

NOUVELLE LOI SUR L'EAU EN 2005 : TOUJOURS LA LOI DU MILIEU ?

A partir des années 60, la dégradation de la qualité de l'eau est devenue une réalité observable par ceux qui côtoyaient les rivières. En première ligne, les pêcheurs à la ligne, rendus vindicatifs par des pollutions à répétition qui mettaient à la surface des eaux des milliers de poissons morts que l'on pouvait voir par bancs entiers, ventres en l'air, gonflés comme des mongolfières, en dérive au fil des courants dans les villes.

Alerté par les odeurs pestilentielles de ces poissons en décomposition, le simple citoyen était lui aussi conscient de cette dégradation. Les épaisses couches de mousses détergentes comme celles qui recouvraient la Seine à l'aval de Paris, ou encore les couches minces de produits pétroliers qui irisait la surface des eaux, étaient autant de manifestations visuelles qui rendaient familière la pollution des fleuves.

Le spectacle offert par les sorties d'égouts était répugnant : sur des centaines de mètres, des bactéries filamenteuses asphyxiaient le fond des rivières qu'elles rendaient gluants, collants, nauséabonds. Les sorties d'abattoirs étaient particulièrement sordides, dans les flots rouges du sang des eaux de lavage circulaient des déchets de viande : il y avait à boire et à manger pour Dracula ! Tous ces endroits sentaient la mort !

Pollution ponctuelle et tuyauteries en tout genre

A cette époque, les usines et les villes étaient rendues responsables de la pollution de l'eau, il est vrai que leurs rejets ponctuels étaient faciles à repérer aux travers des tuyauteries souvent baroques et de toute taille qui vomissaient leurs flots de détritiques vers le milieu naturel aquatique. Au nom de la salubrité publique, il convenait d'éloigner des lieux de vie les miasmes de la ville. Il fallait écarter de notre vue l'inacceptable, l'usé, le pollué, le digéré, le dégueulé, les fleuves et les rivières aux eaux circulantes étaient tout indiqués pour organiser ce grand nettoyage. Les mers et les océans allaient devenir les ultimes réceptacles de tous nos déchets, radioactifs y compris ; et que la nature se débrouille pour assainir notre monde !

La pollution agricole commençait à se manifester ; de nature diffuse, ses effets étaient difficiles à repérer, elle était donc ignorée des décideurs, des médias, et donc du grand public. Devant nourrir les hommes, l'agriculture ne pouvait être suspectée d'empoisonner le monde ! En plus, le monde agricole étant physiquement réactif, quel homme politique aurait risqué sa carrière en pointant les risques de la nouvelle agriculture dont les effets étaient pourtant déjà décrits dans la littérature (1) !

Mortalités de poissons, pollution des rivières, faisaient dans les années soixante les gros titres de la presse et contribuaient de ce fait à la sensibilisation du public. En fait s'il était possible à cette époque, d'observer des poissons morts dans l'eau, c'est parce qu'ils étaient encore très nombreux à vivre dans les fleuves. Constitué par l'ensemble des espèces vivantes tant végétales qu'animales, le milieu aquatique, ce réacteur biologique, était encore robuste, il avait conservé la plupart de ses fonctionnalités naturelles : il était toujours productif. Malgré ces pollutions spectaculaires, les milieux étaient dans un état biologique encore satisfaisant proche du « Bon état Ecologique » dont fait aujourd'hui état la **Directive Cadre sur l'Eau (2)**.

Il faut bien comprendre qu'à cette époque, les pollutions ponctuelles, aussi spectaculaires et répugnantes qu'elles soient, étaient déversées dans un océan d'eau douce, lacs, fleuves et rivières, de bonne qualité générale, et dont l'état biologique était assez peu différent de ce qu'il avait été au cours des siècles précédents. L'océan, le vrai, le salé, était lui aussi en bon état, riche en poissons, en baleines, en coquillages, en oiseaux,...en rêves de corsaires !

La loi sur l'eau de décembre 1964

C'est dans ce contexte, et pour réduire la pollution des eaux générée par l'activité industrielle et urbaine, qu'au travers de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964, furent créées les agences financières de bassin **(3)**. Elles furent dotées par cette loi d'outils financiers, « les redevances », leur permettant de mobiliser les fonds nécessaires à leur action. Ce système mit plus de 10 ans pour trouver un certain équilibre, il fallut attendre 1997 pour qu'un début de taxation de la pollution agricole soit instauré.

Avec ces fonds, les agences ont pu aider techniquement et financièrement les industriels et les collectivités à financer des stations d'épuration des eaux usées, et leurs réseaux de collecte. Une partie de la pollution a ainsi été éliminée, et malgré l'augmentation de la production industrielle, les pollutions ponctuelles ont globalement régressé, l'état visuel des cours d'eau s'est amélioré, sans pour autant retrouver leur grâce du passé, au temps où, dans notre pays, nous aimions les fleuves, et où nous ne les considérions pas comme de vulgaires tuyauteries à mettre en conformité avec les calculs savants, et pourtant simplistes, de générations successives d'ingénieurs hydrologues, et tout juste bonnes à évacuer des déchets.

Mais malgré les résultats obtenus par les Agences de l'eau dans leur lutte contre les pollutions ponctuelles, dans les années soixante dix **(4)**, il a bien fallu se rendre à l'évidence : la qualité générale de l'eau continuait à se dégrader, fleuves et rivières continuaient à perdre des poissons, et aussi des pêcheurs dont la présence est un indicateur social de la qualité du milieu aquatique. Pour faire de l'eau potable, les traitements devaient être de plus en plus poussés, par ailleurs les puits trop pollués devaient être abandonnés.

En fait, alors que l'effort de dépollution se déployait, parallèlement, l'activité industrielle devenait le théâtre d'une formidable évolution liée à la révolution chimique. Des molécules de plus en plus complexes commençaient à envahir tous les secteurs d'activité, y compris notre vie courante, pour enfin venir s'accumuler dans le milieu naturel, le contaminant et détruisant ses diverses fonctionnalités.

La révolution chimique, et l'impact de l'agriculture

Les effets de ces molécules nouvelles, aussi bien sur la santé de l'homme que sur la biodiversité, étaient le plus souvent inconnus, et d'ailleurs le restent encore. On refusait surtout de s'interroger sur leur nocivité réelle, immédiate et différée, en s'appuyant sur des raisonnements simplistes et faux, comme la notion de dilution des pollutions, diffusée par certains scientifiques, prisonniers de leur spécialité, ou des industriels qui défendaient leurs intérêts et leurs brevets. Pour eux, la pollution en trace : c'était une goutte d'eau dans la mer !

Rentrant dans la révolution chimique, l'agriculture à son tour s'est mise à peser très fortement sur la dégradation de la qualité de l'eau (5). A partir des années cinquante, engrais et pesticides de synthèse ont été progressivement utilisés. Très rapidement les doses ont été augmentées. Puis cette utilisation massive s'est généralisée sur toute la surface agricole utile de notre pays, soit environ 60% du territoire national, d'où un impact très important. Cet excès d'engrais dont une partie s'échappe des sols, a contribué fortement à l'eutrophisation des eaux douces et des eaux du littoral, ainsi qu'à la pollution des nappes d'eau souterraines par les nitrates (6).

Les pesticides et autres biocides souvent diffusés sous forme d'aérosols, après avoir contaminé l'air, les sols, les fleuves, la neige des montagnes et des pôles, les produits alimentaires, ont fini par contaminer l'eau des nappes souterraines la rendant parfois, et de plus en plus souvent, impropre à la consommation humaine. Dans les eaux superficielles, l'effet de ces produits a eu un effet dévastateur sur les écosystèmes. Les mécanismes d'action se sont révélés particulièrement complexes et des plus pernicioeux. Il suffit qu'une bouffée de pesticide circule dans une rivière, pendant un temps relativement bref, une seule fois dans l'année, pour que tout l'édifice biologique soit appauvri. En fait on observe aujourd'hui que la contamination est quasiment généralisée (7) et se manifeste en permanence. C'est un cocktail de molécules ainsi que leurs produits de dégradation, qui circulent dans les rivières. Même à de très faibles concentrations, cette pollution qui est permanente décime les espèces les plus sensibles, surtout au niveau de leur reproduction. On constate aujourd'hui que des alligators, des tortues, des poissons de la Seine, de la Tamise, et d'ailleurs, changent de sexe ! L'homme est lui aussi affecté.

Le système biologique se trouvant simplifié et détruit sur une grande partie du territoire, ce que montrent depuis longtemps les analyses biologiques, la qualité de l'eau douce ne peut y être que médiocre, diagnostic régulièrement confirmé par les analyses physico-chimiques. Au final, les efforts de lutte contre les pollutions ponctuelles produisirent des effets qui se trouvèrent noyés dans la dégradation générale de la qualité de l'eau, induite par la banalisation des produits chimiques notamment en l'agriculture.

Une nouvelle loi sur l'eau en 1992

Cette situation conduisit à une insatisfaction permanente qui devait déboucher sur la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur l'eau en 1992, loi qu'il faut replacer dans son contexte si l'on veut en comprendre le sens. La période allant de 1987 à 1994 a été marquée par l'opposition des associations au programme d'aménagement de la Loire porté par Jean Royer, maire de Tours, tribun emblématique de la domestication des fleuves. Ceux qui pensent que la lutte de « Loire Vivante » pouvait se résumer seulement à une contestation de la construction des barrages sur la Loire, sont dans une vision simpliste de l'histoire, les raisons profondes de ce combat concernaient tous les aspects de la politique de l'eau (8).

En fait par sa contestation, Loire Vivante interpellait l'Etat et les responsables politiques sur la gestion de l'eau en France (9). Michel Rocard, Premier Ministre, recevant « Loire Vivante » le 6 février 1990, ne s'y était pas trompé, surtout à la vue des flacons contenant l'eau eutrophisée des barrages de Grangent et de Villerest sur la Loire qui lui avaient été remis. Puisées au cours de l'opération des marcheurs de l'eau d'août 1989 (10), ces eaux d'un vert éclatant avaient fortement marqué le Premier Ministre et plusieurs mois plus tard, il en parlait encore : rien ne vaut une bonne démonstration par l'exemple !

C'est dans ce contexte du combat Loire, que la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau était votée à l'assemblée nationale à l'unanimité. Elle introduisait de nouveaux outils de gestion de l'eau, notamment les **SDAGE et les SAGE (11)**, mais n'abordait pas la réforme des agences de l'eau. Pourtant, à cette époque, de nombreux éléments montraient que l'application du principe pollueur payeur n'était pas satisfaisante, que le calcul des redevances n'était pas très légitime, qu'en plus, ces dernières étant des "impositions de toute nature", la légalité de leur recouvrement n'était pas assurée. La lutte contre la pollution d'origine agricole, sujet qui fâche, n'était même pas abordée, pourtant Brice Lalonde, avait été le premier Ministre de l'environnement à mettre l'accent publiquement sur elle, cela lui valut à l'époque quelques désagréments : la pelouse de sa maison de campagne de Puisaye fut promptement goudronnée par des syndicalistes agricoles furibards.

Dès septembre 1992, les comités de bassin engagent l'élaboration des SDAGE. Après deux années de concertation entre les acteurs de l'eau dont les collectivités territoriales, l'autorité publique les adopte. Mais un schéma directeur n'a jamais résolu à lui seul des problèmes concrets de dégradation de l'eau et du milieu aquatique. Il faut pouvoir agir sur les causes de la dégradation.

Bien sûr on agit déjà, on construit des stations d'épuration, mais il faudrait aller plus loin, et c'est là où le SAGE prend tout son sens. C'est l'outil qui doit permettre le franchissement d'une étape en faisant prendre conscience à ceux qui vivent dans le bassin versant d'une rivière polluée qu'ils en portent la responsabilité et qu'ils doivent agir. Une fois élaboré, le SAGE doit indiquer quelles sont les actions qu'il faut réaliser concrètement pour obtenir les objectifs que l'on se fixe.

Mais tout programme d'action a une incidence financière et quand il s'agit de payer, les réticences deviennent fortes. Ces réticences à financer des actions futures, l'indifférence de la majorité des acteurs, l'opposition à toute politique environnementale de certains groupes sociaux syndicalement très organisés, sont autant de motifs qui freinent la réalisation des SAGE. Même si au bout de 10 ans, on en adopte de plus en plus, leur nombre reste modeste par rapport à l'ensemble des problèmes à traiter et surtout, problème principal, la pollution occasionnée par les pesticides, les excès d'engrais, les lisiers, est trop souvent minimisée.

Il faut bien mesurer que le défi à relever par les SAGE est considérable. Pendant des décennies, la PAC en incitant à une politique hyperproductiviste n'a laissé aucune place à une politique environnementale de protection de la qualité des eaux, et ce ne sont pas les SAGE, aussi justifiés soient-ils, qui à eux tous seuls pourraient y remédier.

Prenant la mesure de cette situation, en 1997 France Nature Environnement décidait de consacrer son 29^{ème} congrès à la défense de l'eau vivante. Dominique Voynet, nouvelle Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, le présidait. Elle était accompagnée par les directeurs de son Ministère et par ceux des agences de l'eau et le débat fut vif. Même si les agences ne sont pas seules à agir dans le domaine de l'eau, comment ne pas être interpellé par la dégradation générale de la qualité de l'eau ? Comment ne pas se poser la question de leur efficacité **(12)** ?

Une nouvelle loi sur l'eau en 2002 qui incite au voyage dans les redevances

Cette question conduira Dominique Voynet à mettre en chantier dès 1998 une nouvelle loi sur l'eau, qui elle prendra en compte la réforme des agences. Après de nombreuses tergiversations du gouvernement, elle sera votée en première lecture par l'Assemblée Nationale le 10 janvier 2002. La majorité politique du pays ayant changé en mai 2002, ce projet n'ira pas plus loin. Malgré ce coup d'arrêt, plusieurs points positifs sont à mettre à son actif.

Aujourd'hui on cesse de dire que la gestion de l'eau à la française est la meilleure du monde. Des rapports viennent mettre en lumière les carences de notre dispositif de gestion des eaux, notamment celui du Commissariat Général du Plan (13). Le système particulièrement opaque des redevances commence à se clarifier malgré la résistance de ceux qui trouvent leur intérêt dans le méandre de règles arbitraires souvent techniquement injustifiables. Le fonctionnement des agences de l'eau est analysé.

On commence à comprendre pourquoi il est toujours plus facile de couler du béton que de sauver une zone humide de l'assèchement et aussi quel est le rôle des institutions de bassin, en particulier des Conseils d'Administration des agences, les véritables lieux de pouvoir.

Pour comprendre les politiques de gestion de l'eau, il faut être membre de ces instances. Quant à peser sur elles, cela dépend des rapports de force en présence, jamais favorables aux environnementalistes. Mais ils sont moins défavorables depuis que Dominique Voynet, par voie réglementaire, a fait rentrer dans les Conseils d'Administration des agences, deux représentants des associations : l'un de la protection de l'environnement, l'autre des consommateurs.

Avec un budget qui se situe depuis quelques années au voisinage de deux milliards d'euros, les six agences de l'eau pèsent lourd et font envie à ceux qui rêvent d'échapper au Ministère des finances. Leurs moyens financiers proviennent de la perception des redevances, environ 82% au titre de la lutte contre la pollution, le reste au titre des prélèvements d'eau (14). Le principe "pollueur payeur" est à la base de ce système.

La pollution est formée par divers polluants élémentaires : matières en suspension, demande chimique en oxygène, azote sous diverses formes, phosphore, métaux, toxiques, sels dissous,...etc. Les quantités sont exprimées en Kg rejetés par jour. Que l'on soit industriel ou particulier, chaque élément polluant est taxé selon un taux spécifique, tant d'euros au kg par exemple.

La taxe est le produit de ce taux par la quantité en kg du polluant considéré, et chaque groupe de contributeurs devra s'acquitter de sa redevance à l'agence. Voilà pour la théorie simplifiée, la réalité est plus complexe. Quatre groupes de redevables sont identifiables.

Les redevables et le Coefficient de Collecte (C-C)

Le simple particulier. Il rejette une pollution type, dont les éléments constitutifs ont été déterminés, c'est « l'équivalent habitant », son montant dépend des taux appliqués et permet de calculer la taxe de pollution brute de la collectivité considérée. Pour financer les réseaux d'eaux usées un « **coefficient de collecte** » (C-C) a été inventé, il multiplie par un facteur situé entre 2 et 3 le montant de la redevance brute. Au final, la redevance du particulier sera

obtenue en faisant le produit du volume d'eau consommé annuellement par environ 0,3€/m³ qui résultera de la cuisine précédente où le taux et surtout le coefficient de collecte seront déterminants. Grande injustice, le C-C n'est pas appliqué aux industriels raccordés, pourtant ils utilisent le réseau urbain (15). La redevance de prélèvement est calculée en faisant le produit du volume d'eau prélevé annuellement par environ 0,08€, taux variable suivant les acteurs et les endroits. Ces deux redevances apparaissent en clair sur la facture d'eau, elles s'ajoutent au prix de l'eau qui résulte du traitement et de la distribution, que la gestion en soit publique ou privée. Enfin une prime pour épuration est versée par l'agence de l'eau à la collectivité : son montant dépend de la performance de la station.

Les industriels raccordés. Ce sont ceux qui utilisent le réseau urbain de collecte pour évacuer leurs eaux usées. Même si les modalités de calcul et de prélèvement de la redevance sont différentes de celle du particulier, le taux reste à la base du calcul de la redevance. Grande différence : le C-C ne leur est pas appliqué. Ainsi à pollution identique rejetée, les industriels raccordés sur les réseaux d'assainissement urbain contribueront financièrement deux à trois fois moins, selon les agences, que le simple particulier.

Les industriels non raccordés à un réseau urbain. Ceux-ci développent leur propre dispositif de collecte et de traitement, leurs redevances sont calculées et collectées selon les mêmes règles que les industriels raccordés, mais la prime pour épuration leur est reversée. Il est logique que le C-C ne leur soit pas appliqué.

Les agriculteurs. Ils génèrent des pollutions diffuses, ils ne sont pas concernés par ces dispositifs d'épuration, ils ne participent pas financièrement à leur réalisation. De plus pour les pollutions diffuses, qu'elles proviennent des cultures ou de l'épandage des déjections animales générées par l'élevage intensif, les redevances sont soit nulles, soit symboliques, et faussent en permanence le principe pollueur payeur. Les redevances de prélèvement restent elles aussi modestes.

Au bout du compte, les particuliers, au travers de leurs redevances pollution et prélèvement, apportent environ 81% des finances des agences, les industriels 18% et les agriculteurs 1% (16). Ces chiffres sont à peine modifiés si on ne prend en compte que la redevance pollution. Si on met en relation les redevances pollution avec les pollutions que génèrent ces trois groupes, on constate que l'on est très loin de l'application du principe pollueur payeur. Après traitement, chaque groupe apporte au milieu environ 33% de matière organique ; pour l'azote, les particuliers sont à 20%, les industriels à 6% et les agriculteurs à 74%. Quant à la diffusion des phytosanitaires dans l'environnement, les agriculteurs sont responsables de plus de 90% des quantités utilisées, celles-ci pouvant varier de 90 000 tonnes de matière active à 120 000 tonnes selon les années. Même si certains de ces chiffres datent de quelques années, ils restent représentatifs aujourd'hui.

En conséquence de ceci, Dominique Voynet entreprit au travers de la loi sur l'eau de 2002 de compenser les dérives du principe pollueur payeur. Pour cela il fallait rééquilibrer les redevances en réduisant celles des particuliers, donc en supprimant le C-C. Appliquée brutalement, une telle mesure aurait conduit à une baisse considérable des recettes des agences, que seule une augmentation du prix du kg de pollution, donc des taux, aurait pu compenser.

Suppression du coefficient de collecte et augmentation des taux réduisaient la redevance des particuliers, c'était le but recherché, mais augmentaient la redevance des industriels. Ce

n'était que justice pour les industriels raccordés, mais ils ont résisté, quant aux industriels non raccordés ils ont crié à l'injustice, ce qui n'a abusé personne du fait de la dérive du principe pollueur payeur. Etant directement concernés, après d'âpres négociations, ils obtinrent que cette réduction du C-C soit étalée sur deux programmes d'agence, soit 8 ans.

Touchez pas au grisbi !

Il faut se souvenir que l'augmentation du taux de collecte est intervenue à partir de 1992 dans les 6^{ème} et 7^{ème} programmes des agences. Dans le bassin de la Loire, pour les villes de plus de 1000 habitants, en 1992, le C-C est à 2.2, il passe à 3 en 1995, valeur qu'il garde jusqu'en 2002 (17). Puis, l'esprit de la loi de 2002 soufflant, il prend la valeur 2.8 en 2003, 2.6 en 2004 mais à partir de là les choses se gâtent car les industriels du bassin Loire Bretagne contestent cette réduction à l'occasion de la révision à mi-parcours du 8^{ème} programme qui va de 2003 à 2006. Ils proposent une pause dans la réduction du C-C. Une baisse de 0.1 du C-C réduit les recettes de 5 millions d'euros, et une augmentation de 1% du taux de redevance les augmente de 2.5 millions d'euros.

Ainsi fin 2004, après plusieurs réunions de la commission finances et programmation du Conseil d'administration de l'agence Loire Bretagne, deux scénarios finissent par émerger. L'un est proposé par l'agence, **c'est un scénario de compromis** qui consiste à faire une pause dans la réduction du C-C à 2.5 en 2006 et à augmenter les taux de 2.5% en 2005 et encore de 2.5% en 2006. Il faut bien noter qu'une réduction normale aurait dû conduire à un C-C de 2.4 en 2005 et de 2.2 en 2006.

Le scénario des industriels est encore plus timide, il opte pour un gel du C-C à 2.6 dès 2005, c'est la valeur 2004, et une augmentation des taux de 1.5% en 2005 et encore de 1.5% en 2006. Si on compare la redevance globale des industriels dans les deux scénarios, on ne constate aucune différence en 2005, et une somme ridiculement faible de 0.4 millions d'euros en 2006. Et les industriels se battent pour ça ? Pour les particuliers, le scénario des industriels augmente leurs contributions de 1.7 millions d'euros en 2005 et de 3.4 en 2006. Là est l'enjeu, mais pas pour le 8^{ème} programme, pour le 9^{ème} et les autres !

Le 25 novembre 2004, lors de la réunion du Conseil d'administration, il fallait choisir un scénario. Dans un vote d'orientation, celui de l'agence est battu, celui des industriels triomphe. Les représentants de l'administration s'abstiennent, en leur âme et conscience, ils ne soutiennent même pas le scénario proposé par l'agence, pourtant il semble bien que cette dernière soit un établissement public de l'Etat. Ensuite vote sur la délibération qui sera soumise quelques jours plus tard au Comité de bassin, le scénario des industriels ne pouvant que passer, certains ne participent pas au vote : un scénario bien huilé !

Réunion du Comité de bassin le 3 décembre 2004. Celui-ci doit adopter dans les mêmes termes la délibération du Conseil d'administration et donc donner un avis conforme. Le débat porte de nouveau sur les redevances, et le C-C. Les avis sont partagés. Les industriels défendent leur point de vue, c'est à dire payer le moins possible. Ils sont dans une logique de défense de leurs intérêts à long terme, ce que l'on peut comprendre. Les agriculteurs qui ne paient pratiquement rien, et ne sont pas concernés en tant que tels par ce débat, les soutiennent, mais la liaison entre agriculture et industries agroalimentaires est évidente.

Défendre les particuliers, quelle composition des Comités de bassin ?

Mais alors qui, dans une logique d'affrontement des intérêts, défend l'intérêt des particuliers dans les Comités de bassin ? Les militants des associations de consommateurs et de l'environnement, assurément oui. Mais dans cette affaire, la majorité des élus dont bien peu se sont exprimés, s'est rangée dans le camp des industriels, emmenée d'ailleurs par le Président du Comité qui lui aussi est un élu. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le C-C ait pu atteindre très facilement des valeurs de 3. Se pose alors la question de la **composition des Comités de bassin**, et l'on serait tenté de dire que ceux qui paient toujours le plus, sont obligatoirement très mal représentés.

L'affaire n'était pas terminée, puisque cette réunion du Comité de bassin fut immédiatement suivie par une autre réunion du Conseil d'administration où il fallait de nouveau délibérer sur l'avis conforme du Comité de bassin, et ceci pour enfin adopter cette révision à mi-parcours du 8^{ème} programme de l'agence.

Toutes ces gesticulations qui confinent à l'impuissance finissent par être lassantes, surtout quand elles ont pour fonction de garantir seulement la démocratie formelle. Avec la composition des Comités de bassin, qui détermine celle des Conseils d'Administration, les politiques de gestion de l'eau sont figées depuis des décennies, et respectent toujours les mêmes intérêts. Quand on est administrateur, faut-il cautionner, ou faut-il refuser de voter ? On est tenté de répondre, cela dépend des manœuvres du capitaine et de l'armateur !

L'autre problème que rencontre un administrateur est lié au volume, à la diversité des informations à traiter, à la complexité des dossiers et enfin au nombre très important de réunions annuelles. Dans ces conditions, comment des militants associatifs bénévoles, qui par ailleurs exerce une profession, peuvent-ils sérieusement résister au lobbying des organisations professionnelles de l'industrie et de l'agriculture ? Cette question vaut encore plus pour les élus locaux, dont on dit qu'ils représentent les intérêts des citoyens.

Enfin une nouvelle loi sur l'eau en 2005 ?

Après les tractations interministérielles classiques et puis une adoption par le gouvernement et enfin un passage au Conseil d'Etat, le nouveau projet va être examiné par les assemblées. Dans cette loi, les redevances classiques font toujours partie de la panoplie des agences, d'autres sont créées. « Redevances pour réseaux de collecte » ; « Redevances pour pollutions diffuses » mais une « Redevance azote » pour l'agriculture est supprimée ; « Redevances pour obstacles » ; « Redevances pour la protection et la gestion du milieu aquatique ». Commenter 76 pages dépasse le cadre de cet article, par contre examiner ce que devient le C-C est un exercice instructif.

D'une manière générale et pour les redevances, la loi, donc les députés, fixent des taux plafonds. Le taux d'une redevance devra être inférieur ou égal au taux plafond et sera fixé par le Comité de bassin selon ses besoins de financement. Cette règle donne de la souplesse au système. Actuellement le budget des agences est de l'ordre de deux milliards d'euros, il pourra passer à quatre milliards et satisfaire ainsi aux besoins induits par la **Directive Cadre sur l'Eau** si nécessaire. Les taux sont indépendants les uns des autres, ils peuvent être ajustés à la demande sans interférer entre eux comme le faisait le C-C.

Précisément le C-C est supprimé, c'est une bonne nouvelle, il est remplacé par une redevance **pour réseaux de collecte**, assise sur les volumes d'eau rejetés dans les réseaux urbains. Moins bonne nouvelle, deux redevances de ce type sont créées, l'une pour les particuliers avec un taux plafond de 0.30 €/m³, l'autre pour les industriels raccordés au taux plafond de 0.15 €/m³. Déjà, pourquoi deux taux, alors que techniquement rien ne le justifie, sinon d'obscures raisons. En plus le taux de la redevance de collecte des industriels raccordés ne pourra être supérieur à la moitié du taux de la redevance de collecte des particuliers. Cette disposition est scélérate, elle revient à lier ces deux redevances, elle est contraire à la règle intelligente d'indépendance des taux, il ne sera pas possible de mettre un même taux pour les particuliers et industriels raccordés. Au mieux le taux des particuliers sera deux fois plus élevé, au pire 1000 fois plus... On comprend pourquoi en Loire Bretagne la bataille des industriels pour figer le C-C a été si rude. Il fallait au plus vite tuer l'idée de la suppression du C-C, pour pouvoir accrédi-ter celle d'une redevance de collecte à deux vitesses qui ferait force de loi fin 2006 pour la construction des 9^{ème} programme. Bravo les lobbies !

Dans le monde des écologistes, il est peu courant d'écrire sur des sujets aussi peu motivants que ces petites histoires d'argent. Sauf que dans les Comités de bassin et Conseils d'administration des agences, c'est la préoccupation majeure, et majoritaire, de ceux qui en sont les membres, c'est même une marque de fabrique qui trouve son origine dans la loi de 1964. L'affaire du C-C n'est jamais que le révélateur de l'état d'esprit de certains syndicats industriels, elle signifie aussi que l'on se moque du principe pollueur payeur. Faire payer les autres, en l'occurrence les particuliers, n'incite guère les agriculteurs à faire des efforts, pourtant on sait que toute amélioration de la qualité de l'eau passe par leur action. Alors comment comprendre que pour les agriculteurs, la redevance sur l'azote ait été supprimée par le gouvernement ? Cette pollution pour laquelle la France est condamnée par l'Europe au titre du non-respect des zones vulnérables, représente selon le Ministère de l'agriculture un rejet à la mer de 714 000 tonnes par an. Les excès de fertilisation de l'agriculture représentent eux 75% de ce chiffre, ce qui correspond à un gaspillage de matière fertilisante d'environ 320 millions d'euros par an : on est très loin des petites histoires du C-C, mais on comprend bien le vote des agriculteurs !

La redevance pour pollutions diffuses, concerne les phytosanitaires. C'est le distributeur de ces produits qui sera assujéti à cette redevance qu'il devra reverser à l'agence de l'eau. Au travers de sa facture, l'agriculteur connaîtra le montant de la taxe qu'il n'aura pas acquittée, il pourra par contre recevoir de l'agence, selon ses pratiques, jusqu'à 30% de la redevance versée par le distributeur. Comment, après toutes les déclarations du monde agricole, peut-on encore croire à l'efficacité de tels systèmes, dont le principal intérêt pourrait n'être que d'acheter la paix dans les campagnes !

Relever les défis que nous lance l'Europe, mettre en œuvre la DCE et atteindre le bon état écologique des cours d'eau en 2015, ne peut être obtenu qu'en faisant régresser massivement la pollution agricole. Le seul levier dans cette affaire ne peut être que l'argent, tous les autres moyens ayant échoué :

- l'argent des redevances à condition que celles-ci soient suffisamment dissuasives !
- l'argent de la PAC à condition que les règles de l'éco-conditionnalité soient réellement respectées, facile à dire, plus difficile à croire !
- l'argent public, qui aide l'agriculture à un très haut niveau, et qui, à ce titre, doit conduire l'Etat à fixer et à faire appliquer les règles permettant la reconquête de la qualité des ressources en eau de notre pays.

Faire évoluer la composition des comités de bassin aurait été indispensable. Hélas cette nouvelle loi sur l'eau de 2005 ne le propose pas : logique, il faudra attendre 2025 et une nouvelle loi sur l'eau !

Bernard Rousseau,
Pilote du réseau eau de FNE.

Notes

(1) Noirfalise, A., de la Faculté des Sciences Agronomique de Gembloux, « *Conséquences écologiques de l'application des techniques modernes de production en agriculture* », Commission des Communautés européennes N° 137 novembre 1974. Les auteurs prennent soin de déclarer que « *cette étude ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission des Communautés européennes dans ce domaine et n'anticipe nullement sur l'attitude future de la Commission en cette matière.* »... « *Ils signalent : « comme l'expérience américaine l'a démontré, les campagnes d'information n'empêchent pas des pratiques érosives de se perpétuer, car elles se heurtent à des vues à court terme chez beaucoup d'exploitants. Pourtant l'agriculteur doit être convaincu que la détérioration des sols entraînera à long terme une dégradation de ses revenus ou de son patrimoine, en même temps qu'une altération des ressources nationales et environnementales. La nécessité subsiste donc de vulgariser de façon intensive les bonnes pratiques agricoles et surtout de découvrir les formules éducatives susceptibles de changer les mentalités* ». Trente ans après, cette réflexion reste d'actualité.

(2) La Directive européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000 du Parlement et du Conseil de l'Europe établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Cette directive fixe aux pays membres un objectif de « bon état » prenant en compte, en plus des caractéristiques physico-chimiques de l'eau, les caractéristiques biologiques déterminées par les populations d'invertébrés aquatiques, de poissons, de végétaux...

(3) Nicolazo, J.L., *Les Agences de l'Eau : les organismes de bassin, les Comités de Bassin, le système des redevances, la lutte contre la pollution*, Edition Johanet 1997.

(4) Ministère de l'environnement., « *L'eau la Recherche et l'Environnement* » collection Recherche et Environnement N° 8 Montpellier 12-14 octobre 1977, N° 15 Paris 10-11-12 octobre 1979, N° 17 Paris 13-14-15 octobre 1981.

(5) Idem (1)

(6) BRGM, « *Atlas hydrogéologique de la nappes de Beauce* », édition BRGM 1974. Utilisant des analyses de nitrates sur une période de 10 ans ce rapport met en évidence la pollution de cette nappe qui augmente au rythme moyen de 1mg/l/an. Cette tendance se manifeste toujours sauf qu'aujourd'hui les concentrations de 100g/l sont courantes et 150 ne sont pas rares. BRGM., « *Pollution des eaux souterraines en France* » octobre 1991, Editions BRGM.

(7) IFEN., l'Institut Français de l'Environnement publie sur son site Internet le résumé annuel du rapport annuel des pesticides dans les eaux brutes (rivières et nappes). « *Bien que l'ensemble des 3000 points mesurés ne constitue pas encore un réseau représentatif de la qualité des eaux brutes en France, le bilan de la contamination se précise un peu plus chaque année : sur les 3000 stations où les données sont disponibles en 2000, 90% de celles situées en eaux de surface et 58% de celles surveillant des eaux souterraines sont touchées par la présence de pesticides. On retrouve 148 pesticides différents dans les eaux de surface (sur 320 recherchés) et 62 dans les eaux souterraines (sur 292 recherchés)* », 17 février 2003. Consulter aussi les communiqués de presse de la préfecture de la Région Centre de fin 2004 du Groupe Régional pour l'Etude de la pollution par les Produits Phytosanitaires des Eaux et des Sols (GREPPPEES). En principe il existe un GREPPPEES dans chaque région.

(8) EPALA., Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents, créé en janvier 1984 par Jean Royer Maire de Tours cet organisme qui regroupe des collectivités du bassin de la Loire avait pour projet la construction de barrages sur la Loire et ses affluents. Voir « La Loire en sursis » du regretté Laurent Courtet et de Pascal Gateaud et Bernard Stephan : 1991 au « Sang de la terre ».

(9) Loire Vivante, comité de coordination des associations de protection de la nature et l'environnement du bassin de la Loire est créée en 1986. Conteste la construction des barrages sur la Loire, pose la question de leurs performances dans l'hypothèse de crues centennales, met en évidence la contradiction des élus qui urbanisent les zones inondables, informe sur les nuisances apportées par les barrages dans lesquels la qualité de l'eau se détériore, etc... Voir sur ces sujets « Pour que vive la Loire et son Bassin » publication de Nature Centre.

(10) Les marcheurs de l'eau en 1989, du Gerbier de Jonc à Nantes à pied en 15 jours ; La remontée du saumon en 1990, de Nantes à Serre de la Fare, la fête de l'eau en 1991 à Orléans avec la pyramide des eaux usées de France, présidée par Théodore Monod. Trois opérations organisées par Loire Vivante le long de la Loire.

(11) SDAGE, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, a pour fonction de mettre de la cohérence dans les actions menées à l'échelle du bassin d'un fleuve ; SAGE, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, organise l'action au niveau du bassin versant d'une rivière, il est élaboré par ceux qui y vivent.

(12) Pujol, J.L et Dron, D. « *Agriculture monde rural et environnement* », Rapport à la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1995 La documentation française.

(13) Commissariat Général du Plan., « *La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine* », Conseil National de l'Evaluation 2001, La documentation française.

(14) Commissariat Général au plan., Rapport au gouvernement « *Evaluation du dispositif des Agences de l'eau* », 1997 La documentation française.

(15) France Nature Environnement., « *la Lettre eau* », N° 14 décembre 2000 ; N° 15 mars 2001 ; N° 16 juin 2001.

(16) Idem (14).

(17) Comité de bassin Loire Bretagne, et Conseil d'administration., « *Adoption du VIIIème Programme d'Intervention de l'Agence de l'Eau LOIRE BRETAGNE, 2003-2006* » séance plénière du 5 décembre 2002.