

FICHES CONCOURS
ENVIRONNEMENT ET CLIMAT

La politique de l'eau
www.pergama.fr

Avril 2023



Lune d'automne à Seba, A. Hiroshige

La politique et la gestion de l'eau mêlent, de façon étroite, les compétences de l'Etat et des collectivités, sur fond d'arbitrage entre les usagers et de débat sur la protection de ce « bien commun », tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Selon l'article 1 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, « L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. »

La politique et la gestion de l'eau, textes, autorités et organismes responsables

- L'Etat définit la politique de l'eau, par la loi, le règlement et les instructions délivrées à ses services. Les grandes lois sur l'eau mentionnées ci-dessous sont la loi du 16 décembre 1964 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution, la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau et celle du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LOMA).

Au niveau national et local, l'Office français de la biodiversité a un rôle de collecte de données, d'expertise et de gestion des aires protégées (y compris les zones marines) et de police de l'environnement. L'OFB pilote un observatoire des services publics d'eau potable et d'assainissement qui collecte des données sur l'état des bassins (eaux de surface, eaux souterraines, pressions exercées sur les masses d'eau) et sur la gestion de l'eau au niveau territorial (fourniture d'eau potable et service d'assainissement, prix de l'eau).

Par ailleurs, il existe d'autres organismes nationaux qui ont des compétences sur l'eau : le BRGM (service géologique national) est ainsi un pôle d'expertise sur le suivi, l'anticipation de la disponibilité et la qualité des eaux souterraines. L'IFREMER est un organisme de recherche pour l'exploitation de la mer. Ces deux établissements publics gèrent, avec d'autres, un laboratoire de référence, AQUAREF, pour la surveillance des milieux aquatiques.

- La loi de 1964 organise en France la gestion de l'eau par grands bassins versants (au nombre de 7 en métropole et de 5 en Outre-mer).

C'est un Comité de bassin, où sont représentées toutes les parties prenantes, qui décide des orientations à prendre sur la politique de l'eau du bassin, dans le cadre de la réglementation nationale et de la politique de l'eau définie par l'Etat. Depuis 2021, un Comité de bassin est composé à 20 % de représentants de l'Etat, à 40 % de parlementaires et représentants des collectivités territoriales, à 20 % de représentants des usagers économiques (agriculture, industrie, pêche, tourisme...) et à 20 % d'usagers non économiques, pour l'essentiel associations de consommateurs et de protection de l'environnement et personnalités qualifiées. Le Comité de bassin élit son Président.

La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau prévoit que, dans chaque bassin versant, est élaboré un SDAGE, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, adopté par le Comité de bassin et arrêté par le Préfet coordonnateur de bassin. Le SDAGE établit un état des lieux et fixe sur 6 ans les grandes orientations à suivre pour gérer la ressource en eau dans le bassin. Ces grandes orientations sont opposables. Depuis la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LOMA), les SDAGE doivent prendre en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et assurer « une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ». Un programme de mesures et de travaux est élaboré pour appliquer ces orientations. Le SDAGE fait l'objet d'une consultation publique.

La loi de 1992 prévoit aussi que des SAGE, schémas d'aménagement et de gestion de l'eau au niveau d'un sous-bassin, peuvent être prescrits par le SDAGE ou le préfet. Les SAGE sont élaborés localement par des Commissions locales de l'eau (CLE), présidées par le préfet et comportant, comme les Comités de bassin, des représentants des parties prenantes intéressées. C'est le préfet de département qui arrête le SAGE.

- Il existe une agence de l'eau dans chaque grand bassin versant, exception faite de la Corse, rattachée à l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse. Les 6 agences de l'eau sont des établissements publics de l'Etat, dont le Conseil d'administration, présidé par le Préfet coordonnateur de bassin, est composé de représentants de l'Etat et de ses établissements publics, de représentants des collectivités et des usagers. Les agences de l'eau ont plusieurs rôles : elles ont un rôle de surveillance du bon état de l'eau de surface et souterraines, qu'elles doivent protéger, notamment contre les pollutions ; elles gèrent les données disponibles sur l'eau ; elles assistent les Comités de bassin dans l'élaboration des SDAGE et accompagnent les collectivités dans leur gestion de l'eau ; enfin, elles perçoivent les diverses redevances sur l'eau payées par les utilisateurs de l'eau (cf. ci-dessous) et réalisent avec ces ressources des travaux et des aménagements utiles, notamment ceux du programme du SDAGE.

