



HAL
open science

Les lois sur l'eau à la lumière de la directive cadre. Evolution récente de la réglementation française de l'eau.

Gabrielle Bouleau, S. Richard

► To cite this version:

Gabrielle Bouleau, S. Richard. Les lois sur l'eau à la lumière de la directive cadre. Evolution récente de la réglementation française de l'eau.. AgroParisTech, pp.114, 2009, -13 978-2-85710-082-9. hal-02592474

HAL Id: hal-02592474

<https://hal.inrae.fr/hal-02592474>

Submitted on 15 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES LOIS SUR L'EAU À LA LUMIÈRE DE LA DIRECTIVE CADRE

Gabrielle BOULEAU

Sophie RICHARD

Préface.

Fin 2006 le Parlement mettait un point final à près de dix ans de débat sur la politique de l'eau dans notre pays. C'est en effet Dominique VOYNET qui avait souhaité en 1997 réformer la politique française de l'eau après l'échec de la tentative du gouvernement de l'époque d'intégrer dans la TGAP les redevances des agences de l'eau.

Deux éléments majeurs militaient de fait pour une réforme : le caractère anticonstitutionnel du dispositif de redevances mis en place par la loi sur l'eau emblématique du 16 décembre 1964 qui bloquait toute évolution et l'adoption de la directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000. Certains dysfonctionnements constatés du système français de gestion déléguée des services d'eau et d'assainissement, mis plus particulièrement en évidence par les pratiques de feu Vivendi-Environnement, sont venus conforter ce besoin de réforme.

La loi du 30 décembre 2006 n'est probablement pas révolutionnaire. Mais elle fait un toilettage assez complet du droit de l'eau français dans la perspective de la mise en œuvre de la directive-cadre. En tant que chargé de ce dossier à l'époque auprès de deux directeurs de l'eau et cinq ministres de l'environnement successifs, je peux témoigner du sérieux de la participation et de la grande écoute mutuelle de tous les acteurs, dans un esprit constructif, au cours de ces dix années.

A l'occasion du débat législatif faisant suite au « Grenelle de l'environnement », il est possible que le Parlement apporte encore des améliorations.

Je remercie Gabrielle BOULEAU et Sophie RICHARD pour le travail extrêmement complet et fouillé qu'elles ont effectué sur la construction sociale des lois sur l'eau en France de 1964 à 2006, à la lumière de la directive cadre européenne sur l'eau. Je ne doute pas que cet ouvrage sera non seulement fort utile pour tous les étudiants mais aussi pour tous ceux qui s'intéressent à la gestion des ressources en eau.

Claude TRUCHOT

Ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts,

Membre du service d'inspection générale de l'environnement,

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Table des matières

1. Différents points de vue sur l'intervention publique dans le domaine de l'eau	9
1.1. Perspective socio-politique	10
1.1.1. Evolution des représentations sociales et décisions politiques	11
1.1.2. Innovations et décisions politiques	12
1.2. Economie institutionnelle de l'eau.....	16
1.2.1. Trois défaillances du marché.....	18
1.2.2. Corriger le marché par la réglementation	19
1.2.3. Corriger le marché par d'autres outils économiques	20
1.3. Principes du droit de l'eau.....	24
1.3.1. Droit, code et jurisprudence.....	24
1.3.2. Eléments de doctrine juridique	25
1.4. Originalité de la réglementation française de l'eau héritée du code civil.....	29
1.4.1. La dualité entre domaine public et non public	30
1.4.2. Le domaine non public	31
1.4.3. Le régime domanial	35
2. Evolution du droit communautaire de l'eau	37
2.1. L'originalité des directives communautaires	37
2.1.1. Apparition de l'environnement dans les compétences de la CEE puis de l'Union européenne	39
2.1.2. Les directives communautaires sectorielles relatives à l'eau	40
2.2. La directive cadre européenne sur l'eau (DCE).....	41
2.2.1. Historique	41
2.2.2. Le texte adopté impose des résultats et des investissements cohérents.....	43

2.2.3. Structure article par article de la directive cadre	46
2.3. D'une protection des usages à une protection du milieu.....	48
3. Protéger le poisson, l'eau puis les milieux : l'évolution des lois sur la qualité de l'eau en France	51
3.1. La construction du dispositif agences de l'eau (loi de 1964).....	52
3.1.1. Les porteurs de problèmes.....	53
3.1.2. Les porteurs de solutions	56
3.1.3. La fenêtre d'opportunité.....	58
3.1.4. La loi adoptée crée les agences mais leur donne peu d'autonomie.....	62
3.1.5. Structure article par article de la loi sur l'eau de 1964.....	65
3.2. La loi pêche de 1984.....	67
3.2.1. Les porteurs de problèmes.....	67
3.2.2. Les porteurs de solutions	68
3.2.3. La fenêtre d'opportunité.....	69
3.2.4. La transaction.....	70
3.2.5. Débats	70
3.2.6. La loi adoptée protège l'habitat piscicole.....	73
3.2.7. Structure article par article de la loi pêche	73
3.3. La loi sur l'eau de 1992	76
3.3.1. Le problème de l'eau s'europeanise.....	76
3.3.2. La transaction	79
3.3.3. Les enjeux débattus à l'Assemblée.....	79
3.3.4. La loi adoptée instaure la planification concertée des usages de l'eau sans imposer d'objectifs.....	81
3.3.5. Les débats mettent en lumière la montée des enjeux urbains	82

3.3.6. Structure article par article de la deuxième loi sur l'eau (1992) avant la loi de 2006.....	85
3.5. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006	87
3.5.1. Contenu de la loi sur l'eau de 2006	87
3.5.2. Nouveautés de la loi adoptée	89
3.5.3. Structure article par article de la loi sur l'eau de 2006.....	92
4. Autoriser, planifier et garantir : les règles de la gestion de l'eau aujourd'hui en France	101
4.1. Gestion du lit des cours d'eau et des versants	102
4.1.1. Planification de la gestion des cours d'eau et des versants	102
4.1.1. Les acteurs de l'entretien des cours d'eau	106
4.1.2. Extraction de granulats et dragage	111
4.1.3. Prévention contre les risques naturels	112
4.1.1. Restauration, entretien et protection contre les inondations	115
4.1.1. Les travaux d'aménagement pour la navigation.....	119
4.2. Police des cours d'eau, procédures et financements	119
4.2.1. La police de l'eau.....	120
4.2.1. La police des installations classées.....	123
4.2.1. La police de la pêche.....	126
4.2.2. La police sanitaire.....	127
4.2.1. La police de la navigation	129
4.2.2. La police des ouvrages souterrains.....	130
4.2.3. Les pouvoirs de police du maire	131
4.2.4. Procédures d'enquêtes publiques	133
4.2.1. Financements	136

4.3. Réglementation par usages	140
4.3.1. Eau potable	140
4.3.2. Eau industrielle	142
4.3.3. Force motrice.....	143
4.3.4. Irrigation.....	144
4.3.5. Dispositions communes à toutes les retenues	146
4.3.6. Usages des cours d'eau comme exutoires.....	147
4.3.7. Usage piscicole	149
4.3.8. Baignade	152
4.3.9. Circulation dans l'eau	154
5. Perspectives : l'épreuve de la directive cadre	157
6. Annexes	163
6.1. Chronique de textes français et européens sur l'environnement 1971-2007	163
6.2. Contenu et transposition des directives communautaires	166
6.1. Chronique d'événements	170
6.1.1. Inondations.....	170
6.1.2. Manques d'eau	171
6.1.3. Politique d'aménagement.....	172
6.1.4. Pollution.....	172
6.2. Table des abréviations	173
7. Bibliographie	177

5. Perspectives : l'épreuve de la directive cadre	157
6. Annexes	163
6.1..... Chronique de textes français et européens sur l'environnement 1971-2007	163
6.2..... Contenu et transposition des directives communautaires	166
6.1..... Chronique d'événements	170
6.1.1.....	170
6.1.2.....	171
6.1.3.....	172
6.1.4.....	172
6.2.....	173
7.....	177

1. Différents points de vue sur l'intervention publique dans le domaine de l'eau

Gabrielle Bouleau

Il n'existe pas un modèle optimal de gestion de l'eau. Selon les lieux et les époques, les règles d'allocation, d'usages et d'accès à l'eau et leurs justifications ont beaucoup évolué. Il en résulte une grande diversité de configurations particulières locales et une panoplie d'outils et de principes qui alimentent le débat dès qu'on envisage un changement. Ce chapitre a pour ambition de donner des clés de lecture de cette diversité.

L'eau est nécessaire pour toutes sortes d'activités mais elle est inégalement répartie sur le globe et très encombrante à stocker et à transporter. Sa disponibilité locale a souvent contraint l'établissement des communautés villageoises et leurs activités. Le captage, le stockage et le transport d'eau sur de longues distances nécessitent des droits et des investissements qui dépassent l'échelon local. C'est en général l'Etat qui s'est imposé comme échelon pertinent pour promouvoir de

tels projets hydrauliques pour le commerce (navigation), l'énergie (moulins et hydro-électricité), l'irrigation et l'adduction d'eau des grandes villes. Cette intervention publique a pris des formes différentes selon les pays, influençant les règles de gestion et donnant lieu à la diversité que l'on observe aujourd'hui. L'étendue de la compétence publique, le niveau de centralisation et la liberté laissée à l'initiative privée pour utiliser de l'eau sont des choix nationaux qui continuent d'évoluer. Ne serait-ce qu'au sein de l'Union européenne, il existe de grandes différences d'approche. La constitution irlandaise prévoit l'eau gratuite pour tous. Les cours d'eau et les nappes sont nationalisés en Espagne. Le modèle de la concession ou de l'affermage des réseaux d'eau est typiquement français. Etant donné l'implication de l'Etat dans ces questions, il est souvent difficile de séparer les principes de gestion de l'eau des questions de légitimité de l'Etat-Nation dans chaque pays et des débats qui portent sur la nature de l'intervention publique.

Dans un premier temps, nous allons poser le décor des débats politiques sur l'intervention publique. Puis nous aborderons deux regards complémentaires sur l'intervention publique dans le domaine de l'eau : l'économie institutionnelle et la doctrine juridique. Aucun modèle national n'est réductible à l'une ou l'autre de ces perspectives parce que l'intervention publique a toujours un effet au moins à la fois économique et juridique. Mais la nature de la légitimité de l'Etat dans chaque pays conduit souvent à enfermer le débat selon une perspective unique. Dans ce chapitre, il s'agit au contraire de restituer la pluralité de ces perspectives pour permettre des comparaisons et mieux comprendre l'originalité de la réglementation française.

1.1. Perspective socio-politique

Il ne faut pas prendre à la lettre l'expression « force de loi », d'abord parce qu'avant la loi il y a déjà des forces sociales pour et contre et qu'après son adoption ces forces continuent d'agir. Ainsi, comme le dit Pierre Lascombes : « la réglementation est une **partition musicale** plus qu'un commandement, les acteurs sociaux sont invités à la jouer mais rien ne se fait sans eux » (1994).

Cependant, le moment d'adoption de la loi n'est pas un moment comme les autres. La procédure de débat fait intervenir des élus dans les différentes assemblées avec association des médias et justification

publique des arguments de chacun. Ce moment de publicité et de décision collective ritualisé donne un caractère particulier au texte et lui confère une légitimité. Il fonctionne comme un miroir de la société à un moment donné. Les conflits peuvent se poursuivre, les négociations ne s'arrêtent pas mais la décision est une étape bien identifiable qui caractérise le point de vue qui domine à un moment donné. En France, étant donné la place de l'Etat, les enceintes parlementaires sont un lieu d'expression particulier des débats de société. Les problèmes sociaux, même ceux qui concernent peu de personnes, mais dont l'arbitrage peut constituer un changement symbolique, sont saisis par les gouvernements comme occasion de projet de loi. On peut ainsi dire qu'en France, les enjeux sociaux médiatisés trouvent souvent une fenêtre d'opportunité législative¹.

Dans le domaine de l'eau, la technique est toujours très présente dans les débats politiques. Son influence sur les normes peut être étudiée sur un pas de temps long, à travers l'histoire des représentations sociales et ses relations avec les métiers ou sur un pas de temps plus court, à travers l'histoire des outils technico-économiques et de ses promoteurs.

1.1.1. Evolution des représentations sociales et décisions politiques

Il existe plusieurs représentations du monde portées par des groupes sociaux différents qui interagissent. Les décisions politiques sont la résultante des conflits, des négociations et des compromis entre ces différents groupes sociaux. Ces décisions ne sont pas indépendantes des outils techniques qui les mettront en œuvre. Au contraire, la promotion d'idées et la promotion d'outils sont liées. On promeut d'autant plus une idée qu'on comprend ses implications techniques, on combat d'autant plus une idée qu'elle entrave la promotion d'un outil auquel on est attaché. Pour chaque personne, ce qui a du sens c'est un ensemble d'outils et d'idées rendus cohérents dans un argumentaire que l'on peut appeler un référentiel (Jobert et Muller 1987).

¹ Dans d'autres pays, l'instance décisionnelle qui cristallise et médiatise une évolution sociale est une cour de justice.

Un référentiel contient à la fois des explications du monde (description des problèmes et leurs causes) et des convictions sur ce qu'il faudrait faire pour résoudre les problèmes (prescription de solutions). Le référentiel s'appuie sur des valeurs (ce qui est bien, juste, bon, beau, ...), des normes (objectifs pratiques), des algorithmes (la traduction des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels) et les images qui véhiculent un résumé du référentiel et donnent un sens à l'action. Chaque secteur d'activité, chaque discipline ou profession véhicule son référentiel. Ce qui fait la cohérence d'une société, c'est sa capacité à créer du sens au-delà de ces divisions sectorielles, pour porter des projets ou des idéaux communs. Cette cohérence n'est pas spontanée, elle est construite par des médiateurs qui sont capables de prendre la parole dans un secteur et au-delà de ce secteur pour le représenter. Ce travail de mise en relation et de construction de sens est constamment remis en cause par l'évolution des pratiques. Dans le domaine de l'eau, l'évolution des usages est très liée à l'évolution des connaissances et des techniques. Les promoteurs d'innovations jouent souvent ce rôle politique de médiateurs.

1.1.2. Innovations et décisions politiques

Les innovations scientifiques, politiques ou techniques peuvent être vues comme le résultat de stratégies d'acteurs. Le succès des innovations tient alors à la force des réseaux sociaux construits par l'innovateur autour de son projet qui devient un point de passage obligé (Star et Griesemer 1989) pour des acteurs multiples qui se retrouvent « enrôlés » par l'innovation et qui deviennent ses supporteurs actifs (Callon 1986; Latour 1994).

Certains sociologues considèrent même que le cœur de la vie politique est constitué par les innovations. En effet, les problèmes à traiter par un élu politique sont innombrables et son mandat ne lui permet que d'en traiter un petit nombre. Ce petit nombre va constituer l'agenda politique d'un élu ou d'une assemblée ou d'un gouvernement. Pour Kingdon (1984) tout se passe comme si l'élu avait à sa disposition une corbeille à idée (voir encadré 1) où se trouveraient des idées de problèmes et des idées de solutions et qu'il piochait dans cette corbeille pour bâtir son agenda politique. Les problèmes sont portés par des promoteurs de problèmes, les solutions par des promoteurs de solutions. Les problèmes et solutions piochées ne se correspondent pas forcément,

c'est le talent de l'élu de trouver un sens à son action. Dans cette élaboration du sens, les promoteurs des problèmes et solutions sont actifs par le biais de médiateurs intéressés. La construction de l'agenda politique n'est pas un processus continu, la nécessité de prendre des décisions s'impose dans des moments de fortes tensions sociales. Ces moments sont des fenêtres d'opportunité pour les porteurs d'enjeux et de solutions.

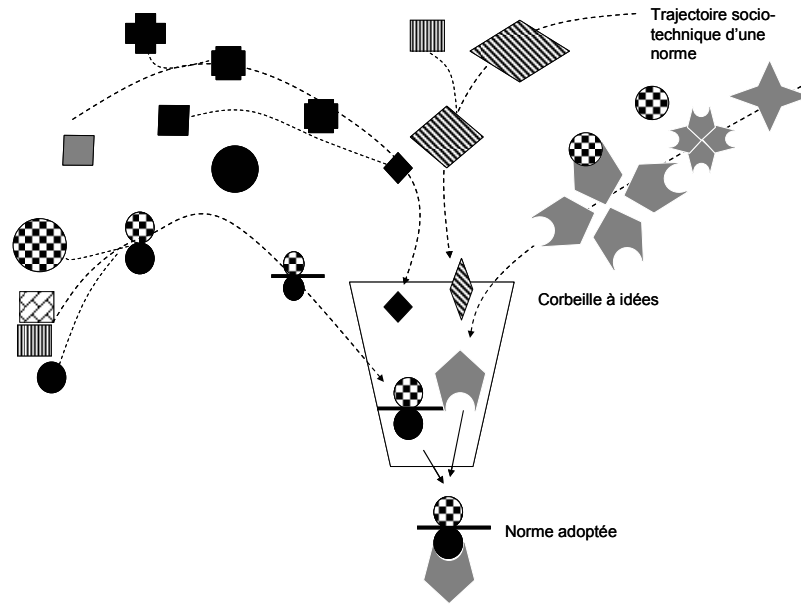
Après avoir décrit comment les débats s'organisent pour promouvoir des normes de gestion, nous allons aborder deux perspectives complémentaires sur ces normes : l'économie et le droit. Chacune de ces disciplines porte un regard particulier sur l'eau et ses usages.

L'économie considère que certains biens liés à l'eau sont rares et propose des outils pour allouer cette ressource de manière à maximiser le bien-être collectif à un moment donné. Selon la nature de ce qui fait la valeur de l'eau (eau ressource, service de distribution, dépollution, digue, oiseaux migrateurs etc') différentes approches théoriques proposent des modalités de financement et de facturation permettant d'optimiser la jouissance de ce bien pour l'ensemble de la collectivité.

Le droit se préoccupe du bien-être collectif à long terme en cherchant à réduire les incertitudes et les risques en instaurant et appliquant des règles d'usage.

La valeur d'échange de l'eau dépend beaucoup du droit qui définit les régimes de propriétés et les droits d'échange. Ainsi la valeur économique d'une source n'est pas la même pour un particulier qui n'en a qu'un droit d'usage parmi une multitude d'usagers ou pour un particulier qui en aurait l'usage exclusif, le droit de la vendre, voire le droit de la détruire. Le droit et l'économie sont en perpétuel dialogue. Le droit évolue pour tenir compte de l'évolution des connaissances et des techniques qui remettent en cause des limites de propriétés. Les innovations introduisent de nouveaux risques. Des acteurs sociaux agissent aussi pour que le droit leur soit plus favorable. Cela modifie les valeurs d'échanges des usages liés à l'eau et les équilibres économiques.

Encadré 1. L'arbre généalogique des normes



Le monde qui nous entoure est riche de normes et de conventions qui ont été négociées puis utilisées pour la construction d'objets multiples et la définition de règles collectives. On utilise ainsi sans y penser beaucoup d'**assemblages socio-techniques** (Callon 1986, Latour 1989, Star et Griesemer 1989) dont les différentes parties ont été sélectionnées au cours du temps. Il est aussi difficile d'établir l'histoire de l'adoption de ces assemblages que celle de l'évolution naturelle des espèces. On a oublié les facteurs qui ont permis à telle technique de prendre le pas sur telle autre. On n'imagine pas aujourd'hui comment était le monde avant l'adoption de telle ou telle loi. L'**arbre généalogique des innovations** nous apparaît beaucoup plus linéaire qu'il n'a été. Il n'a une forme d'arbre que parce qu'on s'interroge sur le passé de ce qui existe encore aujourd'hui. Chaque branche tente de raconter de manière déterministe comment une innovation a été retenue. Elle retrace une trajectoire en identifiant des expressions, des textes d'accords, des modèles, des instruments pilotes, des protocoles qui ont stabilisé à un moment donné des innovations techniques et des relations entre acteurs sociaux. Puis elle propose de manière plus ou moins explicite un lien logique entre ces différents instantanés. Ce récit a tendance à masquer l'incertitude qui caractérisait chaque époque. Les étapes choisies pour illustrer chaque trajectoire sont identifiées *a posteriori*. Lorsqu'on explique l'évolution des

normes de qualité de l'eau, il faut se souvenir que sur le moment, les choix ne paraissent pas forcément si définitifs (Bouleau 2007).

Il est aussi difficile d'établir l'histoire de l'adoption de ces assemblages que celle de l'évolution naturelle des espèces. On a oublié les facteurs qui ont permis à telle technique de prendre le pas sur telle autre. On n'imagine pas aujourd'hui comment était le monde avant l'adoption de telle ou telle loi. L'**arbre généalogique des innovations** nous apparaît beaucoup plus linéaire qu'il n'a été. Il n'a une forme d'arbre que parce qu'on s'interroge sur le passé de ce qui existe encore aujourd'hui. Chaque branche tente de raconter de manière déterministe comment une innovation a été retenue. Elle retrace une trajectoire en identifiant des expressions, des textes d'accords, des modèles, des instruments pilotes, des protocoles qui ont stabilisé à un moment donné des innovations techniques et des relations entre acteurs sociaux. Puis elle propose de manière plus ou moins explicite un lien logique entre ces différents instantanés. Ce récit a tendance à masquer l'incertitude qui caractérisait chaque époque. Les étapes choisies pour illustrer chaque trajectoire sont identifiées *a posteriori*. Lorsqu'on explique l'évolution des normes de qualité de l'eau, il faut se souvenir que sur le moment, les choix ne paraissent pas forcément si définitifs (Bouleau 2007).

Beaucoup de processus ont été le fruit d'opportunités très contingentes qui auraient pu aboutir à d'autres assemblages si les situations avaient été - ne serait-ce qu'un peu - différentes. La négociation des normes fait notamment intervenir deux processus qui se déroulent à des pas de temps différents, l'expérimentation technique et la décision politique. Pour ces deux activités, il existe des **fenêtres d'opportunités** (Kingdon 1984). Certaines expérimentations nécessitent une météorologie particulière, des conditions favorables sur le marché d'un composant, des conditions d'accès négociées. De même, une décision passe inaperçue et n'a que peu d'effet si elle ne répond pas à un besoin urgent suscité par l'actualité et le cadrage du discours politique. La rencontre de ces deux calendriers est très imprévisible. On peut ainsi considérer qu'une décision politique revient souvent à « piocher » dans une corbeille des problèmes en cours de discussion et des solutions en cours de mise au point et d'argumenter leur synergie.

1.2. Economie institutionnelle de l'eau



L'Escaut à Valenciennes. Photo G. Bouleau

Le droit et l'économie sont en perpétuel dialogue. Ce sont rarement les molécules d'eau qui font la valeur de l'eau. Tout ce qu'il y a parmi, autour, au-dessous de et à côté de l'eau détermine la valeur des usages qui lui sont associés. Ainsi les riverains de l'Escaut à Valenciennes ont accès à une rivière canalisée, faisant partie du domaine public navigable et dont les sédiments sont largement pollués. Cet accès n'a pas la même valeur que celui dont jouit le propriétaire riverain d'un torrent de montagne. Si l'on change le droit de polluer, le droit de navigation et le droit de propriété des riverains, la valeur de chaque usage change aussi.

Il existe plusieurs modalités d'arbitrage entre usages en économie institutionnelle. B. Barraqué (1997) distingue trois grands modèles dans le domaine de l'eau :

- la réglementation (nuisances soumises à condition, usage prioritaire protégé par des périmètres, ...), qui est très ancrée dans nos traditions françaises et européennes ;
- le marché en est une autre (valorisation de l'eau selon l'usage le plus rentable) qui s'est historiquement davantage développé aux Etats-Unis ;

- la planification, c'est à dire la définition d'objectifs communs par zone.

Le marché n'est pas la seule modalité d'arbitrage qui a des effets économiques. La réglementation et la planification ont également des conséquences économiques. La réglementation en appliquant la même règle pour tous n'a pas forcément le même impact financier sur chaque utilisateur en fonction de sa situation propre. La définition de zones sensibles pénalise les activités économiques situées dans les périmètres concernés.

Les trois approches considèrent que les pressions sur la ressource ne peuvent excéder un certain seuil défini en fonction de la capacité du milieu et de considérations socio-économiques, ce seuil pouvant évoluer au cours du temps. Il s'agit de trois modes de répartition des droits à polluer ou prélever.

Les approches normative et planificatrice consistent à autoriser des pollutions ou prélèvements qui respectent le seuil. Dans certains cas, ce seuil peut être nul, le rejet de telle ou telle substance peut être totalement interdit, le prélèvement dans telle nappe exclu. Pour faire appliquer ces normes, des sanctions sont prévues. B. Barraqué remarque que les normes dans le domaine de l'eau (eau potable et milieu aquatique) ont évolué au cours du temps d'une obligation de moyens (best available technology) vers une obligation de résultat de la technologie employée (emission control) puis vers une obligation de résultat sur le milieu ou sur les populations (immission control). Ces différentes notions sont illustrées dans l'encadré 2. L'approche marchande consiste à fixer le prix ou la quantité de droits puis de laisser aux échanges le soin de la répartition.

La théorie économique permet d'éclairer les forces et faiblesses de ces deux modes d'arbitrage et leur complémentarité (Lévêque 1998). La théorie libérale reconnaît trois défaillances au marché qui nécessitent l'intervention publique pour réguler des monopoles naturels, pour « internaliser » les externalités et pour décider de la production des biens publics (Pigou 1920).

1.2.1. Trois défaillances du marché

L'externalité

Il s'agit d'un effet dû à l'action d'un agent économique sur un autre qui s'exerce hors marché. Par exemple une fabrique de cuir rejetant des tanins dans une rivière en amont d'une brasserie qui a besoin d'une eau très propre. Par sa situation, la fabrique de cuir impose à la brasserie une pollution et son coût. La brasserie est pénalisée sur un marché régulé par l'offre et la demande, en concurrence avec des brasseries localisées sur des rivières non polluées.

Le monopole naturel

Lorsque les coûts moyens d'une entreprise sont décroissants dans un intervalle important de niveau de production, on dit que l'activité de cette entreprise est un monopole naturel. En effet, dans ces conditions deux entreprises sont toujours moins rentables qu'une seule. La situation de monopole biaise à nouveau la régulation par l'offre et la demande. Prenons l'exemple de la mise en place d'un réseau d'eau dans une commune, son exploitation est un monopole naturel. L'établissement d'un autre réseau dans la même région ne serait pas rentable, pas plus que le découpage de sa gestion en plusieurs lots étant donné l'unité physique du système.

Le bien collectif

Le bien collectif (ou bien public) est un bien pour lequel il n'y a ni rivalité ni exclusion. Un bien est non rival si la consommation d'une unité de ce bien par une personne ne diminue pas le montant disponible du bien pour d'autres consommateurs. Il y a exclusion si l'on peut exclure des usagers de la consommation. En absence de rivalité ou d'exclusion, il est très difficile d'établir un prix juste qui répartisse le coût sur l'ensemble des usagers. Il est plus facile de supporter le coût de ce bien par l'impôt. D'autant que même si l'accès à ce bien est payant, il ne peut pas toujours être interdit à des usagers resquilleurs (passagers clandestins). Mais l'eau n'est pas un bien public « pur ». L'eau est une forme de bien public « impur » (Barraqué 2008). Il est difficile de contrôler l'accès à une ressource en eau pour exclure des usagers (le creusement de puits, les pompages et pollutions diffus sont

difficilement contrôlables), or ces usages sont souvent en compétition. L'exclusion d'usagers est possible dans un service de l'eau, mais dans un tel service les usagers sont rarement en compétition du fait du dimensionnement ou des règles de fonctionnement.

Ces trois défaillances sont liées car l'usage d'un bien collectif est une externalité positive (la brasserie située en aval d'un barrage de soutien d'étiage bénéficie d'un débit garanti) et la coalition des usagers pour faire baisser le prix d'un monopole est un bien collectif (l'utilisateur qui n'adhère pas à la coalition profite néanmoins des baisses de prix obtenues par elle).

1.2.2. Corriger le marché par la réglementation

L'économie publique développe un argumentaire pour corriger les défaillances du marché par une réglementation désintéressée et adéquate (interdiction de certaines nuisances, obligation de compensation, distribution de droits, ...).

Historiquement, l'économie a d'abord cherché à savoir si la réglementation n'avait pas un coût supérieur à ce qu'elle cherchait à corriger. **L'économie institutionnelle de la réglementation** (Coase 1937) s'est intéressée au coût de la réglementation et a proposé de comparer différentes situations réelles entre elles pour comparer les coûts de transaction de l'intervention publique et ceux des initiatives privées (en intégrant les assurances pour rupture de contrat, ...). On peut trouver une certaine continuité entre ces travaux et tous les travaux d'évaluation des politiques publiques qui répondent également à ce besoin de rendre compte des activités administratives et de leurs effets rétroactifs sur le marché. Il s'agit d'un courant économique qui ne remet pas en cause radicalement l'intervention publique, mais qui cherche à l'améliorer.

Un point de vue plus radical apparaît plus tard avec **l'école du « public choice »** (Stigler 1971). Pour être adéquate, la réglementation doit connaître une grande quantité d'informations sur l'état de l'environnement, sur l'état du marché, sur les conditions de production, sur les innovations possibles, ... en un mot être infaillible. Stigler refuse cette utopie et considère que le pouvoir de réglementation est

toujours corrompu sous l'influence de groupes de pression qui veulent échapper à la concurrence.

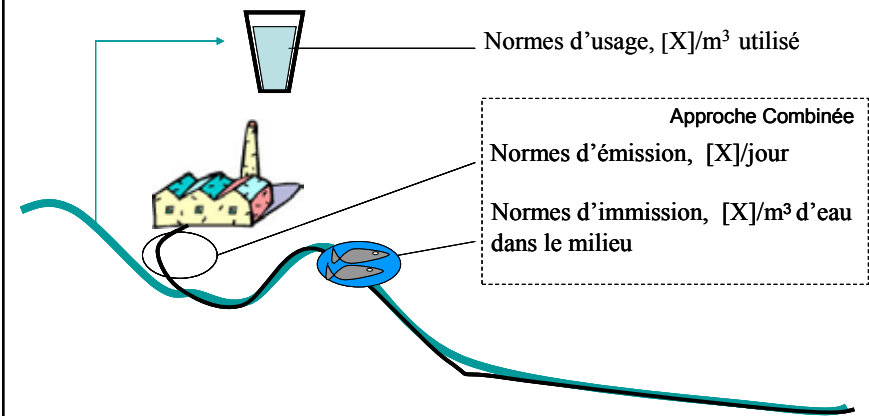
La nouvelle économie publique ou économie de la réglementation (Laffont, Tirole 1993) cherche à caractériser les défauts du pouvoir qui réglemente pour les corriger. Ses auteurs s'intéressent donc à l'asymétrie de l'information entre l'entreprise et le régulateur, et, entre le régulateur et sa hiérarchie. Ils proposent que ces deux asymétries soient corrigées par le biais de contrats par exemple, ces contrats permettant de mettre en place des incitations et contenant des clauses relatives à l'information.

1.2.3. Corriger le marché par d'autres outils économiques

Il existe deux outils économiques permettant de limiter les nuisances environnementales, les écotaxes et les permis négociables ou quotas (Conseil d'analyse économique, 1998). Pour évoquer les spécificités de l'un et de l'autre, nous devons d'abord définir quelques notions.

Tout pollueur ou préleveur tire un bénéfice de son usage de l'eau. On appelle ce bénéfice une **quasi-rente**. On peut évaluer ce bénéfice par le montant maximum que cet usager est prêt à payer pour continuer à user ainsi de cette eau. Ce bénéfice dépend de l'usage, du lieu, des techniques disponibles. En effet, le consentement à payer sera différent pour le brasseur et pour le tanneur. Il dépend du coût des ressources alternatives. Tout pollueur ou préleveur cause un préjudice à tous les utilisateurs aval existants ou à venir. Ce préjudice est le **coût social environnemental**, c'est à dire la somme de toutes les externalités de l'usage considéré (pas toujours mesurable). Enfin tout pollueur ou préleveur entraîne une dégradation de l'environnement dont la compensation a un coût, le **coût de remise en état** de l'environnement après usage (pas toujours possible). Il est important de noter que ces deux coûts sont généralement différents, mais que le coût de remise en état est souvent utilisé comme une estimation du coût social environnemental.

Encadré 2. Trois types de normes de qualité et leur évolution en fonction des connaissances.



Les normes d'usages établissent des caractéristiques à respecter pour satisfaire un usage. Ce sont des normes qui visent la protection du consommateur. Il s'agit de propriétés que l'on mesure dans l'eau utilisée. Ce peut être une limite de concentration, d'une gamme de température, d'une transparence minimale, etc. Il peut s'agir de qualité mesurée sur une eau brute ou sur une eau traitée. Quand l'eau brute ne respecte pas la qualité imposée, elle ne peut plus être utilisée pour cet usage. La restauration de sa qualité exige une démarche d'ensemble de reconquête d'un milieu, c'est l'objet des normes d'immission. Quand il s'agit de qualité mesurée sur l'eau traitée, certains procédés permettent de garantir ces caractéristiques. Les obligations de moyens sont des normes qui imposent l'utilisation de ces procédés. Pour tenir compte de l'évolution technologique, les normes préconisent souvent le dispositif le plus performant permettant d'atteindre la qualité désirée.

Les normes d'émission fixent la qualité que doit respecter un effluent pour pouvoir être rejeté dans un milieu. Ce sont des normes qui simplifient les exigences du milieu pour les rendre constantes de façon à ce que les activités économiques les intègrent aisément dans leurs modèles d'action. Il s'agit de propriétés mesurées dans l'effluent. Les limites peuvent être établies de manière différente selon les saisons et avec des seuils portant sur les valeurs cumulées dans le temps. Quand les technologies d'épuration deviennent plus performantes, soit les normes d'émission deviennent plus sévères pour que le milieu s'améliore, soit les normes se maintiennent pour qu'à pollution constante les activités polluantes soient plus productrices.

Les normes d'immission exigent que les rejets s'ajustent pour respecter une qualité d'objectif dans le milieu. Il peut s'agir d'un objectif d'usage anthropique direct du milieu (baignade, eau de captage, ...) ou d'un objectif écologique de nature à satisfaire de nombreux usages anthropiques directs ou indirects. Dans ce cas, il faut connaître les exigences vitales des populations prises comme indicateur du milieu (baigneurs, poissons, écosystèmes) pour pouvoir définir les normes d'immission. L'évolution des connaissances écologiques et toxicologiques amène à réévaluer périodiquement les normes d'immission pour respecter les objectifs fixés.

L'approche combinée consiste à imposer la norme la plus sévère entre une norme d'émission et une norme d'immission.

Les écotaxes

L'écotaxe est un prix affecté à toute unité de pollution ou tout prélèvement unitaire, ce prix est un droit prélevé par l'Etat. Son objectif est de limiter globalement l'usage abusif d'une ressource (ce n'est pas une amende qui a pour but d'interdire l'usage). Son montant est donc en moyenne inférieur à la quasi-rente des utilisateurs de la ressource (tandis qu'une amende cherche à dissuader tout utilisateur avec un montant supérieur à la quasi-rente de chacun). On dit que l'écotaxe est un **outil incitatif**.

Cette taxe va avoir pour effet d'empêcher les pollutions ou les prélèvements qui peuvent être évités à un coût inférieur à l'écotaxe (les prélèvements ou pollutions inutiles, les gros impacts qui peuvent être supprimés avec un investissement lourd mais rentabilisés par le volume en comparaison de l'écotaxe). Le dispositif de l'écotaxe suppose que ceux pour qui il est moins cher de changer de pratique (que de payer la taxe) changeront leur pratique, inversement, ceux pour qui il est plus cher de changer de pratique (que de payer la taxe) payeront la taxe. Ceci permet de changer la pratique d'un grand nombre de personnes à un prix intéressant : c'est en cela que cet instrument est efficace.

L'écotaxe diminue les pressions sur la ressource, ce premier bénéfice collectif est appelé « le premier dividende ». L'Etat bénéficie également de la recette fiscale de l'écotaxe et c'est ce qu'on appelle « le second dividende ». Le montant de l'écotaxe est fixé de sorte que le premier dividende réponde à l'objectif environnemental.

La **réaffectation** de ce second dividende au secteur d'utilisation de la ressource, soit pour indemniser les préjudices liés aux impacts, soit pour remettre en état, soit pour satisfaire les utilisateurs qui n'ont pas de solutions alternatives (« juste-retour ») est une possibilité mais pas une condition d'efficacité économique de l'écotaxe (voir Glachant 2002). Une écotaxe optimale devrait couvrir le dommage marginal social, ce qui est appelé plus haut « coût social environnemental ». Mais parfois on connaît mal ce coût ou bien l'environnement ne peut pas être remis en état. Dans ce cas l'écotaxe n'est qu'un signal-prix. La plupart des écotaxes jouent à la fois le rôle d'écotaxe incitative et redevance pour remise en état (Conseil d'analyse économique 1998).

Les permis négociables

Les permis négociables sont des quantités de pollution ou de prélèvement autorisées par l'administration et échangeables sur un marché. Selon que l'allocation initiale des permis est gratuite ou non, les permis rapportent ou non également un second dividende à la collectivité.

Ces deux outils permettent aux activités qui peuvent réduire leurs impacts à moindre coût de faire le plus d'efforts. C'est en cela que l'on dit que ces outils permettent une plus grande efficacité au moindre coût, car en admettant des coûts de transaction et de mise en œuvre égaux, le coût global pour la collectivité est moindre.

Confrontée à des usages de l'eau qui sont des biens économiques ni purement marchands, ni purement publics, l'économie institutionnelle propose des outils pour allouer ces biens et financer leurs coûts tout en essayant de réduire la dépense publique et d'optimiser les bénéfices collectifs. Mais la valeur des usages dépend de leur définition juridique. Des considérations morales et symboliques entrent aussi en ligne de compte pour définir des règles justes de partage des usages de l'eau et de ses coûts. Le droit définit les limites d'un usage raisonnable de l'eau et ces limites ont évolué au cours du temps. Ce sont ces considérations sur la justice du partage que nous allons aborder maintenant.

1.3. Principes du droit de l'eau



Conduite forcée sur le bassin de l'Allier. Photo G. Bouleau.

Le droit définit les limites d'un usage raisonnable de l'eau et ces limites ont évolué au cours du temps.

1.3.1. Droit, code et jurisprudence

Comme toute convention, le droit réduit l'incertitude de chacun concernant le comportement des autres. Il permet donc le développement d'activités qui seraient très risquées sans ces règles. Le droit possède en outre une cohérence logique permettant d'articuler entre eux ses différents éléments. Cette cohérence permet de prédire le droit dans un grand nombre de cas et limite le champ d'interprétation pour des cas non prévus. Cette finalité du droit explique que la jurisprudence est en général conservatrice. Elle n'évolue que lorsque le statu quo paraît générer plus d'incertitudes que le changement.

Le champ laissé à l'interprétation des juges dépend du régime juridique de chaque Etat. Dans les pays de la *Common Law*, on considère que beaucoup de règles relèvent plus de l'usage que de l'intervention de l'Etat. On accorde plus de sagesse aux arbitrages locaux qu'au pouvoir

central. Ces règles sont évolutives et déterminées par la casuistique (logique des cas successifs tranchés par la justice). L'Etat n'étant pas considéré plus sage que n'importe quel autre sujet de droit, les conflits impliquant l'Etat sont arbitrés par les mêmes juges que ceux traitant les conflits entre particuliers. Dans les pays de droit codifié, les règles d'usages sont unifiées et explicitées par l'Etat. L'Etat n'a pas la même raison juridique que les autres sujets de droit. Les conflits impliquant l'Etat sont arbitrés par la Cour Administrative et le Conseil d'Etat. Dans les pays de Code, la marge d'interprétation laissée à la jurisprudence est moins grande. Ces pays ont une jurisprudence civile et une jurisprudence administrative ².

Pour considérable que soit cette différence entre régimes juridiques, elle n'empêche pas les comparaisons. Beaucoup d'éléments de doctrine juridique sont communs aux deux régimes. Les problèmes liés à l'eau sont souvent les mêmes d'un pays à l'autre et les comparaisons internationales alimentent les débats politiques. Souvent les réformes s'inspirent d'un modèle étranger. C'est même un enjeu pour les Etats de promouvoir leur droit domestique à l'étranger pour faciliter la diffusion des techniques qui sont adaptées à ce contexte.

1.3.2. Eléments de doctrine juridique

Le droit procède par accumulation. Plusieurs doctrines coexistent dans un même lieu, on peut néanmoins les aborder par ordre d'apparition parce que certaines sont plus récentes que d'autres et sont apparues comme des solutions permettant de corriger des défauts préexistants. Les grandes ruptures ayant amené des changements sont les évolutions de régimes politiques (colonies, indépendance, droit de la propriété privée) et les évolutions dans les connaissances (mise en évidence des relations nappes-rivières).

On cite souvent pour l'eau un héritage du droit romain qui distinguait différents droits selon la nature des biens, *res propria* (bien privé), *res nullius* (n'appartient à personne) et *res communis* (bien commun où l'on ne peut partager que le droit d'usage). L'eau a toujours été divisée en compartiments plus ou moins appropriables, plus ou moins

² A ce sujet, voir aussi : Caponera, Dante A. (2000). Les principes du droit et de l'administration des eaux. Droit interne et droit international. Editions Johannet. 349p.

communs selon les époques. Au-delà de la nomenclature romaine, on peut trouver des principes communs à beaucoup de réglementations.

Les choses sans maîtres (res nullius)

L'eau de pluie est *res nullius* tant qu'elle n'est pas tombée sur un sol approprié ou qu'elle n'a pas été recueillie par quelqu'un, auquel cas elle devient alors propriété du propriétaire du sol ou de l'ouvrage qui l'a recueillie. Les poissons d'un cours d'eau sont également *res nullius*, c'est-à-dire qu'ils n'appartiennent à personne tant qu'ils ne sont pas capturés.

Les choses sans maître peuvent créer des dommages mais personne ne peut en être tenu responsable. L'évolution des connaissances peut amener à changer notre perception de la responsabilité et faire ainsi évoluer le droit. Un poisson réintroduit, une pluie provoquée ne seront peut-être pas toujours jugés par la jurisprudence comme des choses sans maître.

Le droit d'usage commun (res communis)

Le droit d'usage commun est le droit de pratiquer un usage en accès libre sur un cours d'eau. Selon les pays et les cours d'eau, il peut s'agir du droit de prélever de l'eau, de circuler à pied ou en bateau, du droit de pêcher, du droit de se baigner, ... Cet accès libre n'empêche pas l'existence de règles. Mais il se caractérise par l'impossibilité d'exclure quiconque de cet usage. La propriété du sol qui supporte cet accès libre est donc limitée par cette obligation. Les économistes libéraux jugent qu'il est difficile de maintenir les propriétés d'un bien en accès libre lorsque la fréquentation augmente. Ils considèrent que l'appropriation privée est préférable. Malgré le développement de la propriété privée depuis le XVIème siècle, le droit d'usage commun s'est maintenu pour certains usages. Il se développe aujourd'hui avec le droit de l'environnement.

Le droit de riveraineté

Le droit de riveraineté est accordé au propriétaire d'une parcelle riveraine d'un cours d'eau. Historiquement ce droit autorisait un **usage naturel** consistant à prélever de l'eau pour un usage domestique (abreuvement)

et arrosage inclus). Ce droit n'était limité que par l'exercice du même droit par les riverains en aval. Il s'accompagnait d'obligation de libre circulation de l'eau et de l'entretien du cours d'eau. Avec l'intensification de l'agriculture, l'eau consommée par chaque exploitation a augmenté et dépassé cet usage naturel. Les pays qui ont conservé le droit de riveraineté l'ont limité à un **usage raisonnable** dont les limites peuvent évoluer avec la jurisprudence ou être codifiées. Le droit de riveraineté est attaché à la parcelle qui jouxte la ressource. Lorsqu'on divise une parcelle en deux et qu'une seule reste riveraine, la parcelle séparée de l'eau perd son droit (et ses obligations) de riveraineté.

Ce droit riverain a servi de modèle pour beaucoup de réglementations des eaux souterraines dont la connaissance est beaucoup plus récente et encore largement imparfaite. Un droit de pompage est souvent reconnu aux propriétaires du fonds situé au-dessus, mais des limites raisonnables lui sont aussi appliquées.

Le droit d'appropriation et d'antériorité (res propria)

Pour promouvoir des activités économiques ayant un impact très important sur les cours d'eau (d'abord les moulins, puis l'agriculture et les mines, puis l'industrie), beaucoup de pays ont limité la portée du droit de riveraineté. Par le biais de concession ou d'autorisation ponctuelles ou plus générales, beaucoup d'Etat ont accordé à ces activités un droit d'utilisation et de modification (barrages, canaux, ...) des cours d'eau. Les ouvrages construits matérialisent une appropriation (*res propria*) d'une certaine quantité d'eau qui n'est alors plus disponible pour l'aval. On peut parler d'une privatisation du droit d'eau (Haghe 1998). Le droit d'antériorité permet alors d'arbitrer entre des usages de l'eau concurrents, notamment en cas d'étiage ne permettant pas de desservir toutes les activités installées.

L'eau des sources tant qu'elle ne forme pas un cours d'eau à la sortie du fond duquel elle jaillit et l'eau des plans d'eau qui constituent des eaux closes (c'est-à-dire des plans d'eau dont la communication éventuelle avec des eaux courantes ne permet pas le passage du poisson) sont souvent *res propria*.

Pour les eaux souterraines, l'appropriation est possible dans beaucoup de pays mais les situations de pénuries ont parfois amené les Etats à réduire le champ de cette appropriation.

L'appropriation de l'eau par prélèvement et consommation ont un impact sur le milieu d'origine. Le sol, la végétation, la faune de ce milieu ont évolué pendant des millénaires en présence d'eau. Le changement soudain met en péril des espèces qui sont inféodées à ce milieu. Cela peut également induire des processus irréversibles. Ainsi l'épuisement d'une nappe souterraine entraîne fréquemment des problèmes de subsidence du sol sus-jacent.



Page de gauche : La Vallée Centrale en Californie. Photo USGS.

La surexploitation d'une nappe souterraine peut entraîner la subsidence des terrains situés au dessus.

La propriété publique

La propriété publique est une prérogative de l'Etat. L'autorité d'un Etat moderne a pour légitimité l'utilité publique. En son nom, les Etats imposent leur arbitrage sur les conflits liés à l'eau et des limites au droit d'usage et de propriété. Historiquement, ce droit a d'abord été exercé pour favoriser les échanges, en limitant les droits de péage féodaux. Puis progressivement, les voies navigables ou flottables (transport du bois) sont souvent devenues la propriété publique des Etats.

1.4. Originalité de la réglementation française de l'eau héritée du code civil

La France est un pays de droit codifié. L'Etat s'est construit sous l'Ancien Régime par une centralisation progressive de l'autorité juridique et militaire. La science et la technique ont servi ce projet d'unification mené avant et après la Révolution, notamment grâce à des corps techniques maîtrisant le développement des voies de communication (ponts et chaussées) et l'administration des ressources naturelles (mines, eaux et forêts).

En France les voies navigables sont devenues propriété publique à la veille de la Révolution (Marc 2006). Le droit riverain est beaucoup plus récent (1898). Le droit d'usage de l'eau a toujours été largement administré par l'Etat. Historiquement, cela s'est fait par concession sur le domaine public et par autorisation sur le domaine privé. Mais le droit de l'environnement tend progressivement à harmoniser ces deux domaines. L'importance actuelle du rôle de l'Etat est un objet de débat. Certains trouvent que la décentralisation s'accompagne d'un pouvoir accru des collectivités territoriales et de la société civile, d'autres trouvent que le droit de l'environnement permet à l'Etat d'augmenter son pouvoir sur l'ensemble des cours d'eau.

1.4.1. La dualité entre domaine public et non public

Le code civil napoléonien (1804) a consacré la propriété publique du domaine navigable et flottable instaurée sous l'Ancien Régime. Pour les cours d'eau non domaniaux, le code civil n'évoque que les limites de propriétés riveraines et permet l'appropriation des eaux de sources et de pluies. Mais il ne dit rien sur les conditions d'usages de ces cours d'eau. Pendant un siècle, « les questions relatives à ces cours d'eau, dans le silence de la loi relevèrent du domaine de la jurisprudence et de la doctrine (...) » (Marc 2006). Quatre doctrines se sont opposées. Il y avait des partisans de la domanialisation totale des cours d'eau, des partisans de l'appropriation des cours d'eau par les propriétaires riverains, des partisans de l'usage commun (notamment Nadault de Buffon) et des partisans d'une appropriation partielle non exclusive. C'est cette dernière solution du droit de riveraineté qui a été adoptée par la loi du 8 avril 1898 en se calquant sur des exemples sardes et lombards.

Cette partition des cours d'eau s'est maintenue y compris lorsque les cours d'eau ont perdu leur usage navigable. Deux catégories juridiques de cours d'eau existent donc en France :

- les cours d'eau domaniaux (appartenant au Domaine Public Fluvial) dont le linéaire global est d'environ 25 000 km. Ils sont divisés en trois catégories :
- domaniaux et inscrits à la nomenclature des voies navigables. L'Etat (Ministère des transports) doit en assurer l'entretien pour permettre la navigation (travaux sur lit mineur et sur les ouvrages de navigation). Le service de la navigation est également chargé de la police des eaux sur ces cours d'eau.
- domaniaux et rayés de la nomenclature des voies navigables mais maintenus dans le Domaine Public Fluvial. L'Etat (Ministère de l'environnement) est tenu de faire les travaux nécessaires au maintien de la capacité naturelle d'écoulement de ces cours d'eau.

- domaniaux et transférés à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales. La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales bénéficiaire du transfert succède dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers à la personne publique gestionnaire de ce domaine avant la date du transfert³.
- les cours d'eau non domaniaux, dont le linéaire total est estimé à 260 000 km, dont 78 000 km de rivières de plus d'un mètre de large.

L'eau des cours d'eau est toujours chose commune, même si le cours d'eau est domanial. L'Etat est propriétaire du lit des cours d'eau domaniaux, mais pas de l'eau.

1.4.2. Le domaine non public

Le droit de riveraineté fondé par le Code Civil

La base juridique des cours d'eau non domaniaux est le Code de l'environnement (modifiant le Code rural) et le Code civil. Les principes initiaux donnaient aux riverains propriétaires du lit le droit d'usage des produits du cours d'eau (granulats, eau, poissons) en échange d'une obligation d'entretien. Les lois successives sur l'eau ont conditionné ce droit à la compatibilité des intérêts plus généraux. Le Code Civil prévoit également comment les limites de propriété évoluent avec la dynamique fluviale :

Art. 552 *La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous (...).*

Art. 556 *Les atterrissements et accroissements qui se forment successivement et imperceptiblement aux fonds riverains d'un cours d'eau s'appellent «alluvion». L'alluvion profite au propriétaire riverain, qu'il s'agisse d'un cours d'eau domanial ou non ; à la charge, dans le premier cas, de laisser le marchepied ou chemin de halage, conformément aux règlements.*

³ Art. L3113-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, inséré par la Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 art. 3 parue au Journal Officiel du 31 décembre 2006

Art. 557 *Il en est de même des relais que forme l'eau courante qui se retire insensiblement de l'une de ses rives en se portant sur l'autre : le propriétaire de la rive découverte profite de l'alluvion sans que le riverain du côté opposé y puisse venir réclamer le terrain qu'il a perdu (...).*

Art. 559 *Si un cours d'eau, domanial ou non, enlève par une force subite une partie considérable et reconnaissable d'un champ riverain et la porte vers un champ inférieur ou sur la rive opposée, le propriétaire de la partie enlevée peut réclamer sa propriété ; mais il est tenu de formuler sa demande dans l'année : après ce délai, il n'y sera plus recevable (...).*

Art. 561. *Les îles et atterrissements, qui se forment dans le lit des fleuves ou des rivières non navigables et non flottables, appartiennent aux propriétaires riverains du côté où l'île s'est formée : si l'île n'est pas formée d'un seul côté, elle appartient aux propriétaires riverains des deux côtés, à partir de la ligne que l'on suppose tracée au milieu de la rivière.*

Art. 640. *Les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés, à recevoir les eaux qui en découlent naturellement (...).*

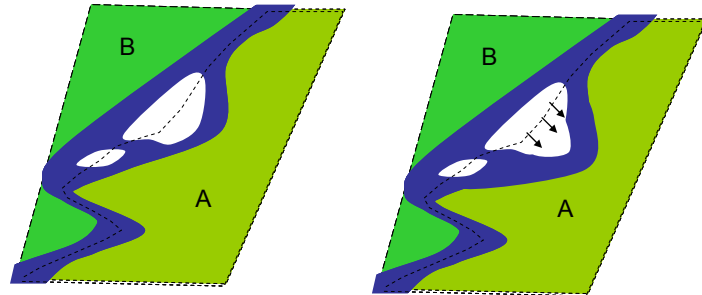
Art. 641. *Tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds. Si l'usage de ces eaux ou la direction qui leur est donnée aggrave la servitude naturelle d'écoulement établie par l'article 640, une indemnité est due au propriétaire du fonds inférieur. (...)*

Art. 641 a. 3^{ème} a: *La même disposition est applicable aux eaux de sources nées sur un fonds.*

Art. 642. *Celui qui a une source sur son fonds peut toujours user des eaux à sa volonté dans les limites et pour les besoins de son héritage (...)*

Art. 643. *Si, dès la sortie du fonds où elles surgissent, les eaux de source forment un cours d'eau offrant le caractère d'eaux publiques et courantes, le propriétaire ne peut les détourner de leur cours naturel au préjudice des usagers inférieurs.*

Art. 644. *Celui dont la propriété borde une eau courante, autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public par l'article 538, peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. Celui dont cette eau traverse l'héritage peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours ordinaire.*



Dynamique fluviale et limite de propriété : dans le schéma ci-dessus, la limite de propriété se déplace selon les flèches. L'érosion nuit à A et l'accrétion de l'îlot central profite à B.

Le droit d'usage fixé par le Code de l'environnement (issu de l'ancien Code rural).

Art. L215-1 *Les riverains n'ont le droit d'user de l'eau courante qui borde ou qui traverse leurs héritages que dans les limites déterminées par la loi. Ils sont tenus de se conformer, dans l'exercice de ce droit, aux dispositions des règlements et des autorisations émanant de l'administration.*

Art. L215-2 *Le lit des cours d'eau non domaniaux appartient aux propriétaires des deux rives. Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau, sauf titre ou prescription contraire. Chaque riverain a le droit de prendre, dans la partie du lit qui lui appartient, tous les produits naturels et d'en extraire de la vase, du sable et des pierres, à la condition de ne pas modifier le régime des eaux et d'en exécuter l'entretien conformément*

à l'article L. 215-14. Sont et demeurent réservés les droits acquis par les riverains ou autres intéressés sur les parties des cours d'eau qui servent de voie d'exploitation pour la desserte de leurs fonds

Art. L215-3 Lorsque le lit d'un cours d'eau est abandonné, soit naturellement soit par suite de travaux légalement exécutés, chaque riverain en reprend la libre disposition suivant les limites déterminées par l'article précédent.

Art. L215-4 Lorsqu'un cours d'eau non domanial abandonne naturellement son lit, les propriétaires des fonds sur lesquels le nouveau lit s'établit sont tenus de souffrir le passage des eaux sans indemnité; mais ils peuvent, dans l'année qui suit le changement de lit, prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'ancien cours des eaux, sous réserve que ces mesures ne fassent pas obstacle à la réalisation d'une opération entreprise pour la gestion de ce cours d'eau en application de l'article L. 211-7. Les propriétaires riverains du lit abandonné jouissent de la même faculté et peuvent, dans l'année, poursuivre l'exécution des travaux nécessaires au rétablissement du cours primitif.

Article L215-9 Le propriétaire riverain d'un cours d'eau non domanial ne peut exécuter des travaux au-dessus de ce cours d'eau ou le joignant qu'à la condition de ne pas préjudicier à l'écoulement et de ne causer aucun dommage aux propriétés voisines.

Art. L215-14 (...), le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau. L'entretien régulier a pour objet de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique, notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.

Art. L435-4 Dans les cours d'eau et canaux autres que ceux prévus à l'article L. 435-1, les propriétaires riverains ont, chacun de leur côté, le droit de pêche jusqu'au milieu du cours d'eau ou du canal, sous réserve de droits contraires établis par possession ou titres. Dans les plans d'eau autres que ceux prévus à l'article L. 435-1, le droit de pêche appartient au propriétaire du fonds.

1.4.3. Le régime domanial

Dès lors que la fonction que peut remplir le cours d'eau dépasse l'intérêt privé, l'Etat s'en mêle : c'est le régime domanial pour la navigation, les grands travaux de mise en valeur des fleuves par les compagnies nationales d'aménagement (CNR, SCP, CACG, SOMIVAL, ...), les concessions passées avec EDF et les projets de lutte contre les crues cofinancés Etat-collectivités locales.

L'exploitation économique régionale des fleuves passe par des contrats avec des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte. Les textes qui régissent ces interventions sont la loi du 16 octobre 1919 pour les concessions hydroélectriques d'EDF et les statuts des sociétés d'aménagement régionales en conformité avec le Code de la navigation sur le domaine public fluvial concédé.

Cette prise de pouvoir de l'Etat au nom du développement économique et d'une domestication de la nature ne se fait pas sans heurts. Jean Paul Haghe (1998) raconte dans sa thèse les luttes des communautés expropriées par la création de canaux et de digues en Provence et autour de la CNR puis les conflits entre les collectivités locales et l'Etat dans l'utilisation de la rente énergétique du Rhône⁴. En ce qui concerne l'eau urbaine, la compétence des collectivités locales n'a pas empêché un rôle important de l'Etat en tant que financeur et en tant qu'arbitre entre communes, particuliers et gestionnaires privés. Christelle Pezon (1999) a étudié comment la jurisprudence du Conseil d'Etat a influencé le choix des communes dans leur mode de gestion des services d'eau.

Cependant, dans le contexte actuel de décentralisation⁵, on observe une inflexion par rapport à la tendance précédente. La nouvelle loi sur l'eau, adoptée en décembre 2006, va également dans ce sens en prévoyant la possibilité de transfert de propriété du domaine public

4 <http://www.h2o.net/magazine/decouvertes/culture/histoire/marchandise/francais/marchandise.htm>

5 La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 inaugure l'acte II de la décentralisation. Parmi les différents aspects de la réforme dite « Raffarin », on retiendra notamment le principe de l'organisation décentralisée de la République, l'acceptation d'une diversité territoriale du droit et des institutions, un retrait de l'Etat par l'amorce de la remise en cause de la déconcentration et la promotion du statut de la région envers les autres collectivités territoriales. (Marcou G., 2004).

fluvial de l'Etat au profit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales⁶.

L'Etat est historiquement l'échelon de régulation du marché et du droit. Dans les pays de droit codifié, l'Etat s'est imposé comme garant de l'intérêt général. Dans les pays de la Common Law, l'Etat est un sujet de droit et un acteur économique comme les autres. C'est le marché, instance impersonnelle et sans responsabilité morale, qui est considéré comme une référence objective. L'intégration européenne est un phénomène intéressant qui construit des règles de droit communes pour des pays de ces deux régimes juridiques différents.

6 Art. L3113-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, inséré par la Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 art. 3 parue au Journal Officiel du 31 décembre 2006

2. Evolution du droit communautaire de l'eau

Gabrielle Bouleau

2.1. L'originalité des directives communautaires

Deux instruments juridiques existent pour légiférer au niveau communautaire, le règlement et la directive. En théorie, une directive doit être transcrite en droit national, alors qu'un règlement doit au contraire s'appliquer sans transposition.

Cependant cette distinction théorique s'est brouillée au cours du temps dans l'application pratique. Parfois la Cour européenne considère même qu'une transposition de directive peut être superflue (quand le droit national en vigueur suffit à satisfaire les obligations de la directive). A l'inverse, même sans transposition une directive impose des obligations à un Etat. Il y a donc un effet direct des directives. Par ailleurs, l'effet direct d'un règlement n'est pas total, ne serait-ce que parce que la législation nationale comprend des dispositions qui peuvent lui être contraire. Il y a donc une mise en cohérence minimale

du droit national au droit communautaire y compris pour assurer l'effectivité des règlements.

Les directives ne créent jamais directement d'obligations pour les particuliers, mais elles leur octroient de nouveaux droits (Porta 2006, p.139). Il s'agit de droits qu'un particulier peut faire valoir à l'égard d'un Etat, jamais contre un autre particulier. Dans ce cas, on dit que l'Etat est en manquement soit parce qu'il a mal ou insuffisamment transposé une directive en droit national, soit parce qu'il a insuffisamment mis en œuvre les politiques nécessaires pour parvenir aux résultats demandés par une directive. Cette obligation de résultats est un point commun aux règlements et directives qui doivent être traduits de manière pratique pour être effectifs. Cette mise en œuvre concerne à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif des Etats Membres.

Du côté du pouvoir législatif, l'Etat doit informer les particuliers de leurs nouveaux droits, pour leur permettre de s'en prévaloir en justice et assurer ainsi leur sécurité juridique (ibid. p.149). Les juges doivent aussi appliquer le droit communautaire pour sanctionner les situations qui l'exigent et atteindre les résultats imposés. Ceci nécessite de supprimer les dispositions juridiques nationales contraires à l'acte et tout ce qui lui fait obstacle. Il faut également mettre en place des sanctions dissuasives pour éviter les actes de particuliers qui nuiraient à la réalisation de l'acte communautaire.

Du côté du pouvoir exécutif, les gouvernements doivent implémenter les actes communautaires, comme le définit le Petit Robert pour l'informatique : « implémenter signifie alors installer un programme sur un ordinateur et vise dès lors les opérations et les dispositifs devant être mis en place pour que le programme soit, dans un environnement spécifique, apte à produire les effets en vue desquels il a été conçu » (ibid. p.147). Les directives et les règlements exigent que les Etats Membres mettent en place tout un algorithme politique pour atteindre les résultats escomptés de ces actes. Cet algorithme peut être différent d'un pays à l'autre. Le système juridique communautaire parvient ainsi à gérer une diversité des systèmes de droit commun dans chaque Etat.

Le modèle juridique d'intégration communautaire reconnaît deux types de sujets de droit, l'Etat qui a obligation d'implémentation et le particulier qui a le droit de recours à l'égard d'un Etat. L'Etat Membre devient redevable devant la Cour de Justice européenne non pas seulement de la conformité de ses actes mais de l'effet de son droit et de ses politiques. Le particulier, entendu dans un sens large (citoyen, association, organisme de droit public ou privé) reçoit d'une directive ou d'un règlement le droit de mettre en cause un Etat pour non-respect d'un texte européen. La directive cadre européenne établissant un cadre pour une politique européenne de l'eau est un bon exemple de cette originalité comme nous le verrons par la suite (Cf. 2.2).

2.1.1. Apparition de l'environnement dans les compétences de la CEE puis de l'Union européenne

Les traités de Rome du 25 mars 1957 qui instituent la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) ne disent rien sur l'environnement. Il s'agit d'établir un marché commun pour l'ensemble des productions industrielles et agricoles, dans l'esprit du traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier (9 mai 1950, expiré en juillet 2002), pour la reconstruction et la paix en Europe. Ce marché commun deviendra marché unique avec l'acte unique de 1987, qui fait disparaître les frontières pour la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services et des personnes.

Sur la proposition de Robert Schuman, les six gouvernements signataires de l'époque adoptent une méthode de construction du droit communautaire, par délégations successives de compétences des états membres à la Communauté, plutôt que l'élection au suffrage universel d'une assemblée européenne qui aurait établi sa constitution et défini ses compétences.

Les premières directives sur la qualité de l'eau datent de 1975 et s'appuyaient sur un régime d'exception permettant à la CEE en cas de préoccupations graves de s'occuper d'un domaine non inscrit dans ses compétences.

Il faudra attendre février 1987 pour que l'environnement devienne une compétence communautaire avec la signature de l'Acte Unique et l'affirmation de trois principes (titre 7 art. 130 R, devenu art. 174) : la prévention qui impose l'estimation des impacts avant tout projet, la responsabilité du pollueur qui impute les frais de la prévention au pollueur, la correction à la source qui privilégie la réduction de production de matières polluantes à leur traitement une fois qu'elles sont produites.

Le traité de Maastricht (7 février 1992, créant l'Union européenne) instaure un nouveau principe, celui de précaution (attention pas de définition dans le traité lui-même).

Aujourd'hui la protection de l'environnement est une politique de l'Union (art. 3 du Traité de Rome et art. 174) mais ce n'est pas une compétence exclusive de l'Union. Selon le principe de subsidiarité, l'Union n'agit que si les objectifs poursuivis peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau national.

2.1.2. Les directives communautaires sectorielles relatives à l'eau

Etant donné ce qui précède, les directives communautaires relatives à l'eau ont été très sectorielles jusqu'en 2000. Les unes préconisent des **normes minimales** pour certaines catégories d'eaux en fonction de leur usage (alimentaire, baignade, conchyliculture). Les autres protègent des **eaux vulnérables** (mers, zones eutrophisées) contre toute une liste de **substances dangereuses** ou visent la limitation de leurs rejets. Il en existe une, voire plusieurs, par type de substances.

La directive à portée la plus large (parce qu'elle touche toutes les communes) est celle sur les eaux résiduaires urbaines du 21 mai 1991 modifiée le 27 février 1998, qui fixe des échéances pour la collecte et le traitement au moins secondaire.

Il faut également avoir à l'esprit, quand on travaille dans le domaine de l'eau, quelques directives de protection de l'environnement, la directive du 27 juin 1985 sur les études d'impact, la directive IPPC⁷ sur les installations industrielles, la directive habitats et la directive oiseaux.

⁷ Integrated Pollution Prevention and Control

Le contenu de ces directives communautaires et leur transposition en droit français est repris en annexe.

2.2. La directive cadre européenne sur l'eau (DCE)

La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Elle a été transposée en droit français par la loi 2004.338 du 21 avril 2004.

2.2.1. Historique

Fenêtre d'opportunité

Un projet de directive écologique des eaux est à l'étude à la direction générale de l'environnement, portée par les écologistes depuis 1988 : « La directive cadre est issue d'une procédure qui aura duré 12 ans, depuis le séminaire ministériel sur la politique de l'eau à Frankfort en 1988, qui achoppa pendant des années sur une proposition de directive sur la qualité écologique de l'eau de 1993, qui fut relancée par la communication de la Commission en 1996 sur la « politique européenne communautaire » et qui aboutit finalement à la proposition de directive cadre sur l'eau en 1997. Après trois ans et demi de négociations institutionnelles sur la proposition et ayant évité de justesse l'échec de la procédure de conciliation entre le conseil et le parlement, la directive fut finalement approuvée malgré des changements considérables depuis sa version initiale » (Kallis et Butler 2001).

Mais ce projet se heurte aux difficultés économiques des années 80-90, les représentants des Etats Membres refusent le texte.

En 1999, le Traité d'Amsterdam entre en vigueur avec la nouvelle procédure de codécision qui donne au Parlement plus de pouvoir, notamment dans le champ de la qualité de l'eau. Cette procédure prévoit, en cas de désaccord entre le Conseil et le Parlement, une procédure de conciliation dans un temps limité et un retrait du texte en cas d'échec. Le Parlement va se saisir de cette opportunité pour renforcer sa légitimité en adoptant une position radicalement opposée à celle du Conseil. Avant l'entrée en vigueur de la procédure de codécision, le Parlement va jouer la montre. Après, il associera intensément les ONG

environnementalistes pour contrecarrer le lobbying industriel dont le Conseil fait l'objet.

Les Etats Membres et le Conseil porteurs de dérégulation

Peu de temps après l'adoption de la directive ERU, les Etats Membres réagissent brutalement en découvrant le coût à supporter pour être conforme aux nouvelles exigences (une estimation de 150 milliards d'euros en 1994). Avec le critère économique de convergence, les Etats Membres entrent dans une période d'austérité budgétaire. Tout le monde est concerné, même les pays les plus avancés dans le domaine de l'environnement. Il en résulte une demande largement partagée pour une dérégulation de la politique de l'eau (Aubin et Varone 2002). Richardson écrit que le nombre d'organisations de lobbying gravitant autour de la Commission au sujet de la politique de l'eau est de 200 à 300 (Richardson 1994). Après l'adoption de la directive et des échéances de 2015, Alexander de Roo (Vert Européen) commente : « L'adhésion à l'objectif d'OSPAR (qui impose le rejet zéro des toxiques en mer du Nord) était remarquable étant donné le fantastique effort combiné des lobbys de l'industrie chimique et des gouvernements contre » (cité par Kaika et Page, 2003).

Une Commission européenne qui associe les ONG environnementalistes

L'ambition écologique de la directive et sa logique interne ont probablement été inspirées par le modèle américain du Clean Water Act (CWA) adopté aux Etats-Unis dès 1972 (Bouleau, à paraître). La référence à un état non perturbé, la détermination d'objectifs de qualité par portion de bassin, l'existence de critères économiques permettant l'adoption d'objectifs moins ambitieux, la prévention de toute dégradation ultérieure et la mise en place d'une liste de substances indésirables sont autant d'éléments déjà présents dans le CWA. Les rédacteurs de la directive, fonctionnaires européens de la DGXI (Direction Générale de l'Environnement de la Commission européenne) et experts du Water Research Center ont sûrement trouvé dans cet exemple une source d'inspiration.

Mais cette pensée écologiste n'était pas dominante au sein du Conseil, les Etats Membres étant en général mieux informés et soucieux des intérêts économiques de leur territoire que des enjeux écologiques. La Commission européenne a donc cherché des alliés pour défendre ce texte. Kaika et Page ont montré comment, pour compenser le lobbying des entreprises de la chimie, les ONG environnementales furent régulièrement tenues informées des évolutions du texte. Ainsi quand l'annexe V fut discutée, elles eurent la possibilité d'alerter la Commission sur les risques de s'en remettre aux Etats Membres pour définir ce que signifiait les termes « changement significatif » ou « un faible niveau d'impact » ou « le bon état des eaux » (Kaika et Page 2003).

Un Parlement européen sensible à l'environnement

Le Parlement va jouer la montre en attendant l'adoption de la procédure de codécision. En décembre 1999, la procédure de codécision était applicable et Marie-Noëlle Lienemann la nouvelle rapporteuse du texte au parlement réintroduit alors tous les amendements supprimés. « Quand le projet de directive fut transmis de la commission environnement à l'ensemble du Parlement, il apparut clairement que le Parlement dans son ensemble avait une grande sympathie pour les revendications environnementalistes » (Kaika et Page 2003). En termes de contenu, le Parlement exige que les substances radioactives entrent dans la DCE et soient interdites en 2020 mais il ne l'obtient pas. Il obtient en revanche que les objectifs de la directive soient contraignants juridiquement, que l'on dise que l'eau n'est pas un bien comme un autre mais un patrimoine à respecter, que l'on élimine progressivement les substances toxiques, la protection des eaux souterraines et le principe du recouvrement complet des coûts et que le calendrier soit plus serré.

2.2.2. Le texte adopté impose des résultats et des investissements cohérents

Le texte de la directive est complexe comme de nombreux textes européens. A ce sujet G. Majone écrit : « Selon moi, c'est plutôt la méfiance manifestée par les Etats Membres qui est responsable, dans une large mesure de la complexité des réglementations. Peu convaincus de l'empressement de leurs partenaires à appliquer à la

lettre les réglementations européennes et peu familiers des différents styles administratifs nationaux, les représentants des différents pays insistent pour que les obligations mutuelles soient précisées dans tous leurs détails, y compris, à l'occasion, les formules chimiques, statistiques et mathématiques » (Majone 1996).

La directive cadre retient la gestion par district hydrographique des cours d'eau (transposition du système français des agences de l'eau) et par plan de gestion (équivalent des SDAGE). Si cela paraît relativement classique aux pays qui avaient déjà adopté la gestion par bassin, il faut noter ici que cette unité spatiale est également l'unité d'optimisation des programmes d'action (programmes de mesure). C'est-à-dire qu'il faudra s'appliquer à démontrer que les investissements engagés dans un district sont bien les plus efficaces pour atteindre les objectifs écologiques, au moindre coût. Plus question de financer une passe à poisson si le facteur limitant la population piscicole est le débit. Alors que la directive adopte beaucoup de mesures qui existaient déjà dans la législation américaine (Clean Water Act), cette optimisation des actions au niveau d'un bassin est une spécificité communautaire.

La DCE fixe des échéances pour parvenir à un bon état écologique des rivières et un bon état quantitatif et chimique des nappes d'ici 2015 et demande que le public soit consulté aux différentes étapes de la réalisation des plans de gestion. L'unité de référence pour le bon état est la masse d'eau. L'évaluation de la qualité se fait selon des critères à la fois chimique et biologique. Elle prévoit des dérogations, c'est-à-dire des échéances plus longues ou des objectifs moins ambitieux à justifier selon des critères socio-économiques.

Si l'obligation de résultats n'est pas nouvelle pour les Etats Membres, le fait que les résultats attendus soient écologiques est en revanche assez nouveau dans le domaine de l'eau. Pour toutes les masses d'eau qui ne donneront pas lieu à des dérogations, la directive cadre fixe un objectif général de bon état écologique qui doit être mesuré par des critères biologiques. La biologie est en effet un bon intégrateur des perturbations dans le temps. Il suffit par exemple que la fonction de reproduction d'un type d'espèces n'ait pas pu avoir lieu à un moment donné pour que la population concernée soit durablement affectée. Mais c'est une chose d'identifier une population perturbée et c'en est une autre de remédier aux perturbations. La performance en écologie

est moins maîtrisable que d'autres formes de performances pour au moins quatre raisons.

La première tient à la diversité biologique elle-même. L'écologie n'est pas la même partout. Les techniques de restauration des milieux qui sont efficaces ici ne sont pas forcément efficaces là. Les déterminants de la qualité écologique des milieux aquatiques dépendent du climat, des bassins versants, de la géologie, de l'altitude, de la pente, de la salinité, etc.... L'écologie n'est pas aussi standardisable qu'un procédé technologique comme la boue activée devenue une sorte de solution européenne de l'épuration.

La seconde raison tient à la jeunesse de la pensée écologique. Les préoccupations environnementales émergent dans les années 70 en France, à peine plus tôt en Europe. Comme on le verra dans la partie 3, les agences, principaux financeurs des politiques de l'eau en France, ont été instituées au départ pour financer des équipements (barrages, réseaux, stations de traitement) qui assurent un certain confort aux usagers de l'eau. La conquête de l'eau (Goubert 1986) est l'objectif le plus ancien des agences, celui qui a bénéficié du plus de recherches, du plus d'innovations et du plus de crédits. L'inflexion écologique des agences est tardive, le mot « eutrophisation » apparaît dans leurs programmes d'intervention dans les années 80, le mot « zones humides » dans les années 90 (Bouleau 2007). Certes, d'autres institutions ont mené des actions de restauration des milieux (notamment le monde de la pêche), mais dans la filière eau, l'ingénierie écologique a toujours eu moins de moyens humains et financiers que l'ingénierie classique. Ses retours d'expérience sont donc encore limités. Elle a moins de « recettes » à proposer. L'idée même de solutions « toutes faites » est assez contestable en écologie.

La troisième raison est que l'écologie a une dimension temporelle importante. On ne peut pas faire deux fois la même expérience dans les mêmes conditions. La restauration des milieux n'est jamais un retour en arrière. Si une perturbation a isolé un milieu d'un autre et qu'il s'est appauvri en espèces du fait de cette déconnexion, le rétablissement ultérieur des liens entre ces deux milieux ne va pas forcément rétablir les populations d'espèces disparues. Entre temps d'autres espèces sont apparues qui entrent en compétition avec les espèces désirées. Sur l'échelle des perturbations écologiques, il y a

des seuils irréversibles qui dépendent notamment de la durée d'impact de ces perturbations.

Enfin l'état du milieu n'est pas uniquement une responsabilité de filière. A côté des acteurs qui ont pour intention de restaurer les milieux, de multiples activités viennent modifier ces milieux sans le faire « exprès » mais de manière très effective (Mermet et al. 2005). Pour viser une performance en écologie, il faut non seulement développer des actions de restauration mais aussi remettre en cause des comportements, des ouvrages, des façons de faire et des politiques dans des champs aussi divers que le transport, l'énergie, le logement, l'éducation, la santé, ...

A la lumière de ces difficultés, la directive cadre apparaît comme un texte ambitieux qui donne aux particuliers le droit à des milieux en bon état écologique alors même que les politiques de l'eau en France ne savent pas bien comment atteindre ce résultat.

2.2.3. Structure article par article de la directive cadre

Préambule : L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel. Principes de précaution et d'action préventive, de la correction par priorité à la source, du pollueur-payeur.

article 1 : Objet

article 2 : Définitions

article 3 : Districts Hydrographiques : unités géographiques de gestion, sièges d'une « Autorité compétente » opérationnelle, qui coordonne un « programme de mesures » pour la mise en œuvre de la Directive.

article 4 : Objectifs environnementaux. Obligation de résultat, prévention immédiate, bon état écologique dans 15 ans. Suppression des toxiques. Désignation des milieux artificiels pour lesquels les objectifs sont moins stricts. Report de l'échéance possible (2 x 6 ans maxi). Objectifs moins ambitieux pour les masses d'eau fortement modifiées.

article 5 : Analyse préliminaire (état zéro) pour 2004. Conditions naturelles, Etat actuel des milieux aquatiques, Conditions économiques. Mise à jour : 13 ans, puis tous les 6 ans.

article 6 : Registre des zones protégées

article 7 : Eaux utilisées pour le captage d'eau potable. Recenser les captages (actuels et futurs) de plus de 10 m³/jour ou alimentant + de 50 personnes. Surveiller les captages de + de 100 m³ jour. Objectifs de qualité renforcés de manière à réduire le degré de traitement de purification nécessaire à la production d'eau potable.

article 8 : Surveillance de l'état des eaux de surface, des eaux souterraines et des zones protégées, réseau cohérent et complet, état qualitatif et quantitatif, écologique et chimique. Délai 6 ans.

article 9 : Récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. Principe pollueur payeur, tarification incitative pour gestion durable, par secteur : Industriel, Agricole, Domestique.

article 10 : Approche combinée (IPPC) pour les sources de pollution ponctuelles et diffuses (délai 12 ans).

article 11 : Programme de mesures défini par l'autorité compétente du district.

article 12 : Cours d'eau transfrontaliers.

article 13 : Plans de gestion. Délai pour le premier plan : 9 ans, puis mise à jour tous les 6 ans.

article 14 : Consultation du public et utilisateurs lors de l'élaboration du plan de gestion.

article 15 : Notification à la Commission.

article 16 : Détermination par l'Union de substances toxiques prioritaires à supprimer.

article 17 : Détermination par l'Union de mesures communes pour préserver les ressources souterraines.

2.3. D'une protection des usages à une protection du milieu

Le droit communautaire de l'eau s'est d'abord construit pour permettre une meilleure circulation des denrées alimentaires dans l'Union puis, par extension, une meilleure préservation des consommateurs et des usages. Mais il est difficile de s'arrêter à la protection des usages. Les différents compartiments aquatiques sont en interaction dans un cycle de l'eau. Si le droit communautaire se limite à certains usages ou compartiments cela peut créer des tensions entre les Etats membres lorsque les eaux d'un Etat soumises à la réglementation communautaire sont impactées par des activités (d'un autre Etat) qui sont hors du champ de la réglementation. Plusieurs auteurs ont ainsi observé que le droit communautaire de l'eau a ainsi régulièrement débordé d'un objectif à l'autre (Kallis and Nijkamp 2000; Aubin et Varone 2002; Barraqué 2004; Kaczmarek 2006). La première période (1975-1988) établit un droit de l'eau motivé par la protection du consommateur. La seconde période (1988-1995) généralise une police de l'eau fondée sur une approche combinée des rejets.

La directive cadre est le premier texte européen à évoquer l'eau du point de vue quantitatif. L'article 4 sur les objectifs environnementaux précise que les prélèvements en nappe ne doivent pas excéder la recharge. L'annexe III demande une analyse à long terme de l'offre et de la demande en eau. Or si le Traité de l'Union prévoit à l'article 175 que les sujets relatifs à l'environnement soient votés par le Parlement à la majorité absolue, il prévoit aussi que les sujets relatifs à la gestion des ressources en eau soient votés à l'unanimité. Pendant l'année 2000 un désaccord opposa d'un côté la Commission, le Portugal, la Finlande et la France qui souhaitaient voter la directive à la majorité et de l'autre l'Espagne qui souhaitait une procédure à l'unanimité. Finalement la Cour de justice donna raison à la Commission en argumentant que les aspects traitant de la quantité d'eau ne traitaient pas de la gestion de la ressource (Kaika et Page 2003). Néanmoins les limitations posées par la directive à la surexploitation des nappes peuvent contribuer à remettre en cause des modes de gestion de la ressource en eau.

La directive cadre est aussi la première directive sur l'eau qui aborde les milieux. La biodiversité avait été abordée par d'autres directives sans que le lien avec les politiques de l'eau soit explicite (directive

habitat, directive oiseaux). La directive cadre étend la portée de ces textes à la politique de l'eau.

La cohérence de l'ensemble de la directive cadre est économique. Il s'agit de faire payer les services liés à l'eau à leurs bénéficiaires, tout en considérant qu'en absence de service rentable, le milieu ne devrait pas être perturbé. Cela peut être modélisé par la recherche d'un équilibre entre offre et demande de services. Une gestion durable de l'eau consisterait à maintenir des services artificiels rendus par les masses d'eau fortement modifiées (MEFM) et préserver ou restaurer des services écologiques rendus par des masses d'eau en bon état écologique (BEE) grâce aux contributions des différentes catégories d'utilisateurs. Ceci exige une facturation incitative de ces services, qui couvre la totalité des coûts, maintenance et restauration. Cet équilibre est illustré par la figure ci-dessous.

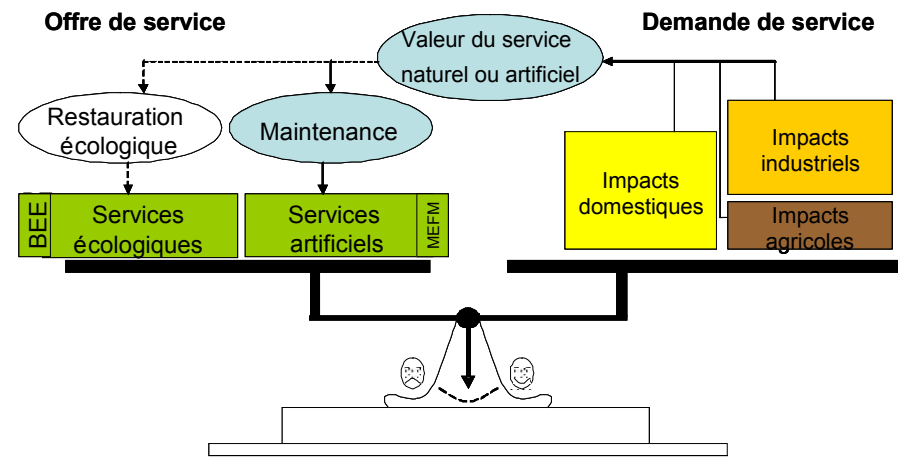


Schéma des équilibres économiques visés par la directive cadre. Une gestion durable de l'eau consisterait à maintenir des services artificiels rendus par les masses d'eau fortement modifiées (MEFM) et préserver ou restaurer des services écologiques rendus par des masses d'eau en bon état écologique (BEE) grâce aux contributions des différentes catégories d'utilisateurs.

La directive cadre est un texte complexe parce qu'elle s'appuie sur plusieurs outils de régulation : une ambition politique qui fixe des objectifs, des sanctions juridiques et des règles économiques de calcul des coûts et d'optimisation. D'un point de vue politique cette directive est une pièce maîtresse de la politique environnementale de l'Union. Il n'est donc pas très étonnant que son application soit délicate pour plus d'un pays dont la mise en cohérence du droit a suivi d'autres chemins, comme nous allons le voir à présent pour la France.

3. Protéger le poisson, l'eau puis les milieux : l'évolution des lois sur la qualité de l'eau en France

Gabrielle Bouleau et Sophie Richard

Les modes de pensée, les intérêts et les droits existants à un moment donné pour différents groupes sociaux permettent d'expliquer les débats préalables à l'adoption d'une loi. Dans le domaine de l'eau, on peut suivre des groupes sociaux d'une loi à l'autre et voir que leurs demandes, leurs discours et leurs atouts changent au cours du temps. C'est cette dynamique qui va être retracée ici.

La directive cadre européenne sur l'eau adoptée en 2000 a consacré un certain nombre d'options qui mettent en lumière des éléments du droit déjà acquis auparavant. On a donc un effet de perspective qui fait apparaître certains textes comme très importants et d'autres beaucoup plus anecdotiques étant donné leur destin. Mais ce destin n'a pas été noué au moment de l'adoption de chaque loi. C'est l'histoire qui a retenu certaines dispositions et en a abandonné d'autres. Il est possible que le futur change encore cet horizon et ce qui nous paraît essentiel

aujourd'hui pourra paraître très conjoncturel demain. A la lumière de la directive cadre, la loi sur l'eau de 1964 qui instaure la gestion par bassin, la loi pêche de 1984 qui oblige la préservation des habitats piscicoles et la loi sur l'eau de 1992 qui déclare l'eau patrimoine de la nation et soumet les usages à des autorisations semblent trois piliers très structurants de la gestion de l'eau en France.

Ces trois lois ne peuvent pas être abordées directement sans évoquer l'héritage du droit romain, du code civil, du code rural et des lois qui ont accompagné la révolution industrielle. Cet héritage a été rapidement présenté dans la partie précédente. Pour les trois lois que les auteurs ont choisi de présenter en détail, on s'attardera surtout à éclairer les innovations particulières qui ont été ensuite reprises au niveau européen, en tentant d'expliquer le jeu des différents acteurs. En éliminant tous les articles qui n'ont pas donné lieu à des décrets d'application, en supprimant ceux qui ont été abrogés par des lois ultérieures, on mettra ainsi en relief ce que l'on voit aujourd'hui de ces textes.

Il est beaucoup plus difficile d'adopter cette démarche pour des textes récents comme la nouvelle loi sur l'eau adoptée en décembre 2006. Ce texte long semble d'autant plus complexe que l'histoire n'a pas encore décanté ce qui est conjoncturel et ce qui sera repris par les acteurs pour être effectivement mis en place. Nous proposons donc de faire ici une lecture actuelle de la construction sociale des deux lois sur l'eau de 1964 et 1992 et de la loi pêche de 1984. Une lecture plus récente de la loi sur l'eau de 2006 est proposée, pour laquelle il est d'autant plus difficile d'analyser la fenêtre d'opportunité que plusieurs projets de loi se sont succédés depuis huit ans.

3.1. La construction du dispositif agences de l'eau (loi de 1964)

Il s'agit de la loi qui crée les agences de l'eau⁸ et le système des redevances. Elle intervient pendant les Trente Glorieuses dans une économie planifiée et un système politique centralisé. Elle affirme le principe de la gestion par bassin en créant six grands bassins français :

⁸ Agences financières de bassin à cette époque.

Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Adour-Garonne, Loire Bretagne et Seine-Normandie⁹.

Quels étaient donc les problèmes sociaux de l'époque et pourquoi la création des agences pouvait apparaître comme une solution ?

3.1.1. Les porteurs de problèmes

Les pêcheurs portent le problème de la pollution

Carole Barthélémy montre que l'on trouve dès le XIX^{ème} siècle des incriminations de pêcheurs relatifs à toutes sortes de dégradations du milieu (chemins de fer, canalisation des rivières, barrages et écluses, égouts, usines, braconnage et animaux nuisibles) (2003, p105). Elle distingue deux périodes de gestion de la pêche avant 1984 (ibid. p.98 à 139).

De 1849 à 1941, le poisson est considéré comme un bien public alimentaire et la gestion des rivières consiste à promouvoir un repeuplement rendu nécessaire par l'industrialisation. Cette gestion du poisson est associée à une promotion de la pêche en tant que loisir moral pour les ouvriers. Les premières sociétés de pêcheurs amateurs se constituent pour encadrer la pratique de la pêche. Ces sociétés proposent de lutter contre le braconnage que l'Etat ne parvient pas à réprimer. Elles s'érigent en sociétés d'intérêt collectif pour repeupler les rivières et garantir la morale familiale et sociale (Barthélémy 2003, p.98-119). Dans son ouvrage sur les loisirs, Alain Corbin souligne que les plaintes signalant la pollution sont le fait d'une pratique sportive de la pêche importée de Grande Bretagne, promue par des commerçants d'articles de pêche. Cette pratique s'accompagnant de revues spécialisées, celles-ci sont un support privilégié pour exprimer les revendications des pêcheurs. « En 1909, pour la première fois, le Fishing Club obtient la condamnation d'un industriel (...). C'est alors que le mot « pollution » commence à être couramment utilisé pour désigner ce méfait. Il tend dès lors à s'imposer aux dépens du vocabulaire toxicologique » (Corbin 1995). Carole Barthélémy insiste sur le caractère élitiste de la pêche sportive qui devient le porte-parole

⁹ La Loi Corse du 22 janvier 2002 a créé le Comité de bassin de Corse. Le territoire d'action de l'Agence est donc désormais composé de deux « districts hydrographiques » ayant chacun leur comité de bassin : le Comité de bassin Rhône-Méditerranée et le Comité de bassin de Corse

de toute la pêche en eaux douces auprès des pouvoirs publics alors que les pratiques populaires sont davantage urbaines et portent sur d'autres espèces que la truite (ibid. p119).

De 1941 à 1984 la pratique de la pêche s'institutionnalise. « Le CSP est né d'une proposition des pêcheurs à l'Etat pour renforcer les moyens de lutte contre le braconnage et les atteintes au milieu car les moyens de la Direction Générale des Eaux et Forêts étaient jugés largement insuffisants. (...) Le pêcheur, en France, a accepté, au départ, de payer pour être verbalisé » (Bach 1990). Les pêcheurs assument leur rôle de « militants reconnus de la qualité des cours d'eau ». Cette institutionnalisation s'accompagne d'une sacralisation de la truite, symbole à la fois d'une bonne gestion naturelle, d'une qualité gustative et d'une pratique élitiste : « un décalage existe entre les pratiques gestionnaires qui, jusqu'aux années 1980, vont essentiellement se concentrer sur le saumon et la truite aussi bien au niveau de la réglementation que des déversements pour le repeuplement, et les pratiques des pêcheurs amateurs qui concernent d'autres espèces piscicoles et prennent place sur d'autres cours d'eau. L'exclusivité gestionnaire s'est construite sur une sélection sociale à la fois de certaines espèces piscicoles, d'une technique de pêche associée, la pêche à la mouche, et de zones de pêche partiellement voire totalement rurales ». (ibid. p.134).

Les pêcheurs sont structurés en associations et fédérations depuis la loi de 1941 avec un comité central des fédérations au niveau national. Chaque année depuis 1941, les pêcheurs publient des « vœux » à l'adresse de l'administration pour que la pollution soit enrayée. Leur pouvoir vient notamment de leurs actions en justice en application du code de 1829 qui permet de condamner tout rejet nocif pour la vie piscicole. Leur force vient du nombre de pêcheurs acquittant la taxe piscicole (2 750 000 en 1963 (Barthélémy 2003, p.129)) mais pour maintenir cette assise sociale, les gestionnaires doivent veiller à ne pas uniquement privilégier les rivières à truites. Une fois que la pollution aura été mise à l'agenda politique, le combat des pêcheurs sera d'imposer que toutes les rivières soient dépolluées et de ne pas accepter que certaines rivières soient moins prioritaires que d'autres étant donné leur dégradation.

Les pêcheurs ont une conception morale de la pollution. Ils cherchent à rendre cette pollution condamnable, c'est-à-dire de la faire reconnaître comme un délit. A l'époque, un industriel qui pollue de manière accidentelle involontaire n'est pas condamnable. Les pêcheurs voudraient que ces accidents soient réprimandables pour obliger les industriels à être précautionneux. Ils vont rédiger plusieurs projets de loi dans ce sens et faire du lobbying auprès de leurs élus. Mais jusqu'en 1959, ces différents projets de loi ne dépasseront jamais le stade de projet, ils ne seront pas repris par les gouvernements.

Les ingénieurs portent le problème de la quantité

La création du corps du Génie Rural au début du XXème siècle répond notamment à la volonté gouvernementale de garantir au monde agricole de l'eau convoitée par ailleurs par l'industrie et les villes. « A compter de 1918, le ministère de l'Agriculture s'assure que les ressources sont captées conformément aux plans de partage des eaux établis par les ingénieurs du jeune corps du Génie Rural, chargés de dresser un inventaire des ressources disponibles dans chaque département, pour éviter que des dommages soient causés aux usagers situés en aval des points de captage et, notamment, aux usagers agricoles » (Pezon et Petitot 2004). La création du Fonds National pour le Développement des Adduction d'Eau en 1954 répond également à ce souci d'équiper le monde rural face à la concurrence des villes.

Les projections faites à la fin des années 50 par le Commissariat au Plan mettent en évidence des risques de limitations du développement par pénuries de ressources naturelles, notamment l'eau. (Colson et Cusset 2005). A partir des années 60, les filières concurrentes développent des stratégies d'appropriation de la ressource. Les industries se délocalisent pour avoir accès à de l'eau souterraine de bonne qualité. Le Ministère de l'Agriculture lance avec les lois Pisani des moyens pour garantir au monde rural les conditions d'un développement « moderne ». Le Ministère de la reconstruction réfléchit aux besoins en logement des enfants du baby boom et des rapatriés des colonies et envisage les projets de villes nouvelles qui sortiront dans les années 70. La réunion de ce ministère et celui des travaux publics dans le Ministère de l'Equipement marque l'importance que revêt l'urbanisme à cette époque.

Les conflits d'usages exprimés par les luttes entre ingénieurs de corps différents favorisent l'émergence d'un consensus autour du constat d'insuffisance de la ressource et de l'insuffisance des moyens financiers pour la mobiliser. Pour les ingénieurs et les secteurs utilisateurs de l'eau, le problème de la pollution n'est pas vu comme un problème moral, mais comme un problème technique. L'eau de mauvaise qualité ne permet pas de satisfaire autant d'usages que l'eau de bonne qualité. Le problème de la qualité est un problème d'insuffisance d'eau de bonne qualité.

Les élus et les industriels portent le besoin de financement

Elus et industriels sont réticents à investir pour la dépollution. Ils se plaignent du désengagement de l'Etat et se retrouvent pour n'accepter de nouveaux efforts de dépollution qu'à condition de trouver des moyens de financement qui ne leur coûtent pas cher.

Mais ces maîtres d'ouvrage sont jaloux de leurs prérogatives et ne veulent pas qu'on remette en cause leur pouvoir de décision dans le domaine de l'eau. Les élus du Sénat par exemple sont fortement opposés à ce qu'on domanialise les eaux ou bien que l'Etat puisse se substituer à des collectivités pour mettre en place des infrastructures.

3.1.2. Les porteurs de solutions

Les ingénieurs revenant des colonies portent la gestion par bassin

Jusqu'au XVII^{ème} siècle, la conviction que le cycle de l'eau était souterrain a prévalu auprès des scientifiques et philosophes. Les pluies et neiges ne faisaient que s'infiltrer superficiellement. La mise en évidence quantitative du cycle de l'eau est faite par Perrault et Mariotte au cours du XVII^{ème} siècle. (Guillaume 1983). La rationalité de la gestion de l'eau par bassin est alors promue par les cartographes Buache père et fils au XVIII^{ème} siècle avec la théorie des bassins fluviaux qui découpent la France en six bassins (Ozouf-Marignier 2001). Cette rationalité sera reprise par les premiers ingénieurs d'Etat pour la navigation et l'idéologie saint-simonienne qui voit dans la maîtrise des fleuves un levier du progrès de l'humanité (Haghe 1998).

L'idée des bassins hydrographiques est donc assez ancienne. Elle se heurte dans sa mise en pratique à l'existence des droits d'eau locaux et aux compétences et revendications politiques. Les frontières administratives ont parfois comme frontières les lignes de partage des eaux mais elles utilisent aussi parfois les fleuves comme limites (l'argumentation du découpage hydrographique dans la négociation des limites de départements a été étudiée par (Ozouf-Marignier 2001)).

Parmi les ingénieurs d'Etat, ceux qui avaient travaillé dans les colonies avaient souvent eu à assumer des responsabilités de grands projets hydrauliques dans lesquels prévalait la logique de bassin. « Au Commissariat au Plan, il y avait un certain nombre de gens qui venaient d'Afrique, qui y avaient fait toute leur carrière, qui savaient ce que sont des pays qui manquaient d'eau, donc sans idéologie mais avec des connaissances (...). Des gens qui revenaient de Tunisie, d'Algérie, du Maroc, des gens de bonne volonté qui savaient bien que l'eau doit être traitée par bassin versant. L'idée de bassin versant ne plaisait pas du tout aux administrations qui avaient leur chasse gardée. Le projet de loi initial, il n'avait pas ça¹⁰ ».

Mais les ingénieurs qui ont été affectés en Afrique sont marginalisés à leur retour. Ils sont jugés moins méritants à l'aune de leur classement de sortie qui ne leur a pas donné un poste en métropole et reviennent en nombre dans les années 60 sans perspective de postes qui valorisent leur expérience. Ils sont très demandeurs d'une institution nouvelle leur offrant une mission de pionniers : « Moi, j'ai eu le bonheur de participer à la création de ces organismes. C'était une période exaltante, extraordinaire. Avec une audace de pionniers nous disions à la commune X : vous aurez 30 % de subvention ! Et puis le comité n'en votait que 22,5 % et nous remuions ciel et terre pour trouver le reste, ...¹¹ ». Peu acceptés par les administrations traditionnelles, les ingénieurs des agences adopteront des modes de fonctionnement différents, favorisant beaucoup plus la concertation. Il se peut que ce mode de travail soit issu du fonctionnement du Commissariat au Plan, créant des commissions qui auditaient de multiples experts, pour se constituer au fil du temps une conviction commune, faire des rapports, des recommandations, suivre un projet puis disparaître.

10 Un chargé de mission au Secrétariat Permanent d'Etude des Problèmes de l'Eau

11 Un des premiers ingénieurs d'une agence financière de bassin..

Les économistes portent le modèle de l'écotaxe

La théorie d'Alan Kneese du pollueur-payeur et de la taxe incitative séduit les ingénieurs du Commissariat au Plan et notamment l'ingénieur Hubert Levy Lambert, un ingénieur des Mines qui l'a traduit (Garcier 2006). De son côté Kneese, qui sous-estime probablement le poids des institutions préexistantes, trouvera l'expérience française « révolutionnaire » (Majone 1989).

3.1.3. La fenêtre d'opportunité

Les pollutions dénoncées par les pêcheurs depuis un siècle dans les rivières menacent à la fin des années 50 les ressources en eau potable. La croissance démographique induit des projets d'urbanisme qui cherchent de l'eau de qualité pour des opérations d'ampleur (villes nouvelles). Les tensions sur la ressource en eau sont une préoccupation forte en France et à l'étranger. Quelques exemples cités dans les débats parlementaires du projet de loi en 1963 montrent que les préoccupations en matière d'eau augmentent.

Eau potable d'Arles

1944	Les bombardements détruisent l'usine d'eau potable. La ville décide de s'approvisionner à partir du Rhône (filtration, ozonisation).
Août 1948	Constatation d'odeurs et de saveur de phénol dans cette eau en période d'étiage.
1951-1962	Multiples enquêtes incriminant à chaque fois l'usine Prottil à Pont-de-Claix en Isère (rejets de dichlorophénol).
1963	La commune d'Arles envisage de cesser ses pompages dans le Rhône.

Etat des ressources en eau et de la pollution

1963	Estimation de l'augmentation de la consommation de la région parisienne de 3 % par an. Estimation des dépenses publiques d'assainissement urbain à faire en France à 19 milliards de francs plus 2 milliards pour l'épuration.
1960	Rapport sur la surexploitation des nappes du Nord (densité forte de population et d'industrie. Les besoins annuels en eau sont évalués à 263 h m ³ pour la population, 1 à 2 km ³ pour l'industrie, 3.1 km ³ pour l'agriculture, 0.114 km ³ pour la navigation hors éclusage).

Projet de rejet industriel en Méditerranée

1963	Les usines Péchiney de Gardanne, La Barasse et Aygalades envisagent de rejeter au large de Cassis 2 500 à 5 000 tonnes de boues de résidus de minerai d'aluminium (rouges) par jour à 350 m de profondeur en mer. Les journaux titrent : « la Grande Bleue menacée de devenir la mer Rouge ».
------	---

Le contexte de l'époque rend le problème de la pollution de plus en plus perceptible mais on ne voit pas bien pourquoi cela doit déboucher sur une loi si on n'évoque pas le contexte particulier de l'année 1959 au cours de laquelle va être mise sur pied une commission spécialisée du Commissariat au Plan pour gérer le problème de l'eau.

En 1958, la situation politique de la France est assez chaotique. Le Général de Gaulle obtient les pleins pouvoirs pour réunir une assemblée constituante et forger une Vème République. Pendant quelques mois de 1958 à janvier 1959, les décisions vont être prises par voie d'ordonnance. Il en est ainsi de l'ordonnance de janvier 1959 qui fait de la pollution un délit. Du jour au lendemain de l'adoption de cette loi, le constat de mortalité de poisson devient une preuve suffisante pour traîner un industriel devant les tribunaux. Il est probable

que les industriels concernés saisissent aussitôt le gouvernement sur les conséquences économiques de cette nouvelle ordonnance et exigent une loi débattue devant les deux assemblées pour réviser cette nouvelle réglementation. Dès février 1959, le Premier Ministre charge en effet le Commissaire Général au Plan du problème de l'eau. Pendant cinq ans, la commission de l'eau va se réunir pour élaborer le projet de loi qui sera débattu un peu à l'Assemblée mais surtout au Sénat. Cette loi permet d'atténuer les conséquences économiques de la pénalisation de la pollution puisqu'elle met en place un moyen de financement de la dépollution.

Le compromis entre tous ces porteurs d'enjeux sera discuté au Sénat. Les propositions des économistes rencontreront les réticences des élus et des industriels. Le principe de la redevance n'est accepté qu'à condition qu'elle serve aux investissements. Les élus insistent pour ne pas fixer de taux trop élevé au départ pour ne pas risquer un excédent qui serait utilisé à autre chose « On a fait exprès de lier les redevances au montant des programmes pour que la politique soit acceptée.¹² » Les promoteurs de la gestion par bassin emmènent élus et experts à l'étranger pour voir fonctionner les systèmes proches des agences (Ruhrverband et Emschergenossenschaft en Allemagne) mais les sénateurs refusent de céder leur prérogatives de maîtres d'ouvrage aux agences.

Ainsi sont créées des institutions qui dès l'origine reposent sur des ambiguïtés, une redevance entre efficacité économique et épargne collective, un comité de bassin décideur mais obligé de passer par la décision des maîtres d'ouvrage peu motivés.

On perçoit ces préoccupations dans les débats de l'Assemblée Nationale. Mais les modalités d'intervention publique vont être davantage discutées au Sénat.

12 Un chargé de mission au Commissariat au Plan.

Encadré 3. 1^{ère} Séance à l'Assemblée Nationale du 16 octobre 1963

M. Marc Jacquet, Ministre des travaux publics et des transports.

« Mesdames, Messieurs, le projet de loi que le Gouvernement vous propose aujourd'hui d'adopter concerne le problème de l'eau. Ce problème préoccupe les gouvernements de presque toutes les parties du monde, ainsi que les instances internationales les plus élevées. La raison de cet intérêt est que le développement général d'un pays exige des quantités d'eau de plus en plus élevées (...). La progression est également rapide et avoisine, en France, le doublement tous les quinze ans. Elle ne va pas sans soulever de graves difficultés. (...) En conséquence, la politique en matière de lutte contre la pollution nous paraît devoir s'inspirer des lignes directrices suivantes : (La programmation d'installations de dépollution pour les villes et les industries) (Les objectifs de qualité à atteindre en fonction des rivières) Enfin, comme il est malheureusement impossible d'interdire brutalement tout déversement nocif sans freiner considérablement le développement industriel en cours, il faut impérativement soumettre à redevance les déversements d'eaux usées **afin que soit couvert par chaque pollueur le préjudice qu'il cause à l'économie générale.** J'en viens maintenant au deuxième point les ressources (...) Il s'agit de faire en sorte que toutes les activités du pays aient un approvisionnement en eau suffisant et il faut pour cela corriger les imperfections de la nature (stockage d'eau, réalisation de barrages, redevance sur les usagers, combattre le gaspillage). On a considéré jusqu'à présent que seul le critère de navigabilité présentait un intérêt suffisant pour le classement d'un cours d'eau dans le domaine public. Le développement des besoins de toute nature rend nécessaire l'élargissement de cette notion du domaine public. »

M. Jean-Louis Gasparini.

« Ce projet de loi que vous nous soumettez, nous le voterons, quelles que soient les dépenses à consentir, parce qu'il s'agit de la santé publique et parce que, aussi, une seule économie doit être faite, celle de la vie humaine ».

Le premier débat porte sur la domanialité des eaux. Le projet de loi prévoit des cours d'eau mixtes dont le lit appartiendrait aux riverains mais l'usage de l'eau à l'Etat. S'il paraît intéressant que l'Etat puisse décider de l'allocation des ressources dans l'intérêt général, les indemnités d'expropriation des ayants droit (au titre du Code Civil) seront réhabilités.

Le deuxième débat concerne le classement des cours d'eau en quatre catégories de qualité. Le projet de loi prévoit le classement par décret. Les parlementaires s'inquiètent des pressions économiques qui vont porter sur le classement et craignent qu'il entérine une situation de pollution plutôt qu'il n'améliore les objectifs de dépollution.

Le troisième débat porte sur les nouveaux établissements publics (agences et établissements publics locaux), leurs moyens financiers et la représentativité des différents acteurs dans leurs conseils d'administration. Plusieurs voix s'élèvent pour qu'il n'y ait qu'un fonds national de l'eau sans spécificité locale. D'autres insistent pour que ces établissements soient le lieu d'expression d'usagers tels que les pêcheurs et les associations touristiques.

Il est à noter que les aspects financiers ne sont évoqués que tardivement ainsi que le découpage par bassin.

3.1.4. La loi adoptée crée les agences mais leur donne peu d'autonomie

Telle qu'elle a été adoptée, la loi répond à la plupart des questions exposées plus haut. Cependant les contraintes budgétaires rendront inefficaces des articles qui seront abrogés avant d'avoir été appliqués.

Santé publique

La loi impose les périmètres de protection pour l'eau potable. Si tous ne sont pas encore établis en 2007, c'est toujours sur la base de cette loi modifiant le Code de la santé que se fait l'établissement des servitudes éventuelles lors de la définition d'un périmètre.

La loi prévoit également un décret obligeant le raccordement des effluents privés domestiques dont le traitement est insatisfaisant au réseau collectif à des fins de salubrité publique.

Lutte contre la pollution

La loi (art. 2) interdit tout rejet polluant en mer n'ayant pas démontré son innocuité.

Pour les cours d'eau, aucune interdiction n'est fixée. Un inventaire de la qualité est prévu par décret en Conseil d'Etat. Les objectifs de qualité, le suivi, les autorisations de rejets et la mise en conformité des installations existantes sont à définir par le décret. Ils seront traduits dans chaque département par des cartes d'objectifs réalistes de qualité (ordonnés par les circulaires des 29/07/1971 et 17/03/1978) c'est à dire accessibles dans un délai de quinze ans.

Domanialité de l'eau

Le débat va se poursuivre pendant longtemps de savoir si les eaux doivent être domanialisées ou non, les motifs de l'hésitation étant d'une part, la nécessité de défendre un patrimoine commun, et de l'autre, l'impossibilité de l'acquérir financièrement.

La loi de 1964 répond au plus pressé : pour les besoins d'aménagement de barrages écrêteurs de crues, réserves d'eau d'irrigation et réserve pour l'eau potable elle prévoit le financement par les collectivités territoriales. Il est prévu par l'article 11 que les collectivités territoriales sont compétentes dans l'aménagement des eaux et peuvent à ce titre percevoir une redevance auprès des usagers. De tels aménagements, quels que soient leurs maîtres d'ouvrages sont soumis à enquête d'utilité publique et l'Etat devient propriétaire du débit restant lorsqu'on a assuré le débit réservé. Ainsi l'Etat s'approprie une part de toute eau stockée.

Quant à la pollution, le Code du domaine public fluvial est modifié pour permettre l'expropriation d'un cours d'eau pour motif de pollution et son classement dans le domaine public et la définition de cours d'eau mixte. Mais cela restera une possibilité non mise en œuvre.

Par comparaison, la loi de 1985 en Espagne¹³ déclare d'autorité que « les eaux continentales superficielles, ainsi que les eaux souterraines renouvelables, faisant partie du cycle hydrologique, constituent une seule ressource, subordonnée à l'intérêt général, appartenant au domaine public de l'Etat, comme domaine public hydraulique ».

13 La constitution espagnole date de 1978

Etablissements publics de bassin

La loi prévoit en même temps la création de deux types d'établissements publics.

D'une part, des établissements publics de bassin ou de fraction de bassin soumis à l'approbation des élus locaux sous tutelle de l'Etat levant également des redevances fixées par le préfet. Ces établissements seront créés au cas par cas souvent pour assurer la maîtrise d'ouvrage de barrages.

D'autre part, les Agences financières de bassin qui sont responsables et autonomes et qui ont la possibilité de percevoir des redevances fixées par le comité de bassin et de subventionner des travaux et des études. Le principe de ces redevances est l'écotaxe (Cf. § 1.2.3) Cependant leur montant, défini par le décret du 14 septembre 1966, est fixé pour couvrir les dépenses prévues par chaque agence.

La création des Agences de bassin est la grande innovation de la « première loi sur l'eau ». Basée sur une réalité physique (le bassin) et légitimée par un pouvoir réglementaire (le comité de bassin), l'Agence bouscule les limites administratives institutionnelles en faisant travailler ensemble des régions voisines et des usagers aux préoccupations différentes.

Les évaluations et les critiques des Agences chercheront à améliorer leurs modalités de fonctionnement mais ne remettront pas en cause ce « système français » promu par nos instances (Ministères, Office International de l'Eau) et repris par l'Union européenne dans la directive cadre.

Notons que la géographie a facilité la mise en place des Agences. La France est en effet un pays d'amont¹⁴ donc elle maîtrise le débit et la qualité de tous les cours d'eau qui coulent sur son territoire. Excepté pour le Rhône et le Rhin, les fleuves qui coulent sur son territoire y prennent aussi leur source. Elle est donc dans une position de grande autonomie pour gérer ses ressources. La géographie du pays rend de plus la notion de bassin versant assez naturelle (ce qui n'est pas le

¹⁴ Les sources de la Garonne sont en Espagne mais ne concernent qu'un linéaire restreint. Il n'y a que l'amont du Rhône qui soit situé de manière importante hors de nos frontières (Suisse) et le lac Léman contribue en partie à atténuer les effets de la gestion amont sur l'aval.

cas ni aux Pays-Bas où les deltas s'entremêlent ni dans les pays de frange côtière où une multitude de ravins se jettent dans la mer). Dans de nombreux pays, la logique hydrographique rencontre l'opposition vive des régions.

En France, les oppositions aux agences viennent davantage des intercommunalités et des départements qui souhaitent conserver le privilège de la maîtrise d'ouvrage. Les agences seront donc des institutions riches mais qui ne peuvent rien faire sans les élus et les industriels.

3.1.5. Structure article par article de la loi sur l'eau de 1964

Les références CE entre parenthèses renvoient au Code de l'environnement, les références CS concernent le Code de la Santé.

Titre 1 Lutte contre la pollution des eaux

Article 1	<u>Lutte contre la pollution</u> , concilier différentes exigences	(L 211-1 CE)
Article 2	Protection faune et flore contre déversement	(L211-4 CE)
Article 3	Inventaire du degré de pollution	(abrogé)
Articles 4-6	Décrets réglementant rejet, contrôle, mesures d'urgence	(abrogés).
Articles 7-8	<u>Périmètres de protection de captage AEP</u> , après DUP, immédiat, rapproché, évent. éloigné.	(CS)
Article 10	Police des eaux : Qui ?	(abrogé)
Article 11	Compétence des collectivités territoriales si utilité publique	(abrogé)
Article 12	Possibilité de redevance pour aménagement	(abrogé)
Article 13	<u>Comité de Bassin</u> consulté pour aménagements et différends Distinct du conseil d'administration de l'Agence	(L213- 2 CE)

Article 14	Agences de Bassin	(L213-5 à 9 CE) (abrogé à partir du 01.01.08)
Article 16	Etablissement Publics Administratifs pour la gestion des eaux	
Article 17	pouvant percevoir redevance	(L213-10 à 12 CE)
Article 18	<u>Raccordement des effluents privés</u> si assainissement insatisfaisant pour le cours d'eau exutoire	(CS)

Titre 2 Régime et Répartition des eaux

Chapitre 1 Cours d'eau

Article 26	Débit réservé / débit affecté	(abrogé)
Article 27-34	<u>Deux régimes</u> : domaniaux et non domaniaux	(Code du domaine public de l'Etat)
Article 35	Cours d'eau mixte (pas de décret d'application)	(abrogé)

Chapitre 2 Eaux souterraines

Article 40	Prélèvement non domestique d'eau souterraine porté à connaissance	(abrogé)
Article 45	servitude de passage pour l'AEP et l'assainissement, DUP	
article 46-47	Zones spéciales d'aménagement des eaux. <u>Plan de répartition</u> DUP, Prélèvement soumis à autorisation dans ces zones	(abrogé)

3.2. La loi pêche de 1984

La loi pêche de 1984 est votée 8 ans après la loi sur la protection de la nature de 1976. Elle sanctionne le fait que les études d'impact ne suffisent pas à réduire la pollution et accorde plus de droits aux protecteurs de l'habitat piscicole, pour les débits à l'aval des ouvrages, pour les travaux en rivières et en cas de mortalité piscicole. Qui sont ces protecteurs de l'habitat piscicole ? Il serait faux de penser que ce sont les pêcheurs dans leur ensemble qui portent ces revendications. Contrairement à son nom, il s'agit bien plus d'une loi hydrobiologique que d'une loi pêche.

3.2.1. Les porteurs de problèmes

Les classes moyennes porteuses du problème environnemental

Les années 70, suite aux événements de 68, marquent la montée d'un mouvement social diffusé au sein de multiples structures associatives ou syndicales qui contestent les modes de vie de la société des Trente Glorieuses (consommateurs, défenseurs du « retour à la nature », tiers-mondistes, anti-nucléaires...). Ce mouvement est porté par la montée des classes moyennes qui aspirent à des loisirs et un cadre de vie meilleur. Les années 1970/1980 se caractérisent par l'essor des associations dans la société française, notamment dans le domaine du cadre et de la qualité de la vie et de la protection de la nature. La plupart ont en commun de questionner, ce que les économistes appellent, les externalités négatives du développement économique, essentiellement au niveau local. Ce questionnement renvoie à de « nouvelles » peurs (pollutions, accidents industriels...), que symbolise le rapport « Meadows », « Halte à la croissance » publié en 1968 par des penseurs réunis à Rome (appelé le club de Rome).

EDF stigmatise la dépendance énergétique

Les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 accroissent le coût de l'énergie. Le problème de la dépendance énergétique de la France est alors évoqué par plusieurs acteurs. EDF propose une relance du programme nucléaire pour assurer l'autonomie énergétique du pays. Des projets d'équipement nucléaire du Rhône et de la Loire sont élaborés. La CNR va relancer concomitamment des projets de

barrages en amont de Lyon qui permettent de compléter la production nucléaire par une énergie d'appoint modulable.

Des oppositions vives vont avoir lieu sur le Rhône et sur la Loire sur les sites investis par les classes moyennes comme lieu de loisir et revendiqués par les mouvements écologistes.

3.2.2. Les porteurs de solutions

La pensée systémique prône les études d'impact

L'écologie rencontre le mouvement de contestation dans les années 70 et propose ses concepts pour appréhender l'environnement. La représentation de la nature en entité complexe formée d'éléments interdépendants va permettre d'exprimer les revendications en matière d'environnement. Les écologistes vont s'appuyer sur les connaissances en écologie pour proposer un autre mode de développement respectant les contraintes biologiques.

Les écologistes s'opposent violemment au programme nucléaire en remettant en cause les hypothèses de croissance de la demande. Les associations se mobilisent sur chaque site pour empêcher études et travaux.

Le pouvoir de ces revendications explique la création en 1971 du Ministère de l'Environnement, puis du Conservatoire du Littoral (1975) puis la création de réserves (1976) et d'arrêtés de biotopes (1977).

La notion d'impact est issue de la pensée systémique. Elle suppose un système dont on peut modéliser le comportement et prévoir son état suite à une perturbation. Sa quantification a priori dans des études d'impact va permettre de satisfaire les aménageurs et les écologistes. Les premiers y voient une manière de gérer l'environnement en quantifiant les compensations nécessaires. Les seconds y trouvent l'opportunité de participer à cette évaluation, de développer un savoir-faire sur un marché encouragé par la loi, leur permettant d'établir des bases de données exploitables pour la recherche. La loi de 1976 est le résultat de ce compromis mais en mettant l'accent sur l'évaluation a priori, elle ne permettra pas d'enrayer les phénomènes de pollution. Ainsi sur l'opposition initiale entre modèle de développement, les

deux partis vont se retrouver dans la possibilité d'un développement économique dont on maîtrise les effets négatifs par le jeu d'un contre pouvoir écologique.

Les hydrobiologistes prônent le débit réservé

En 1984, la France compte 5 millions de pêcheurs amateurs soit 10 % de sa population (environ 2 millions acquittent la taxe piscicole, les autres pêchent sur des parcours privés), mais derrière ce chiffre il faut voir un certain déclin des adhésions aux structures de gestion. Carole Barthélémy attribue ce déclin à une remise en question du type de gestion, l'absence de recrutement dans les classes sociales montantes, une modification des goûts qui se porte davantage sur le poisson de mer, le décalage entre une pratique « nature-ressource » qui souhaite le repeuplement et une gestion « nature-système » qui le condamne.

Ce n'est donc pas tant le nombre des pêcheurs qui permet l'adoption de la loi pêche que l'activisme des gestionnaires. De 1981 à 1983, le ministre de l'environnement est Michel Crépeau. Parmi ses conseillers techniques, il a Guy Tuffery qui rédige le projet de loi. Guy Tuffery a été chercheur au Cemagref à la division de la qualité des eaux. Il a collaboré aux travaux sur l'indice biotique. Il porte une vision systémique du milieu aquatique. Il est convaincu que la loi sur les études d'impact est insuffisante. Il promeut une protection de l'habitat piscicole et des conditions de débit favorables aux cycles biologiques des poissons.

3.2.3. La fenêtre d'opportunité

En 1981, la Gauche arrive au pouvoir et prend une série de décisions en faveur des associations et des loisirs. Le monde de la pêche n'est pas un électorat acquis à la nouvelle majorité. C'est un public que le nouveau gouvernement va tenter de séduire par une loi qui leur accorde le droit de pêche sur des terrains privés quand le riverain a bénéficié de subvention pour entretenir ou restaurer la rivière. Il s'agit d'une revendication ancienne des pêcheurs qui se plaignent que les opérations de restauration menées par les fédérations de pêche profitent à des riverains qui augmentent leurs baux. Cependant les décrets d'application de ce texte tarderont à venir.

3.2.4. La transaction

La loi de 1984 est un renforcement du mouvement en faveur d'une meilleure prise en compte des écosystèmes. Mais elle n'est pas portée par les pêcheurs de loisir. C'est une loi « pêche » qui est en fait une loi « milieu aquatique ». Elle limite les tailles de poisson autorisées pour la pêche et distingue pour la première fois les pêcheurs amateurs et les pêcheurs professionnels. Il s'agit d'éviter des pratiques qui induisent des distorsions de concurrence. Ce faisant, cette distinction consacre la pêche comme un loisir et affaiblit la conception alimentaire et lucrative du poisson de rivière.

3.2.5. Débats

Droit de pêche du riverain

Le riverain ne peut exercer son droit de pêche que s'il s'acquitte de la taxe piscicole et adhère à une AAPP. Cependant, l'appel à fond public ou le transfert des responsabilités à une AAPP pour l'entretien des berges l'oblige à partager ou à perdre son droit de pêche. On crie au collectivisme...

Définition des pêcheurs professionnels

La loi prévoit que ne seront plus habilités à vendre le produit de leur pêche que les pêcheurs professionnels. Comment définit-on le professionnel ? Peut-il exercer à temps partiel ? 400 familles dans l'Adour vivent alors grâce à un complément de ressources via la pêche. Les anciens inscrits maritimes gardent-ils leurs droits ? Beaucoup de points seront tranchés par décret en Conseil d'Etat.

Les eaux closes et les eaux libres

Le texte propose pour délimiter le champ d'application de la loi de retenir la notion de communication des eaux même de façon non permanente et abandonne la notion plus restrictive de communication du poisson. De ce fait, l'empoissonnement et l'exercice du droit de pêche dans les retenues deviennent réglementés. Alors qu'auparavant un dispositif de grille garantissant le cloisonnement du poisson permettait toute sorte de pisciculture ou parcours de pêche avec empoissonnement

non contrôlé. Les pêcheurs des Dombes s'inquiètent. Une disposition précisera que « les opérations de vidange de plans d'eau destinées exclusivement à la capture du poisson ne constituent pas une mise en communication ».

Encadré 4. 1^{ère} Séance à l'Assemblée Nationale du 13 Décembre 1983

M. Raymond Forni,

« Nous devons nous poser cette question « les étangs seront-ils nationalisés ? »

M. Roland Mazoin,

« Comme la montagne, les fleuves ont leurs servitudes. En conséquence, il est justifié que les personnes subissant ces servitudes puissent bénéficier de manière privilégiée de l'exploitation des richesses piscicoles. Les textes réglementaires devront définir les critères à retenir (...).

Les pêcheurs doivent pouvoir être reconnus comme professionnels même si la pêche ne constitue pour eux qu'une source de revenus « complémentaires » (...). »

M. Jean-Pierre Gabarrou,

Il s'agit de substituer à un droit ancien de l'exercice d'un loisir - la pêche - un droit de protection et de gestion d'un écosystème aquatique, gestion dont la pêche est un des éléments (...).

Actuellement la réglementation protège bien le poisson. Le texte va plus loin puisqu'il crée l'obligation de préservation de l'habitat.

M. Jean-Pierre Destrade,

Il est en effet incontestable que le mode de pêche traditionnel, pratiqué notamment par les pêcheurs de civelles - on dit piballes dans le Sud-Ouest - et la commercialisation du produit de cette pêche ont contribué au maintien dans nos villages de plusieurs centaines de familles, toutes composées d'agriculteurs et de bas-salariés (...).

Le texte proposé pour l'article 435 du code rural prévoit que des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions dans lesquelles sont fixées :

« les dimensions au-dessous desquelles les poissons de certaines espèces ne peuvent être pêchées et doivent être rejetées à l'eau. Ces dimensions ne peuvent être inférieures à celles correspondant à l'âge de la reproduction »

Cette dernière proposition doit être supprimée car son maintien reviendrait à interdire celle de la civelle dont la dimension lorsqu'elle est pêchée - quelques centimètres - est très inférieure à celle qu'elle atteint, devenue anguille, à l'âge de la première reproduction. »

M. Jean Foyer,

« On peut se demander (...) si obliger des personnes à s'associer est bien conforme à ce principe constitutionnel. En effet, si la liberté d'association est celle de s'associer, elle implique aussi la liberté de refuser de s'associer (...).

Je pense aux dispositions du texte proposé pour l'article 424 du code rural, pour le cas où les travaux d'entretien ont été exécutés par le propriétaire riverain grâce à une aide publique. Il en découle que l'acceptation de cette aide aura pour conséquence de transférer le droit de pêche à une association (...). L'application de cette doctrine risquerait de nous entraîner fort loin aujourd'hui, car l'Etat accorde désormais son aide à toutes sortes d'opérations.

Par exemple, l'Etat et les collectivités publiques accordent des aides pour la construction de maisons neuves ou pour l'amélioration de l'habitat ancien. Va-t-on pour autant, dans le sillage de cet article 424 dire que, à partir du moment où vous aurez obtenu une prime pour améliorer votre ancienne maison, les membres d'une association de locataires déterminée auront le droit de venir laver leur vaisselle dans votre évier ou prendre une douche dans votre salle d'eau ? »

Mme Huguette Bouchardeau, Secrétaire d'Etat à l'environnement,

« Qu'on ne vienne pas me dire - je regrette à cet égard que M. Foyer ne soit pas présent pour m'écouter - que tout bénéficiaire d'une prime à l'aide au logement devrait, si l'on appliquait le même principe, accueillir dans sa salle de bain les fonctionnaires de l'Etat. Il y a tout de même une grande différence entre le logement, propriété privée, et dont la loi punit d'ailleurs les violations, et l'eau, laquelle est un milieu qui communique avec les autres. C'est cet aspect très particulier de l'eau qui fait que nous devons rester vigilants. »

3.2.6. La loi adoptée protège l'habitat piscicole

La loi telle qu'elle a finalement été adoptée est une grande avancée en matière écologique. Elle crée l'obligation de protéger l'habitat du poisson, c'est à dire que sa destruction devient un délit. Elle soumet à autorisation les vidanges et les curages. Elle réglemente toutes les introductions polluantes ou d'espèces non indigènes et se donne les moyens d'assurer la police de la pêche. Elle impose un débit minimal pour la vie aquatique sans indemnité pour l'exploitant d'ouvrage et la franchissabilité des ouvrages dans les zones de poissons migrateurs.

La constatation des infractions à la loi pêche est beaucoup plus aisée que la constatation du délit de pollution, qu'instaurera la loi sur l'eau de 1992, car la pollution peut être très ponctuelle alors que ses effets sur le poisson sont hélas plus durables (mort de poisson, colmatage des habitats). Ainsi un agent assermenté pourra-t-il dresser un procès verbal au titre de la loi pêche même si le rejet causant la pollution a cessé. Même après adoption de la loi sur l'eau de 1992, plus de 80 % des PV de pollution sont dressés en application de la loi pêche.

3.2.7. Structure article par article de la loi pêche

Plusieurs réformes de la codification ont eu lieu après la loi. La loi fait référence à des articles du Code rural qui ont changé de numéro puis qui ont été repris dans le Code de l'environnement. Nous avons pris le parti dans le tableau ci-après de mentionner la référence initiale et, entre parenthèses, les deux dernières références correspondant à l'ancien Code rural (CR) et au nouveau Code de l'environnement (CE) qui suit la même numérotation mais en commençant par 4 au lieu de 2 : L430-1 au lieu de L230-1 par exemple.

Chapitre 1^{er} (Code rural) champ d'application (les eaux libres)

article 401	Intérêt général, préservation milieux aquatiques et protection patrimoine piscicole	(CR L230-1 / CE L430-1)
article 402-406	Exclusion des eaux closes de la présente loi. Pêcheurs amateurs et professionnels soumis aux mêmes règles de police.	(CR L231-2-5 / CE L435-1 à 9)

Chapitre II (Code rural) Préservation milieu aquatique et patrimoine piscicole

article 407	Renforcement des <u>peines encourues</u> pour pollution	(CR L232-2 / CE L432-2)
article 408	<u>Travaux</u> menaçant l'habitat soumis à autorisation	(CR L232-3 / CE L432-3)
article 409	Juge fixe mesures antipollution, délai et astreintes	(CR L232-4 / CE L432-4)
article 410	<u>Débit minimal pour vie aquatique</u> à l'aval de tous les ouvrages > Q/10 ou si (Q>80m ³ /s) au moins Q/20 décret CE ouvrages existants : Q/40 ou Q/80 dans les 3 ans sans indemnité sauf Rhin et Rhône	(CR L232-5)
article 411	<u>Passes à poissons</u> sur cours d'eau d'une liste, ouvrages existants en conformité dans les 5 ans sans indemnité, décret en CE	(CR L232-6)
article 412	Renforcement des <u>peines</u> encourues pour assecs et obstacles	
article 413	Interdiction d' <u>introduction</u> et de transport d'espèces exogènes, pas d'alevinage 2 ^{ème} catégorie en rivière classée 1 ^{ère} catégorie alevinage par pisciculture agréée uniquement (décret en CE)	

Chapitre III (Code rural) Organisation des pêcheurs

article 415	Renforcement mission des AAPP, regroupement en <u>fédération départementale</u> établissements publics participant à l'élaboration du <u>schéma départemental à vocation piscicole</u> surveillance, exploitation, protection, gestion	(CR L233)
article 416	Idem pour AA Pêcheurs professionnels	
article 417	Commission aquatique dans chaque bassin	
article 418	Le produit de la taxe va au CSP reprise loi 1941	(CR L234)

Chapitre IV (Code rural) Droit de pêche, gestion piscicole

article 419	Sur le domaine public, pêche au profit de l'Etat, sauf droit fondé en titre. Conditions d'adjudication	décret en CE
article 420-421	<u>Peines</u> encourues pour <u>entente</u> entre pêcheurs.	
article 422	Rappel droit riverains	(CR L235-4)
article 423-425	Tout propriétaire est tenu de protéger le patrimoine piscicole, d'entretenir le lit pour le maintien de la vie aquatique. Comment obtenir gratuitement du droit de pêche pour les AAPP Obligation transférable à l'AAPP Droit de pêche gratuit pour AAPP pour 20 ans si subvention publique pour aménagement ou plan simple de gestion	(CR L235-5)
article 427-428	Exercice du droit de pêche implique <u>droit de passage</u> respect propriété, réparation dommage	(CR L235-6)
article 429	AAPP droit de pêche en domaine public sur la rive ou en marchant dans l'eau (sauf interdiction en 2 ^{ème} catégorie). Sur la rive seulement pour le saumon.	
article 430	Droit des inscrits maritimes	
article 431	Chemin libre pour les pêcheurs sur cours d'eau domaniaux 3,25 m	

Chapitre V (Code rural) Police de la pêche

article 432	Autorisation des piscicultures	
articles 433-434	Autorisation de vidanges de plan d'eau	
articles 435-437	Règles et restriction du droit de pêche	

articles 438-444	Pêches interdites (électrique, drogues, ...) et ventes interdites de poissons	
articles 445-447	Police de la pêche : qui ?	(CR L237-1)
articles 448-456	Procédure en cas d'infraction	(CR L237-15/17)
articles 457-465	Peines encourues	(CR L237-19/20)

3.3. La loi sur l'eau de 1992

Des accidents de pollution ont eu des impacts qui ont dépassé les frontières (Tchernobyl, Sandoz). Au niveau européen, la direction générale de l'environnement qui relaie les revendications des écologistes a déposé et obtenu le vote de deux directives sur l'eau. La directive communautaire du 21 mai 1991 sur les eaux résiduaires impose les échéances pour la réalisation d'ouvrage de collecte et de traitement des eaux usées domestiques (2000, 2005). Celle sur les nitrates est publiée le 12 décembre 1991 quelques jours après les débats parlementaires de la loi sur l'eau en France. Ces directives imposent un effort considérable en matière d'équipement sans qu'il soit certain que cela suffise. La loi sur l'eau de 1992 traduit une volonté de mieux maîtriser la pollution au profit des usages de loisir.

3.3.1. Le problème de l'eau s'europeanise

Les sportifs promoteurs d'eau vive

En 1991, la France compte 500 000 licenciés et 6 millions de pratiquants de sports de loisir dans des sites aquatiques. Les personnes prêtes à se mobiliser pour l'eau ne sont plus seulement les pêcheurs.

Les agences de l'eau promues « administrations modernes »

Soutenues par le Premier Ministre Michel Rocard qui considère les agences comme des administrations modernes et efficaces, modèle pour les réflexions sur la réforme de l'Etat, les agences revendiquent un rôle plus important.

Les écologistes promeuvent la concertation

Les mouvements écologistes représentent 15% de la population française. La loi pêche permet de verbaliser les pollutions et les trop gros prélèvements en cours d'eau, mais le problème de la ressource de qualité et de quantité suffisantes se pose aussi pour les nappes. Brice Lalonde a été le rapporteur de l'accident Sandoz en 1986 sur le Rhin pour le compte du gouvernement. Il lance en 1990 les assises nationales de l'eau. Il s'oppose aux projets de barrage pour l'irrigation comme celui du Bez dans la vallée de la Drôme et propose de nouvelles modalités de concertation autour du problème de l'eau : les SDAGE et les SAGE.

Le concept d'hydrosystème développé dans le cadre du PIREN Rhône met à l'ordre du jour la protection des zones humides.



Tête du bassin de la Truyère en Lozère. Photo G. Bouleau

La loi sur l'eau de 1992 inscrit les zones humides dans le patrimoine de la nation.

3.3.2. La transaction

Les revendications écologistes vont être traduites par des augmentations des redevances et un rôle accru dans la planification. Mais l'augmentation du budget de l'eau affecte surtout les usagers domestiques des agglomérations (coefficient d'agglomération) pour prendre en charge les réseaux de collecte jugés jusqu'alors comme ne relevant pas de l'intérêt commun du bassin. Les agriculteurs restent en dehors du dispositif et leur implication est laissée à l'initiative des concertations locales. Un ancien directeur financier d'une agence commente : « Vers 1990, on a inventé le coefficient de collecte pour financer les ouvrages de collecte. Alors que la redevance sur les équivalents habitants est la même pour les collectivités et les industriels, le coefficient de collecte est un facteur multiplicateur de la redevance des collectivités pour financer les conduites de transport des effluents. Ce fut un jeu où tout le monde fut gagnant. Les redevances augmentèrent peu, mais le budget des agences a beaucoup augmenté, les élus ont pu financer leurs collecteurs tandis qu'avec les lois de décentralisation, les ministères de l'agriculture et celui de l'équipement mettaient moins d'argent dans les réseaux. Qui a payé ? Le consommateur ».

3.3.3. Les enjeux débattus à l'Assemblée

L'idéal de la loi globale sur l'eau

Les débats qui animent la discussion du projet de loi témoignent que l'ensemble des députés et sénateurs attendent ce texte. Il n'est pas, comme le souligne son rapporteur devant l'Assemblée nationale « fruit d'une génération spontanée », mais il fait suite à plusieurs années de travail, plusieurs rapports et une large consultation lors des Assises Locales puis Nationales de l'Eau.

Par ailleurs, les trois années de forte sécheresse qui ont précédé ont révélé des conflits d'usage dont les problèmes de résolution ont été déterminants pour aller vers la gestion concertée.

Les enjeux d'une loi globale sur l'eau dépassent largement le cadre des cours d'eau et les débats ont notamment largement évoqué la problématique du prix de l'eau et des marchés de l'eau. En effet l'Espagne et l'Italie refondant à la même époque le cadre juridique

de la distribution d'eau potable, plusieurs parlementaires (Sénat et Assemblée Nationale) sont déçus de ne pas voir la même ambition dans le texte français.

Domanialité

Concernant les cours d'eau, le débat sur la loi sur l'eau est l'occasion de reposer la question de la domanialité des eaux. Là encore le montant de l'indemnité d'expropriation s'avère réhibitoire. Il est également évoqué la possibilité d'obliger les riverains à laisser aux pêcheurs un droit de passage le long des cours d'eau non domaniaux. Mais l'amendement correspondant ne sera pas retenu.

Pouvoir

La nature de la Commission Locale de l'Eau et ses prérogatives ont été longuement débattues pour aboutir à l'institution telle que nous la connaissons. Les premières discussions se sont appuyées sur des outils locaux pilotés par les collectivités territoriales. Il s'agissait plus d'observatoires que de lieux de gestion concertée, s'inspirant par exemple de l'expérience la Charente. La distribution des rôles entre usagers, associations, élus et administration au sein de la Commission Locale de l'Eau et le choix des structures capables de mettre en œuvre le SAGE sont également longuement discutés. Finalement les associations reçoivent une reconnaissance institutionnelle et les collectivités territoriales ont la possibilité de mettre en œuvre les travaux et de percevoir des redevances sur les usagers comme la loi de 1964 l'avait prévu pour des établissements publics.

Centralisation

Enfin la discussion est longue sur le sujet des SDAGE et des SAGE. Lequel des deux doit-il précéder et dominer l'autre ? Laisse-t-on suffisamment de liberté au niveau local si on lui impose les conclusions auxquelles doit parvenir sa gestion ? Peut-on assurer une cohérence d'ensemble si on laisse les SAGE proposer chacun des modes de gestion antinomiques ? La centralisation l'emporte, probablement du fait de l'histoire (on invoque l'analogie des relations entre le SDAU et le POS) et c'est un des points qui rend la transposition du modèle français difficile dans les pays moins centralisés. Le SDAGE est élaboré par le

comité de bassin, il est soumis pour avis aux administrations et aux collectivités mais ne fait pas l'objet d'une enquête publique.

3.3.4. La loi adoptée instaure la planification concertée des usages de l'eau sans imposer d'objectifs

L'esprit de la loi est novateur en ce sens qu'il propose une gestion intégrée de l'eau à l'échelon local prenant en compte des enjeux définis par grands bassins versants (SDAGE). Les SAGE permettent de planifier de manière décentralisée la gestion de l'eau avec l'institution de la commission locale de l'eau représentant le pouvoir politique, l'administration et les usagers. Une innovation annexe de la loi est que les agences financières de bassin deviennent agences de l'eau, les objectifs leur étant attribués s'élargissant avec leur implication dans l'élaboration des SDAGE (Kaczmarek 2006).

Déclarant l'eau « patrimoine commun de la nation », la loi fonde également les principes d'une nouvelle police des eaux qui permet l'ensemble des usages et le respect de la ressource et des milieux. Le régime d'autorisation et de déclaration des aménagements et activités concernant l'eau traduit l'intérêt général et le souci de préserver ce patrimoine commun quelle que soit sa nature (superficielle ou souterraine).

La loi sur l'eau (et ses décrets d'application) traduit également en droit français la directive communautaire sur les eaux résiduaires en donnant aux collectivités locales les compétences pour assurer l'assainissement dans les meilleures conditions (cadre comptable, zonage, SATESE) et renforce la transparence en matière d'eau potable (tarif binôme, publication de la qualité).

Cependant en mettant l'accent sur la concertation, la loi n'impose pas d'objectifs de qualité : elle s'en remet aux négociations par bassin pour définir les orientations. Cela conduira à ne pas définir d'objectifs de qualité pour certains cours d'eau et à s'en remettre à des exigences définies au cas par cas pour les autorisations. On comprend dans ce contexte que la fixation d'objectifs de qualité, imposée par la directive cadre, viendra remettre en cause les conditions de cette concertation locale.

3.3.5. Les débats mettent en lumière la montée des enjeux urbains

Encadré 5. 1^{ère} et 2^{ème} Séances à l'Assemblée Nationale du 5 Décembre 1991

L'actualité de l'eau

M. Robert Galley, pour le groupe du rassemblement pour la république.

Après les trois années que vient de vivre la France, trois années marquées par la sécheresse (...) le projet de loi était très attendu. (...)

M. Yves Tavernier, pour le groupe socialiste,

(...) La catastrophe de Nîmes, que tout le monde a en mémoire, a montré les conséquences d'une urbanisation qui crée des surfaces imperméabilisées de plus en plus étendues. Il faut être conscient que tout accroissement du tissu urbain et des infrastructures routières augmente les risques d'inondation dont le coût peut être évalué à 1,5 milliard de francs. Dans cette perspective, l'entretien des cours d'eau devient une obligation majeure.

M. Le Ministre de l'environnement. (...) La prévention consiste en grande partie à ne pas construire en zone inondable (...).

Faut-il domanialiser l'eau ?

M. Guy Malandain, *rapporteur*,

(...) A qui appartient l'eau ?

Impossible de réfléchir à la législation sur l'eau sans aborder le droit de propriété. Sur le plan théorique, ce droit est complexe en raison de notre histoire et des lois existantes. Si l'eau n'appartient à personne, il existe un droit d'appropriation sur les eaux pluviales et les eaux de sources ; de même, sous certaines conditions, pour les eaux de rivières non domaniales.

Créer un régime juridique unique qui serait celui de la chose commune, au sens du droit romain, a tenté votre rapporteur. (...) Après tout, n'est-ce pas le régime des eaux dans les départements d'Outre-mer et n'est-ce pas celui qui vient d'être adopté par nos voisins espagnols ?

Cependant notre Constitution est claire sur ce point : décider que l'eau ne peut pas faire l'objet d'une appropriation conduit à des indemnisations pour expropriation. Il n'est pas certain que nous en ayons les moyens et, (...) il n'est pas certain que cela soit nécessaire à une gestion décentralisée et coordonnée de l'eau avec, pour principe essentiel, la priorité absolue de l'intérêt général sur les intérêts individuels.

Je crois que les principes de déclaration et d'autorisation et en termes généraux de police contenus dans la loi répondent à notre problème.

Centralisation ou décentralisation ?

M. Gilbert Millet, pour le groupe communiste

(...) Les schémas directeurs conditionneront le contenu des autres schémas : en d'autres termes, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux devront être conformes aux schémas directeurs. Voilà l'essentiel. Cette démarche est inverse de ce que nous avons préconisé, c'est à dire une démarche qui parte du bas, au niveau des gens, une démarche démocratique d'élaboration de la politique de l'eau.

M. Guy Malandain, *rapporteur*,

Nous avons, je le rappelle, défini l'objectif fondamental d'une politique de l'eau, notre bien commun. Nous avons défini les objectifs de la loi. Maintenant nous organisons la mise en œuvre de ces objectifs au niveau des bassins : ce sont les schémas directeurs. Ensuite, au niveau des sous-bassins ce seront les SAGE. (...) Imaginez, en prenant un exemple dont on a beaucoup parlé, que l'on prétende faire des plans d'occupation des sols qui, mis les uns à côté des autres, constitueraient un schéma d'aménagement du territoire ! Non, mes chers collègues : on fait d'abord un schéma directeur, puis, à l'intérieur de ce schéma directeur, on élabore des schémas locaux de secteur et, ensuite, des plans d'occupation des sols. La même image vaut pour la gestion de la donnée hydraulique. Supposons qu'un SAGE de l'Eure soit élaboré, qui ne soit pas en conformité avec la perspective d'aménagement de tout le bassin de la Seine. Nous aurions un kaléidoscope d'études, de démarches, qui ne définirait absolument pas l'objectif final. Or cet objectif final est bien du rôle des comités et des agences de bassin.

Illustration de la montée du lobby sportif d'eau vive.

M. le président,

Je vous rappelle, mes chers collègues que nous avons quelques 350 amendements à examiner. Vous comprendrez que j'essaie de donner à ce débat un rythme soutenu. Après l'article 2, M. Malandain, rapporteur, a présenté un amendement n°254, ainsi rédigé :

« après l'article 2, insérer l'article suivant :

« en l'absence de SAGE approuvé, la circulation sur les cours d'eau et plans d'eau ainsi que leur utilisation au bénéfice des activités nautiques de loisir, s'effectuent librement dans le respect des règles de police. » (...)

M. Guy Malandain, rapporteur. Cet amendement vise à instituer la liberté des activités nautiques sur l'ensemble des plans d'eau lorsqu'il n'y a pas de SAGE. En effet, lorsqu'un tel schéma existe, c'est dans ce cadre qu'il convient de déterminer les endroits où peut être pratiquée telle ou telle activité.

Cette disposition devrait satisfaire M. Drut qui, hier, dans la discussion générale, a consacré une très longue intervention aux activités sportives.

M. Yves Tavernier. Il n'était pas le seul à s'y intéresser, la fédération de canoë-kayak avait bien fait son travail.

M. Guy Malandain, rapporteur. En tout cas, c'est une proposition qui devrait faire l'unanimité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'environnement. J'ai peur qu'une telle disposition ne puisse constituer une incitation à ne pas établir de schéma d'aménagement et de gestion des eaux là où s'exerce une forte pression touristique, c'est à dire là où ce serait particulièrement nécessaire. Craignant que l'on n'interprète cet article additionnel en ce sens, le Gouvernement n'est pas favorable à l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 254. (l'amendement est adopté)

3.3.6. Structure article par article de la deuxième loi sur l'eau (1992) avant la loi de 2006

article 1	<u>Patrimoine commun</u> , DUP	(L 210-1 CE)
article 2	<u>Gestion équilibrée</u> (zones humides)	(L 211-1 CE)

Titre 1 de la police et de la gestion des eaux

article 3	<u>SDAGE</u> : orientations fondamentales par bassin	(L 212-1/2 CE) opposable aux administrations, délimite périmètre SAGE
article 5	<u>SAGE et CLE</u> : objectifs, actions, évaluations des moyens	(L 212-3/7 CE)
article 7	Communauté Locale de l'eau	(L 213-9 CE)
article 8	Préservation/répartition : règles générales, décret en conseil d'Etat	(L211-2 CE)
article 9	Règles particulières, décret en conseil d'Etat	(L211-3 CE)
article 10	<u>IOTA</u> autorisations, déclarations	(L 214-1/6 CE)
article 11	ICPE en conformité / Loi sur eau	(L 214-7 CE)
article 12	IOTA équipés de moyens de mesure	(L 214-8 CE)
article 13	<u>AEP</u> périmètres anciens, tarif binôme, transparence, qualité	(L214-15 CE)
article 14	AEP (suite)	(Code de la Santé)
article 17	<u>Carrières</u> impact, remise en état, garantie	
article 18	Devoir d'alerte si pollution accidentelle	(L211-5 CE)
article 19	<u>Police des eaux</u> : qui ?	(L216-3 CE)
article 20	où ? quand ?	(L216-4 CE)
articles 21 à 30	Délit de pollution amendes et peines encourues	(L216-1/13 CE)

Titre 2 de l'intervention des collectivités territoriales

article 31	Compétences des collectivités territoriales pour la maîtrise d'ouvrage, procédure d'intérêt général	(L211-7 CE)
article 35	<u>Assainissement</u> : dépense obligatoire des communes, <u>zonage</u> , échéance <u>2005</u> assainissement collectif (station d'épuration et boues) et contrôle assainissement autonome	(Code des collectivités)
article 40	SATESE	(Code des collectivités)

Titre 3 divers

article 41	Piscicultures	
article 42	Droit des associations	(L142-2 CE)

3.4. L'héritage de ces trois lois

Avant d'aborder la période actuelle des années 2000, il est intéressant de porter un regard historique sur l'évolution des usages de l'eau en France et des modes de gestion.

Ce qui est probablement le plus marquant pour un observateur actuel, c'est le poids historique des pêcheurs. Cette importance s'explique par le nombre de pêcheurs dans toutes les couches sociales au début du vingtième siècle. Beaucoup d'ouvriers trouvent un complément de revenu dans la pratique de la pêche à une époque où il n'y a pas de distinction entre pêcheurs professionnels et amateurs. C'est une spécificité française issue de la Révolution que d'avoir permis cette pratique populaire de la pêche à des non-riverains. Celle-ci a cependant été vite encadrée par un système de gestion particulier où les pêcheurs achètent leur droit de pêche en alimentant un budget de police de la pêche et de réalevinage. La pollution est un phénomène qui a peu à peu miné ce système de gestion. Les produits polluants tuant des poissons sans alimenter un fonds d'alevinage.

Ce système s'est alors transformé en deux systèmes complémentaires. D'un côté, un système de gestion de la pollution s'est mis en place pour financer les investissements nécessaires pour éviter les rejets ou les traiter. C'est le système agence. De l'autre, le mode de pensée écologique se développe pour englober la gestion piscicole dans une évaluation des milieux qui ne vise plus la production d'un poisson d'alimentation, mais la production d'un paysage dans lequel s'exercent de multiples activités. Dans ce système d'évaluation des milieux, les pêcheurs n'ont plus qu'un rôle parmi d'autres utilisateurs du milieu.

Cette évolution est sanctionnée par l'adoption de la loi sur l'eau de 2006 qui supprime le système de gestion de la pêche en incluant les pêcheurs parmi les redevables des agences de l'eau et qui transforme le Conseil Supérieur de la Pêche en Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques, c'est-à-dire une instance d'évaluation. On trouve néanmoins dans ce texte d'autres aspects de gestion de l'eau qui traduisent des préoccupations récentes et qu'il est difficile d'analyser de manière approfondie sans recul historique.

3.5. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006

Le contenu et les orientations proposées par cette loi sont très influencés par le contexte européen de la DCE et des premiers contentieux sur la mise en œuvre de précédentes directives européennes dans le domaine de l'eau.

3.5.1. Contenu de la loi sur l'eau de 2006

La loi adoptée en décembre 2006¹⁵, clôt huit années de débats autour de la réforme de la politique de l'eau et les milieux aquatiques. Cette loi, déposée en première lecture sur le bureau du Sénat en 2005, s'inscrit dans le cadre ambitieux déterminé par la directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000 tendant à parvenir en 2015 au bon état des eaux, à réduire les rejets de substances dangereuses, à faire participer le public à l'élaboration et au suivi des politiques de l'eau et à tenir compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

¹⁵ Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (n° 2006-1772 du 30 décembre 2006), parue au JO n° 303 du 31 décembre 2006 (rectificatif paru au JO n° 17 du 20 janvier 2007).

En dépit des dispositifs de protection mis en place par les lois de 1964, de 1984 et de 1992, le bilan écologique des milieux aquatiques est en effet loin d'être satisfaisant et l'objectif affiché de cette loi est de lutter plus efficacement contre les pollutions diffuses tout en mettant en œuvre une politique plus volontariste de préservation et de meilleure gestion de la ressource et de mettre un terme à des situations ayant entraîné la condamnation de la France par les instances européennes.

Elaborée suite à une large consultation avec les différents acteurs de l'eau et le grand public, la loi, qui a fait l'objet de nombreuses négociations, tend à répondre à ces objectifs dans le respect de l'organisation actuellement en place au sein des agences de bassin considérées comme un échelon indispensable de la politique de l'eau et en s'appuyant sur les outils de planification et de gestion disponibles et en complétant l'organisation de la police de l'eau.

Ce texte, confirme que le bassin versant reste le périmètre privilégié de l'action en matière de gestion durable de l'eau. Il a vocation à constituer l'axe majeur de la politique de l'eau en préconisant une plus grande efficacité des structures en place, en luttant plus précisément contre les pollutions diffuses notamment dans les zones particulièrement sensibles telles que les zones de captage, les zones humides d'intérêt particulier ou les zones d'érosion diffuse, en rétablissant la qualité des eaux et des milieux aquatiques, en renforçant la gestion locale et concertée de la ressource, en donnant des moyens nouveaux aux maires, en simplifiant la police de l'eau et en réorganisant la pêche en eau douce¹⁶.

Il est trop tôt probablement pour décrire quelles étaient les forces en présence qui ont influencé le contenu de la loi. Il sera plus intéressant dans quelques années de préciser ce contexte à la lumière des textes d'application de cette loi.

¹⁶ Analyse des discussions législatives et des scrutins publics : Projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques (http://www.senat.fr/dossierleg/tc/ana_pjl04-240.html), consulté le 12.02.07.

3.5.2. Nouveautés de la loi adoptée

Les principales nouveautés de la loi adoptée sont les suivantes¹⁷ : L'article premier inscrit le droit à l'eau pour tous dans la loi, dans la continuité de l'action internationale de la France dans ce domaine. Ce texte comporte d'ailleurs plusieurs dispositions favorisant l'accès au service d'eau : la part fixe de la facture d'eau est encadrée, les dépôts de garantie, les cautions solidaires et les coupures d'eau aux abonnés ayant bénéficié d'un appui au paiement des factures par le fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont interdites et la pose de compteurs individuels dans les logements collectifs neufs est obligatoire. Un crédit d'impôts a été voté pour privilégier la récupération des eaux pluviales par les particuliers. Pour améliorer l'information de l'acquéreur, un diagnostic des installations d'assainissement non collectif lors de la vente d'un immeuble d'habitation non raccordé au réseau public de collecte des eaux usées sera rendu obligatoire.

La loi précise que la gestion de l'eau doit « prendre en compte les adaptations nécessaires au changement climatique », notamment en matière de gestion quantitative, pour limiter les impacts des crues et des sécheresses sur l'équilibre des ressources en eau et la vie économique.

La loi prévoit une rénovation de l'organisation institutionnelle, notamment des agences de l'eau et du Conseil supérieur de la pêche pour une meilleure efficacité. La loi réforme les redevances des agences de l'eau, dans le sens d'une mise en conformité avec la Constitution, d'une déconcentration encadrée par le Parlement ou d'une simplification. Elle conforte et légitime les comités de bassin qui approuvent les programmes d'intervention des agences et les taux de redevances. Par ailleurs, elle confirme la reconnaissance explicite du rôle des EPTB¹⁸ comme outils de réflexion et d'aménagement des bassins versants. Au niveau national, le Conseil supérieur de la pêche est transformé en un Office de l'eau et des milieux aquatiques, chargé des études et recherches de portée générale et de l'évaluation. Il apporte un appui technique aux services centraux et déconcentrés

¹⁷ Adoption du projet de loi sur l'Eau et les milieux aquatiques : communiqué de presse du Ministère de l'écologie et du développement durable : <http://www.ecologie.gouv.fr/Adoption-du-projet-de-loi-sur-l.html>, consulté le 12.02.07

¹⁸ EPTB : établissement public territorial de bassin.

de l'Etat ainsi qu'aux agences de l'eau et assure en cas de besoin les solidarités inter-bassins, notamment envers l'outre-mer.

La loi rééquilibre les redevances pour mieux tenir compte des pollutions diffuses. Elle rend les habitants des petites communes redevables pour leur pollution. Elle propose des outils nouveaux pour lutter contre les pollutions diffuses. Elle met en place des plans d'action incluant des modifications des pratiques agricoles, bénéficiant d'aides et rendues obligatoires dans les secteurs sensibles que sont les zones d'alimentation des captages, les zones humides d'intérêt particulier et les zones d'érosion diffuse. Elle donne des moyens d'assurer la traçabilité des ventes des produits phytosanitaires et des biocides et instaure un contrôle des pulvérisateurs utilisés pour l'application de ces produits. La taxe globale d'activité polluante sur les produits phytosanitaires est transformée en une redevance au profit des agences de l'eau prenant en compte l'écotoxicité de ces produits.

La loi permet la reconquête de la qualité écologique des cours d'eau et donne la possibilité de définir un régime réservé plus adapté aux exigences saisonnières des milieux. Les milieux aquatiques doivent être entretenus en utilisant des techniques douces dans le cadre de plan de gestion pluriannuels et les continuités écologiques sont assurées, tant pour les migrations des espèces amphihalines, que pour le transit sédimentaire. La loi impose également que le débit minimum imposé au droit des ouvrages hydrauliques et leur mode de gestion soit modifié d'ici fin 2013 pour être compatible avec les besoins écologiques atténuer les effets des éclusées. Elle donne les outils juridiques pour protéger les frayères et précise les modalités de délimitation des eaux libres et des eaux closes.

La loi renforce les SAGE et les démarches collectives. La loi renforce la gestion locale et concertée des ressources en eau. Elle assouplit les règles de composition et de fonctionnement des commissions locales de l'eau chargées d'élaborer les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et de suivre leur mise en œuvre. Elle renforce également la portée juridique de ces schémas, les rendant opposables aux tiers et plus opérationnels. Par ailleurs, la loi met en place des modalités opérationnelles de gestion de la rareté de l'eau. Elle permet d'imposer là où cela est nécessaire une gestion collective des prélèvements diffus pour l'irrigation par la mise en place de

structures ad hoc prenant en charge la gestion de quotas d'eau. Elle met en place les moyens financiers pour la constitution de nouvelles réserves, là où cela est « écologiquement faisable et économiquement raisonnable ».

La loi simplifie et renforce la police de l'eau, pour la rendre plus efficace. Elle unifie les outils issus de la législation sur la pêche et de la législation sur l'eau, de façon à ce que les rivières soient traitées par un corpus réglementaire unique, en complément de l'ordonnance de simplification administrative du 18 juillet 2005 qu'elle ratifie (voir § 4.2.1 et 3).

La loi donne des outils nouveaux aux maires pour gérer les services publics de l'eau et de l'assainissement. Elle accroît les compétences des communes en matière de contrôle et de réhabilitation des dispositifs d'assainissement non collectif ou des raccordements aux réseaux, ainsi que de contrôle des déversements dans les réseaux. Elle améliore la transparence de la gestion des services d'eau et d'assainissement et facilite l'accès à l'eau et à l'assainissement de tous les usagers. Elle crée un fonds de garantie visant à couvrir les dommages imprévisibles pour les terres agricoles liés à l'épandage de boues d'épuration. Elle donne aux communes les moyens d'améliorer la maîtrise des eaux de ruissellement par la possibilité d'instituer une taxe locale spécifique et instaure un crédit d'impôt pour la récupération des eaux de pluie.

La loi réforme l'organisation de la pêche en eau douce. Elle modernise l'organisation de cette activité et responsabilise les pêcheurs amateurs et professionnels dans la gestion de leurs activités.

3.5.3. Structure article par article de la loi sur l'eau de 2006

Titre 1 Préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques		
Chapitre Ier Milieux aquatiques		
Article 1	L'usage de l'eau appartient à tous, droit d'accès à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous	L 210-1 CE
Article 2	Travaux d'intérêt général et travaux d'urgence, servitude de passage	L211-7 et L 2 1 2 - 2 - 2 du CE, L 2 1 3 1 - 2 et 3 du CGPPP ¹⁹
Article 4	Renforcement du rôle du SDAGE : pour application des objectifs du SDAGE, autorisations modifiables sans indemnité à l'échéance de janvier 2014 sur les cours d'eau classés à migrateurs amphihalins	L214-4 et L215-10 du CE
Article 5	Aménagements hydrauliques permettant la régulation du débit d'un cours d'eau, DUP, débit affecté à certains usages, indemnités	L214-9 du CE

¹⁹ Code Général de la Propriété des Personnes Publiques

Article 6	<p>Obligations relatives aux ouvrages :</p> <p>Classement des cours d'eau pour cause de très bon état écologique, de transport suffisant de sédiments et circulation des poissons migrateurs.</p> <p>Débit minimal (Q) garantissant la vie, la circulation et la reproduction des espèces à l'aval de tous les ouvrages :</p> <p>$Q > Q/10^{20}$ ou si ($Q > 80\text{m}^3/\text{s}$) alors $Q > Q/20$ (décret CE pris après avis du Conseil supérieur de l'énergie).</p> <p>Possibilité de définir un régime réservé plus adapté aux exigences saisonnières des milieux : possibilité de fixer des valeurs différentes de Q selon les périodes de l'année, sous réserve que la moyenne annuelle des $Q > Q/10$ ou $> Q/20$ selon les cas et que le Q le plus bas $> Q/20$ ou $> Q/40$ selon les cas.</p> <p>Ouvrages existants : respect des obligations au plus tard le 1er janvier 2014 sans indemnité sauf « si charge spéciale et exorbitante » pour l'exploitant ou le propriétaire.</p> <p>ne s'applique pas sur le Rhin et les parties internationales des cours d'eau partagés</p>	L214-17 à L214-19 du CE
Article 8	Entretien et restauration des milieux aquatiques, plan de gestion	L 215 - 2 , L215-4 et L215-14 à 18 du CE, art. 130 du Code minier, L151-36 du CR

20 Q : débit moyen inter-annuel calculé sur au moins 5 ans

Articles 10 et 11	Arrêt des IOTA, remise en état du site, sanctions administratives Dispositions pénales ; constatation des infractions et sanctions pénales	L214-3-1 et L216-1 à 2 du CE L216-3 à 9 du CE
Article 12	Ratification de l'ordonnance de juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets. Régularisation de fonctionnement des IOA Transaction au titre de la loi sur l'eau (nouveau) Transaction au titre de la loi pêche (modification)	L 2 1 4 - 6 du CE L 2 1 6 - 1 4 du CE L 4 3 7 - 1 4 du CE
Articles 13 à 17	Modification des dispositions suivantes : Protection de la faune piscicole et de son habitat Conditions d'exercice du droit de pêche Commercialisation	L432-3 à 5 du CE L 4 3 2 - 9 du CE L436-14 à 16 du CE
Article 19	Gestion coordonnée des ouvrages hydroélectriques dans le cadre des SDAGE	Art. 1 de la loi de 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz

	Chapitre II Gestion quantitative	
Article 20	Gestion équilibrée ; prise en compte des adaptations nécessaires au changement climatique ; promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau ; conciliation des exigences du milieu, du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations et des usages	L 2 1 1 - 1 du CE
Article 21	Prescriptions nationales ou particulières complémentaires pour la préservation de la qualité et de répartition des eaux : programme d'action pour les zones humides, plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau dans les zones de captage d'eau potable et d'érosion diffuse, définition de périmètres d'autorisation groupée pour les prélèvements agricoles Règles de sécurité des ouvrages hydrauliques (décret en Conseil d'Etat)	L 2 1 1 - 3 du CE
Article 22	Institution d'un comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques	L 2 1 3 - 2 1 du CE
Article 23	Acquisition des terrains du périmètre de protection immédiate	L 1 3 2 1 - 2 du Code de la Santé
Articles 25 à 27	Modification de l'ordonnance de juillet 2004 relative aux Associations syndicales de propriétaires : statuts, dissolution	
Articles 28 à 31	Autorisation et sécurité des ouvrages hydrauliques, servitudes d'utilité publique, conformité ICPE/loi sur l'eau, mesure du prélèvement pompé par un compteur	L 2 1 4 - 4 - 1 et L427-11 du CE L214-7 et 8 du CE

Article 32	Fonds de prévention des risques naturels majeurs : financement d'études et travaux sous maîtrise ouvrage : soit Etat (jusqu'à décembre 2007), soit collectivités territoriales pour les communes couvertes par un PPR (jusqu'à décembre 2012)	L 5 6 1 - 3 du CE Art. 128 de la loi de finances pour 2004
Chapitre III Préservation et restauration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques		
Articles 33 à 38	Modification des articles sur les substances toxiques et leur mise sur le marché Agrément d'organismes pour lutter contre les pollutions accidentelles	L 5 2 2 - 8 , 14-1, 14-2, 19 et L211-5-1 du CE L 2 5 4 - 1 , L253-1 à 8 du CR
Article 39	Contrôle et gestion des eaux de ballast et des sédiments des navires	L 2 1 8 - 8 2 à 86 du CE
Article 41	Règles relatives aux matériels destinés à l'application de produits phytosanitaires	L 2 5 6 - 1 à 3 du CR
Articles 42 et 43	Réglementation des baignades : définition des eaux de baignades, responsabilité	L 1 3 3 2 - 1 et suivants du CS
Titre II Alimentation en eau et assainissement		
Chapitre Ier Assainissement		
Article 45	Création d'un fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues, taxe destinée à financer ce fonds	L425-1 du Code des assurances Art. 302 bis ZF et 1647 du Code général des impôts

Articles 46 à 49	Assainissement non collectif, eaux pluviales et taxe, rôle des communes	L1331-1 à 16 du CS ²¹ L2333-97 du CGCT ²²
	Chapitre II Services publics de distribution d'eau et d'assainissement	
Articles 50 à 56	Distribution eau et assainissement relèvent du CS et du CGCT Contrôle sanitaire des eaux destinées la consommation humaine : qui ? comment ? Définitions : service d'eau potable et service d'assainissement Compétence communale pour l'eau potable et l'assainissement Gestion financière des services : comment ? aide publique aux communes, contrat de DSP ²³ Diagnostic et contrôle ANC ²⁴ + AC ²⁵ : échéance 2020	L 2 1 4 - 1 4 du CE L 1 3 3 1 - 1 à 16 et L 1 3 2 1 - 7 du CS L2224-6 et suivants et L2573-24 du CGCT
Articles 57 à 58	Règlement des services et tarification, redevances eau potable et assainissement Commission consultative	L2224-12 et suivants du CGCT L1413-1 du CGCT

21 Code de la Santé publique

22 Code général des collectivités territoriales

23 DSP : délégation de service public

24 ANC : assainissement non collectif

25 AC : assainissement collectif

Articles 59 et 60	Economie des consommations d'eau dans les immeubles : dispositif de comptage, contrat individuel de fourniture d'eau	L135-1 du Code de la construction et de l'habitation, loi de 1965 sur le statut de la copropriété des immeubles bâtis
Titre III Dispositions relatives à la préservation du Domaine public Fluvial		
Titre IV Planification et gouvernance		
	Chapitre Ier Attributions des départements	
Article 73	Assistance technique des départements aux communes ou EPCI ²⁶ n'ayant pas les moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences relative à l'eau et aux milieux aquatiques	L3232-1-1 du CGCT
	Chapitre II Aménagement et gestion des eaux	
Articles 74 à 81	Modification de la composition de la CLE Possibilité de confier l'exécution de certaines missions de la CLE aux EPTB SAGE : plan de gestion et d'aménagement durable, règlement, opposable aux tiers (enquête publique), compatibilité avec le SDAGE	L 2 1 2 - 1 du CE

²⁶ EPCI : établissement public de coopération intercommunale

	Chapitre III Comités de bassin et Agences de l'eau	
Articles 82 et 83	<p>Comité de bassin : composition, rôle</p> <p>Conseil d'administration des agences : composition</p> <p>Dispositions financières encadrement parlementaire des programmes d'intervention des agences</p> <p>Contribution financière des agences : aux actions de l'ONEMA, aux SDAGE, aux actions de coopération internationale (1 %)</p> <p>Définition des orientations prioritaires 2007-2012 des agences</p>	L213-8 à L213-9-3 du CE
Article 84	<p>Redevances des AE :</p> <p>dispositions générales (principes de prévention et de réparation des dommages à l'environnement),</p> <p>redevances pour : pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses, prélèvement sur la ressource en eau, stockage d'eau en période d'étiage, obstacle sur les cours d'eau, protection du milieu aquatique</p>	L 2 1 3 - 1 0 et suivants du CE
Article 85	Obligations déclaratives, contrôle et modalités de recouvrement	L 2 1 3 - 1 1 et suivants du CE

	Chapitre IV Comité national de l'eau et Office national de l'eau et des milieux aquatiques	
Article 88	Création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) en remplacement du Conseil supérieur de la pêche (CSP) Missions de l'ONEMA, composition de son conseil d'administration	L 213-2 à 6 du CE
	Chapitre V Organisation de la pêche en eau douce	
Article 89	Définition des eaux closes	L 431 - 4 du CE
Article 91	Fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique : missions, statuts	L 434 - 5 du CE
Articles 96 et 97	Chapitre VI Pêche maritime	
Titre V Dispositions finales et transitoires		
Articles 98 à 102	Dispositions diverses	

4. Autoriser, planifier et garantir : les règles de la gestion de l'eau aujourd'hui en France

Sophie Richard

Ce chapitre s'adresse à des praticiens confrontés à des questions de réglementation dans l'exercice de leur métier ou à des spécialistes étrangers cherchant à faire le point sur la réglementation en France en comparaison de ce qui existe dans leur pays. C'est un chapitre qui n'a pas pour vocation d'être lu *in extenso* en une fois. Au contraire, c'est une mine d'informations qui a été structurée de manière à permettre au lecteur de trouver rapidement ce qu'il vient y chercher. Rien ne remplacera jamais un code permanent mis à jour, mais l'ambition de ce chapitre est de donner des clés pour s'orienter quand on découvre un nouveau secteur ou qu'on aborde les spécificités françaises pour la première fois.

Il est conçu en trois parties répondant chacune à un objectif différent. La première partie présente les outils et les acteurs de la **gestion intégrée** de l'eau. C'est la gestion de l'eau telle qu'on aimerait qu'elle soit conçue

en associant les différents usages et en tenant compte des enjeux à long terme. Il est important d'avoir cet idéal en tête même lorsque l'on travaille pour une filière particulière. Mais naturellement, pour que l'ensemble des usages puisse se coordonner, il est indispensable que les obligations qui s'appliquent à chacun pris séparément soient déjà respectées. C'est l'objet des deuxième et troisième parties. Ce qui est obligatoire pour tous est rappelé dans la deuxième partie. Il s'agit des obligations découlant des différentes **procédures de police**, des dispositions concernant le **financement** des projets et des procédures visant à informer et **consulter le public**. Ce qui est **spécifique à chaque usage** est présenté en troisième partie. Cela doit permettre ainsi d'aborder la réglementation française à travers un cas particulier, un usage précis éventuellement en comparaison avec ce qui existe dans un autre pays.

4.1. Gestion du lit des cours d'eau et des versants

4.1.1. Planification de la gestion des cours d'eau et des versants

Si la mise en place d'institutions de bassin n'est pas nouvelle en France (Le Bourhis, 2001), la loi sur l'eau de 1992 marque une étape décisive dans la consécration du bassin hydrographique (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux - SDAGE) ou du bassin versant local (Schéma d'Aménagement des Eaux - SAGE), comme territoires pertinents de gestion de l'eau (Allain, 2001). La planification à l'échelle du district hydrographique est également retenue par la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE), avec l'instauration de plans de gestion²⁷ à ce niveau. La LEMA de 2006 complète la transposition de la DCE en droit français faite en 2004 et renforce le rôle des SAGE.

Comité de bassin et SDAGE

Le comité de bassin, créé par la loi sur l'eau de 1964, est le parlement de l'eau au niveau du bassin hydrographique. Il regroupe les différents acteurs du bassin, publics ou privés, agissant dans le domaine de l'eau. Son objet est de débattre et de définir de façon concertée les grands axes de la politique de gestion de la ressource en eau et de protection des milieux naturels aquatiques, à l'échelle du grand bassin

²⁷ Les SDAGE 2009 (en cours de révision actuellement) seront les plans de gestion par district hydrographique, fixés par la DCE.

hydrographique. La loi sur l'eau de 1992 charge le comité de bassin d'élaborer le SDAGE.

Dans chaque bassin hydrographique ²⁸, le comité de bassin compétent procède à ²⁹ :

- l'analyse de ses caractéristiques et des incidences des activités sur l'état des eaux ainsi qu'à une analyse économique des utilisations de l'eau;
- l'établissement et à la mise à jour régulière d'un ou plusieurs registres des zones protégées (protection des eaux de surface ou des eaux souterraines ou conservation des habitats ou des espèces directement dépendants de l'eau ; zones de captages, actuelles ou futures, destinées à l'alimentation en eau potable).

Chaque bassin hydrographique est doté d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixant les objectifs de qualité et de quantité des eaux. Lorsque la réalisation de ces objectifs est impossible ou d'un coût disproportionné au regard des bénéfices que l'on peut en attendre, des objectifs dérogatoires peuvent être fixés par le SDAGE en les motivant. Le SDAGE indique comment sont pris en charge par les utilisateurs les coûts liés à l'utilisation de l'eau, en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur agricole et les usages domestiques. Le schéma prend en compte l'évaluation, par zone géographique, du potentiel hydroélectrique. Le SDAGE détermine les aménagements et les dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques, pour atteindre et respecter les objectifs fixés.

Le comité de bassin élabore et met à jour le SDAGE et en suit l'application ³⁰. Il recueille les observations du public sur le projet de SDAGE, le soumet ensuite à l'avis des Conseils régionaux, des Conseils généraux, des établissements publics territoriaux de bassin et des chambres consulaires concernés. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de quatre mois suivant la transmission du projet. Le comité de bassin peut modifier le projet pour tenir compte des avis formulés. Le SDAGE est adopté par

28 « District » au sens DCE

29 Articles L212-1 à L212-2-3 du Code de l'environnement.

30 L'agence de l'eau est chargée par le comité de bassin, d'élaborer le SDAGE et de le mettre à jour.

le comité de bassin et approuvé par le préfet coordonnateur de bassin et est tenu à la disposition du public. Il est mis à jour tous les six ans.

Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

Commission Locale de l'eau et SAGE

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) institué pour un sous-bassin, pour un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente ou pour un système aquifère fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de satisfaire aux principes énoncés aux articles L. 211-1 et L. 430-1 du Code de l'environnement. Le SAGE doit être compatible avec le SDAGE ou rendu compatible avec lui dans un délai de trois ans suivant la mise à jour du schéma directeur. Le périmètre et le délai dans lequel il est élaboré ou révisé sont déterminés par le SDAGE ³¹ (article L212-3 du CE).

Une commission locale de l'eau (CLE) est créée par le préfet pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du SAGE (article L212-4 du CE). Elle peut confier l'exécution de certaines de ses missions à un établissement public territorial de bassin, à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales.

La loi sur l'eau de 2006 renforce le rôle des SAGE pour prendre en compte les effets du changement climatique et les objectifs fixés par la DCE. Leur portée juridique est renforcée, les SAGE étant désormais soumis à enquête publique et opposables aux tiers ³². Leur contenu évolue et devra comprendre (articles L212-5-1 et 2 du CE) :

31 à défaut, ils sont arrêtés par le représentant de l'Etat dans le département, sur proposition ou après consultation des collectivités territoriales et après consultation des établissements publics territoriaux de bassin et du comité de bassin.

32 Lorsque le schéma a été approuvé et publié, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L. 214-2 (articles L212-5-2 du CE)

- Un plan de développement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, qui fixe les conditions d'atteinte des objectifs et l'évaluation des moyens financiers mis en œuvre
- Un règlement qui peut définir les priorités d'usage de la ressource ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvements par usage, préciser les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau, ceux qui sont soumis, à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

Les SAGE approuvés à la date de promulgation de la loi sur l'eau de 2006 disposent d'un délai de 5 ans pour être complétés selon les dispositions en vigueur (article L212-10 du CE).

Le rôle émergent des EPTB

En France, à l'échelle des districts hydrographiques, les Agences de l'eau ont la maîtrise d'ouvrage pour les études mais pas pour les travaux. A l'échelle des bassins, les Commissions locales de l'eau ne sont pas non plus des maîtres d'ouvrage. Pour combler ce déficit, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 encourage l'émergence d'organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage. *« Pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un établissement public territorial de bassin »* (article L213-12 du CE).

Cette association présente l'avantage suivant : *« l'agence de l'eau peut percevoir, à la demande d'un établissement public territorial de bassin et pour le compte de celui-ci, des redevances instituées par cet établissement pour service rendu en application de l'article L. 211-7. Le produit des redevances est intégralement reversé au budget de l'établissement public territorial de bassin, déduction faite des frais de gestion »* (article L213-9-2 du CE).

4.1.1. Les acteurs de l'entretien des cours d'eau

Historiquement, l'entretien du cours d'eau est une obligation du riverain. Mais la puissance publique s'est progressivement substituée au riverain pour des enjeux dépassant le propriétaire local. Aujourd'hui le Code de l'environnement impose que toutes les activités et travaux sur un cours d'eau soient réalisés en cohérence avec les schémas de planification (SAGE et SDAGE).

Cours d'eau non domaniaux

Les cours d'eau non domaniaux représentent 260 000 kilomètres de rivière (25 000 km étant domaniaux).

Obligations du riverain ³³

Conformément à l'article L215-14 du Code de l'environnement, « *le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau* ». L'article L215-16 du même Code, introduit par la loi sur l'eau de décembre 2006 précise : « *Si le propriétaire ne s'acquitte pas de l'obligation d'entretien régulier qui lui est faite par l'article L. 215-14, la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse à l'issue d'un délai déterminé dans laquelle sont rappelées les dispositions de l'article L. 435-5, peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé. Le maire ou le président du groupement ou du syndicat compétent émet à l'encontre du propriétaire un titre de perception du montant correspondant aux travaux exécutés. Il est procédé au recouvrement de cette somme au bénéfice de la commune, du groupement ou du syndicat compétent, comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine.* »

Si le propriétaire riverain bénéficie d'une subvention publique pour ce faire, il perd l'exclusivité de son droit de pêche (convention avec la Fédération de pêche du département, décret n°99-1033 du 3 déc. 1999) ³⁴.

33 Art. L215-14 et suivants du Code de l'environnement.

34 Art. L435-5 du Code de l'environnement

La loi sur l'eau de décembre 2006 précise que les opérations groupées d'entretien régulier d'un cours d'eau sont menées dans le cadre d'un plan de gestion, établi à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente et compatible avec les objectifs du SAGE lorsqu'il existe (art. L215-15 du CE).

Les A.S.L et A.S.A ³⁵

Le droit relatif aux associations syndicales a été établi par la loi du 21 juin 1865 ³⁶. Il s'agit toujours d'association de propriétaires partageant le même intérêt pour la réalisation de travaux. Dans la nature des travaux pouvant donner lieu à l'établissement d'une telle association, il y a notamment **les travaux de défense contre les crues et les travaux d'entretien de canaux.**

Les associations syndicales libres sont formées par consentement unanime de tous les associés qui mandatent un syndicat et des administrateurs et fixent les moyens de subvenir aux dépenses. Elles informent le préfet de leur constitution.

Les associations syndicales autorisées sont constituées à la demande d'un ou plusieurs propriétaires intéressés, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. En outre, l'autorité administrative peut prendre l'initiative de la création d'une association syndicale autorisée. Le projet de statuts de l'association syndicale autorisée est soumis à enquête publique. La création de l'association syndicale peut être autorisée par l'autorité administrative lorsque la majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des propriétés ou les deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie des propriétés se sont prononcés favorablement. Un propriétaire qui, dûment averti des conséquences de son abstention, ne s'opposerait pas expressément au projet est réputé favorable à la création de l'association

Les associations syndicales autorisées sont placées sous l'autorité du préfet. Les délibérations, budgets et projets de travaux d'une A.S.A. sont soumis à son approbation. Il peut contrôler la réalisation des

35 A.S.L. : Association Syndicale Libre, A.S.A. : Association Syndicale Autorisée

36 La loi sur l'eau de 2006 a modifié l'ordonnance n°2004-632 du 1 juillet 2004, relative aux associations syndicales de propriétaires.

travaux en effectuant une visite sur place à la charge de l'association. Dans l'intérêt général ou en cas d'urgence, le préfet peut constituer une A.S.A. d'office.

Les associations syndicales sont de droit privé mais le Conseil d'Etat a jugé qu'elles devaient respecter le Code des Marchés Publics.



Canal de Gignac. Photo G. Bouleau.

La construction et l'entretien de canaux peuvent donner lieu à la création d'une Association Syndicale Autorisée.

Les syndicats de rivière

La loi sur l'eau a permis que des collectivités territoriales puissent se substituer aux propriétaires riverains pour assurer l'entretien et la

restauration des cours d'eau. Cette possibilité est renforcée par la loi sur l'eau de 2006 qui encourage les démarches collectives. L'article L211-7 du Code de l'environnement précise : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du Code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe et visant : (...), 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;(...)* ».

Dans ce cas, la collectivité qui a cette compétence dans ses statuts (un syndicat intercommunal de rivière, un syndicat mixte, un syndicat à vocation multiple) établit un plan de gestion à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente. Ce plan de gestion doit être compatible avec le SAGE (s'il existe) et déclaré d'intérêt général pour que la collectivité puisse agir sur des terrains privés. Cette déclaration peut imposer la participation financière des propriétaires.

Le syndicat de rivière est en général la structure qui emploie l'équipe d'entretien de la rivière quand celle-ci existe ³⁷.

A noter que les travaux publics réalisés sur fonds privés font l'objet d'une réglementation spécifique au titre de la TVA.

Le préfet

Le préfet est chargé de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux (article L215-7 du CE). Il peut faire exécuter un curage d'office par arrêté spécial et temporaire pour satisfaire l'intérêt général (libre écoulement des eaux ou salubrité publique) et en faire supporter la charge aux riverains au prorata de l'intérêt de chaque riverain aux travaux.

³⁷ Il existe d'autres établissements publics (EP) de coopération actifs dans la gestion des cours d'eau et notamment les EPTB (territoriaux de bassin) qui regroupent des départements ou des régions.

Cours d'eau domaniaux

L'Etat

L'Etat est propriétaire du lit du cours d'eau à pleins bords sans débordement (Domaine Public Fluvial -DPF- naturel) et parfois d'ouvrages hydrauliques (DPF artificiel). Il détient le droit de pêche, de chasse et d'usage des eaux. Il doit en assurer l'entretien³⁸. Sur les cours d'eau navigables, son obligation d'entretien se limite à la sécurité de la navigation. Sur les cours d'eau rayés de la nomenclature des voies navigables, l'obligation d'entretien se limite à la capacité naturelle d'écoulement de la rivière.

Pour les ouvrages du DPF tels que les digues, une deuxième affectation peut leur être donnée (domaine public routier) par convention entre les services gestionnaires pour régler les droits, responsabilités et obligations de chacun. L'intérêt du domaine public d'origine prime toujours sur le domaine public secondaire.

Le déclassement hors du DPF doit se faire dans les mêmes formes que le classement s'il a eu lieu. Sinon un arrêté ministériel suffit pour un ouvrage, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour une section de cours d'eau. Un ouvrage devient dans ce cas, propriété privée de l'Etat qui peut alors le vendre. Une section de cours d'eau revient quant à elle aux riverains en tant que cours d'eau non domanial.

Les collectivités locales

Plusieurs procédures permettent de transférer la gestion du DPF aux collectivités locales (voir § 4.1.5).

Le riverain

Le caractère domanial d'un cours d'eau n'exonère pas le riverain de l'obligation d'entretien des rives et c'est à lui d'assurer la défense de sa **propriété contre les crues**³⁹.

³⁸ Il peut demander une participation aux usagers qui par leur activité renchérissent le coût de l'entretien.

³⁹ Guide juridique et pratique, Ledoux - DIREN Languedoc-Roussillon.

4.1.2. Extraction de granulats et dragage

Le marché du granulats représente un enjeu économique majeur. La production annuelle de granulats en France est d'environ 408 millions de tonnes (en 2004), plus du tiers étant d'origine alluvionnaire. Il s'agit de la matière première la plus consommée après l'eau. Les besoins au sein de l'Union européenne sont estimés à 2 milliards de tonnes.

Or la France est marquée par l'enfoncement des cours d'eau suite aux extractions massives qui ont causé un déficit d'apport solide par rapport à l'exportation. Au titre des records, on peut citer l'Arve dont on a enregistré un enfoncement de 10 mètres et le Fier de 14 mètres. Jean Noël Salomon rapporte qu'en 1978 une étude sur la Loire a montré que sur 2 millions de tonnes de matériaux extraits le taux de renouvellement n'a été que de 2 %.

Lit mineur

La loi du 4 janvier 1993 sur les carrières a exclu le lit mineur des rivières du champ d'exploitation des matériaux. Le droit des riverains a ainsi été restreint. L'arrêté du 22 septembre 1994 précise que pour les torrents de montagne ayant un débit solide excédentaire, un dragage est possible mais soumis à la réglementation ICPE.

Lit majeur

Les carrières alluvionnaires sont soumises par la même loi et le même arrêté à la réglementation sur les installations classées avec arrêté de déclaration ou d'autorisation selon la quantité extraite. Une étude d'impact préalable est nécessaire à toute demande d'ouverture d'exploitation ou à une extension.

4.1.3. Prévention contre les risques naturels

La directive cadre sur l'eau n'aborde pas directement les problèmes d'inondation, d'érosion ou de sécheresse. Une directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation vient d'être adoptée en octobre 2007⁴⁰. Les aspects érosion⁴¹ ou sécheresse⁴² feront probablement l'objet de directives dans l'avenir. Pour autant, ces aspects n'ont pas été ignorés par les Etats membres. En France, la prévention des risques naturels est ancienne. Elle est marquée par une politique anti-érosion développée par les services de restauration des terrains en montagne depuis le XIXème siècle. De cette politique active visant à acquérir des terrains pour en drainer les versants instables et boiser les zones à stabiliser, l'Etat français est progressivement passé à une politique plus passive consistant à afficher le risque sans chercher à le maîtriser. Les concepts d'espace de liberté, de zone d'expansion de crues sont les témoins de ce basculement qui valorise davantage l'adaptation que la correction, la limitation des dégâts (vulnérabilité) plutôt que la protection. Néanmoins il reste dans le droit français beaucoup de dispositions qui cherchent à limiter les aléas hydrauliques (érosion, crues, sécheresses).

Prévention des risques naturels en dehors de tout zonage préétabli

L'article R111-2 du Code de l'urbanisme permet de refuser ou de n'autoriser que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, la construction d'une installation nouvelle susceptible de porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

40 Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (JOUE L 288, 06-11-2007, p. 27). Cette directive devrait être transposée en droit national vers la mi-2009.

41 Actuellement, une proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE est en cours d'examen dans le cadre de la procédure de codécision. Elle a été approuvée par le Parlement européen, avec des amendements, en première lecture le 14.11.2007. Il s'agit de la proposition de directive 2006/0086 (COD).

42 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne ». 18.07.2007. COM(2007) 414 final.

Le Code rural donne compétences aux collectivités pour réaliser des travaux de lutte contre les risques naturels majeurs. La loi du 31 juillet 2003 renforce ces compétences (articles L151-36, L151-37, L151-37-1 du Code rural, L211-7 du Code de l'environnement).

L'Etat peut exproprier pour lui-même ou pour le compte de collectivités, en cas de menaces graves sur la vie humaine (article L561-1 du Code de l'environnement).

La loi du 31 juillet 2003 demande au maire de matérialiser les repères de crues exceptionnelles passées (article 563-3 du Code de l'environnement).

Zonages de risques sans servitude

La loi du 31 juillet 2003 donne pouvoir au préfet pour définir des « zones érosion », avec programme d'action et pratiques obligatoires subventionnables (article L114-1 du Code rural). L'agriculture dans ces zones peut être soumise à contraintes à définir par un décret en Conseil d'Etat.

Le préfet peut délimiter par arrêté certaines zones exposées à un risque tel que : inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanche. Cet arrêté est pris après consultation des services intéressés, enquête (dans les formes de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique) et avis du conseil municipal.

Dans ces périmètres, qui peuvent être constitués en l'absence de PLU ⁴³, les autorisations d'usage du sol pourront être refusées ou n'être délivrées que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales. A cet effet, l'arrêté instituant un périmètre de risque devra comporter une série de dispositions appropriées, ainsi qu'éventuellement un zonage interne gouvernant la mise en œuvre de ces dispositions. L'application de ces dispositions et de ce zonage pourra conduire soit au refus, soit à l'autorisation de la construction demandée, avec ou sans prescriptions spéciales dans cette seconde éventualité.

43 Plan Local d'Urbanisme.

Zonage de risques avec servitudes

Le Plan de Prévention des Risques (PPRi)

Les PPR ont été créés par la loi Barnier ⁴⁴ pour améliorer la prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. Le PPR ⁴⁵ est un document élaboré par l'Etat (articles L. 562-1 et suivants et R. 562-1 et suivants du Code de l'environnement). Il est prescrit sur le secteur géographique correspondant au bassin de risque puis traduit à l'échelle cadastrale au 1/5 000. Il instaure des servitudes, comme l'interdiction de construire de nouveaux bâtiments dans les zones d'interdiction (rouges) et des contraintes plus faibles dans d'autres zones (bleues). Pour les études d'inondabilité, il peut retenir selon les cas, la plus haute crue connue, une crue de récurrence variable selon le lieu, l'esprit étant de diminuer la vulnérabilité des terrains sans agir sur l'aléa.

Le projet de PPR est soumis à enquête publique et les conseils municipaux sont consultés. Le PPR peut être modifié pour tenir compte des avis émis. Puis il est approuvé par arrêté préfectoral. Les PLU prennent en considération l'existence de risques naturels prévisibles dans la délimitation des zones à urbaniser et doivent respecter les servitudes d'utilité publique, telle que le PPR qui doit lui être annexé.

Le Code de l'environnement, articles L 561-1 et suivants, prévoit une procédure d'expropriation sous certaines conditions :

- En cas de risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches ou de crues torrentielles ;
- En cas de menace grave pour les vies humaines ;
- Sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

⁴⁴ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

⁴⁵ On parle de PPRi pour les plans de prévention du risque inondation.

Cette procédure interministérielle, dite du Fonds Barnier, est très complexe et a été très peu utilisée jusqu'à présent.

Les servitudes « environnementales »

La loi du 31 juillet 2003 permet l'instauration de servitudes d'utilité publique pour créer des zones d'expansion de crue et de mobilité des cours d'eau (L 211-12 et 13 du Code de l'environnement).

4.1.1. Restauration, entretien et protection contre les inondations

Les différents types de travaux

Tous les travaux sont soumis à la réglementation loi sur l'eau (Décrets du 29 mars 1993 modifiés vus précédemment). Ils doivent en outre être intégrés dans des programmes cohérents à l'échelle du bassin et être compatibles avec le SAGE s'il existe. Ils peuvent être soumis à étude d'impact ou notice d'incidence selon les cas.

L'article R122-8 du Code de l'environnement précise : « *Ne sont pas soumis à la procédure de l'étude d'impact, sous réserve des dispositions de l'article R. 122-9 du CE, les aménagements, ouvrages et travaux dont le coût total est inférieur à 1 900 000 euros. En cas de réalisation fractionnée, le montant à retenir est celui du programme général de travaux. Toutefois, la procédure de l'étude d'impact est applicable quel que soit le coût de leur réalisation, aux aménagements, ouvrages et travaux définis ci-après : (...)*

- *3° Autorisations relatives aux ouvrages utilisant l'énergie hydraulique dont la puissance maximale brute totale est supérieure à 500 kW, (...)*
- *6° Travaux nécessitant une autorisation en vertu, soit de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, soit de la réglementation concernant les installations nucléaires de base ;*
- *7° Réservoirs de stockage d'eau "sur tour" d'une capacité égale ou supérieure à 1 000 m³ et autres réservoirs de stockage d'eau d'une superficie égale ou supérieure à 10 ha ; (...)*

- 14° Ouvrages destinés à l'épuration des eaux des collectivités locales permettant de traiter un flux de matières polluantes au moins équivalent à celui produit par 10 000 habitants, (...)
- 16° Piscicultures soumises à autorisation ou concession en vertu de l'article L. 431-6 du présent code et définies au premier alinéa de l'article R. 431-16 de ce code ; (...)
- 22° Travaux et ouvrages de défense contre la mer d'une emprise totale supérieure à 2 000 m²;(…)
- 24° Travaux, ouvrages et aménagements réalisés en vue de l'exploitation d'eau destinée à la consommation humaine dans une forêt de protection mentionnés à l'article R. 412-19 du code forestier, à l'exclusion des travaux de recherche ».

L'article R122-9 du Code de l'environnement ajoute : « Pour les travaux et projets d'aménagements définis au présent article, la dispense, prévue aux articles R. 122-5 à R. 122-8, de la procédure d'étude d'impact est subordonnée à l'élaboration d'une notice indiquant les incidences éventuelles de ceux-ci sur l'environnement et les conditions dans lesquelles l'opération projetée satisfait aux préoccupations d'environnement :

- 1° Travaux ou aménagements d'un coût total inférieur à 1 900 000 euros réalisés sur le domaine public fluvial ou maritime sous le régime de la concession prévu à l'article L. 64 du code du domaine de l'Etat, ainsi que les travaux de création ou d'extension d'un port de plaisance;(…)
- 4° Autorisations relatives aux ouvrages utilisant l'énergie hydraulique dont la puissance maximale brute totale est inférieure ou égale à 500 kW, à l'exception des demandes de changement de titulaire, des changements de destination de l'énergie ou des avenants ne modifiant pas la consistance ou le mode de fonctionnement des ouvrages;(…)
- 7° Ouvrages et équipements relatifs à la correction des torrents, à la restauration des terrains en montagne, à la lutte contre les avalanches, à la fixation des dunes et à la défense contre l'incendie;(…)
- 9° Ouvrages destinés à l'épuration des eaux des collectivités locales, d'une capacité de traitement inférieure à celle des ouvrages visés au 14° du II de l'article R. 122-8;

- 10° Travaux concernant les réservoirs de stockage d'eau "sur tour" d'une capacité inférieure à 1 000 m³ et les autres réservoirs de stockage d'eau d'une superficie égale ou supérieure à 2 ha et inférieure à 10 ha;
- 11° Travaux d'hydraulique agricole dont le coût total est compris entre 950 000 et 1 900 000 euros;
- 12° Travaux et ouvrages de défense contre la mer d'une emprise totale inférieure à 2 000 mètres carré; (...) ».

Plan de prévention des inondations (Plan Bachelot)

Le risque « inondation » est le premier risque naturel en France, tant par l'importance des dommages qu'il provoque que par le nombre des communes concernées (8000), l'étendue des zones inondables (plus de 20 000 km²) et les populations résidant dans ces zones (4,5 millions de français). L'importance des dommages s'est considérablement accrue depuis 50 ans en raison de l'important développement urbain effectué dans les zones inondables.

Afin de réduire durablement le nombre de victimes des inondations et les dommages aux personnes et aux biens, une relance de la politique de prévention des inondations a été engagée en 2002. Cette relance vise à mettre en place un cadre partenarial entre l'Etat et les collectivités territoriales qui ont, en la matière, des responsabilités complémentaires. Le Plan de prévention des inondations a été présenté dans la circulaire du 1er octobre 2002 et contenait un appel à projets. 42 programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI) ont été retenus dont 32 font l'objet de programmes d'action complets et dix autres font principalement l'objet de programmes d'études. La circulaire du 24 janvier 2005 en précise les modalités de pilotage et de suivi.

Sur la période 2003 à 2008 l'Etat mobilise 190 M€ pour financer les 42 programmes d'actions expérimentaux retenus.

Une démarche comparable est développée dans un cadre interrégional sous l'égide des préfets coordonnateurs de bassin à l'échelle des bassins de la Loire, de la Meuse et du Rhône. L'objectif est de lancer dès 2007 des programmes d'action sur les fleuves Seine et Garonne ainsi que sur de nouveaux bassins versants sensibles pour couvrir plus

des trois-quarts des populations exposées aux risques d'inondations. Au total, c'est 77 M d'euros qui seront engagés pour la mise en œuvre des PAPI et des plans grands fleuves en 2007.

La loi de 2006 (article 32) prévoit également l'extension des compétences du fonds «Barnier», crée par la loi de 1995 ⁴⁶, à la prévention des inondations : « dans la limite de 40 millions d'euros, jusqu'au 31 décembre 2007, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement contribue, sous forme de fonds de concours à l'Etat, au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités contre les inondations, réalisés ou subventionnés par l'Etat. Ce financement ne concerne que les dépenses engagées par l'Etat avant le 1er janvier 2007 ».

Le cas particulier du domaine public fluvial

Le domaine public fluvial est propriété de l'Etat et les travaux y afférant doivent être assurés par l'Etat. Toutefois, les collectivités qui le souhaitent peuvent en assurer la gestion par le biais de concession ou de transfert de gestion. La loi sur l'eau de 2006 va encore plus loin en offrant la possibilité de transfert de la propriété du DPF de l'Etat aux collectivités ou à leurs groupements ⁴⁷.

Le transfert de propriété d'ouvrages (barrage, digue, chemin) est possible par voie législative (la demande doit être fortement motivée) et l'ouvrage sort alors du DPF pour devenir domaine public de l'acquéreur.

La compétence de l'Etat sur le DPF navigable est transférable aux régions (voire aux départements pour certains canaux), la gestion du DPF non navigable est transférable aux départements et à leurs groupements (loi de décentralisation du 22 juillet 1983). Ce transfert est établi par décret en Conseil d'Etat. Le bénéficiaire se substitue à l'Etat pour la gestion (autorisations, redevances, conservation, entretien) de façon permanente (mais les travaux ne sont pas éligibles au FCTVA). La gestion peut également être concédée à toutes formes de collectivités

⁴⁶ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier »

⁴⁷ Voir § 1.4.1

locales par décret en Conseil d'Etat accompagnée d'une convention limitée dans le temps et d'un cahier des charges. Cette concession s'accompagne de l'établissement d'un budget spécifique équilibré. Le concessionnaire perçoit les recettes d'occupation domaniale. Les travaux réalisés par le concessionnaire sur le cours d'eau reviennent à l'Etat en fin de concession.

La gestion d'un ouvrage (digue, chemin, barrage,...) qui ne présente pas ou plus d'intérêt pour le DPF peut être transférée à une collectivité locale par un procès verbal de remise signé des deux gestionnaires concernés et le service des domaines au niveau déconcentré (article R58 du Code du domaine de l'Etat). Le bien sort du DPF tant que dure le transfert mais y revient de manière automatique en cas de cessation du transfert de gestion.

4.1.1. Les travaux d'aménagement pour la navigation

Les travaux portuaires et d'aménagement de voies navigables selon leur ampleur peuvent être soumis à une enquête publique de type Bouchardeau (cf. § 4.2.7). Mis à part les travaux de modernisation, les projets de travaux sur le domaine public supérieurs à 1 900 000 euros sont soumis à étude d'impact.

4.2. Police des cours d'eau, procédures et financements

Il est important de présenter qui sont les acteurs responsables de la mise en œuvre de la réglementation pour comprendre comment elle est concrètement appliquée sur le terrain. Dans le domaine de l'eau, si la police de l'eau est incontournable, l'évolution de la gestion de l'eau vers une gestion des milieux fait que d'autres polices deviennent également des acteurs importants.

L'administration dispose de deux circuits pour faire appliquer la loi. Les procédures administratives (arrêtés d'autorisation, mises en demeure) et les procédures judiciaires (procès verbal, tribunal). Les polices de l'environnement ont donc deux missions, l'instruction de projet pour prescrire des règles à l'ouvrage prévu et le contrôle sur le terrain du respect de ces règles et de la protection de l'environnement en général.

La loi a prévu qu'un procès verbal ne pouvait pas être dressé au nom de plusieurs textes. Devant un cas de pollution, l'agent assermenté faisant la constatation de l'infraction doit choisir entre la police de la pêche, la police des installations classées et la police de l'eau.

4.2.1. La police de l'eau

La police de l'eau est assurée par un service départemental unique hébergé soit par la DDAF soit par la DDE ⁴⁸. La Mission Inter-Service de l'eau (MISE) regroupe au niveau départemental tous les services de l'Etat ayant des compétences dans le domaine de l'eau y compris les services régionaux (DRIRE, DIREN). Elle a pour mission de définir la stratégie de l'Etat en matière d'eau au niveau départemental. Son action se situe donc en amont de la police de l'eau.

Nomenclature

La police de l'eau se réfère à la nomenclature de la loi sur l'eau (décret 93-743 du 29 mars 1993, modifié récemment par le décret 2006-881 du 17 juillet 2006 puis par le décret du 3 novembre 2007). Cette nomenclature sur les installations, les ouvrages, les travaux et activités (IOTA) est structurée en cinq grandes rubriques :

- Prélèvements ;
- Rejets ;
- Impacts sur le milieu aquatique ou sur la sécurité publique ;
- Impacts sur le milieu marin ;
- Régimes d'autorisation valant autorisation au titre des articles L214-1 et suivants du Code de l'environnement.

Pour chaque IOTA, la nomenclature précise selon l'ampleur du projet et sa localisation s'il est soumis à autorisation, déclaration ou aucune réglementation (régime de liberté).

⁴⁸ La Circulaire du 16 novembre 2004 du Premier Ministre portant sur la réforme de l'administration départementale de l'Etat prévoit soit une fusion DDAF/DDE, soit un service unique de police de l'eau. De plus, depuis janvier 2006, le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (MTETM) et le ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) ont engagé, avec le ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD), l'expérimentation de la fusion des directions départementales de l'Équipement (DDE) et des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF). Cette fusion donne naissance à un nouveau service de l'Etat en département, appelé Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture (DDEA).



Travaux en rivière. Photo G. Bouleau

Les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) en rivières peuvent être libres ou soumis à déclaration ou autorisation selon leur ampleur.

Localement, plusieurs procédures permettent d'imposer des seuils plus sévères que ceux définis par la nomenclature. Cela peut se faire de manière concertée dans le cadre d'un SAGE. Pour les zones en situation de pénurie d'eau chronique, l'Etat peut imposer de manière autoritaire l'inscription d'une ressource (bassin hydrographique ou système aquifère) en zone de répartition des eaux (ZRE) et assurer ainsi une gestion plus fine des demandes de prélèvements dans cette ressource, grâce à un abaissement des seuils de déclaration et d'autorisation de prélèvements. Cette procédure constitue un signal fort de reconnaissance d'un déséquilibre durablement instauré entre la ressource et les besoins en eau. Elle suppose en préalable à la délivrance de nouvelles autorisations, l'engagement d'une démarche d'évaluation précise du déficit constaté, de sa répartition spatiale et si nécessaire de sa réduction en concertation avec les différents usagers, dans un souci d'équité et un objectif de restauration d'un équilibre.

Procédure

Le décret « Procédure » n°93-742 du 29 mars 1993 (modifié par le décret 2006-880 du 17 juillet 2006), précise la procédure à suivre pour une autorisation ou une déclaration et le contenu du dossier « loi sur l'eau » qui doit être préalablement déposé en préfecture. Celui-ci comprend les pièces suivantes : nom et adresse du demandeur ; emplacement ; nature du projet, consistance, volume, rubrique de la nomenclature ; incidences sur l'eau, Natura 2000, compatibilité avec les SAGE et le SDAGE et mesures correctives ou compensatoires ; moyens de surveillance ; cartes et plans.

Les projets soumis à autorisation font l'objet d'une enquête publique (voir § 4.2.7), d'une consultation des collectivités, des services de l'Etat, des établissements publics concernés, des commissions concernées (CLE, ...) et du préfet coordonnateur de bassin si nécessaire. Le rapport d'enquête et les avis des services consultés motivent un projet d'arrêté préfectoral (refus ou autorisation avec prescriptions) soumis à l'avis du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CDERST)⁴⁹. Ce Conseil comprend des personnalités nommées par le Préfet pour leur compétence et leurs fonctions. Après avis du CDERST le préfet statue et l'arrêté est rendu public.

Les projets soumis à déclaration reçoivent un récépissé de déclaration. Si nécessaire, des prescriptions complémentaires peuvent être imposées après avis du CDERST. L'ordonnance de juillet 2005⁵⁰ ratifiée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, introduit la possibilité d'une opposition à déclaration.

N.B : Afin de favoriser les démarches collectives, le préfet peut, en concertation avec la profession concernée, délimiter par arrêté, après avis de l'organisme consulaire de la profession, un périmètre où les demandes d'autorisation temporaires correspondant à une activité saisonnière commune à différents membres d'une même profession doivent être déposées avant une date fixée par l'arrêté précité et peuvent être regroupées. A compter du 1er janvier 2011,

49 Ex-Conseil Départemental d'Hygiène (CDH).

50 Ordonnance n°2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets.

les périmètres délimités ne pourront inclure des zones de répartition des eaux (ZRE) ⁵¹ et aucune autorisation temporaire correspondant à une activité saisonnière commune ne pourra être délivrée dans ces zones ⁵².

4.2.1. La police des installations classées

La police des installations classées est assurée par des agents de la DRIRE, la DDASS, la DDAF ou la DSV selon l'activité concernée. La DRIRE assure la coordination.

Nomenclature

La police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) se réfère à la loi du 19 juillet 1976 ⁵³. Il existe une nomenclature spécifique ICPE (décret du 20 mai 1953 et refonte par les décrets du 7 juillet 1992 et du 22 décembre 1993, modifié par le décret n°2006-1454 du 24 novembre 2006) structurée comme suit :

- Substances
- Toxiques
- Comburants (Oxygène, ...)
- Explosives
- Inflammables
- Combustibles
- Corrosives
- Radioactives
- Activités
- Agricoles et animaux
- Agro-alimentaire
- Textiles, cuirs et peaux
- Bois, papier, carton, imprimerie
- Matériaux, minerais, métaux
- Chimie, caoutchouc
- Déchets
- Divers

51 Décret n° 2003-869 du 11 septembre 2003 relatif à l'extension des zones de répartition des eaux et modifiant le décret n° 94-354 du 29 avril 1994

52 Article 21 du décret « Procédures », modifié par Décret n°2006-880 du 17 juillet 2006 art. 16 (en vigueur le 1er octobre 2006).

53 Texte totalement abrogé et incorporé dans le Code de l'environnement.

Pour ne pas imposer une double instruction des dossiers, la réglementation des ICPE intègre le respect de la loi sur l'eau ⁵⁴.

Dossier ICPE

Pour chaque ICPE, la nomenclature précise selon l'ampleur du projet et sa localisation s'il est soumis à autorisation ou déclaration. Le dossier soumis à l'enquête publique, qui doit être préalablement déposé en préfecture, comprend les pièces suivantes qui peuvent être regroupées en tant que de besoin ⁵⁵ :

Lorsque l'opération n'est pas soumise à décision d'autorisation ou d'approbation :

1° Une notice explicative indiquant :

- L'objet de l'enquête ;
- Les caractéristiques les plus importantes de l'opération soumise à enquête ;
- Lorsque l'étude d'impact n'est pas requise : les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, parmi les partis envisagés par le maître de l'ouvrage, le projet soumis à enquête a été retenu ;

2° L'étude d'impact ⁵⁶ ou la notice d'impact lorsque l'une ou l'autre est requise ;

3° Le plan de situation ;

4° Le plan général des travaux ;

5° Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ;

⁵⁴ Lorsqu'une même opération doit normalement donner lieu à plusieurs enquêtes dont l'une au moins au titre des dispositions des articles L. 123-1 à L. 123-16, ces enquêtes ou certaines d'entre elles peuvent être conduites conjointement par un même commissaire enquêteur ou une même commission d'enquête désigné par le président du tribunal administratif (article R123-4 du CE).

⁵⁵ Article R123-6 du Code de l'environnement.

⁵⁶ Voir Article R122-3 du Code de l'environnement pour le contenu de l'étude d'impact.

- 6° Lorsque le maître de l'ouvrage est une personne publique, l'appréciation sommaire des dépenses, y compris le coût des acquisitions immobilières ;
- 7° La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée ;
- 8° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire, les avis émis par une autorité administrative sur le projet d'opération.

Lorsque l'opération est soumise à décision d'autorisation ou d'approbation :

- 1° Le dossier prévu par la réglementation relative à l'opération projetée ;
- 2° Les pièces visées aux 2°, 7° et 8° du I ci-dessus.

Procédure

Les projets soumis à autorisation font l'objet d'une enquête publique de type Bouchardeau ⁵⁷ (voir § 4.2.7), d'une consultation des collectivités et des services de l'Etat et des commissions concernées (CLIS ⁵⁸, ...). Le rapport d'enquête et les avis des services consultés motivent un projet d'arrêté préfectoral (refus ou autorisation avec prescriptions) soumis à l'avis du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CDERST) ⁵⁹. Après avis du CDERST le préfet statue et l'arrêté est rendu public.

Il peut être proposé des servitudes pour protéger la santé et la sécurité des personnes alentour, elles sont alors incluses au dossier d'enquête publique.

57 L'Enquête Bouchardeau tient son nom du ministre en charge de l'environnement ayant fait approuver la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques du 12 juillet 1983 et son décret 85-453 d'application du 23 avril 1985, textes totalement abrogés et codifiés au Code de l'environnement. Ce décret prévoit une enquête de plus grande envergure pour certains projets. Cette enquête est désormais réalisée dans les conditions prévues par les articles L. 123-1 à L. 123-16 du Code de l'environnement et s'il y a déclaration d'utilité publique, selon les cas, par les articles R. 11-4 à R. 11-14 ou par les articles R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

58 Commission Locale d'Inspection et de Suivi

59 Ex-Conseil Départemental d'Hygiène (CDH).

4.2.1. La police de la pêche

La police de la pêche est assurée par des agents de l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (Onema) et de la DDAF, de façon coordonnée ⁶⁰.

Si les prescriptions prévues par la loi et les textes pris en son application ne sont pas respectées, les deux polices précédentes (ICPE et eau) prévoient des sanctions et des astreintes à faire prononcer par le juge pour rétablir la conformité de l'ouvrage. Il faut ainsi connaître précisément l'origine de la pollution et la réglementation à laquelle est soumis le pollueur selon sa nature. La police de la pêche a la particularité de permettre de dresser un procès verbal identique quel que soit le pollueur, dès lors qu'il a porté atteinte au milieu ou qu'un ouvrage ne respecte visiblement pas des prescriptions générales. Les pénalités au titre de la loi pêche sont moins élevées que celles résultant de la police de l'eau ou des ICPE. La transaction est une procédure pénale qui permet à l'administration, sous contrôle du procureur de la République, de fixer le montant d'une amende et/ou d'une réparation des dégâts au milieu, suite à une infraction à la police de la pêche (article L437-14 du Code de l'environnement). La transaction est également possible suite à une infraction à la police de l'eau depuis la nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques de décembre 2006 ⁶¹. Parallèlement à la procédure pénale, une association de pêche (ou la fédération départementale de pêche) peut se porter partie civile et demander des réparations pour le préjudice subi, suite à une pollution, par exemple (à distinguer de la procédure pénale : le paiement de la transaction ne sert pas aux réparations civiles). Les infractions à la loi pêche ont initialement été codifiées dans le Code rural (articles 232-2 et suivants) et sont maintenant reprises dans le Code de l'environnement (articles L432-2 et suivants).

⁶⁰ Les agents de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) peuvent également être assermentés pour la police de l'eau et la police de la pêche.

⁶¹ Article L216-14 du CE : « *L'acte par lequel le procureur de la République donne son accord à la proposition de transaction est interruptif de la prescription de l'action publique. L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis les obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction* ».

L'article L432-2 du Code de l'environnement précise : « *Quiconque a jeté, déversé ou laissé s'écouler (...) des substances quelconques dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nui à sa nutrition, à sa reproduction ou sa valeur alimentaire sera puni (...)* ».

Avant 2006, la loi pêche prévoyait également des régimes d'autorisation spécifiques et des sanctions associées, comme le mentionne l'article L432-3 du Code de l'environnement : « *Le fait de détruire les frayères ou les zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole est puni de 20 000 euros d'amende, à moins qu'il ne résulte d'une autorisation ou d'une déclaration dont les prescriptions ont été respectées ou de travaux d'urgence exécutés en vue de prévenir un danger grave et imminent* ».

La réforme de la nomenclature et des procédures au titre de la police de l'eau ⁶² fusionne les diverses procédures existantes et supprime donc l'ensemble des autorisations spécifiques à la législation sur la pêche applicables aux piscicultures, aux travaux en rivière ou aux vidanges de plans d'eau pour les intégrer dans la police de l'eau.

La loi pêche prévoit enfin un débit réservé obligatoire que tout ouvrage doit laisser passer dans la rivière et l'obligation de passes à poissons sur certains cours d'eau (nous le verrons au chapitre 4.3.7).

4.2.2. La police sanitaire

La police sanitaire est assurée par les agents de la DDASS. Elle concerne en particulier la qualité sanitaire de l'eau destinée à la consommation humaine (voir § 4.3.1) et la qualité sanitaire des eaux de baignade (voir § 4.3.8).

Dans le cas d'un prélèvement d'eau en vue de la consommation humaine, une procédure conjointe est menée, au double titre du Code de l'environnement (prélèvement, DUP: procédure police de l'eau) et du Code de la santé publique (périmètres de protection, production, distribution, conditionnement : procédure police sanitaire).

⁶² Circulaire du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable du 23 octobre 2006 relative à la mise en œuvre de la réforme de la nomenclature et des procédures au titre de la police de l'eau

« I. - Sans préjudice des dispositions de l'article L. 214-1 du Code de l'environnement, est soumise à autorisation de l'autorité administrative compétente l'utilisation de l'eau en vue de la consommation humaine, à l'exception de l'eau minérale naturelle, pour :

- La production ;
- La distribution par un réseau public ou privé, à l'exception de la distribution à l'usage d'une famille mentionnée au 3° du II et de la distribution par des réseaux particuliers alimentés par un réseau de distribution public ;
- Le conditionnement.

II. - Sont soumises à déclaration auprès de l'autorité administrative compétente :

L'extension ou la modification d'installations collectives de distribution qui ne modifient pas de façon notable les conditions de l'autorisation prévue au I ;

La distribution par des réseaux particuliers alimentés par un réseau de distribution public qui peuvent présenter un risque pour la santé publique ;

L'utilisation d'eau en vue de la consommation humaine à l'usage d'une famille, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-9 du code général des collectivités territoriales. » (article L1321-7 du Code de la santé publique)

La demande d'autorisation d'utilisation d'eau en vue de la consommation humaine, prévue à l'article L. 1321-7 du Code de la santé, est adressée au préfet du ou des départements dans lesquels sont situées les installations. Le dossier comprend :

- Nom du responsable de la production, de la distribution ou du conditionnement d'eau ;
- Informations permettant d'évaluer la qualité de l'eau utilisée et ses variations possibles ;
- Evaluation des risques de dégradation de la qualité de l'eau ;

- En fonction du débit de prélèvement, une étude géologique et hydrogéologique du secteur aquifère ou du bassin versant concerné, sur la vulnérabilité de la ressource et sur les mesures de protection à mettre en place ;
- Avis de l'hydrogéologue agréé en matière d'hygiène publique, portant sur les disponibilités en eau, sur les mesures de protection à mettre en œuvre et sur la définition des périmètres de protection mentionnés à l'article L. 1321-2 ;
- Justification des produits et des procédés de traitement à mettre en œuvre ;
- Description des installations de production et de distribution d'eau ;
- Description des modalités de surveillance de la qualité de l'eau.

Le préfet soumet un rapport de synthèse et un projet d'arrêté motivé à l'avis du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CDERST). Après avis du CDERST, le préfet statue et l'arrêté est rendu public. Cette procédure est souvent menée conjointement avec celle établissant les périmètres de protection.

Le contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine, qui relève de la compétence de l'Etat, comprend notamment des prélèvements et des analyses d'eau réalisés par les services de la DDASS ou par un laboratoire agréé par le ministre chargé de la santé. Celui-ci est chargé de l'organisation du contrôle sanitaire des eaux (article L1321-5 du Code de la santé publique).

4.2.1. La police de la navigation

Sur les cours d'eau navigables, cette police établit des règlements en fonction du gabarit du cours d'eau.

Ce qui peut paraître plus surprenant c'est que cette police existe aussi sur les cours d'eau domaniaux non navigables et les cours d'eau non domaniaux, pour les embarcations légères. Même si la loi sur l'eau prévoit la libre circulation des engins nautiques non motorisés en absence de SAGE et la prise en compte de ce type d'usage dans la

rédaction des SAGE, le préfet peut toujours réglementer l'accès et la circulation des embarcations motorisées ou non au titre de la police de la navigation intérieure (décret n°73-912 du 21 septembre 1973).

En effet, l'impact des sports d'eaux vives sur les cours d'eau n'est pas négligeable, du fait des pollutions et de la dégradation des berges lors des accès, des campements et des installations diverses, du fait également de l'effet des éclusées nécessaires au déroulement des manifestations en période d'étiage (stages, compétitions, ...).

Les fédérations de canoë-kayak, très actives en matière de contentieux, n'ont toutefois pas obtenu jusqu'à présent d'être systématiquement représentées dans les CLE, tant que leur activité reste minoritaire sur un cours d'eau ⁶³. Cela risque de changer avec la loi 2006.

4.2.2. La police des ouvrages souterrains

La Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement a en charge la surveillance des ouvrages souterrains, captages, forages quel qu'en soit l'usage (pompage d'eau, géothermie, carrières, mines, ...) au titre du Code minier. NB : le service de police de l'eau instruit les demandes de forages autres que ICPE (rubrique 1.1.1.0 de la nomenclature « eau »).

L'article 131 du Code minier précise: « *Toute personne exécutant un sondage, un ouvrage souterrain, un travail de fouille, quel qu'en soit l'objet, dont la profondeur dépasse dix mètres au-dessous de la surface du sol, doit être en mesure de justifier que déclaration en a été faite à l'ingénieur en chef des mines* ».

Par ailleurs, l'article 98 du Code minier indique que « *nul ne peut entreprendre un forage en vue de la recherche de gîtes géothermiques à basse température sans une autorisation de recherches accordée par arrêté préfectoral après enquête publique* ».

63 J. Sironneau, le contentieux en sports d'eaux vives, droit de l'environnement, juillet 1998, n°60

4.2.3. Les pouvoirs de police du maire

La commune est compétente en matière d'assainissement des eaux usées. Elle assure le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites. De plus, pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune assure le contrôle des installations d'assainissement non collectif. Depuis la loi sur l'eau de 2006, la commune est compétente en matière de distribution d'eau potable. Elle peut également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage ⁶⁴ (articles L2224-7 et suivants du Code général des collectivités territoriales).

Les articles L2212-1 et 2 du Code général des collectivités territoriales définissent les pouvoirs de police municipale du maire : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs. La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...)*

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...) ».

L'article L2212-4 du même Code ajoute : « *En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances (...)* ».

⁶⁴ « (...) Toutefois, les compétences en matière d'eau potable assurées à la date de publication de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques par des départements, des associations syndicales autorisées ou constituées d'office ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes publiques concernées » (article L2224-7-1 du CGCT).

Le maire, en tant qu'autorité de police sanitaire, doit mettre en œuvre les moyens qui lui sont donnés par les articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales pour faire cesser les pollutions. L'article L5211-9-2 du même Code précise : « *I. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 2212-2, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière d'assainissement, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de cet établissement des attributions lui permettant de réglementer cette activité. Il peut, dans le cadre de ce pouvoir, établir des règlements d'assainissement et mettre en œuvre leur application sous la responsabilité d'agents spécialement assermentés. Il peut notamment arrêter ou retirer des autorisations de déversement d'effluents non domestiques(...). II. - Dans les cas précédents, les arrêtés de police sont pris conjointement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale et le ou les maires des communes concernées* ».

L'article L1331-10 du Code de la santé précise : « *Tout déversement d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public de collecte doit être préalablement autorisé par le maire ou le président de l'établissement public compétent en matière de collecte à l'endroit du déversement si les pouvoirs de police des maires des communes membres lui ont été transférés dans les conditions prévues par l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, après avis délivré par la personne publique en charge du transport et de l'épuration des eaux usées ainsi que du traitement des boues en aval, si cette collectivité est différente. (...) L'autorisation peut être subordonnée à la participation de l'auteur du déversement aux dépenses d'investissement entraînées par la réception de ces eaux. (...)* ».

Toujours dans le cadre de son pouvoir de police sanitaire, « *le maire surveille, au point de vue de la salubrité, l'état des ruisseaux, rivières, étangs, mares ou amas d'eau* ». Il doit ordonner les mesures nécessaires pour assurer l'assainissement et, s'il y a lieu, la suppression, des mares communales placées dans l'intérieur des villages ou dans le voisinage des habitations, toutes les fois que ces mares compromettent la salubrité publique (articles L2213-29 et 30 du Code des collectivités territoriales).

Le maire exerce également la police des baignades et des activités nautiques, réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités et pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours (article L2213-23 du Code général des collectivités territoriales).

4.2.4. Procédures d'enquêtes publiques

Tout projet soumis à autorisation ou à déclaration d'utilité publique est soumis à enquête publique.

Projets soumis à autorisation (au titre de la législation sur l'eau ou des ICPE)

Les projets soumis à autorisation au titre de la législation sur l'eau ou de celle sur les installations classées pour la protection de l'environnement, sont soumis à enquête publique selon les conditions prévues, selon les cas :

- par les articles R. 11-4 à R. 11-14 ou par les articles R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour les projets relevant de la législation sur l'eau.
- ou par les articles L123-1 à 16 du Code de l'environnement , pour les projets relevant de la législation sur les installations classées.

« La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement. La liste des catégories d'opérations visées à l'alinéa précédent et les seuils et critères techniques qui servent à les définir sont fixés par décrets en Conseil d'Etat. Ces seuils ou critères peuvent être modulés pour tenir compte de la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire. » (article L123-1 du Code de l'environnement).

« [...] Les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application du présent chapitre » (article L123- 2 du CE)

« Le maître d'ouvrage prend en charge les frais de l'enquête, notamment l'indemnisation des commissaires enquêteurs et des membres des commissions d'enquête, ainsi que les frais qui sont entraînés par la mise à la disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête des moyens matériels nécessaires à l'organisation et au déroulement de la procédure d'enquête. » (article L123-14 du CE)

Ces dispositions sont issues de la loi dite « Bouchardeau » relative à la démocratisation des enquêtes publiques du 12 juillet 1983 65 et de son décret d'application n°85-453 du 23 avril 1985. Cette loi a été abrogée et totalement codifiée dans le Code de l'environnement (articles L123-1 à 16).

Le préfet saisit le président du tribunal administratif pour qu'il désigne un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête. L'enquête ne peut être inférieure à un mois, ni excéder 2 mois, sauf prorogation exceptionnelle de 15 jours (articles R123-1 à 23 du Code de l'environnement).

Utilité publique et déclaration de projet

L'utilité publique est déclarée par arrêté préfectoral ou ministériel ou par décret en Conseil d'Etat, en fonction des catégories de projets concernées, suite à une enquête publique réalisée dans les conditions prévues, selon les cas, par les articles R. 11-4 à R. 11-14 ou par les articles R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Procédure d'enquête préalable de droit commun (articles R. 11-4 à R. 11-14 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Dans ce cas, le préfet désigne par arrêté un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête. Lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, le commissaire enquêteur (ou la commission d'enquête) est désigné dans les conditions fixées à l'article R. 11-14-3. L'enquête ne peut être inférieure à 15 jours.

Procédure spécifique aux enquêtes préalables portant sur des

65 L'Enquête Bouchardeau tient son nom de la Ministre en charge de l'environnement ayant fait approuver cette loi.

opérations entrant dans le champ d'application des articles L123-1 à L123-16 du Code de l'environnement (articles R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Ces dispositions sont applicables aux enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique des aménagements, ouvrages ou travaux appartenant aux catégories définies par les articles R. 123-1 à R. 123-33 du Code de l'environnement. Dans ce cas, le préfet saisit le président du tribunal administratif pour qu'il désigne un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête.

Déclaration de projet

Pour les projets publics ne nécessitant pas une déclaration d'utilité publique, mais ayant fait l'objet d'une enquête publique, le maître d'ouvrage public se prononce sur l'intérêt général de l'opération par une déclaration de projet motivée (qui justifie son caractère d'intérêt général) et précisant les éventuelles modifications apportées à l'issue de l'enquête. Aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée sans cette déclaration de projet (loi de démocratie de proximité art. 144, modifiant art. L126-1 du Code de l'environnement).

« Lorsqu'une même opération doit normalement donner lieu à plusieurs enquêtes dont l'une au moins au titre des dispositions des articles L. 123-1 à L. 123-16, ces enquêtes ou certaines d'entre elles peuvent être conduites conjointement par un même commissaire enquêteur (ou une même commission d'enquête) désigné par le président du tribunal administratif. [...] Lorsqu'une opération fait l'objet d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique dans les formes prévues par les articles R. 11-14-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'avis de mise à l'enquête peut indiquer que cette enquête vaudra également pour d'autres procédures devant normalement donner lieu à enquête publique en application des dispositions des articles L. 123-1 à L. 123-16. Dans ce cas, si le projet n'a pas fait l'objet de modifications ou de compléments substantiels depuis l'achèvement de l'enquête, il peut être procédé sans nouvelle enquête, sous réserve des dispositions de l'article L. 123-13, à la réalisation des aménagements, ouvrages ou travaux dont les caractéristiques

principales figuraient au dossier soumis à l'enquête préalable. » (article R123-4 du Code de l'environnement).

Commission Nationale du débat public

Pour les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national à forts enjeux socio-économiques ou à impact significatif sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, la loi Barnier ⁶⁶ a institué une Commission nationale du débat public dont les missions ont été étendues par la loi du 23 février 2002 ⁶⁷. Cette Commission est désormais une autorité administrative indépendante chargée d'organiser des débats publics sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques des projets concernés et de formuler des recommandations générales méthodologiques sur l'organisation de tels débats.

4.2.1. Financements

Fondements réglementaires des subventions de l'Etat

Tous les projets peuvent solliciter des subventions auprès de différents acteurs publics : l'Union européenne, l'Etat, le Conseil régional, le Conseil général, l'Agence de l'eau... Ces acteurs ont leurs propres règlements d'aides financières mais des règles générales s'appliquent aussi.

Décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement (version consolidée au 10 mai 2005)

« Les dispositions du présent décret régissent les subventions que l'Etat peut accorder sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor aux personnes publiques, à l'exception des établissements publics de l'Etat, et aux personnes physiques ou morales de droit privé, en vue de la réalisation de projets d'investissement matériel ou immatériel, pour la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général » (article 1 du décret 99-1060).

⁶⁶ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

⁶⁷ Ces dispositions ont été codifiées dans le Code de l'environnement, articles L121-1 et suivants.

En cas de non-réponse de l'administration dans un délai de 2 mois après le dépôt d'une demande de subvention, un dossier est réputé complet. Aucun commencement d'exécution du projet ne peut être opéré avant la date à laquelle le dossier est complet, sauf dérogation. Une seule subvention d'Etat est attribuable par opération, le total des subventions publiques ne pouvant excéder 80 %, sauf exception (cf. décret suivant).

Décret n° 2000-1241 du 11 décembre 2000 pris pour l'application des articles 10 et 14 du décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement. - J.O.R.F. - 20 décembre 2000 - p 20213.

Ce texte détermine la liste des projets d'investissements en matière d'environnement, de protection de la nature pour lesquels le montant de la subvention de l'Etat peut avoir pour effet de porter la part des aides publiques directes à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable engagée par le demandeur (études préalables et investissements réalisés à titre expérimental relatifs aux sites Natura 2000, travaux de protection des lieux habités contre les crues, le renforcement des dispositifs d'annonce de crues et les études préalables à l'ensemble de ces opérations...).

Fondements réglementaires des financements des Agences de l'eau et décroisement des financements Etat/Agences

Les Agences financières de bassin (devenues par la suite « agence de l'eau ») issues de la loi sur l'eau de 1964 ont pour objectif de traiter des problèmes qualitatifs en instaurant un régime économique et financier reposant sur les principes « préleveur pollueur payeurs » et « dépollueur payé » dans le cadre d'une solidarité financière entre les différents utilisateurs de l'eau au sein du bassin hydrographique ⁶⁸. Ce régime économique est couplé au régime de police sur les rejets susceptibles d'altérer la qualité de l'eau, instauré par la même loi.

⁶⁸ Système « redevances/subventions »

Entre 2000 et 2003, la contribution des agences de l'eau se fait par l'intermédiaire d'un compte spécial du Trésor, le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) ⁶⁹. L'objectif est alors de promouvoir des opérations et des actions à caractère national dans le domaine de la politique de l'eau, afin de compléter l'action des agences de l'eau, dont la vocation est l'intervention financière « locale » au niveau du district hydrographique.

Le FNSE est cependant clos par la loi de finances pour 2004 ⁷⁰ au motif que la séparation entre les crédits du budget du Ministère de l'écologie consacrés à la politique de l'eau et les crédits inscrits au FNSE ne permet pas leur fongibilité et nuit à l'efficacité globale de cette politique. En outre, l'existence d'un compte spécial du Trésor ne garantit pas que l'intégralité du prélèvement soit affectée au budget du Ministère de l'écologie ⁷¹.

L'objectif de la réforme de la politique de l'eau, qui a conduit à l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, est de mettre fin à des financements croisés, complexes, peu lisibles et peu justifiés entre l'État et les agences de l'eau. Il s'agit de ce que l'on appelle le décroisement des aides. La baisse des crédits afférents au domaine de la protection de l'eau s'inscrit en partie dans cette logique de recentrage de l'État sur ses actions régaliennes au plan national. A partir de début 2004, certains financements sont « décroisés », s'agissant de la politique en matière de contrats de rivière, de restauration des cours d'eau et d'action en faveur des poissons migrateurs. Ces sujets relèvent désormais des seules agences de l'eau, tandis que l'État se recentre, par exemple, sur les missions de financement du système d'information ou de prévention des inondations. Au plan local, l'État ne devrait plus intervenir, à terme, que pour ce qui concerne la sécurité des personnes et des biens. Depuis le 1er janvier 2005, les agences de l'eau ont également repris, dans le cadre du décroisement des interventions de l'État dans le domaine de l'eau et des politiques d'interventions au

69 Le Fonds National de Développement des Adductions d'Eau (FNDAE) a été créé en 1954, sous la forme d'un compte spécial d'affectation du Trésor. L'article 58 de la loi de finances pour 2000 a créé un compte spécial d'affectation spéciale, le Fonds national de l'eau (FNE) dont le FNDAE est devenu une section. Le FNSE, créé par cette même loi de finances pour 2000, est devenu la seconde section du « Fonds national de l'eau ».

70 Loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

71 La loi de finances pour 2003 a ainsi décidé un reversement partiel au FNSE de 60 millions d'euros seulement, sur 81,6 millions d'euros prélevés sur les agences.

titre de l'eau potable et de l'assainissement, les missions de solidarité entre le milieu urbain et le milieu rural, préalablement assurées par le FNDAE ⁷².

Les 9^{ème} programmes d'intervention des Agences de l'eau sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Les moyens dévolus à ces programmes représentent un montant de 11,6 milliards d'euros pour les six prochaines années (2007-2012), hors primes et contribution à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, qui remplace le Conseil supérieur de la pêche et dont les agences de l'eau assurent le financement. Ces programmes seront financés en totalité par les redevances des agences de l'eau.

La loi sur l'eau de 2006 permet également de régulariser le dispositif financier des agences en prévoyant l'encadrement parlementaire des programmes d'intervention et en maintenant le système de fiscalité environnementale qui a fait ses preuves depuis maintenant 40 ans, basé sur le principe de «l'eau paye l'eau» (dispositions financières des agences de l'eau : articles L213-9 à L213-9-3 du Code de l'environnement).

Financement des collectivités territoriales

Les lois de décentralisation n'ont attribué de compétences obligatoires en matière d'eau ni aux Conseils Régionaux, ni aux Conseils Généraux. Cependant, l'eau est considérée comme un fort enjeu de politique locale par la plupart des Départements et plusieurs Régions. Ainsi, les Conseils Généraux y consacrent une part non négligeable de leur fiscalité – en moyenne 11,9 € par habitant (Assemblée des départements de France, 2003) - et demandent auprès des organes législatifs une compétence reconnue en la matière et des moyens idoines. La légitimité des Conseils généraux à agir dans le domaine de l'eau repose sur trois facteurs: leur implication financière et opérationnelle (maîtrise d'ouvrage, aide technique et administrative aux communes, organe de concertation), leur légitimité démocratique

⁷² La loi de Finance rectificative 2004-1485 du 30 décembre 2004 a supprimé, à compter du 1^{er} janvier 2005, la taxe du Fonds National de Développement des Adductions d'Eau (FNDAE), qui s'élevait à 21,34 € pour 1 000 m³ d'eau consommée. Les agences de l'eau ont désormais en charge le financement des investissements des communes rurales relatifs à l'eau et à l'assainissement (qui était auparavant assuré par l'Etat grâce aux recettes de la taxe FNDAE).

pour agir au nom de l'intérêt général et enfin la nécessité reconnue de gérer l'eau au niveau local (Grandgirard 2006).

Ainsi, malgré la disparition du FNDAE, les Conseils généraux sont restés les premiers bailleurs des services d'eau, après les communes elles-mêmes, en complément du financement des agences de l'eau (ex-FNDAE). Les agences contractualisent d'ailleurs de plus en plus avec les Conseils généraux pour définir et harmoniser des programmes d'actions et de financement pour ce type d'investissements.

Par ailleurs, les Conseils Généraux gèrent les Fonds de Solidarité Logement (FSL) et en particulier leur volet eau ⁷³, qui initie une solidarité à base sociale.

Certains départements ont également mis en place des mécanismes particuliers pour financer le renouvellement des réseaux (Renaud *et al.*, 2006).

4.3. Réglementation par usages

Dans cette partie, nous abordons d'abord les usages qui utilisent l'eau comme une ressource pour produire un bien ou un service, puis les usages qui utilisent l'eau comme un exutoire. L'usage piscicole fait l'objet d'une réglementation spécifique ainsi que nous l'avons vu avec la loi pêche de 1984 dans la partie 3. Nous évoquerons ici les autres textes applicables à cet usage. Puis nous aborderons les usages récréatifs non-consommateurs d'eau.

4.3.1. Eau potable

La dérivation des eaux entreprise dans un but d'intérêt général est autorisée par un acte déclarant d'utilité publique les travaux (Code de l'environnement, article L215-13). L'article L1321-2 du Code de la santé publique indique « *qu'en vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de*

⁷³ La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales introduit un nouveau dispositif de solidarité à base sociale en transférant aux fonds de solidarité logement (FSL) la compétence pour accorder des aides financières (sous forme de cautionnement, prêts, avances remboursables, garanties ou subventions) aux personnes ou familles éprouvant des difficultés à payer les dépenses relatives à leurs factures d'eau. Ces relèvent désormais entièrement de la compétence des Conseils Généraux.

prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines détermine autour du point de prélèvement un périmètre de protection immédiat dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection rapproché à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes activités et tous dépôts ou installations de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux et, le cas échéant, un périmètre de protection éloigné à l'intérieur duquel peuvent être réglementés, les activités, installations et dépôts ci-dessus mentionnés ». L'article 5 du décret 2001-1220 prévoit que l'utilisation d'eau prélevée dans le milieu naturel en vue de la consommation humaine est autorisée par arrêté du préfet, pris après avis du CDERST ⁷⁴. Cet arrêté déclare les travaux d'utilité publique en application de l'article L215-13 du Code de l'environnement et définit les périmètres de protection à mettre en place en application de l'article L 1321-2 du Code de la santé publique.

En effet, pour l'alimentation d'une collectivité publique, un captage est soumis à autorisation et à déclaration d'utilité publique au titre du Code de la santé L1321-2 (distribution et traitement) et au titre du Code de l'environnement L215-13 (autorisation de prélèvement loi sur l'eau).

La première loi sur l'eau (16 décembre 1964) impose des périmètres de protection pour tous les nouveaux captages et la deuxième loi sur l'eau (3 janvier 92) demande la mise en conformité des captages anciens, que ceux-ci s'effectuent en nappe ou en rivière.

Pour l'alimentation d'une collectivité privée recevant du public en sus de l'usage familial (camping, gîte, ...), un captage est soumis à autorisation préfectorale au titre de la santé (article L1321-7 du Code de la santé) et de la législation sur l'eau (dérivation).

Pour les prélèvements en nappe, voir le § 4.2.6 sur la police des ouvrages souterrains.

La construction de réservoir sur tour (château d'eau) de plus de 1000 m³ et celle de très grandes canalisations d'eau potable sont soumises à enquête publique de type Bouchardeau (voir § 4.2.7). Seuls les châteaux d'eau de plus de 1 900 000 euros sont soumis à étude d'impact.

⁷⁴ Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques.

L'eau distribuée doit satisfaire les exigences imposées par le décret 2001-1220 ⁷⁵.

La loi de 2006 introduit l'obligation de déclaration des forages domestiques en mairie (article L2224-9 du Code général des collectivités territoriales).

La loi de 2006 prévoit également la possibilité de délimiter des zones « stratégiques » d'alimentation de captages, qui sont potentiellement grevées de servitudes: l'autorité administrative peut « *délimiter, le cas échéant après qu'elles ont été identifiées dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques prévu par l'article L. 212-5-1, des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur, ainsi que des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou, le cas échéant, de bon potentiel prévus par l'article L. 212-1, et y établir, dans les conditions prévues au 4° du présent article, un programme d'actions à cette fin* » (article L211-3 du Code de l'environnement).

4.3.2. Eau industrielle

Les prescriptions loi sur l'eau (nomenclature IOTA) relatives aux prélèvements s'appliquent aux industries hors ICPE (dès lors qu'une industrie est ICPE, des décrets nomenclature et procédures ou textes d'application spécifiques, autres que « loi sur l'eau », s'appliquent – voir § 4.2.2). Pour les installations classées, suivant la transcription en droit français de la directive IPPC ⁷⁶ par l'arrêté du 2 février 1998, des prescriptions particulières sont à respecter pour réduire les prélèvements en utilisant « *la meilleure technique disponible à un coût acceptable* ».

⁷⁵ Décret du 20-12-2001 applicable à partir du 23 déc. 2003, codifié dans le livre III, titre II de la partie réglementaire du Code de la Santé publique, articles R1321-1 et suivants.

⁷⁶ Integrated Pollution Prevention and Control.

Les eaux minérales et de source sont déclarées d'intérêt général au titre du Code de la santé par décret en Conseil d'Etat. Cette déclaration ne permet pas d'imposer de servitudes. Seule une protection de la propriété commerciale est accordée.

4.3.3. Force motrice

La loi du 16 octobre 1919, modifiée par la loi sur l'eau de décembre 2006, prévoit que « nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat. Toutefois, aucune concession ou autorisation ne sera accordée sans avis préalable des conseils généraux des départements, représentants des intérêts collectifs régionaux, sur le territoire desquels l'énergie est aménagée » (article 1) alors que les propriétaires riverains en avait l'usage précédemment.

L'article L214-5 du Code de l'environnement précise que « les règlements d'eau des entreprises hydroélectriques sont pris conjointement au titre de l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique et des articles L. 214-1 à L. 214-6. Ces règlements peuvent faire l'objet de modifications, sans toutefois remettre en cause l'équilibre général de la concession ».

Les travaux d'installation des ouvrages de production d'énergie hydraulique de puissance supérieure à 500kW sont soumis à étude d'impact et enquête publique de type Bouchardeau (voir § 4.2.7). Le régime de la concession est appliqué aux entreprises dont la puissance (produit de la hauteur de chute par le débit maximum de la dérivation) excède 4500 kW, pour toutes les autres s'applique le régime de l'autorisation (article 2 de la loi de 1919). Toute modification sur un ouvrage fondé en titre le soumet à la loi.

Encadré 6. Ordres de grandeur : Que représentent 4500 kW ?

Les maisons individuelles ont le choix entre plusieurs abonnements électriques 9, 12 ou 15 kW (6 kW pour un F2). 4500 kW alimenteraient ainsi 450 foyers (un village de 1000 à 1500 habitants).

Sur une rivière de 10 m³/s (un torrent de 5 mètres de large et 50 cm de profondeur), il faudrait une hauteur de chute supérieure à 45 m pour fournir 4500 kW (sans pertes de charge). Sur le Rhône, une hauteur de chute de 0.5 m suffirait.

La loi du 15 juillet 1980 prévoit le classement de certaines rivières en les excluant du champ de toute exploitation hydroélectrique. La loi sur l'eau de 2006 affine ce classement en incluant les cours d'eau en très bon état écologique ou ceux permettant le maintien ou l'atteinte du bon état écologique et la migration des espèces amphihalines ⁷⁷. La notion de maintien de la continuité écologique est affirmée. La loi introduit également un nouveau classement pour les cours d'eau sur lesquels il est nécessaire d'assurer le transport sédimentaire et la circulation des poissons migrateurs. La mise en conformité des ouvrages sur ces cours d'eau doit être faite au plus tard au 1^{er} janvier 2014. L'article L214-17 du Code de l'environnement précise aussi que « *les obligations résultant (...) du présent article n'ouvrent droit à indemnité que si elles font peser sur le propriétaire ou l'exploitant de l'ouvrage une charge spéciale et exorbitante* ».

La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique de juillet 2005 favorise le développement des énergies renouvelables : « *L'Etat soutient en priorité le développement des filières industrielles françaises matures entraînant le moins de nuisances environnementales et encourage la poursuite du développement technologique des autres filières. Il s'attache en particulier à optimiser l'utilisation du potentiel hydraulique en incitant le turbinage des débits minimaux laissés à l'aval des barrages, en améliorant la productivité des ouvrages actuels et en favorisant la création de nouvelles installations* ».

4.3.4. Irrigation

Le Code civil prévoit que les riverains ont le droit d'usage des eaux pour l'irrigation de leur parcelle, tant que ce prélèvement se fait dans les limites de la loi.

⁷⁷ Espèces qui vivent alternativement en eau douce et en eau salée (saumon atlantique, alose, anguille, ...)



Irrigation par aspersion dans l'Allier. Photo G. Bouleau

Les prélèvements doivent être en règle individuellement et collectivement. En absence de SAGE, ce sont les arrêtés sécheresse qui limitent le cumul des prélèvements.

Or la loi sur l'eau de 1992 et son décret d'application du 29 mars 1993 modifié, soumettent à déclaration tout prélèvement compris entre 2 et 5 % du minimum annuel du débit mensuel de période de retour 5 ans (QMNA5) et à autorisation tout prélèvement supérieur. Ces seuils sont abaissés dans des secteurs en déséquilibre, classés en zones de répartition des eaux par arrêté préfectoral.

Le cumul des prélèvements est quant à lui géré par deux procédures prévues par la loi sur l'eau de 1992, le SAGE qui permet de mettre en place une gestion concertée de la ressource et les arrêtés sécheresse pris en application du décret du 24 septembre 1994 qui restreignent ou interdisent l'usage de l'eau en période de crise ⁷⁸.

⁷⁸ Suite à la sécheresse de 2003, le Ministère de l'Ecologie et du développement durable a mis en place un plan national de gestion de la rareté de l'eau.

La loi sur l'eau de 2006 renforce les démarches collectives en permettant d'imposer, là où cela est nécessaire, une gestion collective des prélèvements diffus pour l'irrigation par la mise en place de structures ad hoc prenant en charge la gestion de quotas d'eau. L'article L211-3 du Code de l'environnement précise : « I. - En complément des règles générales mentionnées à l'article L211-2, des prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire sont fixées par décret en Conseil d'Etat afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L211-1. II. - Ces décrets déterminent en particulier les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut : (...)6° Délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les autorisations de prélèvement d'eau pour l'irrigation sont délivrées à un organisme unique pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants. Dans les zones de répartition des eaux, l'autorité administrative peut constituer d'office cet organisme. »

4.3.5. Dispositions communes à toutes les retenues

La création d'un plan d'eau est soumise à autorisation au titre de la loi sur l'eau.

La vidange d'un plan d'eau est soumise à déclaration ou autorisation par le Code de l'environnement au titre de l'article L432-9, qui demande de préciser la destination du poisson, ainsi que des articles L214-1 et suivants, pour évaluer les impacts de l'opération sur les milieux aquatiques (relargage de particules en suspension). Au titre de la sécurité publique, les barrages doivent être vidés tous les 10 ans pour une inspection de l'ouvrage, la première visite devant avoir lieu au bout de cinq ans (cette obligation n'est pas réglementaire car elle ne figure que dans une circulaire de 1970, mais elle est néanmoins appliquée).

Lorsque le maître d'ouvrage n'a pas besoin de vider la retenue pour l'entretien des parties immergées (vannes, grilles ...) et lorsque la perte du volume d'eau est très compromettante (cas de barrages AEP lorsque d'autres sources d'approvisionnement ne sont pas disponibles), il lui est possible de demander de faire une vidange partielle complétée par une observation subaquatique. L'observation subaquatique est une technique appropriée pour visiter les barrages en béton et les parties métalliques (vannes, grilles...). Elle a un intérêt très faible pour l'observation de la zone courante des parements amonts des barrages

en remblai. Dans quelques cas, l'état du barrage peut conduire à ne pas faire de vidange (par exemple en cas de risque d'éclatement de joints d'un parement amont en maçonnerie sous l'effet de sous pression). Enfin, le problème des sédiments est à prendre en compte au cas par cas lorsque l'on doit décider de faire la visite décennale avec ou sans vidange.

Les chasses effectuées pour évacuer des matériaux accumulés en amont des barrages se font en période de hautes eaux et ne constituent pas des opérations de vidange.

4.3.6. Usages des cours d'eau comme exutoires

Pendant longtemps les rejets dans les cours d'eau ont été des enjeux locaux en France. L'Etat n'intervenait pas directement dans ces arbitrages. Guillaume (1983) relate ainsi que dans des villes médiévales, l'installation des différentes activités se faisait de manière séquentielle dans l'espace pour respecter une certaine logique de qualité amont-aval sans que cela réponde à des lois particulières. Les enjeux de pollution se sont accentués avec la révolution industrielle. Historiquement, c'est la loi de 1964 qui marque une montée en puissance de l'intervention publique dans ce domaine. Mais dans la pratique, ce sont les textes pris en application de la loi de 1992 qui régissent la plupart des rejets. De plus de nombreuses directives communautaires sectorielles sont venues harmoniser les normes de rejets par type de substance et par type de milieu à protéger (voir liste en annexe).

En France, la grande majorité des stations urbaines sont hors du champ de la législation de 1976 sur les ICPE: elles sont soumises à la législation sur l'eau, les deux réglementations étant juridiquement strictement distinctes. Pour les rejets urbains des collectivités, les rubriques de la nomenclature loi sur l'eau sont celles des stations d'épuration (2.1.1.0), des déversoirs d'orage (2.1.2.0), de l'épandage (2.1.3.0), du rejet en eau superficielle (2.0.5.0) et du rejet en mer (2.2.2.0). La collecte et le traitement des eaux usées des collectivités sont en outre réglementés par le décret n°94-469 du 3 juin 1994 qui transpose la directive 91/272 du 21 mai 1991⁷⁹ en droit français, ainsi que les arrêtés du 21 juin 1996 (moins de 2000 équivalents habitants) et du 22 décembre 1994 (plus de 2000 équivalents habitants).

⁷⁹ Directive Eaux Résiduaires Urbaines, dite ERU

Toutefois, un certain nombre de stations urbaines sont soumises à autorisation au titre des installations classées ⁸⁰ en application des rubriques de la nouvelle nomenclature ICPE :

- 2750 : station d'épuration collective d'eaux résiduaires industrielles en provenance d'au moins une installation classée soumise à autorisation,
- 2751 : station d'épuration collective de déjections animales,
- 2752 : station d'épuration mixte, recevant des eaux résiduaires domestiques et des eaux résiduaires industrielles, ayant une capacité nominale de traitement d'au moins 10 000 équivalents-habitants (eh), lorsque la charge des eaux résiduaires industrielles en provenance d'installations classées autorisées est supérieure à 70 % de la capacité de la station en demande chimique en oxygène (DCO) ⁸¹.

Dans ces cas, le service instructeur et de police est la Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) pour tout ce qui concerne l'exploitation de la station.

Les STEP urbaines sont celles qui ne rentrent pas dans les catégories ICPE et traitent majoritairement les eaux usées domestiques. La police de l'eau est alors assurée par le service unique de police de l'eau (DDAF, DDE ou DDEA). Les stations dont la capacité est inférieure à 10 000 équivalents habitants doivent établir une notice d'impact (décret 77-1141 du 12 octobre 1977 sur les études d'impact). Les réseaux de collecte de plus de 1 900 000 euros sont soumis à étude d'impact.

Le rejet de boues d'épuration dans le milieu aquatique est interdit.

Les installations d'assainissement non-collectif et dispensées de déclaration (moins de 200 équivalents habitants) sont régies par l'arrêté du 6 mai 1996. (version consolidée au 13 février 2004)

Un rejet quel qu'il soit, autorisé ou non, peut être verbalisé au titre de la loi pêche s'il entraîne une mort de poisson ou la dégradation manifeste de son habitat.

⁸⁰ donc à étude d'impact et enquête publique de type Bouchardeau – voir § 4.2.7

⁸¹ Site national de l'inspection des installations classées : <http://aida.ineris.fr/textes/nomenclature/rubriques>

Le rejet d'une installation classée est instruit par l'inspecteur ICPE compétent, conformément au décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 (nomenclature ICPE) et à l'arrêté du 2 février 1998 sur « *les meilleures techniques disponibles à un coût acceptable* ».

4.3.7. Usage piscicole

Si l'eau est devenue patrimoine commun, le poisson d'un cours d'eau ⁸² est resté *res nullius*, c'est à dire sans maître tant qu'il n'a pas été capturé. C'est le riverain qui est détenteur du droit de pêche ou l'Etat. Pour pêcher dans la légalité, il faut en plus du droit de pêche, payer une cotisation à une association de pêche et payer la redevance piscicole (taxe piscicole transférée aux agences - voir partie 3, loi de 2006). Mais de toute façon, le riverain privé n'est pas obligé d'accepter que l'on pêche dans son cours d'eau non domanial. Il a un droit de véto sauf s'il a bénéficié de fonds publics pour entretenir les berges du cours d'eau dont le fonds lui appartient. Dans ce cas il est obligé de partager son droit de pêche avec la fédération de pêche locale.

Débit réservé

La loi prévoit deux types d'installations pouvant modifier le débit : les obstacles (retenues, barrages) et les ouvrages de prélèvements. On a vu dans le paragraphe précédent (§ 4.2.1) que les prélèvements étaient soumis à autorisation en fonction de leur importance par le décret nomenclature de la loi sur l'eau de 1992 (décret du 29 mars 1993 modifié).

En aval des barrages, la loi qui s'applique est celle de 1984, modifiée par la loi de 2006, qui fait référence au module interannuel. Un débit réservé garantissant la vie, la circulation et la reproduction des espèces à l'aval de tous les ouvrages doit être respecté. Il est au minimum de Q/10. Pour les cours d'eau de débit supérieur à 80 m³/s, ce minimum est ramené à Q/20 (décret en Conseil d'Etat pris après avis du Conseil supérieur de l'énergie). La loi de 2006 introduit la possibilité de définir un régime réservé plus adapté aux exigences saisonnières des milieux en fixant des valeurs différentes de débits minimaux selon les périodes de l'année, sous réserve que la moyenne annuelle des débits soit

⁸² En eau libre. En revanche, le poisson d'un étang en eau close, appartient au propriétaire de l'étang.

supérieure à Q/10 ou à Q/20 selon les cas et que le débit minimal le plus bas soit supérieur à Q/20 ou Q/40 selon les cas.

Des mesures transitoires pour les ouvrages existants en 2006 sont prévues, avec le respect des obligations précédentes au plus tard le 1^{er} janvier 2014 sans indemnité sauf en cas de « *charge spéciale et exorbitante* » pour l'exploitant ou le propriétaire. Ces dispositions ne s'appliquent pas sur le Rhin et les parties internationales des cours d'eau partagés.

Droit de pêche

Toute personne pratiquant la pêche (y compris le propriétaire riverain jusqu'à la moitié du lit, titulaire du droit de pêche sur son fonds) doit être membre d'une association agréée et posséder une carte pour laquelle il s'est acquitté de l'ex-taxe piscicole ⁸³ (reversée à l'ONEMA) et de la cotisation à l'association et à la fédération départementale (article L436-1 du Code de l'environnement). D'autres timbres peuvent être présents sur cette carte, comme les vignettes de réciprocité qui permettent à leur acquéreur d'être pêcheur dans d'autres départements membres d'une même convention. A partir du 1^{er} janvier 2008, la taxe piscicole est remplacée par une redevance versée par la fédération départementale à l'Agence de l'eau. Cette redevance est payée par le pratiquant, par le biais de sa cotisation à la fédération départementale.

Le droit de pêche est largement contraint par la loi qui impose en retour l'entretien des habitats et la participation à la protection du patrimoine piscicole (article L 432-1 Code de l'environnement). Si un propriétaire riverain fait appel à des fonds publics pour entretenir ses berges, il doit partager son droit de pêche avec la fédération départementale pour vingt ans (loi 1984, modifiant les articles L 423 à 425 du Code rural, décret du 3 déc. 1999, Code de l'environnement articles L 432-1 et L435-5). Si le propriétaire ne s'acquitte pas de l'obligation d'entretien régulier qui lui est faite, la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse à l'issue d'un délai déterminé, peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé. Le maire ou le président du groupement ou du syndicat compétent émet à l'encontre du propriétaire un titre de perception

⁸³ Depuis la loi de 2006, il s'agit de la redevance pour la protection des milieux aquatiques collectée par les Fédérations de pêche (article L213-10-12 du CE)

du montant correspondant aux travaux exécutés. Il est procédé au recouvrement de cette somme au bénéfice de la commune, du groupement ou du syndicat compétent, comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine (article L215-16 du Code de l'environnement). Le propriétaire peut se décharger de ses obligations sur une association agréée de pêche, qui récupère alors le droit de pêche. Ainsi les associations de pêche ont-elles hérité de nombreux droits de pêche.

Le règlement permanent de l'exercice de la pêche en eau douce (arrêté préfectoral) indique les particularités réglementaires, départementales, telles que les moyens et modes de pêche autorisés, les heures d'ouverture de la pêche selon les lieux ou la catégorie piscicole concernée (première ou seconde catégorie). Par ailleurs, un arrêté préfectoral détermine chaque année les sections de cours d'eau classées en réserves de pêche, c'est-à-dire où toute pêche est interdite toute l'année.

Droit des piscicultures et conchylicultures

Elles sont soumises en règle générale à la réglementation sur l'eau (avant 2006, existait une procédure spécifique au titre de la pêche, désormais fusionnée avec les procédures « loi sur l'eau ») et à la réglementation sur les installations classées. Selon leur ampleur, certaines sont soumises à enquête publique de type Bouchardeau (cf § 4.2.7).

Tandis que le nombre de pêcheurs diminue, le nombre de sportifs d'eau vive s'accroît et le nombre de personnes pratiquant des activités le long d'un cours d'eau sans adhésion à une association sportive ou de loisir s'accroît également. Observateurs, promeneurs, baigneurs, ces usagers du paysage fluvial prennent le relais de la pêche. Ils induisent aussi des réglementations spécifiques. Comme la France est un pays touristique, elle est particulièrement sensible aux directives qui touchent ces usages et qui confèrent aux citoyens de nouveaux droits. L'Etat doit donc veiller à mettre en œuvre ces nouveaux droits à une eau sûre.

4.3.8. Baignade

La loi sur l'eau de 2006 transpose en droit français la directive européenne « baignade » de 2006 ⁸⁴.

Baignade non aménagée

Sur les cours d'eau domaniaux, des servitudes de marche-pied permettant la circulation et des servitudes de passage pour les pêcheurs doivent être maintenues. Sur les cours d'eau non domaniaux, l'accès à l'eau peut se faire sur autorisation du propriétaire riverain ou en utilisant une voie d'accès publique.

Toute personne ayant accès à une eau courante ou à un lac non privé peut s'y baigner librement sous réserve des interdictions administratives qui peuvent être édictées pour sauvegarder la sécurité et la salubrité publique. La police municipale assure gratuitement les opérations de secours si nécessaire. Elle peut prévoir une participation des personnes qui ont entraîné les opérations de secours (Code général des collectivités territoriales, article L.2213-23 et L2321-2 modifié par la loi de démocratie de proximité). *« Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés. Le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont réglementées. »*

Le contrôle de la qualité de l'eau est pris en charge par la DDASS. *« L'eau des baignades, autres que les baignades aménagées [...] et où la baignade n'est pas interdite et est habituellement pratiquée, doit répondre aux normes physiques, chimiques et microbiologiques fixées [...] »* (articles D1332-16 et 17 du Code de la Santé publique).

⁸⁴ Directive 2006-7 du 15 février 2006 : Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE



Seuil sur l'Allier. Photo G. Bouleau

Toute personne ayant accès à une eau courante peut s'y baigner librement sous réserve des interdictions administratives édictées pour sauvegarder la sécurité et la salubrité publique.

Baignade aménagée

La création d'une piscine, d'une baignade artificielle ou l'aménagement d'une baignade, publique ou privée à usage collectif, doit être, avant l'ouverture, déclarée à la mairie du lieu de son implantation, au titre du Code de la santé publique (articles L.1332-1 à L.1332-9). « *Est définie comme eau de baignade toute partie des eaux de surface dans laquelle la commune s'attend à ce qu'un grand nombre de personnes se baignent et dans laquelle l'autorité compétente n'a pas interdit la baignade de façon permanente* ».

La loi de 2006 définit le responsable de la baignade comme étant le déclarant de la baignade. Les responsabilités qui lui incombent sont définies par l'article L1332-3 du Code de la santé publique. Le contrôle des dispositions applicables aux piscines et aux baignades aménagées relève de l'Etat et est assuré par les fonctionnaires et agents des ministères chargés de l'intérieur, de la santé et des sports. L'évaluation de la qualité, le classement de l'eau de baignade et le contrôle sanitaire sont effectués par le représentant de l'Etat dans le département, notamment sur la base des analyses réalisées par le responsable de la baignade.

Le coût des analyses de contrôle et la sécurité sont à la charge du dit responsable d'une eau de baignade, sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département. Par ailleurs, « les départements peuvent participer financièrement aux opérations de gestion des eaux de baignade, comportant l'élaboration des profils des eaux de baignade, du programme de surveillance et d'information et de participation du public, réalisées par la commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent ».

4.3.9. Circulation dans l'eau

En eau courante, le droit assure à quiconque la libre circulation. Celle-ci peut être limitée s'il peut être démontré une gêne pour le propriétaire riverain.

L'article 25 de la loi du 16 décembre 1964 énonce que «la circulation des embarcations à moteur sur un cours d'eau non domanial ou sur une section de ce cours d'eau, peut être interdite ou réglementée par arrêté préfectoral, sur avis du service chargé de la police de ce cours d'eau, soit pour un motif de sécurité ou de salubrité, soit à la demande du riverain lorsque cette circulation entraîne un trouble grave dans la jouissance de ses droits».

L'article 6 de la loi sur l'eau de 1992, modifié par la loi Barnier précise que la responsabilité du propriétaire riverain ne peut être engagée en cas d'accident que s'il y a faute de sa part. Avoir négligé de signaler un obstacle dangereux peut être considéré comme une faute par le juge.

*La première question à se poser lorsqu'on entreprend un projet lié à l'eau, ce sont les enjeux des eaux concernées et l'importance du projet parmi les objectifs de gestion intégrée de l'eau définis au niveau de chaque bassin. S'agit-il d'intervenir sur un aquifère d'importance majeure pour les générations futures, s'agit-il d'alimenter en eau de qualité une agglomération de plusieurs centaines de milliers d'habitants, s'agit-il de lutter localement contre un problème dont les causes sont beaucoup plus étendues et de nature à menacer la pérennité de ce que l'on est en train de faire ? En un mot, le jeu en vaut-il la chandelle ? Il faut une **vision large et intersectorielle** pour répondre à cette question. Les SDAGE sont les documents de référence qui le permettent. Pour répondre à cette première question, il faut savoir localiser le projet. Quand plusieurs alternatives sont possibles, elles doivent être évaluées à la lumière de cette vision large. On ne peut pas justifier un projet par la seule disponibilité d'un terrain. Si le projet est à la hauteur des enjeux du SDAGE, la seconde question à se poser est de savoir à quelles exigences il sera soumis. Ce chapitre donne des repères importants mais il ne saurait être exhaustif. Il permet d'esquisser une liste de recommandations. Mais la réglementation évolue et un projet est une construction collective. Il peut être utile d'annoter ce chapitre avec des retours d'expérience et des compléments actualisés.*

5. Perspectives : l'épreuve de la directive cadre

Gabrielle Bouleau

La directive cadre pour l'eau (DCE) n'est pas la première directive communautaire dans le domaine de l'eau, mais plusieurs facteurs font que le monde français de l'eau découvre l'obligation de résultats avec elle (Bouleau 2007). Huit directives principales concernant directement l'eau ont été adoptées depuis 1975, dont certaines ont donné lieu à des directives filles. Ces directives portaient soit sur des eaux définies par leur usage (eau potable, eau de baignade, eau piscicole, eau conchylicole) soit par leur localisation (eau superficielle, eau souterraine) soit sur des polluants particuliers (eaux résiduaires urbaines, nitrates, substances dangereuses). A ces directives spécifiques à l'eau se sont ajoutées des directives plus générales sur l'environnement (étude d'impact, droit d'information, ...) qui s'appliquent à l'eau. Toutes ces directives ont nécessité une transposition et une implémentation avec obligation de résultats.

Ces obligations passées n'ont pas pris le monde de l'eau au dépourvu. Les directives par usage et par polluants ont donné lieu à des zonages (périmètre de captage, eaux conchylicoles, eau de baignade, zones sensibles, zones en excédent structurel) négociés par filières. Les négociations ont notamment permis de différer certains zonages. C'est ainsi que la directive sur les eaux piscicoles n'a donné lieu à aucun zonage en France. La directive sur les eaux résiduaires urbaines (ERU) a donné lieu à une première liste de zones sensibles (zones contributives aux phénomènes d'eutrophisation) qui excluait des secteurs pour lesquels les durées de travaux sur les réseaux et les stations étaient trop longues au regard des échéances. Souvent les objectifs nouveaux ont été définis là où les filières de gestion disposaient de techniques permettant de traduire l'obligation de résultats en obligation de moyens (épuration dont la technique est bien maîtrisée, systèmes de surveillance et de potabilisation).

Ces directives ont donc eu un effet de cliquet, institutionnalisant un recours plus systématique à des techniques plus propres, bien maîtrisées. Certaines pratiques ont dû être abandonnées (usage de matières polluantes, usages de certaines eaux pour faire de l'eau potable ou élever des coquillages, épandage de boues trop contaminées). Certaines procédures ont dû être établies (études d'impact, information du public). Mais tant que les directives n'ont concerné que certaines procédures, certaines zones ou certains secteurs, la délimitation de la zone d'application a servi de variable d'ajustement. La DCE a pour ambition une obligation de résultat sur toute l'étendue du territoire communautaire et cela diminue cette possibilité d'ajustement. Pour autant, ce n'est pas la première directive de ce type.

La directive IPPC (integrated pollution prevention and control) sur le contrôle des pollutions d'origine industrielle (96/61/CE) a été la première directive environnementale imposant des objectifs de qualité sur tout le territoire. Cette directive défend une approche combinée des rejets industriels conditionnés par l'exigence la plus sévère entre les meilleures techniques disponibles (émissions) et les normes de qualité environnementale (immissions). Pour appliquer cette directive, des normes de qualité environnementale (chimiques) doivent être établis pour tous les milieux naturels. Cela n'a été réalisé en France que très récemment. Avant la mise en œuvre de la DCE, sur certains cours d'eau, les normes environnementales étaient définies au coup par coup par

la police de l'eau et de la pêche lors des demandes d'autorisation de nouvelles activités. En imposant la définition d'objectifs de qualité pour toutes les eaux, la DCE reprend une obligation antérieure qui n'avait pas été retranscrite. Comme elle intègre en plus des considérations écologiques, elle réduit la marge de manœuvre des Etats dans la définition de ces objectifs.

Il existait des obligations de résultats avant la DCE, mais les Etats Membres avaient réussi à les circonscrire dans des limites jugées gérables.

Or ces limites sont de plus en plus remises en cause par des recours contentieux. Depuis 2000, la France a été condamnée six fois pour manquement à la réglementation communautaire dans le domaine de l'eau (pollution en mer, eau potable, eaux usées, baignade et nitrates). A l'origine de ces condamnations, il y a des acteurs locaux à qui les directives octroient de nouvelles possibilités de recours et qui se retournent contre l'Etat français qui n'a pas respecté ses nouvelles obligations. La directive cadre est adoptée au moment où l'on découvre en France ce pouvoir que les directives donnent aux particuliers et aux associations. Les acteurs nationaux qui négocient les directives ont bien identifié ce pouvoir. Les discussions au sujet des décisions politiques communautaires sont toujours menées en tenant compte d'un siège supplémentaire vide, celui représentant la menace du citoyen ordinaire préoccupé par la qualité de l'eau (Richardson 1994). Mais dans l'arène nationale, cette menace n'a été perçue que récemment. Les premières condamnations de la France n'ont pour l'instant pas donné lieu à de deuxièmes condamnations avec sanctions pour «manquement sur manquement ».

On assiste donc à deux effets concomitants, des obligations de résultat anciennes qui sont activées par des recours contentieux récents et la DCE qui ajoute une obligation de résultat nouvelle.

Nous avons vu que le fait que les résultats attendus soient écologiques est en effet assez nouveau dans le domaine de l'eau. Les objectifs écologiques sont beaucoup plus difficiles à traduire en termes

d'actions. Ils sont pourtant explicitement visés par la directive. Pour toutes les masses d'eau qui ne donneront pas lieu à des dérogations, la directive cadre fixe un objectif général de bon état écologique. Mais la performance en écologie est moins maîtrisable que d'autres formes de performances (voir § 2.2.2). Pour viser une performance en écologie, il faut non seulement développer des actions de restauration mais aussi remettre en cause des comportements, des ouvrages, des façons de faire et des politiques dans des champs aussi divers que le transport, l'énergie, le logement, l'éducation, la santé, ...

Finally the directive nous incite au progrès. Qu'avons-nous appris des politiques qui ont été menées jusqu'alors ? Comment s'assurer que ce que l'on projette est bien le plus efficace ? Pour répondre à ces deux questions il faut être capable d'évaluer les actions passées.

Aujourd'hui la gestion des cours d'eau en France est surtout évaluée par les responsables de cette gestion et leurs autorités de tutelle. Ce mode d'évaluation a pour but donner un sens collectif aux acteurs d'une organisation et de proposer une mesure interne de sa performance. C'est une évaluation qui tient compte des contraintes de l'action et des opportunités techniques de l'organisation. La légitimité de cette évaluation est d'être portée par les responsables qui s'engagent personnellement dans l'interprétation qu'ils proposent. Cette évaluation managériale a des vertus en interne mais ne suffit pas à répondre aux attentes du public.

D'autres évaluations existent (Bouleau 2007) qui visent à rectifier la trajectoire d'une politique publique par rapport aux attentes du public. Il s'agit d'évaluations qui s'appuient sur des enquêtes récentes pour parler au nom de la société. Mais la société est insaisissable. Les intérêts des personnes se définissent dans l'action et au cours des négociations comme le montre l'adoption de la directive cadre. Ces évaluations également utiles ne circonscrivent pas le risque de recours contentieux.

Dans ce contexte, c'est la pluralité des points de vue partisans qui est à même d'éclairer l'opinion publique, plutôt que l'inverse. On ne sait pas réellement qui évaluera l'application de la directive. Il est probable que des points de vue très différents se confronteront pour mobiliser

ce texte ou bien l'ignorer. Bien qu'elles soient difficiles à vivre pour des gestionnaires, les évaluations partisanes sont amenées à se développer avec la mise en œuvre des textes européens.

L'opinion européenne est assez favorable à la préservation des milieux. Bien entendu, cette attente peut être contradictoire avec d'autres attentes. En absence de débat, ces choix se font uniquement au sein de filières qui échappent à la justification publique.

L'intérêt des évaluations partisanes est justement de mettre en débat ces contradictions pour permettre des choix.

Si il est possible d'identifier une posture partisane écologiste, on ne peut pas à proprement parler de filière écologique aujourd'hui parce que les porteurs de techniques de restauration des milieux ne sont pas très nombreux et ne bénéficient pas non plus de financement dédié. Pour qu'une telle filière se structure, il faut probablement que les sanctions communautaires soient crédibles et les circuits de financement de ces sanctions impactent directement les filières traditionnelles. C'est ce qui risque de se passer si l'Etat français est condamné sur les contentieux liés à l'eau. Les provisions budgétaires de la Direction de l'Eau du ministère en charge de l'environnement devront probablement être complétées par des prélèvements sur le budget des agences. Cela militera en faveur d'un nouvel arbitrage des comités de bassin entre les montants dédiés à la construction des infrastructures et ceux réservés à la restauration des milieux. Mais le pouvoir est également du côté des particuliers dans la société française qui se mobilisera ou non pour faire appliquer cette nouvelle réglementation.

L'obligation de résultats n'est pas une nouveauté de la directive cadre sur l'eau, c'est au contraire une spécificité des directives européennes et du modèle juridique d'intégration communautaire. Le droit communautaire donne de nouveaux droits aux particuliers et fixe des objectifs aux politiques nationales. Les objectifs fixés par les directives antérieures dans le domaine de l'eau n'avaient pas semblé difficiles à atteindre parce qu'ils étaient restreints à certaines eaux et qu'en France les outils politiques et techniques nécessaires étaient bien maîtrisés. L'obligation de restauration écologique prend davantage le monde français de l'eau au dépourvu parce l'amélioration de la qualité

des milieux nécessite d'impliquer des filières extérieures au monde de l'eau et que les outils de restauration sont moins stabilisés et moins standardisables.

La directive cadre est également une épreuve pour l'ensemble des Etats de l'Union parce que lors de la discussion du texte le Conseil a dû accepter des amendements beaucoup plus ambitieux en termes de qualité écologique que ce que les Etats étaient prêts à accepter. C'est en effet la première directive adoptée selon la procédure de codécision du Conseil et du Parlement Européen. Cela a permis l'expression et l'implication de groupes de pression qui étaient peu entendus auparavant, notamment les associations de protection de la nature. La directive inscrit cette préoccupation dans un système juridique qui contraint les pouvoirs exécutifs des Etats. Il sera intéressant de suivre la jurisprudence européenne sur l'application de cette directive pour voir comment les particuliers se saisiront de ce texte et dans quelle mesure cela modifiera effectivement les politiques nationales.

6. Annexes

6.1. Chronique de textes français et européens sur l'environnement 1971-2007

1971	Création du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement
1975	Loi instituant la création du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (10/7)
1976	Loi relative à la protection de la nature (10/7)
	Loi sur l'élimination des déchets et la récupération des matériaux (15/7)
	Loi relative aux installations classées (19/7)
	Plan d'action en Méditerranée et Convention de Barcelone
	Plan Saumon
1978	Directive sur l'eau alimentaire (16/6)
	Directive sur la qualité des eaux de baignade (8/12)
1978	Directive relative à la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons

1979	Directive concernant la conservation des oiseaux sauvages Création d'une taxe parafiscale sur les huiles usagées Directive Oiseaux
1980	Directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine Premier plan de modernisation d'annonces des crues
1982	Loi relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles (14/7). Mise en place de plans "Exposition aux risques"
1983	Loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (12/7) Loi réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures
1984	Loi sur la pêche
1985	Loi relative au développement et à la protection de la Montagne Espagne : adoption de la Loi des Eaux (2 août 1985)
1986	Loi relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral
1987	Protocole de Montréal : Protection de la couche d'ozone Loi relative à la protection des risques majeurs
1990	Création de l'INERIS (Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques)
1991	Création des DIREN - (26 Directions Régionales de l'Environnement) Création de l'IFEN (Institut Français de l'Environnement) Loi relative à la circulation des véhicules terrestres (dite loi 4x4) Directive ERU Directive Nitrates Création de l'Office International de l'Eau, déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat

1992	Conférence de Rio Création de l'ADEME (Agence pour les Déchets et la Maîtrise de l'Energie) Loi cadre contre le bruit Loi sur les déchets. Interdiction des immersions de déchets radioactifs Loi sur l'eau Directive Habitats
1993	Loi sur les carrières (04/01) interdisant l'extraction en lit mineur Loi relative à la protection et à la mise en valeur des paysages (8/01) Accord sur le programme de la maîtrise des pollutions d'origine agricole Lancement d'ECO-EMBALLAGES Premier inventaire des sites pollués radioactifs
1994	Plan Risques. Premier inventaire des sites pollués Directives véhicules fixant les valeurs limites d'émission des véhicules particuliers
1995	Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement
1996	Création d'un observatoire du prix de l'eau (supprimé) Assises Régionales et Nationales du développement durable Loi sur l'air
1997	Loi approuvant l'accord concernant la protection de la Meuse (28/11)
1998	Arrêté intégré sur les émissions des installations classées (02/02)
2000	Loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Directive cadre européenne sur l'eau
2001	Décret 2001-1220 du 20-12-2001 exigences applicable à l'eau distribuée à partir du 23 déc. 2003.
2002	Loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002.
2003	Loi sur la prévention des risques naturels du 31 juillet 2003
2004	Loi transposant la DCE en droit français
2006	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
2007	Directive inondations

6.2. Contenu et transposition des directives communautaires

Date et références	Contenu	Transposition en droit français (principaux textes)
Milieu aquatique, nappes et mers 76/464 du 4 mai 1975 Modifiée par 86/280 du 12 juin 1986 Modifiée par 88/347 du 16 juin 1988 Modifiée par 90/415 du 27 juillet 1990	Liste de substances indésirables Rejet zéro pour les nappes souterraines Eliminer la pollution des eaux par les substances de la liste I Réduire la pollution des eaux par les substances de la liste II	
Eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire 75/440 du 16 juin 1975	Valeurs guides et valeurs impératives	
Eaux de baignade 76/160 du 8 décembre 1975 (abrogée) 2006/7 du 15 février 2006	Valeurs guides et valeurs impératives	Loi sur l'eau de 2006
Eaux piscicoles 78/659 du 18 juillet 1978	Désignation des eaux salmonicoles et piscicoles	
Oiseaux 79/409 du 2 avril 1979	Zone d'Intérêt pour la Conservation des Oiseaux et Zones de Protection Spéciale (ZPS)	

Eaux conchylicoles 79/923 du 30 octobre 1979	Désignation des eaux conchylicoles Valeurs guides et valeurs impératives Programme de réduction de la pollution et de mise en conformité des eaux	
Eaux souterraines 80/68 du 17 décembre 1979	Interdiction de tout rejet direct des substances de la liste I Enquête préalable pour tout rejet de substances de la liste II pouvant donner lieu à autorisation ou interdiction	
Eaux destinées à la consommation humaine 80/778 du 15 juillet 1980 et 98-83 du 03 novembre 1998	Valeurs guides et valeurs impératives	
Mercurure issu de l'électrolyse des chlorures 82/176 du 22 mars 1982	Valeurs limites et objectifs de qualité	
Cadmium 83/513 du 26 septembre 1983	Valeurs limites et objectifs de qualité	
Autres sources de mercurure 84/156 du 8 mars 1984	Valeurs limites et objectifs de qualité	
Hexachloro-cyclohexane 84/491 du 9 octobre 1984	Valeurs limites et objectifs de qualité	
Etudes d'impact 85/337 du 27 juin 1985 Modifiée par 97/11 du 3 mars 1997	Etude d'impact et enquête publique obligatoires pour certains projets Contenu des études d'impact	Modification des décrets d'application de la loi du 19 juillet 1976

<p>Epandage 86/278 du 12 juin 1986</p> <p>Modifiée par 88/347 du 16 juin 1988</p> <p>Modifiée par 90/415 du 27 juillet 1990</p>	<p>Réglementation de l'épandage des boues de stations industrielles</p> <p>Interdiction d'épandage de boues à teneur en métaux lourds supérieurs à une valeur limite</p> <p>Pas d'épandage sur certaines cultures</p> <p>Registre d'épandage</p>	<p>Décret n°96-540 du 12 juin 1996</p> <p>Décret n° 97-1133 du 8-12-1997</p>
<p>Information du public directive 90/313/CE du 7 juin 1990</p> <p>modifiée par la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003,</p>	<p>L'objectif est que les informations environnementales soient systématiquement disponibles et diffusées auprès du public..</p> <p>L'information relative à l'environnement : l'information disponible sous forme écrite, visuelle et sonore ou contenue dans des banques de données, qui concerne l'état des eaux, de l'air du sol, de la faune, de la flore, des terres et des espaces naturels, ainsi que les activités ou les mesures destinées à les protéger.</p>	
<p>Eaux résiduaires urbaines 91/272 du 21 mai 1991</p> <p>Modifiée par 98/15 du 27 février 1998</p>	<p>Zonage collectif/individuel</p> <p>Echéances pour la collecte des effluents et leur traitement secondaire dans toutes les agglomérations selon la taille</p> <p>Définition de zones sensibles à l'eutrophisation ou susceptibles de le devenir</p>	<p>Décret n° 94-469 du 3 juin 1994</p> <p>Code des collectivités L372-1.1 à L372-3</p> <p>Arrêté du 23-11-94 (zones sensibles)</p>

<p>Nitrates 91/676/CE du 12 décembre 1991</p>	<p>Désignation de zones vulnérables Code de bonnes pratiques agricoles Programmes d'action Surveillance des eaux</p>	<p>Décret n° 93-1038 du 27 août 1993 Accord du 8 oct. 1993 (PMPOA) Arrêté du 22 nov. 1993 (code bonnes pratiques) Décret n°93-163 du 4 mars 1996 (épandage)</p>
<p>Habitats 92/43 du 21 mai 1992</p>	<p>Désignation par les Etats membres de sites d'habitats « Natura 2000 » contenant les ZSC Annexe I : type d'habitat, annexe II : espèces Sites d'importance communautaire Zones spéciales de conservation Plan de gestion</p>	
<p>Prévention et réduction intégrées de la pollution industrielle (IPPC) 96/61 du 24 sept. 1996</p>	<p>Meilleures techniques disponibles Etude d'impact, enquête publique et autorisation préalable à toute nouvelle installation de l'annexe I</p>	<p>Arrêté du 2 février 1998</p>
<p>Directive cadre 2000/60/CE du 23 octobre 2000</p>	<p>Cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.</p>	<p>Loi 2004.338 du 21 avril 2004.</p>
<p>Directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.</p>	<p>Evaluation stratégique des impacts des plans et programmes</p>	<p>Ordonnance du 3 juin 2004</p>

<p>Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation</p>	<p>Evaluation pour déterminer les bassins hydrographiques exposés aux risques d'inondation Approche de planification à long terme pour réduire les risques d'inondation, en trois étapes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluation préliminaire des risques d'inondation des bassins hydrographiques et de leurs zones côtières associées d'ici à 2011 • élaboration des cartes des zones inondables et des cartes des risques d'inondation d'ici à 2013. • établissement de plans de gestion des risques d'inondation, d'ici à décembre 2015. 	<p>Cette directive devrait être transposée en droit national vers la mi-2009.</p>
--	---	---

6.1. Chronique d'événements

6.1.1. Inondations

Sources : Ministère de l'environnement 1999.

1910	Crue de la Seine à Paris. (8,62 m au pont d'Austerlitz). Dégâts estimés à 2,5 milliards de francs 1995.
1930	Crue du Tarn. 200 morts dont 170 à Toulouse. 1 milliard de francs de dégâts (de l'époque).
Hiver 1955	Crues sur la Seine (7.14 m au pont d'Austerlitz) et remise en route de projets de barrages écrêteurs de crues
1958	Crues violentes dans département du Gard, projet de 9 barrages écrêteurs, 5 réalisés en 1987
1959	Rupture du barrage de Malpasset lors de sa mise en eau
Septembre 1980	Crue dans la Haute Loire (8 morts à Brives-Charensac, 400 millions de F. de dégâts) à l'origine de la création de l'EPALA sur 6 régions, 17 villes de plus de 30 000 habitants.
1981-82	Crues sur la Garonne, l'Ille, la Saône
14 Juillet 1987	Coulée de boue au Grand-Bornand. 23 morts parmi les touristes d'un camping.

3 octobre 1988	Inondation de Nîmes, 10 morts et 3,5 milliards de francs de dégâts. Un rapport interministériel (Ponton) est commandé. Il fait l'inventaire des sites menacés par des événements pluvieux importants. Vaison en fait partie.
22 septembre 1992	Inondation à Vaison la Romaine. 32 morts et 5 disparus. 6 milliards de francs de dégâts.
Hiver 1992-93	Dégâts d'orage dans 718 villes du Sud Est (Aix, Marseille, Montélimar, ...) et plusieurs milliards de francs de dommages.
4 novembre 1994	Crue du Var à Nice, 2 milliards de francs de dégâts.
Hiver 1994-95	Inondations en Bretagne, Basse Normandie, Ardennes, Pays de Loire et Ile de France. 2700 communes classées catastrophes naturelles dans 31 départements
8 Août 1996	Inondation avec embâcle sur le rio Aras en Aragon. 86 morts dans le camping de Las Nieves de Biescas
1999	Crues dans l'Aude, le Tarn, les Pyrénées-Orientales et l'Aveyron, 533 millions d'euros de dégâts, 36 morts.
2001	Somme, Oise et Eure (inondations par remontées de nappes). Plus de 150 millions d'euros de dégâts.
2002	Gard, départements limitrophes. 1,2 milliards d'euros de dégâts, 23 morts
Décembre 2003	Inondation du Rhône et de ses principaux affluents. Plus d'1 milliard d'euros de dommages

6.1.2. Manques d'eau

Décembre 1975 à septembre 1976	Sécheresse généralisée sur la France
1978	Effondrement du pont sur la Loire à Tours. 110 000 hab. privés d'eau potable.
Été 2003	Canicule. 15000 morts en 15 jours.

6.1.3. Politique d'aménagement

1983-86	Création de L'EPALA (Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents, actuel Etablissement Public Loire - EPL). Il prévoit l'aménagement de la Loire avec quatre barrages sur le fleuve et ses affluents déjà envisagés en 1960. Le Veurdre (écrêteur de crue) et Naussac 2 (soutien d'étiage) sur l'Allier, Chambonchard sur le Cher (soutien d'étiage) et Serre de la Fare (écrêteur de crue) dans la Haute-Vallée de la Loire.
1994	SOS Loire Vivante obtient l'abandon définitif du barrage de Serre de la Fare, dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature annoncé le 4 janvier 1994. Le Plan Loire Grandeur Nature prévoit la réduction de Naussac 2 et l'ajournement du Veurdre.
24 Juin 1998	Démantèlement du barrage (5m de haut) de Saint Etienne du Vigan en Haute Loire sur la rivière Allier dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature.
5 Novembre 1998	Démantèlement du barrage (3,80 m de haut) de Maisons Rouges sur la rivière de la Vienne dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature.

6.1.4. Pollution

1967	Vidange du barrage de Grangent (Loire), colmatage de la rivière, mort de poissons, un village privé d'eau potable.
2 décembre 1984	Incendie de l'usine de pesticides Union Carbide à Bhopal (Inde). 3000 morts par gaz toxiques
26 avril 1986	Accident de la centrale de Tchernobyl, en URSS. Environ 30 morts. 200 blessés, 100 000 personnes évacuées 30km autour de la centrale.
31 Octobre 1986	A la suite de l'incendie des entrepôts de la Société Suisse SANDOZ grave pollution du Rhin (par des pesticides organophosphorés et des dérivés du mercure)
29 octobre 1987	Incendie d'un entrepôt portuaire Loiret-Haentjens à Nantes contenant des engrais
8-9 juin 1988	Incendie de l'usine Protex à Auzouer, les eaux d'extinction polluent la Brenne et la Cisse, affluents de la Loire. Pollution massive de phénol en amont de Tours 150 000 hab. privés d'eau.
21 septembre 2001	Explosion de l'usine AZF à Toulouse.

6.2. Table des abréviations

Sigle	Signification	Commentaires
AAPP	Association agréée de Pêche et de Pisciculture	Instaurées par la loi pêche, remplacées par les AAPPMA
AAPPMA	Association agréée de Protection de la Pêche et des Milieux Aquatiques	
ASA	Association Syndicale Autorisée	
ASL	Association Syndicale Libre	
CDERST	Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques, ex-CDH	
CDH	Conseil Départemental d'Hygiène	
CEE	Communauté Economique Européenne	
CLE	Commission Locale de l'eau	Instaurée par la loi sur l'eau de 92 pour piloter l'élaboration des SAGE
CLIS	Commission locale d'inspection et de suivi	Suit le fonctionnement des centres de traitement de déchets
CWA	Clean Water Act	Loi fédérale américaine adoptée en 1972 pour harmoniser la politique de l'eau aux Etats-Unis.
DCE	Directive Cadre sur l'Eau	
DDAF	Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt	
DDASS	Direction départementale des Affaires Sanitaires et Sociales	
DDE	Direction départementale de l'Equipement	

DIG	Déclaration d'Intérêt Général	permet à une collectivité de faire des travaux sur des terrains privés
DPF	Domaine Public Fluvial	navigable ou non. On distingue le DPF naturel (le lit au débit de plein bord) et le DPF artificiel (les ouvrages hydrauliques du domaine public).
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement	
DRIRE	Direction Régionale de la Recherche, de l'Industrie et de l'Environnement	
DSV	Direction des Services Vétérinaires	
DUP	Déclaration d'Utilité Publique	
EDF	Electricité de France	
FNDAE	Fonds national de Développement des adductions d'eau	Le Fonds National de Développement des Adductions d'Eau (FNDAE) a été créé en 1954, sous la forme d'un compte spécial d'affectation du Trésor. L'article 58 de la loi de finances pour 2000 a créé un compte d'affectation spéciale, le Fonds national de l'eau (FNE) dont le FNDAE est devenu une section. Le FNSE, créé par cette même loi de finances pour 2000, est devenu la seconde section du « Fonds national de l'eau ». Ces Fonds n'existent plus aujourd'hui.
FNE	Fonds National de l'Eau	
FNSE	Fonds National de Solidarité pour l'Eau	
hm ³	Millions de mètres cubes	
EPALA	Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents, renommé EPL en 2003 (Etablissement Public Loire)	
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement	

IOTA	Installations Répertoriés dans la nomenclature loi sur l'eau	Travaux	Activités	
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control			Directive communautaire sur la prévention intégrée des pollutions
km	Kilomètres			
kW	Kilowatt			
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques de décembre 2006			
MISE	Mission Inter-Service de l'Eau			
OGM	Organismes Génétiquement Modifiés			
ONG	Organisation non gouvernementale			
PLU	Plan Local d'Urbanisme			Ex-POS
POS	Plan d'Occupation des Sols			
Q	Module = débit moyen inter-annuel. La loi de 2006 indique qu'il faut au moins 5 ans de données pour calculer cette valeur moyenne			
QMNA5	Débit mensuel minimal annuel de fréquence quinquennale sèche ou débit moyen mensuel sec de récurrence 5 ans. Pour mémoire, QMNA5 est en général égal au 1/10 du module			
Q/10	10 ^{ème} du Débit moyen mensuel			
Q/20	20 ^{ème} du Débit moyen mensuel			
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux			préconisé par la loi sur l'eau de 92 pour réglementer les usages de l'eau sur un petit bassin versant

SATESE	Service d'Assistance Technique aux Exploitants des Stations d'Epuration	
SCOT	Schéma de COhérence Territoriale	
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux	imposé par la loi sur l'eau de 92 pour planifier les usages de l'eau sur un très grand bassin versant
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme	
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée	
ZRE	Zone de répartition des eaux	Une zone de répartition des eaux se caractérise par une insuffisance chronique des ressources en eau par rapport aux besoins et une décision de l'Etat imposant des restrictions plus sévères qu'ailleurs.

7. Bibliographie

Allain, S. (2001). La gouvernance de bassin : une nouvelle voie de régulation dans le domaine de l'eau ? Communication pour les IIIème Journées de la Proximité : « Nouvelles Croissances et territoires » (Paris, 13-14/12/2001).

Assemblée des départements de France, Cercle Français de l'eau (2003). Les départements et l'eau : enquête auprès des Conseils généraux. ADF, 10 p.

Aubin, D. et F. Varone (2002). European Water Policy. A path towards an integrated resource management. Louvain-la-neuve: EUWARENESS. 28p.

Bach, C. (1990). «La police de la pêche en eau douce.» Notes et études documentaires, Vol.4924 : Protection des milieux aquatiques. Etudes de droit comparé. n°24, p.169-178.

Barraqué, B. (1997). Prospective de la qualité de l'eau. Ingénieries-EAT. Vol. spécial prospective, p.41-50.

Barraqué, B. (2004). Aspects institutionnels, socio-économiques et juridiques de la gestion durable de l'eau en Europe. Territoires de l'eau, Arras.

Barraqué, B. (2008). «Les grandes villes et l'eau : économie institutionnelle.» Responsabilité et environnement n°49 p.51-55.

Barthélémy, C. (2003). Des rapports sociaux à la frontière des savoirs. Les pratiques populaires de pêche amateur au défi de la gestion environnementale du Rhône. Thèse de doctorat en UFR Sciences Humaines, Aix-Marseille I. 378p.

Bouleau, G. (2007). La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre. Analyse néo-institutionnelle de l'évaluation des cours d'eau en France. Thèse de doctorat Sciences de l'environnement, AgroParisTech - ENGREF, 457p.

Bouleau, G. (à paraître). The WFD dreams: between ecology and economics, Water and Environment Journal.

Callon, M. (1986). "Eléments pour une sociologie de la traduction, la domestication des coquilles St jacques et des marins pêcheurs de la Baie de St Brieux." Année sociologique, Vol.36 p.169-207.

Coase, R. H. (1937). «The Nature of the Firm.» *Economica New Series*, Vol.4, n°16, p.386-405.

Colson, A. et P.-Y. Cusset (2005). «Revisiting a futures studies project-'Reflections on 1985'.» *Futures*, Vol.37, n°10, p.1057-1065.

Conseil d'analyse économique, D. Bureau, O. Godard, J.-C. Hourcade, C. Henry and A. Lipietz, Eds. (1998). *Fiscalité de l'environnement*. Paris, La documentation française.

Corbin, A. (1995). *L'avènement des loisirs (1850-1960)*, Champs Flammarion. 467p.

Décentralisation, Etat et Territoires. *Les Cahiers Français*, n°318, p 8-14.

Garcier, R. (2006). Consensus et dissensus dans un système territorial. Colloque Eau et Territoires - quelles priorités pour la recherche, Lyon.

Glachant, M. (2002). Cours de DEA Economie de l'environnement et des ressources naturelles, Ecole des Mines de Paris.

Goubert, J.-P. (1986). La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel. Paris, Hachette Pluriel, 302p.

Guillerme, A. (1983). les temps de l'eau - La cité , l'eau et les techniques. Champ Vallon, Seyssel.

Grandgirard, A. (2007). De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion. Thèse de doctorat Sciences de gestion. Paris, Ecole des Mines de Paris.

Haghe, J.-P. (1998). Les eaux courantes et l'Etat en France (1789 - 1919). Du contrôle institutionnel à la fétichisation marchande. Thèse de Doctorat en Groupe de géographie sociale, Paris, EHESS. 648p.

Jobert, B. et P. Muller (1987). L'Etat en action, corporatismes et politiques publiques, PUF.

Kaika, M. et B. Page (2003). «The EU water framework directive: part1 European policy making and the changing topography of lobbying.» European environment, Vol.13 p.314-327.

Kaczmarek, B. (2006). Un nouveau rôle pour les agences de l'eau ? Essai pour une politique franco-européenne de l'eau renouvelée. Paris, Johanet.

Kallis, G. et D. Butler (2001). «The EU water framework directive: measures and implications.» Water Policy, Vol.3 p.125-142.

Kallis, G. and P. Nijkamp (2000). «Evolution of EU water policy: A critical assessment and a hopeful perspective.» Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU)(3): 301-335.

Kingdon, J. (1984). Agendas, alternatives, and public policies. Boston.

Lascoumes, P. (1994). L'éco-pouvoir. Environnement et politiques. Paris, éditions la découverte. 318p.

Latour, B. (1994). Le métier de chercheur - regard d'un anthropologue. Paris, INRA. 103p.

Le Bourhis, J.P. (2001). L'eau, terrain d'expérimentation. In Boyer M., Herzlich G., Maresca B. (Ed), 2001. L'environnement, question sociale. Odile Jacob, Paris.

Lévêque, F. (1998). Economie de la réglementation. Paris. 125p.

Majone, G. (1989). Evidence, argument & persuasion in the policy process, Yale University press. 190p.

Majone, G. (1996). La communauté européenne : un état régulateur. Paris, Montchrestien.

Marc, P. (2006). Les cours d'eau et le droit, Johannet.

Marcou G. (2004). Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ? In: TRONQUAY Philippe (ed.).

Mermet, L., R. Billé, M. Leroy, J.-B. Narcy et X. Poux (2005). "L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement". NSS, n°13, avril 2005, p.127-137.

Muller, P. (2003). Les politiques publiques, PUF.

Ozouf-Marignier, M.-V. (2001). Bassins hydrographiques et divisions administratives en France (XIX-XXe siècles). journée d'étude géopolitique de l'eau de l'EHESS, MSH Paris, revue TRAMES, publiée par le Sceren / CRDP de Haute Normandie et l'IUFM de Rouen.

Pezon, C. et S. Petitet (2004). L'intercommunalité en France de 1890 à 1999 ,la distribution d'eau potable en question. Territoires de l'eau, Arras.

Pigou, A. C. (1920). The Economics of Welfare. Londres, Mac Millan.

Porta, J. (2006). La réalisation du droit communautaire. Essai sur le gouvernement juridique de la diversité. Thèse pour le doctorat en droit privé UFR Sciences juridiques, administratives et politiques, Université Paris X – Nanterre, 881p.

Renaud, E., Werey, C., Burkhardt, D., Boisson, O. (2006), L'aide au financement du renouvellement des réseaux d'eau potable : quelle réponse à l'échelle départementale ? Rapport Cemagref, AO Maîtrises 2006, 70p. +annexes.

Richardson, J. (1994). "EU water policy: uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions." *Environmental Politics*, Vol.3, n°4, p.139–167.

Star, S. L. et J. R. Griesemer (1989). «Institutional Ecology, 'translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39.» *Social Studies of Science*, Vol.19, n°387, p.387-420.

Stigler, G. J. (1971). «The Theory of Economic Regulation.» *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2 (Spring) p.3-21.

