mesures d'applications de la loi sur l'eau et de la série d'auditions et de consultations entreprises à l'automne 2007, plusieurs propositions de modification de textes doivent être envisagées, que ce soit dans le domaine législatif ou réglementaire.

### 1. Les dispositions réglementaires dont la rédaction doit être revue ou précisée

#### *a) Le décret eaux libres-eaux closes (décret n° 2007-978 du 15 mai 2007)*

L'inadéquation entre la loi, dans sa lettre comme dans son esprit, et un décret doit être relevée sur le sujet des eaux libres et les eaux closes. Le problème était, chacun le sait, très sensible et juridiquement complexe puisqu'un rapport a été confié à la conseillère d'État madame Hélène Vestur pour trouver une solution.

Tout en préconisant de retenir le passage du poisson comme critère de distinction, Mme Vestur a précisé que la clôture devait résulter de la physionomie des lieux et **non de l'action du propriétaire** qui, soumis à la servitude générale de libre écoulement des eaux, ne saurait y faire obstacle.

Conformément aux préconisations du Conseil d'État, l'article 89 de la loi sur l'eau prévoit que « *les fossés, canaux, étangs, réservoirs et autres plans d'eau dans lesquels le poisson ne peut passer naturellement sont soumis* » aux dispositions du code de l'environnement relatives aux eaux closes. Il prévoit également qu'un décret en Conseil d'État précise l'ensemble des critères pris en compte pour la détermination des eaux closes, ainsi que les modalités d'application du chapitre II du titre III du livre IV de ce code aux eaux closes.

Lors des travaux parlementaires, il a été fait référence aux grilles qui pourraient être posées par les propriétaires pour clore leurs eaux, et le pouvoir réglementaire a donc été appelé à exclure ce type d'actions des critères de détermination des eaux closes.

La référence aux grilles n'était cependant qu'un exemple ; en réalité, c'étaient bien **toutes les actions entreprises par les propriétaires pour modifier la configuration naturelle des eaux qui devaient être prohibées** comme critère de distinction.

De ce point de vue, la rédaction du décret est surprenante, dans la mesure où il prévoit que « *constituent une eau close (...) le fossé, canal, étang, réservoir ou autre plan d'eau dont la configuration, qu'elle résulte de la disposition des lieux ou d'un aménagement permanent de ceux-ci, fait obstacle au passage naturel du poisson, hors événement hydrologique exceptionnel* ». Le décret prévoit ensuite qu'« *un dispositif d'interception du poisson ne peut, à lui seul, être*

*regardé comme un élément de la configuration des lieux au sens de l’alinéa précédent ».*

On peut s’étonner de l’insertion de la référence aux aménagements permanents comme permettant de déterminer une eau close ; si la pose d’une grille semble être explicitement écartée par le second alinéa du décret, qu’en sera-t-il d’une petite digue, d’une écluse ou d’un déversoir qui entrent généralement dans la catégorie des aménagements permanents ?

Entre le dispositif d’interception et l’aménagement permanent, le décret semble introduire encore de la confusion, donc une source potentielle de contentieux, alors que l’objectif du Parlement était précisément d’y mettre fin par le biais d’une rédaction claire et limpide. C’est pour cette raison que le **critère du passage du poisson**, critère plutôt défavorable à la pêche associative mais présentant l’avantage d’une certaine simplicité, **a été mis en balance avec celui de la configuration naturelle des lieux**, à l’exclusion de toute intervention extérieure, critère qui présentait lui aussi le mérite de la simplicité.

Ces deux éléments permettaient d’aboutir à un équilibre acceptable par les représentants de la pêche associative, et on peut considérer que cet équilibre a été rompu. Il y a fort à craindre que la spirale contentieuse continue compte tenu du flou de la distinction entre aménagement permanent et dispositif d’interception.

**Pour l’ensemble des raisons exposées ci-dessus, vos rapporteurs proposent de revoir l’écriture de ce décret, en supprimant la référence aux aménagements permanents.**

*b) L’arrêté sur le crédit d’impôt pour la récupération des eaux pluviales (arrêté du 4 mai 2007 pris pour l’application de l’article 200 quater du code général des impôts relatif aux dépenses d’équipements de l’habitation principale)*

Le législateur est toujours vigilant s’agissant de la mise en œuvre des crédits d’impôts, compte tenu de la réticence très forte que suscite ce genre de dispositifs dans certaines administrations. Le dispositif a en outre été adopté contre l’avis du gouvernement. L’article 89 de la loi sur l’eau fait référence de manière assez générale aux « *équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales* ».

L’arrêté donne pour sa part une interprétation très restrictive de ces dispositions législatives, puisqu’il réserve le crédit d’impôt aux « *équipements de récupération des eaux de pluie collectées à l’aval de toitures inaccessibles pour des utilisations à l’extérieur des habitations, ou pour des utilisations, définies par un arrêté conjoint des ministères en charge de la santé et de l’écologie, à l’intérieur des habitations, constitués :*

*– d’une crapaudine, installée en haut de chaque descente de gouttière acheminant l’eau vers le stockage ;*

– soit d'un système de dérivation des eaux de pluie vers le stockage installé sur une descente de gouttières (en cas de descente unique), soit d'un regard rassemblant l'intégralité des eaux récupérées ;

– d'un dispositif de filtration par dégrillage, démontable pour nettoyage, de maille ;

– d'un dispositif de stockage, à l'exclusion des systèmes réhabilités comprenant une ou plusieurs cuves reliées entre elles, répondant aux exigences minimales suivantes :

– étanche ;

– résistant à des variations de remplissage ;

– non translucide ;

– fermé, recouvert d'un couvercle solide et sécurisé ;

– comportant un dispositif d'aération muni d'une grille anti-moustiques ;  
et

– équipé d'une arrivée d'eau noyée, d'un système de trop-plein muni d'un clapet anti-retour (sauf dans le cas où le trop-plein s'effectue par l'arrivée d'eau) ;

– vidangeable, nettoyable intégralement et permettant d'avoir un accès manuel à tout point de la paroi ;

– des conduites de liaisons entre le système de dérivation et le stockage et entre le trop-plein et le pied de la gouttière dérivée ;

– d'un robinet de soutirage verrouillable ;

– d'une plaque apparente et scellée à demeure, au-dessus du robinet de soutirage, portant d'une manière visible la mention "eau non potable et un pictogramme caractéristique ».

**Vos rapporteurs estiment que cette rédaction est excessivement restrictive s'agissant des usages intérieurs de l'eau de pluie récupérée, même si l'on peut comprendre que les objectifs de santé publique doivent être pris en compte à leur juste mesure.**

**S'agissant en outre des usages extérieurs, on peut se demander à quelles fins le critère de l'inaccessibilité des toitures a été retenu ; ce critère est particulièrement flou et préfigure déjà un nid à contentieux. Il remet en outre largement en question l'intérêt du dispositif dans son ensemble. Peut-être serait-il intéressant, conformément à plusieurs demandes, de rédiger deux décrets relatifs aux usages intérieurs et aux usages extérieurs, la rédaction du second devant être assouplie.**

### *c) L'arrêté sur le plafonnement de la part fixe*

Le gouvernement a pris certaines libertés avec les dispositions législatives dans l'arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau.

Rappelons que cette question de la part fixe est politiquement très sensible et a fait l'objet de longs débats devant les deux chambres. Les associations de consommateurs demandent depuis longtemps sa suppression, car elle peut conduire à des factures conséquentes en dépit d'une faible consommation, ce qui peut poser des problèmes pour les ménages les plus modestes.

Une étude récente de l'IFEN sur la facture d'eau domestique en 2004 (réalisée en mars 2007) montre que la consommation domestique d'eau est en moyenne de 165 litres par habitant et par jour, pour un prix moyen de 3 euros le m<sup>3</sup> (soit une facture moyenne de 177 euros par personne) ; la partie fixe est en moyenne de 56 euros par an, mais atteint plus de 80 euros en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Bretagne. L'IFEN note que dans 3 300 communes, l'abonnement dépasse le prix d'une consommation de 120 m<sup>3</sup>, soit la consommation annuelle moyenne de deux personnes.

De ce point de vue, la loi sur l'eau leur offre des garanties, puisque l'article L. 2224-12-4 du CGCT (dans sa rédaction issue de l'article 57 de la loi sur l'eau) prévoit que **le montant de la part fixe ne peut excéder un plafond** dont les modalités de calcul sont définies par arrêté des ministres chargés de l'intérieur, de l'environnement et de la consommation, après avis du Comité national l'eau et du Conseil national de la consommation.

L'article 57 prévoit en outre que **l'encadrement de cette part fixe n'est pas applicable aux communes touristiques**, afin de permettre un financement adéquat des extensions de réseaux le plus souvent dues aux résidences secondaires, dont les propriétaires, présents quelques semaines par an, ne couvrent pas par leur simple consommation le coût des infrastructures développées pour leur distribuer l'eau.

Cet article prévoit enfin qu'une **dérogation peut être accordée à titre exceptionnel par le préfet** lorsque la ressource en eau est abondante et qu'un nombre limité d'utilisateurs est raccordé au réseau.

Il n'y a pas d'autre exception ou cas particulier prévu par la loi ; c'est donc avec une certaine surprise que l'on constate que l'arrêté prévoit d'autres possibilités de dérogations que celles prévues par la loi :

– le montant maximal de l'abonnement ne peut en principe pas dépasser 40 % du coût du service pour une consommation d'eau de 120 m<sup>3</sup> ;

– l'article 4 de l'arrêté prévoit que ce montant maximal est porté à 50 % dans les EPCI ou syndicats mixtes dont la population totale des communes classées représente plus du quart de la population totale majorée du groupement, mais aussi pour toutes les communes rurales au sens de l'article D. 3334-8-1 du

CGCT (toutes les communes de moins de 2000 habitants, ou 5 000 habitants si la commune appartient à une unité urbaine de moins de 5 000 habitants).

Cette disposition conduit à étendre considérablement les dérogations prévues par le législateur ; il ne s'agit certes pas d'une exonération de l'application de l'encadrement de la part fixe, mais d'un relèvement substantiel du plafond dans des communes où l'on peut penser que le problème du pouvoir d'achat peut se poser sérieusement. En outre, en découplant de plus en plus le prix acquitté et la consommation réelle, on risque de remettre l'équilibre général de la loi dans le domaine de la préservation de la ressource.

**Vos rapporteurs appellent, dans ce domaine, à en revenir aux fondamentaux de la loi sur l'eau sans modification de l'esprit des dispositions votées par le Parlement il y a un an à peine.**

## **2. Certaines dispositions réglementaires doivent être envisagées rapidement**

### *a) Certains décrets n'ont pas été évoqués mais permettraient de faciliter l'application de la loi sur l'eau*

Ce sujet ne sera abordé que rapidement, dans la mesure où, lorsque le texte de la loi n'a pas prévu un renvoi explicite au règlement, il n'appartient pas au Parlement d'imposer l'édiction d'une mesure réglementaire.

Il reste toutefois que le pouvoir réglementaire dispose d'une autonomie propre qui lui permet d'avoir l'initiative de préciser le texte de la loi sur certains sujets.

On peut mentionner notamment :

– l'absence de décret envisagé pour l'application de l'article 4, qui prévoit pourtant qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 – la direction de l'eau a le temps de réfléchir à la question – les autorisations d'installations dans le lit d'un cours d'eau peuvent être modifiées unilatéralement et sans indemnité lorsque le fonctionnement des installations ne permet par la préservation des espèces amphihalines. Il semble pourtant important de préciser ce critère qui permettra de revenir sur des droits que les propriétaires de ces installations considèrent souvent comme acquis. Faute de précision, toute modification non anticipée risque d'être très mal accueillie ;

– l'absence de décret envisagé pour l'application de l'article 10, prévoyant que lorsque des installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) sont définitivement arrêtés, l'exploitant ou le propriétaire remet le site dans un état tel qu'aucune atteinte ne puisse être portée à l'objectif de gestion équilibrée de la ressource en eau. Cet article est fondamental pour la préservation des milieux aquatiques, et il paraît tout à fait surprenant que son interprétation soit laissée aux

seuls juges. Le décret devrait à tout le moins préciser si la remise en état consiste à remettre le site dans l'état dans lequel l'exploitant l'a trouvé, ou entrer dans une logique de restauration de la qualité du site dont les conditions doivent, en tout état de cause, être précisées ;

