

La lettre eau

Juin 2005 - n°31

Sommaire

Actualité

Directive cadre sur l'eau (DCE)
et consultation du public : mode d'emploi
p.3

Consultation du public :
les associations rentrent dans la danse
p.5

Dossier

La petite loi sur l'eau adoptée par le Sénat
p.7

Point de vue

Environnement et emploi : que fait le gouvernement ?
p.12



Revue de France Nature Environnement

Fédération française des associations de
protection de la nature et de l'environnement

www.fne.asso.fr

"Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, **France Nature Environnement** rassemble plus de 3000 associations nationales, régionales et locales réparties sur l'ensemble du territoire. Présente dans de nombreuses institutions de concertation, la fédération nationale place la protection de la nature, de l'environnement et de notre santé au cœur des décisions publiques afin que les décideurs politiques n'ignorent plus les préoccupations des citoyens."

Agir c'est dans ma nature !
France Nature Environnement s'est rapprochée du Crédit Coopératif pour mettre en place deux produits bancaires en faveur de la préservation de l'environnement. Venez découvrir en détail la gamme de produits solidaires développée par le Crédit Coopératif sur <http://www.banque-solidarites.coop>

LA LETTRE EAU EST ÉDITÉE PAR
FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT

Fédération française des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement, fondée en 1968, reconnue d'utilité publique en 1976.

Pôle ressources en eau et milieux naturels aquatiques de France Nature Environnement
6 rue Dupanloup - 45000 Orléans
☎ 02 38 62 55 90 - ☎ 02 38 62 55 91
e.mail : eau@fne.asso.fr
site web : www.fne.asso.fr

Directeur de la publication : Sébastien Genest
Rédacteur en Chef : Bernard Rousseau, responsable des Politiques Eau de France Nature Environnement
Comité de rédaction : Fanny Pollet, Hassan El Machkouri et Romain Suaudeau
Conception & réalisation : Olivier Gaudissard
Impression : Imprimerie Nouvelle - Routage : Dautry
Crédit photo couverture : Fanny Pollet

La reproduction de textes tirés de la lettre eau est autorisée sous réserve d'en citer la source datée

TARIFS D'ABONNEMENT À LA LETTRE EAU
POUR 4 NUMÉROS ANNUELS

Abonnement simple	15 €
Abonnement de soutien	20 €

La gestion des abonnements est informatisée. Conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'information et aux libertés, vous disposez d'un droit d'accès et de rectification sur les données vous concernant. Ce droit peut s'exercer exclusivement sur demande écrite auprès du secrétariat de la revue.



édito



Pour une eau vivante : la charte de l'environnement à l'épreuve de la loi sur l'eau

Présenté par le gouvernement, le projet de loi sur l'eau a été adopté après une première lecture par le Sénat le 14 avril dernier. La réforme du système des redevances des agences de l'eau est un axe majeur du projet gouvernemental. Le **Principe Pollueur-Payeur (PPP)**, à la base du système des redevances, permet de financer la lutte contre les pollutions, il est donc **d'action curative**. Mais ce principe incite aussi à l'**action préventive** puisque le pollueur, en réduisant ses pollutions, pourra réduire ses redevances, donc ses contributions financières.

Le **Principe Pollueur-Payeur** apparaît bien comme un élément moteur de toute politique de l'eau, mais est-il correctement appliqué aux trois groupes de pollueurs partenaires habituels des agences de l'eau, à savoir : les particuliers consommateurs d'eau, les industriels et les agriculteurs ? Au niveau national, chacun de ces trois groupes paie une redevance, qui représente environ 86% pour les particuliers, 13% pour les industriels et 1% pour les agriculteurs⁽¹⁾. La nouvelle loi sur l'eau devrait faire changer ces chiffres pour les faire passer à 82%, 14% et 4% mais le **PPP** est-il équitablement et efficacement appliqué ?

L'équité ne peut s'apprécier qu'en mettant en relation les redevances que l'on paie avec les **pollutions résiduelles** rejetées dans le milieu aquatique après traitement, ou les pollutions qui y arrivent directement ou indirectement comme celles d'origine agricole. Si les flux financiers sont bien connus, l'estimation des flux de pollution non traités est moins évident, il existe toutefois des indicateurs. Par exemple chacun des trois groupes apporte environ 33% de la pollution organique au milieu, ou encore 92% des produits phytosanitaires sont utilisés par l'agriculture, mais la proportion qui contamine l'eau reste un mystère. Par contre, et ce n'est pas un mystère, sur la totalité des nitrates qui arrivent chaque année à la mer, 75% sont d'origine agricole, ce qui représente un gaspillage de matière fertilisante de 540 000 tonnes.

Au niveau de l'équité, la comparaison de ces chiffres parle d'elle-même, il y a une distorsion considérable du **PPP** ; en plus l'extrême faiblesse des redevances du monde agricole, voire leur absence, n'incite pas à l'action préventive : par exemple utiliser moins d'engrais.

Et ce n'est pas en supprimant la redevance sur les engrais nitrés (qui pourrait atteindre les 162 millions d'euros par an), comme le fait le gouvernement dans son projet de loi sur l'eau, que les pratiques agricoles vont évoluer. Cette décision est d'autant plus inique que les particuliers et les industriels, responsables de seulement 25% de ce type de pollution, vont eux continuer à payer une redevance qui pourrait atteindre les 54 millions d'euros par an : chiffre à comparer aux modestes six millions d'euros de redevances payées par une minorité d'éleveurs intensifs au titre du PMPOA⁽²⁾, la très grande majorité étant exonérée, tout comme les céréaliers, ceux qui pratiquent les grandes cultures, etc.