Les redevances sur l'eau sont des redevances pour prélèvement (payées par les collectivités et les usagers économiques), pour pollution domestique et économique (les premières sont à la charge des ménages, les secondes des industriels et agriculteurs). S'ajoutent une redevance pour pollution diffuse payée par les distributeurs de produits phytosanitaires et des redevances payées par les chasseurs et les pêcheurs. En 2021, le budget des 6 agences de l'eau de métropole a atteint 2,163 Mds, avec un total programmé pour l'exécution du 11^e programme d'intervention 2019-2024 de 12,6 Mds. Un dispositif décidé dans la loi de finances 2012 prévoit un plafond de recettes au-delà duquel l'argent des redevances est reversé à l'Etat, ce qui revient à plafonner les redevances. Enfin, la loi de finances définit l'assiette et la fourchette des taux de redevance, fixés ensuite par les Comités de bassin. Le prix de l'eau

quant à lui est fixé par les intercommunalités en charge de de fourniture et de l'assainissement de l'eau. Le consommateur paye donc à la fois le prix du service rendu et le montant des redevances.

- 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 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 ont défini les normes à appliquer pour les métaux, pesticides, hydrocarbures, nitrates.

- Une instruction de l'Etat de 2015, rédigée à la suite du décès d'un manifestant lors d'une manifestation contre le barrage de Sivens, a mis en place les « Projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) ». L'instruction du 7 mai 2019 qui a remplacé celle de 2015 définit le PTGE comme « une démarche reposant sur une approche globale et co-construite de la ressource en eau sur un périmètre cohérent d'un point de vue hydrologique ou hydrogéologique ». Sur ce territoire (celui du sous-bassin versant ou un territoire plus restreint ou plus grand, à condition qu'il soit pertinent), qui souffre en général de pénurie d'eau, tous les usagers de l'eau se mettent d'accord pour atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles tout en respectant le fonctionnement des écosystèmes aquatiques. Le PTGE, qui doit respecter les orientations du SDAGE et du SAGE, est arrêté par le préfet. Il s'agit d'un document opérationnel : diagnostic des ressources disponibles, programme d'action permettant un équilibre entre besoins et ressources et mise en œuvre des répartitions décidées.

- Enfin, au-delà de ces orientations de politiques nationales, l'Etat (préfets et services extérieurs du ministère en charge de l'environnement et de l'aménagement) a localement un rôle d'autorisation, de police de l'eau et de contrôle.

Tout projet susceptible d'avoir des conséquences sur la ressource en eau est en effet soumis à autorisation de l'Etat : installations classées protection de l'environnement (ICPE) et installations, ouvrages, travaux, activités (IOTA) comme les barrages, les forages ou les travaux effectués dans le lit des rivières.

Ce sont également les préfets qui approuvent les SDAGE, les SAGE et les PTGE. Ce sont eux qui définissent le débit minimum des cours d'eau que doivent respecter les barrages et les pompes. Ils autorisent les syndicats d'agriculteurs irrigants ou les chambres d'agriculture à pomper l'eau dans les nappes phréatiques, en les constituant en une « autorité unique » qui répartit entre agriculteurs irrigants les prélèvements autorisés. Ce sont également les préfets qui édictent les restrictions d'eau en période de sécheresse.

Les services de l'Etat participent enfin à la police de l'eau avec les agents de l'OFB.

- L'organisation de la distribution de l'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales a longtemps, depuis la loi de 1890, relevé des communes, qui pouvaient agir collectivement en créant un syndicat de communes. Aujourd'hui, par le jeu de diverses lois intervenues depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, l'ensemble des

compétences de l'eau, à l'exception de la gestion des eaux pluviales qui peut, dans certains cas, rester aux communes, relève d'établissements publics de coopération intercommunale. Les délais de transfert des communes aux EPCI peuvent aller jusqu'en 2026. En 2020, le taux de transfert à une gestion intercommunale, en nette progression, est de 68,7 %.

Ces compétences concernent la distribution d'eau potable, l'assainissement des eaux usées, les compétences de gestion des milieux aquatiques et de protection contre les inondations, à savoir l'entretien des cours d'eau, la protection des écosystèmes fragiles et des zones humides, la prévention des inondations et l'aménagement des bassins hydrauliques.

Fréquemment, les EPCI eux-mêmes rétrocèdent leurs compétences sur l'eau à d'autres établissements publics spécialisés, souvent parce que les périmètres des EPCI ne sont pas identiques à ceux des sous bassins versants.

Le service local de l'eau peut être géré en régie. Il peut aussi être confié à une entreprise privée par délégation de service public. En 2020, 68 % des services publics d'eau potable sont en gestion directe (couvrant 42 % de la population) et 32 % sont délégués (les plus gros, souvent ceux des EPCI, couvrant 58 % de la population). Pour l'assainissement, la part de la gestion directe est de 75 % et couvre 60 % de la population.

Le prix moyen de l'eau en 2021 est de 4,3 euros/m³ réparti à environ 50/50 entre fourniture d'eau potable et assainissement. Les taxes et redevances en représentent 21 %. Le prix moyen en régie est inférieur de 5 % à celui des délégations de service public.

- Théoriquement, 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 ?

Les questions sont multiples :

- L'organisation de la gestion de l'eau par grands bassins versants est-elle la bonne, compte tenu de l'ampleur des périmètres concernés et de la dissociation entre les périmètres administratifs et les bassins versants ?
- Le dispositif actuel permet-il de répondre aux inquiétudes sur l'avenir ? Les pouvoirs publics ont-ils élaboré une politique claire et convaincante en ce domaine ?
- Les ressources des agences de l'eau sont-elles suffisantes et les redevances correctement réparties ?
- Quelle est la qualité de l'eau et quelles sont les inquiétudes à ce sujet ?

Examinons ces thèmes l'un après l'autre.

Une organisation jugée inadaptée

Un rapport de la Cour des comptes de mars 2023 (in rapport public annuel) critique l'organisation de la gestion de l'eau, « inadaptée aux enjeux de la gestion quantitative ».

Les périmètres de gestion se recoupent, ce qui peut créer des dysfonctionnements : un bassin hydrographique peut relever de plusieurs régions ou une région comprendre plusieurs bassins. Il arrive ainsi que les décisions ne soient pas cohérentes : deux préfets de département peuvent prendre des décisions différentes pour un même cours d'eau (amont et aval) ou bien imposer des restrictions d'eau différentes dans un même sous-bassin versant.

Malgré la volonté de concentrer toutes les compétences eau sur les intercommunalités, les collectivités continuent à former un ensemble compliqué. Ainsi les régions et les départements, sortis officiellement du jeu depuis qu'ils ne bénéficient plus de la clause générale de compétence, continuent à se voir confier un rôle d'animation. Par ailleurs la différence de périmètre entre les EPCI et les sous-bassins versants conduit les EPCI à déléguer leurs compétences eau à d'autres établissements publics.

Enfin, les bassins versants sont des aires trop vastes. La situation des sous-bassins d'un même bassin versant est parfois très différente. En outre, les SAGE peuvent ne couvrir que les eaux de surface et pas les eaux souterraines alors qu'il faut étendre la planification aux deux types d'eau. Les SAGE devraient mieux collaborer entre eux lorsqu'ils concernent une même nappe souterraine. Surtout, les SAGE ne couvrent pas la totalité des territoires (54 % en 2022) et des zones en difficulté quantitative ou qualitative ne sont parfois pas couvertes. Or, faute de SAGE, les orientations du SDAGE risquent d'en rester à la pétition de principe. Enfin, promouvoir la réalisation d'un PTGE (Projets de territoire pour la gestion de l'eau) pour organiser le partage de l'eau n'a guère de sens en l'absence de SAGE. Reste que parfois il n'existe pas d'acteur opérationnel pour « porter » la réalisation du SAGE et qu'il faut créer un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau pour ce faire.

Ressources sur eau : les faiblesses de la politique de l'eau par les pouvoirs publics

- La France reçoit en moyenne par an un peu plus de 500 Mds de m³ 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 32 à 35 Mds, sachant qu'une grosse partie des prélèvements n'est pas consommée (par exemple l'eau qui sert à refroidir les centrales nucléaires est rejetée ensuite dans les rivières, un peu plus chaude, il est vrai). La France consomme (c'est-à-dire incorpore dans les produits ou absorbe, fait disparaître en tout cas) entre 5 et 6 Mds de m³ par an : dans cette consommation, l'agriculture irriguée compte pour 45 à 48 %, les usages domestiques pour 21 %, l'énergie pour 31 % et l'industrie pour 4 %.

- Les enjeux de la gestion de l'eau sont connus. Dans l'attente de l'actualisation de l'étude Explore 2070 réalisée, en 2010-2012, par le ministère en charge du développement durable, sur les conséquences du changement climatique sur les milieux aquatiques et la ressource en eau (actualisation dont les conclusions ne seront connues qu'en 2024), un rapport du Sénat de novembre 2022, « 8 questions sur l'avenir de l'eau », rappelle les données produites en 2012 : les experts anticipaient alors un changement dans le régime des pluies, non pas nécessairement une baisse généralisée des précipitations, mais une diminution des pluies en

été et une augmentation en hiver, avec des pluies plus intenses et parfois plus dévastatrices. Les étés sont annoncés comme plus chauds et plus secs, avec des périodes de sécheresse plus longues. En conséquence, le débit des cours d'eau devrait diminuer en moyenne de 10 à 40 %, avec des baisses localement plus accentuées : 30 à 50 % dans le bassin Seine-Normandie et 40 à 50 % dans le bassin Adour-Garonne. A l'étiage, la baisse risque d'être supérieure. Aucune partie du territoire français ne devrait échapper à des tensions sur l'eau mais les conséquences seront différenciées localement : ces tensions seront d'autant plus fortes qu'existera, en été, une concurrence sur les usages. A titre d'exemple, le plan d'adaptation au changement climatique de l'agence de l'eau Adour-Garonne prévoit que le déficit quantitatif en eau va passer de 200 à 250 millions de m³ par an à 1 milliard en 2050 à usages constants.

Plus récemment, le ministère en charge de l'environnement a fait paraître en 2022 une étude alarmante sur *L'évolution de la ressource en eau renouvelable en France métropolitaine de 1990 à 2018 (DATALAB)*. Il en ressort que la ressource en provenance des eaux de pluie et des cours d'eau qui entrent sur le territoire a baissé de 14 % dans le laps de temps indiqué, de fait de pluies l'automne en diminution et d'une évaporation accrue.

Dans ces conditions, le seul choix raisonnable est d'économiser l'eau.

- Pour définir une politique de l'eau globale, les pouvoirs publics ont, depuis 5 ans, réuni successivement des Assises de l'eau (2018-2019), puis le « Varenne agricole de l'eau » en 2021. En mars 2023, le Président de la République et le gouvernement ont présenté un nouveau « Plan eau » qui reprend pour une large part les mesures précédemment décidées mais reste ambigu sur les conflits qui secouent le secteur.

Les Assises de l'eau de 2018-2019 ont souligné l'urgence de la lutte contre les fuites des canalisations d'alimentation (un litre sur 5 est perdu en moyenne) et défini l'objectif de tripler, d'ici à 2025, l'utilisation, après traitement, des eaux usées, très faible en France en comparaison d'autres pays proches.

Sur « le grand cycle de l'eau », les Assises portent trois conclusions fortes : en premier, la nécessité de préserver, voire de « revitaliser », les rivières et les milieux humides ; en second, celle d'économiser l'eau et de mieux la partager, avec l'objectif de diminuer de 10 % la consommation sur 5 ans et de 25 % sur 15 ans, de mettre en place une tarification progressive, d'élaborer partout des plans territoriaux de gestion de l'eau (PTGE) pour en définir les règles de partage et pour favoriser les économies d'eau dans les secteurs agricole et industriel ; troisième conclusion, la mise en place d'un plan de protection des captages d'eau, pour décontaminer les nappes et atteindre (enfin) les objectifs de la directive 2000 sur l'eau.

Les responsables agricoles, mécontents des conclusions des Assises de l'eau, ont obtenu en 2021 la réunion du « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique », avec des conclusions promises comme plus favorables : alors que les Assises avaient réuni toutes les parties prenantes, le ministère organisateur du Varenne était celui de l'agriculture, sur un sujet pourtant transversal qui ne concerne pas les seuls agriculteurs.

De fait, les conclusions du Varenne, publiées en 2022, marquent un revirement : l'Etat s'engage à adapter la réglementation pour faciliter la disponibilité de l'eau en faveur des

agriculteurs. « L'accès à la ressource en eau doit évoluer pour dégager de nouvelles ressources pour les usages agricoles », a déclaré alors le Premier ministre. Il ne s'agit plus vraiment de partage ni de sobriété. Il s'agit de favoriser le stockage de l'eau et l'irrigation des productions agricoles. Les préfets pourront donc autoriser le pompage l'hiver, dans les nappes phréatiques, au bénéfice d'un nombre restreint d'agriculteurs, de l'eau considérée comme « excédentaire » et la stocker dans des « bassines » artificielles, à l'air libre et sur bâches plastiques, largement financées par de l'argent public.

Enfin, le « Varenne agricole de l'eau » entend accélérer l'élaboration, jugée trop lente, des PTGE (plans territoriaux de gestion de l'eau), en renforçant le rôle des préfets dans leur adoption, quitte à forcer la main aux participants en fixant une date butoir (instruction du 17 janvier 2023). S'agissant d'un outil censé définir les orientations « partagées » de la politique locale de l'eau et être adopté par consensus des parties prenantes, la méthode est, pour le moins, paradoxale : comme le souligne une note des deux Conseils généraux en charge de l'environnement et de l'Agriculture et des espaces ruraux, les blocages dans l'adoption des PTGE sont souvent liés à des carences du pilotage ou à des déficiences d'information : il est difficile d'élaborer un plan de partage lorsque l'on manque de données sur les prélèvements et les usages existants (cf. *Le flou sur les volumes de prélèvements d'eau et les stratégies d'irrigation est inadmissible*, F. Denier-Pasquier, Fédération nationale de l'environnement, Le Monde, 16 mars 2023).

Au final, les décisions du Varenne risquent fort d'exacerber les conflits d'usage : les « bassines » de stockage sont critiquées parce qu'elles risquent de perturber le bon fonctionnement des nappes et leur écoulement vers les rivières et les lacs, parce qu'elles occasionnent des évaporations importantes et des pollutions, parce qu'elles n'encouragent pas la sobriété de pratiques agricoles jugées dispendieuses.

Comme les Assises de l'eau, le Plan eau 2023, publié après un été 2022 très sec et avant un été 2023 redouté compte tenu des faibles pluies d'hiver et du faible remplissage des nappes phréatiques, évoque la sobriété « pour tous les usages ». Il fixe toutefois des objectifs en retrait par rapport à ceux de 2018-2019 : - 10 % d'économie d'eau d'ici 2030, là où les Assises prévoient davantage. Comme les Assises, il parle de réutilisation des eaux usées et d'une tarification différenciée selon la consommation. Comme les Assises (et, à vrai dire, comme la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 qui, dans son article 161, fixait déjà l'obligation d'établir un descriptif des réseaux et de limiter les fuites), il évoque la lutte contre les déperditions d'eau dues aux canalisations, démarche qui ne paraît pas avancer.

Sur le reste, et notamment sur l'irrigation, le plan reste ambigu. Il faut « maximiser la capacité de stockage en sous-sol » (on laisse l'eau dans les nappes) mais aussi dans des « ouvrages », quand c'est nécessaire. De plus, aucun effort supplémentaire de sobriété ne sera demandé aux agriculteurs, sauf une sobriété « à l'hectare », les surfaces irriguées étant appelées à croître.

Le Plan eau 2023 ne comporte donc que peu de mesures nouvelles, hormis le déplafonnement des dépenses des agences de l'eau et l'augmentation de leurs moyens, qui est une bonne mesure (cf. infra). Il ne s'oriente pas de manière claire vers la sobriété et l'évolution des pratiques agricoles. L'on n'a donc pas le sentiment d'une politique globale et cohérente ni surtout suivie : le rapport de la Cour des comptes évoqué ci-dessus souligne les incohérences

de la politique de l'eau, liée au fait que les différentes administrations de l'Etat n'ont pas la même vision des priorités. Le ministère de l'environnement cherche à atteindre les objectifs de la directive cadre de 2000. Celui de l'agriculture entend organiser des prélèvements d'eau en faveur des agriculteurs en leur imposant le minimum de contraintes et celui en charge de la santé se préoccupe surtout de l'amélioration de la qualité sanitaire. Les décisions prises sont le résultat de compromis mal ficelés entre ces intérêts contradictoires.

- Que faire ? Les propositions du rapport du Sénat de novembre 2022 *L'avenir de l'eau* traduisent un certain embarras : elles soulignent l'importance de laisser aux acteurs locaux la responsabilité de définir le partage de l'eau en fonction des contraintes territoriales, ce qui est de bon sens mais ne résoud pas la question des priorités nationales, que l'Etat devrait définir de manière bien plus affirmée et cohérente. Le rapport souhaite augmenter les moyens des agences de l'eau (chacun paraît désormais en être d'accord) pour leur donner des marges nouvelles d'intervention. Il insiste sur la nécessité de lutter contre l'artificialisation des sols, de lutter contre les déperditions d'eau des canalisations et de réutiliser les eaux usées, propositions entendues 10 fois sur lesquelles il faudrait enfin avancer. Dans la gestion du « grand cycle de l'eau, le rapport préconise de « prioriser les solutions fondées sur la nature ». Il recommande d'accélérer l'adaptation des pratiques agricoles, sachant qu'il faudrait que les aides de la PAC aillent dans ce sens. Toutefois, deux conclusions dominent au final, qui mettent à mal les premières : selon le rapport, la question des bassines « mérite un examen au cas par cas, en vérifiant que le service environnemental rendu est positif » ; par ailleurs, imposer aux agriculteurs de diminuer leur consommation paraît « peu réaliste ».

Il est vrai que cette voie sera difficile mais elle est, avec l'étude du changement des pratiques, indispensable. Elle devrait se doubler de la volonté de restaurer le bon fonctionnement des écosystèmes, cours d'eau et zones humides. Dans un domaine conflictuel, les réponses mi-chèvre mi-chou sont peu porteuses et il faut afficher des orientations claires et volontaristes, tout en infléchissant le dispositif des aides pour que les évolutions en soient facilitées.

- Par ailleurs, si l'on veut encourager une politique de partage, il faut que les organismes publics soient en mesure de donner aux négociateurs locaux des données précises sur la situation locale : si certains PTGE achoppent et restent bloqués, une des causes en est, selon une mission des Conseils généraux de l'agriculture et du développement durable (mai 2022), le manque de connaissances précises à la fois sur les ressources, l'état des eaux, les besoins en eau potable et les prélèvements effectués pour l'irrigation, en termes quantitatifs et qualitatifs (quelles cultures ? Combien de forages ?). De plus, il manque des modèles prédictifs au niveau local alors que les négociateurs ont besoin de ces données.

Améliorer l'efficacité des agences de l'eau et appliquer le principe pollueur-payeur

- Un rapport de 2018 de l'Inspection des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (*L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*) souligne la nécessité de renoncer au plafonnement des ressources des Agences de l'eau, décidé davantage pour des raisons budgétaires qu'en fonction des besoins d'intervention de ces agences. Il souligne que ces interventions doivent être recentrées sur les travaux relatifs au grand cycle de l'eau et moins sur l'aide aux interventions d'entretien ou d'amélioration des réseaux. De même, le rapport 2022 Richard-Jerretie plaide pour l'affectation de nouvelles ressources fiscales aux agences pour leur donner les moyens d'intervenir pour restaurer la qualité de l'eau et participer à la protection de la biodiversité.

Le Plan eau 2023 annonce, de fait, la fin du plafonnement des ressources des Agences. Reste à entériner les estimations sur leurs besoins, qui auraient dû figurer dans le plan eau.

- La seconde question relève de la répartition des redevances perçues par les agences de l'eau.

Aux termes de l'article 9 de la directive-cadre sur l'eau de 2000, les États membres « tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, [...] conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur ».

Or, 81 % des redevances portant sur l'eau concernent des redevances pollution. Dans cet ensemble 87 % sont à la charge des ménages, sachant que les usages domestiques ne consomment que 20 % de l'eau. Les utilisateurs économiques de l'eau ou les producteurs de produits phytosanitaires, qui sont très largement responsables de la pollution de l'eau, n'en supportent qu'une part dérisoire (13 %). Le rapport de 2015 de la Cour des comptes sur les agences de l'eau demandait déjà que la taxation des pollutions d'origine agricole soit renforcée.

Si l'on en croit un rapport de juillet 2021 de la Cour des comptes européenne sur la non-application du principe « pollueur payeur », la France n'est pas un cas isolé : les ménages de l'UE paient généralement la majeure partie du coût des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et l'agriculture, qui est le secteur qui exerce la pression la plus forte sur les ressources renouvelables en eau, est également celui dont la contribution est la plus faible. Or, l'application du principe pollueur payeur tend à renforcer la dissuasion : les pouvoirs publics se privent d'un levier important pour améliorer la qualité de l'eau.

Lutter plus efficacement contre une qualité défectueuse

- S'agissant des eaux fournies à la population, les données fournies par le ministère de la santé (*La qualité de l'eau du robinet en France, synthèse 2021*, publication de décembre 2022) indiquent que 98 % de la population bénéficient d'eaux respectant de manière permanente les seuils de qualité microbiologique et 99 % s'agissant des seuils concernant les nitrates. En revanche, 83 % seulement reçoivent une eau respectant en permanence les seuils de qualité réglementaires pour les pesticides.

Cependant, la confiance que l'on peut avoir dans ces données a été récemment relativisée par deux révélations : dans deux avis de septembre 2022, l'ANSES a reconsidéré le statut de deux molécules (ESA-Métachlore et NOA-Métachlore) qui ont perdu leurs caractéristiques de « potentiellement dangereuses » et dont, en conséquence, les seuils de présence pris en compte pour calculer la qualité de l'eau ont été considérablement abaissés. Le changement d'avis a été pris sur la base d'une étude fournie par le producteur et en ne considérant que le critère de génotoxicité, ce que critiquent les scientifiques.

Par ailleurs, en avril 2023, l'Anses a reconnu avoir intégré, dans la liste des molécules recherchées, la présence d'un fongicide interdit en 2020 et en avoir retrouvé dans plus d'un échantillon sur 2 contrôlés avec un dépassement de la valeur limite dans un échantillon sur 3. Dès lors qu'on ne le cherchait pas, on ne le trouvait pas...

Dans ces conditions, la qualité de l'eau potable reste sujette à caution, au moins pour une part de la population.

- Sur les eaux de surface et souterraines, la Directive cadre sur l'eau de 2000 demandait que soient atteints, en 2015, un bon état écologique (faune et flore) et chimique (défini par des valeurs seuils de polluants) des eaux de surface et un bon état quantitatif et chimique des eaux souterraines, délai qui a été repoussé à 2027.

Or, l'état des lieux dressé en 2022 par « Eau France » (service public d'information sur l'eau et les milieux aquatiques) n'est pas bon : en 2019, 70,7 % des eaux souterraines sont en bon état chimique, les autres étant polluées essentiellement par les pesticides et les nitrates liés aux engrais azotés. Moins de la moitié des eaux de surface sont dans un bon état écologique (43,1 %) et chimique (44,7 %). Il est donc peu probable que les exigences de la directive sur le bon état des eaux soient satisfaites en 2027.

- Le Plan eau 2023 évoque l'amélioration de la qualité de l'eau, mais sans rappeler ni la situation actuelle ni les objectifs à atteindre. A part sur les captages, qui devraient tous être protégés (il semble que 80 % le soient), le Plan parle, pour l'essentiel, de « démarches », d'un souhait « d'adaptation », d'une meilleure « planification des produits phytosanitaires », d'un « soutien aux pratiques agricoles à bas niveaux d'intrants ». Les pouvoirs publics sont toujours à la recherche d'une voie qui, miraculeusement, permettrait de dépolluer l'eau sans avancer clairement vers le renoncement aux pesticides...

En réalité, dès la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), des mesures ont été définies pour appliquer les prescriptions de la directive de 2000 sur le bon état des eaux, lutter contre les pollutions et restaurer le bon fonctionnement des milieux aquatiques. Avant tout nouveau plan de mesures d'amélioration, il faudrait en dresser le bilan, savoir pourquoi celles-ci n'ont pas été efficaces et en définir de nouvelles, alors que le plan reprend des orientations vagues déjà entendues 10 fois. Rappelons que selon une étude de 2011 du Commissariat général au développement durable, les dépenses de dépollution de l'eau sont estimées entre 1 et 1,5 Mds annuellement et que le coût d'une dépollution totale des eaux dépasserait 50 Mds. La France devrait renoncer à une gestion curative de la pollution de l'eau et adopter une politique plus préventive.