



15394-2 RM



Agence de l'eau
Seine-Normandie

ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Paris, le 27 février 1991

52/855.8

**L'EAU : GESTION DES RESSOURCES
ET PROTECTION DE LA QUALITE**

PROJET D'AVIS

présenté au nom

DE LA SECTION DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

par

Monsieur Philippe MANGIN

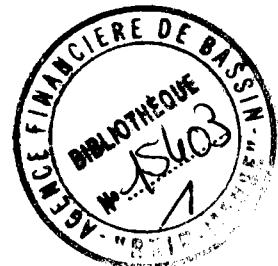
Par décision du 13 mars 1990, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section de l'agriculture et de l'alimentation la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur «*L'eau : gestion des ressources et protection de la qualité*».

La section a désigné M. Philippe MANGIN en qualité de rapporteur.

La section du cadre de vie et celle des économies régionales et de l'aménagement du territoire ont été associées à ses travaux.

*
* *

CONSTAT



L'eau est indispensable à toute forme de vie terrestre. Milieu naturel, élément du patrimoine naturel, l'eau est aussi une ressource nécessaire à l'économie de notre société. L'eau est tout à la fois eau de boisson et de procédés industriels, moyen d'évacuation des pollutions, source d'énergie, voie de communication, occasion de loisirs nautiques....

L'eau est un élément unique et multiforme. Ainsi, sur notre planète, l'eau est présente sous forme liquide, solide ou gazeuse. Elle est contenue dans cinq réservoirs interconnectés : les océans, les glaciers, les eaux terrestres, l'atmosphère et la biosphère.

Cet ensemble de réservoirs s'inscrit dans le cycle de l'eau : évaporation, précipitation, écoulement, qui permet le renouvellement spontané de l'eau.

Leur interconnexion assure la cohérence du système. C'est pourquoi, il est impossible d'isoler une séquence particulière du cycle lorsque l'on raisonne à long terme. L'intervention sur tel ou tel maillon se répercutera sur l'ensemble à plus ou moins longue échéance.

Dès lors, on comprend que la séparation qu'opère encore la loi sur l'eau du 15 décembre 1964 entre eaux superficielles et eaux souterraines est particulièrement inadéquate. Il est heureux que le projet de loi sur l'eau, actuellement en préparation, affirme l'unité de la ressource et envisage un régime unifié de gestion des eaux.

En France, l'eau est abondante. En année moyenne, notre pays reçoit 800 millimètres de précipitations, ce qui correspond à 440 milliards de mètres cubes ; 270 milliards repartent vers l'atmosphère ; l'écoulement d'origine interne en absorbe 170 milliards, dont 100 milliards s'infiltrant et alimentent les nappes souterraines.

Cependant, les variations spatiales et temporelles sont considérables. Ainsi, les précipitations moyennes annuelles varient de 500 à 2 000 millimètres. Quant aux aquifères, ils sont très inégalement répartis sur le territoire.

On comprend donc que la gestion des eaux ne peut s'envisager qu'à l'échelle d'un même réseau hydrographique.

Lors des récentes sécheresses, l'eau est devenue rare dans certains endroits où la concurrence entre usages a pu être vive. La sécheresse a ainsi révélé l'urgence d'une réflexion accrue sur la gestion quantitative de l'eau. S'est alors imposée la nécessité d'une prévision de l'évolution de la demande, comme base indispensable d'une gestion cohérente à long terme.

Dans notre société, la demande en eau connaît une croissance constante.

A grands traits, les prélèvements se répartissent de la façon suivante :

- centrales thermo-électriques	45,7 %
- production d'eau potable	15,3 %
- industries	14,0 %
- agriculture	12,1 %
- autres exploitants	12,9 %

Mais alors qu'Electricité de France prélève près de la moitié du total, elle ne représente que 3 % des consommations nettes. L'essentiel de l'eau prélevée est restitué presque en l'état au milieu naturel. Pour les collectivités locales (production d'eau potable) et les industries auto-alimentées, les restitutions sont très élevées par rapport aux prélèvements. Mais il s'agit d'eaux usées qui devraient subir un traitement avant d'être rendues au milieu, ce qui n'est pas toujours le cas.

Les deux derniers secteurs (agriculture et autres exploitants) consomment une grande partie de l'eau qu'ils prélèvent. Ils ne représentent que 25 % des prélèvements mais plus de 80 % de la consommation nette.

Il faut donc avoir présentes à l'esprit ces différences lorsque l'on analyse l'évolution des prélèvements.

Aujourd'hui, les activités humaines, économiques et récréatives consomment de plus en plus d'eau. Cependant, l'estimation des besoins à l'horizon 2010 laisse prévoir une relative stabilité, voire une diminution des prélèvements. Celle-ci serait due essentiellement à la baisse du prélèvement par les centrales thermo-électriques, compensée par des augmentations conséquentes pour les secteurs de l'agriculture et de l'eau potable.

Peut-on alors faire l'économie d'une réflexion sur la recherche d'un meilleur équilibre entre l'offre et la demande d'eau ?

Faut-il persévérer dans une logique d'ajustement continu de l'offre à la demande ou s'interroger et agir sur cette demande ? Dans le même temps, quelle politique de mobilisation de la ressource faut-il promouvoir ?

L'eau est une richesse fragile qu'il faut protéger. La préservation de cette qualité relève de notre responsabilité collective à l'égard des générations futures.

Notion d'une grande complexité, la qualité de l'eau s'apprécie sur la base de nombreux critères, dont certains peuvent être très subjectifs.

La réglementation européenne détermine plus d'une soixantaine de paramètres classés en six catégories, définissant les normes de qualité des eaux destinées à la consommation humaine : paramètres organoleptiques, physico-chimiques, substances indésirables (nitrates...), substances toxiques (plomb, mercure...), paramètres microbiologiques (coliformes, bactéries...), pesticides (polychlorobiphényles (PCB)...).

Globalement, en France, la qualité de l'eau s'est améliorée pour les formes de pollutions classiques liées au développement industriel (matières en suspension, matières oxydables, matières toxiques). Mais il n'en est pas de même pour d'autres paramètres (orthophosphates, demande biologique en oxygène, ammoniacale).

Les cas d'eutrophisation des lacs et rivières se multiplient avec les rejets de phosphore.

La pollution des nappes souterraines par les nitrates constitue un phénomène lent et pernicieux. C'est bien là un véritable danger car, aujourd'hui, près d'un million d'habitants disposent d'une eau en contenant.

Cependant, certains phénomènes climatiques extrêmes (sécheresse ou très fortes pluies) sont parfois à l'origine de pollutions azotées brutales et très importantes rendant l'eau impropre à la consommation. Toutefois, ces problèmes de pollution brutale sont également souvent dûs aux pollutions microbiologiques.

On commence également à se soucier des pollutions dues aux eaux pluviales : ces eaux, ruisselant sur des surfaces couvertes (urbanisation et voies de communication), entraînent des nuisances (hydrocarbures, insecticides) dont on mesure encore mal l'importance.

Enfin, parallèlement, de nouvelles pollutions apparaissent (PCB, métaux lourds...) qui sont de plus en plus précisément détectées grâce à l'amélioration technique des moyens de mesure.

Face à l'ensemble de ces problèmes, il n'est pas inutile de souligner brièvement la situation peu brillante de la France en matière d'assainissement et d'épuration : 51 % de la population raccordés au réseau contre 86,5 % en RFA et 83 % au Royaume-Uni ; taux de rendement des stations d'épuration à peine voisin de 67 %. Le taux de dépollution globale est donc faible et de l'ordre de 34 % pour les oxydables. La situation des communes rurales est encore plus critique.

Les dépenses publiques pour l'assainissement et l'épuration, après une relative baisse pour 1980-1985, connaissent une croissance assez vive (5,6 % par an). En fait, c'est surtout l'assainissement qui progresse (+ 7,6 %) pour faire face à cette situation préoccupante.

Parallèlement, les dépenses consacrées à l'épuration diminuent (-2,3 %). En effet, l'équipement des grandes agglomérations est en bonne voie. Et il faut rappeler que la dépollution globale tient autant à des stations d'épuration efficaces qu'à l'accroissement du parc. D'ailleurs, les dépenses de fonctionnement pour l'entretien et la bonne marche des équipements représentent quatre à cinq fois selon les années le montant des investissements.

Protéger la qualité de l'eau est une nécessité impérieuse. Dès lors, comment lutter contre les pollutions qui menacent cette qualité ? Comment combiner l'action curative et l'action préventive à plus long terme ? Comment enfin adapter les politiques aux types de pollution, ponctuelle ou diffuse, et aux types d'activités concernées (ménages, industries, agriculture...) ?

La gestion de la qualité de l'eau comme celle de la quantité est plus que jamais à l'ordre du jour.

Les sécheresses et les pollutions brutales de ces deux dernières années ont révélé les problèmes de l'eau et renforcé la prise de conscience de nos responsabilités à l'égard des générations futures.

La nécessité d'une gestion plus rationnelle des ressources et de la qualité de l'eau s'impose. Mais comment agir pour concilier la préservation des écosystèmes aquatiques et les usages productifs, récréatifs ou symboliques de l'eau ?

Il faut savoir prendre en compte les contraintes du présent sans négliger les intérêts des générations à venir. C'est pourquoi, les instruments de cette gestion ne peuvent se réduire à la tarification. Ils doivent comprendre une réglementation et faire surtout une large place à la prévention active qui, elle, renvoie à la responsabilité des acteurs.

Pour qu'une véritable gestion patrimoniale de l'eau voie le jour, beaucoup reste à faire. Car, pour certains, à propos de la qualité de l'eau, il n'y a pas de patrimoine en soi. Aussi, la qualité de l'eau doit-elle être prise en charge, en quelque sorte patrimonialisée, par chacun des acteurs concernés. Chacun doit se sentir directement responsable de l'eau.

C'est pourquoi, la puissance publique doit faciliter l'adoption d'un meilleur comportement pour la protection d'un bien commun qui exige la proximité et l'implication de tous les acteurs.

Il y a là un défi à relever, des modes de pensée à renouveler, des formes d'action à trouver.

Les propositions qui suivent doivent y contribuer.

*
* *

PROPOSITIONS

I - LE CADRE DE L'ACTION

Les ressources en eau sont caractérisées par deux éléments fondamentaux : leur interconnexion et leur variabilité dans l'espace et dans le temps. Aussi, toute politique de l'eau suppose-t-elle à la fois une vision globale de la ressource et une gestion décentralisée par réseau hydrographique.

Il convient d'insister sur le fait que la gestion doit être fondée sur des principes uniformes (prévention, réglementation, incitations économiques). Ceux-ci doivent s'adapter aux conditions locales et être mis en oeuvre au sein de schémas d'aménagement et de gestion dont la conception et l'application échoiraient à des comités de sous-bassins associant toutes les parties prenantes à la gestion de l'eau (les usagers, les socio-professionnels, les collectivités territoriales...)

La constitution de ces comités est une condition sine qua non pour une gestion efficace de la ressource.

En effet, ces comités oeuvreraient à l'échelle du sous-bassin, qui apparaît bien comme étant le niveau pertinent de l'action.

De plus, ils permettraient une large concertation qui est indispensable si l'on veut responsabiliser les acteurs de terrain, les voir participer aux décisions et se former.

Bien évidemment, les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau élaborés par les différents comités de sous-bassins seraient coordonnés au sein des agences de bassin.

Pour le cas particulier des collectivités d'outre-mer, et comme le proposait la mission d'inspection générale LANGLAIS, il conviendrait de créer, dans chaque collectivité d'outre-mer, un «comité de l'eau». Celui-ci assurerait une mission de concertation pour mettre en place un fonds d'interventions coordonnées relatives à l'eau et proposer des modalités juridiques spécifiques aux collectivités d'outre-mer.

II - RECHERCHER L'EQUILIBRE OFFRE/DEMANDE EN AGISSANT D'ABORD SUR LA DEMANDE

L'équilibre entre les ressources disponibles et les besoins, pour ce qui concerne les quantités, s'avère difficile à atteindre dans certaines situations. Ainsi, deux sécheresses successives ont-elles provoqué des pénuries durant la période estivale sur une part importante du territoire.

Si la diminution des approvisionnements en été conduit à des situations de crise, la cause essentielle de ces déséquilibres est l'évolution constamment croissante de la demande en eau. Or, la réponse apportée à ce problème a presque toujours été l'ajustement permanent de l'offre à la demande.

C'est pourquoi, il convient sans doute aujourd'hui de placer la demande au centre de la réflexion sur la gestion quantitative de l'eau.

Il faudra donc développer une politique volontariste agissant sur la demande, complétée par une action sur l'offre (économie d'eau et politique de mobilisation de la ressource).

1°/- Agir sur la demande

L'action sur la demande doit, de toute évidence, être adaptée aux différents types d'usages.

a)- La demande des *ménages* est, en France, relativement élevée (environ 125 litres par habitant et par jour en 1984, comme en Allemagne et au Royaume-Uni, et environ 200 litres par habitant et par jour en 1990). Mais elle est également très diverse. On estime ainsi à 80 litres par jour la consommation par personne vivant en logement collectif social et à plus de 300 litres par jour celle de l'habitant d'un pavillon situé en zone résidentielle.

Bien que moyennement élevée, l'augmentation de la demande domestique n'est pas inéluctable. On peut penser qu'elle continuera à croître dans les années à venir à un rythme modéré et connaîtra un palier d'ici à la fin de la décennie.

En outre, des économies importantes peuvent être réalisées dès aujourd'hui.

Ainsi, pour les ménages, la généralisation d'appareils domestiques et de toilettes plus économes est à envisager. Une réglementation précisant les normes à respecter devrait être définie. On pourrait par exemple prévoir que tout nouvel appareil sanitaire (chasse d'eau) ne dépasserait pas 6,5 litres de consommation comme c'est déjà le cas au Royaume-Uni. On pourrait également promouvoir l'utilisation de boutons-poussoirs dans les collectivités.

Une meilleure information des ménages sur le coût et le volume des pertes d'eau domestique (près de 20 %) est à encourager.

Une réforme de la facturation des charges dans les immeubles collectifs permettant d'identifier le coût de la consommation d'eau serait un moyen efficace de responsabilisation des usagers.

b)- L'industrie a réalisé de gros efforts. Des progrès importants sont intervenus dans certains secteurs, notamment l'agro-alimentaire, gros consommateur d'eau. Les consommations spécifiques (litre d'eau nécessaire par litre ou kilo traité) ont considérablement baissé.

Globalement, on estime que les prélèvements industriels ont fléchi d'environ 3 % par an depuis 1981.

Parallèlement, pour le secteur de l'énergie électrique, la généralisation du refroidissement en circuit fermé où la réfrigération est atmosphérique a permis de maintenir constants les prélèvements malgré un accroissement important du parc des centrales thermiques EDF. A court terme, ces prélèvements devraient donc diminuer.

Dans l'industrie, il faut poursuivre les économies au besoin en proposant des normes de procédés qui anticipent la définition des normes européennes en matière de pollution de l'eau.

c)- Pour l'agriculture, le développement accru de l'irrigation peut conduire à des conflits d'usage à certains endroits et à certaines périodes. Ce fut particulièrement sensible lors des sécheresses de 1988, 1989 et 1990.

Alors, faut-il ou non irriguer, et quelle politique d'irrigation promouvoir ?

L'irrigation, qui concerne 5,5 % de la surface agricole utile (SAU) française, contribue largement à l'amélioration mais surtout à la régularisation des rendements. Elle ouvre aussi des possibilités de diversification des cultures et d'amélioration de la qualité. Elle est même indispensable dans certaines régions, notamment dans les zones dites d'irrigation traditionnelle (sud-est de la France).

L'irrigation constitue donc l'une des réponses techniques aux incertitudes de l'avenir ; elle favorise l'adaptation aux marchés et aux évolutions de la politique agricole commune (PAC).

C'est également le cas du drainage qui, comme l'irrigation, participe du même objectif de régulation du cycle de l'eau dans le processus de production.

Le drainage est le corollaire de l'irrigation : de la même façon qu'on pourrait irriguer la nuit pour éviter des pertes d'eau par évapotranspiration, de la même façon il faudrait se donner les moyens de stocker les excès d'eau drainée à certaines époques et quand la nature et la configuration du sol le permettent.

Le drainage ne doit pas être confondu avec l'assèchement des zones humides, même si, dans ces zones, l'agriculture doit être favorisée.

Dans la mesure où une partie importante des équipements bénéficient d'aides publiques, il est légitime de s'interroger sur l'efficience de l'irrigation et du drainage. Ainsi, la rentabilité de l'irrigation et du drainage doit-elle être examinée tant du point de vue de l'exploitation agricole que du point de vue de la société tout entière.

Pour les aménagements comme pour les nouveaux projets d'irrigation, il est souhaitable d'étudier les solutions alternatives à l'irrigation et au drainage et de procéder à des analyses claires des coûts et avantages tant sur le plan économique qu'écologique pour parvenir à une utilisation la plus rationnelle possible de l'eau.

Le principe d'allocation optimale de la ressource exige que l'utilisation de l'eau s'effectue au juste prix en fonction des quantités consommées. La tarification joue alors son rôle de signal économique. Elle suppose que tout prélèvement soit quantifié.

Mais, l'application brutale de ce principe aurait des conséquences qu'il conviendrait de maîtriser :

- d'une part l'alourdissement des charges liées :
 - . à l'investissement en cas de généralisation des compteurs,
 - . au renchérissement du prix de l'eau.

Or, pour les exploitations agricoles confrontées aujourd'hui à une incertitude absolue quant à l'avenir de la politique agricole commune et dont beaucoup connaissent de difficiles situations financières, la réduction des charges demeure un impératif absolu.

Il n'est pas illogique que la tarification ait une fonction redistributive, si cela est conforme à l'intérêt national. Le maintien d'une agriculture équilibrée, répartie sur l'ensemble du territoire, soucieuse de l'environnement et du paysage rentre dans ce cadre.

• D'autre part, les surcoûts de gestion d'un tel système pour l'Administration et la présomption de fraude que les agriculteurs sentiraient peser sur eux, alors qu'ils se définissent davantage comme gestionnaires d'un espace et de ressources naturelles que comme consommateurs, rendraient cette mesure inadéquate.

Toutefois, dans le cas de réseaux aménagés déjà existants, l'utilisation de compteurs pose moins de problèmes dans la mesure où les réseaux sont toujours en charge avec une eau propre et sont gérés dans la concertation.

Mais la généralisation de ce moyen de mesure aux pompages individuels dans les nappes souterraines et au fil de l'eau ne permettra pas forcément d'atteindre les objectifs affichés par le projet de loi, à savoir mieux gérer l'eau.

C'est pourquoi, on leur préférera, comme le prévoit le projet de loi, des moyens d'évaluation appropriés, plus responsabilisants.

Ainsi, il est proposé de constituer des groupements d'irrigants, à l'échelle d'une même unité hydrologique. De telles structures représentatives des acteurs de terrain seraient garantes d'une gestion efficace de la ressource, notamment en cas de crise.

L'évaluation des volumes consommés au sein du groupement pourra être aisément réalisée, soit à partir d'un calcul simple tel que : débit instantané des pompes multiplié par le nombre d'heures de pompage, soit à partir de la déclaration d'assolement dont l'obligation pourrait être étendue à l'ensemble des départements.

Ces évaluations se feraient en liaison avec un contrôleur de l'agence de bassin.

Pour inciter les agriculteurs à adhérer à ces groupements d'irrigants, il est proposé de conditionner l'octroi des aides à l'appartenance à ce type de structure.

Ces groupements représentatifs des irrigants auraient de plus un rôle à jouer dans les comités de bassin chargés de la gestion de l'eau à ce niveau et associant toutes les parties prenantes.

Si la généralisation des groupements d'irrigants n'aboutissait pas à une meilleure gestion de l'eau, il conviendrait alors d'envisager des mesures plus contraignantes, telles que la mise en place de compteurs individuels, et de pénaliser ceux qui ne respectent pas l'engagement collectif.

Parallèlement, il est impératif de développer :

- la formation des irrigants et des agents de développement,
- l'acquisition de références technico-économiques,
- l'amélioration des techniques d'irrigation,
- la mise en place de services d'avertissement et de conseil à la conduite de l'irrigation,
- l'élaboration raisonnée de nouveaux projets d'irrigation

2°/- Agir sur l'offre

Mais on sait par ailleurs que l'action sur la demande ne permettra pas de résoudre tous les problèmes et que la mobilisation de la ressource devra se poursuivre tout en développant la lutte contre les fuites dans les réseaux. En effet, celles-ci peuvent atteindre 15 à 20 % de l'eau domestique produite. Des économies importantes sont donc possibles.

En l'an 2000, si rien n'est entrepris, et compte tenu de la pyramide des âges des équipements, environ 25 % de l'ensemble auront plus de soixante ans, ce qui est la durée de vie maximale généralement admise.

Les collectivités territoriales et les sociétés chargées de la distribution de l'eau, propriétaires des réseaux, devront investir dans leur rénovation et retrouver les rythmes d'investissement et de renouvellement de la période 1965-1980.

Cela ne suffira certes pas à supprimer tout risque de pénurie locale qu'il faudra pallier.

L'exemple de La Réunion est là pour rappeler l'importance des aménagements hydrauliques pour le développement économique d'une région. La répartition très inégale de l'eau entre la façade au vent à l'est, bien arrosée, et la façade sous le vent à l'ouest, présentant un déficit très prononcé, exige encore d'importants travaux de captage et de transfert de l'eau vers les secteurs défavorisés de l'île.

Une politique de mobilisation de la ressource combinant la construction de grands barrages, de barrages agricoles, d'ouvrages de transferts inter-bassins, de retenues collinaires, reste plus que jamais nécessaire. Elle devra préalablement intégrer des préoccupations d'insertion des ouvrages dans leur environnement et de respect des débits minimaux.

Il conviendra de poursuivre la recherche et le développement des accords avec EDF, qui gère près des trois quarts des réserves de surface, ainsi qu'avec les autres propriétaires de barrages.

Enfin, il faut poursuivre également les travaux de prospection du sous-sol pour établir une cartographie complète des nappes phréatiques, en étudier les modes de fonctionnement et les possibilités éventuelles d'exploitation.

Ces retenues et barrages en vue d'une meilleure offre doivent aussi assurer la protection contre les crues. Toutefois, il serait regrettable de justifier leur construction par la nécessaire correction d'erreurs d'urbanisme qu'un strict respect des zones constructibles doit permettre d'éviter.

La continuité des voies navigables, la pérennité de la vie aquatique, les usages touristiques et de loisirs doivent également être pris en compte.

Plus globalement, les systèmes de gestion et d'exploitation de l'eau en France, et notamment les rôles et responsabilités des collectivités locales et des sociétés gérantes, devraient faire l'objet d'une analyse approfondie et de propositions, justifiant l'élaboration par le Conseil économique et social d'un rapport et d'un avis sur ce sujet.

III - ASSURER LA QUALITE : UNE IMPERIEUSE NECESSITE

Disposer d'une eau de qualité est une nécessité vitale. Il convient de tout mettre en oeuvre pour protéger et améliorer cette qualité. C'est une obligation qui s'impose à tous.

Mais la notion de qualité est complexe. Pour l'apprécier, il faut recourir à de nombreuses mesures. Elle est aussi perçue très différemment et pour une part sur la base de critères subjectifs. Or, les eaux de distribution doivent, tant dans le domaine sanitaire que dans celui du goût, satisfaire les usagers.

Pour certains, l'évolution de la qualité de l'eau a été favorable avec par exemple une nette amélioration des paramètres organiques. Il est vrai qu'on ne peut plus dire, comme Pasteur l'a écrit, que « nous buvons 90 % de nos maladies ».

Il faut prendre acte d'une amélioration sensible pour les formes de pollution classique liées au développement industriel, avec des progrès pour les matières en suspension, les matières oxydables et surtout les matières toxiques.

Pour d'autres, au contraire, la dégradation de la qualité de l'eau est patente et justifie les inquiétudes du public.

Mais parfois la dégradation de la qualité des eaux en ce qui concerne les orthophosphates, la demande biologique en oxygène et l'ammoniaque sont des indices d'un fléchissement de leurs paramètres de qualité. Cette appréciation est confortée par la dégradation de la qualité des eaux par les nitrates et la persistance de points noirs dans les zones côtières.

La politique entreprise, qui a permis de limiter certaines pollutions, doit être poursuivie et renforcée. Mais des efforts nouveaux doivent porter sur les pollutions actuellement mal contrôlées (nitrates, phosphates...) et celles aujourd'hui mal connues et mal mesurées (polychlorobiphényles, métaux lourds...).

Protéger et améliorer la qualité de l'eau exigent la mise en oeuvre d'une politique combinant les actions curatives à court terme et celles relevant de la prévention qui ne peuvent avoir d'effets qu'à plus long terme. C'est sur ces dernières que doit porter l'effort principal qui passe

par la recherche, la formation, la mise en oeuvre de technologies propres et une politique financière adéquate.

La prévention est une démarche particulièrement adaptée à la lutte contre les pollutions diffuses des nappes souterraines. C'est pourquoi, il faut encourager les actions de recherche et de développement visant à réduire les risques de pollution de ces nappes, telles que, par exemple, le programme du Bassin de la Voulzie (Seine-et-Marne) qui associe la SNCF, les agriculteurs, les communes et les producteurs d'eau.

Par ailleurs, il est impératif que la politique de protection des périmètres de captage soit poursuivie et renforcée, notamment par l'application stricte de la législation existante (cf articles L 20 et L 20.1 du code de la santé publique et la circulaire du 24 juillet 1990).

Il est souhaitable que cette politique soit reprise dans le projet de loi sur l'eau.

Mais la prévention ne peut suffire à faire face à des situations d'urgence telles que la collecte et le traitement des eaux usées d'origine domestique ainsi que la maîtrise des eaux pluviales.

Pour ces pollutions, dont l'importance est considérable, une politique visant à limiter les rejets polluants en mettant en place des équipements fiables et adaptés doit être entreprise sans tarder.

1°/- Améliorer l'assainissement : un enjeu immédiat

En matière d'assainissement collectif, la situation française est mauvaise. Elle se caractérise par la faiblesse du taux de raccordement de la population à des stations de traitement des eaux usées (51 %). Il faut noter ensuite l'insuffisance des capacités de traitement installées et le rendement médiocre des stations (67 %). Le taux de dépollution global est donc faible ; ainsi, n'atteint-il que 34 % pour les matières oxydables, les premières que l'on a cherché à faire disparaître.

L'élimination de la pollution azotée est beaucoup plus faible, avec un taux de dépollution global de l'ordre de 15 %. En 1986, seules soixante-deux stations étaient équipées pour traiter spécifiquement cette pollution. Il y en avait encore moins pour éliminer les phosphates.

Malgré le doublement du nombre de stations en quinze ans, de nombreuses villes moyennes, et parfois même de grandes villes, sont imparfaitement équipées. Ainsi, de grandes métropoles comme Lille ou Paris ont-elles un taux de dépollution s'élevant à 40 % seulement.

L'espace rural connaît des problèmes de raccordement plus complexes et plus coûteux en raison des faibles densités de population. Il apparaît très sous-équipé : 19 millions de ruraux ne bénéficient pas d'un réseau d'assainissement

collectif ; 9 millions d'entre eux peuvent être reliés à un tel réseau. Les 10 millions restants relèvent de l'assainissement autonome ; mais 45 % ne sont pas équipés de façon correcte.

Un vigoureux effort d'équipement doit être entrepris pour rattraper les retards et doit porter sur le raccordement et la construction de stations nouvelles.

Les résultats les plus importants, les plus aisés et les moins coûteux à obtenir le seront probablement auprès des grandes communes.

Les taux d'intérêt des marchés financiers constituent, pour les collectivités locales, un très lourd handicap. Le développement de ces équipements, qui répond à un intérêt général, nécessite qu'elles aient accès à des prêts bonifiés à des taux proches de ceux de l'inflation.

Parallèlement, il faut augmenter les ressources du Fonds national pour le développement de l'adduction d'eau et encourager la politique de contractualisation entreprise par celui-ci avec les conseils généraux et les agences de bassin, afin d'améliorer les services d'eau potable et d'assainissement des communes rurales.

Le «tout réseau» n'est cependant pas la solution unique au problème de l'assainissement. Il conviendra d'encourager la mise aux normes des installations d'assainissement autonomes.

Le parc d'équipement doit être adapté aux effluents à traiter : développement des procédés physico-chimiques lorsqu'il y a des effluents avec de fortes variations de charges, épandage et lagunage pour les petites collectivités...

Il faut enfin étendre les traitements à de nouvelles catégories de pollution : azote et phosphates en particulier.

Un effort de recherche et de formation du personnel devrait à plus long terme porter ses fruits et améliorer le rendement des stations.

2°/- Développer une vigoureuse politique de prévention

Le traitement des pollutions est nécessaire, mais insuffisant s'il n'est pas complété par des actions vigoureuses pour réduire les émissions polluantes.

a)- Les sources ponctuelles font déjà l'objet d'actions entreprises de longue date et qui se sont révélées efficaces.

Aujourd'hui, les industries dépolluent les eaux rejetées à plus de 70 %. Entre 1975 et 1986, la pollution industrielle a diminué de 37 % pour les matières organiques et de 46 % pour les matières toxiques. Mais on note d'importantes disparités tant sectorielles que géographiques.

Les secteurs de l'industrie du pétrole et de l'industrie chimique ont fortement réduit leurs pollutions organiques alors que le secteur agro-alimentaire accuse un certain retard en la matière.

Il reste cependant beaucoup à faire. Les industries rejettent encore 30% d'effluents pollués, souvent chargés de matières toxiques difficiles à traiter (métaux lourds...) De plus, l'industrie est responsable de la majorité des cas de pollution accidentelle.

Il faut poursuivre l'effort en direction des établissements industriels sans se limiter aux pollutions organiques.

L'utilisation de produits de grande consommation (lessives, peintures...) par les ménages entraîne aussi des pollutions importantes. Ainsi, l'essentiel du phosphore, responsable de l'eutrophisation, provient des effluents domestiques. Parmi ceux-ci, on estime que les lessives interviennent pour moitié.

Une meilleure information du consommateur sur le produit et ses conséquences pour l'environnement est à promouvoir.

Il faut surtout inciter les entreprises, notamment par l'intermédiaire du label «NF environnement», à développer des produits de grande consommation plus respectueux de l'environnement et ayant un moindre impact sur la qualité de l'eau.

b)- La pollution diffuse a été pratiquement laissée de côté.

C'est le cas des pollutions liées à l'urbanisation et aux voies de communication. L'imperméabilisation des sols qui en résulte augmente les nuisances.

De plus, l'utilisation intensive de produit de traitement sur les voies ferrées, en bordure de routes, et par les services de voirie des collectivités locales occasionne une pollution mal connue, mais probablement importante. Les eaux pluviales, quand elles sont collectées, suivent souvent le même traitement que les eaux usées. Ce qui, lors de fortes précipitations, engorge les stations d'épuration. Mais dans le cas où il existe un réseau séparatif se posent des problèmes de concentration de pollutions qu'on ne traite pas en l'absence de bassins de décantation.

Encore mal connues et peu quantifiées, les pollutions dues aux eaux pluviales doivent être étudiées. Cette politique de recherche et de vulgarisation doit être combinée avec une politique de prévention et l'utilisation d'instruments économiques (redevances et subventions), pour l'obtention de résultats à court terme.

A moyen terme, il faudra en effet parvenir à collecter et à traiter les eaux pluviales.

La pollution diffuse d'origine agricole est la conséquence d'un dysfonctionnement du cycle de l'azote. L'agriculteur, dans son activité productive, est conduit à gérer ce cycle. Or, il s'agit d'une gestion complexe, parfois difficile à maîtriser, tant sont grands le nombre et la variabilité des paramètres en cause.

Au-delà des raisons d'ordre agronomique, certaines contraintes économiques ne peuvent être éludées. A l'issue de la dernière guerre, l'agriculture française a dû relever un pari difficile : produire pour satisfaire une demande croissante à des prix toujours plus bas puis contribuer fortement à réduire le déficit de la balance commerciale.

Les modes de production adoptés ont eu, dans un certain nombre de cas, un impact négatif sur la qualité des eaux.

Toutefois, des solutions techniques existent pour concilier agriculture performante et protection de la qualité de l'eau.

La lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole doit s'intensifier.

La mise en oeuvre de la redevance-pollution que propose l'actuel projet de loi sur l'eau n'apparaît pas comme la mesure la plus pertinente. En effet, les raisons agronomiques sont suffisamment fondées pour ôter toute crédibilité scientifique à cet instrument, sans même évoquer le coût de gestion d'un tel système. Le principe posé par le projet de loi ne pourrait consister, selon des modalités simplifiées, qu'en une incitation à mettre en oeuvre les mesures techniques évoquées ci-dessus.

C'est l'excès qu'il faut pénaliser. C'est pourquoi, l'action préventive active s'impose.

Il faut favoriser la pratique d'une meilleure fertilisation azotée et une utilisation toujours plus fine des produits phytosanitaires.

Il faut également intensifier la recherche dans plusieurs directions : obtention d'espèces végétales moins gourmandes en azote, mise au point de produits phytosanitaires à plus forte biodégradabilité et de techniques de traitement phytosanitaire, expérimentation de nouvelles pratiques culturales, de lutte intégrée et de valorisation des lisiers, voire des boues de station d'épuration.

Enfin, il est impératif de développer l'information et la formation des agriculteurs.

Mais l'action préventive n'aura de réels résultats que si la prise de conscience et la mobilisation des agriculteurs se confirment. Dans le cas contraire, il y aura lieu de compléter cette démarche préventive par des mesures plus contraignantes.

Ainsi, l'opération «Fertimieux», lancée par la profession agricole en collaboration avec les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement devra apporter des preuves concrètes de l'adhésion des agriculteurs à ce type de démarche, de leur volonté de passer des «contrats de progrès» avec une société soucieuse de la qualité de son eau.

IV - METTRE EN PLACE UNE NOUVELLE TARIFICATION DE L'EAU

La poursuite et l'accélération d'un programme d'investissement pour mobiliser la ressource, limiter le gaspillage et améliorer l'assainissement sont une oeuvre de longue haleine. Pour être parfaitement efficace, ce programme doit être combiné avec des actions de recherche et d'information. Cet ensemble de mesures nécessitera des moyens financiers importants, mais notre bien-être et plus encore celui de nos enfants est à ce prix. Le recours aux subventions, c'est-à-dire en fin de compte au contribuable, sera insuffisant. Aussi, l'usager doit-il comprendre qu'il bénéficiera d'un meilleur service et d'un environnement amélioré.

Les principales composantes de la facture d'eau sont destinées à augmenter d'une part si l'on veut agir sur la demande et éviter les gaspillages, en se rapprochant de la vérité des coûts, et d'autre part, si l'on veut faire face aux investissements à réaliser pour améliorer la qualité de l'eau.

Les principes de facturation devraient être les mêmes sur l'ensemble du territoire. Mais le prix ne serait pas uniforme, puisque les coûts de mobilisation de la ressource et de traitement des effluents sont variables. Le caractère très local de la distribution d'eau et l'autonomie des collectivités territoriales responsables n'empêcheraient pas cependant l'instauration d'une certaine solidarité.

Cela suppose que les gestionnaires apportent une plus grande transparence dans la définition de leurs prix.

Mais cette solidarité ne doit, en aucun cas, représenter une prime à la mauvaise gestion . C'est pourquoi la péréquation devrait porter sur la partie «coût de la production de la ressource» du prix de l'eau et non sur la partie «coût de fonctionnement du service».

La tarification de type binôme doit être retenue : partie fixe concernant l'abonnement et partie mobile, fonction du volume d'eau. Pour cette dernière, la stricte proportionnalité présente le moins d'inconvénients et doit être préconisée, en essayant de se rapprocher du coût marginal.

V - FAVORISER L'ACCES A L'INFORMATION

Il a été difficile de réunir les informations chiffrées nécessaires à ce rapport. Le manque d'informations cohérentes sur les coûts, la consommation, les sociétés de distribution est patent.

Un organisme qui réunirait l'ensemble de l'information sur l'eau s'avère nécessaire.

Cet observatoire de l'eau, établissement public placé sous l'autorité du Premier ministre, coordonnerait, harmoniserait les efforts des agences de bassin en matière d'études et de statistiques et assurerait sur cette question les relations avec les institutions communautaires et les organisations internationales.

Toutes les utilisateurs de l'eau, sans aucune exception, doivent être informés de tout ce qui touche à l'eau et en même temps sensibilisés à la nécessité de ne l'utiliser qu'avec discernement. Des campagnes nationales devraient être lancées à cet effet. Par ailleurs, il serait indispensable de tenir en permanence à la disposition des usagers les résultats des enquêtes qui sont régulièrement faites sur la qualité des eaux. A titre d'exemple, il ne devrait pas être impossible de tenir ces données à jour en permanence par consultation sur minitel.