

## FICHES CONCOURS

### ENVIRONNEMENT ET CLIMAT

#### La politique de l'eau

[www.pergama.fr](http://www.pergama.fr)

Mai 2019



Lune d'automne à Seba, A. Hiroshige

#### La gestion de l'eau, présentation générale

Les textes qui encadrent la politique de l'eau sont les suivants :

- L'organisation de la distribution de l'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales relève, depuis la loi de 1890, des communes, qui peuvent agir collectivement en créant un syndicat de communes. Aujourd'hui, 50 % des services sont gérés par des intercommunalités et demain ce sera 100 % : la loi NOTRe de 2015 organise le transfert de ces compétences, dans les prochaines années, aux EPCI à fiscalité propre de 15 000 habitants au moins. Les maires (ou les présidents d'EPCI) peuvent gérer le service en régie (avec un service disposant d'une autonomie financière ou par l'intermédiaire d'un établissement public créé à cette fin). Ils peuvent aussi le confier à une entreprise privée par délégation de service public. En 2015, 69 % des services publics d'eau potable sont en gestion directe (couvrant 41 % de la population) et 31 % sont délégués (les plus gros, souvent ceux des EPCI, couvrant 59 % de la population). Pour l'assainissement, la part de la gestion directe augmente à 78 % et couvre 59 % de la population. Le bilan établi par l'Observatoire des politiques de gestion de l'eau en 2018<sup>1</sup> note que le mouvement de remunicipalisation engagé depuis une vingtaine d'années semble cesser depuis 2010. Le prix moyen des services en gestion déléguée est plus élevé mais il est difficile d'en tirer des conclusions claires, parce que ceux-ci sont souvent plus importants et plus complexes en termes de traitement des eaux et parce que certaines performances sont meilleures (traitement des impayés).

Par ailleurs, depuis la loi MAPTAM de 2014, la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) relève des communes ou des EPCI à fiscalité propre : elle recouvre l'entretien des cours d'eau, la protection des écosystèmes fragiles et des zones humides, la prévention des inondations, l'aménagement des bassins hydrauliques.

- La directive cadre du 23 octobre 2000, transposée en 2004, impose aux Etats de maintenir les eaux, souterraines ou de surface, douces ou côtières, dans un bon état

---

<sup>1</sup> Panorama des services et de leur performance en 2015, Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, septembre 2018

écologique (en empêchant dégradations et pollutions et en respectant des normes de qualité) ; l'échéance pour atteindre un bon état de l'eau était fixée à 2015 et, par dérogation, à 2021 voire 2027. Des textes complémentaires ont défini les normes à appliquer pour les métaux, pesticides, hydrocarbures. Des textes spécifiques sur les nitrates imposent, en particulier, l'établissement d'un périmètre des zones atteintes et de programmes d'action mis en œuvre par les agriculteurs.

La directive de 2000 édicte des principes de tarification : transparence sur le coût du « service de l'eau » et application du principe pollueur payeur ; la tarification doit être au service des objectifs environnementaux.

Elle impose enfin une méthode de travail : tous les 6 ans, état des lieux puis plans de gestion (en France, il s'agit des SDAGE : schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau, qui ont éventuellement une déclinaison locale avec les SAGE, schémas d'aménagement et de gestion de l'eau) qui fixent, au niveau d'un bassin, les orientations pour gérer durablement la ressource et atteindre les objectifs environnementaux et qui déterminent les investissements et aménagements nécessaires. Un plan de surveillance du degré d'atteinte des objectifs accompagne l'ensemble. Les acteurs de l'eau et le public doivent être associés à l'élaboration des plans de gestion.

- La loi de 1964 organise en France la gestion de l'eau par grands bassins versants (au nombre de 6) et crée une agence de l'eau par bassin, établissement public en charge de collecter les redevances payées par les usagers de l'eau et d'appliquer la politique de gestion de l'eau. Avec un budget de 2,8 Mds en 2018, les agences de l'eau financent les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs du SDAGE. En 2018, 50 % de leurs dépenses sont liés à la pollution (bien davantage en agissant sur les réseaux et l'épuration qu'en luttant directement contre les pollutions agricoles), 20 % à la gestion des milieux (action sur la préservation de la ressource et les écosystèmes), 9 % aux dépenses courantes et le reste à des contributions à divers opérateurs et à l'Etat, qui prélève une contribution sans autre raison que de l'aider à équilibrer ses comptes.

- La loi de 1992 prévoit que les SDAGE sont élaborés par des « Comités de bassin » qui réunissent tous les acteurs concernés ; elle impose en outre une déclaration ou une demande d'autorisation pour tout projet susceptible d'avoir des conséquences sur la ressource en eau. Aujourd'hui, les Comités de bassin sont composés à 40 % d'élus des collectivités, à 40 % des utilisateurs de l'eau (industriels, agriculteurs, avec une part limitée pour les organismes de défense de l'environnement ou de consommateurs) et à 20 % de représentants de l'Etat. Cette composition va évoluer en 2020, sur le fondement de la loi Biodiversité de 2016 qui, suivant les recommandations de la Cour des comptes, prévoit l'institution, à cet horizon, d'un collège spécifique pour les usagers non professionnels qui payent l'essentiel de la redevance. Par ailleurs, il existe en France un réseau de surveillance de la qualité de l'eau et 5 établissements publics constitués en réseau (Aquaref) conseillent les pouvoirs publics pour améliorer la surveillance et la bonne connaissance de la qualité des eaux.

- Il résulte de l'organisation exposée ci-dessus (compétences des communes ou EPCI d'une part et des Comités de bassin et agences de l'eau de l'autre) une tarification de l'eau éclatée. Le prix payé par l'utilisateur inclut d'abord le coût des services assurés sous l'autorité de

la commune ou de l'EPCI : coût du service d'eau potable (pour 40 % en moyenne) et coût du service d'assainissement (40 % en moyenne) ; il comprend en outre les redevances pour prélèvement et pour pollution versées aux agences de l'eau (20 %). Le prix total, dont le niveau diffère selon la commune ou l'intercommunalité, varie en fonction de la géographie, de la densité de la population ou des choix de la collectivité. Ce prix, qui atteint en moyenne, eau et assainissement confondus, 4,07 €/m<sup>3</sup>, varie entre 3,52€ et 4,72€ en métropole.

- Traditionnellement, la tarification de l'eau obéit à 3 principes : « L'eau paye l'eau » (la tarification est exclusivement destinée à payer les « services » qui permettent de disposer d'une eau de bonne qualité), « Qui pollue paye » (les redevances sont en théorie assises sur ce principe), Qui dépollue est aidé (c'est le rôle des Agences de l'eau).

### **Critiques et inquiétudes : la ressource est-elle correctement gérée ?**

- La première inquiétude est quantitative et porte sur la consommation d'eau. La France reçoit en moyenne par an un peu plus de 500 Mds de m<sup>3</sup> de pluie ou neige dont 60 % s'évaporent, avec un différentiel d'eau reçue de l'étranger et sortie vers l'étranger de -7 Mds. Le bilan d'entrée est donc environ de 180 à 190 Mds. Une grosse partie de ces eaux pluviales sert à l'agriculture (pluies dites utiles) et ira ensuite alimenter les nappes souterraines. Sur cet ensemble, la France prélève 33 à 36 Mds, sachant qu'une partie n'est pas consommée (par exemple les 18 Mds de m<sup>3</sup> qui servent à refroidir les centrales nucléaires sont rejetés ensuite dans les rivières, un peu plus chaudes, il est vrai). La France consomme (c'est-à-dire incorpore dans les produits ou absorbe, fait disparaître en tout cas) entre 6 et 7 Mds de m<sup>3</sup> par an : dans cette consommation, l'agriculture irriguée compte pour 48 %, les usages domestiques pour 24 %, l'énergie pour 22 % et l'industrie pour 2 %<sup>2</sup>.

- Le rapport de 2018 de l'Assemblée nationale sur « La ressource en eau » se veut rassurant : selon lui, la ressource en eau est suffisante en France. Cependant, force lui est de constater d'une part que le changement climatique engendre non pas une baisse des précipitations (encore que les pluies efficaces soient variables d'une année sur l'autre) mais un allongement des périodes de sécheresse et une réduction des périodes de pluies, plus concentrées et donc moins efficaces. De plus, si la situation est contrastée selon les saisons, elle l'est aussi sur le plan géographique, certains bassins, notamment Adour-Garonne, étant structurellement déficitaires. La conclusion va donc de soi : il faut économiser l'eau.

- Cependant, aussi surprenant que cela paraisse, la situation est mal connue : les dernières cartes du Commissariat général au développement durable qui dessinent en France les zones en déficit d'eau structurel (surfaces et eaux souterraines) datent de 2013 et portent sur la situation 2009. Le seul recueil de données de synthèse disponibles (CGDD « L'eau et les milieux aquatiques ») date de 2016 : ainsi, il est dit, sur le fondement de données 2010-2011, que plus de 90 % des eaux souterraines sont en « bon état quantitatif », alors que la vieille carte publiée en 2013 par le CGDD notait qu'un très large bassin parisien, une part du centre ouest et de l'Aquitaine étaient en déficit structurel pour les eaux souterraines, les zones touchées pour ce qui est des eaux de surface étant bien plus larges. Le bilan des nappes

---

<sup>2</sup> Source : eaufrance (service public d'information sur l'eau), Prélèvements quantitatifs sur les ressources en eau, mars 2019 et rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la ressource en eau, juin 2018

souterraines établi régulièrement par le BRGM est conjoncturel<sup>3</sup>. L'on en sait donc peu sur les évolutions récentes, hormis que, en 2018, 82 départements ont été soumis à des restrictions de l'usage de l'eau. France nature environnement (FNE), ONG qui fédère une 60<sup>e</sup> d'associations de défense de l'environnement, insiste d'ailleurs sur la méconnaissance des stocks, des prélèvements et des consommations par bassin hydrographique, ce qui permettrait d'élaborer une adaptation à la ressource.

Le message des responsables publics est, au final, ambigu. Alors que le service public d'information sur l'eau ne publie pas de données précises sur la gestion quantitative de l'eau, des rapports officiels comportent des données inquiétantes : ainsi le rapport Bisch du CGEDD de mai 2018 sur la gestion quantitative de l'eau face aux sécheresses parle d'un « déficit hydrique qui s'aggrave année après année », y compris dans les bassins qui ne connaissent pas naguère de telles tensions. Une étude prospective du BRGM, Explore 70, annonce à horizon 2045-2065 une baisse de 10 à 25 % de la recharge des nappes et de 10 à 40 % du débit moyen annuel des cours d'eau. Le message délivré à l'opinion publique est donc insuffisamment net.

- Sur les actions à mener, certains points font l'unanimité : il faut lutter contre les pertes et mieux gérer les eaux pluviales. Faire évoluer les pratiques agricoles et mieux protéger les zones humides sont des impératifs moins consensuels.

Les pertes en premier lieu : la première séquence des assises de l'eau réunies à l'été 2018 a souligné l'urgence de lutter contre les fuites des réseaux d'alimentation (un litre sur 5 est perdu en moyenne et, par déciles, le « rendement » des services va de 67 à 90, soit jusqu'à 1/3 de fuites parfois) et de rénover les canalisations. Pour ce faire, les pouvoirs publics annoncent des aides des agences de l'eau aux collectivités, des prêts de la CDC, voire l'utilisation de fonds européens et l'attribution de subventions. Les collectivités devront élaborer un schéma directeur pour l'eau potable et l'assainissement, ce qui les obligera à faire un point sur les besoins d'investissement de leurs réseaux, qu'elles connaissent mal dans l'ensemble (l'indice de connaissance des réseaux est, sur 120 points, de 94 pour l'eau et de 57 pour l'assainissement) et qu'elles entretiennent peu (taux de renouvellement annuel des réseaux : 0,57 % pour l'eau et 0,40 % pour l'assainissement).

La deuxième séquence des Assises de l'eau vise à adapter le « cycle de l'eau » et, en particulier, les prélèvements et consommations, aux changements climatiques. En ce domaine, les décisions seront plus difficiles car il ne s'agira plus d'aménagements techniques mais de changements de mode d'exploitation des sols. Selon FNE, la priorité serait alors la transformation du modèle agricole : de fait, le rapport 2018 de l'Assemblée nationale fait aisément coïncider, en 2017, la carte des irrigations, qui consomment près de la moitié de l'eau en France, et celle des restrictions d'eau. L'exemple le plus frappant est celui de la culture du maïs dans le sud-ouest, très gourmande en eau pendant les mois d'été. Il est donc souhaité que les productions agricoles deviennent « raisonnables et raisonnées » et ne contribuent pas au gaspillage de ressources rares.

---

<sup>3</sup> Toutefois, la « Lettre de l'eau » de l'ONG France nature environnement de décembre 2017 compare les cartes du 1<sup>er</sup> avril 2012 et 2017 : la carte de 2012 est plus inquiétante.

La réponse gouvernementale est, pour l'instant, plaudable mais un peu faible : elle consiste à relancer les « projets de territoires » mis en place en 2015 qui prévoyaient un travail d'accordage local entre les divers utilisateurs de l'eau pour restaurer l'équilibre quantitatif en période estivale et limiter les besoins de l'agriculture. La méthode est peu évitable et se veut opérationnelle : le problème est qu'elle a été instituée en 2013 et n'a pas marché du tout.

Resterait aussi à récupérer davantage d'eau pluviales, à développer la réutilisation après traitement des eaux usées, très faible en France en comparaison d'autres pays proches (un prochain règlement de l'Union européenne devrait définir des normes minimales de qualité à respecter en ce domaine), à empêcher également l'imperméabilisation des sols (limiter ou interdire l'extension de la tache urbaine, aménager autrement les villes en y laissant des zones herbeuses) : sur ces points, aucune action n'est engagée malgré des déclarations vertueuses. Enfin, il est impératif de préserver mieux les zones humides, qui souvent se dégradent et régressent : outre leur rôle dans la biodiversité et le piégeage du CO<sub>2</sub>, elles atténuent les sécheresses comme les inondations. Un rapport commandé par le Ministère en charge de l'écologie<sup>4</sup> propose d'amender les textes pour mieux protéger ces zones, de rendre la fiscalité plus favorable et d'expérimenter le paiement aux propriétaires « pour services environnementaux ». Les décisions éventuelles sur ces propositions sont attendues.

### **Lutter plus efficacement contre une qualité défectueuse**

- L'eau fournie à 96 % de la population est de bonne qualité. Cependant, 2,8 millions de consommateurs, essentiellement en milieu rural, boivent une eau contenant des pesticides et des nitrates en proportion excessive : le ministère de la santé accorde en effet des dérogations aux normes dans certains cas.
- Si l'eau fournie est globalement de qualité, les eaux de surface et souterraines sont largement polluées : sur plus de la moitié du territoire, les cours d'eau ont une teneur en nitrates supérieure à la valeur « naturelle ». Sur 15 % du territoire, ils charrient une quantité de nitrates qui rend leur eau non potable. Dans les nappes phréatiques, la valeur en nitrates dépasse les valeurs guides européennes dans plus de 40 % des territoires. La présence des pesticides est également massive dans les cours d'eau (la norme définie pour l'eau potable est dépassée sur 53 % du territoire) tout comme dans les nappes (31 %). Il est vrai que la situation s'améliore plutôt, mais modestement : de 1998 à 2016, la teneur des cours d'eau en nitrates a baissé de 11 % (celle des nappes est restée stationnaire) et la teneur en pesticides de 12 % (les données sur les nappes ne sont pas connues)<sup>5</sup>.
- Le coût de ces pollutions est important : la seule étude qui en traite émane du Commissariat général au développement durable et date de 2011. Elle évoque un coût compris entre 750 millions et 1,3 Mds, pour la quasi-totalité à la charge des consommateurs (dépollution des pesticides, lutte contre les algues, dénitrification, fermeture de captages trop peu protégés). En outre, l'efficacité n'est pas toujours suffisante, comme on le voit pour les pollutions par algues vertes. Sur le plan qualitatif comme sur le plan quantitatif, c'est l'utilisation systématique des pesticides et engrais azotés par les agriculteurs qui est en cause

---

<sup>4</sup> Terres d'eau, terres d'avenir, Frédérique Tuffnell et Jérôme Bignon, La Documentation française, 2019

<sup>5</sup> Sources : rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la ressource en eau, juin 2018, qui tire ses chiffres de Que choisir. On en trouvera une synthèse dans « Qualité des eaux des captages prioritaires », Que choisir, 28 mars 2019

ainsi que le rejet dans la nature des déjections des élevages intensifs. Seul un changement des pratiques agricoles améliorera la situation, même si la pollution mettra ensuite des années à se résorber.

Si la France a été condamnée 4 fois par la Cour de justice de l'Union pour défaut d'application des textes sur les eaux urbaines résiduaires et 2 fois pour manquement à ses obligations de lutte contre les nitrates, la situation témoigne également de l'échec de l'« écoconditionnalité » des aides de la PAC, censées contribuer au « verdissement » des exploitations. Tel est le diagnostic de la Cour des comptes européenne dans un rapport d'évaluation de 2017, qui souligne l'absence d'objectifs clairs de la PAC et l'impact très limité des améliorations environnementales obtenues. La Cour des comptes en France arrive à la même conclusion qui, dans un référé de janvier 2019, indique que les exploitations les moins vertueuses sur le plan environnemental touchent des sommes supérieures à celles qui le sont davantage. Elle plaide pour que la nouvelle PAC réforme profondément son système d'aides : ce serait une utile contribution à la politique de l'eau. Les annonces sur la future PAC n'encouragent toutefois pas à l'optimisme.

- Sur la qualité de l'eau, c'est l'organisme « Que choisir » (en tant que représentant des consommateurs, il dispose de sièges dans les Comités de bassin) qui est le plus engagé et produit la documentation la plus accessible : il constate que les pollutions résultent de la non application de lois (1992 et 2006) qui imposent la protection des captages contre les pollutions accidentelles ou diffuses. Il note également, dans un bilan sur les 1000 captages choisis, lors du Grenelle de l'environnement, comme devant faire l'objet de mesures « prioritaires », une réduction notable des pollutions, concluant qu'une politique ferme produit des résultats alors que, si l'on en reste à l'appel à la bonne volonté de chacun, les progrès sont très lents. Que choisir réclame donc, dans le cadre de la seconde phase des assises de l'eau, le respect de mesures obligatoires pour les captages « prioritaires » (avec des plans d'action pilotés par les collectivités), une protection de tous les captages contre les pollutions diffuses, le développement de l'agriculture biologique aux alentours des captages. Au plan local, le faible nombre des sièges accordés aux ONG de défense de l'environnement dans les Comités de bassin rend toutefois illusoire l'espoir d'une politique plus rigoureuse envers les agriculteurs.

Que choisir demande, surtout, la mise en place effective du principe pollueur payeur. Les taxes qui financent les agences de l'eau sont en effet massivement payées par les consommateurs ordinaires et non par les agriculteurs : la redevance « prélèvement » est faible (379 millions en 2017) et son barème conduit les collectivités à en supporter 70 % et les agriculteurs 7 %. La redevance pollution, qui représente la grosse part des ressources des agences (1937 millions), est supportée à 89 % par les collectivités et à 6 % par les agriculteurs. La décision de l'Etat de puiser dans les ressources des agences, depuis 2014, une contribution pour l'équilibre des comptes publics (200 millions en 2018) accroît le caractère irrationnel de la gestion des ressources. Les trois principes de tarification cités plus haut ne sont pas respectés.

Un rapport sénatorial sur l'adaptation de la France au dérèglement du climat publié en mai 2019 consacre tout un chapitre à la crise de l'eau. Il récapitule les outils à mobiliser pour construire une convergence entre besoins et ressources et considère que les obstacles politiques et sociétaux ne sont pas insurmontables. Cette vision ne peut être aujourd'hui partagée sans une grande prudence.