Devant les dérives de cette loi sur l'eau, il ne reste plus qu'à interroger les textes supérieurs et notamment la constitution française à laquelle est adossée la charte de l'environnement qui au travers de son article 4 stipule : **« Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. »**

La loi sur l'eau ne prévoit pas de redevance sur les nitrates, seuls six petits millions d'euros de redevances au titre de l'élevage intensif viennent **« contribuer »** de manière symbolique à la lutte contre les nitrates, et la charte de l'environnement n'y peut rien : bravo l'artiste !

Bernard Rousseau
Ancien Président de France Nature Environnement
Responsable des politiques eau

(1) MEDD janvier 2005 : étude d'impact sur les redevances du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques
(2) PMPOA : Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole. Seuls les gros éleveurs sont assujettis.

Directive cadre sur l'eau (DCE) et consultation du public mode d'emploi

La lutte contre la pollution de l'eau est la plus ancienne des politiques environnementales de l'Europe. Après avoir mis en place plus de 30 directives ou règlements successifs concernant l'eau douce ou l'eau de mer depuis 1975, l'Europe a décidé de réexaminer en profondeur la politique communautaire de l'eau pour atteindre un bon niveau de qualité pour les eaux européennes d'ici 2015.

Cadre réglementaire d'application de la DCE⁽¹⁾

La directive cadre sur l'eau est née d'un souci de simplification et de cohérence entre les Etats-membres. En France, elle confirme le système de gestion par grands bassins consacré par les lois sur l'eau de 1964 et de 1992 et le renforce dans ses principes de gestion hydrographique.

Depuis 1996, les grandes orientations de la gestion de l'eau sont formalisées dans chaque grand bassin hydrographique par un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, le SDAGE, élaboré par le comité de bassin. Les différents schémas d'aménagement, SDAU⁽²⁾, POS⁽³⁾, SCOT⁽⁴⁾,... et toutes les décisions prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SDAGE qui va être révisé pour intégrer les nouvelles obligations définies par la DCE.

La révision du SDAGE va s'inscrire dans le cadre de cette politique européenne qui introduit 4 innovations majeures :

► **une logique de résultats** : atteindre le bon état des eaux et des milieux aquatiques d'ici 2015 et stopper la dégradation de la ressource,

► **la qualité de l'écosystème** comme objectif de la bonne gestion de l'eau,

► **la participation de tous les acteurs** comme clé du succès, avec en parallèle l'information et la consultation des publics.

► **la transparence des coûts** liés à l'utilisation de l'eau et à la réparation des désordres occasionnés à l'environnement.

Le SDAGE s'impose à toutes les décisions publiques dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Il aura des conséquences sur les politiques menées localement, sur les stratégies, les objectifs et les choix d'investissement. Plus généralement, la réalisation d'une politique de l'eau suppose le concours de chacun, l'évolution des pratiques professionnelles et des comportements individuels.

Tout au long du processus d'élaboration du SDAGE, le comité de bassin va organiser des concertations régulières avec les acteurs de l'eau et notamment les Commissions Locales de l'Eau qui élaborent les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

Organisation de la consultation du public

Pour la première fois, en application de la DCE (article 14), le public est consulté sur les grands enjeux de la politique de l'eau dans chaque bassin hydrographique français. Cette consultation porte sur les questions importantes à examiner pour mieux gérer l'eau et les milieux aquatiques et le programme de travail pour la révision du SDAGE. Le public sera de nouveau consulté en 2007 sur les objectifs pour 2015 et les actions à engager. Tous les avis, idées, propositions et remarques seront recueillis pour construire la politique de l'eau du bassin.

Consultation : mode d'emploi

- Qui est consulté ?
 - Toutes les personnes habitant sur un bassin hydrographique : particuliers, professionnels, associations.
- Sur quoi ?
 - Les enjeux (questions importantes).
 - Le programme et le calendrier de la révision du SDAGE.
- Quand ?
 - Du 2 mai au 2 novembre 2005.
- Comment se fait l'information ?
 - Publication de l'arrêté préfectoral de lancement de la consultation au journal officiel et information des maires.
 - Information dans la presse, 15 jours avant le début de la consultation.
 - Information dans les publications de l'agence de l'eau et de la DIREN.
- Où peut-on lire les documents ?
 - En préfectures.
 - En sous-préfectures.
 - Au siège des agences de l'eau.
 - Sur Internet⁽⁵⁾.
 - Sur le site de France Nature Environnement, <http://www.fne.asso.fr>, en lien avec les sites des agences de l'eau.
- Comment se font les observations ?
 - Par écrit, courrier postal ou électronique adressé au président du comité de bassin ou dans les registres mis à disposition à cet effet.
- Comment sont-elles prises en compte ?
 - Le comité de bassin pourra modifier les documents en fonction des observations du public.
 - Le SDAGE rendra compte de la manière dont les observations du public auront été prises en compte.

(1) Directive 2000/60/CE du parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (loi de transposition n°2004-338 du 21 avril 2004).

(2) Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

(3) Plan d'Occupation des Sols.

(4) Schéma de COhérence Territoriale.

(5) www.eau-loire-bretagne.fr/dce-consultation/ - www.eau-seine-normandie.fr - www.eau-rhone-mediterranee-corse.environnement.gouv.fr - www.eau-adour-garonne.fr - www.artois-picardie.fr - www.eau-rhin-meuse.fr

Directive cadre sur l'eau (DCE) et consultation du public mode d'emploi

Une opinion publique sensible à la ressource en eau

L'eau est actuellement une préoccupation majeure du public mais celui-ci connaît peu ou très mal les milieux aquatiques (incompréhension de la notion de bassin versant et méconnaissance des instances et acteurs de l'eau).

Permettre au public de s'impliquer dans la gestion de l'eau et la révision du SDAGE nécessite un important travail de pédagogie sur les notions fondamentales de l'eau (bassin versant, cycle naturel technique et financier de l'eau...) et le rôle des acteurs.

Un sondage⁽⁶⁾ Eurobaromètre indique que la pollution de l'eau est devenue la principale préoccupation des européens (47% contre 45% pour la pollution de l'air). Mais les résultats d'une enquête menée par le Credoc⁽⁷⁾ et l'Ifen⁽⁸⁾, montrent que les français, et ce ne sont certainement pas les seuls européens, n'identifient malheureusement pas leur contribution personnelle à la dégradation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

Pour protéger l'environnement, à laquelle de ces actions croyez-vous pouvoir, individuellement, contribuer le plus ? (En %)

L'élimination et le tri des déchets	50
La protection des paysages	12
La sauvegarde des plantes et des animaux	10
La réduction de la pollution de l'air et de l'atmosphère	8
La lutte contre la pollution de l'eau, des rivières et des lacs	8
La lutte contre le bruit	7
Autres et « ne sait pas »	6

Source : Credoc-Ifen, enquête «conditions de vie et aspirations des Français», 2002

Informez et mobilisez autour des enjeux de l'eau

L'enjeu principal est de donner les clés de compréhension de la politique de l'eau à tous, acteurs et utilisateurs de l'eau, de favoriser les échanges et les rencontres pour permettre une concertation efficace sur les orientations de la politique de l'eau dans le bassin ainsi que sur les moyens et actions à mettre en œuvre pour y parvenir. Le public, les acteurs de l'eau doivent se prononcer en toute connaissance de cause lors des consultations et concertations prévues tout au long de la révision du SDAGE.



Donnez votre avis sur les enjeux de l'eau
Crédit photo : Nature Centre

Cela implique :

- ▶ d'améliorer l'information de tous les publics sur la gestion durable de l'eau et les résultats acquis, et de faciliter la mise à disposition des données sur l'eau,
- ▶ de mobiliser les acteurs de l'eau autour d'actions visant la sensibilisation et l'éducation de tous les publics et des jeunes,
- ▶ de faciliter les échanges d'expériences et de savoir-faire entre les acteurs, et de favoriser la confrontation des points de vue pour faire émerger des solutions communes.

Ce même sondage Eurobaromètre indique en outre que les citoyens font davantage confiance aux associations environnementales comme sources d'information relatives à l'environnement (42% contre 32% pour les scientifiques et 27% pour la télévision). C'est pourquoi, les associations apparaissent aujourd'hui les mieux placées pour animer le débat pendant cette phase de consultation du public.

Fanny Pollet
Chargée de mission à Nature Centre
Source : Agence de l'Eau Loire-Bretagne



La pollution des rivières au cœur des préoccupations du public
Crédit photo : Agence de l'eau Loire-Bretagne

(6) Réalisé entre le 27 octobre et le 29 novembre 2004 sur un échantillon d'environ 1000 personnes dans chaque Etat membre.

(7) Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie.

(8) Institut Français de l'ENVironnement.

Consultation du public

les associations rentrent dans la danse

La consultation du public sur le programme de travail et les principaux enjeux des six bassins hydrographiques a officiellement débuté le 2 mai 2005. C'est un premier pas important qu'il convient d'accompagner au mieux pour les raisons suivantes. Tout d'abord, il s'agit de la première consultation officielle programmée par la directive cadre sur l'eau. Cette étape est le point de départ d'une réelle «démocratie participative» qui rejoint l'esprit de la Convention d'Aarhus⁽¹⁾. De plus, cette consultation oriente d'ores et déjà, les futures réflexions relatives à la révision des SDAGE. Les associations environnementales ont saisi toute l'importance de cette période et se mobilisent sur tout le territoire pour créer une véritable dynamique autour de cette consultation.

Des financements pour l'action

La bataille fût rude mais l'essentiel est acquis, les opérations d'accompagnement de la consultation du public font l'objet d'une aide de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne à hauteur de 80% (plafond de 30 000 euros). Cette disposition, malheureusement limitée à la période de consultation, va permettre aux associations de travailler sereinement en consacrant plus de temps à la construction de leurs projets DCE qu'à la chasse aux financements.

Il serait bienvenu que la règle du financement à 80% des actions communication de la DCE soit appliquée sur tous les bassins, favorisant ainsi la multiplication des actions de sensibilisation, facilitant l'appropriation du débat sur l'eau par le public.

L'action associative

Nature Centre, fédération régionale des associations de protection de l'environnement du Centre, s'est lancée très tôt dans le bain et a obtenu des résultats encourageants avant même le début officiel de la consultation. Le retour d'expérience sur une opération telle que «Autour de ma rivière» bénéficie aujourd'hui aux associations de la région Centre, qui développent à leur tour des projets d'accompagnement de la consultation.

L'idée de départ d'une opération telle que «Autour de ma rivière» est qu'il est difficile, voire quasiment impossible, de susciter l'intérêt du public sur une thématique aussi vaste que l'eau et également très éloignée de leurs préoccupations locales. Le but est de montrer au public que ce qu'il connaît localement (assèchement de la rivière, problème d'eau potable, inondations...) se gère dans un espace plus vaste et intégrer ici la notion de bassin versant. Le public devait aussi être informé sur les notions de base de politique de gestion de l'eau au niveau d'un bassin afin de lui expliquer que c'est le comité de bassin, abusivement appelé «parlement de l'eau», qui prenait jusqu'ici les décisions sans consultation préalable.

