

LES USAGES DOMESTIQUES DE L'EAU

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la section du cadre de vie

par

M. Paul De Viguerie, rapporteur

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
CHAPITRE I - ÉTAT DES LIEUX HUIT ANS APRÈS LE RAPPORT ET « L'AVIS BOUÉ », DEUX ANS APRÈS LA LEMA.....	5
I - DES USAGES DOMESTIQUES DE L'EAU.....	5
II - ÉVOLUTION DU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE DE L'EAU.....	7
A - LA POLITIQUE DE L'EAU EST UNE POLITIQUE EUROPÉENNE.....	7
B - LA LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES (LEMA).....	9
C - LES DISPOSITIONS DU GRENELLE RELATIVES À L'EAU LES PLUS ORIGINALES SONT PRINCIPALEMENT AXÉES SUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ.....	10
III - ÉVOLUTION DU SERVICE DE L'EAU	11
A - LA BAISSÉ DES VOLUMES CONSOMMÉS	11
B - LA SATISFACTION DES USAGERS	13
C - LA FORMATION DU PRIX DU SERVICE DE L'EAU	14
1. La composition du prix du service de l'eau.....	14
2. La fixation du prix du service de l'eau.....	16
3. Le niveau du prix du service de l'eau en France.....	16
D - L'ÉVOLUTION DE L'OFFRE PROPOSÉE PAR LES SERVICES D'EAU.....	21
1. Les nouveaux enjeux des services d'eau et d'assainissement	21
2. L'intégration des nouvelles normes sanitaires et environnementales	22
3. La récupération des eaux de pluie	25
4. Les Services publics d'assainissement non collectif (SPANC).....	27
E - L'ÉVALUATION DES SERVICES DE L'EAU	29
F - LA TRANSPARENCE DES SERVICES DE L'EAU ET LA PARTICIPATION DES USAGERS	30
IV - L'ÉVOLUTION DE LA GESTION DE LA RESSOURCE.....	31
A - LA GESTION QUANTITATIVE	31

1. Sécheresse et rareté de l'eau.....	31
2. Influence du changement climatique.....	32
B - LA GESTION QUALITATIVE DE LA RESSOURCE.....	32
V - ÉTAT DES LIEUX DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER.....	36
A - DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER	36
B - LES AUTRES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER.....	41
C - LA QUESTION DU PRIX DES SERVICES DE L'EAU.....	43
CHAPITRE II - PROPOSITIONS ET PRIORITÉS.....	46
I - RENFORCER L'ÉVALUATION, LA TRANSPARENCE ET LA GOUVERNANCE AU BÉNÉFICE DE L'USAGER.....	47
A - RENFORCER L'ÉVALUATION	47
1. Un outil collectif en cours de constitution.....	47
2. Un « diagnostic réseau domestique » : une évaluation « personnalisée » à construire.....	48
B - INFORMATION, TRANSPARENCE, ÉDUCATION	49
1. Rendre plus transparente la facture d'eau	49
2. Mieux responsabiliser et contrôler la consommation	50
3. Clarifier le rôle des acteurs de proximité dans l'information	51
4. Renforcer la pédagogie.....	52
C - DÉBAT PUBLIC ET GOUVERNANCE.....	52
1. Élargir et réorganiser le débat public sur l'eau.....	53
2. L'organisation du débat public sur l'eau proprement dit	53
3. Systématiser le débat sur la réversibilité des modes de gestion	54
D - LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE.....	54
II - DE LA GESTION DES USAGES DOMESTIQUES À LA GESTION DE LA RESSOURCE : DES « HORIZONS » DE TEMPS DIFFÉRENTS	55
A - LES IMPLICATIONS DE LA GESTION DES USAGES SUR LA GESTION QUANTITATIVE DE LA RESSOURCE	55
1. Améliorer le rendement à court terme grâce aux technologies	55
2. Des investissements « lourds » à mesurer : recourir à des ressources alternatives	56
3. Un aménagement raisonné tant en milieu urbain qu'en milieu rural.....	59
B - LA GESTION QUALITATIVE DE LA RESSOURCE.....	59
1. Continuer à réduire les pollutions d'origine agricole.....	60
2. Mettre en œuvre les propositions en vue du plan national santé- environnement 2 (PNSE 2).....	60

3. Un effort significatif pour la recherche qui conduise à une évolution des normes	61
4. Accompagner la montée en charge des SPANC	61
III - LE PRIX DU SERVICE DE L'EAU : UN DÉBAT RÉCURRENT	63
A - LES OBJECTIFS DU PRIX DU SERVICE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT.....	63
B - À SERVICE PUBLIC LOCAL, TARIFICATION LOCALE DU SERVICE D'EAU	65
C - L'ÉVOLUTION DES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL CONFIÉES AUX EXPLOITANTS	67
D - LA TARIFICATION SOCIALE ET L'ACCÈS AU SERVICE DE L'EAU DES PLUS DÉMUNIS	68
E - UNE INTERROGATION PERSISTANTE : LES ÉCARTS DE PRIX.....	70
IV - QUELQUES PROPOSITIONS POUR LES POLITIQUES DE L'EAU OUTRE-MER	71
A - RENDRE ACCEPTABLES LES ÉVOLUTIONS FUTURES DU PRIX DE L'EAU OUTRE-MER	71
B - AMÉLIORER L'ORGANISATION ET LES MÉTHODES.....	73
CONCLUSION.....	75
DOCUMENTS ANNEXES.....	77
Document 1 : Liste des personnalités rencontrées.....	79
Document 2 : Flux financiers : services collectifs d'eau et d'assainissement (2006, en millions d'euros)	81
Document 3 : Principales préoccupations relatives à la gestion de l'eau	83
Document 4 : Spécimen d'une facture détaillée à partir des moyennes des données collectées en 2008	85
Document 5 : Extraits du projet de loi « engagement national pour l'environnement », Sénat, n° 155, janvier 2009	87
Document 6 : Grenelle de l'environnement - engagements numérotés - extraits du texte récapitulatif de la table ronde du 23 novembre 2007.....	95
Document 7 : Extraits du rapport du Professeur Marc Gentilini - Propositions pour un deuxième plan national santé-environnement 2009-2013	101
Document 8 : Principaux acteurs financiers et de contrôle	109
Document 9 : Le certificat Quali'Eau	111
Document 10 : Le cycle moyen de l'eau (en milliards de m ³ /an)	113

Document 11 : Évolution des investissements des collectivités locales dans le domaine de l'environnement et du développement durable à l'horizon 2011	115
Document 12 : Les sources d'investissement pour les ouvrages d'eau potable et d'assainissement en 2006.....	117
Document 13 : Liste des références bibliographiques.....	119
Document 14 : Table des sigles.....	123
Document 15 : Liste des illustrations	125

Le 26 février 2008, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section du cadre de vie la préparation d'un avis sur « *Les usages domestiques de l'eau* ».

La section a désigné M. Paul de Viguerie comme rapporteur.

Pour son information, la section a entendu en audition les personnalités suivantes :

- M. Alain Chosson, vice-président de l'association Consommation logement et cadre de vie (CLCV) ;
- M. Ghislain de Marsily, professeur d'université ;
- M. Denis Merville, vice-président de l'AMF, maire de Sainneville ;
- M. Bernard Rousseau, Pôle ressources en eau et des milieux aquatiques naturels à France nature environnement (FNE) ;
- M. Jean-Claude Vial, directeur adjoint à la Direction de l'eau et de la biodiversité ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

La section et son rapporteur tiennent à remercier l'ensemble des personnalités auditionnées.

Le rapporteur tient en outre à remercier M. Rainier d'Haussonville et Mlle Julia Starnbacher pour leur aide précieuse.

INTRODUCTION

Le présent avis vise à présenter quelques-unes des grandes évolutions survenues depuis 2000, notamment avec l'adoption de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite LEMA.

Cette loi, à la suite de la directive cadre européenne, a modifié en profondeur le paysage législatif et réglementaire de la gestion quantitative et qualitative des usages comme de la ressource en eau. Les multiples textes qui ont suivi jusqu'aux lois Grenelle en cours de discussion en ont largement précisé l'application et les modalités de mise en œuvre.

Le Conseil économique, social et environnemental, pendant cette période, a adopté pas moins de sept rapports et avis qui traitent à un titre ou un autre de l'un des aspects liés à la gestion des usages et de la ressource en eau. Ils constituent d'ores et déjà un socle de réflexions et de préconisations qui montre à la fois la continuité et la complémentarité des travaux de l'assemblée sur un tel sujet.

Quelques exemples peuvent être ainsi relevés.

L'avis présenté par M. Claude Martinand dès 2001 traite de l'organisation des services publics urbains en réseau et comporte une annexe sur la problématique particulière des réseaux des services d'eau. L'avis sur l'urbanisme et l'habitat face aux changements climatiques, adopté en 2006, traitait déjà des questions de gouvernance, lesquelles ont été largement reprises dans le cadre de l'avis adopté sur saisine gouvernementale en mai 2008 relatif au projet de loi « Grenelle I ». Cet avis traitait aussi, parmi d'autres questions, de l'opportunité et de la nécessité du diagnostic thermique et des conditions de sa mise en œuvre. Il venait sur ce point après le rapport et l'avis présentés par Mme Cécile Felzines sur la qualité de la vie dans le logement, qui faisait la proposition, parmi beaucoup d'autres, d'un « carnet de santé » de chaque habitat. Un peu plus tard, l'étude adoptée le 23 octobre 2007 présentée par M. Bernard Reygrobellet conduisait une réflexion approfondie sur la protection de la biodiversité dont plusieurs aspects (trame bleue et verte, aménagement urbain...) ont été repris par les projets de loi Grenelle. Le rapport et l'avis adopté par le Conseil le 23 avril 2008 sur présentation de Mme Michèle Attar, relatifs à la gestion des déchets comportaient de nombreuses préconisations sur le traitement des boues d'épuration ou de certains déchets dérivés médicamenteux.

Enfin, l'avis, présenté par Mme Marie-Josée Kotlicki et adopté en décembre dernier par le Conseil relatif aux activités économiques dans le monde liées à la gestion de l'eau, aborde directement certains des aspects les plus fondamentaux de la gestion qualitative et quantitative de l'eau : gouvernance, recherche, emploi... pour ne citer que ceux-là.

La triple dimension, économique, sociale et environnementale du développement durable était déjà au cœur de l'ensemble de ces travaux, comme d'ailleurs l'a mis en exergue l'étude présentée par Bernard Quintreau en octobre 2007 et relative à la « contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable : synthèse des travaux du Conseil économique, social et environnemental ».

L'objet du présent avis « Les usages domestiques de l'eau » se situe dans la continuité de ces différents travaux et se veut cohérent avec leurs conclusions. Mais il est tout aussi important de souligner l'intérêt constant que suscite un tel sujet. L'accès à l'eau est évidemment « vital » partout et toujours. En manquer de façon durable est synonyme de mort. La situation dans le monde d'un milliard de personnes qui sont privées d'un tel « droit » est là pour nous rappeler que ces mots ne sont pas trop forts. Des avancées significatives ont certes été enregistrées à l'occasion du cinquième Forum mondial de l'eau qui s'est tenu à Istanbul en avril 2009, sur l'assainissement, le recouvrement des coûts des services, le financement des engagements du Millénaire et les économies d'eau, mais le droit à l'eau n'est toujours pas reconnu dans la déclaration ministérielle du Forum. Cette réalité nous ramène à l'impérative obligation pour la France de continuer à en faire une priorité de son aide au développement.

Mais dans notre pays même, malgré les progrès techniques et les efforts financiers réalisés depuis près de dix ans, le thème de l'accès à l'eau suscite toujours autant d'interrogations, sinon d'inquiétudes. Elles sont quotidiennes quant à la concurrence entre les différents usages domestiques, agricoles et industriels; elles le sont quant à la qualité de l'eau, elles le sont quant à la croissance de la facture d'eau et aux écarts de prix constatés.

Mais elles portent aussi sur l'avenir : la prise de conscience est générale. Les menaces qui pèsent ou pourraient peser de plus en plus sur la qualité de la ressource et même sur la probabilité que cette ressource naturelle puisse manquer un jour sont désormais perçues par tous.

Notre assemblée en décidant de traiter directement de ce thème a pris lui-même conscience que nombre des questions soulevées n'ont pas encore trouvé de réponses. Sans avoir la prétention d'apporter réponse à tout, il se propose de les remettre en perspective, de formuler, quand cela lui est apparu possible et pertinent, des préconisations concrètes et de proposer des pistes de réflexion susceptibles de faire l'objet, selon des méthodes maintenant éprouvées, d'un véritable débat citoyen.

CHAPITRE I

ÉTAT DES LIEUX HUIT ANS APRÈS LE RAPPORT ET « L'AVIS BOUÉ », DEUX ANS APRÈS LA LEMA

Les développements qui suivent s'efforcent de rendre compte des évolutions relatives aux usages domestiques de l'eau intervenues en métropole au cours de la dernière décennie.

Compte tenu de ses particularités et de sa diversité d'une part, de la complexité des enjeux qui la caractérise d'autre part, la situation de l'Outre-mer français, sera évoquée dans une sous-partie spécifique.

I - DES USAGES DOMESTIQUES DE L'EAU

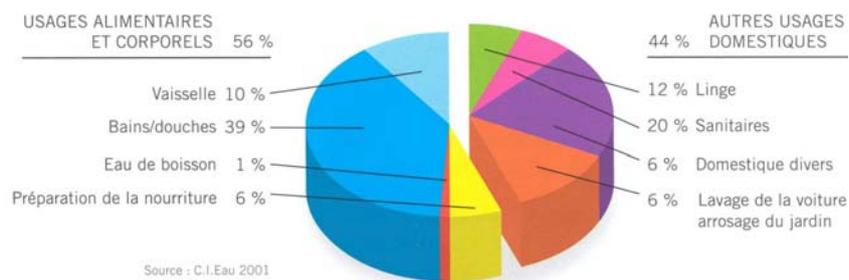
Le code de l'environnement définit l'usage domestique de l'eau en ces termes : « *Constituent un usage domestique de l'eau, au sens de l'article L.214-2, les prélèvements et les rejets destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des personnes physiques propriétaires ou locataires des installations et de ceux des personnes résidant habituellement sous leur toit, dans les limites des quantités d'eau nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à la consommation familiale de ces personnes.* » (Article R.214-5).

Cette définition fonde la saisine du Conseil économique, social et environnemental sans en délimiter strictement les contours.

L'eau potable peut en effet avoir des usages domestiques et des usages non domestiques. Les usages domestiques concernent les ménages et de nombreux services publics accueillant des usagers (écoles, hôpitaux etc.). L'eau potable peut également être utilisée pour des usages non domestiques, comme l'alimentation des bornes incendie.

À l'intérieur de chaque logement l'eau potable est également utilisée pour différents usages, comme l'indique le graphique ci-après.

Graphique 1 : Répartition de la consommation quotidienne d'eau selon ses différents usages domestiques



Source : CIEau 2001.

Selon le Centre d'information des entreprises et services d'eau et d'assainissement (CIEau), la consommation domestique représente en moyenne 137 litres par jour et par habitant. La répartition de la consommation quotidienne d'eau potable varie selon ces différents usages car la distribution d'eau n'a pas pour seul objet de couvrir les besoins domestiques.

Au total, sur 33,5 milliards de m³ prélevés en France chaque année dans le milieu naturel (un peu plus de 7 % des précipitations annuelles), 6 milliards de m³ sont consacrés à la distribution d'eau potable. Ces 6 milliards de m³ d'eau prélevés sont ensuite traités et distribués.

Il convient de distinguer les notions de prélèvement brut et de consommation nette. Le ratio entre volume prélevé et volume consommé est en effet très variable d'une activité à l'autre. À titre d'exemple, le secteur de la production d'énergie, auquel est destiné plus de la moitié des prélèvements, n'est que le troisième consommateur puisque la majorité des volumes prélevés est restituée au milieu après usage. C'est pourquoi la pression sur la ressource ne peut être évaluée qu'à l'aune des volumes d'eau consommés, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas rejetés à l'endroit où ils ont été prélevés.

La consommation nette peut être calculée annuellement et également sur la saison estivale, laquelle peut entraîner des tensions sur l'approvisionnement, notamment dans les communes touristiques d'autant que si les prélèvements pour les usages industriels sont faibles en cette saison, l'agriculture atteint son pic de production et donc de consommation d'eau. Par grandes catégories d'usages, les prélèvements et les consommations s'établissent comme suit :

Tableau 1 : La répartition des usages de l'eau en France

Usages	Énergie	Eau potable	Industrie	Agriculture
Prélèvements bruts (34 milliards de m ³) (IFEN)	57 %	18 %	10 %	15 %
Consommations nettes (6 milliards de m ³) (IFEN)	22 %	24 %	6 %	48 %
Consommation nette estivale (D4E)	9 %	10 %	2 %	79 %

Source : MEEDDAT.

La fourniture d'eau potable à usage domestique, qui correspond au quart de la consommation, repose sur l'existence d'un service public de l'eau. Ce service couvre d'une part le prélèvement de l'eau dans le milieu naturel, sa potabilisation et sa distribution aux consommateurs, d'autre part la collecte et le traitement des eaux usées avant rejet dans le milieu naturel. Ces deux services sont dissociables.

En revanche, il n'existe aucune disposition légale instaurant une obligation de raccordement au réseau collectif pour les usagers. Les particuliers disposant de leur propre alimentation doivent simplement le déclarer à la mairie.

II - ÉVOLUTION DU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE DE L'EAU

Depuis l'avis du Conseil économique et social sur l'eau adopté en 2000, le cadre réglementaire de la politique de l'eau a connu trois évolutions majeures :

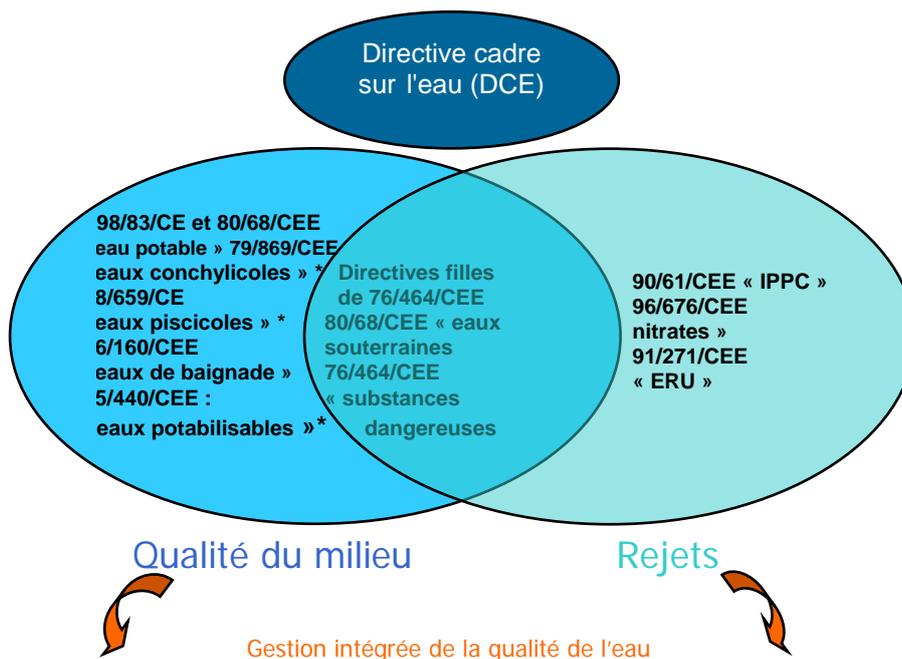
- d'une part la pleine affirmation de la politique communautaire de l'eau, symbolisée à la fois par l'ampleur des procédures d'infraction initiées par la Commission européenne dans le domaine de l'eau, notamment à l'encontre de la France, et par l'adoption de la directive-cadre de 2000 et sa transposition ;
- d'autre part, la publication de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) ;
- enfin, les lois Grenelle I et II (en cours de discussion) ont apporté de très importantes impulsions dans le domaine de l'eau.

A - LA POLITIQUE DE L'EAU EST UNE POLITIQUE EUROPÉENNE

La législation européenne sur l'eau est la plus ancienne des politiques européennes dans le domaine de l'environnement. Dès les années 1975, des premières directives fixant des objectifs de qualité en fonction des usages sont publiées : directive sur les eaux de baignade ; directive eau potable... Le chantier de l'assainissement est lancé à compter des années 1990 notamment avec la directive « eaux résiduaires urbaines » (ERU) tandis que la directive « nitrates » de 1991 marque l'amorce d'une stratégie de lutte contre les pollutions d'origine diffuse.

Pour mettre un terme à la fragmentation de la politique européenne de l'eau, la directive-cadre 2000/60/CE est adoptée par le Conseil et le Parlement européens en octobre 2000. Elle constitue un tournant de la politique européenne car elle complète une politique centrée sur la maîtrise des usages et des rejets une politique axée sur la qualité des milieux. Elle fixe l'objectif de parvenir à un bon état chimique et écologique des eaux dans les États membres en 2015. La directive-cadre de l'eau est novatrice en ce qu'elle impose aux États membres un objectif de résultat et non plus seulement de moyens. Cet objectif peut paraître ambitieux. La Commission a estimé en 2007 que près de 40 % des masses d'eau ne pourront pas répondre à cette exigence de bon état en 2015.

Schéma 1 : Directive cadre sur l'eau



* Directives abrogées par la directive cadre

Source : France Nature Environnement

Le schéma ci-dessus permet de visualiser l'apport de la directive-cadre européenne (DCE), qui repose sur une approche intégrée. Elle vise, d'une part à maîtriser la qualité des rejets et d'autre part à restaurer la qualité du milieu aquatique. Par ailleurs, la DCE regroupe et abroge des directives antérieures et sert de cadre, comme son nom l'indique, à d'autres directives relatives à l'eau, appelées « directives filles » de la DCE.

B - LA LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES (LEMA)

La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques poursuit quatre objectifs principaux :

- reconquérir la qualité des eaux et atteindre en 2015 les objectifs de bon état écologique fixés par la directive cadre européenne (DCE) du 22 décembre 2000 en donnant aux acteurs publics et privés de nouveaux outils ;
- donner aux collectivités territoriales les moyens d'adapter les services publics d'eau potable dans une perspective de développement durable, notamment par la prise en compte du changement climatique dans la gestion de la ressource ;
- réussir dans ce cadre la mise en œuvre de l'assainissement non-collectif ;
- assurer une meilleure solidarité en faveur des plus démunis et une plus grande transparence vis à vis des usagers.

La correspondance des articles à ces grands objectifs peut être présentée comme suit :

Tableau 2 : les quatre objectifs principaux de la LEMA

Mieux gérer la ressource en eau et réaliser l'objectif de bon état des eaux :	Articles
Protéger et restaurer la biodiversité des milieux aquatiques	Art 2 à 22
Maîtriser les phénomènes diffus mal maîtrisés (pollution et prélèvements)	Art.33 à 37, art. 39, art. 41, 42,
Renforcer les outils de la planification	Art. 19, art. 74, art. 75 à 80, art. 81
Réussir la mise en œuvre de l'assainissement non collectif	Art. 46 et 47, art. 54, art 57, art. 64 et 65
Inscrire les services publics de l'eau dans une stratégie de développement durable	Art 1 ^{er} , art. 23, art. 46, art. 48, art. 50 à 67, art. 60 et 61, art. 73
Reconstruire des solidarités de financement et assurer la légitimité des redevances des agences de l'eau.	Art. 82 à 88

Source : ministère de l'écologie de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

M. André Flajolet, député, rapporteur de la LEMA, a relevé dans son rapport sur la mise en application de la loi que sa déclinaison réglementaire suivait un rythme satisfaisant même si certains choix sensibles ont été ajournés.

Si l'on ajoute les circulaires aux textes réglementaires d'application (décrets et arrêtés) l'état de mise en œuvre de la LEMA s'établissait ainsi au 1^{er} avril 2009 :

Tableau 3 : Nombre de textes d'application de la LEMA (sans double compte)

Projets	Projet en cours de rédaction	Projet soumis à la concertation*	Consultations formelles ** et/ou signature en cours	Textes publiés
Décrets	5	1	9	38
Arrêtés	1	2	6	44
Circulaires	2	2	0	17
Total	8	5	17	99

* y compris consultation du comité national de l'eau.

** après présentation au comité national de l'eau.

60 textes d'application mentionnés dans la LEMA	Projet en cours de rédaction 2	Projets soumis à la concertation* 4	Consultations formelles** et/ou signature en cours 8	Textes publiés 46
---	-----------------------------------	--	---	----------------------

Source : MEEDDAT

C - LES DISPOSITIONS DU GRENELLE RELATIVES À L'EAU LES PLUS ORIGINALES SONT PRINCIPALEMENT AXÉES SUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

La politique de l'eau peut contribuer à la défense de la biodiversité, « véritable assurance-vie de la planète », selon l'expression du sénateur Jean-François Le Grand, président du groupe « biodiversité » dans le cadre du Grenelle.

L'article 21 du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du grenelle de l'environnement (dit « Grenelle I ») assigne à l'État l'objectif de création, d'ici à 2012, d'une trame verte constituée, sur la base de données scientifiques, des espaces protégés en application du droit de l'environnement et des territoires assurant leur connexion et le fonctionnement global de la biodiversité, et d'une trame bleue, son équivalent pour les eaux de surfaces continentales et leurs écosystèmes associés. L'élaboration de la trame bleue

s'effectuera en cohérence avec les travaux menés par les commissions locales de l'eau. L'intérêt de constituer une trame verte complétée par une trame bleue est de créer une continuité territoriale. Le projet de loi dit « Grenelle II » précise les mesures d'application nécessaires, en particulier les dispositions relatives à l'inscription dans les documents d'urbanisme.

En définitive, les différents acteurs de l'eau peuvent s'appuyer sur un dispositif législatif et réglementaire français et européen complet, relativement clair et stable. Leurs demandes et attentes d'éventuelles avancées de ce socle concernent essentiellement la protection de la ressource et en second lieu son usage domestique.

III - ÉVOLUTION DU SERVICE DE L'EAU

A - LA BAISSÉ DES VOLUMES CONSOMMÉS

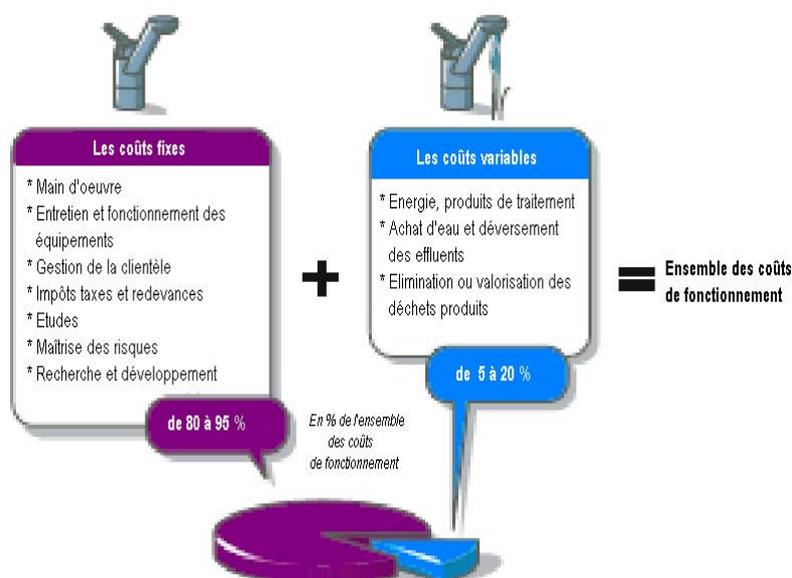
Depuis le début des années 1990 on constate une baisse continue des volumes d'eau consommés. En 2007, la baisse des volumes consommés a été de 4 %. Cette orientation se retrouve également dans d'autres pays et villes d'Europe. La consommation d'eau a baissé de 16,5 % à Berlin et de 11 % à Paris sur une période de dix ans entre 1995 et 2005. Cette baisse s'explique par la tertiarisation de l'économie et les innovations technologiques limitant la consommation d'eau dans les habitats. Plus significativement, la diminution des volumes d'eau prélevés pour l'activité industrielle représente la partie la plus importante de cette baisse du fait de la disparition ou de la délocalisation de beaucoup d'industries lourdes telles que la sidérurgie, mais aussi de l'optimisation des processus industriels, dans l'industrie papetière et automobile notamment. Cette baisse des volumes d'eau consommés en Europe suggère que de nombreux progrès ont été réalisés en matière d'utilisation efficace de l'eau.

Cette baisse tendancielle des volumes d'eau consommée contribue à réduire les prélèvements dans les zones qui souffrent de tensions sur la disponibilité de la ressource. Toutefois, la baisse de la consommation d'eau peut générer des problèmes d'hygiène du fait d'une plus grande stagnation de l'eau dans les réseaux. Ce point a d'ailleurs été souligné lors de la deuxième conférence européenne de l'eau (3 avril 2009) par Martin Weyand de l'association allemande des opérateurs d'eau et d'énergie (BDEW) ; lorsqu'il a commenté la baisse de la consommation d'eau de 16 % chez le particulier en Allemagne entre 1992 et 2006.

La baisse des volumes consommés ne se traduira pas par une baisse à due proportion du prix de l'eau pour les abonnés - l'eau étant un bien commun, ce n'est que par commodité de langage que nous employons l'expression « prix de l'eau » là où l'exactitude voudrait que l'on écrive « prix du service de l'eau ». En premier lieu, cette baisse n'impacte pas la part fixe de la facture d'eau. En second lieu, la tendance à la baisse des volumes consommés peut remettre en

question le modèle économique des opérateurs des services d'eau, qu'ils soient publics ou privés. En effet, les services d'eau demeurent une industrie à coûts fixes élevés. Comme le rappelle le graphique ci-après, plus de 80 % des charges des opérateurs sont constitués de frais fixes.

Graphique 2 : Répartition des coûts de fonctionnement d'un service d'eau et d'assainissement



Source : BIPE, AMF, FP2E

Du côté des coûts, les charges variables se limitent principalement aux consommations des produits de traitement et aux consommations d'énergie.

Les charges des services d'eau sont couvertes à 80 % en moyenne par des recettes variables assises sur les volumes consommés. Selon l'enquête de l'IFEN publiée en 2007 sur la facture d'eau domestique en 2004, le montant moyen de l'abonnement s'établissait en effet à 18,4 % du total de la facture. Cette situation s'explique notamment par la redevance d'assainissement perçue par les agences de l'eau qui ne comporte pas de partie fixe. Elle s'explique également par la proportion très élevée de recettes variables des services d'eau desservant des grands consommateurs (métropoles urbaines, clients industriels...). En revanche, la part fixe des recettes peut être relativement plus élevée que 20 % pour des communes rurales à faible consommation ou certains clients particuliers.

B - LA SATISFACTION DES USAGERS

Il serait réducteur de mesurer la satisfaction des consommateurs à la seule aune du prix de l'eau. D'autres critères doivent être pris en compte : la confiance dans la qualité de l'eau, le goût de l'eau, la continuité du service...

Pour ce qui concerne la métropole, plusieurs enquêtes d'opinion reflètent la confiance que ressentent les Français dans leur service public de l'eau.

Cette confiance se reflète d'abord dans la part croissante des consommateurs se déclarant satisfaits de la qualité de l'eau du robinet. À la fin des années 1990 seulement 70 % des Français avaient confiance en l'eau du robinet, désormais cette confiance atteint 85 % d'après le baromètre CIEau/TNS Sofres 5 avril 2009.

Par ailleurs, les services de distribution d'eau et d'assainissement sont en 2006 les services publics les plus appréciés des consommateurs après le service de distribution d'électricité (sondage BVA-IGD sur les services publics locaux). Par exemple, lors de la récente tempête nommée Klaus qui a frappé le Sud-Ouest de la France, a permis de constater que les services publics d'eau ont été rétablis très rapidement. Sur les 6 millions d'habitants desservis en gestion déléguée dans les départements touchés par la tempête du 24 janvier 2009, seules 235 000 personnes ont été provisoirement affectées par un manque d'eau. Grâce à la mobilisation des équipes et au déploiement d'importants moyens techniques, le retour complet à la normale a été effectif dès le 27 janvier dans la matinée.

Enfin, un autre indicateur de mesure de la satisfaction des consommateurs est perceptible par la part croissante des Français qui déclarent boire l'eau du robinet. Selon la dernière enquête (avril 2009) du centre d'information sur l'eau, 71 % des Français boivent régulièrement l'eau du robinet alors que 52 % d'entre eux boivent de l'eau plate en bouteille. En 2000, les résultats étaient respectivement de 63 % et 64 %.

Cette évolution en faveur de l'eau du robinet est attribuée à plusieurs facteurs. En premier lieu, les Français trouvent que le goût de l'eau du robinet s'est amélioré. Il est possible d'y voir le fruit des recherches effectuées pour neutraliser l'effet du chlore sur le goût et l'odeur de l'eau. Cet infléchissement du comportement des consommateurs est en outre encouragé par de multiples campagnes de promotion en faveur de l'eau du robinet, organisées par l'ADEME et/ou les collectivités locales.

Par ailleurs, en période de crise économique, consommer l'eau du robinet permet aux ménages de faire des économies substantielles puisque l'eau en bouteille a en moyenne un prix très supérieur (0,14 €/l) à celui de l'eau du robinet (0,003 €/l). L'eau du robinet a également l'avantage d'être disponible 24 h sur 24.

Concernant les aspects sanitaires, un rapport de l'Académie de médecine signale en 2006 que « *plusieurs eaux minérales ont (...) une composition telle qu'elles ne devraient pas être proposées comme boisson de consommation*

courante ». Par surcroît, la consommation d'eau en bouteille est désormais réputée moins écologique en raison de l'empreinte carbone et de la nécessité de recycler les bouteilles en plastique. Pour toutes ces raisons, selon les données du cabinet Nielsen les ventes des eaux en bouteille ont diminué en 2008 en volume de 7,5 %. Ce constat a conduit le Conseil économique, social et environnemental, dans l'avis adopté en décembre 2008, à poser la question de l'équilibre économique des industries des eaux minérales.

Nonobstant cette dernière observation, il serait intéressant de savoir si cette analyse se confirme dans les territoires ultramarins au fur et à mesure des progrès réalisés dans l'accès à l'eau potable pour l'ensemble de la population.

C - LA FORMATION DU PRIX DU SERVICE DE L'EAU

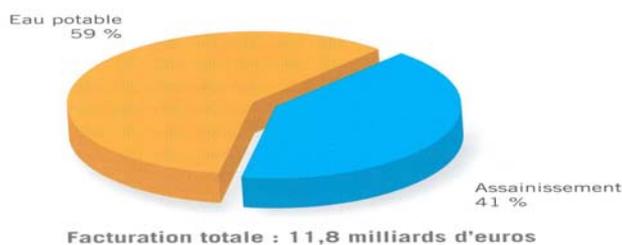
1. La composition du prix du service de l'eau

Le prix de l'eau repose sur le principe « l'eau paie l'eau ». Les consommateurs supportent par leur facture d'eau la quasi-totalité des dépenses liées aux investissements et au fonctionnement en application du principe de récupération des coûts inscrit à l'article 9 de la directive-cadre sur l'eau.

La facturation totale du service de l'eau a atteint 11,8 milliards d'euros en 2007. Ce montant peut être décomposé de plusieurs façons :

- selon la nature du service : une part production et distribution de l'eau potable (59 %) et une part assainissement (41 %) ;

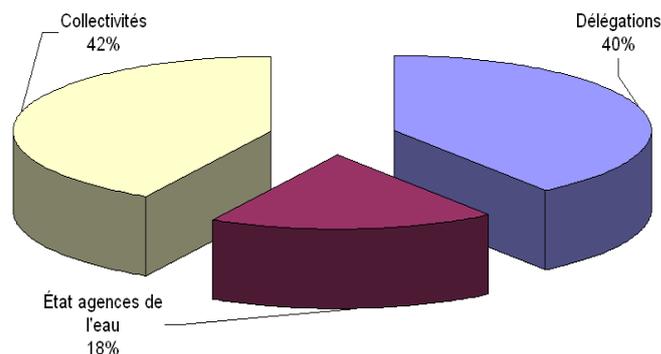
Graphique 2 : Répartition de la facturation TTC par type de service



Source : BIPE, d'après enquête opérateurs 2007, données Agences de l'eau, Cercle français de l'eau, DGCL, FP2E, IFEN, INSEE.

- selon le récipiendaire des sommes facturées : la part (18 %) des redevances versées aux agences de l'eau (redevances préservation de la ressource en eau et lutte contre la pollution) et à l'État (redevance pour VNF dans certains bassins et TVA), la part collectivités locales (42 %) et la part des délégataires (40 %).

Graphique 3 : Part de la facture revenant aux différents acteurs du service de l'eau



Source : Rapport BIPE-FP2E, janvier 2008, troisième édition.

*Les collectivités sont destinataires de 42 % des sommes facturées.

Cette répartition peut paraître paradoxale dans la mesure où, ramenés à la population, les opérateurs privés gèrent 72 % des services d'eau potable et 55 % des services d'assainissement. Il faut cependant garder à l'esprit que les délégataires perçoivent au travers de la facture d'eau une « part collectivité » reversée à l'autorité délégante et qui est essentiellement destinée aux investissements. Ces derniers sont effectivement réalisés à 58 % par les collectivités locales organisatrices du service et à 11 % par les départements et régions. Les opérateurs privés en assument 13 %. Les flux financiers complexes des services d'eau et d'assainissement sont synthétisés en annexe n° 1.

Dans le prix du service d'eau, comme dans celui de l'assainissement, il convient de distinguer une partie fixe, l'abonnement, et une partie variable calculée en fonction des volumes consommés. L'arrêté du 6 août 2007 pris en application de la LEMA a plafonné le montant de l'abonnement à 40 % du coût du service pour les communes urbaines et 50 % pour les communes rurales sur la base d'une consommation annuelle de 120 m³. La présentation de cet encadrement de la part fixe comme une garantie pour l'utilisateur est contestée par un certain nombre d'associations. En s'appuyant sur une enquête de l'IFEN, elles font en effet observer que le montant moyen de la part fixe (hors redevance pollution destinée aux agences de l'eau) s'établissait seulement à 18 % en moyenne en 2004 (15 % dans les villes, 30 % dans les communes rurales). Cette moyenne masque toutefois de fortes disparités régionales puisque dans les communes dotées d'un assainissement collectif le coût de l'abonnement varie de: 109 € en Corse, 26 € en Île-de-France. L'arrêté prévoit dans son article 5 que l'encadrement passera au 1^{er} janvier 2010 à 30 % du montant total de la facturation pour les villes et 40 % pour les communes rurales, à appliquer au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

Cette disposition de la LEMA contribue à la transposition de l'article 9 de la directive-cadre sur l'eau qui pose le principe utilisateur-payeur dans le domaine de l'eau. En effet, cette disposition de la directive-cadre sur l'eau a une portée extrêmement large : elle ne concerne pas les seuls services d'eau potable, mais tous les usages de l'eau, notamment les pompages dans les nappes et eaux superficielles, l'usage à fin de production hydroélectrique ou de refroidissement des centrales nucléaires... Ce sont plutôt ces derniers usages qui jusqu'à présent n'étaient pas systématiquement tarifés en fonction du coût. De même, la LEMA a prévu l'interdiction d'instaurer des tarifs dégressifs dans les zones recensées comme subissant des pressions importantes sur la ressource (appelées Zones de répartition des eaux).

2. La fixation du prix du service de l'eau

En France, les services d'eau et d'assainissement sont des services publics locaux relevant de la compétence des communes ou des intercommunalités, qui assurent le rôle d'autorité organisatrice. Ces communes ou leurs groupements arrêtent le tarif de l'eau par une délibération de leur assemblée. En gestion déléguée, l'autorité organisatrice fixe le prix et les clauses d'indexation du prix au début du contrat, sans préjudice de procédures de révision quinquennale. En régie, l'autorité organisatrice arrête le prix de l'eau tous les ans. La procédure de fixation et d'approbation du prix de l'eau par l'assemblée délibérante devrait garantir la légitimité et le caractère démocratique du prix de l'eau payé par l'usager.

Les taux des redevances, autre élément constitutif du prix de l'eau, sont fixés par les conseils d'administration des Agences de l'eau et les comités de bassin lors du vote d'approbation des programmes d'intervention (dans les limites fixées par la loi sur l'eau).

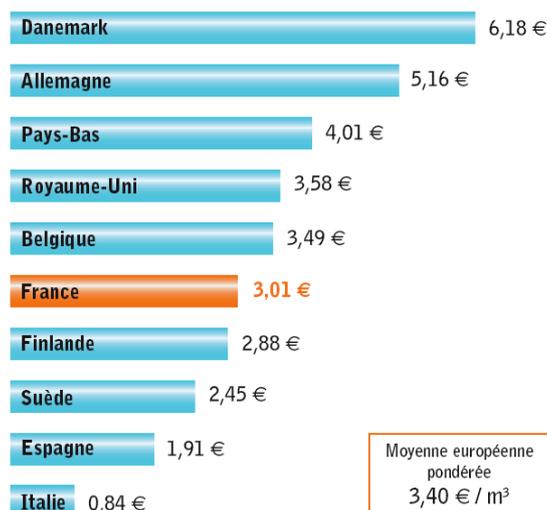
3. Le niveau du prix du service de l'eau en France

Selon l'INSEE, en 2006, les dépenses relatives au prix du service de l'eau représentent en moyenne 0,8 % du budget des ménages, soit trois fois moins que pour les télécommunications (2,4 %) et quatre fois moins que pour l'électricité (3,8 %). Le service public de l'eau est par conséquent relativement bon marché et demeure un poste de dépense mineur dans le budget moyen des familles. Il a un coût moyen de 1 € par jour et par foyer ayant pour contrepartie la fourniture de 330 litres d'eau potable par jour puis l'assainissement des eaux usées correspondantes. Il est intéressant de constater que 41 % des Français ignorent le montant de leur facture d'eau (INSEE 2005) alors même que le sentiment que le prix de l'eau est trop élevé est largement répandu dans l'opinion publique.

En termes internationaux, selon l'étude Nus-consulting portant sur le prix de l'eau dans les cinq plus grandes villes de dix pays européens en janvier 2008, le prix moyen de l'eau en France est de 3,01 € TTC par mètre cube. Il est

inférieur à la moyenne européenne de 3,40 €/m³, comme le montre le graphique suivant.

Graphique 4 : Prix moyen global (eau et assainissement)
Tableau récapitulatif des prix par pays* en euros TTC,
pour une consommation de 120 m³/an



* Par le terme pays, il faut comprendre les cinq plus grandes villes desdits pays.

Source : Nus-consulting.

3.1. L'évolution dans le temps du prix du service de l'eau

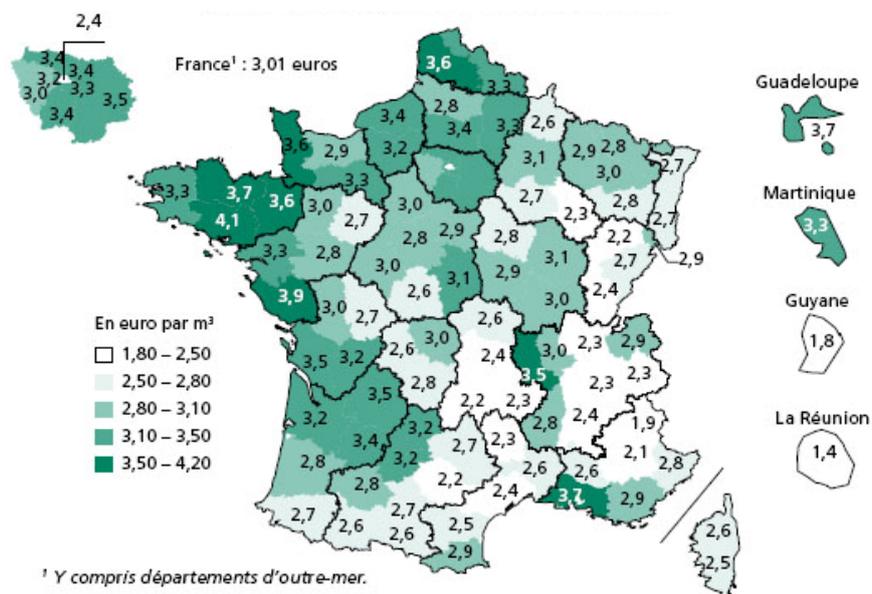
Entre 2002 et 2007, le prix de l'eau évolue quasiment au même rythme que l'inflation (2 % par an) alors que le niveau des investissements demeure élevé : 5,6 milliards d'euros ont été investis en 2006 pour créer de nouveaux réseaux et de nouvelles installations ainsi que pour remettre à niveau les équipements existants. La part assainissement de la facture d'eau augmente depuis les années 1990, notamment du fait de la mise en œuvre de la directive « eaux résiduaires urbaines » qui impliquera par ailleurs une hausse des redevances des agences de l'ordre de 20 % sur la période 2007-2012.

3.2. L'explication des écarts de prix sur le territoire

Selon une étude de l'IFEN publiée en mars 2007, le tarif moyen du m³ d'eau en métropole et dans les départements d'outre-mer, s'élève en 2004 à 3,01 € euros dans les communes dotées d'un assainissement collectif. La partie relative à l'eau potable, taxes et redevances comprises, est tarifée 1,46 € contre 1,55 € pour l'assainissement.

Comme l'indique la carte ci-après, en 2004, l'échelle départementale des prix varie de un à deux pour la métropole. Les tarifs plus élevés sont acquittés pour l'essentiel en Bretagne. Les tarifs les moins élevés sont situés dans les départements auvergnats et rhônalpins.

Carte 1 : Prix TTC départementaux de l'eau dans les communes avec assainissement collectif en 2004



Source : IFEN-SCEES, Enquête Eau 2004.

Indépendamment du niveau du prix de l'eau, les consommateurs comprennent mal l'existence d'écarts de prix entre différentes communes, parfois voisines. Tous les avis et rapports précités énoncent et soulignent à la fois les raisons de ces écarts de prix et l'incompréhension qui est celle des consommateurs.

Nombreux sont les facteurs susceptibles de conduire une collectivité municipale à adopter une tarification différente en fonction des circonstances locales ayant un impact sur le fonctionnement ou les investissements du service d'eau. La Cour des comptes relève ainsi dans son rapport public particulier de 2003 *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement* que « les contraintes d'approvisionnement pèsent fortement sur le prix de base de l'eau potable. »

Outre ces facteurs géographiques et techniques, les élus locaux peuvent également faire des choix différents quant au niveau de qualité et de performance qu'ils attendent de leur service. Des nombreux facteurs influencent ainsi le prix de l'eau :

- **les facteurs géographiques** (qualité de la ressource conditionnant le traitement de la potabilisation, topographie des lieux, densité de l'habitat...);
- **les facteurs techniques** (qualité et sensibilité du milieu récepteur des eaux usées dépolluées, niveau de sécurisation de la ressource...);
- **les facteurs sociologiques** (consommation moyenne des abonnés, saisonnalité de la population...);
- **les facteurs de gouvernance** (politique patrimoniale décidée par la collectivité, mode de planification des investissements, niveau de conformité des installations);
- **le niveau de qualité du service** (accueil, information et assistance téléphonique à la clientèle, modes d'envoi et de règlement des factures, continuité du service...).

Trois facteurs perturbent la comparaison des écarts de prix entre municipalités.

En premier lieu, le mode de fixation du prix du service de l'eau dépend toujours d'une décision de l'assemblée délibérante d'une collectivité, mais selon des modalités différentes selon le mode de gestion que cette collectivité a choisi. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport de 2003, « *si le service est géré directement en régie, le prix est fixé chaque année par l'assemblée délibérante de la collectivité, en fonction du niveau de recettes nécessaires pour couvrir les dépenses à prévoir au budget. Le budget du service doit être voté annuellement en équilibre. (...) Lorsque le service est délégué, le prix de l'eau comporte en général deux éléments : la redevance perçue sur l'utilisateur par le délégataire en rémunération du service rendu et la surtaxe destinée à la collectivité publique. La délibération annuelle de chaque collectivité ne porte que sur le tarif de cette surtaxe qui est prélevée afin de couvrir dans son budget le financement des investissements dont elle conserve la charge. La partie du prix de l'eau correspondant aux dépenses d'exploitation du délégataire est perçue par celui-ci conformément à une clause contractuelle du traité passé entre la collectivité délégante et l'entreprise.* » Cette part du prix du service de l'eau fait fréquemment l'objet d'une révision quinquennale. Ainsi, à la faveur d'une renégociation de contrat ou d'un changement de délégataire, qui intervient le plus souvent à l'échéance du contrat, on observe parfois des diminutions significatives des tarifs pratiqués par les prestataires. La communauté urbaine de Lyon a par exemple obtenu en 2007 une diminution du prix du m³ de 16 %. À Bordeaux, sur la base d'un audit, la communauté urbaine est parvenue l'année

précédente à obtenir de la société délégataire un investissement de 233 M€ dans le réseau sur la durée résiduelle du contrat en compensation des profits précédemment réalisés. En élargissant l'analyse au-delà de ces exemples emblématiques, les procédures analysées débouchent sur une baisse moyenne du prix payé au délégataire (pondéré par le volume) de 9,2 %. Cette diminution est beaucoup plus importante qu'en 2005 et 2004 ; elle est particulièrement significative pour l'eau potable (- 15,1 %) selon les chiffres 2006 publiés par le MEEDDAT. Pour la mise en œuvre de cette procédure, la demande des collectivités en prestations d'assistance et de conseil demeure forte (près de 90 %). Parmi ces collectivités, la très grande majorité bénéficie d'un conseil public (77 %) mais moins qu'en 2004 (85 %). Cette proportion baisse nettement dans les collectivités de plus de 10 000 habitants mais aussi dans les petites collectivités. Notons que les diminutions de rémunération du délégataire observées résultent aussi en partie d'une redistribution des gains de productivité réalisés par le délégataire à l'occasion des révisions quinquennales ou au terme de la délégation.

Il est possible que ces situations se répètent au fil des procédures de mise en concurrence qui interviennent chaque année (900 en moyenne depuis 2007). On pourrait également assister à une montée en puissance des rémunérations des opérateurs sur la base d'objectifs fixés par la collectivité.

S'agissant du débat sur les marges des opérateurs privés, les écarts d'appréciation sont tels suivant les sources consultées qu'aucune conclusion rigoureuse ne peut en être tirée. De tels écarts révèlent en revanche un indiscutable défaut de transparence comptable. Ce manque de visibilité se retrouve aussi au niveau des régions, celles-ci n'intégrant pas toujours les coûts de fonctionnement réels dans leurs comptes, élément parmi d'autres, que nous allons évoquer, qui fragilise les comparaisons de coûts entre modes de gestion. Mentionnons tout d'abord les résultats de l'enquête l'IFEN déjà citée sur les tarifs du service public de l'eau suivant les modes d'organisation et de gestion.

Tableau 4 : Prix 2004 de l'eau par m³ selon l'organisation et la gestion des services dans les communes avec assainissement collectif

	Organisation			
	Communale	Intercommunale	Mixte ¹	Ensemble
Gestion en régie	2,19	2,85	2,48	2,54
Gestion en délégation	2,93	3,44	3,25	3,28
Gestion mixte ¹	2,60	3,04	2,97	2,97
Ensemble	2,59	3,19	2,99	3,01

¹ Avec une gestion ou une organisation différente pour l'eau potable et l'assainissement.

Source : IFEN-SCEES, Enquête Eau 2004 - Insee, Recensement 1999 de la population.

Comme indiqué précédemment, ces estimations doivent être considérées avec une certaine précaution.

La comparaison des prix selon le mode de gestion retenu (gestion déléguée ou régie) pose en effet des problèmes de méthode. Des différences de règles comptables existent en matière d'amortissement et de provisionnement des investissements nécessaires au renouvellement des réseaux et des infrastructures existent entre régies et opérateurs privés. S'ajoutent à cela des différences de pratiques de ces règles. D'autres difficultés ont été recensées, notamment par le rapport public de la Cour des comptes de 2003 et l'étude du cabinet BCG portant sur des villes de plus de 20 000 habitants. Les délégataires sont assujettis à certains impôts (comme la taxe professionnelle ou l'IS) à la différence des régies. Enfin, les exploitations en gestion déléguée seraient en général techniquement plus complexes et donc plus coûteuses que les exploitations en régie.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2003 déjà cité, donne un exemple précis en Côtes-d'Armor de la complexité d'évaluer l'effet sur le prix du service de l'eau de l'influence de la qualité de la ressource : *« Un autre exemple illustre l'influence de la qualité de la ressource sur le prix de l'eau. Près de 26 % de la production d'eau du département des Côtes-d'Armor est assuré par le Syndicat mixte de l'Arguenon-Penthièvre (SMAP) qui a chargé son fermier de l'exploitation d'une retenue d'eau ainsi que du traitement de l'eau avant sa distribution auprès de 48 collectivités. La dégradation de la qualité de la ressource conduit à devoir "affiner" l'eau, c'est-à-dire à éliminer, par des traitements appropriés, les nitrates et pesticides qui y sont dissous. Le surcoût moyen du procédé ainsi mis en œuvre représente 13,7 % du prix total de l'eau vendue par le SMAP. »*

D - L'ÉVOLUTION DE L'OFFRE PROPOSÉE PAR LES SERVICES D'EAU

L'évolution de l'offre proposée par les services d'eau doit être mise en perspective à la lumière des nouvelles obligations du service public de l'eau et de l'assainissement.

1. Les nouveaux enjeux des services d'eau et d'assainissement

- la gestion des interfaces entre « petit cycle » et « grand cycle » de l'eau comprenant la protection de la ressource et des zones humides, la maîtrise de l'impact des rejets urbains sur le milieu naturel et la gestion des eaux pluviales, devient une nouvelle contrainte et une charge pour les services d'eau. Elle correspond à une attente de plus en plus forte des citoyens/consommateurs et des collectivités locales et couvre des domaines dans lesquels il n'y a que très rarement des maîtres d'ouvrages identifiés. Cependant ces missions élargies et ces contraintes de plus en plus fortes ne sont pas sans effets sur les charges des services d'eau et d'assainissement ;

- la mise en place de nouvelles obligations pour le service public de l'eau, portant sur un contrôle à l'intérieur du domaine privé, tant sur les ouvrages d'alimentation en eau (forages, récupérateurs d'eau de pluie) que sur les installations d'assainissement (raccordement au réseau public, assainissement non collectif) étend très sensiblement le domaine d'intervention des agents du service. Bien que ne portant pas sur l'installation et la gestion de ces équipements, cette extension implique déjà pour ces derniers un changement radical dans leurs relations avec les usagers ;
- la lutte contre les pertes en eau dans les réseaux de canalisations d'eau devient une priorité en matière de développement durable. Le Grenelle de l'environnement a conclu à la nécessité pour l'ensemble des collectivités organisatrices de procéder un inventaire du patrimoine en service et de mettre en œuvre une gestion dynamique de ses réseaux d'eau. Cette gestion passe par la mise en place d'outils plus ou moins sophistiqués, de nature à orienter la collectivité dans la définition de ses programmes de renouvellement et leur optimisation au plan financier ;
- la mise en place de telles démarches novatrices ne peut être envisagée qu'à la condition que les collectivités organisatrices puissent se regrouper en intercommunalités de tailles suffisantes, pour pouvoir limiter le coût de ces démarches à des niveaux économiques raisonnables.

2. L'intégration des nouvelles normes sanitaires et environnementales

Plus de quatre millions d'analyses par an garantissent la qualité de l'eau potable, qui doit respecter 54 critères. Les contrôles réglementaires sont externes, effectués par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) mais aussi internes, les opérateurs ayant l'obligation de procéder à des analyses de surveillance tout au long du processus de production et de distribution. L'eau est parmi des produits alimentaires les plus contrôlés. Le taux de conformité au code de la santé publique est supérieur en France à 98 %.

Les normes s'appuient en général sur les travaux épidémiologiques ~~médicaux~~ établissant les doses maximales admissibles (DMA), c'est-à-dire la quantité de telle ou telle substance qu'un individu peut absorber sans danger quotidiennement tout au long de sa vie.

Un certain nombre de questions reviennent cependant fréquemment parmi les préoccupations des consommateurs. Certaines sont strictement d'ordre sanitaires (nitrates, plomb, microbiologie...), d'autres expriment plutôt un souci de qualité et de confort (chlore, calcaire...) bien que la présence de ces deux éléments soit soumise à la réglementation. Il est à noter que des impératifs

sanitaires ou la protection contre des menaces terroristes peuvent nécessiter une chloration plus importante de l'eau.

Plus généralement, le risque terroriste fait par ailleurs l'objet de dispositifs d'alerte spécifiques.

Ces normes d'ordre sanitaire font l'objet d'une analyse de plus en plus fine qui conduit les experts à porter un regard différent sur la hiérarchie des normes. Cela ne peut manquer d'avoir un impact notamment sur les investissements à privilégier.

Pour illustrer ce propos, les observations qui suivent portent sur deux types de normes.

➤ La norme « plomb » : la directive européenne sur la qualité des eaux destinée à la consommation humaine impose de supprimer le contact des canalisations en plomb avec l'eau du robinet avant fin 2013. Cette obligation a incité les collectivités à entreprendre un lourd effort d'investissement pour remplacer les branchements en plomb. Selon une enquête réalisée par le BIPE publiée en janvier 2008, la part des collectivités n'ayant plus de branchement en plomb a doublé sur la période entre 2002 et 2006, passant de 36 % à 70 %. Aujourd'hui le remplacement des tuyaux en plomb concerne avant tout les réseaux privés à l'intérieur des habitats. Pour respecter la norme de 10µg/l relative à la concentration de plomb, les travaux à réaliser par les services de distribution d'eau ont été estimés à 4,5 milliards d'euros et ceux de remplacement des canalisations de la partie privée des réseaux à 7,6 milliards d'euros. L'ensemble de la mise en conformité conduit au total à une enveloppe de dépenses de plus de onze milliards d'euros d'ici 2013 selon le rapport public de 2003 de la Cour des comptes « La gestion des services publics d'eau et d'assainissement ».

La pertinence de cette obligation est toutefois très contestée par les experts en santé publique. Les dangers attribués au plomb sont davantage liés à l'existence de peintures au plomb qu'aux canalisations. Toutefois, l'obligation de supprimer le contact des canalisations en plomb avec l'eau du robinet dérive d'une norme OMS, devenue contraignante au niveau européen. Selon les témoignages de M. Roussel, ancien directeur de l'eau et de M. Hartemann, professeur de santé publique et membre de l'AFSSA, le point de vue des représentants français, pour lesquels le contact du plomb avec les conduites d'eau n'était pas un véritable enjeu de santé publique, a été minoritaire (Cercle français de l'eau, colloque du 21 janvier 2009 « Après 16 ans de direction de l'eau, Quelle organisation pour une politique efficace et cohérente ? »). Ce témoignage souligne l'importance de l'échelon européen dans la détermination de la politique de l'eau.

L'évolution de la directive « eau potable », si elle constitue une obligation nouvelle, relève de l'activité traditionnelle des services d'eau. La LEMA traduit

en revanche une extension des missions des services d'eau, notamment en matière de protection des milieux.

➤ La norme « nitrates » : des seuils fixés par la réglementation française (arrêté du 11 janvier 2007), seul celui relatif à l'eau distribuée, destinée à la consommation humaine mérite d'être mentionné ici. La teneur en nitrates est actuellement limitée à 50 mg par litre. Cette norme a été établie pour répondre aux exigences de la population la plus fragile, nourrissons et femmes enceintes. Elle respecte le principe de précaution maximum.

3. La récupération des eaux de pluie

La LEMA (article 49) a fait le choix d'encourager la récupération des eaux de pluie dans une logique d'utilisation plus efficiente des ressources en eau, malgré l'avis réservé du Conseil supérieur d'hygiène publique de France du 5 septembre 2006 sur les usages extérieurs de l'eau pluviale. Ce choix est appuyé par l'instauration d'un crédit d'impôt. Toutefois, les dispositions réglementaires d'application de cette disposition de la LEMA ont été longues à être publiées. Ce constat s'explique par les risques et les difficultés soulevés par la récupération des eaux de pluie. La Direction générale de la santé s'est prononcée de manière constante contre l'utilisation des eaux pluviales en en soulignant les risques sanitaires.

Le cadre réglementaire de la récupération des eaux de pluie est désormais fixé en France par deux arrêtés :

- l'arrêté du 21 août 2008 autorise tous les usages d'eau de pluie à l'extérieur de l'habitation, certains usages à l'intérieur de l'habitation (WC, lavage de sols), et à titre expérimental, l'alimentation du lave-linge avec un dispositif de traitement adapté ;
- l'arrêté du 17 décembre 2008 instaure une obligation de contrôle des dispositifs distribuant une eau «de qualité différente» et des installations intérieures de distribution d'eau via le règlement de service ; il autorise également l'accès aux propriétés privées par un agent du service public d'eau et d'assainissement.

3.1. Une préoccupation sanitaire qui demeure

Le premier et principal obstacle à la récupération des eaux de pluie est d'ordre sanitaire. L'eau de pluie récupérée n'est pas une eau potable, encore moins une eau « pure » car elle traverse l'atmosphère. L'eau de pluie ruisselle sur les toits, dont certains sont inaccessibles. Sa qualité est donc dépendante de l'accumulation de pollution sur le toit, et de la qualité des matériaux qui le composent. De nombreux contaminants peuvent être de la typologie des événements pluvieux retrouvés dans les eaux de pluie. Enfin, l'une des principales difficultés constatées se rapporte au stockage de cette eau, très chargée en germes fécaux avec le risque de contaminer le milieu récepteur.

Or depuis plusieurs décennies les règlements sanitaires ont incité la population à utiliser de l'eau potable pour l'ensemble des usages domestiques. Ces dispositions ont notamment permis de faire régresser les épidémies d'origine hydrique (comme par exemple la typhoïde) ayant pour origine l'utilisation d'une eau de mauvaise qualité. Inversement, encourager la récupération des eaux pluviales suppose que l'utilisateur prenne conscience que l'eau qu'il est susceptible d'utiliser, si elle est d'origine pluviale, ne peut plus être garantie par l'exploitant du service public de l'eau.

La mise en œuvre de la récupération des eaux de pluie n'est ainsi acceptée par les autorités sanitaires qu'à la condition de respecter les deux principes suivants :

- procéder à une segmentation rigoureuse des usages domestiques de l'eau, en distinguant l'usage de l'eau potable et l'usage de l'eau de pluie récupérée. Cette segmentation peut reposer sur la distinction de l'usage de l'eau, intérieur ou extérieur à la maison. Elle peut également résulter de l'usage final de l'eau : l'usage domestique de l'eau de pluie peut être envisagé pour l'arrosage, le lavage des sols, l'alimentation des toilettes, plus rarement pour le lavage du linge ;
- garantir la séparation complète et fiable de deux réseaux, celui de l'eau potable et celui de l'eau de pluie récupérée.

Les conditions dans lesquelles s'effectue la séparation stricte des deux réseaux présente actuellement un risque non négligeable d'erreur de manipulation. Ce risque apparaît plus élevé dans les logements anciens par opposition aux logements neufs qui seraient conçus dès leur construction avec un double réseau complet. Toutefois le risque d'interconnexion entre les deux réseaux subsiste, soit qu'en période de sécheresse il soit nécessaire de recourir au seul réseau public d'eau potable, soit qu'au contraire le réseau public soit pollué par un retour d'eau de pluie, au risque de porter préjudice à la sécurité de l'ensemble des utilisateurs du réseau collectif.

Aux Pays-Bas, une étude d'évaluation des pratiques recensées en matière de récupération des eaux de pluie a été menée par l'organisme de recherche des distributeurs d'eau hollandais (KIWA) à la demande des autorités néerlandaises (Oosterholt F., Martijnse G., Medema G., and Van der Kooij D. (2007) « *Health risk assessment of non-potable domestic water supplies in the Netherlands* » *Journal of water supply Research and Technology*. AQUA, 56(3), 171-179). Les données collectées sur les doubles systèmes d'alimentation en eau potable et eau de pluie ont établi la présence de germes pathogènes faisant craindre une contamination des usagers via les aérosols ainsi que de graves problèmes liés à des interconnexions entre les réseaux. Les résultats de cette étude ont conduit à réviser la législation néerlandaise relative à la récupération des eaux de pluie.

3.2. *Des conséquences financières multiples*

Indépendamment des risques sanitaires, la récupération des eaux de pluie pose la question du financement du service public de l'assainissement.

S'agissant du réseau d'assainissement, le problème se pose de l'évaluation et de la comptabilisation des eaux de pluie rejetées au réseau public, puis de l'adaptation de la gestion et du traitement de ces eaux pluviales en fonction des usages déclarés.

En effet, les eaux de pluie récupérées sont ensuite normalement rejetées après usage dans le réseau collectif d'assainissement : la collecte et le traitement des eaux de pluies récupérées usées ne sont pas facturés par l'exploitant du service public, la facture d'eau étant assise sur la quantité d'eau potable consommée.

Enfin, la récupération des eaux de pluie représente pour les particuliers un investissement élevé dont l'amortissement est particulièrement délicat à calculer et dont la réalisation implique une subvention de l'État sous la forme d'un crédit d'impôt s'élevant à 25 % du coût de l'équipement, sur une assiette plafonnée à 16 000 €. Le rapport coût/efficacité de ce crédit d'impôt devra être rigoureusement évalué, compte tenu des besoins de financement qui existent par ailleurs dans le domaine de l'eau.

La récupération des eaux de pluie, dont la voie a pourtant été ouverte par le législateur, s'avère ainsi très complexe à mettre en œuvre, d'abord parce qu'elle s'accompagne de risques sanitaires nouveaux, ensuite parce qu'elle ne doit pas mener à une remise en cause de l'unité du service public de l'eau et de l'assainissement. Il est cependant à noter que si des interrogations fortes peuvent être exprimées à l'égard de l'encouragement de la récupération des eaux de pluie par les particuliers pour les raisons qui viennent d'être énumérées, les préventions seraient certainement beaucoup moins affirmées dans le cas d'une valorisation collective des eaux pluviales au travers, par exemple, l'arrosage des parcs et jardins ou le nettoyage de la voirie.

4. Les Services publics d'assainissement non collectif (SPANC)

D'après de données IFEN de 2007, 19 % des Français ne sont pas raccordés à un réseau d'assainissement collectif, principalement en zone rurale. Ce déséquilibre se vérifie, de manière souvent plus accentuée, dans la plupart des pays de l'Union européenne. Les logements qui ne sont pas raccordés au réseau d'assainissement collectif, doivent être équipés avec des installations d'assainissement non collectif. La maîtrise des rejets en dehors des zones d'assainissement collectif contribue en effet, entre autres, à la lutte contre les pollutions diffuses. Afin d'assurer le contrôle des rejets des foyers non raccordés à un réseau, la loi sur l'eau de 1992 a instauré un service public d'assainissement non collectif (SPANC) dont la responsabilité incombe à la commune. Les communes peuvent déléguer ce service à une structure intercommunale

(syndicat, EPCI) ou à un opérateur privé. Le SPANC constitue un service public industriel et commercial (avis du Conseil d'État du 10 avril 1996).

Il reste que le coût d'accès à l'assainissement non collectif (construction et mise en conformité) varie de 3 000 à 8 000 € selon les sources et que beaucoup de propriétaires ont pour cette raison renoncé à effectuer les travaux qui s'imposent, ou les ont différés. Des associations de propriétaires se constituent aujourd'hui pour obtenir un aménagement à meilleurs coûts. S'ajoutent à cet investissement initial les frais de maintenance et le paiement d'une redevance que certaines associations de consommateurs estiment actuellement sans rapport avec la réalité du service rendu.

Compte tenu des retards constatés dans la mise en œuvre des SPANC, l'article 54 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 fixe au 31 décembre 2012 l'échéance à laquelle les communes devront avoir exécuté leur mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif. Autant les compétences des collectivités sont maintenant clarifiées en matière de contrôle, autant leurs attributions en matière de gestion ne sont pas définies

4.1. Le contrôle

Les dispositions établissent une distinction claire entre la mission de contrôle de la commune sur les installations d'assainissement non collectif, pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, et les modalités d'exercice de cette mission de contrôle. Les communes modulent le contrôle des installations d'assainissement non collectif en fonction de l'ancienneté des installations concernées :

- une simple vérification suffira pour les installations réalisées ou réhabilitées depuis moins de huit ans ;
- un diagnostic sera obligatoire pour les autres installations, établissant, si nécessaire, une liste des travaux à effectuer.

Ces contrôles seront effectués au plus tard le 31 décembre 2012, puis selon une périodicité qui ne pourra pas excéder huit ans. L'inclusion du document établi à l'issue du contrôle des installations des propriétaires dans le dossier de diagnostic technique remis à l'acquéreur lors de la cession à titre onéreux de tout ou partie d'un immeuble à usage d'habitation non raccordé aux égouts sera obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2013.

4.2. L'activité de gestion du service

Les techniciens du SPANC doivent fournir à tout propriétaire et/ou usager les informations réglementaires et conseils techniques nécessaires pour le traitement de leurs eaux usées.

La montée en charge des SPANC pose deux types de difficultés :

- l'articulation entre la propriété privée et le bon fonctionnement du service public, dans la mesure où les agents de l'exploitant du SPANC se voient donner un accès aux habitations en assainissement non collectif ;
- la tarification des interventions des techniciens du SPANC et, de manière générale, du financement des SPANC, dans la mesure où les écarts de prix constatés d'un SPANC à l'autre n'apparaissent pas justifiés aux yeux des associations de consommateurs.

E - L'ÉVALUATION DES SERVICES DE L'EAU

L'évaluation des services d'eau a pour but d'apprécier la qualité et la performance des services rendus. La première évaluation concerne évidemment le contrôle sanitaire de l'eau potable. D'autres indicateurs existent également, sur la qualité et la continuité du service, ou sur la connaissance et le renouvellement du réseau ou encore sur la protection de la ressource. Ces indicateurs ont été d'abord conçus empiriquement, notamment dans le cadre de contrats de délégations de service public, pour aider les communes délégantes à contrôler et évaluer la performance de leurs délégataires. Le décret en Conseil d'État du 14 mars 2005 a formalisé le contenu du rapport annuel du délégataire et le décret du 2 mai 2007 sur le contenu du rapport du maire avec l'introduction d'indicateurs de performance du service.

La LEMA a renforcé cette logique d'évaluation. Elle précise les obligations des collectivités et des délégataires. En matière de renouvellement du patrimoine du service (articles L.2224-11-3 et 4 du CGCT), la LEMA oblige le délégataire à annexer un programme prévisionnel de travaux au contrat de délégation de service public lorsque ce contrat met à la charge du délégataire des renouvellements et des grosses réparations à caractère patrimonial. En fin de contrat, il est exigé du délégataire l'établissement d'un inventaire détaillé du patrimoine du délégant, et le versement au budget de l'eau potable ou de l'assainissement d'une somme correspondant au montant des travaux stipulés au programme prévisionnel et non exécutés. Par ailleurs, les obligations de compte rendu financier et technique ont été renforcées pour tenir compte des préconisations du rapport public de la Cour des comptes de 2003. Le délégataire doit produire deux états, l'un pour rendre compte de l'exécution des engagements souscrits par le délégataire par ce dernier pour des « renouvellements à caractère patrimonial » ; l'autre pour les dépenses de renouvellement effectuées « au titre de la garantie pour continuité de service » que le délégataire est tenu de prendre en charge à ses risques et périls.

Surtout, la LEMA, dans son article 88 et le décret d'application du 2 mai 2007 prévoit la généralisation progressive des indicateurs de performance des délégataires à l'ensemble des services d'eau, quel que soit leur mode de

gestion. À cette fin, l'article 88 de la LEMA a prévu la création de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Cet établissement public à caractère administratif, qui se substitue notamment au conseil supérieur de la pêche, a parmi ses missions la responsabilité de la mise en place et de la coordination d'un système d'information portant sur les données sur l'eau, sur les milieux aquatiques, les usages de l'eau et sur les services publics. La montée en charge des indicateurs consolidés par l'ONEMA sera progressive. Les résultats de ces indicateurs devront être fiabilisés avant d'être utilisés, sachant que c'est la comparaison dans le temps de ces indicateurs qui sera la plus riche d'enseignements. Par exemple, la comparaison de l'indice linéaire de perte, c'est-à-dire du taux de rendement (mesuré par mètre cube/jour/km), qui permet de mesurer l'eau perdue entre le prélèvement et le robinet de l'utilisateur, a plus de sens entre deux dates qu'entre deux villes.

F - LA TRANSPARENCE DES SERVICES DE L'EAU ET LA PARTICIPATION DES USAGERS

Le citoyen est légitime à participer à la gestion de l'eau en tant qu'utilisateur des services ou par l'influence de son comportement sur les écosystèmes. Il dispose de nombreuses instances pour s'informer et faire valoir son point de vue, qu'il s'agisse de la gestion de la ressource ou du fonctionnement du service public de l'eau.

Au niveau du bassin, l'article 82 de la LEMA a réformé la composition des comités de bassin, qui jouent le rôle de « parlement des agences de bassin » et dont la composition large doit normalement permettre de représenter tous les usagers de l'eau.

Au niveau municipal, sans préjudice du rôle fondamental des assemblées délibérantes des communes ou des intercommunalités les Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) donnent la possibilité de discussions entre les consommateurs, les collectivités organisatrices du service et les opérateurs, mais nécessitent une mise en œuvre systématique.

La participation du public est exigée par l'article 14 de la DCE. Pour répondre à cet objectif, des consultations du public ont été organisées en France en 2005 et en 2008. La consultation de 2008 a porté sur les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) et les programmes de mesures concrètes.

La direction de l'eau a coordonné l'envoi de 28 millions de questionnaires et a reçu près de 400 000 réponses.

Comme le montre l'histogramme figurant en annexe n° 3, les résultats de ce questionnaire révèlent que la pollution de l'eau préoccupe plus de la moitié des personnes questionnées, attestant ainsi de la prédominance de cette inquiétude par rapport aux autres préoccupations relatives à la gestion de l'eau (hors qualité de l'eau potable).

Par ailleurs, plusieurs sites d'information sur Internet se sont déployés, comme le portail « eau France » ou encore le site européen *Water information system* (WISE) qui constituent d'excellentes bases de données.

Si les outils de la transparence et de la participation existent, un sentiment de sous-information perdure. Cette situation se constate notamment en ce qui concerne le prix de l'eau. Les résidents en immeubles collectifs ne reçoivent pas systématiquement de facture individuelle d'eau. D'autres confondent la facture de l'eau et celle de l'eau chaude. Enfin, la facture d'eau demeure peu lisible, notamment pour distinguer ce qui revient à la commune et ce qui revient à l'exploitant.

Quatre Français sur dix n'ont aucune idée de la quantité d'eau qu'ils consomment. Beaucoup ne réalisent pas qu'un mètre cube contient mille litres. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 dispose d'ailleurs que la facture d'eau devra être libellée en litre à compter du 1er janvier 2010.

IV - L'ÉVOLUTION DE LA GESTION DE LA RESSOURCE

A - LA GESTION QUANTITATIVE

1. Sécheresse et rareté de l'eau

La fréquence des plans « sécheresse » déclenchés dans les départements en période estivale peut donner l'impression à l'utilisateur qu'il existe un risque de rareté de l'eau. Cette inquiétude se ressent d'ailleurs à l'échelon européen. La gestion quantitative de la ressource est devenue un axe de travail de la Commission européenne depuis la publication de la communication de juillet 2007 « rareté de l'eau et sécheresse ».

En réalité, il n'existe pas de risque de rareté de l'eau en métropole (à la différence de certains territoires ultramarins). En effet, comme l'a souligné M. de Marsily durant son audition, les paramètres de calcul et de définition de la rareté de l'eau peuvent être modifiés selon que le recyclage naturel de l'eau est pris en compte ou non. Les ressources en eau dont dispose la France sont suffisantes par rapport aux besoins. De manière générale, les situations de tensions sur la disponibilité de la ressource s'expliquent par une urbanisation non maîtrisée susceptible de créer localement un déséquilibre structurel entre offre et demande, ou bien par des périodes de fort afflux saisonniers par rapport à la population habituellement résidente pour les communes touristiques (communes littorales et stations de montagne). En outre, ces mouvements de population se produisent généralement en période estivale, époque de l'année durant laquelle peuvent se produire des conflits d'usage de la ressource. C'est en effet à ce moment que la consommation de l'eau agricole est la plus forte, atteignant près de 80 % de la consommation d'eau totale (cf. tableau n° 1).

2. Influence du changement climatique

L'effet prêté au changement climatique sur la disponibilité de l'eau ne doit pas non plus être surestimé. D'une part, cet effet se fera sentir dans des délais beaucoup plus éloignés que d'autres causes susceptibles de peser plus immédiatement sur la disponibilité de la ressource en eau : urbanisation non maîtrisée, dégradation par la pollution et les activités humaines de la qualité de la ressource. D'autre part, selon les climatologues, les effets du changement climatique se feraient plutôt sentir au Sud du 45^{ème} parallèle, c'est-à-dire sur une part relativement limitée du territoire métropolitain. En revanche, les effets du changement climatique pourraient aggraver les risques d'inondations. Les inondations représentent en France 80 % du coût des dommages imputables aux catastrophes naturelles. Une probabilité accrue de risque d'inondation pourrait poser la question du dimensionnement et du débit des réseaux en fonction de la survenue d'aléas extrêmes.

B - LA GESTION QUALITATIVE DE LA RESSOURCE

La reconquête de la qualité de l'eau en France n'est pas achevée, en dépit des progrès accomplis. La directive cadre sur l'eau fixe aux États membres l'objectif d'atteindre le bon état chimique et écologique en 2015. Le bon état chimique de l'eau de surface, défini par l'article 2 paragraphe 24 de la directive, désigne « *l'état chimique atteint par une masse d'eau de surface dans laquelle les concentrations de polluants ne dépassent pas les normes de qualité environnementale* ». Le bon état biologique est évalué à partir de la présence et l'état de quatre éléments : les poissons, les invertébrés, la flore aquatique, le phytoplancton.

Tableau 5 : Tableau récapitulatif des normes de qualité environnementale

	Bon état chimique	Bon état écologique
Respect de la législation existante - Directives sur les substances dangereuses prévues en annexe IX - Autres texte législatifs pertinents	Respect des concentrations maximum Respect des dispositions	Absence de substances dangereuses Respect des dispositions
Risque écotoxique - Concentration maximum de substances prioritaires (liste adoptée en nombre 2001 - Concentration maximum de micropolluants (liste annexe VIII)	Respect des concentrations maximum Critère surveillé	Respect des concentrations maximum Respect des concentrations maximum

¹ Décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2001, établissant la liste des substances prioritaires dans le domaine de l'eau (JO CE L.331 du 15/12/2001).

² Directive n° 76/464/CEE du Conseil du 4 mars 1976 modifiée, relative aux substances dangereuses, et cinq directives filles relatives aux : rejets de mercure (82/176/CEE), rejets de cadmium (83/513/CEE).

Source : Sénat / Rapport d'office parlementaire 18/03/2003 - La qualité de l'eau et de l'assainissement en France (annexe 34).

En France, 80 % des masses d'eaux souterraines et 45 % des masses d'eaux de surface ont ainsi été évaluées. Aujourd'hui, 40 % des masses d'eau en France sont considérées comme étant en bon état. Les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement sont de plus des deux tiers de bon état des masses d'eau en 2015 et au moins 90 % en 2021. À titre de comparaison, signalons que l'Allemagne connaît une situation identique à celle de la France, avec 40 % des masses d'eau conformes aux normes de qualité environnementale. La direction de l'eau du ministère de l'Environnement britannique a indiqué, à l'occasion de la deuxième conférence de l'eau qui s'est tenue les 2 et 3 avril 2009 à Bruxelles, que seulement 26 % de masses d'eau en Angleterre et 35 % aux pays de Galles atteindront le statut de bon état en 2015.

1.1. Le problème rémanent des nitrates

Les nitrates constituent l'une des causes majeures de la dégradation de la ressource en eau et ce à long terme. L'arrêté du 11 janvier 2007 fixe à 50 mg/l la teneur maximale en nitrates des eaux superficielles utilisées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine et à 100 mg/l pour les « autres eaux ». Cependant le seuil de 50 mg est largement dépassé dans de très nombreux bassins de ressource en eau, (nappes, captages, cours d'eau...). Une telle situation nécessite un traitement lourd et durable des eaux prélevées pour les rendre accessibles à la consommation. Même si le monde professionnel agricole a fait et fait de gros efforts, efficacement encouragés par l'écoconditionnalité des aides, pour rationaliser ses pratiques culturales et diminuer les intrants (nitrates bien sûr, mais aussi pesticides), les effets de ces mesures comme celles menées avec les collectivités de façon préventive ne

produisent des effets qu'à moyen et long terme. Là réside l'origine du débat, souvent très vif, entre le monde agricole et leurs interlocuteurs. Mais les agriculteurs ne sont pas les seuls en cause. C'est ainsi que l'activité « parcs et jardins » publics et privés contribuent de plus en plus à ces pollutions diffuses.

Il reste que le non respect de la directive 75/440/CEE modifiée concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres a valu deux condamnations de la France par la CJCE ; en 2001 notamment, en raison de la non-conformité de la qualité des eaux de 37 rivières bretonnes en matière de nitrates, de l'absence de notification d'un plan d'action organique, et de l'absence de plans de gestion de la ressource sur les prises d'eau non conforme. La France a également été condamnée pour infraction aux valeurs de nitrates prévues pour les eaux brutes. En septembre 2007, la Commission a suspendu sa décision de saisir une nouvelle fois la CJCE pour obliger la France à se conformer à l'arrêt de la CJCE de 2001 la condamnant pour infraction à la directive « nitrates ». La France a en effet pris des mesures pour mettre en œuvre son plan d'action visant à assurer que les concentrations en nitrates de tous les points de captages d'eau potable demeurant non-conformes ne dépassent pas 50 mg/l à la fin de 2009. En cas de carence, une deuxième saisine de la CJCE pourrait déboucher sur une condamnation pécuniaire des autorités françaises.

1.2. Des retards à combler en matière d'assainissement

Par ailleurs la France connaît de fortes difficultés à se conformer aux directives européennes antérieures à la DCE qui fixent des obligations en matière d'assainissement et des normes de qualité des rejets provenant des stations d'épuration des eaux résiduaires urbaines. Notre pays est notamment en infraction avec la directive modifiée de 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, qui impose une mise aux normes des stations d'épuration, selon un calendrier prévoyant des échéances successives selon la taille des agglomérations concernées. Après une première condamnation de la CJCE, 522 installations étaient réputées non-conformes fin 2006. Le 31 janvier 2008, la Commission, par un avis motivé, a demandé à la France de construire dans les plus brefs délais des installations de traitement dans toutes les localités concernées. En cas de non exécution de cet avis, la France risque d'être poursuivie pour la deuxième fois devant la CJCE et de se voir infliger une amende. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, il est prévu d'achever la mise aux normes de ces stations d'ici la fin 2011, en s'appuyant sur une convention de prêts de la Caisse des dépôts aux collectivités locales d'un montant de 1,2 milliard d'euros pour la métropole et de 300 millions d'euros pour l'outre-mer. Ces mesures s'ajoutent à la circulaire interministérielle de septembre 2006 incitant les préfets à inscrire d'office dans les budgets des collectivités récalcitrantes les investissements nécessaires à la mise aux normes. Il est vrai que la situation de non-conformité de la France est en partie imputable

à la relative faible densité de la population française et à son morcellement administratif (36 000 communes) qui font que plus de 17 000 stations d'épuration sont à mettre aux normes progressivement en application de la directive.

Le rapport de la sénatrice Fabienne Keller relatif à l'application par la France du droit communautaire de l'environnement rappelle que le gouvernement a passé 367 millions d'euros de provisions dans ses comptes pour les affaires susceptibles de lui valoir une condamnation pécuniaire par la CJCE, la part majoritaire de cette somme résultant des contentieux « eaux résiduaires urbaines » et « nitrates de Bretagne ».

1.3. De nouvelles sources d'inquiétude

Des évolutions récemment observées sont susceptibles d'élargir le débat à d'autres pollutions. Impliquant d'autres usagers, il risque lui aussi de prendre un caractère « conflictuel ». En effet, se pose la question des rejets de certaines substances contenues dans des produits ménagers (lessives). Les phosphates sont ainsi en cause.

Plus importante encore est la question des rejets de molécules issues de produits médicamenteux et de substances dites « perturbateurs endocriniens ». Les connaissances scientifiques sont encore apparemment balbutiantes, mais il conviendrait de s'accorder dès maintenant sur l'attitude à prendre dans l'application du principe de précaution. L'adoption de mesures concrètes en application de ce principe témoignerait d'une attention particulière portée à la santé publique et favoriserait ainsi le maintien de la confiance dans la qualité du service de l'eau.

La restauration de la qualité de la ressource en eau nécessitera des mesures de longue haleine. Pour préserver la qualité des ressources, l'instauration des périmètres de protection autour des points de captage doit être poursuivie. Selon le ministère de la Santé, 48 % des captages en service en 2006 bénéficiaient d'un périmètre de protection. Le gouvernement a fixé des objectifs chiffrés dans son Plan national santé environnement (PNSE) établi en 2004 : en 2008, 80 % des points de captage d'eau potable devraient bénéficier d'un périmètre de protection assorti de prescriptions limitant les risques de pollution, et 100 % des captages devant être couverts en 2010. Cet objectif est d'autant plus justifié qu'une protection efficace des zones de captage réalise un double objectif : écologique d'abord, en évitant que les pollutions diffuses ne viennent contaminer la ressource destinée à la production d'eau de consommation, économique ensuite, en allégeant le coût du traitement de potabilisation. Le rapport présenté le 16 avril 2009 au gouvernement - propositions pour un deuxième plan national Santé-Environnement (PNSE 2) - par le Professeur Marc Gentilini, président de l'Académie de médecine et membre du Conseil, détaille les questions posées sur la gestion de l'eau potable et de la ressource en eau au regard de leurs

conséquences sur la santé. Les annexes au présent avis reprennent l'essentiel de ces observations suivies des préconisations faites reprises dans le chapitre II de l'avis.

Le retour à un bon état des masses d'eau dans ces zones de vulnérabilité ou de non-conformité ne pourra être que lent et progressif, du fait du temps de réaction incompressible entre les mesures de correction des pollutions diffuses adoptées et leur effet sur la ressource.

V - ÉTAT DES LIEUX DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Il est extrêmement difficile de comparer significativement la situation des différents départements et collectivités d'outre-mer, comme les exemples ci-dessous s'attacheront à le démontrer.

La densité de population, qui constitue un facteur important à plusieurs titres pour l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine, est ainsi extrêmement variable d'un territoire à l'autre : alors qu'elle est par exemple en Guyane de deux habitants au km², elle atteint à la Guadeloupe et à la Réunion respectivement 248 et 283 h/km², et 429 h/km² à Mayotte.

Certaines disparités peuvent concerner un seul et même territoire : plusieurs îles comme la Réunion ont une « côte au vent » et une « côte sous le vent », ce qui implique des précipitations différentes selon la zone concernée. En Guadeloupe, la pluviométrie à Basse-Terre dépasse dans certaines zones 4 000 mm/an, mais ne dépasse pas 2 000 mm/an sur Grande-Terre. À Tahiti, la pluviométrie varie également presque du simple au double entre la côte est et la presque-île. Wallis dispose d'une lentille d'eau douce littorale affleurant à 1m du sol, mais n'a pas de rivières permanentes, alors qu'il y en a à Futuna. À Mayotte, les cours d'eau plus ou moins pérennes de l'île et qui fournissent l'essentiel de la ressource en eau potable sont concentrés exclusivement sur Grande Terre.

Ces disparités portent autant sur la gestion quantitative que qualitative de la ressource, sur l'accès à l'eau potable, sur l'assainissement, sur le prix de l'eau et son évolution. La question de la gouvernance est aussi centrale, malgré les progrès réalisés dans tous les territoires.

Le Conseil d'administration de l'ONEMA du 27 mars dernier a porté exclusivement sur la situation outre mer. Ses délibérations se sont appuyées sur l'analyse en particulier de ces disparités.

En raison de la situation spécifique de chacun des départements et collectivités d'Outre-mer, le Conseil a souhaité y porter un regard tout particulier.

Les paragraphes qui suivent s'efforcent ainsi de dresser un état des lieux synthétique par département ou collectivité de l'Outre-mer.

A - DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Beaucoup de données sont disponibles concernant **la situation à Mayotte**, qui deviendra en 2011 le 101^{ème} département français, en particulier celles

fournies dans son avant-projet de Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Les capacités de l'île en eaux souterraines étant encore insuffisamment connues, la ressource superficielle reste le mode privilégié d'alimentation en eau potable, selon la répartition suivante : 68 % en provenance des eaux de surface captées à partir de quinze cours d'eau, 28 % d'eaux souterraines, enfin 4 % d'eau produite par l'unité de dessalement de Pamandzi. Les aléas climatiques jouent donc un rôle important dans la gestion de la ressource, destinée pour 85 % à l'usage domestique, les activités industrielles et touristiques représentant moins de 5 % de la consommation. L'agriculture, dont les prélèvements s'effectuent pour l'essentiel directement en rivière, est peu structurée et essentiellement de type familial, en complément d'une autre activité. Les habitants de Petite-Terre sont alimentés depuis Grande-Terre par une canalisation sous-marine.

Plus de 70 % des habitations possèdent un point d'eau qui peut être situé dans l'enclos. L'augmentation du nombre d'habitations hors de tout contrôle réglementaire et la persistance d'habitudes relatives à l'usage direct des cours d'eau à diverses fins domestiques (lessive, irrigation, rejets...) rend difficile la maîtrise constante de la ressource et de sa qualité. L'assainissement en zone urbanisée, la maîtrise de la gestion des eaux usées, qui permettront de limiter les risques sanitaires croissants, constituent les principales difficultés auxquelles l'île se trouve aujourd'hui confrontée.

L'office de l'eau de **la Réunion**, créé en 2003, a pu bénéficier des travaux conduits antérieurement par l'observatoire réunionnais de l'eau. Le SDAGE, approuvé en 2001, est aujourd'hui en cours de révision. Sur les quatre SAGE prévus, deux ont été adoptés. Les documents de mise en révision rappellent que la ressource disponible est suffisante sur l'île, mais inégalement répartie avec des excédents sur les régions nord et est et un risque de pénurie en saison sèche dans l'ouest et le sud, tandis que l'altitude est source de difficultés d'accès dans les « Hauts » par opposition aux « Bas ». 75% des volumes sont issus des eaux superficielles, 25 % des aquifères côtiers. Les difficultés soulevées concernent l'insuffisance en capacité et en nombre des ouvrages de stockage pour assurer la continuité en cas d'indisponibilité de la ressource. Par ailleurs, le besoin d'interconnexion et de complémentarité entre réseaux et eaux superficielles ou souterraines ne semble pas satisfait, faute d'avoir constitué une priorité. Les rendements des réseaux sont qualifiés de « faibles », voire très faibles dans les Hauts.

Dans ce contexte, le fait que la demande soit forte - la consommation moyenne par foyer est qualifiée de « très élevée » par rapport à la métropole (50 % plus élevée) et aux autres DOM - et en augmentation est une préoccupation pour l'avenir. Le risque de conflit d'usage entre l'eau potable et l'irrigation est prégnant, en particulier celle nécessaire à la culture de la canne à sucre qui couvre près de 60 % de la surface agricole utilisée. Les prélèvements industriels sont moins importants, ils représentent dix millions de mètres cubes

soit 10 % des besoins de l'irrigation. Les teneurs en nitrate et en pesticide sont d'après les données de la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) en augmentation sensible, même si elles restent à un niveau inférieur de ce que l'on trouve dans certains bassins de métropole.

La principale difficulté concerne l'assainissement. Le non-collectif, majoritaire (60 %), devrait rester important compte tenu des formes d'habitat dans l'île. Le collectif, bien que récent, est insuffisant pour répondre au besoin de collecte et de traitement des rejets. Trois agglomérations de la Réunion ne sont pas conformes à la directive européenne sur les eaux résiduaires et sont à ce titre concernées par la procédure contentieuse en cours.

L'office de l'eau de **la Guyane** a été créé en 2005 et ce département est doté d'un SDAGE en cours de révision. L'office souligne la situation paradoxale d'un département où il tombe trois à quatre mètres d'eau par an en moyenne (avec une pluviométrie moyenne qui varie du simple au double du Sud au Nord-Ouest), où le réseau hydrographique principal est d'environ 35 000 km, mais où 15 % de la population, selon l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), n'a pas accès à l'eau potable - 80 % de la population étant concentrée sur moins d'un cinquième du territoire. L'*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) a par ailleurs classé la Guyane parmi les trois régions du monde ayant la disponibilité en eau par habitant la plus élevée : elle est estimée à 800 000 m³ par an et par habitant pour 3 500 m³ en France métropolitaine. L'eau superficielle fournit à elle seule, selon les documents de révision du SDAGE, 95 % de l'eau potable distribuée, et seule 39 % de la population est raccordée à un réseau d'assainissement collectif. 40 % de la population utiliserait un système d'assainissement individuel aux performances parfois incertaines, le reste de la population n'ayant accès à aucun des deux. Les masses d'eau souterraine sont situées à proximité de la surface (un à trois mètres) et donc vulnérable aux pollutions. Il existe par ailleurs selon la Direction régionale de l'environnement (DIREN) de nombreux forages à usage domestique non déclarés sur ces masses d'eau.

Le SDAGE de 2000 souligne les difficultés de traitement de l'eau en milieu rural et dans les villages, où les résultats bactériologiques sont jugés souvent non conformes. Il rappelle par ailleurs que les maladies infectieuses participent en moyenne à 15 % de la mortalité en Guyane, et que les diarrhées infectieuses liées à l'eau sont la deuxième cause de décès de cette catégorie après le Syndrome de l'immunodéficience acquise (SIDA). L'accès à l'eau potable sur certaines zones du territoire guyanais apparaît donc comme un véritable enjeu de santé publique. Les documents de révision confirment l'importance pour la Guyane, d'une part de répondre à ces enjeux sanitaires, d'autre part de se doter d'équipements permettant d'assurer une distribution d'eau potable à l'ensemble de la population. Deux agglomérations de Guyane sont par ailleurs concernées par le contentieux relatif à la non-conformité des stations d'épuration aux normes fixées par la directive européenne sur les eaux résiduaires.

Enfin, l'orpillage clandestin - un demi-kilo de mercure est utilisé pour extraire, selon les méthodes artisanales, chaque kilo d'or - entraîne des rejets dans les rivières, le mercure, également présent naturellement dans le sol, se concentrant ensuite dans la chaîne alimentaire.

L'office de l'eau de **la Guadeloupe** a été créé en 2006 et son activité n'a effectivement démarré qu'en 2008. La gestion de l'eau fait cependant depuis longtemps partie des préoccupations des autorités locales. Le SDAGE actuellement en vigueur a été approuvé en 2003 et est en cours de révision. L'eau est en effet un enjeu crucial pour la Guadeloupe, qui connaît une répartition des eaux superficielles temporelle et spatiale très marquée. Les eaux souterraines ont de ce fait surtout été étudiées pour la Grande-Terre, qui est en déficit hydrique régulier pour toutes les cultures et où des communes ont connu des coupures d'eau ces dernières années. 71 % du volume prélevé pour l'eau potable l'est en rivière. Les pertes dues à la vétusté des réseaux sont estimées selon l'ONEMA à 46 %.

Le programme de développement rural 2007-2013 souligne le retard pris en matière d'assainissement collectif, les problèmes soulevés par les micro-stations d'épuration, qui desservent environ 12,5 % de la population, ainsi que par les fosses septiques en milieu rural (rejets, réutilisation des boues...). Selon l'ONEMA, moins de la moitié de la population est desservie par un système d'assainissement. Une agglomération de Guadeloupe est non conforme à la directive européenne sur les eaux résiduaires et est donc concernée par le contentieux en cours.

La Direction de la santé et du développement social de la Guadeloupe (DSDS) souligne que l'eau destinée à la consommation humaine est généralement de bonne qualité bactériologique. Elle relevait cependant dans le Plan régional de santé publique (PRSP) 2006-2010 qu'aucun périmètre de protection des captages n'avait encore été mis en place. Les conditions s'avèrent favorables, dans certains processus de production, au développement de légionnelles.

En matière de santé publique toujours, la DIREN a fait réaliser des études sur la contamination des cours d'eau, poissons, crustacés et sédiments par les pesticides, en particulier la chlordécone, utilisée jusque dans les années 1990, qui ont montré que la contamination de la chaîne est réelle, et conduit à l'interdiction de la pêche dans certaines rivières. Un plan national chlordécone 2008-2010 a été lancé l'an dernier par le gouvernement.

L'eau potable pour **Saint-Martin** et **Saint-Barthélemy** est produite par dessalement d'eau de mer, par distillation. La température élevée de l'eau sortie d'usine est un facteur préoccupant. Le passage des usines de distillation en osmose inverse devrait permettre une amélioration de la qualité. Cette transition est presque entièrement réalisée puisque trois des quatre usines en service à

Saint-Barthélemy produisent désormais de l'eau alimentaire par le procédé d'osmose inverse. Un seule utilise encore la technique de distillation.

Le réseau d'assainissement est collectif à Saint-Martin, non collectif à Saint-Barthélemy. Concernant cette dernière, l'existence d'un risque sanitaire, pour les riverains, lié à une insuffisante épuration des eaux résiduaires, est mentionnée dans le PRSP. Toutefois le projet de construction d'une station d'épuration dans la zone de Gustavia va bientôt entrer dans sa phase de réalisation. D'ici à ce qu'elle soit opérationnelle, des contrôles réguliers devraient continuer d'être opérés afin de s'assurer que l'eau de mer, notamment, ne présente aucun signe de pollution et de garantir aux populations la maîtrise du risque sanitaire.

Le SDAGE de **la Martinique** a été adopté en 2002 et l'office de l'eau créé en 2006. Le SDAGE est en cours de révision - en phase de consultation du public. 94 % du prélèvement d'eau s'effectue en rivière, la ressource étant cependant plus importante dans la moitié nord, grâce à une pluviométrie plus importante, que dans la moitié sud où il n'est pas possible de prélever au fil de l'eau en période de « carême » (la saison sèche), ce qui suppose des réseaux de desserte étendus. Le potentiel d'eaux souterraines est important et des études sont en cours pour mieux les documenter, y compris celles qui font déjà l'objet d'une exploitation.

Le SDAGE fait état d'une consommation annuelle de 40 millions de m³ d'eau potable (dont 5 % de consommation par le tourisme) et de 12 à 15 millions de m³ pour l'irrigation, l'agriculture occupant plus de 30 000 hectares dont un tiers de bananeraies. Les pertes dues aux fuites sur le réseau sont estimées, selon le même document, à 35 %.

L'office de l'eau a élaboré un programme pluriannuel d'intervention révisé pour la période 2008-2010 qui relève l'importance des flux de pollution vers les milieux aquatiques. Ceux-ci proviennent de l'agriculture, l'usage passé de la chlordécone soulevant les mêmes questions qu'en Guadeloupe, mais aussi de l'assainissement non collectif, le contrôle des installations étant loin d'être assuré, de l'assainissement collectif, pour des raisons liées aux rejets et au devenir des boues produites, et enfin, de rejets industriels non réglementés.

Le plan régional santé-environnement (PRSE) a fixé comme objectif la mise en place de périmètres de protection des captages d'ici à 2010. La procédure a débuté en 2008 pour les 36 captages du département. Selon les données publiées par la DSDS, l'eau distribuée est conforme aux exigences de qualité concernant tant les pesticides, les nitrates, que la bactériologie. Des dépassements épisodiques sont cependant observés, nonobstant la pollution ponctuelle la chlordécone.

B - LES AUTRES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Selon l'ONEMA, les collectivités d'outre-mer auront pour leur part à combler un retard en matière d'eau potable et d'assainissement encore plus important que les départements ultramarins. De nombreuses mini-stations d'épuration privées ont été construites. Elles sont parfois inadaptées et souffrent souvent d'un défaut d'entretien, faute d'un partage clair des responsabilités en ce domaine. La directive européenne sur les eaux résiduaires n'est pas applicable dans ces collectivités. Certains financements européens sont cependant possibles (Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) par exemple), à l'exclusion du Fonds européen de développement régional (FEDER).

La Nouvelle-Calédonie assure un taux de desserte en eau potable des foyers du territoire jugé très satisfaisant dès le rapport sénatorial de 1996 consacré à l'archipel (97 % pour les provinces sud et nord, 98 % pour les îles Loyauté). Le recensement de 2004 a permis d'établir que 100 % de la population a accès à l'eau potable soit individuellement (96 %) soit grâce à un point d'eau collectif (4 %). La production annuelle était estimée en 2007 à 39 Mm³. Près des trois quarts en étaient consommés dans la province sud. L'eau provient selon les cas de pompage dans les rivières, dans les nappes phréatiques, d'utilisation des lentilles d'eau douce à Maré et à Lifou. Une usine de dessalement est implantée à Ouvéa, qui utilise également, comme d'autres îles, l'eau de pluie captée en citerne.

Selon les chiffres de l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) pour 2006, la situation de l'assainissement collectif est insatisfaisante : une minorité de communes en disposent, la majorité d'entre elles ne pratiquant aucun assainissement de ce type. Certaines, dont Nouméa, reconnaissent rejeter à la mer une partie des effluents collectifs. Nouméa vient d'ailleurs de lancer, en fin d'année 2008, un programme de réalisation de deux stations d'épuration supplémentaires. Enfin, un petit nombre de communes pratiquent le lagunage. A l'intérieur des terres, cette insuffisance de l'assainissement entraîne une dégradation de la qualité bactériologique des eaux, la situation la plus délicate concernant, selon la DASS (situation sanitaire en 2007) la lentille d'eau des îles Loyauté. Les industries consomment une quantité croissante d'eau, certaines industries (nickel...) ayant recours à leurs propres stations de traitement des eaux usées.

Dans un vœu émis en 2006, le Conseil économique et social de Nouvelle-Calédonie avait souligné les lacunes de la réglementation calédonienne ainsi que l'absence de synergies entre acteurs de responsabilités et de statuts très divers. Il avait aussi relevé l'absence de coordination des actions engagées, et l'insuffisance des moyens dont disposent les communes pour faire face à leurs missions. Sur sa proposition, des assises de l'eau ont été organisées en mai 2008.

La Polynésie se prête encore moins que les autres collectivités d'outre mer à toute tentative de synthèse brève notamment parce qu'en raison de son

étendue, le climat, le relief et la pluviométrie de ses archipels présentent des différences sensibles. C'est ainsi que la réalisation de citernes individuelles est la solution la plus adaptée dans certaines îles, comme aux Tuamotu Gambier où a été mis en œuvre un programme d'équipement en ce sens. Ce type d'installation suppose un autocontrôle sanitaire et technique qui n'est pas toujours effectif. Un avis du Conseil économique et social de Polynésie rendu en 2006 relevait d'ailleurs un pourcentage de conformité des contrôles des services d'hygiène aux normes de potabilité très faible dans certaines îles.

L'archipel de la Société, qui comprend Tahiti et Bora Bora notamment, a recours aux eaux de surface, aux eaux souterraines, voire au dessalement. Les îles hautes, grâce aux précipitations, disposent de ressources abondantes, ce qui n'est pas le cas des îles basses. L'avis du CES de Polynésie déjà cité soulignait en 2006 les lacunes de l'évaluation de la ressource en eau et le caractère parcellaire, souvent limité à une commune ou à une vallée, des études hydrologiques et des forages de reconnaissance. Ce même avis estimait à 3,8 millions de m³ le volume précipité sur l'archipel de la Société qui concentre 87 % de la population de Polynésie.

Comme le rappelait le Président de la Polynésie française à l'occasion de l'ouverture, en décembre 2008, d'un séminaire sur l'assainissement, seules quelques communes de Polynésie sont en mesure de fournir de l'eau potable à leurs administrés. Depuis 2004, la collecte et le traitement des eaux usées sont une responsabilité de ces communes, qui devront l'exercer effectivement d'ici à 2020. Sur l'ensemble de la Polynésie, seule Bora Bora fait l'objet d'un assainissement collectif. Ailleurs les eaux sont traitées par assainissement individuel ou mini-stations d'épuration. En 2006, la zone urbaine de Papeete, où l'on trouve plus de la moitié des stations d'épuration, n'avait pas fait l'objet d'un programme d'équipement d'unité de traitement collective en dehors de sa zone touristique. Ce devrait être chose faite dans le cadre du Fonds européen de développement 2007-2013 qui devrait permettre à un projet d'assainissement collectif des eaux de l'agglomération de voir le jour.

Le cas de Bora Bora mérite un développement particulier dans la mesure où cette île à forte vocation touristique a fait sienne depuis de nombreuses années l'objectif d'une fourniture en eau potable de qualité. Elle a développé sur toute l'île, grâce aux forages, un réseau de distribution d'eau potable, complété par des unités de dessalement. Un réseau d'assainissement collectif complet a également été mis en place progressivement et achevé en 2007. Les eaux usées sont réutilisées après traitement. Le tourisme a largement contribué au financement de ces équipements, les établissements hôteliers supportant en particulier une tarification de l'eau plus élevée.

Wallis-et-Futuna disposent d'un observatoire de l'eau qui a permis la réalisation d'un état des lieux de la ressource. L'assainissement est un problème majeur, en particulier sur l'île de Wallis où la lentille d'eau se trouve en zone littorale à moins d'un mètre du sol. Les premières mesures de réduction de

pollution par les déchets et les aux usées ont été financées dans le cadre de la convention de développement 2003-2007.

Concernant **Saint-Pierre et Miquelon**, depuis la réalisation en 2000 d'une usine de traitement de l'eau, la ville de Saint-Pierre est alimentée dans son ensemble en eau potable à partir des retenues artificielles existantes. La commune de Saint-Pierre n'a pas bénéficié des financements liés au contrat de projet, c'est ainsi que la phase « assainissement » n'est toujours pas terminée et que la phase « potable » est entamée. Le montant des travaux dépasse largement les capacités financières de la commune et les aides sont aléatoires et dépendantes de la capacité et de la volonté de l'État. Le Conseil territorial n'intervient pas pour les travaux de la ville. Le retard pris est un handicap pour la fixation du prix de l'eau car l'accès à un réseau « hors gel », convenablement enterré n'est pas généralisé. Miquelon est desservie par un étang. Le diagnostic du territoire réalisé par la préfecture en septembre 2007 souligne cependant les faiblesses du système d'assainissement collectif. On rappellera enfin que cette collectivité est rattachée depuis 1996 à l'agence de l'eau Seine-Normandie.

C - LA QUESTION DU PRIX DES SERVICES DE L'EAU

L'analyse du prix de l'eau dans les territoires ultramarins est particulièrement complexe. Dans l'élaboration et l'exploitation des statistiques ou indicateurs, il faut en effet prendre en compte le nombre de « ménages » non raccordés à un réseau collectif, de ménages non déclarants comme le nombre d'impayés. Enfin, il convient sur chaque territoire d'analyser ce qui est supporté par l'utilisateur et ce qui l'est par la collectivité publique, tous niveaux confondus. Ceci étant, l'ONEMA a produit quelques chiffres issus d'une étude de l'IFEN qui indique que le prix de l'eau en 2004 était supérieur à la moyenne métropolitaine aux Antilles, mais inférieur en Guyane et à la Réunion (pour une facture de 120 M³/an). La facturation du prix de l'eau est partout un sujet « récent », nouveau et très sensible, et la vérité des coûts nullement établie et partagée.

La situation à la Réunion, par exemple, bien documentée, fait apparaître une stabilité globale du prix pondéré (prix moyen communal x volume facturé) de l'eau potable entre 2005 et 2008. Ce prix est de 0,91 €/m³ en 2008. Par commune, au 1^{er} janvier 2008, le prix TTC en euros par m³ (pour une facture de 120 m³) est cependant très variable : il évolue dans une fourchette allant de 0,59 € à 1,42 € par m³. Dans le prix pratiqué, en fonction des communes (modes de gestion pratiqués : deux régies, vingt-deux délégations de services public), la part du délégataire varie de un à quatre et la part de la collectivité de un à douze. Dans les deux communes en régie, qui ont bien entendu la part la plus importante, le prix au m³ est respectivement de 0,62 € et de 1,28 €. Dans l'île, le prix de l'eau potable TTC pour la période 2005-2008 a augmenté dans sept communes et diminué dans les dix-sept autres, sans corrélation parfaite avec la diminution de la part communale, dans onze communes seulement. Il faut

ajouter que pour la majorité des communes le prix du m³ facturé est dégressif en fonction de la consommation, une seule d'entre elles pratique un tarif incitant aux économies d'eau. L'hétérogénéité des pratiques rend particulièrement périlleuse l'exploitation des données de la synthèse départementale.

Concernant la Martinique, on rappellera tout d'abord qu'un accord collectif signé en préfecture le 19 mars 2008 a permis selon la presse d'aboutir à un engagement de baisse du prix de l'eau à usage domestique d'environ 3 % et de gratuité de 25 m³ pour les personnes à faible revenu. Actuellement, selon les données de l'office départemental de l'eau, le prix moyen du m³ pour 2007 s'établissait à 2,93 €. Dans son programme pluriannuel révisé 2008-2010, ce même office a estimé l'impact des redevances pollution et modernisation des réseaux pour calculer l'augmentation prévisionnelle du prix sur la période 2008-2010 : Il en résulterait un m³ à 3,17 € en 2008, 3,41 en 2009 et 3,65 en 2010. La mise en place de ces redevances au profit de l'ODE doit permettre à celui-ci d'intervenir significativement sur les études et travaux de préservation et de restauration de la ressource.

Dans les collectivités d'outre-mer la situation est encore plus complexe : on rencontre certes des systèmes de facturation au m³ consommé, mais aussi des factures à l'année, au trimestre, avec ou sans lien avec la consommation, des systèmes forfaitaires en m³ an... Comme l'écrivait en 2003 le CES de Polynésie : *« la facturation de l'eau est une nécessité toujours difficile à faire accepter ; c'est souvent un acte que le conseil municipal et le maire ne souhaitent pas faire. En déléguant ce service, ils délèguent cette responsabilité »*. Les mentalités et les pratiques sont cependant en train de changer.

*
* *

Après cet état des lieux, neuf ans après l'avis adopté par le CES, plusieurs constats peuvent être faits. Dans cet avis, ils sont formulés au regard du sujet de la saisine qui traite des « usages domestiques » de l'eau.

Un certain nombre de sujets ont très largement fait l'objet de mesures législatives et réglementaires, tant en application de la directive cadre que de la LEMA en particulier. Il faut citer :

- l'accès à l'eau, consacré par l'article 1 de la LEMA ;
- la prise en compte des pollutions diffuses : protection des captages, utilisation des nitrates et pesticides... ;
- la rénovation des réseaux collectifs visant à éliminer les canalisations et branchements en plomb ;
- l'élaboration d'indices de performance ;

- la montée en puissance de l'intercommunalité.

Ces débats perdurent sans qu'aucun « consensus » n'ait été trouvé entre les usagers, les autorités organisatrices du service.

Il y a dix ans, certaines questions étaient sinon ignorées, du moins seulement esquissées. Citons la récupération des eaux usées, certaines technologies permettant les économies domestiques, la recherche sur les dérivés médicamenteux, le lien entre politiques de rénovation urbaine, d'aménagement du territoire et politique de l'eau. À ce propos, il faut souligner l'importance qu'a prise dans la réflexion et l'action la sauvegarde de la biodiversité. Enfin, il n'était guère question de l'impact du changement climatique sur la gestion quantitative de la ressource en eau.

Par contre, il est frappant de constater que les débats sur le prix de l'eau, ses écarts, une tarification sociale sont toujours et de plus en plus d'actualité. Si l'institution des CCSP a été rendue obligatoire, elle est loin d'être généralisée. La transparence des flux financiers reste toujours à parfaire entre les collectivités, les opérateurs, les agences. L'assainissement non collectif et sa gestion (SPANC) font toujours l'objet de controverses entre les usagers et les collectivités. L'utilisation des eaux pluviales, malgré certaines mesures incitatives, est toujours fortement contestée, pour des raisons sanitaires déjà soulevées dans l'avis du CES du 15 novembre 2000. Le PNSE n'avait pas vu le jour.

La nécessité et parfois l'urgence d'une meilleure gestion quantitative et qualitative des ressources et des usages doit rester au cœur des préoccupations quotidiennes de tous les décideurs. Mais quels que soient leurs efforts, on peut s'interroger pour savoir si la priorité n'est pas d'arriver à un « consensus » au sens du Grenelle sur une grille d'analyse partagée de la formation du prix de l'eau et par conséquent de remettre au centre du débat le « triptyque » : évaluation, transparence et gouvernance.

CHAPITRE II

PROPOSITIONS ET PRIORITÉS

Les préconisations qui vont suivre s'articuleront autour des réflexions suivantes :

- le triptyque « Évaluation, Transparence, Gouvernance » doit être la première préoccupation. On constate en effet, malgré la publication d'indices de satisfaction rassurants, qu'un certain nombre de questions perdurent. Il convient qu'elles puissent faire l'objet d'une formulation fondée sur des évaluations et une information transparentes et partagées. La gouvernance de la gestion publique de l'eau, quel que soit le mode choisi, pourra alors se développer sans générer entre les acteurs de perpétuels sentiments de méfiance.
- la priorité de la politique publique de l'eau potable doit être l'usager « domestique ». Si l'accès à l'eau potable est en quelque sorte garanti en métropole, il l'est moins dans les départements et collectivités d'outre-mer. Des situations différentes demandent des réponses techniques adaptées.
- cette politique publique s'inscrit dans le temps. Or les préoccupations des usagers et des citoyens sont quotidiennes et immédiates en ce qui concerne l'accès à l'eau et la « qualité » de l'eau. Mais les investissements encore à réaliser sont essentiellement à moyen ou long terme et leur coût est élevé. Les charges qui en résultent sont importantes. Leur partage concerne autant le consommateur que la collectivité et donc le contribuable.
- le modèle économique retenu pour la détermination du prix de l'eau traduit bien entendu des choix, mais ces choix ne sont pas explicites. Le Conseil économique, social et environnemental veut au moins reprendre les différentes hypothèses qui doivent faire l'objet du débat politique et citoyen. Il souhaite proposer une méthode de travail pour parvenir à ce que le choix politique fait soit, sinon approuvé par tous, du moins parfaitement éclairé et compréhensible par tous.

I - RENFORCER L'ÉVALUATION, LA TRANSPARENCE ET LA GOUVERNANCE AU BÉNÉFICE DE L'USAGER

A - RENFORCER L'ÉVALUATION

1. Un outil collectif en cours de constitution

Depuis le décret du 2 mai 2007, les collectivités ont l'obligation de faire figurer dans le rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement, des indicateurs de performance. Ils sont au nombre de vingt-neuf, dont six communs aux services publics d'eau potable et d'assainissement collectif, neuf spécifiques pour les premiers, huit les seconds, un indicateur de performance pour les SPANC et plusieurs descriptifs (volumes, linéaire de réseau...).

Cette obligation a des conséquences importantes. L'ONEMA doit maintenant constituer la base de données nationale qui permettra, pour les 30 000 services, à partir de ces rapports, d'établir les bases d'un diagnostic partagé. Cet observatoire se met en place et les données devraient être accessibles fin 2009. Il s'agit ainsi d'un outil de pilotage novateur pour les collectivités tant au niveau national qu'europpéen.

Le Conseil économique, social et environnemental ne peut que s'en féliciter, après les recommandations successives des rapports et avis de notre assemblée présentés par M. Boué (la réforme de la politique de l'eau), M. Martinand (la maîtrise des services publics urbains organisés en réseau), et Mme Kotlicki (les activités économiques dans le monde lié à l'eau).

Les données collectées devront à l'évidence constituer pour toutes les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) une base de travail indispensable. Elles seront publiques et tout usager pourra y avoir accès. Il faut certes attendre pour apprécier si son contenu et l'exploitation qui pourra en être faite permettront réellement une meilleure compréhension d'un service complexe par les usagers. D'ores et déjà, la commission technique qui suit pour l'ONEMA la mise en place de cette base de données doit élaborer le ou les outils d'information accessibles simplement à tout usager.

Dans cette perspective, le Conseil formule les préconisations suivantes :

- sur l'élaboration de ces données, quel que soit le mode de gestion ;
 - **inciter les collectivités à s'investir sur la collecte des indicateurs pour obtenir une vision homogène dans la durée ;**
 - **veiller à l'homogénéité des procédures de validation des données d'un département à l'autre ;**
 - **clarifier la responsabilité juridique susceptible d'être recherchée en cas de publication de données non fiables ou erronées.**

- sur leur interprétation ;
 - **développer la culture de l'interprétation des données et de leur fiabilité (formations des élus et services techniques...), de l'évaluation. En particulier, il convient de consolider les différents résultats des enquêtes relatives à la satisfaction des usagers ;**
 - **créer des groupes de travail thématiques pour l'amélioration des services ;**
 - **tenir compte des réalités techniques locales dans l'attribution d'aides ou autres liées à des indicateurs de performance ;**
 - **rappeler avec insistance que les données publiées seront exploitables par la Commission européenne dans ses missions de gardienne de l'application du droit communautaire ;**
 - **valoriser notre présence à l'étranger : présence européenne ; présentations systématiques et coordonnées des expériences françaises lors des colloques internationaux sur le thème, publications dans les revues internationales.**

2. Un « diagnostic réseau domestique » : une évaluation « personnalisée » à construire

Les outils collectifs qui viennent d'être examinés, même très performants, ne permettront sans doute pas à l'utilisateur d'évaluer l'état de son réseau privatif (eau chaude et eau froide) et de ses équipements. En ce domaine, on doit donc examiner la question de l'évaluation et du diagnostic qui pourraient être réalisés dans tout habitat collectif ou individuel.

Pour être véritablement efficace et avoir un impact sur les comportements, il convient de mettre en effet en place un tel « diagnostic », portant sur l'état des réseaux « privés » (afin de détecter les pertes ou de les prévenir), sur leur conformité aux normes de qualité et de nature des matériaux en place, sur leur possibilité technique d'évolution en fonction du type d'habitat. Ce dernier point est important si l'on veut donner une réponse technique et économique pertinente en particulier à la question posée par la récupération d'eaux pluviales et/ou de double circuit. La validité de ce diagnostic serait limitée dans le temps et ne serait pas réservée aux seuls actes de cession du bien immobilier.

Notre assemblée souhaite qu'à l'exemple de ce qu'elle a déjà préconisé pour la mise en œuvre du diagnostic thermique, les mesures suivantes soient prises :

- **ce « diagnostic réseau domestique » serait obligatoire pour toutes les cessions à compter du 1er janvier 2011. Il comprendrait un contrôle des éléments en plomb, des conduits, et porterait sur**

l'état des réseaux. En toute hypothèse, les bailleurs sociaux comme les syndicats pour le compte des propriétaires privés devraient être soumis à cette obligation ;

- **pour assurer la neutralité de cette expertise, selon une recommandation constante du Conseil, la réalisation de ces diagnostics devrait être confiée à des agents agréés spécifiquement. Les collectivités ou leurs opérateurs, les organisations de propriétaires et de locataires, pourraient demander pour leurs personnels ou pour leurs membres des agréments à cet effet. Ils seraient délivrés par le préfet après avis des CCSPL. Les organisations représentatives de diagnostiqueurs se verraient proposer d'élargir leurs champs d'activité à ce type de diagnostic ;**
- **le financement de ce diagnostic serait à la charge des propriétaires et financé par un crédit d'impôt ;**
- **par ailleurs, les crédits d'impôt éventuellement accordés pour inciter aux investissements nécessaires à l'amélioration de l'installation comme des équipements seraient subordonnés à la réalisation du diagnostic (attestation fournie par l'opérateur).**

En conclusion de cette première partie, le Conseil tient à souligner combien les préconisations faites par les rédacteurs des propositions en vue du PNSE 2 rejoignent et confortent les siennes. Présentées le 16 avril dernier et déjà évoquées plus haut, elles demandent en particulier le renforcement de l'expertise, la fiabilisation des données disponibles, la création d'un observatoire des indicateurs « santé » chargé d'un rôle central dans leur exploitation.

B - INFORMATION, TRANSPARENCE, ÉDUCATION

1. Rendre plus transparente la facture d'eau

La facture d'eau telle qu'elle est conçue actuellement (cf. annexe) donne deux informations « transparentes » à l'abonné :

- son volume de consommation et donc son évolution ;
- la répartition de cette recette entre service d'adduction d'eau, service d'assainissement et taxes.

La distinction entre abonnement (part fixe) et consommation (part variable) ne rend pas compte de la réalité des coûts et de leur répartition réelle. On sait simplement que la somme des deux doit couvrir la charge globale du service assuré (potabilité et accès à l'eau sans limites de volume 24 h sur 24...), le principe « l'eau doit payer l'eau » étant une obligation de la législation européenne.

Or la facture d'eau est le plus souvent le seul lien régulier de tout usager avec les services publics de l'eau. Il est difficile de considérer qu'elle puisse répondre aux interrogations multiples de l'utilisateur lui-même concernant :

- la transparence sur les coûts réels des services publics ;
- l'emploi et le destinataire des paiements effectués ;
- l'impact de la consommation sur la facture.

Ainsi le besoin de transparence ne peut être satisfait par la seule présentation de la facture. **Le Conseil préconise cependant les deux améliorations de la facturation suivantes :**

- **l'évolution de la consommation : il conviendrait d'ajouter à la variation de la consommation, indicateur préconisé par notre assemblée dans son avis rendu en 2000, un indicateur moyen de consommation normé à l'échelle du territoire de la collectivité maître d'ouvrage. Établi annuellement à partir des chiffres figurant dans le rapport des collectivités organisatrices du service, il permettrait à l'utilisateur « domestique » une première appréciation comparée de sa consommation ;**
- **outre la répartition de la facture entre eau potable, assainissement et taxes, la répartition entre collectivités, opérateurs (régie ou délégataire), organismes publics...pourrait être indiquée. Si la première formulation répond sans doute aux interrogations des usagers en milieu rural ou raccordés à un SPANC, la seconde répondrait directement à la question des usagers pour qui le service public de l'eau est unique et dépend dans sa globalité des collectivités territoriales qui en assurent la gestion.**

Si l'utilisateur bénéficiait d'une « tarification sociale » (au sens défini dans la partie III du présent chapitre, c'est-à-dire différente de l'aide sociale actuelle), la facture devrait faire apparaître le montant réel et le montant exigé.

2. Mieux responsabiliser et contrôler la consommation

La facture ne doit pas être aux yeux des usagers le seul moyen et outil de responsabilisation. Si elle doit être éclairée en amont par le « diagnostic réseau domestique » préconisé ci-dessus et en aval, elle doit être « validée » par l'activité de contrôle de la consommation. **À cet égard, le Conseil formule, confirmant ses recommandations antérieures, les préconisations suivantes :**

- **même si des progrès ont été accomplis depuis dix ans, la pose des compteurs individuels doit être poursuivie. Le Conseil approuve les mesures prises pour accélérer la mise en place de compteurs par logement. Ces dispositions introduites par la loi SRU du 13 décembre 2000 permettent une meilleure équité entre les usagers au regard de leur consommation, sans que l'impact sur leur**

facture totale soit systématiquement à leur bénéfice immédiat compte tenu du coût de l'installation du compteur d'eau ;

- **le coût de la pose et les services qui y sont liés doivent être à la charge du propriétaire ;**
- **les accords de répartition des charges entre bailleurs et locataires doivent être adaptés en conséquence si nécessaire.**

3. Clarifier le rôle des acteurs de proximité dans l'information

Bien sûr et en premier lieu, les associations de consommateurs et en premier lieu celles de locataires, celles de propriétaires, les professions intermédiaires qui les assistent (syndics), les associations familiales et les Unions départementales des affaires familiales (UDAF) constituent les relais naturels de tout foyer lorsque celui-ci commence à se poser telle ou telle question.

Les professionnels du bâtiment et plus particulièrement dans ce cadre les artisans, présents au quotidien sur le chantier du logement et de l'habitat, sont très souvent aussi les premiers interlocuteurs auxquels il est fait appel.

Enfin, sont en première ligne les élus locaux, au nombre d'environ 550 000, ainsi que leurs opérateurs des services d'eau. À la fois parce qu'ils sont en charge des services publics de l'eau et parce qu'ils sont les responsables les plus proches de leurs concitoyens, ils sont conduits à arbitrer entre les exigences d'une saine gestion du service public et les attentes immédiates des usagers.

D'innombrables brochures d'information existent, fort bien faites, diffusées par ces différents réseaux. Les portails d'information Internet se multiplient. La première tâche à laquelle il convient de s'atteler est celle de la mise en cohérence des contenus et assurer l'accès en ligne pour tous publics.

Le Conseil préconise d'une part que ces différents supports soient déclinés au niveau territorial, en tenant compte des informations figurant dans les rapports annuels des collectivités gestionnaires, et ce afin que tous les usagers disposent de données fiables, quels que soient par ailleurs les développements techniques et les commentaires d'accompagnement ajoutés par les réseaux (associatifs, de professionnels, de collectivités, etc.).

D'autre part, il souhaite que soient encouragées, par les CCSP, notamment, les initiatives tendant à présenter le cycle de l'eau de manière simple et clairement compréhensible, en montrant le lien entre les pratiques liées aux usages et la gestion qualitative et quantitative de la ressource.

L'ONEMA et les agences de l'eau, en lien direct avec les associations d'élus, devraient pouvoir rendre rapidement opérationnelles ces deux recommandations.

Le bon déroulement du débat public est largement conditionné par la qualité de ce travail.

4. Renforcer la pédagogie

En ce domaine plus encore que dans d'autres, à un usage local correspond le besoin d'une pédagogie locale, adaptée au contexte du terrain. Une politique efficace d'économies d'eau doit tenir compte des situations territoriales, de la consommation et des usages.

Le Conseil préconise que les instances locales orientent leurs actions dans les trois directions suivantes :

- **une pédagogie de l'exemple appliquée dès l'école et à l'intérieur de l'école, incitant les familles grâce aux enfants à faire évoluer leurs comportements ;**
- **un travail de pédagogie à l'égard des ménages montrant le lien entre les différents usages de l'eau potable, leur responsabilité dans l'effet des rejets domestiques et la protection de la ressource en aval. Ce travail n'est pas fait, sinon dans des cercles restreints, et, quand il l'est, il concerne quasi exclusivement l'usage agricole et industriel ;**
- **la recherche d'un partenariat avec les médias locaux (à l'exemple des campagnes menées pour inciter tout citoyen aux économies d'énergie et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre), pour accompagner les évolutions nécessaires de comportement dans l'usage quotidien de l'eau ;**
- **un rappel de l'importance de l'eau comme bien commun.**

C - DÉBAT PUBLIC ET GOUVERNANCE

Les forums mondiaux de l'eau successifs, jusqu'à celui qui s'est tenu à Istanbul en mars 2009, ont mis l'accent sur la priorité à accorder aux modes de gouvernance pour parvenir à la meilleure efficacité du service public de l'eau. Pour les acteurs mondiaux, cette gouvernance repose sur les exécutifs locaux au plus près des citoyens et des usagers.

Le rôle premier des pouvoirs locaux est de prendre en compte les attentes des consommateurs et de la société civile. Le dialogue et la concertation avec eux sont les conditions d'un service efficace (car fondé sur les attentes des usagers) et légitime (car accepté par les populations).

Tel est l'enjeu du débat public qui s'est déjà instauré en France à travers les institutions mises en place depuis quarante ans maintenant. Des progrès restent à faire, certes en métropole, mais aussi et surtout dans les DOM et COM pour que ces instances de différents niveaux territoriaux fonctionnent dans les meilleures conditions.

1. Élargir et réorganiser le débat public sur l'eau

Le rapport et avis du Conseil économique, social et environnemental sur « *Les activités économiques dans le monde liées à l'eau* » a énoncé quelques-unes des mesures restant à prendre. La réforme annoncée des collectivités territoriales aura sans nul doute une incidence sur les instances territoriales consultatives existantes et sur la définition des niveaux les plus pertinents à privilégier pour l'organisation des débats. **Sous cette réserve, notre assemblée réaffirme aujourd'hui la nécessité :**

- **de rappeler à toutes les collectivités concernées l'obligation de créer des CCSPL ; à ce jour, seules sept sur dix l'ont fait ;**
- **généraliser les CCSPL à toutes les collectivités gestionnaires des réseaux d'eau ;**
- **d'élargir les missions de la Commission nationale du débat public (CNDP) à la gestion des usages comme de la ressource. Dans ce cadre, cet élargissement serait cohérent avec l'avis adopté en 2001 relatif à la maîtrise des services urbains organisés en réseaux.**

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle II », contient un chapitre dédié à l'information et la conciliation qui, dans son article 95 (voir texte en annexe), traite de la composition et des missions de la CNDP. **Notre assemblée en approuve les orientations.**

Elle souhaite que dans l'esprit du présent avis, mettant au centre le consommateur et l'utilisateur, la composition de cette autorité soit élargie aux représentants associatifs et familiaux directement concernés.

2. L'organisation du débat public sur l'eau proprement dit

Notre assemblée souhaite par ailleurs que le débat public ait lieu et soit organisé selon les modalités qui suivent (sous l'égide en particulier de garants), et au regard des indicateurs de gestion dûment établis et partagés.

Ce débat doit être organisé à partir des CCSPL.

- les mesures et dispositions nouvelles faisant obligation à toute collectivité « gestionnaire » de services de renseigner les vingt neuf indicateurs de performance évoqués ci-dessus, de produire un rapport annuel sur la gestion de ces services qu'elle présente à l'assemblée délibérante, doivent permettre aux CCSPL de préparer ce débat dès l'année 2010 afin qu'il se déroule au niveau national sous l'égide de la nouvelle CNDP en 2011 ;
- la CNDP devrait en lien avec l'ONEMA être en mesure d'en élaborer la méthode, les outils et les acteurs ;

- le Comité national de l'eau, récemment renouvelé et qui réunit au niveau national toutes les parties prenantes du débat sur l'eau, actuellement présidé par M. André Flajolet, député, pourrait en prendre l'initiative et saisir à ce titre la CNDP.

Enfin, il convient, comme les références faites aux avis des CESR outre-mer l'ont montré, de rappeler que ces instances sont légitimes pour exprimer les attentes de la société civile organisée sur les grands axes de cette problématique.

3. Systématiser le débat sur la réversibilité des modes de gestion

Le débat entre coûts et avantages respectifs de la régie et de la DSP reste ouvert. Cependant, le Conseil a toujours préconisé une réelle effectivité de la réversibilité des choix. Les avis précités rendus en 2000 et en 2001 énumèrent les conditions préalables que tout opérateur doit accepter et pouvoir mettre en œuvre (règles comptables et fiscales, gestion des ressources humaines et des compétences, adaptabilité des contrats et de leur durée...). L'avis adopté en 2008 relatif aux activités économiques de l'eau les a reprises. Nombre de préconisations faites ont reçu une traduction dans des textes législatifs et réglementaires (Loi Sapin, loi Barnier, loi Mazeaud...). Les études faites montrent la complexité des choix à faire pour les collectivités. Il est ainsi évident que l'outil d'aide à la décision réside dans la qualité et la fiabilité des indicateurs fournis par les rapports annuels des exécutifs des collectivités (collectés par l'ONEMA). Le Conseil demande à ce que les moyens affectés à l'expertise publique en ce domaine soient sinon renforcés, du moins confortés.

Le Conseil économique, social et environnemental recommande que les assemblées délibérantes lors de chaque renouvellement des mandats (tous les six ans) procèdent à un examen des contrats de délégation de service public ou du fonctionnement des régies au regard en particulier des indicateurs des rapports annuels des exécutifs de collectivités.

D - LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE

De nombreuses mesures relatives à l'amélioration des usages et destinées à limiter les pollutions diffuses, ont été adoptées au niveau européen comme au niveau national. Elles sont évoquées dans le chapitre I. Le Conseil rappelle l'importance d'une politique cohérente entre les 27 pays de l'Union, pour ne pas introduire notamment de distorsions de concurrence, lourdes de conséquences économiques et sociales, entre et au sein des secteurs industriels et agricoles (éco conditionnalité des aides dans le contexte de la réforme de la PAC, écolabels...).

Le Conseil relève que les lois Grenelle I et II sont toujours en examen au Parlement. Il souhaite que leur adoption puisse intervenir avant l'été. En effet, il convient que la France puisse concrètement se prévaloir des acquis du Grenelle dans les débats européens et mondiaux (G20) de l'automne.

II - DE LA GESTION DES USAGES DOMESTIQUES À LA GESTION DE LA RESSOURCE : DES « HORIZONS » DE TEMPS DIFFÉRENTS

A - LES IMPLICATIONS DE LA GESTION DES USAGES SUR LA GESTION QUANTITATIVE DE LA RESSOURCE

La préservation de la ressource en eau est un objectif fondamental. Elle dépend étroitement des modalités de sa gestion quantitative et qualitative.

Le Conseil approuve donc d'une manière générale toutes les politiques qui visent à valoriser les ressources en eau disponibles : eaux usées, eau de mer, eau de pluie.

1. Améliorer le rendement à court terme grâce aux technologies

L'utilisation efficace de l'eau exige en premier lieu d'exploiter les marges d'amélioration possibles en matière de lutte contre le gaspillage et contre les pertes du réseau.

Le taux de rendement des réseaux est un indicateur précieux des pertes d'eau entre la sortie de l'usine de potabilisation et le robinet de l'utilisateur. Les indicateurs de rendement sont de ce point de vue très utiles aux municipalités et groupements gestionnaires auxquels ils permettent de suivre l'évolution de l'état du réseau dans le temps. Toutefois, fixer un objectif de taux de rendement uniforme à l'échelon national semble aujourd'hui très ambitieux, même si la volonté de ramener la moyenne du taux de fuite de 21 à 15 % mérite bien entendu d'être saluée. Le niveau optimal de rendement d'un réseau varie en effet considérablement en fonction du contexte local. Les investissements à réaliser doivent donc être bien mesurés au préalable, au vu d'un bilan coût-avantages.

La consommation d'eau des abonnés domestiques, des services publics ou privés collectifs (établissements d'enseignement et de soins par exemple...) peut par ailleurs être mieux maîtrisée par la mise en service de compteurs télé-relevés permettant de suivre à distance l'évolution de la consommation sur site et de repérer les éventuelles fuites. Une banale fuite de sanitaire suffit à doubler la consommation d'eau d'une famille. Les mêmes technologies devraient être mises en place dans tous les services publics consommateurs d'eau (activités de nettoyage et de propreté, parcs et jardins, rénovation des bâtiments publics, hôpitaux, établissements scolaires, équipements de lutte contre les incendies...).

Notre assemblée se félicite que la réalisation et l'interprétation d'un indicateur relatif au taux de rendement du réseau et à ses évolutions soient devenues une obligation pour chaque service.

Elle propose également que l'installation des compteurs télé-relevés permettant de détecter les anomalies de consommation soit généralisée prioritairement dans tous les sites à forte consommation. Dans tous les cas, ces équipements doivent être à la charge des opérateurs.

2. Des investissements « lourds » à mesurer : recourir à des ressources alternatives

Pour remédier aux tensions sur la disponibilité de la ressource, il convient de renforcer notre capacité à exploiter de manière durable des ressources en eau alternatives si le contexte local l'exige et s'y prête.

2.1. Les eaux de pluie : une ressource alternative limitée

L'utilisation des eaux de pluie peut être une solution adaptée dans certains cas, notamment pour les usages industriels. Toutefois, l'utilisation domestique de l'eau de pluie exige une séparation complète et fiable du réseau d'eau de pluie et du réseau d'eau potable, sous peine de mettre en péril la santé de l'utilisateur. En l'absence de duplication et d'étanchéité de ces réseaux, l'utilisation de l'eau de pluie est exclue. Elle reste contestée, lorsque ces conditions paraissent remplies, en raison de la persistance d'un doute sur la mise en œuvre et l'entretien des réseaux internes à l'habitation. L'avis de notre assemblée rendu en 2000 le soulignait déjà : « *le problème reste entier* »... Il le reste malgré la voie ouverte par le crédit d'impôt. En l'état, cette voie ne paraît pas suffisamment efficace pour répondre aux situations de rareté d'eau.

Le Conseil préconise une triple orientation :

- **inciter les pouvoirs publics à évaluer rigoureusement le rapport coût/efficacité du crédit d'impôt finançant les installations de récupération des eaux de pluie, afin de déterminer si cette mesure doit être maintenue, modifiée, ou réorientée au profit d'autres types d'actions ;**
- **mesurer et évaluer l'eau de pluie récupérée afin d'assurer la juste contribution des ménages et des industriels qui la rejettent dans le réseau collectif après utilisation au financement du service public de l'assainissement ;**
- **prendre en compte, non seulement lors de la conception de nouveaux quartiers dans les plans d'urbanisme, mais aussi lors des opérations de rénovation urbaine, l'opportunité de prévoir un réseau spécifiquement dédié à la récupération des eaux de pluie en vue de leur réutilisation.**

2.2. Le dessalement de l'eau de mer : une technologie mieux maîtrisée mais encore gourmande en énergie

La production d'eau potable par dessalement est une technologie prometteuse : rappelons que seulement 1 % des besoins en eau sont couverts par des unités de dessalement, alors que 40 % de la population mondiale réside à moins de 70 km d'un littoral. Les capacités de dessalement de l'eau installées dans le monde ont plus que triplé entre 1990 et 2007. En métropole, une unité mobile de dessalement d'eau de mer a été installée (par une filiale de la SAUR) à

Belle-Île-en Mer en 2006. Une usine de dessalement d'eau de mer d'une capacité de 50 m³/h devrait être construite en 2010 et livrée début 2011, en appont d'une nouvelle unité de traitement d'eau douce captée à partir de ruissellements. La construction et l'exploitation d'unités de dessalement sont une option à envisager dans les zones où la ressource en eau est rare ou risque de le devenir. En effet, si la situation de rareté de l'eau dans certaines régions métropolitaines et européennes, s'aggrave alors le bien fondé de ces investissements d'un montant élevé se trouvera confirmé.

Le développement futur du dessalement dépendra de la capacité des industriels et opérateurs du secteur à dessaler les eaux saumâtres et l'eau de mer à un coût compétitif (le mètre cube est actuellement produit pour un coût allant de 80 centimes et un euro, contre 10 à 20 centimes pour un mètre cube produit dans des conditions ordinaires) en respectant les objectifs de développement durable. Plusieurs collectivités ou départements d'outre-mer ont déjà recours à cette solution. **Pour cette raison, notre assemblée préconise, afin d'améliorer encore les performances récemment réalisées, de renforcer les efforts de recherche :**

- **pour réduire l'intensité énergétique des usines de dessalement et leur empreinte carbone ;**
- **pour limiter les impacts des rejets de saumure dans la mer dont la concentration élevée peut porter atteinte à l'équilibre de l'écosystème ;**
- **pour maîtriser le coût de revient, le dessalement demeurant le procédé le plus onéreux de production d'eau potable.**

Par ailleurs, elle recommande que les projets d'installation d'unités de dessalement fassent l'objet de mesures d'instruction normalisées intégrant les contraintes environnementales.

2.3. La réutilisation des eaux usées

Les eaux usées constituent la ressource en eau alternative la plus intéressante à exploiter en particulier dans les zones en stress hydrique. Ce point est d'ailleurs souligné par le rapport de l'Agence européenne de l'environnement intitulé « *Water resources across Europ e-confronting water scarcity and drought* » publié en mars 2009 dans la perspective du Forum mondial de l'eau d'Istanbul. Il est prévu un doublement des capacités de recyclage des eaux usées dans le monde d'ici à 2015. Les eaux usées non-traitées sont néfastes à la santé. Collectées et traitées de manière appropriée, elles peuvent être réutilisées. En d'autres termes, la réutilisation des eaux usées se traduit par une augmentation de l'efficacité des usages de l'eau, utilisée plusieurs fois avant rejet définitif dans le milieu naturel. Le procédé de réutilisation des eaux usées concourt à multiplier les cycles de l'eau et à accélérer un phénomène naturel : on estime qu'à Rouen, 80 % de l'eau prélevée dans la Seine a déjà été prélevée, utilisée, traitée et

rejetée en amont. La réutilisation des eaux usées présente deux avantages pour remédier aux situations de rareté de l'eau :

- en milieu urbain dense, là où la consommation d'eau est importante tout au long de l'année, les eaux usées sont largement disponibles en aval des villes ;
- leur volume procure une ressource nouvelle en augmentation proportionnelle à la consommation et aux besoins.

La réutilisation des eaux usées est de nature à atténuer la concurrence entre les usages (agricole, industriel et domestique). Sur le marché industriel, la réutilisation d'eaux usées permet par exemple la production d'eau ultra-pure, utilisée en microélectronique.

Par ailleurs, selon le procédé de retraitement utilisé, la réutilisation des eaux usées peut satisfaire de multiples besoins :

- recharge des nappes souterraines (par exemple à Berlin) à des fins de stockage ou de reconstitution de la ressource, ou pour lutter contre l'intrusion de l'eau salée dans les zones côtières (département du Var) ;
- il est enfin techniquement possible de produire de l'eau potable destinée à la consommation humaine par réutilisation des eaux usées. Une telle réutilisation n'est toutefois pas nécessaire en métropole aujourd'hui ;
- source nouvelle supplémentaire de production renouvelable de chaleur à l'exemple de certains pays (Suisse, Canada, Europe du Nord...).

Dans les territoires d'outre-mer confrontés à une situation de stress hydrique, comme certaines îles de la Polynésie française, la combinaison de ressources alternatives est utilisée avec les processus technologiques les plus innovants. À Bora Bora, l'approvisionnement en eau de l'île repose à la fois sur une unité de dessalement et sur la réutilisation systématique de l'eau usée. Ces solutions apportent des ressources complémentaires en eau tout en réduisant la pollution dans les lagunes.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil économique, social et environnemental recommande que la réutilisation des eaux usées devienne une solution praticable par les collectivités locales ce qui passera par la mobilisation des financements nécessaires par ces collectivités et les agences de l'eau.

Sur ce sujet, notre assemblée recommande par voie de conséquence que des normes soient fixées, au niveau européen ou au niveau national, pour la réutilisation des eaux usées, selon l'usage qui est souhaité (irrigation agricole, arrosage de golfs, recharge des nappes...).

3. Un aménagement raisonné tant en milieu urbain qu'en milieu rural

3.1. Conduire des actions en milieu urbain

Le Grenelle a consacré la prise en compte de la biodiversité notamment dans les dispositions relatives aux concepts de « trame verte » et de « trame bleue ». Le Conseil en a approuvé les principes. L'étude *La nature dans la ville - biodiversité et urbanisme*, rapportée par M. Bernard Reygrobellet et adoptée en octobre 2007 avait contribué à cette réflexion.

Il convient sans plus attendre de donner aux décisions prises ou en cours d'adoption dans le cadre du projet de loi « Grenelle II » une traduction concrète dans les opérations d'aménagement.

Notre assemblée considère en effet qu'elles doivent prendre en compte une réflexion sur le cycle de l'eau, qui joue un rôle essentiel, certes à long terme, dans la régénération des stocks. Ainsi, les opérations d'aménagement devraient-elles s'attacher à lutter contre l'imperméabilisation systématique des sols, en privilégiant les matériaux poreux, en développant des espaces plantés adaptés au terrain et au climat, économes en eau. Cette dimension mérite également d'être prise en compte dans la conception et la réalisation des programmes de rénovation urbaine.

3.2. Prendre en compte la problématique de la ressource en milieu rural

Des conflits entre les différents usagers de l'eau peuvent survenir notamment en période estivale où la demande d'irrigation agricole est forte. Pour amoindrir les prélèvements dans la nappe ou les cours d'eau et par voie de conséquence les risques de conflit il conviendrait d'étendre le réseau des retenues collinaires qui stockent l'eau en période de forte pluviométrie pour la restituer lors des pics d'usage agricole. Ces réserves doivent en priorité sécuriser les systèmes de production agricole dans les régions sensibles à la sécheresse et pour des productions de qualité.

La création de réserves collinaires, solution parmi d'autres, permet le stockage de l'eau, accroissant ainsi le volume de la ressource disponible. Ces créations de retenues doivent s'inscrire dans le cadre de véritables projets de gestion concertée des territoires. Départements ou régions ont en ce domaine un rôle éminent à jouer en lien avec les collectivités organisatrices et ce d'autant plus qu'ils sont appelés à participer au financement de ces infrastructures.

B - LA GESTION QUALITATIVE DE LA RESSOURCE

Les deux paramètres, gestion quantitative et gestion qualitative, sont étroitement liés : protéger la qualité de la ressource, c'est préserver la quantité de la ressource disponible.

Le respect croissant des normes de sécurité a permis la raréfaction des pollutions accidentelles. Subsistent, comme la première partie de cet avis l'a rappelé, les sources de pollutions diffuses d'origine agricole, industrielle et domestique.

1. Continuer à réduire les pollutions d'origine agricole

En milieu rural, les agriculteurs jouent un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire. Conscients de leurs responsabilités, ils ont été nombreux à s'engager, depuis plusieurs années, en faveur de méthodes de production à la fois plus respectueuses de l'environnement, plus économes en eau et plus soucieuses de sa qualité. Ce mouvement, dont les effets dépendent en partie de la nature des sols, peut être renforcé ou accéléré, mais il paraît d'ores et déjà irréversible. Il commence également à être accompagné par les établissements d'enseignement agricole.

La demande sociétale ayant évolué, les agriculteurs, encouragés par la collectivité, ont adopté des pratiques plus favorables à la qualité de l'eau : mise aux normes de leurs installations, plans de fumure et épandages adaptés, couverture hivernale des sols, bandes enherbées le long des cours d'eau... Les récentes décisions françaises prises dans le cadre de la Politique agricole commune (élevages herbagers, agriculture biologique, écoconditionnalité des aides...) sont de nature à améliorer la qualité future de notre eau.

Notre assemblée approuve les dispositions du plan « Écophyto 2018 de réduction des usages de pesticides 2008-2018 » et notamment l'engagement pris par l'axe 2 (« recenser et généraliser le systèmes agricoles et les moyens connus permettant de réduire l'utilisation des pesticides en mobilisant l'ensemble des partenaires, de la recherche, du développement et du conseil »), de réduire de moitié l'usage de certains produits phytosanitaires en agriculture d'ici à cette échéance.

2. Mettre en œuvre les propositions en vue du plan national santé-environnement 2 (PNSE 2)

La première partie de cet avis a rappelé les trois sources de pollutions diffuses essentielles : les nitrates et pesticides, les résidus médicamenteux et perturbateurs endocriniens, les dérivés d'usages domestiques enfin, à l'exemple des phosphates contenus dans les lessives. Le Conseil a également souligné les mesures déjà prises, effectivement mises en œuvre ou d'application programmée, pour limiter les effets de certains produits en particulier en agissant sur l'usage des intrants dans l'agriculture. Il recommande la traduction et la mise en œuvre rapide des préconisations faites dans le rapport préparatoire au PNSE 2, en particulier les deux actions suivantes :

- action 30, un plan de maîtrise des risques de médicaments et de produits de santé ;

- action 31, la maîtrise de la qualité de l'eau distribuée en particulier vis à vis des risques dus aux légionelloses, aux sous-produits de la désinfection, à la contamination microbiologique.

3. Un effort significatif pour la recherche qui conduise à une évolution des normes

L'avis sur « les activités économiques dans le monde liées à l'eau », déjà cité, a consacré de longs développements au besoin d'accroître la recherche dans les domaines liés à l'eau. Il relevait ainsi que « *les chercheurs déplorent le manque d'études sur les effets combinés de différents intrants, même en dessous des normes établies* ». **Le Conseil juge nécessaire de rappeler ici l'importance et la nécessité de tels efforts de recherche. Il recommande que soient conduits dans les meilleurs délais ceux relatifs à l'ensemble des substances liées aux dérivés médicamenteux et aux perturbateurs endocriniens souhaités par le rapport de préparation du PNSE 2. Il réitère sa proposition de voir encourager la création d'un pôle de compétitivité « eau », qui permettrait de réaliser une plate-forme commune entre la recherche publique et la recherche privée et aurait une vocation internationale.**

Il conviendra dans un deuxième temps de déterminer si des évolutions de la réglementation devront intervenir. Elles sont susceptibles d'entraîner l'interdiction ou les restrictions de l'usage de certaines molécules comme de produits combinés par exemple, conformément au principe de précaution. Pour être acceptées économiquement et socialement, ces évolutions devraient être précédées de discussions conformes à la méthode et à l'esprit de celles qui ont permis d'aboutir au « Grenelle de l'environnement ».

4. Accompagner la montée en charge des SPANC

À plusieurs reprises, notre assemblée a souligné les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'assainissement non collectif. L'avis rendu en 2000 demandait une égalité de traitement entre les usagers raccordés à un « SPANC » et ceux raccordés au réseau collectif. Il souhaitait une intervention financière des agences équivalente par habitant à celle accordée aux réseaux collectifs. L'avis rendu en décembre dernier sur « *les activités économiques liées à l'eau* » rappelait à juste titre la possibilité pour les communes de faire assurer ce type de service en DSP. Il comparait également le coût par habitant des deux types de systèmes d'assainissement et plaidait aussi pour une égalité de traitement.

Comme indiqué précédemment, près de 20 % des Français ne sont pas raccordés à un assainissement collectif. La LEMA a défini les bases de constitution d'un service public d'assainissement non collectif. Un certain nombre de textes d'application, dont certains sont encore attendus, devraient fixer les conditions de sa mise en place.

Le principe des obligations de moyens (fosses toutes eaux suivies d'un filtre à sable) est remplacé par des obligations de résultats et de respect de

normes pour les dispositifs à partir de cinq équivalent-habitants (EH). C'est une décision qui s'impose au niveau européen et qui se traduit par l'ouverture des frontières aux équipements européens via le marquage CE (effectif en France au 01/07/2009 et dans toute l'Europe au 01/07/2010).

Les élus sont en demande forte de conseils sur les dispositions à prendre pour atteindre ces objectifs, d'autant que, à titre d'exemple, l'agence de l'eau Seine Normandie conditionne ses aides à l'investissement à un engagement de la collectivité de prendre en charge l'entretien des installations, ce qui n'est pas une obligation dans l'état actuel de la réglementation. Les professions qui procèdent à ces installations coûteuses, comme les particuliers qui les financent, sont toujours en attente de dispositions qui leur permettraient d'en alléger la charge.

Le Conseil préconise tout d'abord que ces installations puissent bénéficier d'un crédit d'impôt spécifique.

Il réaffirme la nécessité d'une égalité de traitement entre les deux types de systèmes : les mêmes taux de subvention doivent pouvoir être appliqués par les agences de l'eau. Dans certaines zones rurales, ou outre-mer, les SPANC constituent la seule solution possible. Il convient d'en tenir compte dans le niveau des subventions. Les fonds européens devraient pouvoir être mobilisés, en particulier le FEADER au titre de l'axe 3 qui porte sur l'« amélioration de la qualité de la vie ».

Les conclusions du Comité opérationnel n° 17 Eau du Grenelle de l'environnement recommandent une modification du code général des collectivités territoriales pour donner aux collectivités organisatrices qui le souhaitent la faculté d'unifier le service public de l'assainissement collectif et non collectif. La gestion unifiée du service public de l'assainissement doit notamment contribuer à l'égalité de traitement des usagers. Elle doit conduire en effet à maîtriser le développement des réseaux d'assainissement, le coût marginal d'un raccordement au réseau collectif ne devant pas dépasser le coût d'un assainissement non collectif. En outre, l'unification du service public de l'assainissement doit faciliter la mise en conformité des installations d'assainissement non collectif dans la mesure où la LEMA crée une obligation de mise en conformité pour les propriétaires dans un délai de quatre ans suivant le contrôle

Pour cette raison, notre assemblée propose que soit étudiée la faculté pour les collectivités organisatrices de créer des services publics d'assainissement unifiés entre le collectif et le non collectif. Cette réforme permettrait d'élargir les missions du service public de l'assainissement. En charge de l'entretien des installations autonomes, ces services auraient pour mission de garantir, à travers une gestion mieux coordonnée, les objectifs de protection du milieu récepteur vis-à-vis des rejets des installations.

*

* *

Pour être couronnées de succès, ces politiques publiques en faveur d'une gestion durable de la ressource doivent être adaptées au contexte local. Les solutions techniques existent, le savoir-faire des parties prenantes est éprouvé et l'expertise est disponible. Ces atouts ne peuvent pris isolément résoudre toutes les difficultés, mais leur combinaison dans l'action, grâce aux synergies développées par les acteurs, sous l'impulsion politique forte des autorités locales, enclencheront à terme un processus vertueux : les mesures prises en faveur de la ressource en amont de son prélèvement pour des usages domestiques auront des effets en aval. Plus l'eau prélevée sera de qualité, moins le coût du traitement sera élevé. Il s'agit là d'un travail de prévention sur la gestion qualitative et quantitative de l'eau dont le coût pour la collectivité est minime en regard des investissements à réaliser pour adapter et moderniser réseaux et stations d'épuration. Notre assemblée recommande en conséquence que toutes les politiques publiques édictées dans le cadre des SRADT, des SCOT, des PLU, prennent en compte ces différentes dimensions et que les dispositions du Grenelle II en ce sens soient bien adoptées et si possible renforcées.

III - LE PRIX DU SERVICE DE L'EAU : UN DÉBAT RÉCURRENT

Les développements des chapitres I et II de cette deuxième partie conduisent légitimement à se poser la question de savoir qui doit payer l'eau : le contribuable, le consommateur ou les deux ?

S'interroger à ce propos comme tout citoyen et en même temps usager le fait, ne contredit pas au principe : l'eau paie l'eau. Il s'agit bien d'évaluer correctement en amont les charges et les coûts, lesquels relèvent de l'aménagement général de la cité et lesquels relèvent du comportement et des usages des ménages.

En ce domaine, les mêmes questions sont posées partout (si elles sont explicites pour les CDOM et les DOM ou les pays en voie de développement, elles sont implicites dans tous les débats en métropole).

Par qui doivent être supportés les coûts inhérents aux services publics collectifs ?

Avant de traiter de cette question, il convient de rappeler à ce point de l'avis les objectifs du service d'eau et d'assainissement inscrits à l'article 9 de la directive cadre et les « zones d'ombre » qui subsistent.

A - LES OBJECTIFS DU PRIX DU SERVICE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

La politique de tarification des services d'eau et d'assainissement repose en Europe sur le principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, prévu par l'article 9 de la directive-cadre sur l'eau :

« Les États membres veillent d'ici 2010 à ce que :

- la politique de tarification incite les usagers à utiliser l'eau de manière efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive ;
- les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau sur la base de l'analyse économique (...) et compte tenu du principe pollueur-payeur. »

La directive-cadre sur l'eau rend ainsi obligatoire à compter de 2010 le principe utilisateur- payeur, tout en laissant une marge de manœuvre aux États membres. D'une part, la directive cadre autorise le maintien ou l'instauration de tarifs aménagés ou dérogatoires, notamment dans un but social. D'autre part, la directive ne tranche pas définitivement le périmètre des « externalités négatives » liées à l'usage de l'eau devant être compensées ou non dans le tarif de l'eau.

Si la directive-cadre fournit les principes fondamentaux de la tarification des services d'eau, elle n'épuise pas pour autant les arbitrages à effectuer entre les différents objectifs poursuivis par la tarification des services d'eau.

Trois objectifs sont poursuivis lors de la fixation du prix du service public de l'eau et de l'assainissement :

- un objectif social : assurer l'accès de tous au service de l'eau ; cet objectif conduit à privilégier une logique d'acceptabilité sociale du prix des services d'eau et de la solvabilité des ménages ; ce paramètre est essentiel, en particulier dans les pays en voie de développement dans lesquels l'accès à l'eau et à l'assainissement ne bénéficie pas à l'ensemble de la population ; dans les pays industrialisés, il est légitime et nécessaire que la politique de tarification des services d'eau/d'assainissement puisse inclure un volet social pour que les plus défavorisés ne soient pas lésés et aient accès aux services ;
- un objectif environnemental : contribuer à une gestion durable de la ressource ; cet objectif conduit à retenir une approche favorisant l'inclusion, au bénéfice de l'autorité organisatrice du service et non à celui de l'opérateur du service, des coûts externes liés à l'utilisation ou à la pollution de la ressource ;
- un objectif économique : assurer le recouvrement des coûts du service ; cet objectif mène à une approche en termes de recouvrement intégral des coûts, avec des variations selon les modes d'amortissement retenus en matière d'entretien, d'extension ou de renouvellement du réseau.

La conciliation de ces objectifs n'est pas automatique, ni même parfois possible. Elle constitue un dilemme politique pour l'autorité organisatrice du service. En réalité, la légitimité des arbitrages à rendre entre ces trois objectifs, réside dans une cohérence à trouver permettant l'accomplissement des missions de service public des exploitants des services d'eau et d'assainissement.

Les études récentes de l'OCDE sur la tarification des services d'eau (*Financement et tarification de l'eau : le rôle des politiques publiques, du secteur privé et de la société civile* - OCDE - décembre 2008) soulignent que le prix du service de l'eau peut être modulé par une répartition sur les trois « T » : tarif, transfert et taxation. Subventions publiques, prêts à taux bonifiés, impôts, taxes et redevances sont des sources de financement qui peuvent (parfois transitoirement) compléter les revenus générés par les recettes tirées de l'abonnement et de la consommation des usagers. Cette modulation entre les trois « T » permet d'approcher la notion de recouvrement durable des coûts.

La conciliation des différents objectifs visant à assurer l'accès de tous au service d'eau, la gestion durable de la ressource et le recouvrement des coûts du service d'une part, la répartition du financement des services d'eau entre tarifs à la charge de l'utilisateur, taxes et subventions publiques à la charge du contribuable d'autre part, seront examinées sous trois angles :

- celui du lieu de décision le plus approprié pour arrêter les arbitrages relatifs au financement et à la tarification des services d'eau potable et d'assainissement : la commune ou l'intercommunalité ;
- celui de la tarification sociale et de l'accès des plus défavorisés aux services d'eau ;
- celui enfin de l'évolution du modèle économique des services d'eau devant accompagner l'évolution des missions de service public qui leur sont confiées.

B - À SERVICE PUBLIC LOCAL, TARIFICATION LOCALE DU SERVICE D'EAU

Ce principe se trouve énoncé dans les différents rapports et avis de notre assemblée précités. Cependant, le débat demeure récurrent, car la théorie du prix unique de l'eau renvoie au principe d'égalité républicaine. Les réalités auxquelles se heurte cette théorie ont pourtant été décrites dans ces mêmes avis : déresponsabilisation, vérité des coûts, transfert de charges, opacité, figurent au nombre des arguments qu'ils avancent pour s'opposer à la mise en œuvre du prix unique.

Les services d'eau constituent un service public local. L'eau peut être stockée assez aisément mais se transporte mal, ou bien à un coût très élevé : un mètre cube d'eau pèse une tonne. De ce point de vue, l'économie des services d'eau diffère profondément de celle du service public de l'électricité : l'électricité ne se stocke pas et circule aisément. Un prix unique de l'eau sur l'ensemble du territoire métropolitain, *a fortiori* national c'est-à-dire incluant les

DOM et les COM, ferait effectivement courir le risque de développement d'une forme d'irresponsabilité collective, les collectivités les plus performantes étant pénalisées. Il ferait aussi naître un risque d'irresponsabilité individuelle, en ne permettant pas de distinguer les comportements vertueux en fonction de la localisation et du type d'habitat.

La notion de responsabilité (qui fonde le principe « l'eau paie l'eau » et le principe pollueur-payeur) est difficile à apprécier et à appliquer si l'on considère que deux droits à l'accès à l'eau se cumulent, celui de l'accès à l'eau potable et celui de l'accès à l'eau, outil de travail à usage agricole et industriel, souvent sur les mêmes territoires. Ainsi, il revient par conséquent à la collectivité locale gestionnaire, dans le respect des principes directeurs de la directive-cadre sur l'eau et de la législation nationale, d'arrêter les décisions publiques concernant la gestion du service public de l'eau.

- c'est à la collectivité de définir les missions et les performances demandées à l'opérateur, public ou privé, du service ;
- c'est également la collectivité locale qui fixe le prix de l'eau à payer par l'utilisateur ;
- c'est enfin à la collectivité de décider librement du mode de gestion, en régie ou délégué, de son service d'eau.

Ce mode de gouvernance du service public local de l'eau est largement partagé en Europe, à l'exception de l'Angleterre, qui a fait le choix de la privatisation, au sens strict, de ses services d'eau (c'est-à-dire de la vente des infrastructures à un acteur privé), et où la fixation des tarifs de l'eau fait l'objet d'une négociation quinquennale avec un régulateur national.

Notre assemblée réaffirme à travers cet avis les deux principes suivants :

- **le prix du service de l'eau est fixé par les collectivités locales organisatrices et doit demeurer territorialisé ;**
- **la recherche du « meilleur prix » s'effectue au niveau le plus adapté de gestion, a priori à l'échelon intercommunal, et ce afin de mutualiser de façon aussi efficace que possible la charge des coûts fixes et de fixer clairement les missions et performances du service qui sont les plus adaptés à l'échelon local.**

En effet, comme l'indiquait le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale présenté par M. Yves Tavernier en 2001 « *Si un prix unique de l'eau est inconcevable, la jungle des prix est inacceptable* ». En conséquence, cela oblige à rechercher le meilleur niveau de mutualisation possible au niveau de territoires pertinents. La maille institutionnelle de l'intercommunalité doit permettre, en cohérence avec la maille physique et technique (celle du Bassin), d'approcher une mutualisation optimum des coûts fixes.

C - L'ÉVOLUTION DES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL CONFIEES AUX EXPLOITANTS

Le modèle économique des opérateurs des services d'eau, qu'ils soient publics ou privés, est remis en question par la baisse tendancielle des volumes consommés, comme constaté au chapitre I.

Plus profondément, la remise en question du modèle économique des services d'eau tient à l'évolution des missions d'intérêt général confiées aux opérateurs.

Dans le passé, les services d'eau ont été rémunérés par la croissance des volumes consommés parce que cette croissance des consommations d'eau correspondait à un objectif d'intérêt général : améliorer la protection sanitaire des populations desservies, allonger l'espérance de vie des habitants des grandes villes d'Europe. Ces objectifs ont été largement atteints avec la révolution « hygiéniste » de la fin du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème} siècle.

Désormais, sans bien sûr renoncer aux objectifs de santé publique, une nouvelle mission de préservation de la ressource et de limitation des prélèvements est demandée aux opérateurs des services d'eau.

Trois pistes de réflexion peuvent être imaginées pour concilier ces nouvelles missions d'intérêt général avec les modes de financement des services :

Une première piste est liée à **une délimitation plus précise du périmètre des services d'eau**. Les missions et prestations extérieures au service d'eau, telles que la gestion des eaux pluviales, la restauration du milieu aquatique ou la lutte contre les inondations, devraient être à la charge du contribuable et non pas à celle de l'abonné. Dans cette optique, le financement des services d'eau et d'assainissement serait mixte : majoritairement à la charge de l'abonné pour ce qui concerne le service d'eau et d'assainissement au sens strict ; à la charge du contribuable pour les autres missions extérieures au périmètre du service d'eau.

Une deuxième piste consiste à **rémunérer directement l'opérateur en fonction des performances exigées par la commune**. Un tel système est susceptible de conduire à une augmentation de la part fixe des recettes de l'opérateur. La condition nécessaire à ce mode de rémunération est la définition d'indicateurs de mesure de la performance pertinents, par exemple comme l'amélioration du rendement du réseau. La concrétisation de cette piste dépendra en partie de la capacité de l'ONEMA à concevoir des indicateurs de performance utilisables par les communes, d'autre part à fiabiliser la remontée des informations fournies par les exploitants des services d'eau.

Une troisième piste est de **dissocier les volumes vendus des volumes prélevés**. C'est l'un des avantages de la réutilisation des eaux usées. La rémunération de l'opérateur reste proportionnelle aux volumes d'eau facturés aux consommateurs. En revanche, ces volumes facturés sont indépendants des

volumes prélevés sur la ressource. En d'autres termes, la réutilisation des eaux usées est une nouvelle ressource, qui permet de concilier maintien du mode de rémunération de l'opérateur et exécution de sa nouvelle mission d'intérêt général visant à sauvegarder la ressource naturelle.

La mise en œuvre de ces différentes pistes d'évolution du modèle économique des services d'eau est conditionnée par une décision de l'autorité organisatrice du service d'eau. Il ne saurait y avoir de solution unique, mais il y aura des solutions diverses. Il n'appartient pas à ce stade au Conseil de préconiser une piste plutôt qu'une autre.

Le Conseil affirme que cette mission d'intérêt général ne peut pas être rémunérée par un accroissement des volumes consommés et facturés.

Il recommande par conséquent que les collectivités locales et l'ensemble des parties prenantes initient une réflexion pour la mise en place de nouveaux modes de rémunération des services d'eau et d'assainissement, qui soient cohérents avec l'ensemble de leurs missions d'intérêt général.

D - LA TARIFICATION SOCIALE ET L'ACCÈS AU SERVICE DE L'EAU DES PLUS DÉMUNIS

En France, alors que des mécanismes de tarification sociale existent dans les différents secteurs de l'énergie, des télécommunications et des transports, aucune tarification sociale n'existe dans le secteur de l'eau. Plusieurs explications peuvent être évoquées pour expliquer cette situation :

- la part limitée de la facture d'eau dans les dépenses des ménages (0,8 % en moyenne selon l'INSEE). Les institutions financières internationales comme la Banque Mondiale ou l'OCDE préconisent que le montant de la facture d'eau n'excède pas 4 % à 5 % du revenu moyen du ménage. Au-delà de ce seuil, une politique de tarification sociale est jugée indispensable. En France, les travaux du professeur Henri Smets proposent de retenir un seuil de 3 % du budget des ménages consacré à l'eau ;
- la part de l'abonnement faible relativement aux autres secteurs ;
- la facturation à l'organisme gestionnaire dans l'habitat collectif ;
- l'existence du mécanisme de traitement des impayés par le fond de solidarité logement (FSL), dans le cadre de la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau définie par le décret du 13 août 2008.

Les FSL ont été chargés depuis 2005 au niveau départemental d'attribuer des aides aux usagers démunis incapables de payer leurs dettes d'eau. Ce système a très bien fonctionné dans plus de soixante départements. En revanche, il a l'inconvénient de n'être aujourd'hui que partiellement déployé en France.

Une dizaine de départements n'ont distribué aucune aide du FSL, selon la Coalition Eau, qui regroupe 25 ONG engagées dans la lutte pour le droit à l'eau.

Au-delà de la gestion des impayés, il appartient à la collectivité de prendre l'initiative d'une décision politique pour établir une tarification sociale. Cette décision politique a pour objectif d'assurer la satisfaction de besoins vitaux (alimentation, hygiène) et de concrétiser le droit à l'eau inscrit à l'article 1er de la LEMA. Cette décision politique nécessite également de déterminer une quantité minimale d'eau couverte par le tarif social.

Enfin, la mise en place d'une tarification sociale ne doit pas conduire à une dégradation de l'équilibre économique sur le long terme de l'exploitant du service, quel que soit le mode de gestion.

L'ensemble de ces considérations amènent ainsi à tempérer fortement l'opportunité d'instaurer une tarification sociale.

En l'état actuel de la réglementation, notre assemblée fait sienne la proposition présentée par la coalition « Eau » dans son manifeste *De l'eau pour tous - douze propositions pour les élus* visant à « s'assurer qu'une convention avec les distributeurs privés est signée dans les départements qui n'ont toujours pas de convention et à veiller à ce que les régions contribuent aussi au financement du volet eau du FSL ».

Par ailleurs, les CCAS contribuent également au traitement des impayés des factures d'eau. Leur rôle devrait être renforcé pour permettre une étude personnalisée des situations en évitant par le fait même de surcharger le FSL, géré au niveau départemental. À la demande de son président, André Flajolet, député, le Comité national de l'eau a décidé le 22 avril 2009 de constituer un groupe de travail sur le financement de l'accès à l'eau pour tous.

Pour ce qui concerne les évolutions envisageables, le Conseil a examiné les options suivantes :

- une tarification progressive : il s'agit de fixer une grille de tarifs par tranches, avec une première tranche à tarif plus faible pour les premiers mètres cube consommés. Par exemple, en région flamande (Belgique), chaque abonné a le droit à la fourniture gratuite de quinze mètres cube par an. Cette option simple à gérer, permet de préserver la ressource et d'éviter la création d'une catégorie spécifique d'utilisateurs. Elle est en revanche peu adaptée aux immeubles collectifs. Elle n'aurait pas l'effet redistributif souhaité.
Notre assemblée ne la retient donc pas ;
- la mise en œuvre d'une tarification sociale *stricto sensu* : elle vise à définir une catégorie d'utilisateurs sociaux et à leur appliquer un tarif spécifique pour satisfaire leurs besoins vitaux. Cette option a l'avantage d'apporter une réponse ciblée sur les personnes les plus démunies. Elle est complexe et coûteuse à gérer pour les services publics de l'eau, notamment pour l'identification des entrants et des

sortants du système. **Si cette option doit être retenue, notre assemblée propose de retenir l'exonération de tout ou partie de la part fixe ;**

- le versement d'aides personnalisées pour l'accès à l'eau : le dispositif actuel serait modifié pour autoriser la création d'aides directes pour le paiement de l'eau, sans que ces aides soient subordonnées à l'existence préalable de dettes d'eau. **Le Conseil recommande de mettre en œuvre dans les meilleurs délais la proposition de M. André Flajolet qui préconise l'instauration d'une contribution au FSL de l'ordre de 1 % du prix du service de l'eau. Dans ce cadre, notre assemblée, préconisant le versement de telles aides personnalisées, souhaite que les conditions de fonctionnement du Fonds de solidarité logement soient réformées afin de permettre le versement de prestations aux personnes démunies sans que celles-ci ne soient déjà en situation de « dettes d'eau ».**

E - UNE INTERROGATION PERSISTANTE : LES ÉCARTS DE PRIX

La réduction de ces écarts, dont l'ampleur est avérée, a été abordée par tous les précédents avis qui ont énoncé de nombreuses préconisations pour tenter de les réduire. Le Conseil tient à réaffirmer certaines d'entre elles, pour partie d'ailleurs suivies d'effet :

- le besoin de développer une « maille administrative » de gestion plus cohérente avec les contraintes physiques et climatiques a été plusieurs fois affirmé: la montée en puissance de l'intercommunalité depuis 2000 est une réalité et un progrès ;
- la création d'une instance nationale chargée de centraliser la connaissance des coûts et de dégager les bonnes pratiques a été souhaitée : la mise en place de l'ONEMA constitue un pas significatif en ce sens ;
- la question de la péréquation que pourraient conduire les agences reste sans réponse, celle de la «tarification sociale» a été abordée plus haut.

Dans le schéma institutionnel actuel, que le présent avis ne remet pas en cause, les actions relatives à la réduction des écarts de prix entre collectivités ne peuvent être examinées que dans le cadre informel des associations qui les représentent (AMF, ADCF...). La réflexion de ces instances sur ce thème doit être encouragée.

Ces écarts de prix amènent en effet :

- d'une part à s'entendre sur les différents éléments devant constituer la part fixe et la part variable facturées. Dans tous les cas, la part fixe porte sur le

coût des services directs aux usagers (abonnement, compteur, contrôle, diagnostic...), indépendamment des volumes, qui constituent la part variable ;

➤ d'autre part à s'interroger d'une façon plus approfondie sur les évolutions envisageables des modèles économiques qui fondent l'évaluation des coûts réels, leur répartition entre le contribuable et l'utilisateur et donc la détermination des prix d'accès à l'eau.

L'outre-mer fait dans le paragraphe IV, compte tenu de ses spécificités, l'objet d'une proposition particulière.

IV - QUELQUES PROPOSITIONS POUR LES POLITIQUES DE L'EAU OUTRE-MER

Les départements et collectivités d'outre-mer font face, dans le domaine de l'eau, à des difficultés concrètes que les élus, de plus en plus sensibilisés aux exigences du développement durable, et les exécutifs locaux s'efforcent de résoudre avec l'aide de l'État.

Les besoins en infrastructures, incontestables, sont très importants en matière d'assainissement et, selon les zones, de potabilité. Les investissements sont mobilisés grâce à un effort de programmation pluriannuelle qui prend en particulier la forme de contrats de développement dans les COM, et passe par les programmes opérationnels européens dans les DOM, qui mobilisent les ressources du FEDER. Il n'est pas possible de ne porter un jugement sur le rythme et l'ampleur de ces investissements, dans la mesure où il n'était pas envisageable d'en traiter au fond dans le cadre compact d'un avis. Il faudrait d'ailleurs consacrer un travail spécifique à ces aspects, comme le demandait l'avis adopté en 2000.

Les paragraphes qui suivent mettront l'accent sur la problématique du prix et les questions d'organisation et de méthode, qui paraissent cruciales à bien des égards.

A - RENDRE ACCEPTABLES LES ÉVOLUTIONS FUTURES DU PRIX DE L'EAU OUTRE-MER

L'ONEMA citant une étude de l'IFEN de 2004 concernant les DOM rappelle que si le prix de l'eau est supérieur aux Antilles à la moyenne métropolitaine, il est inférieur en Guyane et à la Réunion. L'eau était gratuite à Mayotte jusque dans les années 1990.

Concernant les COM, le prix de l'eau au m³ en Nouvelle-Calédonie s'établissait en 2007 à 200 F CFP pour le Grand-Nouméa, soit 1,67 €. Pour l'ensemble de l'archipel, il s'approchait, selon le CES régional dans son avis précité, de 250 F CFP soit 2,09 €. En Polynésie, le prix de l'eau à Papeete est de 54 F CFP au m³ soit 0,45 €. Compte tenu des pratiques existantes dans les autres îles, étroitement dépendantes de leurs modes d'approvisionnement en eau potable, citer d'autres chiffres n'aurait guère de signification.

Par ailleurs, la consommation d'eau potable, évaluée sur la base des volumes facturés, est souvent supérieure outre-mer à ce qu'elle est en métropole.

On s'en tiendra donc aux remarques générales suivantes :

- l'eau apparaît sinon toujours comme une ressource illimitée du moins comme un bien libre d'accès, répondant à un besoin vital d'une population parfois confrontée à des difficultés sociales graves, et auquel il n'est possible d'associer de nouveaux services, synonymes de facturation, qu'avec prudence et pédagogie ;
- pourtant, l'approvisionnement en eau potable n'est pas assuré de manière homogène pour l'ensemble des DOM et des COM, et l'assainissement reste problématique, ce qui suppose un taux d'effort souvent élevé ;
- les situations sont d'ailleurs si diverses d'un territoire à l'autre et au sein d'un même territoire que chaque difficulté particulière, sous réserve de l'indispensable effort de coordination, mérite d'être traitée en considération du contexte local.

Pour illustrer ces propos, il convient de rappeler que le prix élevé de l'eau était l'un des éléments en cause dans la crise économique et sociale qu'ont connu les Antilles au début de l'année 2009.

Même si le prix de l'eau y est nettement plus bas qu'en Guadeloupe et en Martinique, les attentes ne sont sans doute pas très différentes à la Réunion : dans ce dernier département, où le prix moyen du m³ s'élève à 0,91 euros en 2008, il est intéressant de souligner que lors des premières consultations publiques conduites sur les enjeux de la révision du SDAGE à l'automne 2006, 42 % des personnes interrogées pensent que l'eau est trop chère. Elles ne sont pas d'accord, à plus de 53 %, avec l'affirmation selon laquelle le prix de l'eau devra augmenter pour améliorer le traitement et protéger la ressource.

Dernier élément à prendre en considération, le prix de l'eau, comme en témoignent les documents préparatoires à la révision des SDAGE ou les programmes d'investissement des offices de l'eau, va sensiblement augmenter dans les années qui viennent.

Dans ce contexte général, la mise en place des outils financiers qui permettront de renforcer la légitimité des politiques de l'eau conduites par les collectivités et l'État est indispensable. Elle doit cependant s'effectuer en lien étroit avec les politiques sociales et sans perdre de vue l'importance des conditions de vie des couches les plus pauvres de la population locale. **S'il est un domaine où notre assemblée estime qu'il est possible de déroger au principe selon lequel le coût de l'utilisation de l'eau est supporté par l'utilisateur, c'est bien celui de la tarification sociale du service, voire de sa gratuité partielle.**

L'avis rapporté par M. Boué en 2000 suggérait d'imputer la réduction sur la partie fixe de la facture. **Afin de mieux convaincre, outre-mer, tous les usagers du bien-fondé de la facturation du service, et du raccordement lorsqu'il est possible, à des installations fiables et répertoriées, cette tarification pourrait plutôt prendre la forme d'un forfait de consommation par mois et par foyer comme le pratique par exemple l'Afrique du sud. Ce forfait serait accordé sous conditions de ressources, ouvrant droit à un minima social existant.**

Dans les zones touristiques, une tarification plus élevée de l'alimentation en eau potable des hôtels, comme le pratique en Polynésie la commune de Bora Bora, va également dans le sens de l'équité.

L'acceptabilité des évolutions à venir dépend bien entendu du degré d'information de la population et de la qualité de la concertation locale. La révision des SDAGE est propice à des actions en ce sens. L'instauration de nouvelles redevances n'est acceptable, toute justifiée techniquement qu'elle soit par la nature des études ou réalisations qu'elle financera, que si ses objectifs sont compris et autant que possible partagés par une large majorité. Cet effort de concertation, de formation, est d'autant plus indispensable que la légitimité de la facturation n'est pas admise partout, comme cela a été rappelé plus haut.

La sensibilisation de nos concitoyens d'outre-mer au fait que les mesures prises dans le domaine de la connaissance de la ressource, de l'entretien des réseaux, de l'assainissement, ou encore des économies d'eau, sont indispensables en termes de santé publique mais permettront également d'éviter des coûts futurs, en particulier environnementaux, doit être poursuivie. Elle relève, dans certains territoires où la situation pourrait conduire à des conflits d'usage, du civisme. Bien entendu, tous les usagers de l'eau doivent être impliqués. Apprendre à économiser l'eau revêt à cet égard une très grande importance. Les avantages attendus, en matière économique, en matière d'attractivité, mais aussi de qualité de vie, de toutes les mesures prises en faveur de la qualité des eaux et de la biodiversité doivent autant que possible être englobés dans cette information.

B - AMÉLIORER L'ORGANISATION ET LES MÉTHODES

Les DOM sont sans doute mieux à même de faire face à leurs responsabilités, avec la mise en place des outils, notamment de gouvernance, prévus dans la LEMA. Elles sont clarifiées semblablement à celles des collectivités de métropole. Les COM sont dans une situation plus complexe. Elles appliquent une réglementation plus ancienne, moins cohérente et homogène, marquée essentiellement par les préoccupations d'ordre sanitaire, auxquelles celles relatives à l'environnement viennent désormais s'ajouter.

Outre-mer comme en métropole, la recherche de synergies, la mutualisation des moyens humains et techniques, sont indispensables.

L'intercommunalité représente un exemple frappant. Elle a mis plus de temps à se développer dans ces collectivités. Ainsi, à la Réunion, sept communes sur vingt-quatre ont adhéré à une intercommunalité, mais le service complet, eau et assainissement, ne bénéficie qu'à cinq d'entre elles. À l'inverse, à la Martinique, trente-trois communes sont regroupées en seulement quatre syndicats d'eau potable et d'assainissement. **La nécessaire prise de conscience par les communes du caractère prioritaire de la distribution de l'eau potable ne semble pas toujours réalisée. Le Conseil recommande que soient poursuivis outre-mer les efforts de développement de la coopération intercommunale dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'assainissement.** Dans certains territoires, les échéances fixées, comme celle imposant aux communes de Polynésie d'assurer le service de distribution d'eau potable à compter du 31 décembre 2015, militent également en ce sens, ne serait-ce que parce que l'obligation d'assurer des contrôles efficaces et cohérents sur des espaces très étendus demande une mutualisation des moyens.

Par ailleurs, compte tenu de la pression démographique qui s'exerce sur ces collectivités, notre assemblée insiste sur l'importance de l'application des règles d'urbanisme. Les opérations et constructions nouvelles doivent comprendre un assainissement des eaux usées et une alimentation en eau potable garantissant le respect des normes d'hygiène et de salubrité, ainsi que celui de l'environnement. Les solutions techniques locales doivent être privilégiées, lorsqu'elles existent, et faire l'objet de recherches lorsque ce n'est pas le cas. Il y a notamment besoin outre-mer de procédés adaptés aux conditions locales, par exemple météorologiques, que les utilisateurs peuvent s'approprier sans difficultés, et dont la simplicité voire la rusticité rendent l'entretien aisé et aussi peu coûteux que possible.

Enfin, dans le cas particulier des COM, où les efforts à accomplir seront particulièrement importants, la création d'institutions dérivées de celles mises en place dans les DOM - comité de bassin, offices de l'eau - devrait être envisagée par les autorités locales. La nécessité de mettre en place des structures fédératrices, ou de coordination des actions, a d'ailleurs été soulignée dans les avis des CESR précités.

Dans un autre domaine, méthodologique celui-là, le Conseil tient à souligner l'importance à accorder aux études, aux travaux scientifiques destinés à améliorer la connaissance des milieux aquatiques outre-mer. Ces connaissances sont souvent parcellaires et incomplètes. Ce travail est d'autant plus nécessaire que, comme l'a rappelé l'ONEMA, les conditions du milieu tropical sont rarement prises en compte par les normes européennes. **Les éléments et indices utilisés en métropole ne sont pas tous adaptés au contexte particulier de l'outre-mer. Certains doivent être redéfinis, d'autres pourraient être ajoutés...** Notre assemblée préconise qu'il en soit tenu compte dans la définition ou la mise à jour des critères d'évaluation applicables dans ces collectivités.

CONCLUSION

Le Conseil économique, social et environnemental constate qu'en tout temps le « droit » à l'eau ou, plus concrètement le besoin d'accéder à l'eau potable, reste l'une des préoccupations quotidiennes de tout être humain et de sa famille. Quoi de plus normal et légitime que de pouvoir satisfaire cette nécessité vitale ?

Nos sociétés développées auraient pu croire qu'elles s'étaient libérées de certaines contraintes ! Il n'en est rien et cet avis, s'il en était besoin, le montre.

Ainsi, des interrogations qui auraient pu apparaître comme secondaires, reviennent au centre du débat « citoyen » : qualité de l'eau, égalité de traitement entre usagers, prix du service d'eau... Ce débat est remis en lumière par l'émergence de la dimension environnementale, constitutive du développement durable, préoccupation constante de notre assemblée depuis quinze ans.

Il résulte de cette évolution « sociétale » la nécessité d'approches renouvelées et en même temps pragmatiques. Le présent avis, relatif aux usages domestiques de l'eau, s'est efforcé, en tenant compte des avancées fondamentales des législations européennes et nationales depuis 2000, de pointer en quelque sorte les questions « sans réponse ». Il s'est efforcé d'apporter propositions et pistes de réflexion sinon pour toutes, du moins à plusieurs d'entre elles. Dans ce cadre il a souhaité poser des préalables en termes de méthodes de travail et d'organisation du débat public.

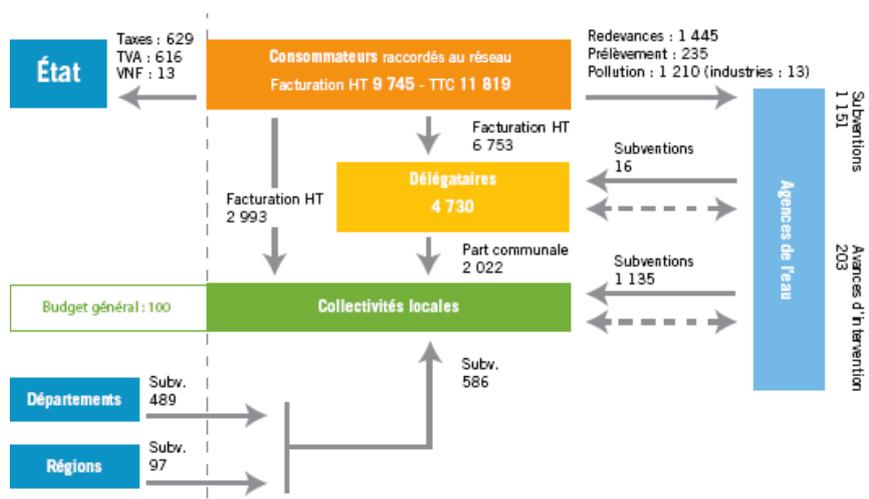
À la veille du débat parlementaire sur le Grenelle II, le Conseil appelle de ses vœux une concertation approfondie de l'ensemble des acteurs sur les préconisations qu'il formule.

DOCUMENTS ANNEXES

Document 1 : Liste des personnalités rencontrées

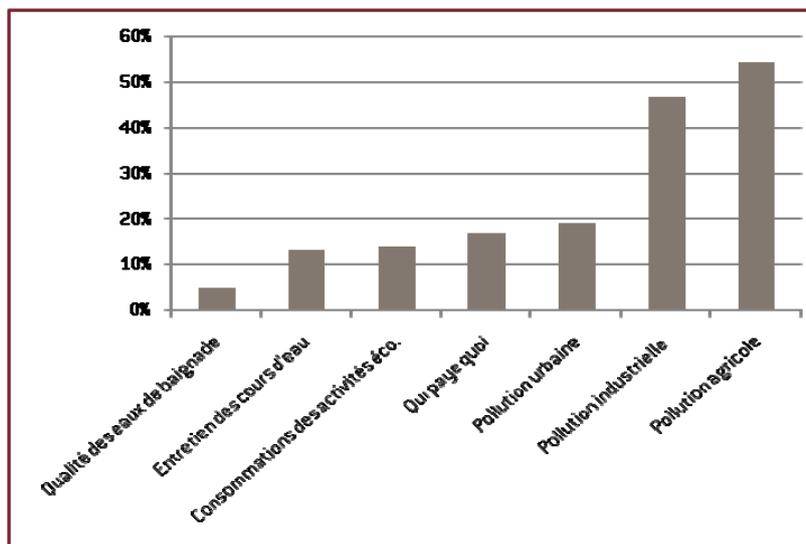
- M. Antoine Allemeersch, vice-président du conseil général de la Haute-Marne, délégué à l'environnement, au développement durable et rural et au monde agricole ;
- M. André Flajolet, député du Pas-de-Calais, président du comité national de l'eau ;
- M. Philippe Jacquemin, directeur de l'environnement et de l'agriculture, conseil général de la Haute-Marne ;
- M. Bernard Le Guennec, chargé de mission à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques ;
- M. Francis Lefebvre, chef de la circonscription Marne, Institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine (IIBRBS) ;
- M. René Lalement, directeur de la connaissance et de l'information sur l'eau à l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ;
- M. Jean-François Le Grand, sénateur de la Manche, président du conseil général de la Manche, président du Cercle français de l'eau ;
- M. Didier Pinçonnet, directeur territorial « vallées de Marne » de l'Agence de l'eau Seine-Normandie ;
- M. Marc Reneaume, président de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) ;
- M. Charles Saout, Adjoint à la Sous-directrice de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation, Direction générale de la santé (DGS).

Document 2 : Flux financiers : services collectifs d'eau et d'assainissement
(2006, en millions d'euros)



Sources : BIPE d'après enquête opérateurs 2007, données Agences de l'eau, Cercle français de l'eau, DGCL, FP2E, IFEN, INSEE, VNF.

Document 3 : Principales préoccupations relatives à la gestion de l'eau



Source : MEEDDAT - Consultation nationale sur l'eau 2008 : synthèse nationale des synthèses par bassin, 18 mars 2009.

Tous les questionnaires ont interrogé les Français sur leurs principales préoccupations concernant l'eau sur la base d'une question identique : « *Au-delà de la qualité de l'eau potable qui intéresse la majorité des Français, quelles sont vos deux préoccupations majeures dans le domaine de l'eau ?* »

➤ NB : la plupart des propositions étaient communes à tous les questionnaires ; quelques questions supplémentaires ont été insérées dans certains districts. Les résultats synthétisés dans l'histogramme ci-dessus ne reprennent que les propositions communes.

Document 4 : Spécimen d'une facture détaillée à partir des moyennes des données collectées en 2008

RECTO

Facture en prélèvement automatique

4 votre référence à rappeler :

émission le : 22.02.2008

1 **montant prélevé : 126,66 Euros**

nom du client et adresse du lieu desservi :

à partir du : 07.03.2008

Le détail de votre facture figure au verso.

nom et adresse du destinataire de la facture :

2 **présentation simplifiée de votre facture :**

ABONNEMENT : 1 SEMESTRE 2008 15,84 €

CONSUMMATION : SOLDE ANNÉE 2007 36 m3 à 3,0783 € le m3 (1) 110,82 €

montant total facture TTC : 126,66 €

dont TVA : 6,60 €

solde antérieur : 0,00 €

(1) prix unitaire moyen, soit 0,00308 euro le litre

Un volume de 36 m3 équivaut à 36 000 litres d'eau

3 **Message**

A partir de janvier 2008, la rubrique "ORGANISMES PUBLICS" de votre facture évolue suite à la loi sur l'eau de décembre 2006. Désormais, l'Agence de l'Eau perçoit deux redevances. La redevance pour pollution domestique est appliquée au volume d'eau facturé. La redevance pour modernisation des réseaux apparaît de façon distincte dans la facture : elle n'est payée que par les usagers reliés à l'égoût.

N'oubliez pas de protéger vos installations, notamment le compteur, contre le gel.

5 La consommation d'eau est calculée à partir du relevé de l'index du compteur effectué par l'opérateur ou le consommateur, en faisant la différence entre l'ancien relevé et le nouveau.

6 La production et la distribution de l'eau couvre le captage, le traitement, le contrôle de la qualité, la livraison de l'eau au robinet, la construction et le fonctionnement des usines d'eau potable, l'entretien des réseaux et la gestion des relations avec la clientèle (relevé de compteur, facturation, informations). La redevance « préservation des ressources en eau » (appelée également « redevance prélèvement ») figure à cette rubrique.

7 La collecte et le traitement des eaux usées couvrent l'évacuation des eaux usées dans les réseaux spécifiques et leur dépollution dans les usines d'assainissement, avant leur rejet dans le milieu naturel.

VERSO

5 **historique de consommation**

relevé le	relevé	ancien relevé	consommation
25.01.2007	58 m3	1048	57
25.01.2006	14 m3	991	21
28.07.2005	19 m3		36

6 **Détail de votre facture**

	volume en m3	prix unitaire HT	distributeur montant HT	autres organismes montant HT	taux de TVA	sous-total HT
6 DISTRIBUTION DE L'EAU						
ABONNEMENT (PART DISTRIBUTEUR)	36	0,6637	24,61		5,50 %	
CONSUMMATION (PART DISTRIBUTEUR)	36	0,4309		15,12	5,50 %	
CONSUMMATION (PART SYNDICALE)	36	0,0600		2,16	5,50 %	
PRESERVATION DES RESSOURCES EN EAU (AGENCE DE L'EAU)	36			2,16	5,50 %	
SOUS-TOTAL HT :						56,90
7 COLLECTE ET/OU TRAITEMENT DES EAUX USEES						
CONSUMMATION (PART DISTRIBUTEUR)	36	0,6603	24,61		5,50 %	
CONSUMMATION (PART DISTRIBUTEUR)	36	0,0300		1,08	5,50 %	
CONSUMMATION (PART SYNDICALE)	36	0,3900		14,04	5,50 %	
SOUS-TOTAL HT :						39,93
8 ORGANISMES PUBLICS						
LUTTE CONTRE LA POLLUTION (AGENCE DE L'EAU)	36	0,3684		13,26	5,50 %	
MODERNISATION DES RESEAUX DE COLLECTE (AGENCE DE L'EAU)	36	0,2770		9,97	5,50 %	
SOUS-TOTAL HT :						23,23
SOUS-TOTAL HT PAR BENEFICIAIRE :			65,51	54,56		120,06

détail de la TVA

montant HT	taux TVA	montant TVA
120,06 €	5,50 %	6,60 €

détail du montant prélevé

total HT	total TVA	montant TTC	solde antérieur	net prélevé
120,06 €	6,60 €	126,66 €	0,00 €	126,66 €

5 **INDEX ET VOLUMES**

nombre de compteur	déterminé par relevé	nouveaux relevés	ancien relevé	consommation
		21.01.2008	1048	57
		25.01.2007	991	21
				36

6 **VOGUE CONSUMME** : 57

7 **ACCOMPTÉ A DEVOIR** : 21

8 **SOLDE CONSUMMATION** : 36

Source : Rapport BIPE/FP2E.

« Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France », janvier 2008, troisième édition.

Document 5 : Extraits du projet de loi « engagement national pour l'environnement », Sénat, n° 155, janvier 2009

TITRE IV - - - - - CHAPITRE IV

Dispositions relatives à l'assainissement et aux ressources en eau

Article 55

Avant le dernier alinéa de l'article L.511-3 du code rural, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans le domaine de l'eau, elles peuvent solliciter l'autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation pour le compte de l'ensemble des préleveurs irrigants prévue par le 6° de l'article L.211-3 du code de l'environnement et exercer les compétences découlant de l'octroi de celle-ci. »

Article 56

I. - Le deuxième alinéa de l'article L.212-4 du code de l'environnement est complété par les dispositions suivantes :

« Elle confie ces missions à un établissement public territorial de bassin lorsque le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux est délimité après le 1^{er} janvier 2010 et qu'il n'est pas inclus dans le périmètre d'intervention d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales mais est compris dans celui de cet établissement public. »

II. - À l'article L.213-12 du même code :

1° Au premier alinéa, après les mots : « zones humides » sont ajoutés les mots : « et pour contribuer à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux » ;

2° Au troisième alinéa, après les mots : « Le préfet coordonnateur de bassin » sont ajoutés les mots : « à la demande des représentants des collectivités territoriales de la commission locale de l'eau prévue par l'article L.212-4, étudie la possibilité de constituer un établissement public territorial de bassin et leur en rend compte. Il » et ce troisième alinéa devient le deuxième alinéa.

III. - À la fin du 2° du I de l'article 83 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques sont ajoutés les mots : « notamment en favorisant la création de nouveaux établissements publics territoriaux de bassin ainsi que leurs actions. ».

IV. - Le 2° du II de l'article L.5216-5 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° Assainissement : à compter du 1^{er} janvier 2012, collecte, transport, stockage et traitement des eaux pluviales dans les zones mentionnées aux 3° et 4° de l'article L.2224-10. »

Article 57

I. - Le premier alinéa du III de l'article L.2224-8 du code général des collectivités territoriales est remplacé par l'alinéa suivant :

« Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune assure le contrôle des installations d'assainissement non collectif. Cette mission consiste en un examen préalable de la conception des installations à réaliser ou à réhabiliter, en un contrôle de l'exécution des installations réalisées ou réhabilitées depuis moins de huit ans et en une vérification du fonctionnement et de l'entretien des autres installations. À l'issue du contrôle, la commune établit un document qui récapitule, le cas échéant, soit les modifications à apporter au projet pour qu'il soit en conformité avec la réglementation en vigueur, soit les travaux à effectuer dans les installations existantes qui présentent des dangers pour la santé des personnes ou sont à l'origine de risques avérés de pollution de l'environnement. »

II. - Le code de la santé publique est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du I de l'article L.1331-1-1, les mots : « fait régulièrement assurer l'entretien et la vidange » sont remplacés par les mots : « assure l'entretien régulier et qu'il fait périodiquement vidanger » ;

2° Les deux premiers alinéas du II de l'article L.1331-1-1 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« II. - Le propriétaire fait procéder aux travaux prescrits par le document établi à l'issue du contrôle prévu au III ; de l'article L.2224-8 du code général des collectivités territoriales, dans un délai de quatre ans suivant la notification de ce document. » ;

3° Au dernier alinéa de l'article L.1331-1-1, les mots : « les modalités de vérification de la conformité et de réalisation des diagnostics » sont remplacés par les mots : « les modalités de l'exécution de la mission de contrôle ainsi que les critères d'évaluation des dangers pour la santé et des risques de pollution de l'environnement présentés par les installations existantes » ;

4° À l'article L. 1331-6, après les mots : « L.1331-1 » sont ajoutés les mots : « L.1331-1-1 ».

Article 58

I. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa de l'article L.2224-5 est complété par l'alinéa suivant :

« Le maire y joint la note établie chaque année par l'agence de l'eau ou l'office de l'eau sur les redevances figurant sur la facture d'eau des abonnés et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention. » ;

2° Dans la dernière phrase de l'article L. 2224-7-1, les mots : « autorisées ou constituées d'office » et « publiques » sont supprimés ;

3° L'article L. 2224-7-1 est complété par les dispositions suivantes :

« Les communes établissent et tiennent à jour un inventaire consistant en un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable. Lorsque le taux de perte en eau du réseau s'avère supérieur à un taux fixé pour le département, elles établissent, dans un délai fixé par l'autorité administrative, un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau.

« Ce projet est transmis pour avis à l'autorité administrative avant d'être adopté par la collectivité.

« Les délais impartis aux communes pour l'établissement de l'inventaire initial et les critères de détermination du taux de perte du réseau sont fixés par décret, compte tenu des caractéristiques techniques de la distribution. » ;

4° Le I de l'article L.2224-8 est complété par les dispositions suivantes :

« Dans ce cadre, elles établissent un inventaire consistant en un descriptif détaillé des éléments composant le réseau de collecte et de transport des eaux usées, dans un délai fixé par décret compte tenu des caractéristiques techniques des services, et le tiennent à jour. »

II. - Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Le V de l'article L.213-10-9 est complété par l'alinéa suivant :

« Le taux de la redevance pour l'usage « alimentation en eau potable » figurant au tableau ci-dessus est multiplié par deux lorsque l'inventaire du réseau de distribution d'eau potable ou le programme pluriannuel de travaux prévus par l'article L.2224-7-1 du code général des collectivités territoriales n'a pas été établi dans les délais prescrits. Cette majoration prend effet à partir de l'année suivant le constat de cette carence jusqu'à l'année suivant laquelle, selon le cas, soit il est remédié à l'absence ou l'insuffisance d'inventaire, soit le taux de perte en réseau de la collectivité s'avère être inférieur au taux fixé pour le département prévu par l'article L.2224-7-1. L'agence de l'eau peut verser aux collectivités affectées par cette majoration de redevance des incitations financières à la réduction des pertes en réseau. » ;

2° Le III de l'article L.213-14-1 du code de l'environnement est complété par l'alinéa suivant :

« Le taux de la redevance pour l'usage « alimentation en eau potable » mentionné ci-dessus est multiplié par deux lorsque l'inventaire du réseau de distribution d'eau potable ou le programme pluriannuel de travaux prévus par l'article L.2224-7-1 du code général des collectivités territoriales n'a pas été établi dans les délais prescrits. Cette majoration prend effet à partir de l'année suivant le constat de cette carence jusqu'à l'année suivant laquelle, selon le cas, soit il est remédié à l'absence ou l'insuffisance d'inventaire, soit le taux de perte en réseau de la collectivité s'avère être inférieur au taux fixé pour le département prévu par l'article L.2224-7-1. L'office de l'eau peut verser aux collectivités

affectées par cette majoration de redevance des incitations financières à la réduction des pertes en réseau. »

Article 59

L'article L.1321-2 du code de la santé publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le département ou un syndicat mixte constitué en application de l'article L.5721-2 du code général des collectivités territoriales dont le département est membre peut, à la demande du service bénéficiaire du captage, assurer la réalisation des mesures nécessaires à l'institution des périmètres de protection mentionnés au premier alinéa. »

TITRE VI ----- CHAPITRE IV Dispositions diverses relatives à l'information et la concertation

Article 95

I. - Après le 9° de l'article L. 121-3 du code de l'environnement, il est créé un 10° ainsi rédigé :

« 10° Deux représentants des organisations syndicales représentatives de salariés et deux représentants des entreprises dont un représentant des entreprises agricoles, nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition des organisations professionnelles respectives les plus représentatives. »

II. - L'article L. 121-10 du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa les mots : « options générales en matière d'environnement ou d'aménagement » sont remplacés par les mots : « options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement » ;

2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les options générales portent notamment sur des politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire. Les plans et programmes concernés sont précisés par décret en Conseil d'État.

« Le ministre intéressé ou la personne publique responsable de la politique, du plan ou du programme susvisés informe le public des suites données au débat. »

III. - Le troisième alinéa du I de l'article L.121-9 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée : « Dans ce cas le responsable du projet peut demander à la Commission nationale du débat public de désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions. »

IV. - Après l'article L.121-13 du code de l'environnement, il est inséré un article L.121-13-1 ainsi rédigé :

« Art. L.121-13-1. - Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet informe la Commission nationale du débat public, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de leur évaluation.

« La Commission peut émettre des avis et recommandations sur ces modalités et leur mise en œuvre.

« Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet peut demander à la Commission de désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions. »

V. - Il est créé, dans le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, une section 4 intitulée : « Autres modes de concertation préalable à l'enquête publique » comprenant un article L.121-16 ainsi rédigé :

« Art. L.121-16. - I. - À défaut de dispositions plus précises prévues par le présent chapitre ou par les dispositions législatives particulières applicables au projet, la personne responsable d'un projet, plan ou programme ou décision mentionné à l'article L.123-2 peut procéder, à la demande le cas échéant de l'autorité compétente pour prendre la décision, à une concertation préalable à l'enquête publique associant le public pendant la durée d'élaboration du projet, plan ou programme.

« Dans le dossier déposé auprès de l'autorité administrative en vue de l'enquête publique, cette personne précise les concertations déjà menées ainsi que la façon dont sera conduite la concertation entre le dépôt de son dossier et le début de l'enquête.

« II. - Pour ces mêmes projets, plans, programmes ou décisions, l'autorité compétente peut demander l'organisation d'une concertation avec un comité rassemblant des représentants de l'État, des collectivités territoriales concernées par le projet, d'associations ou fondations mentionnées à l'article L.141-3, des organisations syndicales représentatives de salariés et des entreprises. »

Article 98

Après l'article L.141-2 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 141-3 ainsi rédigé :

« Art. L.141-3. - Peuvent être désignées pour prendre part au débat sur l'environnement qui se déroule dans le cadre des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable :

« - les associations œuvrant exclusivement pour la protection de l'environnement et celles regroupant les usagers de la nature ou chargées par le législateur d'une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de protection des milieux naturels, lorsqu'elles sont,

d'une part, agréées au titre de l'article L. 141-1 et, d'autre part, reconnues comme représentatives selon le ressort géographique de l'instance consultative considérée et selon des critères définis par décret en Conseil d'État ;

« - les fondations reconnues d'utilité publique ayant pour objet principal la protection de l'environnement ou l'éducation à l'environnement.

« Ces associations et fondations doivent respecter des critères définis par décret en Conseil d'État au regard notamment de leur ressort géographique, de leur expérience, de leurs règles de gouvernance et de transparence financière.

« La liste des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable est établie par décret. »

Article 100

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le chapitre IV du titre III du livre I^{er} de la quatrième partie est intitulé : « Le conseil économique, social et environnemental régional » ;

2° Dans l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, les mots : « conseil économique et social régional » sont remplacés par les mots : « conseil économique, social et environnemental régional », et les mots : « conseils économiques et sociaux régionaux » sont remplacés par les mots : « conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux. »

CHAPITRE V - - - - Débat en matière de développement durable

Article 101

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Après l'article L.2311-1, il est inséré un article L.2311-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L.2311-1. - Préalablement aux discussions sur le budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant la collectivité et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret. » ;

2° Après l'article L.3311-1, il est inséré un article L.3311-2 ainsi rédigé :

« Art. L.3311-2. - Préalablement aux discussions sur le budget, le président du conseil général présente un rapport, sur la situation en matière de développement durable intéressant la collectivité et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret. » ;

3° Avant le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III de la quatrième partie, il est inséré un article L.4310-1 ainsi rédigé :

« Art. L.4310-1. - Préalablement aux discussions sur le budget, le président du conseil régional présente un rapport, sur la situation en matière de développement durable intéressant la collectivité et les orientations et

programmes de nature à améliorer cette situation. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret. » ;

4° L'article L.4425-7 est complété par les phrases suivantes : « Ce projet est accompagné d'un rapport sur la situation de la collectivité de Corse en matière de développement durable et sur les orientations de nature à améliorer cette situation, préparé par le président du conseil exécutif. Ce rapport fait l'objet d'un débat à l'assemblée de Corse préalablement au débat sur le projet de budget. Le contenu de ce rapport et, si nécessaire, les modalités de son élaboration sont fixés par décret. » ;

5° À l'article L.3561-1, après la référence : « L.3311-1, » est ajoutée la référence : « L.3311-2, ».

Document 6 : Grenelle de l'environnement - engagements numérotés - extraits du texte récapitulatif de la table ronde du 23 novembre 2007

RETROUVER UNE BONNE QUALITÉ ÉCOLOGIQUE DES EAUX ET EN ASSURER LE CARACTÈRE RENOUVELABLE

Objectif général : en se fixant un objectif de 100 % des masses d'eau en bon état à terme, passer de 70 % aujourd'hui à moins d'un tiers de dérogation à cet objectif en 2015, et moins de 10 % en 2021.

- Prévention des pollutions chimiques
 - engagement n° 98 : Supprimer ou restreindre au maximum l'emploi des substances [extrêmement] préoccupantes 5 au sens du règlement REACH dans les produits phytosanitaires ;
 - engagement n° 99 : **Supprimer les produits phytosanitaires les plus préoccupants 6** : 30 d'ici fin 2008, 10 d'ici fin 2010, et réduction de moitié d'ici fin 2012 des produits pour lesquels il n'existe pas de substitution, **et poursuivre** en accélérant la recherche et la diffusion des méthodes alternatives ;
- (...)
- engagement n° 100 : **Généraliser la couverture des sols agricoles en hiver** en tenant compte des conditions locales ;
- engagement n° 101 : Achever la mise en place des périmètres de protection de tous les points d'alimentation en eau potable et de **protéger l'aire d'alimentation des 500 captages les plus menacés d'ici 2012** ; développer un programme spécifique des agences de l'eau sur les aires d'alimentation des captages et adapter leurs ressources financières à cet effet ;
- engagement n° 102 : Prévention des **pollutions diffuses d'origine agricole** (mesures agroenvironnementales) **et formation des utilisateurs** ;
- engagement n° 103 : Maîtrise des risques liés aux **résidus médicamenteux** ;
- engagement n° 104 : Réduire les émissions chroniques et accidentelles de substances prioritaires dans les eaux et les sédiments ;
- engagement n° 105 : Interdire le phosphate dans tous les produits lessiviels d'ici 2010 ;
- Toutes les stations d'épuration urbaines devront être aux normes en 2009 et au plus tard en 2012

Aujourd'hui, 146 parmi les plus importantes stations d'épuration représentant 18 millions d'habitants, soit près du quart de la population française, ne répondent pas aux normes dans le domaine de l'assainissement.

- engagement n° 106 : **Mise en demeure de toutes les collectivités**, en leur demandant la réalisation d'un planning d'investissement et les études de faisabilité dans un délai d'un an ;
- engagement n° 107 : **Consignation des fonds nécessaires** sur le budget des collectivités concernées qui n'exécuteront pas les mises en demeure ;
- engagement n° 108 : Perte des aides à taux plein et la totalité des primes de bon fonctionnement pour les collectivités qui n'auront pas conventionné en parallèle avec l'agence de l'eau de leur territoire avant la fin de l'année 2007 ;
- engagement n° 109 : Mise à disposition des collectivités moyennes qui auront des difficultés liées à l'augmentation du prix de l'eau d'une **enveloppe supplémentaire de deux milliards d'euros sous forme de prêts bonifiés avec l'aide de la Caisse des dépôts** ;
- engagement n° 110 : **Information** par mise à disposition sur internet de la carte de conformité des agglomérations françaises ;
- engagement n° 111 : Lancement d'une action spécifique pour généraliser la détection de **fuites dans les réseaux** et programmer les travaux nécessaires.
- Reconquête de la qualité écologique pour les milieux aquatiques
 - engagement n° 112 : Acquisition de [20 000] hectares de zones humides contre l'artificialisation ;
 - engagement n° 113 : **Bandes enherbées et zones tampons végétalisées** d'au moins cinq mètres le long des cours et masses d'eau inscrites dans les documents d'urbanisme ;
 - engagement n° 114 : **Restauration des continuités pour les écosystèmes d'eau douce** ; effacement des obstacles les plus problématiques à la migration des poissons après une étude ayant permis de les identifier.
- Réduire l'exposition des populations au risque d'inondation
 - engagement n° 115 : **Élimination prioritaire des points noirs** grâce à des travaux de protection et prévention par la maîtrise de l'urbanisation ; approche par bassin versant et zones d'expansion des crues ;

- Une gestion quantitative de la ressource ajustée et modernisée
 - engagement n° 117 : **Adapter les prélèvements aux ressources** soit en diminuant les prélèvements pendant les périodes de faibles eaux (gestion collective de quotas) soit en construisant des stockages, le tout en respectant l'écologie des hydrosystèmes et les priorités d'usage ;
 - engagement n° 118 : **Développer des systèmes nouveaux de récupération et réutilisation** d'eaux pluviales ou d'eaux usées en répondant au préalable aux questions sanitaires et en faisant évoluer si nécessaire la réglementation ; lancer un programme de réduction de fuites dans les réseaux d'alimentation en eau potable ;
 - engagement n° 119 : De façon transversale, renforcement des interdictions et des contrôles de leur application sur les produits illégaux (bois, espèces, produits chimiques...).

DES AGRICULTURES DIVERSIFIÉES, PRODUCTIVES ET DURABLES

(...)

Au-delà des importantes évolutions des pratiques agricoles mises en œuvre depuis une dizaine d'années, un mouvement de transformation en profondeur s'impose pour l'ensemble de l'agriculture en revisitant les bases de l'agriculture conventionnelle, pour concilier les impératifs de production quantitative, d'efficacité économique, de robustesse au changement climatique et de réalisme écologique : il s'agit de produire suffisamment, en utilisant les fonctionnements du sol et des systèmes vivants et, leur garantissant ainsi une pérennité, de sécuriser simultanément les productions et les écosystèmes.

- Parvenir à une production agricole biologique suffisante pour en améliorer la prévisibilité et les coûts

(...)

- engagement n° 121 : En conséquence, **passer en agriculture biologique 6 % de la SAU en 2010, 15 % en 2013 et 20 % en 2020** ; les surfaces d'agriculture biologique pourraient être préférentiellement situées sur les 700 000 ha des périmètres des captages d'eau potable afin de préserver la ressource en eau et de réduire les coûts d'épuration en prévenant la pollution à la source. Les agences de l'eau interviendront pour la promotion du bio dans les aires d'alimentation des captages. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel de **structurer les filières**. (...).

- Accélérer la mise au point d'agricultures soutenables et productives diversifiées

(...)

- engagement n° 127 : Lancer une politique nationale de réhabilitation des sols agricoles et de développement de la biodiversité domestique, cultivée et naturelle dans les exploitations ; réorganiser le réseau d'épidémio-surveillance « abeilles » ;

(...)

- engagement n° 129 : **Phytoprotecteurs** : retrait, à raison de leur substituabilité, des produits les plus préoccupants : 30 d'ici fin 2008, 10 d'ici fin 2010, et réduction de moitié d'ici fin 2012 des produits pour lesquels il n'existe pas de substitution ; objectif de réduction de moitié des usages des pesticides en accélérant la diffusion des méthodes alternatives et sous réserve de leur mise au point. Lancer dès 2008 un état des lieux de la santé des salariés agricoles et des agriculteurs et un programme de surveillance épidémiologique ; interdiction de l'épandage aérien sauf dérogations ;
- engagement n° 130 : **Nitrates et phosphore** : résorption des points de dépassement des 50mg/l de nitrates et des excédents de phosphore dans le milieu en [5 à] 10 ans en fixant une première liste de points prioritaires ; développement d'itinéraires alternatifs et des mesures agro-environnementales soutenu par la mobilisation éventuelle de ressources complémentaires.

- Préserver la santé et l'environnement tout en stimulant l'économie

La dégradation de notre environnement peut avoir des conséquences sérieuses et constatées sur notre santé. Certains risques sont avérés, d'autres sont incertains mais nécessitent une vigilance soutenue. Ces avancées dans la connaissance et la réduction des impacts sanitaires de l'environnement constituent à la fois une assurance santé et une assurance compétitivité pour les entreprises qui deviennent leaders sur ces sujets. En outre, la compétition internationale accrue sur les ressources fait de la sobriété matérielle le pilier central d'une future économie circulaire, stratégique dans ce nouveau contexte.

(...)

- Repérer et prévenir l'exposition des populations et stimuler l'innovation
 - engagement n° 137 : Développer une **politique ambitieuse de substitution** des substances chimiques [extrêmement] préoccupantes (produits, procédés, systèmes de production, usages) et d'innovation dans l'objectif de restreindre ou d'encadrer de façon très stricte l'emploi des substances [extrêmement] préoccupantes au sens du règlement REACH ;
 - engagement n° 138 : Après le plan national « santé environnement » (PNSE) défini pour la période 2004-2008, un **nouveau PNSE associera dès 2008 toutes les parties prenantes** en élargissant le

champ d'action du premier (nouvelles technologies, nouvelles pathologies, équité environnementale...) (...);

- engagement n° 141 : Mission parlementaire sur l'organisation de la **veille environnementale** à partir de l'IFEN, l'AFSSET... sur l'évolution des substances chimiques dans les milieux, et mise en place d'un portail pour la diffusion des données environnementales ainsi constituées.

(...)

- Action sur les sols pollués

- engagement n° 241 : Achever l'inventaire des sites qui, historiquement, sont potentiellement pollués et le croiser avec celui des captages d'eau et des points d'accueil de populations sensibles pour **prioriser les actions pour 2010**.

(...)

Document 7 : Extraits du rapport du Professeur Marc Gentilini - Propositions pour un deuxième plan national santé-environnement 2009-2013

- Action 5 Réduire les rejets de six substances toxiques dans l'air et dans l'eau

➤ Réduire de 30 % entre 2007 et 2013 les émissions aqueuses et atmosphériques de six substances prioritaires : le benzène (et les composés organiques volatils associés), les HAP (hydrocarbure aromatique polycyclique), les PCB (polychlorobiphényles) et dioxines, l'arsenic, le mercure et les solvants chlorés, en portant une attention particulière aux situations de proximité. Pour certaines substances comme l'arsenic, l'attention portera aussi sur la réduction des expositions naturelles ;

(...)

➤ Définir d'ici fin 2010, une méthodologie d'identification et de hiérarchisation des substances toxiques les plus préoccupantes (notamment le chrome VI, cité par la loi Grenelle) afin de déterminer des synergies entre les actions entreprises à différents titres (directive cadre sur l'eau, Reach, objectif de qualité de l'air, substances prioritaires au titre de l'OMS...) et développer des approches globales pour évaluer les modes de contamination de la population selon différents facteurs (air, eau, aliments...) pour des substances jugées prioritaires.

Un groupe de travail spécifique sera mis en place dans le groupe de pilotage du PNSE2 sur ce sujet, afin d'établir sous deux ans une nouvelle liste de substances dont la réduction s'avère particulièrement importante. Cette action prendra notamment en considération les 35 substances jugées prioritaires par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), les substances prioritaires au titre de la directive cadre sur l'eau, les substances préoccupantes au titre de Reach ainsi que les substances à substituer de manière prioritaire au titre du Code du travail.

(...)

- Action 6 Améliorer les connaissances sur les expositions aux pesticides
Développer les connaissances sur la contamination globale de la population par les pesticides et en particulier (en réalisant un bilan des expositions) et mieux connaître la contamination des sols et du compartiment aérien par les pesticides (dissémination d'évaluer les contributions respectives des différentes voies d'exposition aux pesticides - air, eau de boisson, aliments) ;

➤ Assurer le suivi dans le temps et l'espace des contaminations dans l'air et les sols (en complément du suivi existant sur l'alimentation) ;

➤ Mettre en œuvre le plan d'action 2009-2011 de l'ORP adopté en mars 2009.

Enfin, le PNSE2 s'attachera à suivre la bonne mise en place des engagements du Grenelle de l'environnement pertinents sur ce sujet, en particulier ceux visant le développement de l'agriculture biologique (engagement n° 120), la protection des cours d'eau par des bandes enherbées et zones tampons végétalisées (engagement 113 du Grenelle), et la prévention des pollutions diffuses d'origine agricole (engagement n° 102).

- Action 28 Créer des mesures ciblées d'accompagnement social
 - Soutenir les familles et renforcer les compétences parentales face aux conséquences sanitaires de l'insalubrité et de la surpopulation ;
 - Améliorer la sortie d'insalubrité pour les personnes âgées et isolées, propriétaires occupants ;
 - Pérenniser les actions de lutte contre la précarité énergétique, en ajoutant un critère de la performance thermique des logements sur ce sujet, en développant le conseil aux particuliers les plus modestes pour de « bons choix » d'un point de vue énergétique en cas de travaux, en formant massivement les opérateurs d'actions programmées à des outils simples de diagnostic/prescriptions de la qualité thermique, en traitant les difficultés spécifiques des copropriétés en matière d'amélioration thermique ;
 - Garantir un droit à l'eau potable à chacun, qu'il soit en mesure d'en payer le prix ou non.

Garantir l'accès durable à l'eau potable à partir des ressources souterraines et de surface

Si un objectif commun d'accès à une eau saine peut être affiché, à l'évidence, les politiques doivent prendre en compte la diversité des situations locales car la production et la distribution d'eau potable (18,5 millions de m³ d'eau par jour à partir de près de 30 000 captages) présentent de fortes hétérogénéités (près de 5 % des captages sont d'origine superficielle, mais ils représentent en volume le tiers de l'alimentation en eau potable, essentiellement pour les zones urbaines).

Les disparités géographiques de qualité des ressources et de l'eau distribuée constituent des inégalités géographiques :

➤ Sur le plan du risque sanitaire, l'hétérogénéité est importante, que ce soit du point de vue du risque microbiologique associé à des pathologies rapidement induites et repérables, ou du risque différé, diffus et malaisément observable, associé à des substances comme les nitrates, les pesticides et d'autres substances chimiques. Ainsi, en ce qui concerne la qualité microbiologique, le taux de conformité est de 98,2 % pour les unités de distribution (UDI) de plus de 10 000 habitants et de 71,3 % pour les UDI de moins de 500 habitants. En outre, les UDI alimentées par des eaux d'origine souterraine sont près de deux fois plus

concernées par des non conformités que les UDI alimentées par des eaux superficielles ;

➤ Pour les nitrates, les taux de non conformités les plus élevés sont observés pour les installations de production les plus petites (moins de 2 000 m³/jour) et la plupart des dépassements de la limite réglementaire est observé dans les UDI alimentées par des eaux souterraines : la fréquence de dépassement de la limite de qualité (50 mg/L) pour les prélèvements réalisés sur les eaux souterraines est 18 fois supérieure à celles des eaux de surface ;

➤ En ce qui concerne les pesticides, les dépassements de la limite de qualité (0,1 par substance individualisée/0,5 µg/L pour la somme des substances) sont très majoritairement détectés pour les installations de production utilisant de l'eau d'origine souterraine et dont le débit de production est inférieur à 2 000 m³/jour. Ces installations concentrent près de 93 % des mesures non conformes. Les indicateurs de conformité sont surveillés et permettent une évaluation de la protection sanitaire, qui s'améliore globalement. Cependant, on doit parler d'inégalités environnementales au vu de ces disparités. Pour certaines pollutions chimiques, la qualité sanitaire des eaux distribuées est liée à celle des eaux brutes, et dépend donc des actions de protection et de préservation de la qualité de la ressource. L'hétérogénéité des systèmes de production d'eau potable, qui varient selon la nature de l'eau, le débit du captage ou le niveau de traitement, requière des politiques diversifiées et adaptées. Premier axe d'action, dans le prolongement du PNSE 2004-2008 qui fixait l'objectif d'instaurer les périmètres de protection de 80% des captages en 2008 et 100% des captages en 2010 et dans le respect des engagements du Grenelle de l'environnement consistant à **protéger de manière efficace la ressource (Action 29)** notamment par la poursuite de la mise en place des périmètres de protection, la coordination avec la procédure de délimitation des aires d'alimentation et la mutualisation des actions via la mise en place, au niveau local, de «communauté d'aires de protection».

Deuxième axe, des mesures visant à **réduire les apports de substances dangereuses dans l'eau (Action 30)**, et plus généralement de rejets de substances pouvant se retrouver dans l'eau avec en particulier les HAP, pour lesquels les rejets atmosphériques sont de gros contributeurs ; les nitrates ; les pesticides et certaines substances toxiques prioritaires. Un **plan de maîtrise des risques des résidus de médicaments et produits de santé** dans l'eau sera élaboré. Ce plan pourra être étendu dans un second temps aux produits cosmétiques.

Le **développement de technologies non supportées par le marché** sera soutenu. Concernant la mise aux normes de l'assainissement des eaux usées des agglomérations françaises, un **plan d'action** a été lancé le 14 septembre 2007 afin que 98 % des agglomérations françaises soient conformes à la directive « eaux résiduaires urbaines » d'ici la fin 2010.

Troisième axe, l'eau pouvant être un vecteur de contaminants microbiologiques et chimiques, une action forte consiste à **maîtriser la qualité de l'eau distribuée (Action 31)**, en particulier vis-à-vis des risques dus aux légionnelles, aux sous produits de désinfection, à la contamination microbiologique, ainsi qu'aux risques liés aux nouveaux usages de l'eau.

Dernier axe, il convient d'assurer une **gestion durable de la disponibilité en eau (Action 32)**. La mise en synergie des politiques de restauration du milieu, requises par la Directive cadre sur l'eau et celle des politiques portant directement sur l'eau potable, doit se traduire par une interopérabilité des données de surveillance et la mise en place d'un observatoire de la restauration de la ressource et de la qualité de l'eau, qui suivra également la réduction des inégalités d'accès.

- Action 29 Protéger de manière efficace la ressource aux échelles des périmètres de protection et des aires d'alimentation des captages
 - Assurer une protection efficace des captages en renforçant l'efficacité des outils de protection des captages (périmètres de protection), en protégeant les aires d'alimentation des 500 captages les plus menacés d'ici 2012 (captages « Grenelle »), en améliorant la gouvernance grâce à des structures locales adaptées (« communautés d'aires ») et en traitant les captages abandonnés ;
 - Croiser l'inventaire des sites qui, historiquement, sont potentiellement pollués avec celui des captages d'eau pour prioriser les actions pour 2010.
- Action 30 Réduire les apports de certaines substances dans le milieu aquatique
 - Réduire les apports des systèmes d'assainissement urbains en les mettant aux normes, conformément à l'engagement ministériel du 14 septembre 2007, ainsi que ceux liés à l'assainissement non collectif et au ruissellement ;
 - Réduire les apports des installations industrielles et agricoles en lien avec l'action 5 ;
 - Réduire les apports des particuliers et des collectivités en limitant les rejets de pesticides (cf. paragraphe 1.1-2) et en interdisant les phosphates dans tous les produits lessiviels ;
 - Connaître et réduire les résidus de médicaments humains et vétérinaires, puis les résidus de cosmétiques (action 43 bis) ;
 - Connaître et réduire les apports de substances par le ruissellement (notamment HAP) ;
 - Mettre en place un groupe de travail chargé d'identifier les polluants critiques d'un point de vue sanitaire et environnemental, en cherchant des synergies avec les autres politiques environnementales, et en soutenant le développement de technologies non supportées par le marché.
- Action 31 Maîtriser la qualité sanitaire de l'eau distribuée

➤ Améliorer l'investigation d'agrégats de cas de légionellose, prévenir la survenue de cas de légionellose liés aux réseaux d'eau chaude sanitaire et poursuivre les efforts de recherche ;

➤ Assurer, en tout point du territoire, une eau conforme au regard des critères microbiologiques, tout en limitant l'exposition de la population aux sous-produits de chloration ;

➤ Assurer l'absence de contamination du réseau public d'eau potable en contrôlant les installations privées de distribution d'eau à partir de prélèvements, puits ou forages privés et d'eau de pluie et **améliorer l'évaluation des risques sanitaires des pratiques de réutilisation des eaux grises et des eaux pluviales.**

- Action 32 Assurer une gestion durable de la disponibilité en eau

➤ Maîtriser la gestion quantitative de la ressource, en développant une culture d'économie d'eau, en réduisant les fuites dans les réseaux d'alimentation en eau potable et en mobilisant, dans les zones en pénurie avérée d'approvisionnement en eau potable, des ressources en eau alternatives (eaux de pluie et eaux usées traitées) tout en garantissant la sécurité sanitaire des usagers et de la population environnante ;

➤ Améliorer le rechargement des nappes en favorisant l'infiltration des eaux pluviales dans le sol, en mobilisant des ressources en eau non conventionnelles, en respectant les capacités de renouvellement ou de maintien des flux des masses d'eau et en construisant des stockages inter-saisonniers en vue de ce rechargement ;

➤ Mettre en place un observatoire de la restauration de la ressource et de la qualité de l'eau, copiloté par le ministère de la santé et l'ONEMA, en assurant la confrontation des données des réseaux de mesure pérennes et en déterminant un mode d'organisation avec les organismes en charge du rapportage auprès de la Commission européenne.

(...)

- Action 33 Identifier et gérer les zones dans lesquelles on observe une surexposition à des substances toxiques

➤ Identifier d'ici 2013 les principales zones susceptibles de présenter une surexposition de la population et maîtriser leur impact sanitaire sur les populations riveraines, assurer leur surveillance environnementale, développer des systèmes d'information géographiques afin de les identifier et développer l'interopérabilité et l'accès public des bases de données environnementales et sanitaires.

(...)

- Action 36 Réhabiliter ou gérer les zones contaminées, notamment outre-mer

➤ Construire une démarche de gestion pour la réhabilitation des cours d'eaux et zones littorales contenant des sédiments contaminés, notamment en assurant la mise en œuvre du plan PCB;

➤ Assurer la mise en œuvre du plan chlordécone aux Antilles sur la gestion de la contamination des sols et des végétaux (cf. annexe 2) ;

➤ Mettre en place un plan de prévention des risques liés au mercure en Guyane en mobilisant l'expertise des agences de sécurité sanitaire ;

➤ Améliorer la connaissance des flux et pratiques et définir des filières d'élimination et de valorisation *ad hoc* des boues de station d'épuration des eaux usées, de curage, de procédés et de sédiments de dragage ;

➤ ETABLIR les fondements d'une démarche d'analyse sanitaire et environnementale des risques associés aux boues et de sédiments marins, fluviaux, lacustres, en établissant une liste de substances prioritaires visées par la démarche, en mettant au point et en testant les protocoles nécessaires et en améliorant la gestion des sédiments à terre.

(...)

- Action 46 Renforcer la concertation sur les risques émergents

➤ Créer un espace de concertation dans le domaine de la précaution, de la prévention et de la lutte contre les risques émergents au sein du Groupe chargé du suivi de la mise en œuvre du PNSE2 ;

➤ **Développer le débat public**, organiser des débats sur les risques émergents avec la Commission nationale de débat public, élargir le champ de compétence de la Commission nationale du débat public ;

➤ Concevoir, en s'appuyant sur les initiatives et institutions existantes (projet européen CIPAST, etc.), des référentiels pour l'organisation de débats publics, en veillant à leur appropriation par les différents acteurs et à l'évaluation des expériences menées dans ce domaine.

(...)

- Action 49 Améliorer la connaissance et réduire les risques liés aux rejets de médicaments dans l'environnement

Sur ce point, le PNSE 2 se réfère à la recommandation du groupe 3 du grenelle de l'environnement, qui prévoit de :

➤ Synthétiser les connaissances disponibles et établir, à partir de cette synthèse et de travaux d'évaluation des risques (par substance), une liste de substances prioritaires à surveiller et sur lesquelles agir en matière de prévention ;

➤ Développer de nouvelles connaissances dans les milieux en utilisant si possible les espèces sentinelles et les bio marqueurs, en particulier pour les substances prioritaires ;

➤ Comme c'est le cas depuis 2001, continuer l'intégration dans les dossiers établis pour la demande d'autorisation nationale de mise sur le marché de médicaments humains, à l'instar de ce qui se fait déjà au niveau européen, de la prise en compte de l'impact sur l'environnement ;

➤ Mettre en place un dispositif performant de récupération des déchets par la filière (industriels, officinaux et grossistes) financée par une écocontribution incitative (via la franchise par exemple). Intégrer les parties prenantes dans le dispositif ;

➤ Analyser la faisabilité et mettre en place dans les services des établissements de soins les plus concernés, des mesures de réduction à la source des rejets médicamenteux et autres produits de santé, afin de limiter leur dispersion dans l'environnement, s'assurer de l'absence d'impact dangereux des installations de production ;

➤ Dans les zones à risques (par exemple estuaires ou affluent les pollutions et où la pêche et la conchyliculture sont pratiquées) renforcer la surveillance ;

➤ Aider au développement de recherches appliquées dans le domaine du traitement de l'eau pour sa potabilisation.

(...)

Prendre en compte l'impact sanitaire du changement climatique

Le changement climatique affecte la santé et le bien être des populations. Pour de nombreux spécialistes, les répercussions sur la santé (mortalité et perte de qualité de vie) pourraient surpasser tous les autres effets, et **les impacts sanitaires font aujourd'hui partie des impacts les plus redoutés**. Si certaines implications du changement climatique pourraient s'avérer bénéfiques, comme la mortalité due au froid qui pourrait baisser durant des hivers de plus en plus doux, la plupart du changement aurait des conséquences néfastes selon la majorité des experts.

La première des conséquences néfastes est celle liée à **l'augmentation du nombre ou de l'intensité des phénomènes extrêmes** (canicules, inondations, ouragans notamment), laquelle s'accompagne de nombreux décès prématurés.
(...)

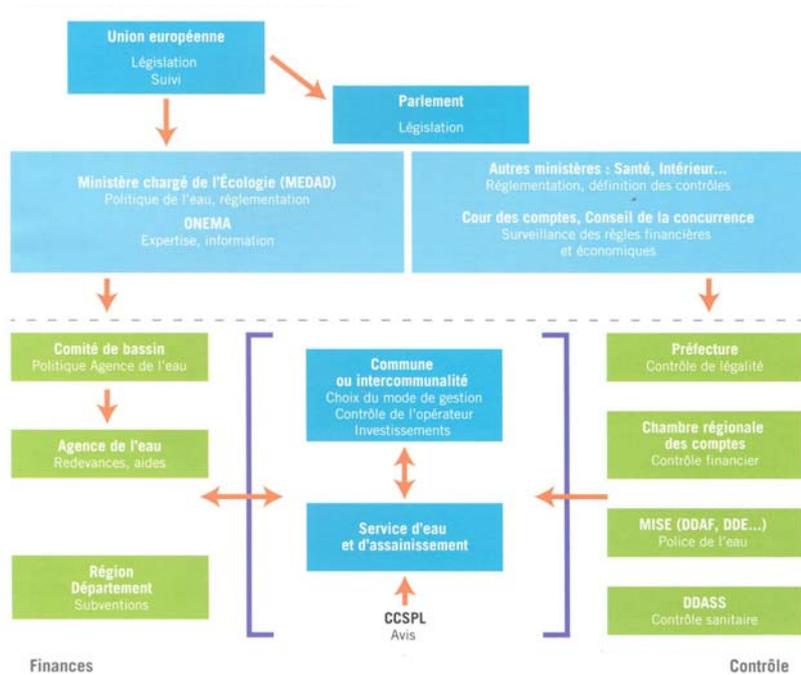
Par ailleurs, les effets sur la santé des **inondations en métropole** et ouragans outre-mer n'ont toujours pas fait l'objet de mesures équivalentes au niveau national. L'amélioration des connaissances sur ces événements sera donc nécessaire pour orienter les politiques de prévention et de gestion. Indépendamment des phénomènes extrêmes, la tendance générale sera aux hivers plus doux et humides, aux printemps plus précoces et aux étés plus longs, chauds et secs. Ces modifications climatiques bouleverseront très probablement le fonctionnement de nos écosystèmes, avec des impacts sanitaires probables

tout particulièrement dans les zones géographiques où l'on sera en présence ou à proximité de présence d'eau. La douceur du climat pourrait favoriser le développement de vecteur de maladies. Une variation des températures et des régimes de précipitations **modifiera les aires de répartition des maladies transmises par des insectes, des tiques, et des réservoirs, avec des effets plus marqués en bordure des zones endémiques, comme pour plusieurs COMTOM français**, et en particulier les Antilles et la Guyane, dont il faut aujourd'hui se préoccuper. (...)

Les régions touchées actuellement par la sécheresse le seront encore plus. Cela aura un **impact sur l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine** tant en terme quantitatif que qualitatif de l'eau distribuée, avec sans doute la nécessité de limiter les volumes d'eau consommés, renforcer la protection des captages, adapter les filières de traitement d'eau, utiliser d'autres ressources, développer les interconnexions de réseaux et probablement généraliser les plans de secours en eau potable.

(...)

Document 8 : Principaux acteurs financiers et de contrôle



Source : Rapport BIPE/FP2E.

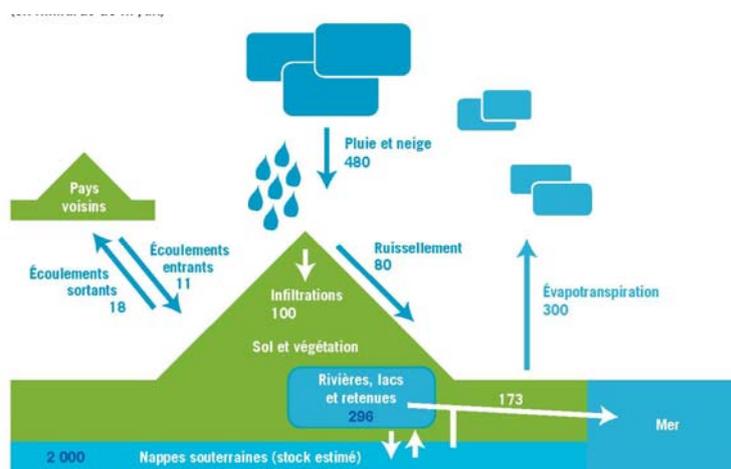
« Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France », janvier 2008, troisième édition.

Document 9 : Le certificat Quali'Eau

C'est une appellation CABEB reconnue par le ministère de la Santé et les DDASS, qui atteste de la compétence du professionnel en matière de sécurité sanitaire de l'eau (respect des règles techniques du plomb, légionellose, protection contre les retours d'eau, économies d'eau).

C'est un acte d'engagement du professionnel envers son client (actualisation régulière des compétences, conformité sanitaire des travaux effectués, utilisation des meilleures technologies).

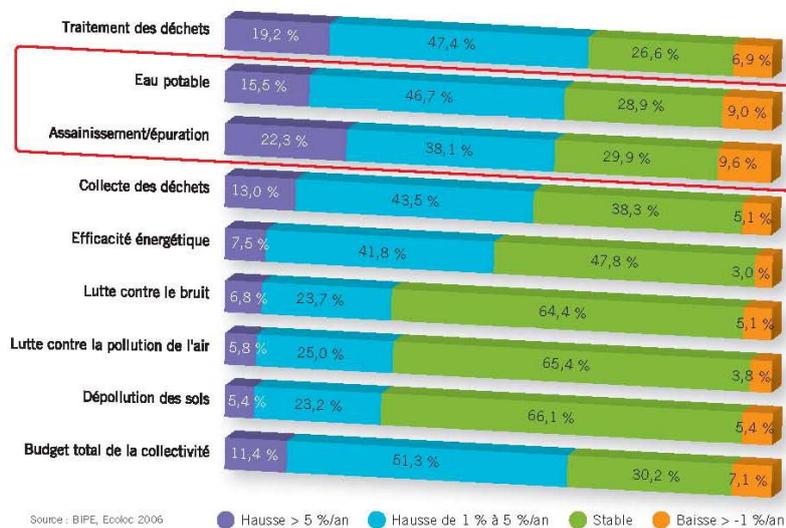
Le label Quali'Eau est délivré après une formation de dix jours et une validation des connaissances à l'issue de la formation.

Document 10 : Le cycle moyen de l'eau (en milliards de m³/an)

Sources : BIPE - données arrondies d'après données IFEN (2002), Météo France (2002) IFEN (2004, données 2001), données stocks en bleu foncé d'après BRGM.

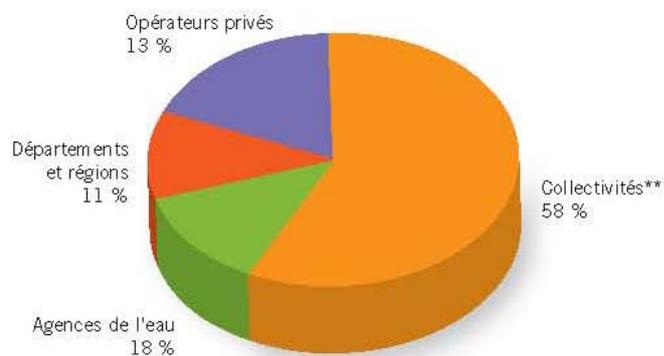
Document 11 : Évolution des investissements des collectivités locales dans le domaine de l'environnement et du développement durable à l'horizon 2011

en pourcentage du nombre de collectivités répondantes



Source : BIPE, Ecoloc 2006.

Document 12 : Les sources d'investissement pour les ouvrages d'eau potable et d'assainissement en 2006



**Montant des investissements
en 2006 : 5,6 milliards d'euros**

* France entière

** Collectivités locales hors départements et régions

Sources : Enquête opérateurs 2007, PLF Agences de l'eau 2007, Cercle français de l'eau, estimations BIPE.

Document 13 : Liste des références bibliographiques

PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL ET CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RÉGIONAL

René Boué

La réforme de la politique de l'eau
Journaux officiels, 15 novembre 2000

Claude Martinand

La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux
Journaux officiels, 24 avril 2001

Cécile Felzines

Le logement de demain pour une meilleure qualité de vie
Journaux officiels, 14 décembre 2005

Paul de Viguerie

Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques
Journaux officiels, 26 avril 2006

Bernard Quintreau

Contribution au débat national sur l'environnement et le développement Durable : synthèse des travaux du Conseil économique, social et environnemental
Journaux officiels, 9 octobre 2007

Bernard Reygrobellet

La nature dans la ville - Biodiversité et urbanisme
Journaux officiels, 23 octobre 2007

Michèle Attar

Les enjeux des déchets ménagers et assimilés en France en 2008
Journaux officiels, 22 avril 2008

Paul de Viguerie

Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
Saisine gouvernementale
Journaux officiels, 28 mai 2008

Marie-José Kotlicki
Les activités économiques dans le monde liées à l'eau
Journaux officiels, 17 décembre 2008

A. Baldassari-Bernard et P. Danloue
L'eau en Polynésie française : l'eau et la santé ; le cycle de l'eau, les ressources en eau
Avis n° 129, du 18 novembre 2003 du Conseil économique et social de Polynésie

Jean-Claude Brésil
L'eau en Nouvelle-Calédonie
Rapport du Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, 24 mars 2006

BROCHURES et ARTICLES

Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)
Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France : données économiques, sociales et environnementales
Janvier 2008

Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)
Intervention en Outre-mer et projet de programme
Conseil d'administration du 27 mars 2008

Union nationale des associations familiales (UNAF)
L'eau, c'est la vie 2008 : donnez votre avis !
La Vie Familiale Vosgienne, 17 septembre 2008

Association des maires de France, BIPE, Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FNSP2)
L'économie des services publics de l'eau et de l'assainissement
19 novembre 2008

Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement, ex-AGHTM (ASTEE)
La production d'eau par les particuliers ?
20 novembre 2008

Consommation logement et cadre de vie (CLCV)
L'assainissement individuel - des eaux usées domestiques

14 janvier 2009

RAPPORTS ET OUVRAGES DIVERS

Cour des comptes

*La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole :
le cas de la Bretagne*

Février 2002

Cour des comptes

La gestion des services publics d'eau et d'assainissement

Décembre 2003

Conseil supérieur d'hygiène publique en France

*Avis concernant la position relative aux enjeux sanitaires liés à l'utilisation
d'eau de pluie pour les usages domestiques*

5 septembre 2006

André Flajolet

Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)

Rapport d'évaluation

Assemblée nationale, janvier 2008

Antoine Frérot

L'eau, pour une culture de la responsabilité

Collection Autrement, février 2009

Marc Gentilini

Rapport Plan national santé-environnement (PNSE2) 2009-2013

16 avril 2009

INVENTAIRE DES PLANS EN INTERACTION AVEC LE PNSE

- 1.- Le plan national d'élimination et de décontamination des appareils contenant du PCB ; 2003-2010
- 2.- Le plan gouvernemental de prévention des légionelloses, 2004-2008 ;
- 3.- Le plan de gestion de rareté de l'eau, octobre 2005 ;
- 4.- Le plan « Ecophyto » 2018 ;
- 5.- Le plan d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe, 2008-2010.

Document 14 : Table des sigles

ADCF	: assemblée des Communautés de France
ADEME	: agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFSSA	: agence française de sécurité sanitaire des aliments
AMF	: association des maires de France
ASTEE	: association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement
CCAS	: centre communal d'action sociale
CCSPL	: commission consultative des services publics locaux
CLCV	: association de consommation logement et cadre de vie
DCE	: directive-cadre sur l'eau
DIREN	: direction régionale de l'environnement
DMA	: doses maximales admissibles
DRASS	: direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DSDS	: direction de la santé et du développement social de la Martinique
ERU	: eaux résiduaires urbaines
FEADER	: fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	: fonds européen de développement régional
FNE	: France nature environnement
FP2E	: fédération professionnelle des entreprises de l'eau
IS	: impôts sur les sociétés
LEMA	: loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MEEDDAT	: ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
ONEMA	: office national de l'eau et des milieux aquatiques
PNSE	: Plan national santé environnement
PRSE	: plan régional santé-environnement
SDAGE	: schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SMAP	: syndicat mixte de l'Arguenon-Penthièvre
SPANC	: service public d'assainissement non collectif
UNESCO	: <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
WISE	: <i>water information system in Europe</i>

Document 15 : Liste des illustrations

Tableau 1 : La répartition des usages de l'eau en France.....	7
Tableau 2 : les quatre objectifs principaux de la LEMA.....	9
Tableau 3 : Nombre de textes d'application de la LEMA (sans double compte)	10
Tableau 4 : Prix 2004 de l'eau par m ³ selon l'organisation et la gestion des services dans les communes avec assainissement collectif.....	20
Tableau 5 : Tableau récapitulatif des normes de qualité environnementale.....	33
Graphique 1 : Répartition de la consommation quotidienne d'eau selon ses différents usages domestiques.....	6
Graphique 2 : Répartition de la facturation TTC par type de service.....	14
Graphique 3 : Part de la facture revenant aux différents acteurs du service de l'eau.....	15
Graphique 4 : Prix moyen global (eau et assainissement).....	17
Carte 1 : Prix TTC départementaux de l'eau dans les communes avec assainissement collectif en 2004	18
Schéma 1 : Directive cadre sur l'eau.....	8