Les instruments de la gestion durable de l'eau

PRESENTATION

La politique de l'eau a pour objectif « la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ».[270] *Il s'agit de la gestion à la fois qualitative (la lutte contre les pollutions) et quantitative (la maîtrise des prélèvements), tant des eaux souterraines (nappes) que des eaux de surface (rivières et plans d'eau). Cette politique repose sur un modèle original, défini et approfondi à travers trois lois sur l'eau de 1964, 1992 et 2006. Sept bassins hydrographiques ont ainsi été délimités en métropole*[271] *, leur gestion associant l'Etat, les collectivités territoriales et les usagers.*

La mise en œuvre de cette politique mobilise des mesures réglementaires et des incitations financières :

- les premières relèvent de l'Etat et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), dans le cadre de la police de l'eau. Lorsqu'elles ont un impact sur l'eau -rejets ou prélèvements- certaines activités sont soumises à déclaration ou autorisation et les infractions relevées peuvent donner lieu à des sanctions administratives ou pénales.

- les secondes incombent aux six agences de l'eau, établissements publics de l'Etat créés en 1964, qui soutiennent financièrement des projets de protection de la ressource en eau (stations d'épuration, réseaux d'eau usées etc.) grâce au produit des redevances qu'elles perçoivent auprès des usagers et des acteurs économiques à l'origine de pollutions et/ou de prélèvements (11,4 Md€ pour la période 2007-2012).

270) Article L. 211-1 du code de l'environnement

271) Seine-Normandie ; Rhône-Méditerranée ; Corse ; Loire-Bretagne ; Rhin-Meuse ; Adour-Garonne ; Artois-Picardie.

Ces instruments, tels qu'ils ont été longtemps mis en œuvre, ont certes contribué à améliorer la gestion de l'eau en France, mais ils n'ont pas permis de prévenir plusieurs échecs sanctionnés par la Cour de justice des communautés européennes. Pour atteindre les objectifs ambitieux que poursuit la politique de l'eau, leur efficacité devra être substantiellement renforcée.

La politique de l'eau est soumise par des directives communautaires à des obligations de résultats, assorties de sanctions pécuniaires qui ne pèsent que sur l'Etat. Ces obligations ont d'abord été sectorielles : teneur en nitrates des eaux destinées à la consommation, amélioration de l'assainissement, etc. La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a plusieurs fois condamné la France pour ne pas les avoir satisfaites[272]. Les obligations sont désormais transversales, la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 imposant aux Etats membres d'atteindre un « bon état » des eaux[273] dès 2015, avec des reports possibles mais strictement encadrés en 2021 et 2027. Les objectifs de chaque bassin ont été arrêtés fin 2009, en cohérence avec l'objectif national fixé par la loi de programmation « Grenelle 1 »[274] de ne pas recourir aux reports de délais pour plus d'un tiers des masses d'eau. Tous les instruments de la politique de l'eau devront donc être rapidement et entièrement mobilisés au service de cette ambition.

C'est dans ce contexte que la Cour a contrôlé l'exercice de la police de l'eau ainsi que les comptes et la gestion des six agences de l'eau[275]. Cette enquête a mis en lumière des insuffisances pour chacun des leviers de la politique de l'eau. Elle conduit à douter de la capacité de la France d'atteindre dès 2015 les objectifs de qualité qu'elle s'est assignés,

---

272) Au niveau national le juge administratif, en appel, a considéré dans l'affaire dite des algues vertes que *« eu égard à leur nombre et à leur importance, l'ensemble des insuffisances et retards (...) dans la transposition des directives (...) doivent être regardés (...) comme constituant une carence fautive de l'Etat (...) »* et augmenté les sommes que l'Etat avait été condamné à verser aux associations en première instance (CAA Rennes, 01/12/2009, Associations « Halte aux marées vertes », « Sauvegarde du Trégor », « Eaux et rivières de Bretagne », « De la source à la mer »).

273) Pour les eaux de surface, ce bon état est écologique (c'est-à-dire que la biodiversité aquatique doit être préservée) et chimique (des normes ont été fixées pour 41 substances : métaux, pesticides, etc.). Pour les eaux souterraines, ce bon état est chimique (nitrates, pesticides,…) et quantitatif (le volume d'eau présent dans les nappes phréatiques doit être suffisant pour assurer leur renouvellement).

274) Loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1)

275) Pour la période correspondant à leurs 8èmes programmes d'intervention et à la préparation et à l'engagement des 9èmes (2007-2012) consécutivement à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006.

sauf à ce que des améliorations y soient rapidement apportées. En toute hypothèse, l'enjeu financier est très élevé puisque le respect de cette échéance aura un coût qui a pu être estimé à 24,7 Md€ pour les actions recensées dans les programmes de mesures 2010-2015.

I - Le bilan décevant de la politique de l'eau

La France revendique le caractère exemplaire de la politique de l'eau mise en œuvre dès les années 1960, mais si ses principes ont bien inspiré d'autres pays, ses résultats sont plutôt décevants, qu'il s'agisse de l'état des ressources en eau ou du respect des échéances communautaires.

A - Une amélioration trop lente de la qualité des eaux

Sur le plan quantitatif, si aucun risque de pénurie globale en eau n'est à redouter en France, l'existence de fortes disparités saisonnières et géographiques fait de la maîtrise des prélèvements un enjeu clé dans des bassins en déficit structurel, comme Adour-Garonne.

Sur le plan qualitatif, l'activité humaine, industrielle et agricole est à l'origine de pollutions principalement organiques, chimiques (fertilisants, pesticides, métaux etc.) et biologiques (bactéries, virus, etc.) qui finissent par rejoindre les milieux aquatiques. Ces pollutions peuvent être ponctuelles (exemples : rejets domestiques ou industriels, effluents d'élevage...) ou diffuses (ex : épandages de pesticides et d'engrais)[276]. Si les premières commencent à être correctement traitées, il n'en va pas de même des secondes.

Pour mettre en place la directive-cadre sur l'eau, des états des lieux par bassin ont été réalisés fin 2004 par les agences de l'eau.

Pour les cours d'eau, ces bilans tendent à montrer que la pollution par les matières organiques et phosphorées, issues des rejets urbains et industriels, a sensiblement diminué depuis une dizaine d'années, grâce aux investissements réalisés par les collectivités locales et les entreprises, mais qu'elle atteint aujourd'hui un palier. La pollution due aux nitrates, majoritairement d'origine agricole et dépendante des conditions climatiques, reste en revanche élevée en moyenne. Les baisses dans les bassins les plus touchés sont compensées par des hausses ailleurs,

276) Les pollutions ponctuelles conduisent à un rejet identifié dans les cours d'eau. Il est donc possible de mesurer leur impact sur la qualité de l'eau. En revanche, les pollutions diffuses correspondent à des produits en surplus (engrais, pesticides) qui ne sont pas absorbés par le sol et rejoignent les masses d'eau souterraines.

contribuant sur certains littoraux aux phénomènes de « marées vertes ». En outre, bien qu'elle reste mal connue et ses effets mal évalués, la présence dans les cours d'eau d'autres polluants (hydrocarbures, métaux, polluants toxiques, médicaments etc.) est avérée.

Pour les masses d'eau souterraines, les mêmes enquêtes révèlent que la concentration en nitrates était d'une qualité moyenne voire médiocre pour près de la moitié des points de mesure. Par ailleurs, les pesticides étaient présents dans les deux tiers d'entre elles.

En 2005, les états des lieux montraient que parmi les 2 772 masses d'eau superficielles situées dans les bassins métropolitains, et sans effort supplémentaire, 959 atteindraient très probablement le « bon état » en 2015, 926 présenteraient un risque potentiel (doute ou manque de données), et 887 (soit près d'un tiers) un risque de ne pas atteindre ce bon état. Parmi les 539 masses d'eau souterraines classées, 232 atteindraient très probablement le bon état en 2015, 95 présenteraient un risque potentiel (doute ou manque de données) et 212 (soit 39 %) un risque fort de ne pas atteindre ce bon état.

B - La méconnaissance par la France des objectifs fixés par des directives communautaires

Si d'autres Etats de l'Union européenne ont rencontré des difficultés pour mettre en œuvre ces directives, la France fait partie des pays les plus condamnés pour ne pas les avoir appliquées[277].

1 - Les nitrates et le problème récurrent des pollutions d'origine agricole

La directive « eaux potabilisables » du 16 juin 1975 faisait obligation aux Etats membres de respecter un plafond de concentration en nitrates des eaux destinées à la production d'eau alimentaire de 50 mg/l au plus tard en juin 1987. En mars 2001, la CJCE a condamné la France en raison de la non-conformité aux dispositions de la directive nitrates de 37 points de captage en Bretagne. En mars 2007, la Commission européenne a saisi la CJCE, avec sursis d'exécution, en raison de la non-conformité persistante de 11 points de captages. Malgré la fermeture coûteuse de plusieurs d'entre eux, le risque de condamnation financière de la France n'est pas encore écarté.

277) La France a été condamnée six fois pour manquement aux obligations imposées par les directives sur l'eau (eaux résiduaires urbaines, eaux de baignade, eaux potabilisables, eau souterraine et nitrates). L'Espagne a été condamnée sept fois et le Royaume-Uni cinq fois.

Si le cas des teneurs en nitrates des eaux bretonnes est le plus connu[278], d'autres parties du territoire sont également concernées par des dépassements des normes fixées par la directive. Ainsi, selon les résultats de la campagne de surveillance 2004-2005, 14 % des points de surveillance en eaux souterraines et 1 % des points de mesure en eaux superficielles présentaient des teneurs moyennes en nitrates supérieures à 50 mg/l. La situation pour les eaux souterraines est la plus préoccupante avec un risque significatif de dégradation continue du fait des mécanismes d'accumulation dans les nappes.

Les résultats décevants constatés sur les nitrates comme sur les pollutions par les produits phytosanitaires trouvent en grande partie leur origine dans une insuffisante volonté de l'Etat, aux niveaux communautaire et national, de remettre en cause des pratiques agricoles durablement marquées par l'encouragement au productivisme et le choix d'une agriculture intensive.

Les instruments d'intervention mis en œuvre pour combattre ce type de pollution sont d'ailleurs assez modestes. Le levier fiscal est largement inopérant, faute de redevance sur la pollution azotée et de redevances « élevage » et « pollution diffuse » réellement dissuasives. Certes, la loi de finances pour 2009 a plus que doublé le taux de cette dernière, mais l'augmentation de la pression fiscale qui en résulte par rapport à la taxe à laquelle elle s'est substituée reste limitée. L'efficacité de l'instrument réglementaire, fondé pour les nitrates sur les prescriptions de programmes d'action quadriennaux (périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés, limitation des apports d'effluents d'élevage etc.), est limitée par l'insuffisance des mesures prises et des contrôles de leur mise en œuvre. Pour les produits phytosanitaires, les interdictions de molécules ne sont envisagées à grande échelle que depuis le Grenelle de l'environnement[279].

Le levier financier, auquel les agences contribuent, a d'abord revêtu la forme de plans de maîtrise des pollutions d'origine agricole dans les élevages qui se sont succédé depuis 1993 avec un bilan mitigé : effet d'aubaine, lenteur des travaux, faible extension des zones concernées, défaut de suivi national etc. Ces aides à l'amélioration des capacités de stockage et au traitement des effluents d'élevages ont désormais été complétées par des mécanismes d'incitation aux pratiques agricoles

278) Il avait donné lieu à un rapport public thématique de la Cour des comptes en 2003.

279) Pour atteindre l'objectif de diminuer de moitié en dix ans l'usage de produits phytosanitaires et biocides, il est notamment prévu de retirer du marché les 40 substances les plus préoccupantes d'ici la fin de l'année 2010.

raisonnées (mesures agro-environnementales, Plan végétal environnement, etc.) qui, lorsqu'ils ne sont pas obligatoires, peuvent être financés par les agences. Or les résultats enregistrés sur ce point sont globalement décevants[280], de sorte qu'un peu plus de la moitié seulement des aides prévues dans les 9ème programmes pour la lutte contre les pollutions diffuses agricoles ont été consommées jusqu'à présent : 90 M€ n'ont pu être engagés sur la période 2007-2008, faute de projets. Ces résultats tiennent certes à la complexité de la gestion des mesures, inscrites dans le cadre très contraignant du pilier « développement rural » de la politique agricole commune, mais l'exemple de Loire-Bretagne, qui représente plus de la moitié des surfaces contractualisées en 2008, montre que les agences peuvent réussir à dépasser cette complexité.

Au total, l'Etat n'est pas parvenu, avant le Grenelle de l'environnement, à susciter le *« mouvement de transformation »* qui, selon la loi Grenelle I, *« s'impose à l'agriculture »*[281], faute d'impulsion politique et d'instruments adaptés à l'importance de l'enjeu. Les agences ont quant à elle peu contribué, par la modestie de leurs interventions, à l'émergence de solutions.

Il résulte de cette situation une allocation non optimale des ressources de la politique de l'eau. Les agences financent en effet des actions sur l'eau potable, souvent curatives, pour des montants 1,8 fois supérieurs à ce qu'elles consacrent à l'action préventive *via* le changement des pratiques agricoles ou la protection de la ressource : dans les 9èmes programmes, 1,29 Md€ contre 712 M€[282].

Ces difficultés sont partagées par d'autres Etats membres, mais des exemples, en France et en Europe, montrent aussi qu'il est possible de mettre en place une politique efficace de lutte contre les pollutions diffuses agricoles :

- au Danemark, des quotas d'azote imposés aux exploitants assortis d'une taxe sur les pesticides ont permis de diminuer l'azote, le phosphore et les pesticides de plus de 30 % en dix ans, alors que la production agricole augmentait dans le même temps de 3 %.
- certaines régions allemandes (et, en France, la société des eaux de Vittel ou la ville de Lons le Saunier) ont mis en œuvre des programmes basés sur le rachat de terres agricoles et la conversion

280) En 2008, les MAE ont concerné 16 774 ha en Loire Bretagne, 9073 ha en Seine Normandie, 3640 ha en Rhin Meuse, 264 ha en Rhône Méditerranée et Corse, 171 ha en Artois-Picardie et 68 ha en Adour Garonne.
281) Article 31 de la loi de programmation du 3 août 2009
282) Source : annexe budgétaire « agences de l'eau » du PLF 2010

des exploitations à l'agriculture biologique. Le coût du programme de la ville de Munich renchérit le prix de l'eau de 0,087 centimes/m^3, alors que le coût de dénitrification d'une eau de plus de 50 mg/l y est de l'ordre de 0,23 €/m^3[283]. Le coût du traitement est donc 2,5 fois plus élevé que celui de la prévention.

2 - La directive « eaux résiduaires urbaines » (ERU)

a) Le risque de condamnations communautaires

La directive « eaux résiduaires urbaines » faisait obligation aux Etats membres de traiter les eaux usées des agglomérations de plus de 2 000 habitants, entre 1998 pour les plus importantes et 2005 pour les plus petites. Les retards de la France dans ce processus ont conduit à une condamnation par la CJCE en septembre 2004 pour les agglomérations les plus importantes. En janvier 2008, la Commission européenne a initié une nouvelle procédure pouvant conduire à la condamnation de la France à une amende et/ou à une astreinte. Ces risques financiers ont conduit le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), dans le cadre d'une *« bataille de l'eau »* tardivement engagée, à mobiliser les préfets et les agences de l'eau et à élaborer un calendrier de mise en conformité jusqu'en 2011, soit treize ans après les premières échéances. Le risque de condamnation demeure cependant, pour un montant estimé par la Cour à 150 M€. Par ailleurs, de nouvelles procédures ont été initiées par la Commission concernant les agglomérations moins importantes. La France a donc largement échoué à assurer la mise en œuvre de cette directive de 1991 en temps utile.

b) Une responsabilité partagée entre les collectivités territoriales, l'Etat et les agences de l'eau

Une part notable du retard dans la mise en œuvre de la directive « ERU » est imputable aux collectivités, qui ont souvent privilégié les investissements dans des usines de traitement d'eau potable. La modernisation des stations d'épuration a ainsi débuté tardivement, alors que les procédures prévues dans ce domaine (modification des documents d'urbanisme, enquête publique,…) sont très lourdes et les risques contentieux importants. La gestion de l'assainissement sous la forme de délégation de service public et les délais de transfert de la compétence assainissement aux intercommunalités ont également retardé la mise en

283) Source : Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, juillet 2005.

conformité[284]. Enfin, les retards constatés sont souvent liés aux difficultés rencontrées par les collectivités pour définir une solution de traitement des boues d'épuration, chacune des trois options disponibles aujourd'hui (épandage agricole, incinération, stockage) présentant des inconvénients.

L'Etat porte aussi une responsabilité importante dans le retard pris dans la mise en œuvre de la directive. D'une part, il a délibérément retenu une approche restrictive, contraire aux dispositions de la directive, lors de la définition des zones sensibles pour lesquelles le traitement devait être amélioré en priorité. De ce fait, après la condamnation de la France par la CJCE en 2004, des collectivités se sont retrouvées soumises à l'échéance de 1998 et ont dû engager des travaux très importants dans un laps de temps contraint pour se mettre en conformité. D'autre part, avant 2006, les services déconcentrés de l'Etat n'ont pas fait usage des larges pouvoirs de police dont ils disposent pour obtenir des collectivités la mise aux normes de leurs stations.

Enfin, les agences ne peuvent être exonérées de toute responsabilité dans ce retard. Elles mettent souvent en avant le rôle indéniable qu'elles jouent dans la sensibilisation des élus locaux, mais elles disposaient aussi de puissants leviers d'action qu'elles n'ont utilisés que tardivement. Avant 2006, seules deux agences (Loire Bretagne dès 2002 et Rhône Méditerranée Corse en 2004) avaient institué des mécanismes de dégressivité et de conditionnalité des aides. Les autres agences et notamment celle qui était la plus concernée par le contentieux (Seine Normandie) n'avaient prévu que des mesures incitatives qui se sont révélées inefficaces. Elles n'ont pas non plus conditionné les subventions accordées sur d'autres thématiques, en particulier l'eau potable, à des engagements des collectivités sur le respect de la directive. Quant aux 8èmes programmes d'intervention, ils n'avaient pas été dimensionnés pour pouvoir mettre aux normes l'ensemble des stations d'épuration. Il a fallu attendre la condamnation de la France et des instructions très claires de l'Etat pour que les agences appliquent des taux d'aides dégressives.

Le contentieux de la directive « ERU » révèle des dysfonctionnements systémiques dans la politique de l'eau, dont il convient de tirer les enseignements : une dilution des responsabilités, une mauvaise coordination entre les services de l'Etat, une forme d'attentisme

284) Le constat de la lenteur des processus de transfert n'invalide pas le choix pertinent d'une gestion de l'assainissement au niveau intercommunal : aux Pays-Bas, cette compétence a même été transférée à un petit nombre d'autorités régionales (26 *waterschappen*) qui prélèvent une taxe sur la pollution aquatique. L'atteinte rapide des objectifs de la directive « ERU » s'en est trouvée facilitée.

des agences, le caractère insuffisamment répressif de la police de l'eau, une anticipation insuffisante et un suivi déficient des risques contentieux.

II - L'Etat et l'instrument réglementaire

En mai 2003, la Cour avait constaté *« une défaillance à peu près totale de l'action répressive prévue par les textes à l'égard des pollueurs »*. Si des progrès ont été accomplis depuis lors dans l'organisation de la police de l'eau (guichet unique et coordination interservices), les sanctions demeurent très faibles et ont même diminué depuis 2004.

A - Une action répressive insuffisante et mal suivie

Alors que le temps consacré aux contrôles par les services de police de l'eau, le nombre de contrôles effectués et le nombre d'infractions constatées ont augmenté significativement depuis 2005, tel n'a pas été le cas des sanctions administratives[285], les services se contentant trop souvent de simples rappels à la réglementation. Quant aux sanctions pénales, elles ont diminué de 17 % depuis 2004 : le nombre de procès-verbaux a ainsi chuté de 53 % pour les délits liés à la pêche[286].

Au total, 26 % des contrôles réalisés par les services de l'Etat donnent lieu à une réponse administrative ou pénale, mais seuls 1 % conduisent à une sanction. Ce taux, extrêmement faible, peut être comparé aux suites données à ses contrôles par l'inspection des installations classées pour l'environnement (ICPE) : 7 % se traduisent par une sanction administrative ou pénale.

En outre, les services répressifs de l'Etat ignorent les suites données à 60 % de leurs procès verbaux, faute de retour d'information suffisant de la part des tribunaux. Cette situation est préoccupante au regard de l'obligation dans laquelle la France se trouve de justifier de son activité de contrôle devant la Commission. La méconnaissance des classements sans suite et des raisons qui conduisent à classer un procès verbal nuit également au pilotage de la police de l'eau et démotive les équipes.

285) Consignations de sommes, exécutions d'office, suspensions d'autorisation, et bientôt amendes et astreintes avec la réforme programmée de la police de l'environnement

286) Pollution des cours d'eau, travaux non autorisés, vidanges sans autorisation,… D'après le ministère, les réformes intervenues en 2005 et 2006 concernant la répartition des délits entre police de l'eau et police de la pêche pourraient expliquer une partie de cette diminution.

A l'heure actuelle, lorsqu'il est donné suite aux procès-verbaux, situation dont la fréquence augmente tout en restant faible (13 % des procès-verbaux ont donné lieu à condamnations en 2007), les amendes prononcées sont peu dissuasives au regard des avantages économiques que les auteurs de l'infraction peuvent en retirer : 1 062 € en moyenne pour les délits, 394 € pour les contraventions.

Ces dysfonctionnements ayant été portés à la connaissance de la secrétaire d'Etat à l'Ecologie, celle-ci a indiqué qu'une circulaire interministérielle serait adressée aux préfets et aux procureurs généraux pour rappeler l'importance de la politique de contrôle et de sanction des infractions.

B - Une coordination insuffisante entre des acteurs dispersés

La spécificité de la politique de l'eau tient à l'existence de bassins hydrographiques dont les limites géographiques ne correspondent pas aux limites administratives. Pour s'adapter à cette gestion par bassin, l'administration a institué des préfets de bassin et des délégués de bassin : il s'agit des préfets et des directeurs régionaux de l'environnement de la région où se trouve le siège de l'agence. Ils représentent les services déconcentrés de l'Etat dans les organismes de bassin et coordonnent la politique de l'eau à l'échelle du bassin. Cette coordination est cependant très perfectible et, à quelques exceptions près[287], il n'existait pas de politique de l'eau cohérente à l'échelle du bassin, en ce qui concerne l'instrument réglementaire. Les « programmes de mesures » qui viennent d'être adoptés dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) devraient permettre de remédier, au moins en partie, à ce constat pour atteindre les objectifs de « bon état ».

La faiblesse de l'organisation par bassin n'est pas compensée par un pilotage au niveau régional. Les directions régionales de l'environnement ont un rôle trop effacé. Au mieux, elles facilitent les échanges de bonnes pratiques entre services, mais elles n'animent pas réellement l'exercice de la police de l'eau. L'affirmation de l'autorité hiérarchique des préfets de région sur les préfets de département pour le pilotage des politiques publiques et la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement pourraient permettre de renforcer la définition d'une politique régionale.

287) Ainsi, dans les bassins Adour-Garonne, des « notes de doctrine » ont fait l'objet de validation par la conférence administrative de bassin, par exemple sur la gestion des projets hydroélectriques.

Au niveau départemental, la coordination entre services de l'Etat a été sensiblement améliorée au sein des missions interservices de l'eau (MISE). Les plans stratégiques et plans de contrôle adoptés par ces missions constituent le cadre d'une véritable politique de l'eau, sous l'autorité du préfet. Cependant, leur articulation avec l'intervention des agences est déficiente. Les agences ne sont pas formellement membres de 40 MISE et le ministère ne dispose pas de données plus précises sur leur participation effective. Même lorsqu'elles y sont présentes de facto, leur niveau de représentation et leur assiduité sont insuffisants pour assurer une bonne complémentarité de leurs interventions avec l'action réglementaire de l'Etat. Pourtant, une participation plus active des agences permettrait aux services de l'Etat d'être associés aux évaluations de leurs interventions et aux contrôles diligentés lors de la réception des travaux. En outre, les agences pourraient aisément apporter leur expertise pour alléger les travaux de planification demandés aux MISE.

Au total, la politique de l'eau est conçue au niveau du bassin en matière financière mais au niveau du département en matière réglementaire. Ce décalage est une source de dysfonctionnements, car il contraint la coordination de l'usage des instruments dont disposent les acteurs publics.

III - Les agences de l'eau et le levier financier

Tandis que le contexte de leurs interventions a profondément changé, les agences de l'eau restent encore trop proches de la logique de la loi de 1964 : elles s'apparentent toujours plus à des banques mutualistes chargées de faciliter des initiatives locales de gestionnaires et d'usagers de l'eau qu'à des instruments d'une politique nationale soumise à des obligations de résultats. Elles ajustent bien leur programmation financière et leurs méthodes d'intervention aux besoins émergents, mais à un rythme qu'il conviendrait d'accélérer.

A - Un usage peu satisfaisant des instruments financiers

Les agences actionnent le levier financier de la politique de l'eau, et disposent à cette fin de puissants moyens d'action. Les 9èmes programmes d'intervention (2007-2012) prévoyaient initialement la collecte sur six ans de 11,4 Md€ de redevances, pour des dépenses (principalement des interventions sous forme de subventions d'investissement et de prêts sans intérêt) plafonnées par la loi à 14 Md€. Or la Cour a constaté que ces instruments pourraient être utilisés plus efficacement.

1 - Les interventions

Les obligations de résultat fixées par la directive-cadre sur l'eau (DCE) devraient conduire les agences à faire preuve, dans leurs interventions, de sélectivité pour optimiser l'effet environnemental de chaque euro investi, et d'incitation pour susciter ou orienter l'action des maîtres d'ouvrage. Si des progrès ont été constatés, les ajustements des méthodes d'intervention restent en-deçà des enjeux.

Les agences ont longtemps financé à guichet ouvert des projets de stations d'épuration et d'installations de production d'eau potable, avec deux inconvénients majeurs : un saupoudrage des aides sur un nombre excessif d'équipements[288] et des effets d'aubaine quand elles financent des projets qui auraient vu le jour même sans leur aide. Ce n'est qu'avec les 8èmes programmes et la contrainte imposée par l'Etat d'atteindre les objectifs de la directive « ERU » à redevances constantes, qu'elles ont commencé à hiérarchiser les demandes en fonction de leur intérêt environnemental, par exemple en différenciant les règles d'éligibilité et les taux d'aide en fonction de la sensibilité des milieux. Cette sélectivité a toutefois été inégale selon les agences, avec des différences d'approche sensibles, mais une difficulté partagée pour résister aux pressions des porteurs de projets non prioritaires : beaucoup de maîtres d'ouvrage continuent de considérer les agences comme des guichets et leurs aides comme un droit de tirage.

Il est vrai que la loi n'encourage pas toujours les agences à privilégier la sélectivité, et contribue elle-même à une certaine dispersion des ressources. Ainsi, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a-t-elle déterminé un éventail très large de priorités d'action pour les 9èmes programmes qui, incluant la qualité et la sécurité de l'eau distribuée, excèdent la seule vocation environnementale. Ces dispositions, qui servent certes l'intérêt général, ne semblent cependant pas pouvoir justifier, dans un contexte de ressources rares et d'obligations de résultat nés de la directive-cadre sur l'eau (DCE), le financement du renouvellement des branchements en plomb, ou le renouvellement des réseaux d'épuration et d'eau potable, théoriquement financés par l'amortissement. La sélectivité environnementale est même implicitement écartée par la loi qui fixe un plancher de 1 Md€ sur six ans pour les

288) Cette logique d'aménagement et d'équipement, qui se greffe sur une organisation territoriale très éclatée, peut expliquer que la France compte aujourd'hui 17 300 stations d'épuration (dont la moitié de petite taille avec des performances techniques et économiques défavorables), contre 400 seulement aux Pays-Bas, soit respectivement une station pour 3 650 habitants, contre une pour 40 700. Le constat est proche pour les installations d'eau potable.

interventions au titre d'une « solidarité urbain-rural », qui contribue à la multiplication d'infrastructures de trop petite taille et à l'efficacité limitée.

La loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) clôt près de dix ans de débats marqués par une succession de projets de loi et une consultation nationale. Elle est alors présentée comme devant créer les conditions pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE). Longue et complexe (102 articles, 20 codes concernés), elle affirme l'existence d'un droit à l'eau, modifie les mécanismes institutionnels et la gouvernance des agences, la planification, les règles de police et l'organisation des services publics relatifs à l'eau. Elle sécurise le régime juridique des redevances et modifie leur contenu. Elle accroît les pouvoirs du Parlement dans l'encadrement des interventions des agences. Elle est notamment critiquée pour ne pas avoir suffisamment mis en œuvre le principe « pollueur-payeur ».

Si les agences sont longtemps restées insuffisamment sélectives, elles ont également tardé à faire de leurs interventions les supports d'une politique d'incitation de nature à faciliter l'atteinte des objectifs de qualité. Elles peuvent par exemple subordonner les aides demandées par des maîtres d'ouvrage à leur prise d'initiatives, en parallèle, sur des thématiques plus difficiles. Cette conditionnalité, même tardivement mise en œuvre, a facilité l'accélération de la mise en conformité des stations d'épuration. Les agences devraient désormais envisager son extension à des thématiques dites « orphelines », c'est-à-dire sans maître d'ouvrages clairement désignés (par exemple la restauration des cours d'eau) ou dont les acteurs sont trop dispersés (par exemple, les pollutions diffuses industrielles). L'Etat les y a invitées par une circulaire de juin 2009. Leur expérience de la contractualisation avec les collectivités locales constitue un atout de ce point de vue, à condition que la méconnaissance des engagements pris soit mieux sanctionnée qu'aujourd'hui.

Cette extension de la conditionnalité est d'autant plus nécessaire que, sur ces thématiques décisives pour l'atteinte des objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE), l'exécution des 9èmes programmes en 2007 et 2008 montre une sous-consommation des budgets : 50 M€ ont été reportés dans le domaine de l'industrie, 50 M€ dans celui de la gestion et de la restauration des milieux et 40 M€ pour la gestion quantitative de la ressource. Cette situation s'explique par le manque de maîtres d'ouvrage, et à certains égards par le manque d'ingénierie compétente sur le marché, mais elle révèle aussi un besoin d'ajustement des méthodes d'intervention des agences. Si elles savent traiter les pollutions localisées, en subventionnant des stations d'épuration comme elles le font depuis 45

ans[289], elles peinent à adapter leurs interventions pour traiter les pollutions diffuses. Cela suppose en effet de leur part le développement de nouvelles compétences, pour sensibiliser et mobiliser des filières professionnelles (agriculteurs, artisanat) ou pour animer des réseaux au plus près du terrain. La transition est importante, mais la plus-value du statut d'établissement public réside précisément dans la souplesse et l'adaptabilité qu'il confère. Il appartient donc aux agences de faire preuve d'innovation et de réactivité pour traiter les nouveaux enjeux.

Enfin, les obligations de résultat et la nécessité qui en résulte d'adapter et d'optimiser constamment leurs instruments devraient conduire les agences à suivre et évaluer soigneusement l'impact de leurs interventions. Or la Cour a relevé des cas d'absence de suivi de certains documents de programmation (le programme territorial Seine Aval ou le contrat de performance 2003-2006 en Seine-Normandie n'ont fait l'objet d'aucun bilan final), une appréhension encore très imparfaite de l'impact des pressions sur les milieux, faute de réseaux de mesure suffisamment denses et d'outils de modélisation, et le caractère encore limité de l'évaluation dans les six agences, qui ont tardé à tirer profit des synergies possibles entre elles sur ce sujet.

2 - Les redevances

Historiquement, les agences de l'eau ont collecté trois types de redevances (pollution, prélèvement et modification du régime des eaux), auprès des collectivités, des industriels et des agriculteurs. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 est venue compléter ce dispositif. L'ensemble représente des ressources très significatives : 1,8 Md€ en 2008, dont plus de 90 % pèsent sur les consommateurs, via la facture d'eau[290]. Déjà en 2003, la Cour[291] avait critiqué la fragilité juridique de ces redevances et relevé qu'elles obéissaient davantage à une logique financière de sécurisation des recettes qu'à un souci de modification des comportements, faute d'envoyer des signaux économiques pertinents au regard d'objectifs de préservation de l'environnement.

Or ses contrôles ont confirmé que cette logique a persisté pendant les 8èmes programmes, au cours desquels les agences n'ont pas suffisamment exploité les possibilités d'incitation offertes par les textes antérieurs, comme la différenciation des taux en fonction de la sensibilité des zones ou du caractère plus ou moins prioritaire des paramètres de

289) L'assainissement représente encore 45 % des aides des 9èmes programmes.
290) En 2007, les redevances représentaient 13 % du prix de l'eau TTC pour Rhône - Méditerranée, 17 % pour Seine-Normandie.
291) Rapport public annuel de 2003, insertion sur les agences de l'eau.

pollution taxés. Les agences expliquent cet attentisme par les incertitudes qui affectaient alors l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) : faute d'une issue rapide des débats, la politique de l'eau a donc été partiellement privée d'un puissant facteur d'accélération de l'atteinte du « bon état ».

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a profondément modifié le régime des redevances à compter de 2008. La loi définit désormais sept redevances :

- certaines sont reprises de l'existant, comme la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique,
- d'autres sont entièrement nouvelles : redevance pour stockage d'eau en période d'étiage, redevance pour obstacle sur les cours d'eau, redevance pour modernisation des réseaux de collecte,
- d'autres enfin sont venues se substituer à des taxes existantes, comme la redevance pour pollutions diffuses agricoles, qui remplace la taxe générale sur les activités polluantes « phytosanitaires ».

La loi précise les assiettes et fixe des tarifs plafonds, les instances de bassin définissent la politique de zonage et adoptent des taux.

La loi dispose que ces redevances sont établies *« en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement »*. Dans les faits, le caractère incitatif des redevances a progressé, mais reste limité. La redevance de pollution domestique, globalisée dans la facture d'eau et assise sur les volumes consommés, est ignorée des consommateurs. Certains plafonds ont été fixés à des niveaux trop bas, par exemple pour les redevances d'irrigation, d'autres sont forfaitisés pour tout le territoire, indépendamment du comportement plus ou moins vertueux des redevables, comme la redevance pollution d'élevage. Enfin, alors que les pollutions diffuses agricoles constituent le principal enjeu de qualité des masses d'eau, aucune redevance n'a été créée sur les apports azotés agricoles, la sensibilité de cette question ayant d'ailleurs contribué à la lenteur de l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

Les conséquences des choix du législateur sont accentuées par ceux opérés à l'échelle des bassins : ainsi en Rhône-Méditerranée-Corse, les nouvelles redevances ont été déterminées en application de principes dit « d'éco fiscalité constante » et d'équilibre entre catégories de contributeurs, qui limitent les effets redistributifs de la réforme entre catégorie de redevables (industrie, collectivité, agriculture). Le poids de l'histoire et la pression des différents groupes d'intérêts au sein des

comités de bassin, mentionné plus loin, ont donc contribué, avec la loi, à ce que les redevances collectées par les agences soient encore loin de constituer une véritable fiscalité environnementale.

3 - L'équilibre entre secteurs économiques

Dans son rapport annuel de 2003, la Cour avait relevé que des redistributions s'opéraient entre collectivités, industriels et agriculteurs, selon le rapport qui s'établissait entre le montant des subventions reçues et celui des redevances payées. Or cette logique redistributive, au demeurant conforme aux principes qui ont conduit à la création des agences, est de plus en plus mise en cause par les collèges constitués au sein des comités de bassin : ceux-ci se montrent toujours davantage attachés à ce qu'un équilibre s'établisse entre les redevances perçues sur les ressortissants de leur secteur et les aides qu'ils perçoivent. Ainsi, la solidarité de bassin se réduit-elle de plus en plus à une solidarité de secteur.

Ces redistributions n'en deviennent pas moins problématiques quand aides et redevances sont en disproportion trop manifeste. Tel était bien le cas pour le secteur agricole aux 7èmes programmes, pour lequel le ratio aides / redevances était de 10, et aux 8èmes programmes, présentés comme des transitions dans l'attente de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), où le ratio était ramené à 4,8. La construction des 9èmes programmes traduit un rééquilibrage supplémentaire : sous l'effet de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), les redevances progresseraient plus vite que les aides et le ratio serait ramené à 2,5. Compte tenu de la sous-consommation des aides prévues pour la lutte contre les pollutions diffuses, il est possible qu'il soit même ramené en exécution à un niveau proche de 1.

L'analyse de ces chiffres doit cependant rester prudente. En effet, la visibilité sur les nouvelles redevances est faible car elles ne sont pleinement entrées en vigueur qu'en 2009 et la redevance pour pollution diffuse se substitue à l'ancienne « TGAP phytosanitaires », ce qui augmente en apparence le montant des redevances perçues par les agences. Surtout, aides et redevances s'équilibreraient à un niveau qui reste modeste. En dépit de leur augmentation globale qui mérite d'être relevée, les redevances restent modérées à l'échelle d'une exploitation, ce qui limite leur incitation au changement des pratiques. Symétriquement, la sous-exécution des programmes d'aides tend à montrer que le dispositif peine à mobiliser le secteur agricole. Au total, le dispositif ne permet encore ni d'intéresser suffisamment les exploitants vertueux, ni d'envoyer un signal prix suffisant à ceux qui le sont moins. Le besoin d'ajustement est donc réel.

B - La gouvernance des agences

Une partie des faiblesses des agences tient à leur situation intermédiaire entre l'Etat et les comités de bassin.

1 - La pression tardive et mal ajustée de l'Etat

L'Etat exerce sa tutelle sur les six agences, mais il est minoritaire dans leurs conseils d'administration et ne les finance pas directement. Cette situation l'a longtemps conduit à leur laisser une grande autonomie, ce qui a eu notamment pour effet de ne pas inciter les agences à développer suffisamment de synergies entre elles : pas d'outil commun de gestion des redevances, pas de partage des coûts et des méthodes de l'évaluation, etc. Depuis quelques années, il exerce un contrôle plus étroit : leur programmation pluriannuelle est mieux encadrée, leur performance fait l'objet de contrats d'objectifs et leurs priorités sont coordonnées avec celles fixées à ses services.

Toutefois ce retour de l'Etat ne va pas sans excès, maladresses ni contradictions. Il n'échappe pas à la tentation de capter une partie des ressources des agences pour compenser la faiblesse des siennes : c'est ainsi qu'en 2004, 210 M€ ont été prélevés sur la trésorerie de quatre agences, contraignant deux d'entre elles à souscrire des emprunts. L'Etat responsabilise les agences via des contrats d'objectifs qui, tout en constituant une bonne pratique, présentent deux faiblesses. Bien que certains objectifs, comme la protection des points de captage d'eau potable, échappent pour l'essentiel aux agences, l'Etat ne prend pas d'engagement symétrique sur sa propre contribution à leur réalisation. En outre, si une partie des primes attribuées aux personnels des agences est fondée sur l'atteinte des résultats[292], leur modulation individuelle ne paraît pas suffisante pour impulser une véritable gestion des ressources humaines par la performance. L'Etat envoie enfin des signaux contradictoires aux agences : après leur avoir recommandé de renoncer à consentir des avances remboursables, il les incite désormais (dans un contexte certes différent) à en octroyer aux collectivités engagées dans la mise en conformité avec la directive « ERU », pour consommer une enveloppe de 1,2 Md€ obtenue de la Caisse des dépôts au moment où les besoins en la matière étaient déjà en voie d'être satisfaits.

292) arrêté du 11 mai 2007 relatif au régime indemnitaire des agents non titulaires des agences de l'eau.

2 - Une « démocratie de l'eau » à la recherche d'un équilibre entre dialogue et efficacité

La loi du 16 décembre 1964 a donné à la politique de l'eau son caractère partenarial et concerté, en créant des comités de bassins, « parlements locaux de l'eau », réunissant l'Etat (minoritaire), les collectivités et les usagers. La justification de cette instance originale est triple : l'expression de la dimension locale d'une politique nationale, la recherche d'un équilibre entre intérêt général et intérêts particuliers et la mobilisation de relais pour la défense d'une ressource collective par nature. En 2006, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques a renforcé ce caractère partenarial en étendant leur mandat, consultatif à l'origine puis élargi en 1992 à la conception des schémas directeurs des bassins, à l'émission d'avis conformes sur les programmes et les taux de redevances. Ils peuvent se décliner en commissions territoriales par sous bassin. Les conseils d'administration des agences, avec leurs 34 membres (outre le président), obéissent à une logique analogue de représentation des intérêts locaux. Les comités de bassin et les conseils d'administration ont mis en place, au fil des années, un nombre élevé de commissions et de groupes de travail qui préparent leurs décisions en format plus restreint.

L'ensemble de ce dispositif est particulièrement lourd (185 membres du comité de bassin en Seine-Normandie, 190 en Loire-Bretagne) et dans le contexte de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (DCE) qui a rendu nécessaire la multiplication des réunions, il est apparu coûteux en temps, en énergie et en crédits. Ce mode de gouvernance peut apparaître comme le prix à payer pour respecter le principe de concertation. Il a d'ailleurs facilité l'appropriation des nouveaux enjeux nés de la directive-cadre sur l'eau (DCE) et permis de résoudre certains conflits d'usage, comme l'illustrent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) adoptés en 2009.

Toutefois, il apparaît aussi, à certains égards, comme un facteur de dysfonctionnement. D'une part, la décision est généralement préparée par des commissions au sein desquelles les groupes professionnels, par leur assiduité et leur expertise, sont mieux à même de faire prévaloir leurs préoccupations dans la durée que les élus et les associations. D'autre part, la recherche systématique du consensus peut éloigner la décision de l'optimum environnemental. Ainsi, la volonté du comité de bassin de Rhône-Méditerranée-Corse de contenir la progression des redevances a-t-elle eu des effets malthusiens sur les interventions. De même, le comité de bassin Seine Normandie a contraint l'agence à maintenir dans ses priorités des interventions curatives sur l'eau potable sans impact

environnemental et l'irrigation reste sous-taxée dans un bassin Adour-Garonne en déséquilibre quantitatif chronique[293]. L'expérience montre enfin que la gouvernance actuelle ne permet pas toujours de dépasser, au niveau des bassins, les contradictions laissées pendantes au niveau national entre certaines politiques publiques (politique agricole contre gestion durable de l'eau, préservation des milieux contre développement de l'hydroélectricité), ce qui limite sa plus-value et nuance son intérêt. Le rôle de catalyseur du comité de bassin n'a pas suffisamment joué, par exemple, pour le projet de barrage de Charlas (Haute-Garonne).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A maints égards, la directive-cadre sur l'eau (DCE) marque une rupture pour la politique de l'eau, car l'obligation de résultat qu'elle instaure exige une action rapide et massive pour faire émerger un mode de gestion durable. Or les contrôles de la Cour mettent en lumière les besoins d'ajustement du système original mis en place dans les années 1960 qui, s'il a permis d'obtenir des avancées dans le traitement des pollutions industrielles et de l'épuration des eaux usées, doit maintenant traiter d'enjeux plus difficiles et plus diffus.

Les agences de l'eau ont longtemps conservé une approche routinière de leurs interventions, sans que l'autonomie dont elles disposent à l'égard de l'Etat se soit traduite par une efficacité supplémentaire évidente. Au cours des 8èmes et 9èmes programmes, des améliorations ont certes été constatées (sélectivité, contractualisation etc.) mais les marges de progression restent importantes, et le besoin de révision de leurs modes d'intervention est réel pour les thématiques orphelines. Par ailleurs, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) n'a pas encore permis à la « démocratie de l'eau », souvent présentée comme exemplaire au sein des politiques publiques, de trouver le bon équilibre entre conciliation des intérêts et efficacité collective. L'Etat, enfin, peine encore à optimiser l'articulation des instruments réglementaires et financiers de la politique de l'eau, et à traiter de front la question des pollutions diffuses agricoles.

Ces constats de la Cour, qui contrastent avec l'exigence nouvelle de résultats à brève échéance, n'invalident pas les principes et les valeurs sur lesquels repose la politique de l'eau, comme la décentralisation et la mutualisation. Il semble en revanche nécessaire d'accomplir rapidement des progrès substantiels pour en optimiser les instruments.

293) Le produit de la redevance de prélèvement devrait y doubler au cours des 9èmes programmes pour atteindre 9,7 M€ en 2012 (pour plus de 30 000 irrigants), mais à partir d'un niveau particulièrement faible. Entre 2007 et 2012, le taux applicable ne va d'ailleurs passer que de 30 % à 50 % du taux plafond fixé par la loi.

Il s'agit d'abord d'améliorer l'efficacité de chacun d'entre eux. Pour les agences, il est nécessaire de renforcer et systématiser l'évaluation des effets de leurs interventions et des redevances, d'accentuer la sélectivité et la conditionnalité des subventions, d'abandonner les aides curatives et/ou sans effet sur l'environnement, de mieux partager les bonnes pratiques sur les nouvelles thématiques et de donner pleinement corps à la logique environnementale des redevances. L'Etat devrait, quant à lui, accentuer la répression des infractions en matière de pollution des eaux, améliorer le suivi des procès-verbaux et mettre pleinement en œuvre ses pouvoirs d'injonction et de substitution.

Il s'agit également d'améliorer leur coordination. Cela suppose que l'Etat, au niveau national, renforce son pilotage en prenant des engagements communs avec les agences sur les sujets partagés. Au niveau local, le rôle de coordination des préfets de bassin et des préfets de région doit être renforcé de même que la présence des agences dans les missions interservices de l'eau au niveau départemental. Enfin, l'Etat doit assurer une meilleure articulation entre les acteurs du dispositif de collecte des données sur l'eau, qui reste à stabiliser.

La Cour estime que la volonté de l'Etat d'atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE) doit se manifester de façon plus crédible et plus forte. Outre des initiatives législatives et réglementaires, cela implique surtout que l'Etat adopte une politique plus volontariste pour atteindre l'objectif de réduction des pollutions diffuses d'origine agricole. Les solutions incombent certes pour partie au niveau communautaire, mais l'Etat dispose en propre de plusieurs leviers. Les politiques d'incitation et d'accompagnement restent pertinentes, mais elles doivent être simplifiées et leur attractivité renforcée. Elles ne sauraient suffire à elles seules à changer les pratiques agricoles : les redevances devraient être plus en rapport avec le coût de la dépollution et l'Etat pourrait durcir l'encadrement réglementaire des pratiques agricoles, renforcer le contrôle de son effectivité et en sanctionner davantage la méconnaissance.

L'histoire récente montre qu'en matière de lutte contre la pollution de l'eau, l'échec n'est pas une fatalité : l'accélération de l'assainissement, pour tardif qu'il ait été, ou les résultats enregistrés dans la maîtrise des pollutions industrielles sont à cet égard porteurs d'espoir. Ils montrent que la conjonction de mesures réglementaires, financières et fiscales ambitieuses, impulsées et fortement soutenues par l'Etat, peuvent être efficaces.

La préparation des 10èmes programmes d'intervention des agences, qui doit commencer en 2010, offrira l'opportunité de concrètement traduire ces ambitions.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

L'insertion de la Cour des comptes sur « Les instruments de la gestion durable de l'eau » appelle de notre part les observations suivantes.

En premier lieu, j'observe que, dans l'ensemble, ni l'analyse de la Cour ni ses recommandations ne remettent pas en cause ni le modèle français de gestion de l'eau, modèle qui a servi de référence pour la directive cadre sur l'eau et inspiré de très nombreux pays, ni ses instruments qui ont été profondément rénovés au cours des trois dernières années.

A cet égard, je souhaite souligner et reconnaître aux comités de bassin et aux agences de l'eau d'avoir su évoluer en permanence, depuis leur création par la loi de 1964, au fur et à mesure des nouvelles missions qui leur ont été assignées et de la montée de la sensibilité environnementale de nos concitoyens.

Nous sommes cependant parvenus dans une phase où une rupture s'imposait par rapport aux ambitions et aux pratiques du passé.

Cette rupture, elle est d'abord intervenue avec le vote de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, qui a profondément remanié le système de financement de la politique de l'eau et sa gouvernance, concomitamment à la préparation des 9èmes programmes qui se sont inscrits dans la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau.

Elle s'est amplifiée avec le vote par le Parlement, à une quasi unanimité, de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Cette loi, complétée par les lois de finances et le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, apporte des ambitions essentielles en matière de gestion de l'eau, de façon à tendre vers l'objectif très ambitieux de deux tiers de bon état écologique des masses d'eau superficielles à l'horizon 2015 : maîtrise des pollutions de toutes origines, en particulier toxiques et diffuses, restauration de la continuité écologique des cours d'eau, protection des captages menacés et des zones humides remarquables, lutte contre le gaspillage de la ressource en eau...

Dans ce processus, je veux saluer l'action remarquable des présidents des comités de bassin et de l'ensemble de leurs membres qui ont su se mobiliser, pendant cinq ans, pour faire aboutir les 12 schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (les SDAGE).

Leur adoption récente, à de très larges majorités, démontre que les cinq années de concertation n'ont pas été vaines. Le fait que ces votes n'aient que rarement été obtenus à l'unanimité montre que certains sujets d'opposition restent prégnants et que les larges compromis qui ont été trouvés n'ont pas galvaudé les ambitions de la politique de l'eau.

Les SDAGE ont été publiés au Journal Officiel de la République fin décembre, dans les délais prescris par la Directive-Cadre sur l'eau. Ceci est un résultat remarquable qui place la France dans le peloton de tête des Etats-membres dans la mise en œuvre de la directive. Et ce résultat me paraît tout aussi important à souligner que les retards que nous avons eu, parfois, dans le passé, pour mettre en œuvre certaines directives sectorielles.

Dans cette démarche, dont la dernière partie s'est déroulée en plein processus Grenelle, je veux aussi saluer la réactivité des instances de bassin. Ainsi, à l'automne 2008, les comités de bassin ont adopté des « additifs aux projets de SDAGE » anticipant de plus de neuf mois le vote de la loi Grenelle 1. Par ailleurs, les douze présidents des comités de bassin (métropole et outre-mer) ont réuni, le 16 juin 2009, à La Baule, l'ensemble de leurs assemblées, de manière à préparer une proposition commune dans le cadre du Grenelle de la mer.

J'ai signé pour ma part dès le mois de juin 2009 avec les présidents des conseils d'administration des agences des « avenants Grenelle » à leurs contrats d'objectifs, intégrant les objectifs fixés par la loi du 3 août.

Ces initiatives et cette capacité permanente d'adaptation sont le signe d'une formidable vitalité des instances de bassin et finalement la meilleure garantie sur leur capacité à tirer les conséquences des échecs du passé et poursuivre le mouvement de transformation et de progrès qui nous permettra d'être au rendez-vous des objectifs fixés pour 2015.

* * *

Nous sommes désormais soumis à des obligations de résultats (et plus seulement de moyens) dans un calendrier contraint. Dans ce contexte, il est bien évident que les agences de l'eau doivent continuer à évoluer pour rendre leur action plus efficace et apte à répondre aux nouveaux défis de la politique de l'eau.

Une première étape de cette transformation a été franchie lors de l'adoption des 9èmes programmes des agences de l'eau (2007-2012) qui sont nettement plus sélectifs que les précédents vis à vis de l'intérêt environnemental des projets.

Sans attendre la préparation des 10èmes programmes, j'ai souhaité qu'une nouvelle inflexion soit donnée à mi-parcours des 9èmes programmes. Dans ce but, j'ai rencontré dès janvier 2009 l'ensemble des présidents des comités de bassin et des présidents des conseils d'administration des agences. Je leur ai adressé en juin 2009 un courrier précisant de façon détaillée les éléments nouveaux que je souhaitais insuffler dans les 9èmes programmes ; notamment la nécessité, pour les agences de l'eau, de faire davantage appel à la conditionnalité des aides, la recherche d'un meilleur coût – efficacité dans le choix des actions, de contribuer à la fédération des différents acteurs de l'eau pour parvenir à constituer les maîtres d'ouvrage qui nous font défaut, de faire appel à la maîtrise d'ouvrage directe de l'agence pour mener à bien certaines opérations particulièrement emblématiques lorsque les conditions l'imposent.

N'en doutons pas, les agences de l'eau sont en pleine mutation et les services déconcentrés de l'Etat également. Comme le rapport le souligne, la coordination et même la synergie entre les services sont indispensables à la réussite de notre politique. C'est dans cet esprit que j'ai adressé en mars 2009 des instructions précises aux préfets, communément appelée « feuille de route des services », qui clarifie les rôles des uns et des autres sur des priorités communes et insiste une nouvelle fois sur la complémentarité de l'action administrative et répressive de l'Etat avec l'action financière confiée aux agences.

Cette coordination sera facilitée par la réforme des services déconcentrés. Celle-ci porte autant sur la simplification du nombre de services que sur l'affirmation du rôle de pilotage de l'échelon régional vis à vis du rôle départemental, conformément aux circulaires du Premier ministre des 7 juillet et 31 décembre 2008. La constitution des DREAL est déjà effective dans la plupart des régions, celle des DDT (ou des DDTM) est intervenue début 2010.

L'entrée en vigueur des programmes de mesures, qui instaure une véritable politique de l'eau a l'échelle du bassin, permettra quant à elle de renforcer le rôle particulier des préfets coordonnateurs de bassin dont je veux aussi saluer l'action efficace menée tout au long du processus d'élaboration des SDAGE.

Enfin, la question de la clarification des rôles en matière de collecte, de bancarisation et de valorisation des données a justifié la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau (SNDE) pour rationaliser l'ensemble du dispositif de production et d'utilisation des données (décret publié fin 2009). Sans entrer dans le détail technique de ce schéma, il convient de citer la mise en place effective d'outils partagés

entre agences et services de l'Etat qui permet désormais à chacun de disposer de la même source d'information.

Grâce aux nouvelles missions confiées à l'ONEMA par la loi de décembre 2006, la construction du Système d'information sur l'eau (SIE) est accélérée. Cet outil permettra de mieux répondre à nos obligations communautaires et de mieux évaluer l'efficacité de la politique de l'eau.

* * *

La politique de l'eau comporte de nombreuses interfaces avec d'autres politiques sectorielles. Il n'est donc pas étonnant que certains sujets soient délicats, parfois porteurs de controverses.

Il en va ainsi de la directive eaux résiduaires urbaines, pour laquelle la France a été condamnée par la Cour européenne de Justice, comme 10 autres Etats-membres de l'Union qui connaissent également des difficultés pour mettre en œuvre cette politique. En lançant la « bataille de l'eau » en octobre 2007, j'ai fait en sorte de rattraper le retard que notre pays avait accumulé en matière de traitement des eaux usées pour achever l'ensemble des mises en conformité d'ici fin 2011.

Il en va ainsi également de la conciliation des intérêts liés au développement des énergies renouvelables et de ceux liés à la protection des milieux aquatiques qui est un sujet de débat dans tous les pays européens.

La signature, que j'espère prochaine, d'une « charte pour l'hydroélectricité durable » sera le fruit du dialogue que j'ai entamé, il y a un an, avec les producteurs d'énergie d'une part, les associations de protection de l'environnement et de pêcheurs d'autre part, dans l'esprit de concertation qui a prévalu lors du Grenelle de l'environnement. L'ampleur du sujet, la difficulté réelle à faire coïncider les enjeux liés au développement des énergies renouvelables et la protection de nos rivières, et enfin des décennies d'oppositions, justifiaient que nous prenions le temps, au niveau national, de renouer les fils du dialogue et de reconstruire un équilibre acceptable par toutes les parties prenantes.

L'annonce par Madame Chantal Jouanno, le 13 novembre dernier, du plan de restauration de la continuité écologique des cours d'eau s'inscrit dans cette logique. Ce plan, déjà traduit dans les 9èmes programmes révisés va nous permettre de dynamiser les actions de restauration écologique des cours d'eau, en lien avec les objectifs fixés par la directive cadre et ceux visés par la « trame verte et bleue » créée par la loi Grenelle I.

Enfin, le sujet des pollutions agricoles diffuses est effectivement un sujet majeur, un facteur clé pour l'atteinte de nos ambitions : le changement de modèle agricole pour une meilleure intégration de l'enjeu environnemental n'est effectivement pas encore acquis, même si des avancées significatives sont intervenues depuis 2007.

Ainsi, le Grenelle de l'environnement a permis de fixer des objectifs ambitieux à l'agriculture pour réduire sa contribution aux pollutions diffuses (réduction de 50 % de l'usage des produits phytosanitaires, contribution à la trame verte et bleue, généralisation de la couverture des sols, développement de l'agriculture biologique...).

Ces engagements, en cours de traduction opérationnelle dans le projet de loi portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II), permettront de réaliser la transformation attendue, à savoir réconcilier politique agricole et politique environnementale, jusqu'au niveau de l'exploitation où doit se développer une stratégie commune économique et écologique.

Mais cette volonté politique doit avant tout être portée au plan européen. En effet, l'essentiel de la politique agricole est basée sur des règlements européens, laissant une marge d'interprétation très limitée aux Etats-membres. La situation française n'est donc pas éloignée de ce qui se passe dans les autres pays européens : partout, nos voisins rencontrent des difficultés analogues pour mettre en place des mesures efficaces de lutte contre les pollutions agricoles aptes à atteindre le bon état des eaux requis par la directive cadre sur l'eau.

Un nouveau pas a été franchi avec l'introduction de la conditionnalité dans la PAC de 2003 conditionnant le versement intégral des aides, y compris directes, au respect d'exigences réglementaires liées notamment à l'environnement. Le bilan de santé de la PAC de 2009 a permis d'introduire des mesures supplémentaires favorables à la lutte contre les pollutions diffuses : généralisation des bandes végétalisées le long des cours d'eau sur laquelle la France était précurseur au niveau européen (élevée au niveau législatif dans le cadre de la loi grenelle II), pourcentage croissant d'infrastructures agro-écologiques favorables à la biodiversité, aides spécifiques aux protéagineux et aux prairies.

L'évolution de la PAC après 2013 peut et doit constituer un outil puissant pour développer une agriculture durable commune. C'est ce que la France défendra devant ses partenaires européens.

* * *

Je note en conclusion que la Cour fonde son analyse et ses recommandations sur les contrôles effectués sur l'exercice de la police de l'eau et la gestion des six agences de l'eau pour la période 2002-2006 et le tout début des 9èmes programmes. Or, l'essentiel de son propos tient en la capacité de la France à atteindre des obligations dont la définition mise en œuvre est prévue postérieurement à cette période (notamment le programme de mesures 2010-2015 pris au titre de la directive cadre sur l'eau et les objectifs fixés par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement).

Dans cette projection tout à fait utile, il convient de tenir compte de l'immense mouvement de transformation engagé depuis trois ans.

Chacun a bien compris que les enjeux de la politique de l'eau se sont déplacés. Nous sommes désormais proches d'une avancée majeure sur les problèmes d'assainissement « classiques ». Parallèlement, de nouveaux enjeux émergent, que ce soient les impacts de l'activité humaine sur la morphologie des milieux ou de nouvelles formes de pollution qui étaient jusque là, en quelque sorte, masquées par les pollutions ponctuelles.

En ce sens, je souhaite que le débat sur les équilibres à instaurer pour les 10èmes programmes des agences de l'eau démarrent dès 2010. J'ai du reste demandé au président du Comité national de l'eau, le député André Flajolet, de se saisir de cette question.

J'ai également l'intention de poursuivre le renforcement de l'ONEMA ainsi que son positionnement à l'interface des grands enjeux nationaux et internationaux et des besoins opérationnels du terrain.

La création de cet établissement et son développement sont en effet centraux dans notre stratégie pour améliorer l'efficacité de la politique de l'eau en complément de l'action des organismes de bassin. Il nous permet d'ores et déjà de donner le fameux « coup d'accélérateur » sur des sujets que le Grenelle de l'environnement a mis en lumière (Trame bleue, continuité écologique, médicaments…). Il va nous permettre de structurer enfin la recherche française dans le domaine de l'eau et de nouer des partenariats avec d'autres Etats de l'Union. Grâce à l'effort considérable consenti sur le champ de la connaissance et des méthodes, il nous permettra de disposer des outils de pilotage et d'évaluation qui sont nécessaires pour relever les défis fixés par la directive cadre et le Grenelle de l'environnement.

En complément de ces réflexions générales, vous voudrez bien trouver, en annexe, quelques observations ponctuelles sur la nouvelle version du rapport dans lequel certaines ambiguïtés ou inexactitudes me semblent persister.

Annexe : Remarques particulières sur le rapport

** Selon la Cour (point II – A – Une action répressive insuffisante et mal suivie) :* « Ces dysfonctionnement ayant été portés à la connaissance de la secrétaire d'Etat à l'Ecologie, celle-ci a indiqué qu'une circulaire interministérielle serait adressée aux préfets et aux procureurs généraux pour rappeler l'importance de la politique de contrôle et de sanction des infractions. *».*

Il convient d'abord de noter que la Cour fonde l'essentiel de ses observations sur des données publiées par le MEEDM lui-même en mars 2009 dans le cadre du rapport d'activité annuel sur la police de l'eau (disponible sur son site Internet). Le terme « alertée » est donc inapproprié. De plus, la Cour ne rend compte que très partiellement des réponses apportées dans le courrier de Madame Jouanno, secrétaire d'Etat à l'écologie, le 1er octobre 2009. Dans ce courrier, étaient citées notamment la circulaire du 14 mai 2007 du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ainsi que la dépêche du Ministère de la justice et des libertés en date du 22 août 2007, illustrant la volonté de l'Etat d'optimiser l'exercice de la police de l'eau. Il était effectivement annoncé une prochaine circulaire interministérielle, à l'attention des préfets et des procureurs généraux, visant à rappeler l'importance de la politique de contrôle et de sanction des infractions afin de tenir nos engagements communautaires dans le domaine de l'eau. Par ailleurs était annoncé le développement d'un outil informatique d'assistance à la rédaction des procès-verbaux de police de l'eau autorisant un suivi uniformisé de ceux-ci quel que soit le service rédacteur.

** Selon la Cour (point II – B – Une coordination insuffisante entres des acteurs dispersés) «* Il n'existe pas de politique de l'eau cohérente a l'échelle du bassin, en ce qui concerne l'instrument réglementaire. *»*

Comme il était déjà dit dans le courrier du 14 décembre 2009, ce commentaire mériterait d'être nuancé pour deux raisons :

- la première est que certains bassins ont au contraire, et ce depuis longtemps, mis en place de véritables instruments de pilotage de la politique de l'eau. Des « notes de doctrine » ont ainsi fait l'objet de validation par la conférence administrative de bassin.

- de plus, le lien entre la programmation au niveau du bassin et l'exercice de la police de l'eau au niveau départemental est désormais totalement encadré par la mise en œuvre des programmes de mesures. La mobilisation des différents outils réglementaires est organisée en fonction des objectifs fixés par les SDAGE dans chaque sous-bassin.

** Selon la Cour (point II – B – Une coordination insuffisante entres des acteurs dispersés)* : «Les agences ne sont pas formellement membres de 40 MISE et le ministère ne dispose pas de données plus précises sur leur participation effective ».

Cette formulation est ambiguë et ne reprend pas les éléments d'explication fournis dans le courrier du 14 décembre. Il convient donc de préciser que le chiffre de 40 % reflète le nombre de départements où l'agence n'est pas formellement membre de la MISE (un bon nombre d'arrêtés préfectoraux n'ayant pas été réactualisés depuis 2004) et non pas le nombre de cas où l'agence n'assiste pas aux réunions.

Conformément aux instructions données depuis trois ans aux MISE et aux agences, la participation des agences aux MISE est désormais effective dans la quasi totalité des départements. De même, les MISE sont membres à part entière des secrétariats techniques locaux qui ont été crées dans les grands bassins pour mettre en œuvre les SDAGE et les programmes de mesure.

Au demeurant, le dernier rapport de la Cour sur l'agence Rhin-Meuse mentionnait le fait que « d'une manière générale, les interventions de l'agence sont conduites en cohérence avec l'action réglementaire », constat qui semble contredire le caractère systématique du présent commentaire.

** Selon la Cour (point III – A – 1 – Les interventions) : «* Or la Cour a relevé des cas d'absence de suivi de certains documents de programmation (le programme territorial Seine Aval ou le contrat de performance 2003-2006 en Seine-Normandie n'ont fait l'objet d'aucun bilan final*) »*

Comme il était déjà dit dans le courrier du 14 décembre 2009, ce commentaire est erroné : les programmes territoriaux d'actions prioritaires de Seine-Normandie font l'objet d'un compte rendu devant les commissions territoriales.

** Selon la Cour (point III – A – 2 – Les redevances): «* pendant les 8èmes programmes, … les agences n'ont pas suffisamment exploité les possibilités d'incitation offertes par les textes, comme la différenciation des taux en fonction de la sensibilité des zones ou du caractère plus ou moins prioritaire des paramètres de pollution taxés »… « Les agences expliquent cet attentisme par les incertitudes qui affectaient alors l'adoption de la LEMA *».*

La Cour ne reprend qu'une partie des éléments explicatifs contenus dans la lettre du 14 décembre, ce qui rend le propos peu compréhensible. Il convient donc de rappeler que les textes qui

s'appliquaient alors étaient ceux issus de la loi de 1964 et que les 8èmes programmes (2002-2006) se sont déroulés en pleine discussion sur la politique de l'eau qui a émaillé les années 1998-2006. Le contexte de vif débat qui a entouré notamment la réforme des redevances, mais également l'incertitude forte qui a régné sur la sortie effective de la loi n'était effectivement pas propice à une remise à plat des conditions de mise en œuvre des instruments issus de la loi de 1964. In fine, cette remise à plat a été faite pour les 9èmes programmes, dans le sens indiqué par la Cour, dès lors que les dispositions du projet de LEMA étaient stabilisés. La Cour reconnaît d'ailleurs cette évolution puisqu'elle indique, par exemple dans le rapport qu'elle a établi sur l'agence Rhin-Meuse : « le 9ème programme a ... introduit le principe de modulation territoriale conjointe des redevances et des aides, tandis que les outils de sélectivité ont évolué, avec des plafonnements plus importants sur les opérations non prioritaires »...« les taux des redevances de pollution connaissent un rééquilibrage au 9ème programme… Cette revalorisation, qui concrétise les priorités DCE dans le sens du principe pollueur-payeur, est par conséquent une évolution favorable ».

** Selon la Cour (point III – A – 2 – Les redevances) : «* ainsi en Rhône-Méditerranée-Corse, les nouvelles redevances ont été déterminées en application de principes dit « d'éco fiscalité constante » et d'équilibre entre catégories de contributeurs, qui limitent les effets redistributifs de la réforme entre catégorie de redevables (industrie, collectivité, agriculture*) »*

Comme il était déjà dit dans le courrier du 14 décembre 2009, la réforme voulue par la LEMA n'avait pas pour effet ni pour objectif d'augmenter le produit des redevances mis à disposition des agences. Le fait que les administrateurs de l'agence aient souhaité travailler sur un maintien global de la pression fiscale (hors nouvelles redevances issues de la LEMA[294]) n'est pas en soit un principe condamnable. Il ne le deviendrait que si l'agence, à cause de cette contrainte, n'était pas été en mesure de financer les projets prioritaires (ERU, DCE…) qui se présentaient à elle, ce qui n'est pas le cas. Au contraire, cette contrainte a été mise à profit pour accentuer la sélectivité du programme en faveur des projets les plus utiles d'un point de vue environnemental, ce qui correspond très précisément au vœu exprimé par la Cour dans son rapport.

294) La mise en place de ces nouvelles redevances se traduit en réalité par une hausse de 11 % du montant global des redevances en 2012/2007.

** Selon la Cour (point III – B – 1 – La pression tardive et mal ajustée de l'Etat) : «* Ainsi, la solidarité de bassin se réduit-elle de plus en plus à une solidarité de secteur *».*

Cette affirmation n'est étayée par aucun élément. Elle paraît au contraire infirmée par les évolutions des aides apportées aux problématiques nouvelles dans les 9èmes programmes (restauration des milieux aquatiques…) sans rapport avec les montants des redevances qui se rattachent à ces thématiques.

** Selon la Cour : (point III – B – 1 – La pression tardive et mal ajustée de l'Etat) : «* L'Etat envoie enfin des signaux contradictoires aux agences : après leur avoir recommandé de renoncer à consentir des avances remboursables, il les incite désormais (dans un contexte certes différent) à en octroyer aux collectivités engagées dans la mise en conformité DERU, pour consommer une enveloppe de 1,2 Md€ obtenue de la Caisse des dépôts *».*

Comme il était déjà dit dans le courrier du 14 décembre 2009, ce commentaire paraît pour le moins inadéquat car il compare une orientation générale, donnée en 2006 dans un contexte de recherche d'une meilleure utilisation des recettes issues des redevances, avec un dispositif particulier ciblé sur l'accélération de la mise en conformité à la directive « eaux résiduaires urbaines », dans le contexte de menace de condamnation de la France.

Le choix des différentes formes d'aide relève moins de stratégies politiques que d'une analyse fine du contexte et de la recherche d'efficacité. Cette évolution témoigne donc de la réactivité de l'Etat et des agences à faire face à des situations nouvelles.

** Selon la Cour : (point III – B – 3 - Une « démocratie de l'eau » à la recherche d'un équilibre entre dialogue et efficacité) : « Le rôle de catalyseur du comité de bassin n'a pas suffisamment joué, par exemple, pour le projet de barrage de Charlas ».*

Comme il était déjà dit dans le courrier du 14 décembre 2009, cet exemple est assez malencontreux puisque le Comité de bassin Adour-Garonne a délibéré favorablement sur le projet de Charlas dès 1996 et confirmé son engagement en 2008. Le retard pris par ce dossier est en vérité lié à la complexité des procédures de déclaration d'utilité publique et la difficulté de boucler son financement.

La Cour aurait pu tout aussi bien s'appuyer sur d'autres illustrations, desquelles elle aurait pu tirer des conclusions différentes :

- *Par exemple le cas de la Sélune, rivière du bassin Seine-Normandie, pour laquelle la CLE a voté l'arasement de deux barrages hydroélectriques qu'il n'était pas possible d'aménager pour restaurer la continuité piscicole.*
- *Par exemple la question des passes à poissons sur le Rhin où un équilibre entre hydroélectricité et continuité écologique a pu être trouvé dans un contexte pourtant difficile de discussions transfrontalières ;*
- *Ou encore celle des chlorures dans la Moselle, sujet éminemment complexe de conciliation entre enjeux territoriaux, économiques, écologiques et transfrontaliers, pour lequel c'est probablement le cadre même du Comité de bassin qui a seul permis de sortir d'un contexte de contentieux juridique.*

D'une façon générale, les larges majorités qui ont approuvé les SDAGE à l'automne 2009 montrent que des compromis ont été possibles sur de très nombreuses dispositions, sans que les éléments de débat n'aient été éludés. De plus, il conviendrait de replacer l'action des comités de bassin, échelons « intermédiaires » de la politique de l'eau, au regard de celle des commissions locales de l'eau (CLE), responsables de l'élaboration des SAGE, à qui il revient de faire émerger les compromis réellement « locaux ».

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS

Le rapport public annuel de la Cour des comptes évoque « La gestion durable de l'eau et ses outils » en soulignant notamment une action répressive insuffisante et mal suivie ainsi qu'une coordination insuffisante entre des acteurs dispersés.

Le ministère de la justice et des libertés tient à affirmer que la protection de l'environnement constitue un enjeu social et contemporain majeur qui se judiciarise comme l'a illustré l'adoption le 19 novembre 2008 de la directive 2008/99/CE du Parlement Européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

En matière de répression des atteintes à l'environnement et notamment de pollution des eaux, les instructions générales de politique pénale exprimées par le ministre de la justice et des libertés dans la circulaire du 1er novembre 2009 rappellent les orientations fixées par la circulaire du Garde des Sceaux du 23 mai 2005 à savoir la nécessité pour

les parquets d'entreprendre des poursuites pénales adaptées et proportionnées aux atteintes perpétrées à l'environnement et aux dommages qui en résultent.

La dépêche du ministère de la justice et des libertés du 22 août 2007 rappelle les axes de mise en œuvre de la police de l'eau tels qu'exprimés par la circulaire du 14 mai 2007 du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et préconise en outre l'organisation de réunion périodiques entre les parquets et les services concernés afin notamment d'examiner la bonne mise en œuvre de la transaction pénale, mais également la tenue de réunions annuelles avec les parquets généraux afin de présenter le bilan de l'activité des services de l'eau et d'en accroître l'efficacité.

Dans le même sens, concernant la teneur en nitrates des eaux brutes de certains bassins versants en Bretagne, le protocole signé le 13 mars 2009 entre le préfet de la région Bretagne et le parquet général près la Cour d'appel de Rennes, prévoit, outre la mise en œuvre d'une réponse pénale graduée, des réunions semestrielles pour assurer le suivi du traitement des procès-verbaux transmis aux parquets dans le cadre de ce contentieux. Se référant à ces informations précises sur les réponses judiciaires efficaces entreprises dans ce domaine, le ministère de la justice et des libertés continue, avec ses partenaires des autres départements ministériels, à renseigner précisément et régulièrement la commission européenne sur celui-ci.

Par ailleurs, le ministère de la justice et des libertés a engagé, en liaison avec le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, le développement d'un outil informatique d'assistance à la rédaction des procès-verbaux de police de l'eau autorisant en outre un suivi uniformisé de ceux-ci quel que soit le service rédacteur.

Cet instrument permettra, par la mise en place d'une numérotation commune des procédures, d'en connaître les suites, qu'il s'agisse de poursuites devant le tribunal ou de mesures alternatives (paiement d'une amende forfaitaire, mise en œuvre d'une transaction pénale ...). Par ailleurs, les classements sans suites seront rendus totalement résiduels par l'optimisation de la qualité des procédures soumises à l'appréciation de l'autorité judiciaire.

La mise en place de ce projet s'accompagnera d'instructions qui fixeront des objectifs quantitatifs aux services chargés du contrôle, sur les thèmes prioritaires (nitrates, assainissement, préservation des milieux aquatiques les plus fragiles, respect des restrictions d'usage en période de crise), et proposeront les modalités des suites à donner par type

d'infraction constatée. L'objectif est de tendre vers une suite systématique à tout constat d'une infraction, que cette suite soit administrative ou judiciaire.

Ainsi, la tendance croissante observée par le casier judiciaire national en matière d'infractions ayant donné lieu à condamnation concernant les déversements de substances nuisibles dans les eaux souterraines, superficielles ou de la mer (infraction prévue et réprimée par l'article L. 216-6 du code de l'environnement) va s'amplifier.

Enfin, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit dans son article 102 d'autoriser le gouvernement à légiférer par ordonnance afin de simplifier et d'harmoniser le dispositif existant en matière de police de l'environnement (il existe actuellement 25 polices spéciales de l'environnement, mobilisant plus de 70 corps techniques ou services de l'Etat). Cette perspective vise encore à poser les bases nécessaires à un pilotage efficace des actions de contrôle en matière de police de l'eau et à satisfaire ainsi les exigences communautaires dans ce domaine.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'insertion de la Cour des comptes sur « Les instruments de la gestion durable de l'eau» contient un constat qui semble largement partagé par les acteurs de cette politique.

La Cour met en évidence que les résultats obtenus à ce jour sont en deçà des ambitions, notamment les obligations attachées à l'application des directives communautaires avec en premier lieu la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 imposant aux Etats membres un « bon état » des eaux dès 2015.

En premier lieu, le constat formulé par la Cour « n'invalide pas les principes et les valeurs sur lesquelles repose la politique de l'eau, comme la décentralisation et la mutualisation ».

Si les instruments de la politique de l'eau ne sont pas remis fondamentalement en cause, sous réserve d'ajustements rendus nécessaires, l'amélioration de l'efficacité des acteurs, avec au premier chef les agences de l'eau, est pointée.

Cela passe pour la Cour par une responsabilisation accrue des agences, la définition plus fine d'objectifs, une évaluation réelle des actions et des subventions conditionnées par l'obtention de résultats environnementaux.

L'insertion met en évidence le retard pris par la France, comme par d'autres Etats membres, dans le respect de la directive « eaux résiduaires urbaines » (ERU) qui faisait obligation aux Etats membres de traiter les eaux usées des agglomérations.

La France vient d'être renvoyée par la Commission européenne devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) pour non-conformité avec la directive ERU, selon un communiqué de l'exécutif européen du 20 novembre 2009.

La Cour précise que les choix opérés par les collectivités n'ont pas été véritablement encadrés par l'Etat qui porte ainsi une responsabilité dans le retard pris par la France dans la mise en œuvre de la directive, les services déconcentrés de l'Etat ne faisant pas usage ou tardivement des pouvoirs de police dont ils disposaient.

L'attentisme des agences et la coordination insuffisante entre les services de l'Etat figurent sans nul doute parmi les raisons des retards constatés.

Il faut toutefois noter que le plan gouvernemental d'action lancé en 2007 a pris en compte la situation et que celui-ci a été assorti de prescriptions très strictes : mise en demeure des collectivités non conformes, obligation de contractualiser avec les agences de l'eau, nécessité de prévoir un calendrier ainsi qu'un plan de financement précis, consignation des fonds nécessaires auprès des collectivités locales qui ne satisfont pas à leurs obligations.

Sa mise en œuvre sous la responsabilité du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, avance à ce jour rapidement, la France s'étant ainsi engagée auprès de la Commission européenne à mettre aux normes l'ensemble des stations d'épuration des agglomérations non conformes d'ici 2011, en fonction des délais techniquement réalisables.

La Cour indique enfin que la politique de l'eau est soumise, en vertu des directives européennes, à des obligations de résultats, assorties de sanctions pécuniaires qui ne pèsent que sur l'Etat. Le Gouvernement avait réfléchi à l'élaboration d'un projet de texte législatif élargissant le champ d'application de l'actuel L. 1511-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) à l'ensemble des condamnations pécuniaires de l'Etat résultant des manquements des collectivités territoriales.

Ce projet de texte aurait visé à ce que les sanctions pécuniaires ne pèsent pas sur l'Etat seul quand les collectivités sont à l'origine des retards se traduisant par de lourdes condamnations financières.

Cette réflexion devra être poursuivie dans le cadre d'un dialogue interministériel.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La Cour fait le constat des échecs passés de la gestion de l'eau en France en rappelant notamment l'application des directives « Nitrates » et « Eaux résiduaires urbaines » (ERU).

Je partage dans leur ensemble le diagnostic et les analyses de la Cour et souhaite apporter des précisions sur trois points.

1. Une action réglementaire mieux coordonnée et plus efficace de la police de l'eau est nécessaire

La Cour constate des lacunes dans l'action répressive de la police de l'eau (baisse du nombre de sanctions administratives, sanctions peu dissuasives). Elle estime que la coordination des différents services impliqués dans la police de l'eau reste insuffisante malgré la mise en place des missions interservices de l'eau (MISE). Enfin, elle souligne un manque de coordination entre le levier réglementaire de la politique de l'eau (police de l'eau) et le levier financier (aides octroyées par les agences de l'eau).

Je partage cette analyse. Pour que les objectifs de bon état des eaux que s'est fixés la France soient crédibles, les incitations financières auprès des collectivités et des usagers devraient être améliorées et plus sélectives. Les outils de contrôle et de sanctions doivent également être efficaces et coordonnés. C'est pourquoi le rapprochement des polices de l'environnement (ONEMA, ONCFS, services déconcentrés) engagé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) doit être poursuivi et renforcé. Les services de police de l'eau au niveau départemental sont actuellement dispersés : en mutualisant leurs moyens et en coordonnant leurs interventions, l'Etat doit pouvoir améliorer l'efficacité de son action.

2. L'évaluation économique et environnementale des aides octroyées par les agences de l'eau est indispensable et doit permettre de définir des critères de sélectivité pour les interventions des agences

La loi confère une grande autonomie financière aux agences de l'eau puisque celles-ci perçoivent l'intégralité du produit des redevances instituées par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006. Cette autonomie doit avoir pour contrepartie la mise en place d'une évaluation économique et environnementale de leurs interventions. Cette évaluation doit se faire selon des critères communs à l'ensemble des agences.

Par ailleurs, pour optimiser l'emploi des recettes issues de la fiscalité sur l'eau, la Cour rappelle la nécessité de renforcer la sélectivité des aides des agences. Je partage cette analyse : les effets d'aubaine doivent être évités et la logique de guichet abandonnée.

3. Les agences de l'eau et l'ONEMA doivent accélérer la mutualisation de leurs fonctions supports

La Cour constate que les synergies entre agences de l'eau n'ont pas été suffisamment exploitées. Actuellement, il n'y a pas d'outil commun de gestion des redevances ni de partage des coûts des fonctions supports.

Le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé d'accélérer la mutualisation des fonctions supports ainsi que des actions d'études et de communication entre les agences de l'eau et l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Ce travail permettra d'optimiser les dépenses de fonctionnement des agences et de l'ONEMA et conduira à une meilleure maîtrise du plafond d'emplois de ces établissements. Ce chantier doit constituer l'une des priorités des trois prochaines années. Il fera l'objet d'une évaluation régulière de façon à s'assurer de l'effectivité des changements préconisés.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Vous avez appelé mon attention sur l'insertion pourtant sur « Les instruments de la gestion durable de l'eau » destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes.

J'ai l'honneur de vous faire part des éléments de réponse suivants.

Je souhaite tout d'abord souligner que les conclusions tirées des contrôles réalisés sur la mise en œuvre de la police de l'eau et l'action des agences de l'eau, politiques relevant de la compétence du ministère chargé de l'écologie, ne devraient pas être généralisées au « modèle français de gestion de l'eau. Il convient en effet de prendre en compte l'ensemble des actions menées dans le cadre d'autres politiques qui contribuent à améliorer la gestion de l'eau en France.

C'est en particulier le cas de plusieurs initiatives récentes impliquant fortement le monde agricole, qui témoignent de la volonté politique de concilier production agricole et préservation de l'environnement.

La loi n° 2006-1776 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) introduit ainsi des dispositions d'intérêt majeur pour la gestion tant quantitative que qualitative des eaux. Elle ne saurait être réduite à la seule question de la fixation des redevances.

La politique agricole commune intègre de nombreuses composantes environnementales dont les mesures du second pilier et la conditionnalité des aides, qui ont été renforcées à l'occasion du bilan de santé.

Les lois d'application du Grenelle de l'environnement comprenant des mesures ambitieuses, comme celles relatives à la généralisation des bandes enherbées le long des cours d'eau, la préservation des zones humides et la protection des captages.

Le plan Objectif Terres 2020, pour un nouveau modèle agricole français, annoncé par le Président de la République à Daumeray (Maine-et-Loire) et présenté le 19 février dernier par Michel Barnier, souligne, parmi les 5 défis que doit relever l'agriculture, la nécessité de « mieux utiliser une eau qui se raréfie » et de « contribuer à la restauration du bon état écologique des eaux ».

Le plan Ecophyto 2018, le plan de développement de l'agriculture biologique ou encore la certification environnementale des exploitations agricoles, traduisent de manière opérationnelle ces objectifs. Ils contribuent à l'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau.

Il me semblerait également utile d'insister davantage, au-delà des actions de police judiciaire et de répression, sur la mise en œuvre de la réglementation en tant que police administrative pour laquelle les services déconcentrés de l'État développent sous l'autorité des préfets une action importante qui mérite d'être soulignée.

C'est en particulier le cas pour la mise en œuvre de la directive « nitrates » (directive 91/676/CEE à distinguer de la directive 75/440/CEE concernant la qualité requise des eaux superficielles à la production d'eau alimentaire) pour laquelle un important dispositif réglementaire est en place, comme en témoignent les différents zonages existants et les mesures qui leur sont associées.

Le contentieux en cours en Bretagne au titre de la directive 75/440/CEE met certes en lumière les difficultés rencontrées dans certains départements français, comme cela a été et reste le cas dans de nombreux autres pays européens, pour atteindre les objectifs de la directive « nitrates » et de la directive cadre sur l'eau. Il ne doit cependant pas occulter d'autres résultats plus positifs, comme la baisse de la consommation en engrais azotés, l'amélioration des concentrations en eaux superficielles dans l'Ouest de la France ou les forts investissements réalisés par les éleveurs afin de répondre aux nouvelles normes communautaires.

Une autre illustration de l'importance du cadre réglementaire portant sur les élevages est donnée par la réglementation des installations classées pour l'environnement, valant transposition de la directive européenne IPPC et imposant des seuils beaucoup plus stricts aux élevages français que ceux imposés au niveau communautaire.

Concernant les redevances redéfinies par la LEMA, l'activité agricole est directement concernée tant pour la gestion quantitative (redevance pour stockage d'eau en période d'étiage, redevance pour prélèvements sur la ressource en eau) que qualitative (redevance pour pollution de l'eau concernant les élevages et redevances pour pollutions diffuses). Le recours à ces redevances constitue un outil important, mais il convient de ne pas sous-estimer le rôle de l'action réglementaire. En effet, il ne faut pas attendre des redevances une efficacité qu'elles ne sont pas en mesure d'avoir seules dans certains domaines.

Concernant les pratiques d'irrigation, le choix a ainsi été fait de privilégier le recours à l'instrument réglementaire, qui est apparu techniquement et politiquement plus adapté que la fixation d'un niveau de redevance qui devrait être modulé finement dans le temps et l'espace, et qui, pour être dissuasif, devrait être fortement relevé.

Ce choix s'est traduit par le système actuel d'autorisations de prélèvement délivrées par le Préfet et il est confirmé par la mise en place en 2010 des organismes uniques issus de la LEMA auxquels seront alloués des volumes uniques pluriannuels de prélèvement d'irrigation adaptés aux nouveaux objectifs des SDAGE, et qui devront établir des plans de répartition entre les irrigants de leur périmètre. Le levier financier dont disposait l'État sur le financement des ouvrages hydrauliques a quant à lui été supprimé par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

La question du coût des mesures environnementales est par ailleurs cruciale car la mise en œuvre des mesures de préservation de la ressource en eau ne peut être déconnectée de la réalité socio-économique des exploitations agricoles. Il convient en particulier de veiller à ce que les mesures envisagées pour lutter contre certaines menaces portant sur la ressource en eau ne soient pas contreproductives vis-à-vis d'autres objectifs environnementaux ou vis-à-vis de la préservation de notre modèle agricole, notamment dans le contexte d'échanges commerciaux dont les règles peinent à prendre en compte certaines distorsions de concurrence.

Ainsi, la conciliation des objectifs de production agricole et de préservation de l'environnement soulève des questions qui dépassent très largement la confrontation d'intérêts divergents. Elle implique des évolutions des mentalités de certains acteurs du monde agricole, mais également des attentes de consommateurs et des citoyens vis-à-vis de l'agriculture. Elle nécessite également d'approfondir les travaux de recherche ou les alternatives agronomiques à certaines pratiques. C'est en ce sens que le plan Ecophyto 2018, loin de se limiter à la simple interdiction des molécules les plus dangereuses, s'appuie en particulier sur l'ambitieuse étude Ecophyto R&D et propose des actions permettant d'accompagner tous les acteurs concernés vers des pratiques plus économes en produits phytosanitaires.

Enfin, il me semble essentiel de continuer à utiliser pleinement l'ensemble des leviers de l'action publique et notamment les mesures incitatives qui, malgré les difficultés inhérentes aux démarches volontaires, sont fondamentales pour accompagner ces changements profonds.

Notre action, pour volontariste qu'elle soit, se doit de rester pragmatique : c'est sous contrainte économique, budgétaire, sociologique, qu'il nous faut progresser sur le chemin de cette nécessaire conciliation de la production agricole et de la protection de la ressource en eau.