Une exposition itinérante, des débats publics avec quelques élus locaux, des animations de terrain, voici la trame de fond de l'opération «Autour de ma rivière». Réalisée sur des communes en milieu rural ou au sein d'agglomérations, et en partenariat avec des associations locales, l'opération a permis d'établir une méthodologie pour aller à la rencontre du public et l'intéresser à la gestion de la ressource en eau. Les principaux objectifs étant d'expliquer les enjeux de la consultation, de combattre l'indifférence et de lutter contre le sentiment que les particuliers ne peuvent rien faire en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques.



Exposition «Autour de ma rivière : un bassin versant» à St-Pryvé-St-Mesmin (45), octobre 2004
Crédit photo : Nature Centre

Plusieurs projets associatifs de même nature sont en cours de mise en œuvre sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, on peut citer l'exemple d'Eure-et-Loir Nature en Seine-Normandie, de Charente Nature en Adour-Garonne ou de la FRAPNA sur le bassin Rhône-Méditerranée-Corse.

(1) Parue au JO du 21 septembre 2002. Signée en juin 1998 au Danemark par trente-cinq pays européens dont la France, cette convention a pour objet principal de renforcer la démocratie dans le domaine de l'environnement.

La consultation du public

les associations rentrent dans la danse



Visite de la station d'épuration de Sandillon (45), avril 2005
Crédit photo : Nature Centre

Le débat public, véritable exercice de démocratie participative

L'amélioration des chances de succès de la consultation doit passer par une phase de débat public où chacun va pouvoir contribuer à la circulation des connaissances et poser des questions.

Tels des débats politiques, à la différence près que le public fait plus confiance aux informations diffusées par les associations qu'à celles diffusées par l'Etat, les débats publics permettent de répondre aux diverses interrogations et de convaincre. L'exercice est difficile et la parole est quelquefois monopolisée par des représentants de divers intérêts venus jouer les «cosettes» et expliquer, une auréole au-dessus de la tête, qu'ils ne sont pour rien dans la dégradation de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques ou qu'ils agissent contraints et forcés. Mais c'est aussi cela la démocratie participative.

Malgré tout, l'exercice reste largement positif, les débats sont vivants et les résultats très encourageants. Les participants témoignent d'une réelle prise de conscience des problèmes liés à l'eau et expriment leurs inquiétudes, leurs interrogations face à des situations qui leur paraissent injustes. Certains formulent même des propositions en vue d'améliorer la situation.

Pourquoi consulter ?

Certains diront que la consultation est bidon, que leur avis ne sera de toute manière pas pris en compte, oubliant un peu vite que la décision politique ne fera que refléter le rapport des forces en présence.

Précisément le débat et les échanges d'arguments à grande échelle sont des moyens pour faire évoluer les rapports de forces, mais encore faut-il que le débat soit nourri, donc que des citoyens d'esprit indépendant s'y engagent en grand nombre pour contrebalancer les pesanteurs du passé et le poids des lobbies.

Ces derniers, qui ont rapidement compris que leurs intérêts pouvaient être menacés si la consultation du public recevait une forte adhésion de la population, ont multiplié les barrages à la libre expression.

Ainsi, ces puissants lobbies manient la désinformation avec professionnalisme et sans scrupules, pour tenter d'influencer les médias, l'opinion publique, et en définitive la décision des pouvoirs politiques dans le but de défendre leurs intérêts particuliers. Preuve en est, la dernière campagne publicitaire de l'UIPP(2) faisant l'apologie des produits phytosanitaires en occultant totalement leurs impacts sur la santé humaine et l'environnement.

De plus, ils ont combattu avec un argumentaire sans fondement, mais aussi sans succès, les actions destinées à favoriser cette consultation, et notamment l'aide financière aux relais locaux (associations, collectivités locales...).

On nous sensibilise, on sollicite notre participation, on nous consulte aujourd'hui sur les programmes de travail et les principaux enjeux en France, demain sur les SDAGE. Que demander de mieux ? La réussite dépendra de notre engagement collectif et de notre capacité d'animation du débat.

*Hassan El Machkouri
Chargé de mission à Nature Centre*



Conférence-débat au Muséum d'Histoire Naturelle de Bourges (18), novembre 2004
Crédit photo : Nature Centre

(2) Union des Industries de la Protection des Plantes.

La petite loi sur l'eau adoptée par le Sénat

Les sénateurs ont adopté le 14 avril 2005 la loi sur l'eau et les milieux aquatiques présentée par le Ministre de l'écologie Serge Lepeltier, dont l'objectif est d'atteindre un «bon état écologique des eaux» en 2015. La réalisation de cet objectif tiendrait du miracle, tant il apparaît largement irréaliste au regard du texte proposé. Après le dépôt de 693 amendements dont 231 ont été adoptés, le projet de loi gouvernemental a été validé pour l'essentiel. Il conduit à un renforcement des pouvoirs des élus locaux, une dilution de nombres d'aspérités écologiques, et quelques rares améliorations environnementales. La petite loi sénatoriale devrait être examinée à son tour par l'Assemblée Nationale à l'automne, rendant difficile une adoption finale avant le début de l'année 2006 dans le meilleur des cas.

Après un débat parlementaire intense de plusieurs jours, les sénateurs ont donc largement validé en première lecture, un projet de loi qui se voulait consensuel et élaboré dans une large concertation avec les acteurs de l'eau. Compte-tenu des volontés et des forces en présence, ce projet représente un compromis à minima, largement dépourvu d'ambition et marqué par une tare indélébile : la suppression de la taxation des nitrates d'origine agricole.

D'ailleurs la FNSEA ne s'y était pas trompée, elle avait fait paraître un communiqué de presse louangeur pour le ministre de l'Ecologie à la veille des débats parlementaires, débats d'autant plus encadrés que le Sénat n'avait pas pris de risques en confiant la fonction de rapporteur principal à Monsieur Bruno SIDOT, sénateur de la Haute-Marne et agriculteur de son état⁽¹⁾. Ainsi, toutes mauvaises surprises ne pouvaient être qu'écartées. Et ce ne sont pas les quelques amendements à caractère protecteur votés en première lecture qui permettent de combler les carences du projet de loi gouvernemental.

Si tous les groupes politiques ont affiché leur sensibilité pour l'environnement et les milieux aquatiques lors de la discussion générale, ils se sont abstenus pour la plupart de la concrétiser autrement que par des cadeaux aux lobbies les plus influents, qu'ils émanent des collectivités territoriales (départements, EPTB⁽²⁾ notamment) ou des acteurs économiques.

Une petite loi sans grandes ambitions

Une nouvelle fois, la chambre basse du Parlement aura démontré une absence préoccupante de compréhension des problématiques environnementales, et de courage politique pour affronter les défis de la directive cadre sur l'eau. Le Sénat n'a guère tenu compte des conclusions du grand débat public organisé par Madame Bachelot, Ministre de l'Ecologie en décembre 2003.

Il a adopté un projet de loi qui ne comporte pas de dispositions marquantes permettant de faire reculer d'une manière significative les pollutions diffuses majeures.

C'est pourtant le premier défi que doit relever toute politique de l'eau pour être en phase avec les efforts financiers que fournissent les contribuables et les particuliers consommateurs d'eau : lutter contre les pollutions ponctuelles ne suffit pas !

Le Sénat a accru le grand écart entre les contraintes des obligations communautaires, à finalités écologiques (directive cadre sur l'eau) et la protection des avantages acquis par les pollueurs les plus influents, au premier rang desquels l'agriculture productiviste qui demeurera exonérée de l'application du principe pollueur-payeur.



Exploitation agricole, élevage intensif
Crédit photo : Eaux et Rivières de Bretagne

(1) L'intéressé est également président du groupe sénatorial d'études sur l'eau.

(2) Etablissements Publics Territoriaux de Bassin, regroupement de collectivités territoriales à l'échelle d'un bassin hydrographique ou hydrogéologique.

La petite loi sur l'eau adoptée par le Sénat

Il a méconnu les critiques formulées par la Cour des comptes dès 1997, et les propositions du rapport FLORY, député UMP de l'Ardèche qui avait été saisi en octobre 2003 de ce dossier par le Premier Ministre. Le principe pollueur-payeur restera donc très largement inappliqué et les consommateurs continueront d'être taxés pour assurer 82 % du budget des agences de l'eau, l'agriculture, celle qui consomme les engrais chimiques et qui produit les lisiers, n'en supportant que 4 % ...



Ammonitrates

Crédit photo : Eaux et Rivières de Bretagne

L'encadrement de l'hydroélectricité révisé, et quasiment vidé de tout contenu opérationnel

EDF, l'Industrie, les syndicats de petits producteurs d'électricité, ont fait le forcing en revendiquant la suppression des rivières réservées (là où l'on ne peut construire de nouveaux barrages), et aussi la suppression des débits réservés (qu'il faut laisser dans les rivières à l'aval des ouvrages pour y maintenir la vie).

Il aura fallu toute la détermination du Ministre de l'Ecologie pour que le texte présenté par le gouvernement ne conduise pas à l'élimination des dernières rivières vivantes de France : EDF, un état dans l'Etat, et bientôt une entreprise privée dans l'Etat !

Pour leur part, les sénateurs ont réécrit, avec un certain laxisme, les articles du projet de loi notamment sur les critères de classement des rivières et de leurs régimes. Pour les rivières réservées, ils introduisent une notion dangereuse «d'obstacle avéré à la continuité écologique», ce qui revient à dire que si un barrage est équipé d'une passe à poissons, il n'est plus un obstacle avéré ; cet amendement revient donc à supprimer le statut des rivières réservées : c'est un recul considérable et inacceptable !

La réécriture du code de l'environnement relatif aux nouvelles conditions d'entretien de cours d'eau, garantissant le maintien et la conservation d'un bon état écologique des eaux, a été partiellement modifiée dans un sens par trop laxiste. Le curage des cours d'eau, écarté par le gouvernement, est ainsi réintroduit.

La répression des destructions de frayères et zones de biotope aquatique a également été réduite (peine d'amende portée de 50000 à 20000 euros), le Sénat renvoyant à un décret le soin de préciser les critères écologiques des biotopes concernés, et donc les cours d'eau concernés. A l'heure de la simplification du droit en vigueur, il y aurait lieu de rendre ce dispositif applicable à l'ensemble des biotopes abritant potentiellement des biocénoses aquatiques, c'est-à-dire à l'ensemble des lits majeurs de cours d'eau (dont on oublie souvent qu'il s'agit de milieux vivants).

Le principe de gestion équilibrée défiguré

Le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau(3), déterminé dans le cadre de la loi sur l'eau de 1992, est retouché à la marge, dans un esprit strictement contraire à la directive cadre sur l'eau. Ainsi, la création de nouvelles ressources (les barragistes du sud-ouest, notamment les supporters zélés de Charlas, veillent au grain) est assimilée à une nouvelle forme de gestion équilibrée de la ressource, tout comme l'intérêt d'une sécurité de la production électrique(4).



Barrage de Villerest (42)

Crédit photo : France Nature Environnement

(3) Article L. 211-1 du Code de l'environnement.

(4) Il est vrai que le lobby de l'hydroélectricité a réussi à faire adopter dans le projet de loi d'orientation de l'énergie actuellement en débat au parlement une refonte encore bien plus préjudiciable : la gestion équilibrée de l'eau comprendrait «La valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, comme source d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource» de manière à assurer «la réduction des émissions de gaz contribuant au renforcement de l'effet de serre et le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable.»

La petite loi sur l'eau adoptée par le Sénat

Ces rajouts sont totalement contraires à la directive cadre... le principe français de gestion équilibrée étant en l'état actuel d'ores et déjà non-conforme aux obligations communautaires. Manifestement, le contentieux européen guette la France sur ce sujet.

Le prix de l'eau amélioré : une avancée sur la «part fixe»

Le projet de loi réécrit largement le code général des collectivités territoriales en matière de distribution d'eau et d'assainissement, pour le moderniser. Un des amendements de France Nature Environnement a été retenu, permettant de compléter le dispositif légal, et de plafonner la part fixe du prix de l'eau(5) en vue de limiter les excès qui peuvent parfois être constatés. Cela devrait permettre de régler un litige chronique soulevé à juste titre par les associations de protection des consommateurs, de garantir socialement l'accès du service public à tous, et d'élargir le champ d'application de la tarification au volume, base de toute politique active d'économie d'eau. En outre, le remboursement des dépôts de garantie(6) se fera dans un délai de deux, et non de cinq ans. Par contre, le Sénat n'a pas cru devoir encadrer la liberté de tarification dégressive des collectivités locales. France Nature Environnement saisira les députés du sujet, en proposant un encadrement large de la dégressivité tous usages confondus, dans une démarche pragmatique acceptable politiquement.

Emergence d'une taxe départementale sur l'eau

Le gouvernement, après l'avoir envisagé, s'était abstenu d'introduire dans son projet de loi une nouvelle taxe sur l'eau, au profit des départements.

Les sénateurs de l'UMP(7), pourtant hostiles à tout développement de la fiscalité en règle générale, semblent avoir trouvé là matière à exception. Les départements pourront donc instaurer une taxe sur le prix de l'eau, plafonnée à cinq centimes d'euros par m³, afin de financer la politique de l'eau des départements. L'étude d'impact de ce projet complexe laisse à désirer. Si la hausse du prix de l'eau du robinet peut présenter un intérêt environnemental, encore conviendrait-il de bien réfléchir à son utilité et à son organisation. La solidarité est-elle nécessaire(8) ? Doit-elle être organisée au niveau départemental, et de manière optionnelle(9) ? Doit-elle être fondue dans le budget général du département ou dans un budget annexe (principe «l'eau paie l'eau»), et éventuellement affectée à la gestion du SATESE ? Est-il légitime que ces fonds départementaux soient gérés hors instance participative ouverte aux usagers, du type «Commission consultative des usagers des services publics» ? Un sujet à revoir à l'Assemblée Nationale.



Crédit photo : France Nature Environnement

La solidarité avec les communes rurales

La disparition du FNDAE(10) laisse manifestement des souvenirs douloureux dans les esprits des parlementaires. Les sénateurs, soucieux des intérêts ruraux, ont inséré un budget annuel minimal de 150 millions d'euros devant être affecté à la solidarité vis-à-vis des communes rurales dans le programme d'intervention des agences de l'eau. Ils ont voté aussi que la contribution des agences de l'eau à l'ONEMA(11) soit fonction non seulement du niveau économique du bassin, mais aussi de «l'importance relative de sa population rurale».

A travers ces amendements, les sénateurs démontrent leur appréhension corporatiste de l'intérêt général, car les bassins urbains justifient aussi des investissements majeurs de dépollution. Il eût été plus logique de compléter le critère économique du projet de loi gouvernemental (potentiel économique du bassin hydrographique) par un indicateur de performances environnementales du bassin permettant d'inciter nationalement à l'émergence de politique environnementale de haute qualité dans les bassins : comment justifier l'absence de prime à la performance environnementale des comités de bassin, qui détermineront librement l'impôt sur l'eau (les redevances des agences) et en détermineront largement l'emploi (les programmes pluriannuels d'intervention des agences) ?

Les agences de l'eau, la réforme impossible ?

Les sénateurs ont réformé la composition des comités de bassin : 50 % d'élus, 30% d'usagers et 20% pour l'Etat, alors que le projet du gouvernement prévoyait un tiers pour chacun. C'est un recul regrettable, comme l'absence de limitation dans le temps de la fonction présidentielle et l'absence de parité au sein de cette assemblée !

(5) Dans le cadre d'un arrêté interministériel Environnement/Intérieur/Consommation à intervenir. (6) Qui représentent parfois jusqu'à 6 mois de consommation d'eau. (7) Combien de sénateurs sont conseillers généraux ? (8) Aider les collectivités de base, est-ce améliorer la gestion de l'eau, ou prolonger les erreurs de gestion, et différer l'application du principe pollueur-payeur au plan local, moyennant le développement des interconnexions, des stations de traitement de l'eau potable de plus en plus complexe, et de pseudo-programmes publics de prévention des pollutions aussi inefficaces que dispendieux ? (9) Garantissant une iniquité entre départements, donc une rupture du principe d'égalité des usagers devant le service public. (10) Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau. des Pollutions d'Origine Agricole. (11) Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques.

La petite loi sur l'eau adoptée par le Sénat



Eutrophisation d'un cours d'eau
Crédit photo : Eaux et Rivières de Bretagne

Il y aura matière à de notables améliorations, d'une part, par un nouvel équilibre dans la composition du collège des usagers, et d'autre part dans le statut de membre du comité de bassin, si l'on veut que demain cette instance appréhende mieux qu'aujourd'hui les évolutions nécessaires des politiques de l'eau.

Le rôle du comité de bassin est primordial. C'est lui qui élabore et met à jour le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, c'est lui qui fixe les orientations des programmes d'action, c'est encore lui qui vote les redevances, et donc choisit de taxer plus ou moins durement certaines catégories d'usagers. C'est dire à quel point la composition du comité de bassin à partir duquel est formé le Conseil d'Administration de l'Agence, est de la plus haute importance : un enjeu majeur pour l'avenir de la politique de l'eau !

Dans sa grande largesse avec les intérêts des élus locaux, le Sénat a même voté un amendement introduisant une commission géographique au sein du Conseil d'Administration des agences, qui paraît largement inapplicable et inutilement complexe.

De la même manière, les sénateurs ont souhaité garantir le maintien intégral des larges prébendes économiques que permet d'octroyer le budget confortable des agences de l'eau. Ils ont donc indirectement augmenté la pression fiscale sur l'eau de 108 millions d'euros (correspondant aux prélèvements de l'ONEMA), comme s'il était impossible de bâtir une politique publique efficace de gestion de l'eau avec les deux milliards d'euros initialement prévus sur chacune des six prochaines années.



Champs irrigués
Crédit photo : Agence de l'eau Loire-Bretagne

Les redevances des agences

Le Sénat n'a pas modifié l'équilibre général de l'article 37 du projet de loi, qui réforme le système des redevances perçues par les agences de l'eau, mais se refuse à augmenter la contribution du monde agricole, pourtant largement responsable de la pollution par les nitrates et les pesticides⁽¹²⁾.

La redevance inique pour modernisation des réseaux de collecte d'effluents domestiques et non domestiques⁽¹³⁾ est adoptée en l'état, ce qui constitue un véritable camouflet pour les usagers domestiques, condamnés à payer en silence le double de la contribution des acteurs économiques. Sans compter que cette redevance, la plus fortement contributrice aux budgets des agences de l'eau aujourd'hui⁽¹⁴⁾, ne constitue aucunement une application du principe pollueur-payeur, puisqu'elle ne dissuade aucun comportement générateur de pollutions.

Une redevance pour «pollutions diffuses» a été créée ; elle ne concerne que les produits anti-parasitaires, les pesticides.

(12) Nombre de sénateurs, notamment au sein de la commission des finances, ont cependant reconnu dans les couloirs que l'absence de taxation des pollutions diffuses azotées était regrettable au plan environnemental, et caractérisait l'échec prévisible des politiques publiques en la matière.

(13) A l'heure de la simplification du droit et de la gestion administrative, il est difficile de justifier la légitimité de cette complexification qui ne constitue, ni plus ni moins, qu'un subventionnement fiscal des activités économiques.

(14) Près de 40% des ressources de leur budget annuel.

La petite loi sur l'eau adoptée par le Sénat



Pêcheurs en Corrèze
Crédit photo : Nature Centre

Par contre les biocides n'en font toujours pas partie, de même que les nitrates d'origine agricole comme déjà signalé ! Et il est peu probable que, malgré le doublement du taux plafond des redevances, celles-ci puissent avoir une influence sur le prix de vente du produit, et donc sur les comportements des consommateurs.

De manière encore plus contestable, et ne tenant aucun compte des enseignements de la Cour des Comptes qui critique l'inefficacité relative des actions des agences de l'eau du fait du caractère très mutualiste du système mis en œuvre, les sénateurs, soucieux de cadeaux aux lobbies économiques les plus influents, ont réintroduit les dispositifs de prime (redevances pollution, pesticides), renforçant ainsi le caractère de pollueur sociétaire, d'une inefficacité environnementale avérée et d'une gestion administrative complexe !

En sens inverse, la redevance sur les pesticides a été relevée et précisée : deux classes de produits sont identifiées avec des taux différenciés selon leur niveau de toxicité (1,2 et 3 euros). Cette mesure va dans le sens d'un renforcement du caractère incitatif de la redevance.

L'heure de l'application du principe pollueur-payeur n'a pas encore sonné ! L'esprit des agences financières de bassin persiste... Difficile dans ce contexte d'envisager une amélioration notable des comportements que nécessiterait l'atteinte d'un bon état des eaux en 2015. Toutefois, cette taxation des pollutions diffuses pourrait n'être qu'une première étape avant la conquête de la sagesse.

De même, il faut saluer la réduction de 25% du taux plafond de la redevance sur les prélèvements domestiques destinés à assurer l'alimentation en eau des populations, alors que cet usage est bien moins consommateur net d'eau que les usages agricoles. Les taux des redevances domestiques de prélèvement sont ainsi rapprochés du niveau des taux plafonds des redevances agricoles et industrielles, même s'il eût été préférable de relever en priorité le taux plafond des redevances agricoles, notamment d'irrigation, car très fortement consommateurs nets d'eau ! Fabienne Keller (UMP, Bas-Rhin)⁽¹⁵⁾ a également fait adopter un amendement qui prévoit que les forages d'eau privés, en développement constant, devront être équipés d'un compteur, afin que l'eau prélevée fasse l'objet d'une redevance⁽¹⁶⁾.

Enfin, les sénateurs n'ont pas élargi la gamme des redevances nouvelles sur les usages de l'eau. Seuls les pêcheurs seront donc condamnés demain à contribuer financièrement à la politique de l'eau, dans le cadre d'une redevance sur la pêche de loisir qui remplace la taxe piscicole. Seule modification sénatoriale, les mineurs ne paieront plus de redevance pour protection du milieu aquatique⁽¹⁷⁾ en vue de favoriser le développement de la pêche, sauf s'ils pêchent à la journée ou à la quinzaine⁽¹⁸⁾ ! Mais le Sénat n'a pas jugé utile de rendre cette redevance applicable aux pêcheurs en eau close, ni d'instituer une redevance d'usage applicable aux piscicultures, aux usages de baignades ou de loisirs nautiques. Là encore, France Nature Environnement souhaite faire des propositions constructives aux députés, car il est tout de même piquant de considérer que seuls les pêcheurs devraient être les usagers contributeurs des agences de l'eau.

A de rares exceptions près, la petite loi adoptée par le Sénat est en retrait du projet de loi gouvernemental, tant sur la forme que sur le fond. Mais pouvait-on attendre du Sénat une ambition réformatrice et une volonté politique ? En tout état de cause, ces lacunes augurent mal de la capacité de la France à respecter l'objectif de bon état écologique des eaux fixé par la directive cadre sur l'eau. Plus que jamais, France Nature Environnement sera attentive à la conformité de la loi finalement adoptée avec la DCE, et en tirera toutes les conclusions auprès des instances communautaires.

*Pour le réseau Eau
de France Nature Environnement
... B.R.*

(15) Rapporteur pour avis de la commission des finances sur ce projet de loi.

(16) La mesure, louable, mériterait d'être élargie au domaine réglementaire, et non cantonnée aux règles d'assiette fiscale des redevances des agences de l'eau.

(17) Il s'agit en fait d'une redevance pour usage piscicole.

(18) Cherchez la cohérence !

Environnement et emploi : que fait le gouvernement ?

Alors que le taux de chômage vient de passer allègrement la barre des 10% en France, dont 23% chez les jeunes de 16-25 ans, il est bien évident que le secteur de l'environnement, cinquième roue de la charrette, se porte assez mal. Pourtant, aux yeux des citoyens, il semble être en pleine croissance. L'explication ? Un réel décalage entre ce qui est annoncé et les moyens réellement mis en œuvre.

Des métiers pas si verts que ça !

Parmi les 365 700 emplois relatifs à l'environnement qui existaient en 2003 (source Ifen(1)), la diversité est grande aussi bien au niveau des domaines concernés que des profils et statuts des salariés. En fait, travailler dans l'environnement ne correspond pas à l'image que l'on s'en fait souvent, c'est-à-dire seulement protéger la nature au grand air. La plupart des métiers sont exercés dans des bureaux, sur le site des stations d'épuration, ou encore dans des déchetteries.

Au niveau des entreprises, la majorité des métiers concerne le management environnemental, la certification ou encore les services connexes à la production. Les personnes recrutées sont issues de formations ayant trait au risque-sécurité ou à l'hygiène-santé, avec une forte croissance d'emplois chez les technico-commerciaux pour les éco-industries. Dans ce secteur, si le terme environnement est garant d'une bonne image, il recouvre aussi des activités éloignées des préoccupations environnementales.

Beaucoup de formés mais peu d'élus !

La recherche d'un emploi dans l'environnement n'est pas chose aisée : pour un seul poste il est fréquent d'enregistrer plus de 200 candidatures. Ceci s'explique par le nombre de formations qui a explosé ces dernières années : on en compte plus de 600 dans le supérieur, hors doctorat. Les demandes d'emplois concernent surtout des niveaux de qualification plutôt élevés (cadres, techniciens), les postulants souhaitant travailler dans le domaine de la gestion et de la protection des espaces naturels.

Alors que les besoins environnementaux sont immenses, à ce niveau de compétence c'est la capacité d'absorption du marché qui reste limitée.



Romain Suaudeau
Crédit photo : Nature Centre

En fait les offres s'adressent massivement au niveau ouvrier et au secteur du traitement des pollutions. C'est pourquoi aujourd'hui les associations et les fondations sont les premiers employeurs de hauts diplômés, mais celles-ci ne disposent que rarement de sources de financement pérennes leur permettant d'assurer la prise en charge d'un CDI. Ainsi, pour les Bac+4, DEA(2), DESS(3), qui ont de véritables compétences et motivations environnementales, les débouchés escomptés ne sont malheureusement pas au rendez-vous.

Après les emplois jeunes : quoi de neuf pour les diplômés de l'environnement ?

Depuis l'arrivée du nouveau gouvernement en 2002, les associations connaissent de grosses difficultés, notamment avec la fin des emplois jeunes et la diminution des sommes qui leur sont allouées.

En effet, elles avaient vu leurs activités s'accroître, profitant de la création de nouveaux emplois et de nouveaux métiers répondant aux nouveaux besoins de notre société mais depuis 2002, ce coup d'arrêt se répercute évidemment sur l'emploi des jeunes dans l'environnement.

Alors que les problèmes environnementaux sont de plus en plus médiatisés, que les actions sont de plus en plus urgentes, que le budget total de l'Union Européenne augmente de 6,5%, celui de l'environnement est en diminution de 3,8% et ne représente que 0,2% du budget total.

Il y a effectivement beaucoup à faire dans ce domaine, encore faudrait-il que les responsables politiques s'en donnent les moyens !

Romain Suaudeau.
Chargé de mission, Pôle Ressources en Eau
et Milieux Naturels Aquatiques
France Nature Environnement

(1) Institut Français de l'Environnement. (2) Diplôme d'Etudes Approfondies. (3) Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées.