DÉCEMBRE 2007

www.cpie.fr

les Cahiers de l'eau

DU RÉSEAU DES CPIE

n° 0

DOSSIER

La gestion publique de l'eau en France

Outil d'aide à l'engagement des CPIE en appui aux politiques publiques de l'eau.

LE POINT DE VUE DE...

France Nature Environnement

La direction de l'eau du ministère en charge de l'écologie

UNION NATIONALE
DES CENTRES PERMANENTS
D'INITIATIVES POUR L'ENVIRONNEMENT

L'ENGAGEMENT RESPONSABLE

les Cahiers de l'eau
DU RÉSEAU DES CPIE

Sommaire

Organisation générale de la gestion publique de l'eau 4
• Une organisation en bassins 4

Le cadre réglementaire et les outils de gestion de l'eau 5
• La directive cadre sur l'eau 5
- Une logique de résultats 6
- Principaux axes de ce texte 6
- La planification 7
- L'association du public à la décision 7
• La Loi sur l'eau et les milieux aquatiques 7
- Une réponse à un constat mitigé 8
- L'aboutissement d'un large débat 8
- Les principales évolutions issues de la LEMA 8
• La gestion à l'échelle des bassins 10
- Le SDAGE, un outil de gestion de l'eau à l'échelle du bassin 10
• Des outils de gestion globale 11
- Les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau 11
- Le contrat de rivière et le contrat restauration entretien 12

Entretien avec C. Renard, France Nature Environnement 13

Les acteurs de la gestion publique de l'eau au niveau national 15
• Le CNE 15
• Le Corpen 16
• L'ONEMA 16

Les acteurs de la gestion publique de l'eau à l'échelle des bassins 17
• Les agences de l'eau 17
• Les collectivités territoriales 18
• La police de l'eau 19

Entretien avec D. Goislot, MEDAD, Direction de l'eau 20

les Cahiers de l'eau
DU RÉSEAU DES CPIE

Éditorial

De l'eau, des territoires et des CPIE ...

Il n'échappera pas à l'observateur attentif du réseau de CPIE que l'eau y constitue un élément identitaire fort. L'eau agit sur les CPIE comme elle le fait sur les territoires. Elle les structure, elle les façonne et dans un grand nombre de cas, elle les désigne.

Patrimoine commun par excellence, l'eau a toujours été et restera encore longtemps au coeur des enjeux des territoires et du développement des sociétés.

Nos territoires ont un extraordinaire potentiel en matière de ressource en eau, de diversité des milieux et des usages. Pour autant, il est essentiel de considérer les nombreux cas de pollution de la ressource, les conséquences des dégradations morphologiques ou encore l'appauvrissement de la biodiversité aquatique.

Aussi, il convient de reconnaître que **la gestion durable et équilibrée de l'eau constitue une donnée majeure du développement local**.

L'attention et toutes les compétences de notre réseau peuvent être mobilisées pour faire des **CPIE des acteurs essentiels du développement d'une culture locale de l'eau**. Ils contribueront ainsi à faire que l'eau soit considérée tout à la fois comme une ressource et comme un milieu de vie qu'il faut absolument préserver tant en quantité qu'en qualité et en diversité.

À ce titre, l'année 2008 sera essentielle car elle va donner lieu à la seconde consultation du public dans le cadre du programme de révision des SDAGE. Après avoir été consultés sur les enjeux à l'échelle des bassins, les populations et les acteurs de l'eau vont à présent s'exprimer sur les propositions de SDAGE révisés. J'invite évidemment les CPIE à se mobiliser pour contribuer, avec leurs partenaires, à cette phase participative, gage de la coconstruction de cet outil de politique publique.

À cette fin et pour vous permettre de vous engager localement dans l'appui des politiques publiques de l'eau, il nous a semblé pertinent de vous proposer, avec le présent document, une information condensée relative à la gestion publique de l'eau en France. Vous y trouverez des éléments de compréhension du cadre réglementaire en vigueur et une présentation des principaux acteurs publics de l'eau. Je souhaite vivement qu'il contribuent à votre engagement local dans la préservation de ce précieux patrimoine.

Ce document a été réalisé avec le soutien financier du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Je l'en remercie et espère qu'il inaugurera une période de contributions actives entre le réseau des CPIE et les acteurs publics de l'eau au bénéfice des territoires et des Hommes qui les vivent.

Bertrand de Sartiges,
Hydrogéologue - expert
Administrateur de l'Union nationale des CPIE
Chargé de la thématique « eau »
Responsable de la Commission des labels

La gestion publique de l'eau en France

Organisation générale de la gestion publique de l'eau

L'organisation de la politique de l'eau en France est structurée de manière à apporter des réponses juridiques, organisationnelles et techniques aux principaux enjeux de gestion de cette ressource.

Les grandes lignes auparavant fixées étaient notamment :

- D'améliorer l'hygiène et la santé des populations et prévenir les grandes maladies, tant dans les collectivités villageoises que, de façon urgente, dans les grandes agglomérations, et surtout leurs extensions périurbaines, où doivent être organisés des services d'adduction d'eau potable et de traitement des eaux usées adaptés aux besoins en quantité comme en qualité,
- D'assurer la production agro-alimentaire par l'assainissement des terres et l'irrigation appropriée, et développer l'aquaculture,
- De permettre le développement de l'industrie, la production énergétique et, dans certains secteurs, la pratique des loisirs et du tourisme ainsi que des transports fluviaux, notamment par des aménagements intégrés à vocation polyvalente,
- De lutter contre l'érosion, soutenir les étiages, prévenir les catastrophes naturelles et les risques tels que les inondations ou la sécheresse,

Les dernières évolutions du contexte politique et réglementaire renforcent la préservation écologique et biologique des eaux et reconnaissent la nécessaire gestion durable des milieux aquatiques. Il est notamment question de prévenir les pollutions permanentes, diffuses ou accidentelles, et préserver les équilibres et les écosystèmes aquatiques.

Afin de permettre une gestion globale de l'eau, l'organisation des acteurs de l'eau s'est structurée à l'échelle de grands ensembles hydrographiques.

Cette organisation est appuyée de moyens financiers et humains considérables.

Une organisation en bassins

La gestion des ressources en eaux de surface et souterraines repose sur six grands principes :

- La prise en compte de la réalité géographique des grands bassins versants car "l'eau ne connaît pas les frontières administratives" ;
- Une approche intégrée visant à la satisfaction de tous les différents usages dans le respect des écosystèmes aquatiques ;
- L'organisation du partenariat et la coordination des interventions des Pouvoirs Publics et des aménageurs : c'est le rôle des septs Comités de bassin et des Préfets coordonnateurs de bassin; c'est l'objectif des Schémas Directeurs et des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE et SAGE) ;
- La mobilisation de ressources financières spécifiques, car "l'eau doit payer l'eau" dont les utilisateurs-pollueurs doivent être les payeurs; c'est la vocation des six Agences de l'Eau ;
- Une planification pluriannuelle qui définit les investissements prioritaires dans le cadre de programmes des Agences de l'Eau, de Schémas d'aménagement et de gestion des eaux et de contrats de rivière ;
- Le respect des compétences de chaque maître d'ouvrage public ou privés chacun pour ce qui le concerne dans le cadre collectif fixé par la Loi.

La gestion cohérente de l'eau a été organisée à l'échelle de bassins identifiés autour des grands cours d'eau et de leurs affluents de manière à couvrir l'ensemble du territoire et à respecter le fonctionnement des bassins versants

- Bassin de l'Adour et de la Garonne,
- Bassin de l'Artois et de la Picardie,
- Bassin de la Loire et de la Bretagne,
- Bassin du Rhin et de la Meuse,
- Bassin du Rhône, de la Méditerranée et un bassin Corse,
- Bassin de la Seine et de Normandie.

Chaque bassin est piloté par un comité de bassin. Considérée comme le « parlement de l'eau », cette assemblée regroupe les différents acteurs, publics ou privés, agissant dans le- domaine de l'eau. Son objet est de débattre et de définir de façon concertée les grands axes de la politique de gestion de la ressource en eau et de protection des milieux naturels aquatiques, à l'échelle de grand bassin versant hydrographique.

Le comité de bassin :
- élabore et adopte, après avis des Conseils Régionaux et Généraux, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) qui fixe pour chaque bassin, ou groupement de bassins, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de l'eau en quantité et qualité.
- est consulté sur les taux et les assiettes des redevances perçues sur les prélèvements et les rejets par l'Agence de l'Eau, instituée dans le bassin, ainsi que sur les priorités des programmes quinquennaux d'intervention de celle-ci et les modalités des aides de l'Agence aux investissements et au bon fonctionnement des ouvrages publics et privés d'épuration des eaux.

Le cadre réglementaire et les outils de gestion de l'eau

La directive cadre sur l'eau

La lutte contre la pollution de l'eau est la plus ancienne des politiques environnementales de l Europe. Après avoir mis en place plus de 30 directives ou règlements successifs concernant l eau douce ou l eau de mer depuis 1975, l Europe a décidé de réexaminer en profondeur la politique communautaire de l eau, devenue peu lisible, complexe et insuffisante pour atteindre un bon niveau de qualité pour les eaux européennes.

Adoptée le 23 octobre 2000 par le Conseil et par le Parlement européen, la directive cadre sur l'eau est née d'un souci de simplification et de cohérence entre les Etats-membres. La DCE se veut être un outil législatif transparent, efficace et cohérent pour la gestion des eaux qui fixe des objectifs, des calendriers et des méthodes de travail communs pour les 25 Etats membres. En France, elle confirme le système de gestion par grands bassins consacré par les lois sur l'eau de 1964 et de 1992 et le renforce dans ses principes de gestion hydrographique.

Cette directive se caractérise essentiellement par :• La place centrale donnée à la protection des écosystèmes ;
- L'intégration d'une politique de résultat (arrêt des dégradations et bon état des eaux et des milieux aquatiques à atteindre d'ici 2015) ;
- L'association de tous les acteurs dans les processus de caractérisation des états, l'information et la consultation du public ;
- Une logique de transparence sur les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau et de la réparation des dommages à l'environnement.

La DCE fixe donc des objectifs ambitieux pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles (eaux douces et eaux côtières) et pour les eaux souterraines. La mise en application de cette directive entraînera à terme l'abrogation de plusieurs autres directives. À noter que celles relatives à la potabilité des eaux distribuées, aux eaux de baignade, aux eaux résiduaires urbaines et aux nitrates d'origine agricole restent en vigueur.

On entend par « bon état » :
- pour les eaux de surface, un bon état écologique et un bon état chimique des eaux
- pour les eaux souterraines, un bon état quantitatif et un bon état chimique.

Une logique de résultats : le bon état des eaux en 2015

La directive cadre donne la priorité à la protection de l'environnement, en demandant de veiller à la nondégradation de la qualité des eaux et d'atteindre d'ici 2015 un bon état général tant pour les eaux souterraines que pour les eaux superficielles, y compris les eaux côtières.

Il est demandé d'améliorer la qualité chimique des eaux en inversant, là où c'est nécessaire, la tendance à la dégradation de la qualité des eaux souterraines, et, pour les eaux superficielles, en réduisant progressivement les rejets de substances "prioritaires", les rejets devant être supprimés dans 20 ans pour des substances "prioritaires dangereuses".

En application de la directive cadre, une première liste de 33 substances a été adoptée comprenant des métaux, des pesticides, des hydrocarbures, (décision n° 2455/2001/CE du 20/11/2001).

Un objectif adapté (le bon potentiel écologique) peut par ailleurs être retenu pour des masses d'eau fortement modifiées du point de vue de l'hydromorphologie, notamment en raison d'activités économiques.

Principaux axes de ce texte

Pour atteindre l'objectif du bon état des eaux d'ici 2015, la DCE a entériné quelques grands principes.

La gestion par bassin versant

Avec la directive cadre, l'Union européenne demande aux Etats membres d'identifier les districts hydrographiques, ensembles de bassins hydrographiques, en assurant la cohérence des délimitations pour les bassins internationaux. En France, les bassins instaurés par la loi de 1964 correspondent aux districts demandés par la directive.

Une analyse économique

La directive demande de faire état des modalités de tarification de l'eau et de l'application du principe de récupération des coûts des services d'eau, y compris des coûts environnementaux, compte tenu de l'application du principe pollueur payeur. Les contributions des divers secteurs économiques sont à identifier, en distinguant au moins les ménages, l'industrie et l'agriculture. La directive fait de la tarification de l'eau une mesure à mettre en oeuvre pour la réalisation de ses objectifs environnementaux.

Planification et programmation

La directive fixe une progression dans la connaissance de l'état de la ressource et la mise en place d'un plan d'action pour atteindre les objectifs fixés pour 2015.

La consultation du public

La directive demande d'assurer une participation active des acteurs de l'eau et du public à l'élaboration du plan de gestion, en prévoyant en particulier des consultations du public sur le programme de travail, sur l'identification des questions principales qui se posent pour la gestion de l'eau dans le district et enfin, sur le projet de plan de gestion. Avec la publication des données techniques et économiques sur les usages de l'eau, la directive veut ainsi renforcer la transparence de la politique de l'eau.

La transposition en droit français

La directive reconduit au plan européen les principes de gestion par grand bassin hydrographique, de gestion équilibrée et de planification définis par les lois de 1964 et de 1992. Les six bassins actuels constituent donc l'échelon de mise en oeuvre de la directive. Les comités de bassin de métropole et des départements d'outre-mer sont chargés de la définition des objectifs environnementaux dans le cadre de la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et réalisent, à cette fin, les consultations nécessaires. Le préfet coordinateur de bassin aura à adopter le programme de mesures nécessaires à la réalisation de ces objectifs environnementaux.
Les procédures de consultation du public sont organisées à l'échelon des grands bassins hydrographiques.

La planification

La directive impose un calendrier de progression dans la connaissance de l'état des masses d'eau et des mesures proposées pour leur bonne gestion.

Des états des lieux devaient être réalisés pour la fin de l'année 2004 dans les districts afin de rendre compte des usages de l'eau et de leurs impacts sur l'état des eaux. Il était ainsi question d'identifier les masses d'eau où les objectifs environnementaux de la directive risquent de ne pas être réalisés en 2015. À cette même échéance, la directive demande également d'établir un registre des zones protégées afin d'identifier l'ensemble des zones faisant l'objet de protections spéciales (captages d'eau potable, secteurs d'eau de baignade, conservation des habitats, ...).

La « masse d'eau » est un nouvel outil d'évaluation. La directive cadre sur l'eau identifie des « masses d'eau » qui correspondent à des unités hydrographiques constituées d'un même type de milieu : rivière de plaine, torrent de montagne, nappe alluviale, côte sableuse... C'est à l'échelle de ces masses d'eau que l'on appréciera la possibilité d'atteindre ou non les objectifs de la directive. L'unité de gestion reste le bassin versant.

L'association du public à la décision

Influencée par la convention d'Aarhus qui renforce l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, la DCE prévoit dans son article 14 que « les Etats membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs : un calendrier et un programme de travail […], une synthèse provisoire des questions importantes […], un projet de plan de gestion de district hydrographique… "

De fait, une des innovations majeures de la directive cadre sur l'eau est la participation de tous les acteurs et du public comme clé du succès de l'atteinte des objectifs environnementaux en 2015.

Pour cela, tout au long du processus d'élaboration du SDAGE, les comités de bassin organisent des concertations régulières et des consultations avec les acteurs de l'eau ou le public.

La directive met l'accent sur l'information, la consultation et la participation du public comme condition du succès de l'atteinte des objectifs environnementaux.

En France deux consultations sont programmées :
- La première a eu lieu du 2 mai au 2 novembre 2005 sur « les questions importantes, planning et programme de travail de révision du SDAGE1 ». Les résultats ont été publiés par les agences de l'eau.
- La seconde aura lieu du 15 avril au 15 octobre 2008 sur le projet de SDAGE et le programme de mesures.

Par ailleurs, l'ensemble des conseils généraux, régionaux, les établissements publics territoriaux de bassin et les chambres sont consultés, à deux reprises lors de l'élaboration du SDAGE.

À noter que la participation et la consultation des acteurs de l'eau s'organisent tout au long du processus de la DCE puisque les comités de bassin associent régulièrement les acteurs de l'eau au sein des commissions géographiques ou thématiques des bassins.

Les acteurs de l'eau peuvent donc activement participer à la révision du SDAGE et l'élaboration du programme de mesures :
- Par l'intermédiaire de leurs représentants au comité de bassin.
- Au cours des réunions des commissions géographiques et thématiques du bassin qui se réunissent deux fois par an environ.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)

La loi n°2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques a été promulguée le 30 décembre 2006 (J.O. du 31/12/2006).

Cette loi a deux objectifs fondamentaux :

- Donner les outils à l'administration, aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'eau en général pour reconquérir la qualité des eaux et atteindre en 2015 les objectifs de bon état écologique fixés par la directive cadre européenne (DCE) du 22 décembre 2000, transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004 et retrouver une meilleure adéquation entre ressources en eau et besoins dans une perspective de développement durable des activités économiques utilisatrices d'eau et en favorisant le dialogue au plus près du terrain ;
- Donner aux collectivités territoriales les moyens d'adapter les services publics d'eau potable et d'assainissement aux nouveaux enjeux en terme de transparence vis-à-vis des usagers, de solidarité en faveur des plus démunis et d'efficacité environnementale.

Parallèlement, cette loi permet d'atteindre d'autres objectifs, et notamment, moderniser l'organisation des structures de la pêche en eau douce.

Une réponse à un constat mitigé

Au moment de la transposition de la directive cadre sur l'eau dans le droit national, les services du ministère en charge de l'écologie devaient tenir compte du constat de l'efficacité mitigée des politiques publiques antérieures avec notamment :

- Des incertitudes importantes sur le respect de l'objectif de bon état des eaux d'ici 2015.
- Le retard dans le traitement des eaux résiduaires urbaines.
- Des phénomènes diffus mal maîtrisés (pollutions, prélèvements).
- Des phénomènes extrêmes plus fréquents et plus marqués : inondations, sécheresse.
- Un manque de transparence du service public de l'eau et de l'assainissement.
- L'inconstitutionnalité de la loi de 1964 (redevances).
- L'obsolescence de l'organisation de la pêche.

Ce constat venait en complément de l'idée d'une révision de la politique publique de l'eau émise dès 1998 par D. Voynet, alors ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement.

L'aboutissement d'un large débat conduit en 2003 et 2004

Cette révision a été conduite sur la base d'un débat national proposé aux acteurs de l'eau et au grand public entre 2003 et 2004. L'objectif de ce débat était de croiser la vision des « acteurs de l'eau » avec celle du grand public pour proposer une réforme complète abordant l'ensemble des aspects et comportant des mesures législatives, organisationnelles, réglementaires ou financières.

Cette phase préparatoire a donc conduit le gouvernement à proposer un texte ayant pour objectifs de :

- Se donner les outils pour atteindre les objectifs de la directive cadre.
- Améliorer le service public de l'eau et de l'assainissement: accès à l'eau et transparence.
- Moderniser l'organisation de la pêche en eau douce.

Les principales évolutions issues de la LEMA

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques apporte des changements notables dans la gestion publique de l'eau tant sur le plan institutionnel que financier.

Une première en droit français

La LEMA présente une avancée en matière de droit puisqu'elle inaugure la prise en compte du changement climatique dans la gestion des ressources en eau.

La lutte contre les pollutions diffuses

Faiblesse du bilan engagé quelques années auparavant, les pollutions diffuses sont gérées notamment par des mesures spécifiques notamment dans les secteurs sensibles (zones d'alimentation des captages, zones humides d'intérêt particulier, zones d'érosion diffuse). Elle donne les moyens réglementaires de tracer l'utilisation des produits biocides et phytosanitaires tout en instaurant le contrôle des pulvérisateurs utilisés pour l'application de ces produits. La taxe globale d'activités polluantes est transformée en redevance intégrant l'écotoxicité des produits.

Renforcement de la police de l'eau

La LEMA prévoit d'unir les législations relatives à la pêche et à l'eau de manière à les traiter comme un corpus réglementaire unique. Un régime de transaction est institué pour les infractions à la police de l'eau sous le contrôle du Procureur de la République.

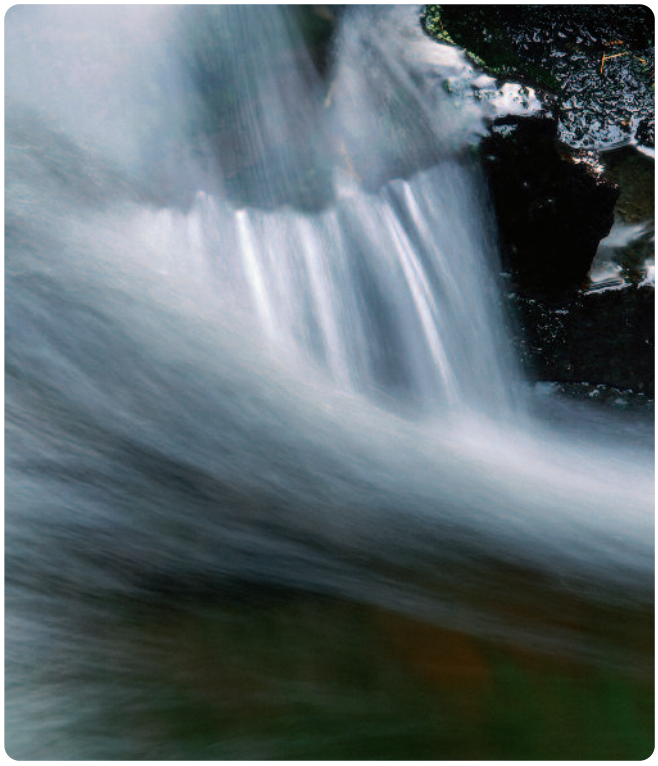
Une réorganisation institutionnelle

La LEMA conforte et légitime les comités de bassin à approuver les programmes d'intervention des agences de l'eau et les taux de redevance. Le conseil supérieur de la pêche (CSP) est transformé en Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Il doit apporter un appui technique aux services de l'Etat et qu'aux agences de l'eau.

La reconquête de la qualité écologique des cours d'eau

La loi considère que le bon état écologique des eaux suppose que les milieux écologiques soit entretenus par des techniques douces et que la continuité écologique soit assurée. Ainsi la loi prévoit notamment :

- Un débit minimum imposé aux ouvrages hydrauliques adapté aux besoins écologiques
- Des outils juridiques pour protéger les frayères
- Une gestion collective des prélèvements pour l'irrigation avec une prise en charge des quotas d'eau
- Un assouplissement des règles de composition des commissions locales de l'eau et un renforcement de la portée juridique des SAGE.



Agences de l'eau

La LEMA modifie pour l'essentiel les modalités de gestion financières des redevances par les agences :

- Elles financeront à hauteur de 14 Milliards d'euros pour les 6 prochaines années des actions liées au milieu et aux usages. Au moins un milliard d'euros sera consacré à la solidarité envers les communes rurales.
- Les redevances sont modulées en fonction des enjeux et des investissements.
- La taxe piscicole est remplacée par une redevance pour la protection du milieu aquatique payée par les pêcheurs.
- Les schémas d'Aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont opposables au tiers.

Assainissement

Il est créé un fonds de garantie chargé d'indemniser les dommages causés par l'épandage des boues d'épuration urbaines.

- Les communes peuvent instaurer une taxe sur les surfaces imperméabilisées pour permettre de financer les travaux en matière d'assainissement pluvial.
- Un crédit d'impôt est créé pour les équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales.
- Les particuliers doivent effectuer un entretien régulier de leur installation d'assainissement non collectif et les communes doivent assurer le contrôle des installations.
- Les communes qui le souhaitent peuvent construire, rénover et entretenir les installations des particuliers qui le demandent.

La gestion quantitative

En matière de gestion quantitative, la LEMA prévoit que :

- La répartition des volumes d'eau d'irrigation est confiée à un organisme unique dans les périmètres à déficit structurel.
- La modification de certaines pratiques agricoles peut être rendue obligatoire dans des zones de sauvegardes quantitatives.

Lorsqu'un ouvrage hydraulique présente des risques pour la sécurité publique, une étude de dangers doit être faite.

Préservation et restauration de la qualité des eaux.

Les distributeurs de produits antiparasitaires doivent tenir un registre sur les quantités mises sur le marché.

- Les matériels de pulvérisation des produits antiparasitaires sont soumis à un contrôle périodique obligatoire.
- La modification de certaines pratiques agricoles peut être rendue obligatoire en amont des prises de captage et de certaines zones à protéger.

Qualité des eaux marines et littorales

Les communes doivent fixer la durée de la saison balnéaire, recenser leurs eaux de baignade et les sources possibles de leur pollution et assurer l'information régulière du public.

- Le juge peut confisquer les navires en infraction avec la réglementation de la pêche.
- Les sanctions liées à la pêche illicite dans les terres australes sont aggravées.
- Les navires de plaisance et les établissements flottants recevant du public doivent être équipés d'installations de récupération ou de traitement des eaux de toilette.

Des moyens pour les maires

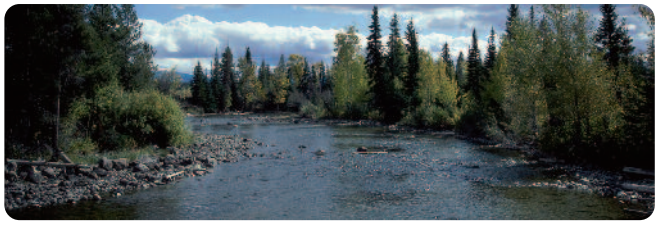
La loi donne de nouveaux outils aux maires afin de leur permettre une gestion transparente des services publics de l'eau et de l'assainissement. Elle permet notamment :

- D'accroître les compétences des communes en matière de contrôle et de réhabilitation des dispositifs d'assainissement non collectif ou des raccordements aux réseaux.
- D'améliorer la transparence de la gestion des services d'eau et d'assainissement et faciliter l'accès à l'eau et à l'assainissement de tous les usagers.
- De créer un fonds de garantie visant à couvrir les dommages imprévisibles pour les terres agricoles liés à l'épandage de boues d'épuration.
- De donner aux communes les moyens d'améliorer la maîtrise des eaux de ruissellement par la possibilité d'instituer une taxe locale spécifique.
- D'instaurer un crédit d'impôt pour la récupération des eaux de pluie.

Prix de l'eau

Pour les abonnés domestiques, les cautions solidaires et les dépôts de garantie sont interdits. Le remboursement des dépôts de garantie interviendra dans les 3 ans.

- Le principe est que la tarification doit tenir compte du volume d'eau consommé mais les tarifications progressives ou dégressives sont rendues possibles.
- Dans les communes à forte variation saisonnière de population, la tarification peut varier au cours de l'année.
- La part fixe du prix de l'eau sera encadrée selon des modalités fixées par arrêté.
- Le financement et la transparence des services publics de l'eau et de l'assainissement sont améliorés. Une instance nationale consultative sur les services d'eau et d'assainissement est créée au sein du comité national de l'eau.
- Il est mis fin à la fourniture gratuite d'eau à des administrations ou des bâtiments publics (exception pour la lutte contre les incendies).



La préservation des milieux aquatiques

Avant 2014, les installations hydrauliques devront préserver les poissons migrateurs et respecter un débit réservé de 10% du débit moyen.

- Des obligations de respect de la continuité écologique sont imposées aux ouvrages sur certains cours d'eau.
- Des tranches d'eau peuvent être réservées dans les ouvrages pour le maintien des équilibres écologiques et la satisfaction des usages prioritaires (eau potable, ...).
- Les riverains ont l'obligation d'entretenir régulièrement les cours d'eau sans travaux néfastes pour les écosystèmes aquatiques. Les collectivités locales ont la capacité de s'y substituer par le biais d'opération groupée par tronçons de cours d'eau.
- La délimitation des eaux libres et des eaux closes sera prise en tenant compte des conditions de circulation des poissons.
- La définition et l'identification des frayères se font par décrets. Leur destruction est qualifiée de délit.
- La vente et l'achat de poissons braconnés sont punis d'amendes d'autant qu'il s'agit d'espèces protégées.
- L'accès des piétons aux berges des cours d'eau domaniaux est facilité.
- La réglementation du stationnement ou de l'abandon des péniches sur le domaine public fluvial est renforcée.

La gestion à l'échelle des bassins

Le SDAGE, un outil de gestion de l'eau à l'échelle du bassin

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a instauré le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Le SDAGE fixe, pour chaque bassin hydrographique, les grandes orientations d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général et dans le respect de la loi sur l'eau. Dans chaque bassin, le préfet coordonnateur de bassin approuve les SDAGE sur proposition des comités de bassin. Après 4 années de travaux en concertation avec les acteurs de l'eau, les comités de bassin ont adopté les premiers SDAGE en 1996. Les SDAGE sont également des instruments juridiques ; par leur approbation par l'autorité administrative, l'Etat s'engage à ce que ces documents, résultant de la négociation entre les différents partenaires de la gestion de l'eau, soient respectés.

Toutefois, ces schémas ne créent pas euxmêmes de nouvelles règles ; ils s'appuient sur l'arsenal juridique en mettant l'accent sur les priorités à traiter. Leur principale caractéristique juridique est d'être opposable à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics.

Cependant, toutes les décisions administratives ne sont pas concernées au même niveau par les mesures des SDAGE ; les rapports les plus étroits concernent les décisions administratives dans le domaine de l'eau qui doivent être compatibles (ou rendus compatibles) avec les orientations et les dispositions des SDAGE, c'est-à-dire ne pas être en contradiction avec elles.

Le SDAGE comprend :

- un état de la connaissance et des lieux,
- un diagnostic formulé à partir de cet état des lieux,
- la définition d'objectifs prioritaires (dits vitaux) assignés au bassin pour rétablir la situation,
- des préconisations générales intéressant tous les domaines de la gestion de l'eau et des préconisations locales pour atteindre ces objectifs prioritaires.

Le SDAGE est mis à disposition du public et son suivi est assuré par les servies de l'agence de l'eau du bassin à l'aide de tableaux de bord. Avec la mise en place de la DCE, les SDAGE sont en cours de révision. Les SDAGE révisés devront être adoptés en 2009 pour une mise en place sur la période 2010-2015 et visent le bon état des eaux à cette échéance.

En fixant un objectif de « bon état » au sens global, la DCE consacre le rôle central des milieux naturels dans la gestion de l'eau. À ce titre, la notion de « bon état » correspond d'abord à des milieux dont les peuplements vivants sont diversifiés et équilibrés. Le « bon état » correspond aussi à une qualité de milieux aquatiques permettant la plus large panoplie d'usages : eau potable, irrigation, usages économiques, pêche, intérêt naturaliste...
En outre, alors que jusqu'ici les objectifs de qualité fixés en France ne concernaient que les cours d'eau, la directive concerne tous les milieux aquatiques : cours d'eau, estuaires, lacs, eaux souterraines, eaux côtières...Le travail d'état des lieux des eaux sur le territoire national entrepris en 2004 a abouti à la classification des eaux suivante à l'horizon 2015 :

- Les secteurs dits fortement modifiés ou artificiels où une adaptation des objectifs de bon état est possible. On parle alors de bon « potentiel ».
- Les secteurs où le bon état sera très vraisemblablement respecté en poursuivant les politiques déjà engagées (indication « respect » dans les cartes et graphiques).
- Les secteurs pour lesquels des mesures complémentaires, un délai supplémentaire ou une dérogation d'objectif devront probablement être mis en oeuvre (indication « délai/actions » dans les cartes et graphiques).
- Les secteurs où les données sont insuffisantes pour statuer (indication « doute » dans les cartes et graphiques).

Des outils de gestion locale

Bien que coordonnée à l'échelle des districts hydrographiques, la gestion de l'eau est adaptée aux caractéristiques locales qu'elles soient biophysiques, socio-économiques ou encore politiques. Des outils ont été adaptés à cette échelle de gestion.

Les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE)

Un SAGE est un document de planification élaboré de manière collective, pour un périmètre hydrographique cohérent. Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. Il doit être compatible avec le SDAGE. Le périmètre et le délai dans lequel il est élaboré sont déterminés par le SDAGE ; à défaut, ils sont arrêtés par le ou les préfets, le cas échéant sur proposition des collectivités territoriales intéressées.

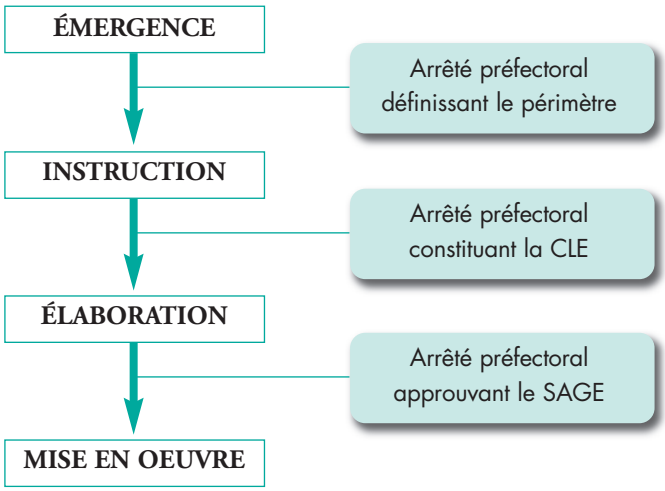
Le SAGE est établi par une **Commission Locale de l'Eau (CLE)** représentant les divers acteurs du territoire, nouvellement soumis à enquête publique et est approuvé par le préfet du territoire concerné.

Au 21 décembre 2007 :
- 39 SAGE sont mis en oeuvre
- 82 SAGE sont en phase d'élaboration
- 10 SAGE sont en cours d'instruction
- 12 SAGE sont en phase d'émergence

Pour plus d'informations :
http://www.gesteau.eaufrance.fr

Il est doté d'une portée juridique : le règlement et ses documents cartographiques sont opposables aux tiers et les décisions dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau. Les documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme et carte communale) doivent être compatibles avec les objectifs de protection définis par le SAGE. Le schéma départemental des carrières doit être compatible avec les dispositions du SAGE.

Schéma d'élaboration d'un SAGE



Le contrat de rivière et le contrat restauration entretien

Développées par les agences et souvent relayés par les collectivités territoriales, ces approches seront adoptées pour résoudre des problèmes liés à des perturbations du milieu physique entraînant des dysfonctionnements écologiques, des problèmes de pollution, d'assainissement, de protection localisée des lieux habités contre les crues, de restauration, et d'entretien du réseau hydrographique, de mise en valeur des paysages. La réflexion préalable doit être menée au niveau d'un périmètre géographique cohérent (bassin versant ou sous-bassin versant sur des surfaces allant couramment de 2.000 à 3.000 km2). Les actions peuvent ensuite être réalisées sur tout ou partie du réseau hydrographique.

Ils comportent 3 phases :

• L'étude préalable
L'étude préalable doit ainsi permettre de dresser un inventaire de l'état des lieux des cours d'eau, d'établir un diagnostic sur le fonctionnement des milieux, de déterminer par le biais d'une large concertation avec les différents partenaires (usagers, riverains, associations, etc.) quels sont les enjeux de gestion et quels sont les objectifs à atteindre par secteur. La validation de cette réflexion préalable débouche ensuite sur un arrêté préfectoral déclarant les travaux de restauration et/ou d'entretien d'intérêt général (DIG).

• La phase de travaux
La phase de travaux, qui se déroule sur 5 ans, peut alors commencer. Ils sont réalisés sous la coordination du technicien de rivière qui s'appuient sur le cahier des charges des travaux d'entretien élaboré à l'issue de l'étude préalable qui définit les méthodes à employer et la périodicité de l'entretien du cours d'eau et de ses affluents. Les travaux entrepris vont de l'élagage, l'abattage d'arbres et le débroussaillage, à la restauration des habitats piscicoles (caches, frayères), en passant par la lutte contre le piétinement des berges par les bovins, la réhabilitation des annexes hydrauliques ou encore la restauration de la continuité écologique (eau, espèces).

• La phase d'évaluation
À l'issue des 5 ans, le maître d'ouvrage réalise un bilan global, en faisant une synthèse des bilans annuels et fait une évaluation en comparant l'état effectivement atteint, avec celui qu'il était prévu d'atteindre dans le schéma directeur, en faisant référence à l'état des lieux de départ.

À noter que le principe des contrats de rivière peut être décliné en « contrat de canal ».

LE POINT DE VUE DE ...

La politique de gestion publique de l'eau vue par France Nature Environnement

Entretien avec Cyrille Renard, France Nature Environnement

Union nationale des CPIE : Les associations adhérentes à France Nature Environnement sont très engagées sur la thématique de l'eau. Comment s'organisent les liens entre votre réseau et les pouvoirs publics ?

C. Renard : Effectivement, à tous les échelons de son organisation FNE tente d'assurer une large participation à la décision publique en matière de gestion des eaux. Notre réseau a organisé un pôle « eau » au niveau national, avec des représentants et des salariés compétents, qui nous permet de rester en veille permanente sur le plan réglementaire, technique et institutionnel.
À l'échelon des bassins, des représentants siègent dans les comités de bassin et les conseils d'administration des agences. Au niveau local, les associations membres sont très souvent présentes dans les comités locaux (CLE, syndicats de rivière, de bassin) et ce, dès les phases d'émergence et d'instruction de SAGE notamment.
Quel que soit le niveau (local ou fédératif), nous essayons, à chaque fois que cela est possible, d'échanger avec les partenaires et notamment en amont des procédures lorsqu'il nous semble important d'apporter des aménagements, de proposer des alternatives.
En fait, au-delà des compétences des personnes, nous développons depuis plus de vingt ans une véritable culture de l'eau dans notre réseau afin que ce thème soit toujours l'un de ceux qui restent au coeur de notre engagement.

Union nationale des CPIE : quelle est votre posture et quels sont vos champs d'intervention dans ces instances ?

C. Renard : Au niveau local, durant les phases préalables à la mise en place des instances de gestion de l'eau et ensuite durant leur fonctionnement, nous nous efforçons de défendre la préservation de la ressource et des milieux aquatiques. Nous constituons le « 4e homme » en complément des élus locaux, des administrations et des représentants du monde socio-économique. Ce n'est pas toujours une position simple, il faut toujours argumenter de la légitimité et de la pertinence de notre présence.

Union nationale des CPIE : quelle est votre analyse des politiques publiques actuelles de l'eau ?

C. Renard : Avec les dernières évolutions réglementaires (DCE, LEMA) on peut dire qu' « on recule moins vite qu'avant ». C'est un peu ironique, mais cela traduit bien l'idée que nous reconnaissons quelques évolutions intéressantes sans qu'elles puissent malheureusement corriger très rapidement les erreurs du passé en matière de gestion publique de l'eau. Le système global reste le même, avec les mêmes faiblesses.

Union nationale des CPIE : quelles sont justement, selon vous, les plus grandes difficultés à traiter ?
C. Renard : Sur le plan technique, outre les pollutions accidentelles et ponctuelles, nous constatons qu'un grand nombre de pratiques agricoles continuent à dégrader globalement la ressource. Elles sont d'autant plus délicates à traiter qu'elles se produisent à l'échelle de bassins versants, ont un caractère chronique et diffus et rendent d'autant plus difficile l'application du principe pollueur payeur alors que l'on connaît les excès structurels des pratiques de fertilisation par exemple ou encore la dangerosité des modes actuels d'utilisation des pesticides.
Sur le plan politique, en lien avec le point précédent, nous continuons à dénoncer le déséquilibre des rapports de force au

sein des instances de décision. La répartition des sièges et la surreprésentation de la profession agricole ne permet pas un débat et une prise de décision qui intègrent tous les éléments nécessaires à une gestion durable et viable de la ressource en eau.

Union nationale des CPIE : Sur ce dernier point, la DCE ne contribue-t-elle pas à renforcer le volet démocratique de la gestion des eaux via la révision des SDAGE ?

C. Renard : Dans la procédure globale oui. Cependant, il nous semble que les consultations ne doivent pas être considérées comme des fins mais doivent rester des moyens. Or, si l'on s'en tient aux résultats de la consultation de 2005, ces moyens sont peut-être inadaptés ou tout au moins, leurs résultats sont trop peu intégrés à la révision du SDAGE. Pour la consultation 2008, nous ne serons des relais des questionnaires que si ces derniers permettent de mieux exprimer la réalité des préoccupations de nos concitoyens et conduisent à rééquilibrer les rapports de forces dans les instances publiques pour une meilleure prise en compte de l'axe environnemental du schéma et des politiques des agences.

Union nationale des CPIE : Les nouveaux outils de gestion de l'eau (LEMA, ONEMA, …) ne répondent-ils pas également à ces difficultés ?

C. Renard : Il y a des points intéressants dans toutes ces innovations réglementaires et institutionnelles.
Nous relevons notamment les pistes ouvertes par la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Je pense, par exemple, à la taxation sur la pollution par les nitrates. Nous constatons toutefois que malgré de bonnes idées, l'insuffisance des moyens risque de ne pas permettre la mise en application de toutes les propositions de ces nouveaux outils. Il n'y a qu'à regarder le problème morphologique des cours d'eau.
Bien que ce point soit à présent largement évoqué dans les textes, la remise en état des dégradations morphologiques demandera beaucoup plus de moyens que ceux qui sont annoncés et nécessite en outre la présence de maîtres d'ouvrages, qui, pour le moment, manquent dans le panorama des acteurs de l'eau.

Sur le plan institutionnel, nous saluons le renforcement des agences de l'eau et du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Pour ce est qui de la création de l'ONEMA, nous ne pouvons que constater qu'il était intéressant de rénover l'organisation de la gestion des milieux. Nous pensons cependant que cette création ne doit pas masquer le besoin,toujours important de créer une « 7ème agence » transversale, qui pourrait jouer un rôle de coordination entre les bassins.

Union nationale des CPIE : Face à ce constat et en complément de votre action, que devrait être selon vous, l'action associative ?

C. Renard : Par leur mode d'action, leur engagement dans le domaine environnemental, les associations bénéficient d'un capital de sérieux auprès du public. Elles peuvent s'appuyer sur ce constat pour légitimer leur action et constituer une force de proposition qui amène les politiques publiques à intégrer la protection de l'eau comme ressource et comme milieu. Il faut également construire des partenariats avec les démarches de la profession agricole qui tentent de trouver des alternatives réellement viables et réellement fondées sur le plan environnemental aux pratiques que nous dénonçons. Les associations de défense et de gestion de l'environnement peuvent contribuer à relayer et à valoriser ces initiatives.

Union nationale des CPIE : Sur le plan pratique, comment s'organise votre propre collaboration avec les organisations publiques de l'eau ?

C. Renard : Les associations membres de FNE ont des actions dans le domaine de l'éducation/sensibilisation mais elles ont tendance à être moins nombreuses qu'elles ne l'ont été. Nous organisons de plus en plus l'action autour de la restauration des cours d'eau et de la co-animation de politique publique notamment à travers notre engagement dans le dialogue territorial.
Sur le plan administratif, nous cherchons à établir des partenariats croisés avec les comités de bassin et les régions notamment. Au plan local, nos adhérents établissent des conventions avec leurs partenaires de proximité. Dès que les projets touchent des grands secteurs avec de nombreuses associations, les têtes de réseaux peuvent intervenir pour simplifier les montages.

Union nationale des CPIE : En matière de co-animation des politiques publiques et de dialogue territorial précisément, pouvez-vous préciser la posture des associations de FNE afin de nous aider à bien percevoir l'organisation en place ou à venir ?

C. Renard : Participer au dialogue est un outil essentiel pour continuer à faire valoir nos valeurs en matière de protection de l'eau et des milieux aquatiques. Nous sommes donc bien positionnés comme participants du dialogue.

Les acteurs de la gestion publique de l'eau au niveau national

La Direction de l'eau du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables définit et organise les interventions de l'Etat dans le domaine de l'eau en général, en liaison avec d'autres Ministères, compétents pour des usages particuliers de l'eau (Santé, Agriculture, Industrie, etc…).
Les sept Préfets coordonnateurs de bassin, en s'appuyant sur les délégations de Bassin (DIREN de bassin), coordonnent à l'échelle du bassin les actions des différents services de l'Etat dans le domaine de l'eau.
Les services déconcentrés de l'Etat, placés sous l'autorité des préfets, mettent en oeuvre la politique de l'Etat sous ses aspects réglementaires et techniques :
- Les DIREN, les DRIRE, au niveau régional.
- Les DDASS, DDAF, DDE, au niveau départemental.

Leurs actions étant coordonnées au niveau des Comités Techniques Régionaux de l'Eau (CTRE) à l'échelle régionale, et au sein des Missions Inter-Services de l'Eau (MISE) à l'échelle départementale (voir la rubrique « police de l'eau »).

Dans sa mission, le MEDAD s'entoure d'organes consultatifs d'appui à sa politique.

Le CNE

Le Comité national de l'eau a été créé par la loi de 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution Consulté sur toutes les questions relatives à l'eau, le comité national de l'eau donne son avis sur les textes et plans gouvernementaux et constitue l'instance des débats d'orientation préalables à la définition de la politique de l'eau.

Ses missions

L'article L.213-1 du code de l'environnement donne pour mission au CNE :

- De donner son avis sur les circonscriptions géographiques des bassins et groupements de bassins qui sont de la compétence des comités de bassin ;
- De donner son avis sur tous les projets d'aménagement et de répartition des eaux ayant un caractère national ainsi que sur les grands aménagements régionaux ;
- De donner son avis sur tout problème commun à deux ou plusieurs comités de bassin ou agences de l'eau ;
- D'une façon générale, de rassembler la documentation nécessaire et de formuler des avis sur toutes les questions faisant l'objet des chapitres Ier à VII du code de l'environnement.

Président du CNE : Jacques OUDIN, Conseiller maître à la Cour des Comptes, Vice-président du Conseil général de Vendée.
Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Direction de l'Eau, bureau de la coordination interministérielle et des affaires générales :
20 avenue de Ségur 75 302 Paris 07 sp
Fax : 01 42 19 24 99.
http://www.ecologie.gouv.fr/-Le-Comite-national-de-leau-CNE-.html

Sa composition et son fonctionnement

Le CNE est composé de cinq collèges :
- Les usagers
- Les associations
- Les collectivités territoriales
- Les représentants de l'Etat
- Les personnes compétentes et les présidents des comités de bassin.

Son président est nommé par le Premier ministre. La composition du comité national de l'eau (82 membres titulaires et autant de membres suppléants) a été complètement renouvelée pour six ans par arrêté du 3 décembre 2003.

La direction de l'eau du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, bureau de la coordination interministérielle et des affaires générales, en assure le secrétariat et le fonctionnement.

Le Corpen

Le Corpen est un lieu de concertation entre tous les acteurs concernés par la pollution des eaux. Lors de sa création en 1984, sur décision des ministres chargés de l'Environnement et de l'Agriculture, son domaine d'action était limité aux pollutions par les nitrates et les phosphates. Il a été étendu, en 1992, aux pollutions par les produits phytosanitaires.

Ses missions

Il est consulté sur les programmes engagés dans ses domaines de référence et fait des suggestions aux ministres pour les orienter, compléter ou renforcer. Le Corpen élabore ou approuve des outils servant aux agriculteurs pour modifier leurs pratiques en vue de préserver la qualité de l'eau compte tenu de leurs contraintes techniques et financières.

Le Corpen aide l'administration à mieux adapter ses actions réglementaires aux contraintes locales. Il met à la disposition des experts les éléments techniques pour les négociations internationales.

Sa composition et son fonctionnement

La composition du Corpen évolue, par décision interministérielle, en fonction de l'extension du domaine d'action du comité, ainsi que des demandes formulées par les organismes qui souhaitent en faire partie. Le comité comprend des représentants :

- Des ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement, de la santé, de l'intérieur, de l'économie, des finances et de l'industrie.
- Des élus des collectivités territoriales
- Des organisations d'usagers : consommateurs, associations de protection de l'environnement...
- Des organisations professionnelles agricoles
- Des organisations professionnelles représentant les industries d'amont et d'aval et la distribution
- Des instituts et centres techniques agricoles
- Des établissements publics de recherche
- Des agences de l'eau et autres établissements publics.
- Du COMIFER (comité français d'étude et de développement de la fertilisation raisonnée)
- Des personnalités qualifiées.

Des groupes de travail font la synthèse des connaissances scientifiques et techniques disponibles. Certains sont permanents, d'autres sont dissous une fois leur mandat terminé. Ils mobilisent à ce jour plus de 200 spécialistes sollicités en fonction des centres d'intérêt du Corpen.

Secrétariat du CORPEN (Comité d'ORientation pour des Pratiques agricoles respectueuses de l'ENvironnement)
Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Direction de l'Eau :
20 avenue de Ségur 75 302 Paris 07 sp
Fax : 01 42 19 24 99
http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=1086

L'ONEMA

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement. Il a été créé par l'article 88 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques et par son décret d'application du 25 mars 2007. L'ONEMA s'est substitué au Conseil supérieur de la pêche (CSP) depuis le 26 avril 2007.

Ses missions

Il mène et soutient au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole. Son travail est donc axé sur la connaissance écologique des milieux.

En particulier, il :

- Participe à la surveillance des milieux aquatiques, des usages et des pressions à travers la police de l'eau et de la pêche et le recueil de données.
- Organise les connaissances et les met à disposition du public, notamment par le système d'information sur l'eau (SIE).
- Conduit ou soutient des programmes de recherches qui revêtent un intérêt général.
- Produit (ou fait produire) de l'expertise et des études techniques et apporte un appui technique aux acteurs de l'eau aux niveaux national, de bassin, régional ou départemental.
- Garantit la solidarité territoriale financière entre les bassins, notamment vis-à-vis de l'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.
- Forme, sensibilise et communique sur les problématiques de l'eau.

Par ailleurs, sous l'égide du Comité national de l'eau, l'ONEMA assure le recueil et la diffusion de données sur les services publics de distribution d'eau et de l'assainissement et apporte sa contribution à l'élaboration d'indicateurs de la qualité de leur fonctionnement.

Sa composition et son fonctionnement

L'ONEMA est administré par un conseil d'administration de 32 membres :
- Dix représentants de l'Etat et de ses établissements publics.
- Les directeurs des six agences de l'eau.
- Un représentant des Offices de l'eau d'outre-mer.
- Six membres du collège des collectivités territoriales du Comité national de l'eau (CNE) représentant au moins quatre comités de bassins.
- Six membres du collège des usagers du CNE.
- Un représentant de la Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique.
- Deux représentants du personnel.

Le président du conseil d'administration et le directeur général de l'office sont nommés par arrêtés du ministre chargé de l'environnement.

Le budget de l'ONEMA comprend les contributions des agences de l'eau et les subventions versées par des personnes publiques.

Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) :
16 rue Louison Bobet
94132 Fontenay-sous-Bois
http://www.onema.fr

Les acteurs de la gestion publique de l'eau à l'échelle des bassins

Les agences de l'eau

Les agences de l'eau sont des établissements publics administratifs, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Elles sont placées sous la double tutelle des ministères chargés de l'environnement et des finances.

Leurs missions

Les agences ont pour objectifs de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans chaque bassin hydrographique telles que :
- La préservation et l'amélioration de la ressource en eau.
- La lutte contre la pollution.
- La connaissance des milieux.

Pour ce faire, elles peuvent établir et percevoir des redevances pour les prélèvements d'eau et pour la détérioration de la qualité des milieux. Elles attribuent ensuite des subventions ou des avances remboursables (aux collectivités locales, aux industriels et aux agriculteurs) pour l'exécution de travaux d'intérêt commun.

Elles sont en outre chargées de l'information des publics sur l'eau.

Leur composition et leur fonctionnement

Les agences sont administrées par un Conseil d'administration comportant :
- Un président nommé par décret.
- Des représentants des collectivités territoriales.
- Des représentants des usagers de l'eau.
- Des représentants de l'Etat.
- Un représentant du personnel de l'agence.

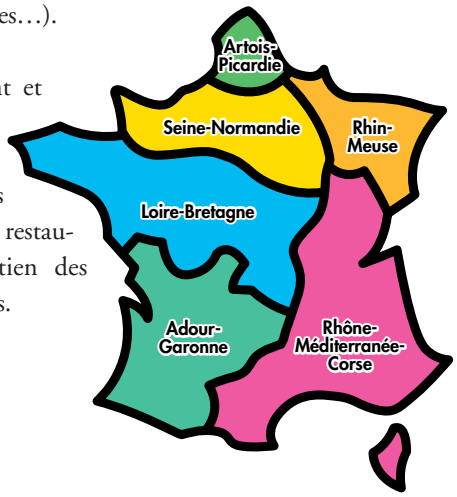
Ainsi, sur un même bassin, le comité de bassin oriente la politique à conduire en matière de gestion de l'eau. Le conseil d'administration de l'agence adopte les propositions, définit les programmes d'intervention et les budgets de fonctionnements de l'agence.

Pour répondre aux besoins locaux, les agences interviennent par secteurs géographiques qui sont des sous-bassins hydrographiques. Ces secteurs sont pilotés par des délégations régionales.

Les agences de l'eau perçoivent des redevances auprès des différents usagers de l'eau pour la pollution que ceux-ci occasionnent ou pour les prélèvements d'eau qu'ils effectuent.

Ces fonds sont ensuite redistribués sous forme d'aides financières (prêts, subventions) aux collectivités locales, aux industriels et aux agriculteurs pour la réalisation de travaux :

- De lutte contre la pollution (construction, extension ou amélioration des stations d'épuration et des réseaux de collecte des eaux usées, mise en place de procédés de production plus propres…).
- De développement et de gestion des ressources en eaux superficielles et souterraines de restauration et d'entretien des milieux aquatiques.



Adour-Garonne
90, rue du Férétra - 31078 TOULOUSE CEDEX
Tél : 05.61.36.37.38 - Fax : 05.61.36.37.28

Artois Picardie
200, rue Marceline- B.P. 818 - 59508 DOUAI CEDEX
Tél : 03.27.99.90.00 - Fax : 03.27.99.90.15

Loire-Bretagne
Avenue de Buffon - B.P. 6339 - 45063 ORLEANS CEDEX 2
Tél : 02.38.51.73.73 - Fax : 02.38.51.74.74

Rhin-Meuse
B.P. 30019 - Route de Lessy - 57161 MOULINS LES METZ CEDEX
Tél : 03.87.34.47.00 - Fax : 03.87.60.49.85

Rhône-Méditerranée et Corse
2 et 4 allée de Lodz - 69363 LYON CEDEX 7
Tél : 04.72.71.26.00 - Fax : 04.72.71.26.01

Seine-Normandie
51, rue Salvador Allende - 92027 NANTERRE CEDEX
Tél : 01.41.20.16.00 - Fax : 01.41.20.16.09

Les collectivités territoriales

Les régions et les départements

Les Conseils Régionaux (contrat de plan…) et les Conseils Généraux peuvent apporter un appui technique et financier aux communes.

Les structures intercommunales

Les structures de gestion locale sont organisées sous la forme de syndicats intercommunaux ou de syndicats mixtes pouvant associer communes, départements, régions (syndicats de rivière ou de bassin).

Ces structures animent et mettent en oeuvre des politiques de gestion des milieux aquatiques en associant l'ensemble des acteurs de leur territoire (bassin versant, baie, nappes...) et en utilisant les procédures SAGE, contrats de milieux, etc...

Les communes

Le maire est responsable de la distribution de l'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées de sa commune.

Il peut s'organiser dans un cadre intercommunal.

Il est responsable des décisions d'investissements pour lesquels il peut bénéficier de l'appui technique et financier de l'agence de l'eau, et/ou de la région et/ou du département.

Il est responsable également du choix du mode de gestion, qui peut être confiée soit aux services municipaux ou syndicaux (régie), soit à des groupes industriels privés (Lyonnaise des Eaux, Générale des Eaux, SAUR, etc…).

La police de l'eau

« 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. L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis ».
Article L 210-1 du Code de l'environnement

Ses missions

Le code de l'environnement attribue à la police de l'eau les missions :

- De lutter contre la pollution des eaux des cours d'eau, lacs, plans d'eau et de la mer, ainsi que des eaux souterraines, en particulier celles destinées à l'alimentation humaine.
- De contrôler la construction d'ouvrages faisant obstacle à l'écoulement des eaux et de prévenir les inondations.
- De protéger les milieux aquatiques et les zones humides.
- De concilier les différents usages de l'eau, y compris les usages économiques.

Son organisation

Elle est essentiellement assurée au niveau local sous l'autorité du préfet de département à travers les missions interservices de l'eau (MISE) qui regroupent les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), les services maritimes (SM), les services navigation (SN) et les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

La direction régionale de l'environnement (DIREN) assure la coordination de la police de l'eau au niveau régional.

La gendarmerie est également compétente pour constater les infractions ou les pollutions, dresser procès-verbal et mettre en oeuvre les moyens d'intervention nécessaires.

L'intervention sur les pollutions est essentiellement réalisée par les services d'incendie et de secours ou sur le domaine public fluvial navigable par les services de la navigation ou de l'équipement.

Enfin le maire d'une commune, peut également en temps qu'officier de police judiciaire, constater les infractions ou pollutions sur sa commune et prendre, en cas d'urgence, un arrêté municipal de protection, lorsque l'incident ou la pollution présente des risques pour les populations (pollution d'un captage d'eau potable par exemple).

LE POINT DE VUE DE ...

2000 - 2015 : de nouveaux outils pour répondre aux enjeux du bon état des eaux

Entretien avec Damien Goislot, MEDAD-DE

Union nationale des CPIE : L'organisation de la gestion de l'eau par bassins hydrographiques a été mise en place en France dès 1964 et la notion de SDAGE définie dès 1992. Dans quelle mesure la mise en application de la DCE introduit-elle de réels changements dans la gestion de l'eau ?

D. Goislot : Les lois de 1964 et 1992 avaient effectivement défini successivement les bassins puis les SDAGE qui ont été finalement arrêtés en 1996. Avec la DCE, la gestion des eaux sur les bassins est planifiée au regard d'objectifs de résultats sur l'état de la ressource en eau. Un programme de mesures arrêté par l'Etat accompagne chaque SDAGE. Il identifie les actions permettant d'atteindre ces objectifs.
L'évolution de l'état de l'eau sera suivie dès 2007 avec un programme de surveillance placé sous la responsabilité de l'Etat.
La DCE introduit également la notion de masse d'eau et approfondit la notion de bon état en renforçant notamment la dimension écologique. La DCE ne révolutionne certes pas l'organisation institutionnelle de la gestion publique de l'eau mais elle fait largement évoluer le mode de planification et de suivi de l'état de la ressource et des milieux, en plaçant l'ensemble sous une obligation de résultat.

Union nationale des CPIE : Quel est le calendrier qu'impose la mise en place de la DCE et où en est-on actuellement ?

D. Goislot : Le principe même de la DCE et de la révision des SDAGE nécessitait de partir d'un état des lieux qui a été réalisé dans les bassins en 2004. C'est sur la base de cet état des lieux que les consultations du public et des assemblées ont été organisées en 2005 sur les questions importantes qui se posent au niveau de chaque bassin et sur les programmes de révision des SDAGE, en application de la DCE. Les citoyens, les élus, les professionnels et tous les acteurs de l'eau ont pu se prononcer sur leurs visions de l'état de l'eau. Ces éléments ont contribué à identifier les enjeux auxquels doivent répondre les SDAGE révisés. Ces derniers doivent être arrêtés pour la fin de l'année 2009 et seront accompagnés, bassin par bassin, des programmes de mesures. De la même façon que lors de l'identification des enjeux, les projets de SDAGE révisés seront soumis à l'avis du public lors de la consultation de 2008, de mi-avril à mi-octobre pour l'hexagone.

Union nationale des CPIE : Et à plus long terme ?

D. Goislot : Tout ce dispositif ambitionne d'atteindre dans un maximum de situations locales le bon état des eaux en 2015. Le cycle de gestion, c'est-à-dire la période de mise en oeuvre des SDAGE et des programmes de mesures (PDM), s'étend de 2010 à 2015 inclus. Fin 2012, un bilan à mi-parcours des actions engagées dans le cadre du programme de mesures doit être réalisé afin, le cas échéant de recadrer le dispositif. Puis le cycle recommencera sur six ans et ainsi de suite, l'enjeu étant de préserver le bon état atteint lors des cycles précédents et d'améliorer l'état des masses d'eau qui ne se trouvent pas encore en bon état.

Union nationale des CPIE : Est-ce pessimiste de penser que six années peuvent paraître peu, compte tenu des enjeux et des problèmes rencontrés localement ?

D. Goislot : Au niveau local, toutes les situations ne se valent pas et la difficulté à atteindre le bon état n'est évidemment pas la même partout. Dès l'état des lieux de 2004, des projections ont été faites afin d'évaluer les difficultés qui se présentent à l'atteinte de l'objectif de bon état d'ici 2015. C'est pourquoi les outils se complètent. Le SDAGE a une valeur de cadre général et une portée juridique. Les programmes de mesures sont des outils qui permettent d'adapter les efforts, notamment financiers, aux situations locales.
Dans le cas de trop grandes difficultés à atteindre le bon état d'ici 2015, des exemptions à la réalisation de cet objectif pourront être prévues dans le SDAGE. Notamment, des reports de

délais pour le bon état sont possibles dans la limite de 2 fois 6 ans, c'est-à-dire jusqu'en 2027. Ces reports doivent satisfaire certaines conditions limitatives listées dans la DCE, à savoir : la faisabilité technique des actions prévues pour atteindre le bon état ou les conditions naturelles (temps de transfert des pollutions, temps de renouvellement d'une nappe…) ou le coût financier disproportionné des actions.
Le Grenelle de l'environnement prévoit que les exemptions n'excèdent pas un tiers des situations.

Union nationale des CPIE : Dans le dispositif décrit, les agences de l'eau semblent jouer un rôle essentiel dans la bonne gestion de l'eau sur leurs bassins. Pour autant, le rôle de l'Etat est également important. Comment se fait cette articulation ?

D. Goislot : Les agences ont effectivement un rôle important à jouer dans l'élaboration et la mise en oeuvre des SDAGE et des programmes de mesures : elles participent très activement, avec les DIREN de bassin, à la rédaction des SDAGE et programmes de mesures et, à travers leurs programmes d'intervention, participent à la réalisation des objectifs.
L'Etat est, par nature, présent dans le dispositif puisqu'il est le garant, aux yeux de la Commission européenne, du processus et de ses résultats. Le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire produit un certain nombre de textes nécessaires à la mise en oeuvre de la DCE et, plus largement, accompagne cette période de mise en place des outils, au niveau central et au niveau déconcentré. Les SDAGE révisés sont élaborés par les comités de bassin mais sont approuvés par les préfets coordonnateurs de bassin. Inversement, les programmes de mesures, arrêtés par l'Etat, sont soumis à un avis des comités de bassin. Ce dispositif permet aux deux documents, SDAGE et programme de mesures, d'être cohérents et complémentaires.

Union nationale des CPIE : Quels sont les plus gros chantiers à prendre en charge dès les premières années de ce plan 2010-2015 ?

D. Goislot : Bien qu'il y ait une grande variabilité des situations locales, la France a, globalement, un retard en matière d'assainissement. Les efforts actuels doivent permettre de rattraper la situation avant l'année 2010. Dès lors, l'action publique pourra être plus concentrée sur d'autres aspects à corriger comme la morphologie des cours d'eau et les pollutions diffuses. Ces deux thèmes constituent, de manière générale, les facteurs les plus limitants pour l'atteinte du bon état.

Union nationale des CPIE : A quel niveau peut se placer l'action associative pour contribuer à cet effort de reconquête du bon état des eaux d'ici 2015 ?

D. Goislot : Les associations, par leur implication territoriale, peuvent évidemment contribuer à l'effort d'information des populations au sujet des nouveaux SDAGE et des moyens pour atteindre le bon état des eaux. Par leur capacité à transmettre et à rendre accessible une information réglementaire, technique, scientifique, elles peuvent rendre palpables, dans leur déclinaison locale, les nouveaux enjeux, les moyens mis en oeuvre par les pouvoirs publics et les modalités de d'action et de gestion que chacun peut déployer pour atteindre collectivement les objectifs.

► Pour en savoir plus ...

MEDAD / eau et milieux aquatiques	http://www.ecologie.gouv.fr/-Eau-et-milieux-aquatiques-.html
Site portail des agences de l'eau	http://www.lesagencesdeleau.fr/
Agence de l'eau Adour-Garonne	http://www.eau-adour-garonne.fr/
Agence de l'eau Artois Picardie	http://www.eau-artois-picardie.fr/
Agence de l'eau Loire-Bretagne	http://www.eau-loire-bretagne.fr/
Agence de l'eau Rhin-Meuse	http://www.eau-rhin-meuse.fr/
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse	http://www.eaurmc.fr/
Agence de l'eau Seine-Normandie	http://www.eau-seine-normandie.fr/
Office international de l'eau	http://www.oieau.fr/
ONEMA	http://www.onema.fr/
Site portail des SAGE	http://www.gesteau.eaufrance.fr/
Site de la documentation française	http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-eau/index/

Notes

Édition réalisé avec le soutien du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Réalisation :

UNION NATIONALE

Coordination : Bertrand de Sartiges, Frédéric Delhinger
Rédaction : Frédéric Delhinger

CENTRES PERMANENTS D'INITIATIVES POUR L'ENVIRONNEMENT

26, rue Beaubourg - 75003 Paris • Tél. 01 44 61 75 35 • Fax 01 44 61 75 63 • contact@uncpie.org
Association loi 1901 reconnue d'utilité publique par le décret du 4 mars 1994

Sauf mentions spécifiques, schémas et dessins : © UNCPIE - Réalisation : Gzadam