– un simple arrêté pourrait utilement préciser la disposition, issue de l'article 29 de la loi, selon laquelle le propriétaire ou le gestionnaire d'un ouvrage hydraulique intéressant la sécurité publique peut procéder à la destruction des animaux malfaisants ou nuisibles logés dans cet ouvrage et menaçant sa stabilité. Si la définition d'un animal nuisible existe par ailleurs, le critère de la menace pour la stabilité de l'ouvrage mériterait d'être précisé ;

– l'absence de mesure réglementaire envisagée pour l'application de l'article 43 de la loi, prévoyant l'installation d'un dispositif de stockage ou de traitement des eaux usées des toilettes à bord des navires de plaisance construits après le 1<sup>er</sup> janvier 2008 accédant aux ports maritimes et fluviaux ainsi qu'aux zones de mouillage et d'équipement léger. Un arrêté permettrait de préciser les obligations importantes qui pèsent sur les constructeurs, notamment sur la signification d'un dispositif de stockage, et plus encore de traitement des eaux usées, à bord des navires ;

– s'agissant par ailleurs d'un sujet qui n'a pas été abordé dans la loi sur l'eau, mais dans la loi portant engagement national pour le logement, votée quelques mois avant la loi sur l'eau, un dispositif spécifique d'aide à l'accès à l'eau a été mis en place dans le cadre de l'article L. 115-3 du code de l'action social et des familles. Cet article prévoit en effet que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement.* »

Ce dispositif, distinct du dispositif d'interdiction des coupures d'eau en hiver et du dispositif d'encadrement des cas d'impayés de facture d'eau, prévus par les second et troisième alinéas de cet article, n'a pas reçu de traduction réglementaire, bloquant sa mise en œuvre, ce qui est très dommageable dans le contexte actuel de réflexions sur le pouvoir d'achat des Français.

***b) Les circulaires d'application sont essentielles pour la bonne compréhension des dispositions de la loi sur l'eau par les services déconcentrés et les collectivités locales***

Une enquête téléphonique rapide réalisée auprès de divers services déconcentrés de l'État, mais aussi de plusieurs collectivités locales (dont le rôle est d'une importance primordiale pour la mise en œuvre de la loi sur l'eau), a démontré que les dispositions de la loi sur l'eau sont dans l'ensemble mal connues. L'Assemblée nationale n'est que trop consciente du fait qu'une disposition législative peut être votée, éventuellement précisée par un décret, si aucune



circulaire n'est prise pour expliciter les obligations concrètes pesant sur les pouvoirs publics locaux, cette disposition peut rester lettre morte.

A ce jour, aucune circulaire n'a été prise pour l'application de la loi sur l'eau ; dans une certaine mesure, cette lacune peut se comprendre par la volonté de l'administration de focaliser son travail en priorité sur la rédaction des décrets et des arrêtés ; mais on ne saurait attendre que tous les décrets d'application de la loi sur l'eau aient été pris pour entamer un travail plus spécifique sur les circulaires.

**Certaines dispositions de la loi sur l'eau sont fondamentales pour que la France puisse atteindre les objectifs fixés par la directive-cadre sur l'eau. Vos rapporteurs appellent donc le gouvernement à entreprendre sans plus attendre un travail d'application de la loi sur l'eau dans le domaine des circulaires, afin que des résultats puissent être atteints rapidement dans les domaines cruciaux.**

**D'une manière plus générale, il semble de plus en plus souhaitable, pour anticiper le travail réalisé par l'administration dans le domaine des circulaires, que le Parlement prenne lui-même soin, à la suite du vote d'une loi, de rendre public un petit guide synthétisant les principales dispositions de la loi, sous l'égide des rapporteurs de cette loi.**

### **3. Sur certains sujets, le législateur peut envisager des adaptations de la loi sur l'eau ou un approfondissement du travail parlementaire**

#### *a) Des dispositions législatives à revoir ou à adapter*

Le législateur n'est pas parfait ; on le sait, certaines dispositions sont votées en l'état des connaissances sur un sujet au moment du vote de la loi, voire en fonction de l'état de l'opinion publique à ce même moment.

De ce point de vue, l'événement politique que constitue le Grenelle de l'environnement a permis de mettre en évidence certaines positions des Français à l'égard de plusieurs problèmes environnementaux ; plus modestement, certaines dispositions ont vieilli prématurément ou ont révélé leur inadaptation.

– En premier lieu, il faut mentionner le fait que l'article 84 de la loi sur l'eau et les milieux naturels institue deux nouvelles redevances perçues dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008 par les agences de l'eau auprès des abonnés domestiques, en remplacement de la contre-valeur sur la pollution (redevance de pollution de l'eau et redevance pour modernisation des réseaux de collecte).

Le taux de ces deux redevances est fixé uniformément pour tous les redevables domestiques, alors que le système en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2007 conduit à déterminer un taux par commune, pour toutes les communes ayant plus de 400 habitants.

Par ailleurs, l'article 100 de la loi sur l'eau a prévu des dispositions particulières pour limiter les effets à la hausse du changement de régime des redevances :

– pour la redevance de pollution non domestique, un lissage des augmentations est prévu (20 % la première année, 40 % la seconde, puis 60 % et 80 %) ;

– pour les assujettis à la redevance domestique, non assujettis aux deux nouvelles redevances mentionnées ci-dessus, une application progressive sur cinq années est également prévue.

En revanche, aucun dispositif de lissage n'a été prévu pour les communes situées au dessus du seuil des 400 habitants agglomérés, et pour lesquels le calcul de la contre-valeur pollution conduisait, avant le vote de la LEMA, à un taux très inférieur au nouveau taux applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 ; une hausse très sensible devrait être constatée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, de l'ordre de 30 à 40 centimes d'euros par mètre cube pour certaines communes. **Cette augmentation semble trop brutale et mériterait de faire l'objet d'un lissage comparable à celui prévu pour certaines autres redevances.**

– On peut en outre, avec les entreprises produisant de l'électricité, s'étonner du fait que, dans le cadre de la redevance pour pollution non domestique, une exception soit prévue pour la chaleur rejetée en rivière en hiver, celle-ci ayant un impact tout à fait négligeable sur l'environnement durant cette période, et qu'une telle exception n'ait pas été prévue s'agissant de la chaleur rejetée en mer ; il est pourtant évident que la chaleur rejetée en mer en hiver n'a pas plus d'effet sur la biodiversité que lorsqu'elle est rejetée en rivière. **Une coordination de la loi semble donc nécessaire dans ce domaine.**

#### ***b) Des sujets sur lesquels le Parlement n'est pas allé assez loin***

Au premier rang des sujets sur lesquels le Parlement a été en deçà des attentes des citoyens français, on peut mentionner évidemment **le problème des produits phytosanitaires**, qui a été au centre des débats du Grenelle de l'environnement.

Dans le cadre de la loi sur l'eau, on se souvient que les débats ont été très intenses sur cette question, notamment s'agissant du montant de la redevance pour pollutions diffuses. Alors que le projet de loi initial ne prévoyait qu'une imposition maximale de 1,20 euro par kilogramme de produit antiparasitaire distribué, le Sénat a distingué la catégorie la plus toxique ou écotoxique de ces produits, en prévoyant un taux majoré de 3 euros par kilogramme.

En première lecture à l'Assemblée nationale, vos rapporteurs ont présenté respectivement :

– un amendement augmentant le plafond de la redevance pour pollutions diffuses, à 1,50 euro par kilogramme pour les substances dangereuses pour l’environnement et à 5 euros par kilogramme pour les substances toxiques et très toxiques. Il s’agissait de viser en particulier les substances dites CMR (pour cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques, soit les plus dangereuses) ;

– un amendement établissant une fourchette allant de 1,20 euro à 2,50 euros pour tous ces produits. Ce second amendement a été retiré par M. André Chassaigne qui a souscrit à celui du rapporteur du projet de loi, démontrant dès cette époque une identité de vues sur le sujet.

Ces amendements ont été rejetés par la Commission puis l’Assemblée, au motif que d’importants efforts sont déjà réalisés par les agriculteurs, et d’autre part que l’incitation doit, dans ce domaine, être systématiquement préféré à la taxation. Le dispositif issu de la première lecture n’a ensuite pas été retouché en deuxième lecture. Au contraire, une disposition permettant à l’agence de l’eau de verser une prime à l’utilisateur final dans la limite de 30 % de la redevance acquittée (ou 50 % en cas d’action concertée au niveau d’un bassin), en cas de contractualisation avec l’agence de l’eau visant à mettre en œuvre une mesure agro-environnementale a été introduit.

Dans ce domaine, la loi sur l’eau semble avoir été trop timide, notamment lorsque l’on regarde les résultats du Grenelle de l’environnement. Les relevés de conclusion des tables rondes finales du Grenelle de l’environnement, qui ont eu lieu les 24 et 25 octobre dernier, sont en effet relativement clairs :

– la table ronde n° 2 consacrée à la santé et à l’environnement dispose que les produits phytosanitaires contenant des substances extrêmement préoccupantes (CMR1 et 2 ainsi que substances bioaccumulables) seront interdits à la vente dès 2008 pour un usage domestique ou dans des lieux publics. Le cas des substances préoccupantes (dont CMR3) sera traité dans le cadre de l’élaboration du Plan national santé-environnement II (par ailleurs proposé dans le cadre du Grenelle) ;

– la table ronde n° 3 consacrée à une agriculture écologique et productive et à la valorisation durable de la ressource forestière prévoit par ailleurs avec plus de précision le calendrier de retrait des substances les plus préoccupantes en prenant en compte leur substituabilité ; il fixe par ailleurs un **objectif de réduction de moitié des usages des pesticides** en accélérant la diffusion des méthodes alternatives et sous réserve de leur mise au point. Il prévoit une amplification de l’effort de recherche publique, notamment par l’affectation de 9 millions d’euros à un programme spécifique de l’Agence nationale pour la recherche, en développant un programme spécifique des agences de l’eau sur les aires d’alimentation des captages et d’adapter leurs ressources financières à cet effet.

On constate donc que les préconisations du Grenelle de l’environnement vont beaucoup plus loin que les propositions qui ont été faites par vos rapporteurs

dans le cadre de la loi sur l'eau. Du côté du Parlement, plusieurs structures travaillent maintenant pour savoir de quelle manière on peut traduire juridiquement les objectifs fixés dans le cadre du Grenelle (on mentionnera une série d'auditions menées dans le cadre du groupe de travail « *Environnement* » de la Commission des affaires économiques, mais aussi une étude de très grande ampleur entreprise dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques – OPECST).

**Vos rapporteurs estiment que les amendements qu'ils avaient déposés dans le cadre de la loi sur l'eau, conduisant à une augmentation de la redevance de pollutions diffuses pour les produits les plus préoccupants, reste tout à fait d'actualité et mériteraient d'être réexaminés, suite aux conclusions du Grenelle, dans la plus prochaine loi appropriée.**

Le second sujet sur lequel, un après son vote, la loi sur l'eau semble en retrait par rapport aux attentes des Français, concerne le problème de la **tarification sociale de l'eau** ; dans le cadre du débat actuel sur le pouvoir d'achat, où il apparaît clairement que tout doit être fait par les pouvoirs publics pour améliorer le quotidien de ceux dont la situation financière est la plus délicate, on ne saurait oublier la facture d'eau.

Certes, cette facture est de 177 euros par personne et par an en moyenne nationale, ce qui paraît relativement modeste dans le budget d'une famille, même bénéficiant de revenus modestes.

Mais il ne faut pas oublier que cette moyenne nationale recèle des disparités locales importantes : en région PACA, où la consommation d'eau par habitant est plus importante, la facture est de 272 euros en moyenne.

Il faut en outre garder à l'esprit que cette moyenne est établie pour une personne seule : dans le cas d'une famille, cette facture est donc beaucoup plus importante.

Il apparaît en outre qu'un dispositif de tarification sociale a été mis en œuvre dans le domaine de l'électricité, concernant les ménages les plus modestes. L'article 4 de la loi n° 2000-108 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité prévoit en effet que " *les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus du foyer sont, au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une tranche de leur consommation une tarification spéciale "produit de première nécessité". Cette tarification spéciale est applicable aux services liés à la fourniture. Pour la mise en place de cette disposition, chaque organisme d'assurance maladie constitue un fichier regroupant les ayants droit potentiels. Ces fichiers sont transmis aux distributeurs d'électricité ou, le cas échéant, à un organisme désigné à cet effet par les distributeurs, afin de leur permettre de notifier aux intéressés leurs droits à la tarification spéciale. Les distributeurs d'électricité ou l'organisme qu'ils ont*

*désigné préservent la confidentialité des informations contenues dans le fichier. Un décret précise les conditions d'application du présent alinéa".*

Pour l'application de cette disposition, le décret n° 2004-235 ainsi que plusieurs dispositions réglementaires prévoient que les foyers ayant des ressources annuelles de moins de 5 520 euros ont une réduction de 30 à 50 % du montant de la facture sur les 100 premiers KWh mensuels de consommation.

Une telle disposition serait transposable au domaine de l'eau, en prévoyant une telle réduction sur les 40 premiers litres journaliers. Selon certains calculs, une telle mesure pourrait avoir un coût relativement limité, de l'ordre de 100 millions d'euros par an.

On peut objecter que ce dispositif serait impossible à mettre en œuvre dans les immeubles dont les appartements ne bénéficient pas d'un compteur d'eau individuel ; dans ce cas, il faudrait imaginer un abattement forfaitaire à partir de la facture individuelle acquittée par le ménage, fondé sur le prix au mètre cube d'eau dans la commune considérée.

**Vos rapporteurs estiment qu'un tel dispositif pourrait être voté, dans son principe, assez rapidement, puisque le projet de loi relatif à la consommation, actuellement en débat au Parlement, constitue un véhicule législatif tout à fait approprié.**

Ce problème de la tarification sociale de l'eau doit, à l'évidence, être lié au sujet plus général du prix de l'eau, évoqué précédemment par vos rapporteurs. Dans le cadre d'une mission d'information, il faudra étudier les modalités selon lesquelles le calcul de l'amortissement des canalisations peut être amélioré.

La plupart des matériaux utilisés pour les canalisations ont une durée de vie de 50 à 80 ans, alors que la durée d'amortissement est de 30 ans ; les agences peuvent contribuer à la rénovation de ces canalisations, sur la base d'une charte de qualité qui garantit la bonne réalisation des réseaux. Il semblerait judicieux que la durée d'amortissement retenue dans le cadre de la comptabilité M 49 soit de 75 ans pour les canalisations en eau potable et de 50 ans pour les canalisations destinées à la collecte des eaux usées.

Selon nos estimations, un tel allongement de la durée d'amortissement pour permettre de baisser le prix de l'eau de 15 à 25 %.

**Vos rapporteurs préconisent donc de rallonger, éventuellement par voie d'amendement, la durée d'amortissement des canalisations afin de faire baisser le prix de l'eau**

### III.— SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS

La présente partie vise, sans reprendre toutes les analyses développées ci-dessus, à offrir une synthèse des travaux menés par vos rapporteurs, permettant de dégager à la fois une appréciation générale de l'application de la loi sur l'eau, mais aussi de proposer des pistes de réflexion et d'action pour améliorer le traitement des problèmes abordés dans le cadre du débat sur la loi sur l'eau.

#### I.— UNE APPRÉCIATION GLOBALEMENT POSITIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR L'EAU

1.— La très grande majorité, si ce n'est la totalité, des personnes consultées dans le cadre du présent travail ont rappelé le fait que **la loi sur l'eau avait été très attendue** par l'ensemble des acteurs concernés. Il a fallu près de dix ans pour que cette loi, dont plusieurs dispositions dépassent largement les oppositions partisans, soit votée ; presque tous les acteurs ont, aux yeux de vos rapporteurs, fait preuve d'un **esprit de responsabilité et de consensus** au stade de la mise en œuvre réglementaire de la loi.

2.— Vos rapporteurs, de même que les principaux acteurs de l'eau, estiment que le gouvernement, c'est-à-dire essentiellement la direction de l'eau, a fait preuve d'une **qualité d'écoute et de concertation** très appréciable ce qui a permis, dans l'ensemble, de prendre des mesures réglementaires qui satisfont les parties intéressées particulièrement soucieuses de trouver une position de consensus.

3.— Dans l'ensemble, on peut également se féliciter de la **rapidité de parution des décrets et autres mesures réglementaires** marqués par un caractère d'urgence (c'est-à-dire concernant essentiellement la gouvernance de l'eau, mais aussi le nouvel édifice des redevances). Pour certains d'entre eux, ces décrets étaient prêts avant le vote de la loi elle-même ; pour d'autre, il apparaît clairement que le travail a été soutenu à une période où la direction de l'eau était pourtant mobilisée sur d'autres sujets (en particulier sur le Grenelle de l'environnement). **Au total, près de la moitié des mesures réglementaires d'application de la loi sur l'eau ont été prises un an après le vote de la loi.**

4.— Plusieurs sujets, jugés moins prioritaires, **semblent avoir été laissés de côté pour 2008**, alors même que les aspirations des Français, exprimées dans le cadre du Grenelle de l'environnement, auraient dû **pousser l'administration à les inclure dans un calendrier prioritaire de mise en œuvre**. On peut penser en particulier au problème des pesticides, qui a été au premier plan des sujets abordés dans ce cadre de cette grande consultation, mais aussi l'assainissement non collectif et plus généralement tout ce qui concerne la protection de la qualité écologique de notre eau de surface.

5.— S'agissant de la cohérence des mesures réglementaires prises, il apparaît aujourd'hui que la direction de l'eau privilégie **une approche fondée sur la hiérarchie des normes**, c'est-à-dire que les décrets sont pris en premier, parfois avec leurs arrêtés. Mais **aucune circulaire n'a été prise pour récapituler l'ensemble de l'édifice réglementaire** à destination des services déconcentrés et des collectivités locales ; cet état de fait est dommageable, car le législateur n'a que trop conscience du fait que, sans la feuille de route claire que constitue la circulaire, une mesure législative et ses déclinaisons réglementaires peuvent rester lettre morte. **Les efforts de l'administration doivent porter, pour 2008, tout particulièrement sur cet aspect de la mise en œuvre de la loi sur l'eau.**

## II.— UN CADRE RÉGLEMENTAIRE QUI DOIT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ

1.— **Plusieurs décrets fondamentaux pour la mise en œuvre de la loi sur l'eau doivent être pris dans les premiers mois de 2008**, faute de quoi l'on risque, dans le cadre des lois issues du Grenelle de l'environnement, de voir fleurir des dispositions déjà votées dans le cadre de la loi sur l'eau, ce qui permettra à tout un chacun d'accuser le législateur, comme le fait souvent le Conseil d'État, de bavardage législatif.

Sans les rappeler tous, on peut mentionner :

– le décret définissant les frayères, le décret relatif à l'exercice du droit de pêche sur les cours d'eau non domaniaux dont l'entretien est financé majoritairement par des fonds publics, le décret établissant une liste d'ouvrages sur lesquels est réalisé un aménagement adapté permettant leur franchissement ou leur contournement ;

– l'ensemble des décrets, rappelés ci-dessus, relatif à la prise en compte des problèmes liés à l'utilisation des produits biocides, ainsi que le décret relatif au fonds de prévention des boues ;

– l'ensemble des décrets relatifs à l'assainissement non collectif ;

– les décrets redéfinissant le rôle des collectivités locales dans la gestion de l'eau, à savoir (outre ceux sur l'assainissement non collectif) le décret relatif au transfert des supports techniques à la facturation, le décret relatif au contrôle des forages privés par les collectivités, et le décret relatif à la taxation des eaux pluviales.

2.— Comme vos rapporteurs l'ont démontré dans le détail, **certaines mesures réglementaires sont en décalage avec l'esprit de la mesure législative qu'elles doivent appliquer et parfois avec sa lettre même**. Dans ce cas, vos rapporteurs appellent à une réécriture de la mesure réglementaire, afin qu'elle soit mise en conformité avec la loi.

On peut mentionner en particulier :

– le décret semblant rendre obligatoire la constitution de commissions territoriales dans les différents comités de bassin ;

– le montant total de l’effort financier que les six agences de l’eau vont fournir au cours du IX<sup>ème</sup> programme se situe aux environs de 11,5 milliards d’euros selon les projections réalisées par le ministère, alors que le législateur a envisagé le chiffre de 14 milliards d’euros comme étant un minimum pour atteindre les objectifs fixés par la directive cadre sur l’eau ;

– s’agissant de la redevance sur la chaleur rejetée en mer, la limite de salure des eaux devrait être retenue plutôt que la limite transversale de la mer ;

– le décret eaux libres-eaux closes doit absolument être réécrit pour respecter scrupuleusement les termes, très précis, du consensus retenu par le Parlement ; rappelons qu’il s’agit d’exclure la référence aux aménagements permanents qui peuvent être réalisés par un propriétaire comme critère permettant de déterminer une eau close ;

– l’arrêté sur le crédit d’impôt pour la récupération des eaux pluviales mériterait d’être remplacé par deux arrêtés, l’un relatif aux usages intérieurs de l’eau récupérée et l’autre à ses usages extérieurs. L’arrêté relatif aux usages intérieurs doit bien sûr être rédigé dans un souci de respect de la santé publique ; mais celui relatif aux usages extérieurs doit être suffisamment souple, conformément à ce qu’a voulu le législateur, pour permettre de développer réellement la récupération des eaux pluviales dans notre pays ;

– l’arrêté relatif au plafonnement de la part fixe doit également être rédigé en conformité avec les termes évoqués par le Parlement ; de ce point de vue, l’extension à l’ensemble des communes rurales d’un plafonnement majoré ne correspond pas à ce qui a été voté en 2006.

### **III.— SUR CERTAINS POINTS, LA LOI SUR L’EAU PEUT FAIRE L’OBJET D’ADAPTATIONS OU DE PRÉCISIONS**

1.— **L’absence de dispositif de lissage pour la redevance de modernisation des réseaux de collecte**, laquelle met fin au dispositif complexe de la contre-valeur, risque de conduire à des augmentations très substantielles de la fiscalité de l’eau dans les communes de moins de 400 habitants ; afin d’éviter une hausse importante des redevances pesant sur les consommateurs domestiques de ces petites communes, il serait important que le dispositif de lissage prévu par l’article 100 de la loi sur l’eau soit étendu à cette redevance ;

2.— Alors que la redevance pesant sur les rejets de chaleur en rivière fait l’objet d’une exonération en hiver, au motif que l’impact écologique d’un tel rejet est pratiquement nul lorsque les températures extérieures sont basses, un tel dispositif n’a pas été prévu s’agissant **des rejets en mer**, ce qui semble



incohérent. Il semblerait normal que tous les rejets, y compris en mer, bénéficient d'une exonération en hiver.

3.— L'article 1<sup>er</sup> de la loi sur l'eau proclame un « *droit à l'eau* » qui mériterait de trouver une mise en œuvre plus concrète dans le reste de la loi. Alors que le dispositif d'interdiction des coupures d'eau en hiver et de traitement social des impayés de facture d'eau semble insuffisant, le débat actuel sur le pouvoir d'achat des Français incite à créer un **tarif social de l'eau**, sur le modèle de ce qui existe déjà dans le domaine de l'électricité, et consistant en un abattement forfaitaire du prix de l'eau sur les premiers mètres cubes d'eau consommés.

#### **IV.— PLUSIEURS SUJETS IMPORTANTS MÉRITENT UN TRAVAIL PLUS APPROFONDI DU PARLEMENT DANS LA PERSPECTIVE DES FUTURES LOIS GRENELLE**

1.— Le Grenelle de l'environnement a démontré que la loi sur l'eau est en retrait des attentes des Français dans le domaine des **pesticides**, principalement s'agissant des substances les plus préoccupantes. Conformément à ce qui avait été proposé par vos rapporteurs dans le cadre du débat sur la loi sur l'eau, **il faut envisager d'augmenter la redevance pour pollutions diffuses sur ces produits**, afin non seulement de dissuader leur utilisation mais aussi de financer des actions de sensibilisation et de prévention dans ce domaine.

2.— La polémique qui a encore éclaté sur la question du prix de l'eau doit pousser l'Assemblée nationale à entreprendre une étude qui fasse autorité sur le sujet, et à envisager des mesures permettant éventuellement de réduire ce prix de l'eau afin d'augmenter le pouvoir d'achat des Français.

Dans cette perspective, vos rapporteurs proposent :

— **d'allonger la durée d'amortissement des canalisations dans la comptabilité des collectivités locales**, ce qui doit permettre d'abaisser substantiellement ce prix ;

— de créer une **mission d'information sur le prix de l'eau**, afin de mettre fin aux polémiques dans ce domaine. Dans un souci de neutralité et d'expertise, **il doit être fait appel à un cabinet d'audit privé** permettant de traiter les aspects les plus techniques de la question, dont les travaux alimenteront la réflexion des membres de la mission. Cette réflexion doit porter en particulier sur le décalage entre la facturation de l'eau, reposant sur le mètre cube fourni, et les volumes d'eau rejetés dans les canalisations, qui intègrent de plus en plus ceux issus des forages privés et de l'eau de pluie récupérée.

3.— Pour les principales lois que notre Commission sera amenée à voter sous la XIII<sup>ème</sup> législature, il semble opportun que le Parlement montre l'exemple en facilitant **l'application sur le terrain des dispositions législatives**, par le biais de la préparation, dans la foulée du vote d'une loi et sous l'égide des rapporteurs,

d'un **document court synthétisant les mesures votées**. Il n'est en effet pas normal que certains services déconcentrés de l'État ou des collectivités territoriales restent dans l'ignorance de mesures législatives lorsqu'aucune circulaire n'a été mise au point au niveau central.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 23 janvier 2008, la Commission a examiné le rapport de M. André Flajolet sur l'application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Le Président Patrick Ollier a souligné le caractère novateur de l'action menée par la commission des affaires économiques pour contrôler l'application des lois. Ce travail d'investigation doit permettre une nouvelle respiration démocratique. Il faut, à l'avenir, que l'on identifie le député comme celui qui constate les succès et les limites de l'action gouvernementale. Il a remercié M. Serge Poignant, vice-président de la commission d'avoir coordonné ces travaux de contrôle, et les rapporteurs de la majorité et de l'opposition pour la qualité de leurs travaux, menés en tandem.

M. Serge Poignant a remercié le Président d'avoir engagé ce vaste chantier de contrôle de l'application des lois. Cette démarche est novatrice en effet par son ampleur : sept textes importants ; par l'association de la majorité et de l'opposition garantissant une absence de complaisance dans le travail de contrôle ainsi accompli et par le nombre de déplacements sur le terrain permettant d'aller au plus près de la réalité. Le contrôle de l'application des lois est certes prévu par le Règlement de l'Assemblée nationale, mais il n'avait jamais été appliqué avec une telle ampleur. Il est pourtant évident qu'il s'agit d'une priorité : quel serait l'intérêt de voter des lois dont le Parlement se désintéresserait de l'application, voire de leur non application pure et simple, faute de textes d'application notamment ?

L'accueil a été très favorable sur le terrain, qu'il s'agisse des fonctionnaires, des entreprises ou des associations, satisfaits de voir que le Législateur se préoccupait de l'application des dispositions votées par lui. De véritables échanges ont pu avoir lieu. Les déplacements sur le terrain ont été assez nombreux et variés. La mission de contrôle de l'application de la loi d'orientation agricole s'est ainsi rendue dans les côtes d'Armor, dans l'Isère et dans le Bas-Rhin. A ces déplacements sur le terrain se sont ajoutées des auditions à Paris. De même, la mission sur la loi sur l'eau s'est déplacée auprès de l'agence de l'eau Seine Normandie et Rhin Meuse. La mission sur la loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique s'est rendue à Nantes et à Chambéry.

Naturellement des différences dans le traitement des lois étaient inévitables en fonction des sujets ; ainsi la loi sur l'économie numérique ne nécessite pas le même type de déplacements que la loi d'orientation agricole. Pour autant, les objectifs du contrôle sont les mêmes, quel que soit le texte visé.

Le premier objectif a été naturellement de vérifier que l'ensemble des textes d'application avait été pris ; dans le cas de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, trente mois après la publication de la loi, un tiers des textes d'application n'avait pas encore été pris et, plus inquiétant, le rythme semble désormais se ralentir. Sur la loi du 21 juin 2004 pour la confiance

dans l'économie numérique, on peut relever que presque quatre ans après, quatre décrets d'application restent encore à prendre !

Les rapporteurs ont ensuite contrôlé si les textes pris étaient bien conformes à la volonté du Législateur. M. André Flajolet a constaté que la rédaction de plusieurs textes d'application devait être revue ou corrigée car non-conforme à la volonté du Législateur. Est-ce un hasard si l'un des textes visés concerne un dispositif créant un crédit d'impôt pour la récupération des eaux pluviales qui avait été adopté contre l'avis du gouvernement ?

MM. Antoine Herth et Jean Gaubert ont relevé un cas particulier, celui de l'inapplicabilité de la loi : trois décrets d'application de la loi d'orientation agricole ne devraient ainsi pas être pris pour cause d'incompatibilité avec le droit communautaire : il s'agit en particulier de l'interdiction des sacs à usage unique en plastique non biodégradable.

Une autre étape du contrôle a consisté à vérifier son application par l'administration. En règle générale on ne relève pas de mauvaise application volontaire. Pour autant la situation est loin d'être idyllique.

La loi sur l'eau est généralement mal connue faute de circulaires d'application et les rapporteurs suggèrent de présenter à l'issue du vote de la loi un guide qui en résumerait les principales dispositions. De manière générale, le problème des textes d'application est loin de se résumer à la prise des décrets.

Au-delà d'une nécessaire pédagogie de la loi, les réglementations financières et fiscales demeurent souvent obscures pour les non initiés. Les raisons en sont multiples : interprétations variables d'un département à un autre, pléthore des dispositifs applicables, difficultés d'interprétation aggravées par le caractère fluctuant des normes. Sur le crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie et du développement durable, trois instructions fiscales sont parues en moins de trois ans.

Cette multiplication des textes complique grandement leur appréhension dans un domaine déjà difficilement intelligible tant les spécificités technologiques apparaissent nombreuses, récentes et peu communes.

Il en résulte un imbroglio manifeste où les techniciens ne comprennent guère les prescriptions fiscales et où les fiscalistes peinent à appréhender les données techniques. Le crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie fait l'objet de trop nombreuses procédures contentieuses générées par les services fiscaux.

L'étape suivante consiste à évaluer de manière plus globale l'application du dispositif législatif. L'application des dispositifs législatifs est entravée par un déficit de formation des professionnels de la filière énergétique, notamment des installateurs et les diagnostiqueurs.

Ces contrôles ont également été l'occasion de faire le point sur la situation globale d'une filière. La mission sur la loi d'orientation agricole a fait un point sur les conditions de développement de l'agriculture biologique. A l'heure du Grenelle de l'environnement, l'importance de ce travail n'échappera à personne. Comme les rapporteurs le soulignent, la question du bio dans la restauration collective constitue un défi économique, logistique et juridique dont les pouvoirs publics devront se saisir rapidement.

De même peut-on se réjouir du travail accompli sur la loi sur la confiance dans l'économie numérique. Il est très utile que le point soit fait sur l'application du statut d'hébergeur sur Internet.

Ces rapports contiennent enfin tous des propositions diverses d'approfondissement des travaux déjà engagés ou de modifications normatives.

Quelques exemples en ce sens : sur la loi sur la confiance dans l'économie numérique, les rapporteurs souhaitent que le Parlement rouvre le dossier du « spamming » politique, c'est-à-dire de la propagande politique sur Internet.

Le rapport sur la loi sur l'eau propose que soit créée une mission d'information sur le prix de l'eau s'appuyant sur l'expertise technique d'un bureau d'études afin de clarifier définitivement la polémique bien connue sur ce sujet.

En conclusion, M. Serge Poignant a souhaité que la commission poursuive dans cette voie, essentielle pour la crédibilité des travaux parlementaires.

Le Président Patrick Ollier a estimé qu'il fallait se saisir des opportunités offertes par la réforme des institutions annoncée pour donner aux rapporteurs des pouvoirs d'enquête sur place et sur pièces, à l'image de ceux des rapporteurs spéciaux de la commission des finances. Il a approuvé l'idée de publier des guides pour l'application des lois.

M. François Brottes a rappelé le précédent du guide d'application de la loi sur la forêt, publié à son initiative en 2001. Il est certain que la formulation en termes simples des dispositions d'une loi facilite son application.

En l'absence de circulaire d'application, les fonctionnaires du Trésor refusent de mettre en œuvres les articles d'une loi, même s'ils sont d'application directe. N'y a-t-il pas là un véritable abus de pouvoir ?

L'Exécutif refuse parfois de prendre des décrets d'application au motif qu'ils ne seraient pas conformes au droit communautaire. Cette argumentation juridique doit être vérifiée de près, car il arrive que ces analyses soient contestables.

Enfin, les conclusions présentées par les rapporteurs montrent bien qu'il est parfois nécessaire que le Législateur précise certains détails dans la loi, au

risque de s'avancer en terrain réglementaire, pour garantir l'application de mesures auxquelles il tient.

Le Président Patrick Ollier a rappelé que sur la question du droit de préemption des maires sur les baux commerciaux dans les centres villes, prévue par la loi de 2005 en faveur des PME, il avait reçu des courriers contradictoires de deux ministres différents, le premier lui indiquant que cette mesure était d'application directe, le second, plus tardif, qu'elle nécessitait préalablement un décret d'application, suite à l'intervention des lobbies.

M. André Flajolet a présenté les grandes lignes du rapport sur l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (loi n° 2006-1172 du 30 décembre 2006) qu'il a élaboré conjointement avec M. André Chassaigne, rapporteur adjoint.

Un an après la publication de la loi, près de la moitié des mesures réglementaires d'application ont été prises. Le Gouvernement semble avoir hiérarchisé la publication des textes réglementaires alors que l'administration était par ailleurs mobilisée sur la préparation du Grenelle de l'environnement. A ce stade, il convient de regretter l'absence de circulaire récapitulant l'ensemble de l'édifice réglementaire et adressée aux services déconcentrés et des collectivités territoriales.

Plusieurs textes d'application devraient être mis en œuvre dans les premiers mois de 2008 : les dispositions concernant les frayères, l'exercice du droit de pêche sur les cours d'eau non domaniaux dont l'entretien est financé majoritairement sur fonds publics, la liste d'ouvrages sur lesquels est réalisé un aménagement adapté permettant leur franchissement et leur contournement, la prise en compte des problèmes liés à l'utilisation des produits biocides, le fonds de prévention des boues, l'assainissement non collectif, la redéfinition du rôle des collectivités territoriales dans la gestion de l'eau, le transfert des supports techniques à la facturation et la taxation des eaux pluviales.

Par ailleurs, certaines mesures réglementaires sont en décalage avec l'esprit de la mesure législative qu'elles doivent appliquer et parfois avec sa lettre même et elles nécessiteraient une réécriture plus conforme à la loi. Tel est notamment le cas de la redevance sur la chaleur rejetée en mer pour laquelle les critères retenus n'apparaissent pas pertinents, la mobilisation financière insuffisante des six agences de l'eau dont pendant le IX<sup>ème</sup> programme ou le dispositif du crédit d'impôt pour la récupération des eaux pluviales (dont l'arrêté assurant la mise en œuvre conduit à permettre l'amortissement de l'investissement sur cent cinquante années seulement).

A cet égard, si l'arrêté relatif aux usages intérieurs de l'eau de pluie récupérée doit prendre en compte des impératifs de santé publique, ses rédacteurs se doivent de prévoir un minimum de souplesse afin de mieux respecter la volonté du législateur s'agissant de ses usages extérieurs.

L'examen de l'application de la loi sur l'eau fait également apparaître l'utilité d'en préciser la rédaction sur certains points, comme sur l'extension du dispositif de lissage à la redevance de modernisation des réseaux de collecte afin de limiter les hausses sur les consommateurs, sur l'exonération de la redevance pesant sur les rejets de chaleur en mer en hiver et l'institution d'un tarif social de l'eau, à l'instar de ce qui existe dans le domaine de l'électricité.

De même la réflexion qui a été conduite lors de l'élaboration du rapport incite à entreprendre des travaux plus approfondis dans la perspective des futures « lois Grenelle » : allonger la durée d'amortissement des canalisations dans la comptabilité des collectivités locales ; créer une mission d'information parlementaire sur le prix de l'eau qui ferait appel aux services d'un cabinet d'audit privé.

M. Jean-Marie Sermier a insisté sur l'importance qu'il convenait d'accorder aux dispositions en attente de publication relative d'une part à l'assainissement non collectif, notamment pour les communes rurales, et au financement des réseaux d'eaux.

M. Michel Raison s'est inquiété des lenteurs mises par l'administration à élaborer certaines dispositions réglementaires, notamment en ce qui concerne les usages intérieurs et extérieurs des eaux de pluies récupérées, rendant ainsi inapplicables les mesures votées par le Parlement.

M. Philippe Tourtelier a regretté que des dispositions de bon sens prises par le Parlement ne puissent entrer en vigueur du fait, comme c'est notamment le cas pour les usages des eaux de pluies récupérées, de manque de coordination entre deux administrations ayant des compétences différentes.

Après avoir adhéré aux propos de ses collègues, M. Jean Dionis du Séjour a considéré comme abusives les conditions d'application du crédit d'impôt sur les dispositifs de récupération des eaux pluviales qui conduisent à un amortissement sur une période d'un siècle et demi.

La commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport.