



## « L'eau et son droit »

Rapport public 2010 – Considérations générales

Paris, le 4 juin 2010

### Avant propos

*Quantité, qualité, risques... le rapport public du Conseil d'État constitue un document de référence qui englobe pour la première fois et dans leur ensemble tous les aspects du droit de l'eau et restitue – dans un contexte international très mouvant - l'intelligence du droit dans la longue durée, qui est celle du développement durable.*

*Il est publié à un moment déterminant compte tenu de l'agenda national et international à venir.*

*Des événements ponctuels ou accidentels ramènent régulièrement au premier plan le sujet de l'eau : la reprise en régie de la gestion des eaux à Paris et dans quelques grandes villes, la pollution par les nitrates et le développement des algues vertes en Bretagne ; la tempête Xynthia et les inondations en Charente Maritime... En outre, « L'eau et son droit » pourra utilement éclairer le 6ème Forum mondial de l'eau qui se tiendra à Marseille en 2012*

*Par ailleurs, beaucoup de réformes en cours touchent au domaine de l'eau : la réforme des collectivités territoriales et la simplification de l'intercommunalité, la Charte de l'environnement et les suites du Grenelle de l'environnement avec le vote de la loi Grenelle II et la sortie des plans d'accompagnement du Grenelle I (plan zones humides de fin 2009...), la proposition de loi Cambon au Sénat sur la tarification sociale de l'eau, l'ouverture prochaine des concessions hydroélectriques à la concurrence... Autre rendez-vous important, fixé par l'Union européenne à l'horizon 2015 : la reconquête du bon état des eaux.*

***En résumé, le rapport du Conseil d'État distingue pour la première fois clairement vrais et faux débats et formule des propositions pour traiter les vrais problèmes. Il prône davantage de transparence, que ce soit dans les responsabilités et les objectifs, dans la vérité des coûts et des prix, dans la qualité perçue par les usagers, ou encore, dans les ressources financières et humaines allouées par les collectivités publiques à la mise en oeuvre du droit de l'eau. Le Conseil d'État préconise également les voies et moyens pour parvenir à une meilleure évaluation – plus fréquente, mieux documentée – des résultats obtenus.***



## Rapport public 2010 - « L'eau et son droit »

### [Au sommaire du dossier de presse](#)

**1 > La valeur ajoutée du Rapport public du Conseil d'État :  
ce qu'on y trouve.**

**2 > Vrais et faux débats autour du droit de l'eau**

**3 > Les principales propositions du rapport en quelques mots**

*Contact presse : Isabelle Schwartz  
Tel. 01 40 20 82 71 – [isabelle.schwartz@conseil-etat.fr](mailto:isabelle.schwartz@conseil-etat.fr)*



1 >

**La valeur ajoutée du rapport public du Conseil d'État :  
ce qu'on y trouve.**

**Le rapport public 2010 du Conseil d'État constitue un document de référence qui englobe pour la première fois tous les aspects du droit de l'eau. Il met notamment en évidence la forte imbrication des différents niveaux de gouvernance et souligne que le modèle français de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant est imparfaitement appliqué.**

**Ce rapport constitue un document de référence** qui concerne tous les aspects du droit de l'eau (les problèmes de quantité, de qualité et de risque) et restitue l'intelligence du droit dans la longue durée, qui est celle du développement durable. Il comporte une vision d'ensemble : des chiffres parfois difficiles à rassembler, les textes applicables (nationaux et internationaux), une description des organisations et des moyens utilisés pour appliquer ce droit, l'état de la jurisprudence, les résultats obtenus dans l'application du droit, ou encore, les grandes questions juridiques soulevées, replacées dans leur contexte. Cette vue d'ensemble porte sur la très longue durée : le rapport explique d'où l'on vient et où l'on va dans un domaine où l'histoire fournit souvent une clé de lecture indispensable pour comprendre l'état actuel de la législation. Il fait aussi le lien entre tous les pans, habituellement éclatés ou séparés, du droit public et du droit privé.

**Il met en évidence l'imbrication désormais forte entre les différents niveaux de gouvernance** (local, national, communautaire et international), sans oublier le niveau de gouvernance spécifique et le plus pertinent en la matière : celui du bassin versant des grands fleuves. Le rapport inscrit les problèmes et les solutions dans le cadre communautaire et mondial, devenus indissociables du cadre national et local depuis les années 1990.

Le rapport identifie **le grand écart qui subsiste entre le modèle français de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant** (apparu dans les années 1960) qui est parfait sur le papier (1.3.1, p 58) **et son faible degré d'application** dans les principaux aspects de cette gestion (organisation administrative et budgétaire fragmentée, droit éclaté et compliqué à l'excès...). Ce grand écart place la France dans une position qui pourrait s'avérer délicate vis-à-vis de l'Union européenne : elle rend l'accomplissement des obligations de résultat fixées par la directive cadre sur l'eau (DCE) à l'horizon 2015 plus coûteux, plus difficile et plus aléatoire. Le Conseil d'Etat a donc retenu une recommandation générale : il convient d'appliquer ce modèle, qui est valide et qui a

inspiré maintes organisations internationales, dans tous ses éléments, et d'y adapter le droit.

**Le rapport met l'accent sur les ruptures juridiques en cours** : la directive cadre sur l'eau, qui a renouvelé la problématique de l'eau, la Charte de l'environnement et le Grenelle de l'environnement. Ces trois textes sont à l'origine d'inflexions dans les orientations et les méthodes de gestion de la ressource en eau et des conséquences fortes vont en résulter à long terme, même si on ne peut pas encore les décrire toutes.

Ces évolutions juridiques récentes sont à relier au fait que **la problématique de l'eau change à nouveau de nature au plan national et communautaire** et de manière plus limitée au plan international. Au plan national, il s'agissait en priorité de raccorder toute la population à l'eau et à l'assainissement et d'accroître l'offre. C'est acquis en France depuis la fin du XXème siècle (grâce à l'investissement public consacré par les collectivités territoriales à l'alimentation en eau potable) et la consommation domestique d'eau potable s'est infléchie. Cette problématique du raccordement de tous aux réseaux reste en revanche prépondérante au plan international. Des problèmes nouveaux ont néanmoins surgi qui infléchissent les priorités, en particulier pour l'Union européenne :

- qualité (pollutions et nouveaux polluants) ;
- quantité (usages économes, recharge des nappes, lutte contre le gaspillage...) ;
- impact potentiel du réchauffement climatique ;
- risques accrus de sécheresse et d'inondations qui en découlent ;
- modifications susceptibles d'affecter la disponibilité dans le temps de la ressource (calendrier des précipitations et fonte des neiges) ;
- continuité écologique et préservation de la biodiversité...

## « L'eau et son droit »

*Rapport public 2010 – Considérations générales*

*La Documentation française*

*582 pages - 18 euros*

## 2 >

### Vrais et faux débats autour du droit de l'eau

**Prix de l'eau, régie versus gestion déléguée, réchauffement climatique...le rapport « L'eau et son droit » fait la part des choses entre vraies et fausses questions. Il écarte - après les avoir analysés- les faux problèmes, identifie et analyse tous les vrais problèmes, avec le souci de n'en éluder aucun.**

#### Les faux problèmes.

Le prix de l'eau ou le débat sur l'eau chère (1.3.5.2, p 76).

Après avoir analysé l'évolution du prix de l'eau dans la durée, le rapport souligne que c'est en grande partie un faux problème : les causes de l'augmentation du prix sont identifiées (dégradation de la qualité de la ressource, effet du relèvement des normes communautaires, augmentation du taux d'assainissement, adjonction sur la facture d'eau potable de prélèvements qui ne concernent pas la distribution d'eau potable...) et la loi Sapin a eu une retombée positive sur le prix. Le problème semble surestimé, sauf pour les titulaires de minimas sociaux et les sans-abri. Le rapport ne comporte donc pas de proposition sur le niveau du tarif, hormis sur la tarification sociale ou l'aide aux plus démunis et sur l'accès à l'eau des sans-abri (2.3.8, p 161 et 158). Il traite en revanche de l'évolution de la structure de la tarification en période de baisse de la consommation domestique en volume.

Faut-il une loi pour interdire la coupure d'eau ?

Une interdiction de principe ne semble pas être la bonne réponse (1.3.5.3, p 83) : une aide spécifique, de type préventif, à la prise en charge de la facture d'eau serait mieux appropriée (2.3.8, p 161).

La place respective de la régie et de la gestion déléguée.

La gestion déléguée, à qui les situations les plus difficiles sont confiées, est dans l'ensemble performante et l'écart de prix entre les deux modes de gestion s'est nettement resserré (1.3.5.2.1, p 76). Le débat politique, très focalisé sur la place tenue par la gestion déléguée, cache mal les sérieux problèmes rencontrés par les petites régies (cf 2.3.5, p 150).

Le rapport souligne par ailleurs que les deux modes de gestion ne peuvent pas être soumis à des règles strictement identiques en relevant que la législation

actuelle favorise tantôt l'un, tantôt l'autre, sans qu'on puisse mesurer l'incidence globale des règles applicables dans ces différences.

Le rapport encourage la réversibilité entre les modes de gestion et invite Gouvernement et Parlement à éliminer les différences injustifiées de législation de manière à ménager un choix libre et éclairé par les collectivités territoriales. L'un et l'autre devraient périodiquement faire l'objet d'un audit de performance pour vérifier que le mode de gestion retenu répond bien aux préoccupations rencontrées par les usagers.

### **Les vrais problèmes et vrais débats.**

Deux remarques générales sont à faire à ce sujet.

D'une part, l'impact du réchauffement climatique est sous-estimé, alors que ses effets se font déjà sentir sur la disponibilité et la qualité de l'eau et sur l'ampleur des risques. Il devient urgent d'agir.

D'autre part, à la faveur de la réforme de la PAC, il faut trouver pour l'agriculture une meilleure harmonie entre objectifs économiques, aujourd'hui prépondérants, et écologiques.

#### 1-Le petit cycle de l'eau.

**Les collectivités territoriales « sous-investissent » probablement dans le renouvellement de leurs réseaux** (1.3.5.1, p 74), spécialement dans l'assainissement si l'on en juge par leur médiocre performance et par les retards enregistrés au regard des exigences de la directive ERU (2.4.2.1, p 180). Beaucoup de réseaux d'alimentation en eau potable enregistrent un taux de perte excessif (2.1.5, p 112). Ces collectivités doivent aussi tenir compte des conséquences du réchauffement climatique (l'aléa) et modifier les normes techniques de dimensionnement des réseaux de collecte des eaux pluviales ou d'assainissement (2.1.7, p 114).

**Trop d'élus locaux méconnaissent encore le droit communautaire** et rechignent à investir dans un domaine peu visible des électeurs. Il convient donc d'organiser la responsabilité des collectivités territoriales en cas de méconnaissance du droit communautaire (2.5.1.2) se traduisant par une condamnation de la CJUE.

**La balkanisation de la gestion (1.3.4, p 68), de l'organisation (1.3.3, p 64), du droit (1.2.3.2.1, p 44), de la police (2.5.3.1, p 215)... reste excessive.** La solution consiste à regrouper mais la méthode à suivre pour y parvenir fait elle-même débat (2.3.1.1, p 134).

**La péréquation des tarifs entre grandes catégories d'utilisateurs reste mal appréhendée**, tandis que le secteur agricole ne couvre pas les coûts (1.3.5.2.3, p 79 et 2.4.1.1, p 164).

**Faut-il conserver deux services publics de nature industrielle et commerciale (SPIC), l'eau potable et l'assainissement, et un service public administratif (SPA), la collecte des eaux pluviales (annexe 11, p 345), ou s'acheminer vers trois SPIC** (2.1.8, p 116) ?

**Jusqu'où peut-on faire assurer l'essentiel du financement** de la politique de l'eau **par le consommateur urbain d'eau potable** (2.3.8.2, p 162) ?

## 2-Le grand cycle de l'eau.

**La connaissance du grand cycle de l'eau demeure insuffisante, tandis que sa gestion et son financement ne sont pas organisés** (2.1.10, p 121). De nouvelles priorités sont à prendre en compte : connaître l'ampleur de la ressource disponible et exploitable ; prendre la mesure des bouleversements induits par le réchauffement climatique ; améliorer la qualité des milieux en luttant contre les anciennes et nouvelles formes de pollutions ; tarifier les prélèvements pour l'irrigation et l'énergie en prenant en considération le coût d'opportunité et le coût écologique ; mettre en place des outils adéquats pour résoudre des conflits d'usage plus nombreux et sans doute plus violents.

Il convient de **préciser le degré d'utilisation souhaitable des eaux pluviales** (avec aujourd'hui une valeur économique négative) (2.1.8, p 116) **et de réutilisation des eaux usées** (2.1.9, p 118). Les règles et conditions de cette utilisation ou réutilisation sont également à préciser.

**Les problèmes quantitatifs posés durant les périodes d'étiage par les prélèvements pour l'irrigation sont sous-estimés** (2.4.1.3.1, p 170).

**Une lutte plus efficace contre les inondations** passe par une prescription plus large des plans de prévention des risques naturels (PPRN), par un plus grand respect de ces plans et par une meilleure surveillance des barrages (2.4.2.2, p 182). Le financement de la lutte contre les inondations n'est pas non plus assuré de manière pérenne.

Comment se conformer dans des délais souples aux objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE) ?

Un problème va émerger, celui des modalités de la solidarité à organiser entre les bassins versants en matière de transferts d'eau sur une longue distance (2.3.2, p 141).

## 3-Les problèmes juridiques

**La complexité du droit et de l'organisation** résulte en partie de la nature des choses mais pas seulement. Elle est renforcée par l'instabilité de la loi (2.5.2.4, p 204). **L'axe majeur des propositions en découle : simplifier.**

Par exemple, en prévoyant des procédures comportant des instructions conjointes ou mixtes en cas de pluralité des législations applicables (2.5.2.2, p 202). La codification apparaît aussi comme un des remèdes. On peut enfin mieux articuler droit international et droit national. Un exemple en est donné dans le rapport : la définition des zones humides (2.5.2.1, p 200).

**La portée du principe pollueur/payeur.** Désormais inscrit dans la Constitution (charte de l'environnement), ce principe n'a jamais été intégralement appliqué par les agences de l'eau et l'agriculture y échappe encore largement. Se greffe sur cette problématique le problème incident de la qualification des redevances perçues par les agences de l'eau. Initialement considérées comme des redevances *sui generis* (avis de la section des travaux publics du 27-7-1967 et décision du Conseil d'Etat du 21 novembre 1973 Soc. des papeteries de Gascogne), elles sont devenues des impositions de toute nature (décision 82-124

DC du 23 juin 1982, solution reprise par le Conseil d'Etat statuant au contentieux le 20-12-1985, Assemblée, *SA des établissements Outers* ; loi du 30 décembre 2006). Le droit public ne comporte dès lors plus de levier qui permette de moduler les incitations et sanctions selon la pollution provoquée ou évitée. C'est une contrainte de taille pour mener une lutte efficace contre les pollutions des milieux aquatiques : celle-ci suppose de pouvoir faire varier le montant du prélèvement selon le degré de la pollution émise.

**Trop souvent, le droit de l'eau use d'outils peu performants** ou aux résultats décevants (gestion en volume pour les prélèvements d'eau brute pour l'irrigation 2.4.1.3.3, p 173 ; appel aux démarches volontaires pour limiter la pollution par les engrais 2.4.1.2.3, p 168 ; existence d'un régime de déclaration comportant des failles pour les installations, ouvrages et travaux 2.5.3.2.1, p 216 ; faiblesse des contrôles et des sanctions 2.5.3.2.2, p 218...).

**Droit de l'eau et droit de propriété.** La législation française a évité de soulever la question de la complexité des droits de propriété et/ou d'usage sur l'eau, alors qu'elle n'a pas cessé de renforcer les pouvoirs de la police de l'eau. En particulier, le droit reconnu au propriétaire du sol de capter les eaux des nappes souterraines à hauteur de ses besoins pose de plus en plus question (1.2.3.2.3, p 50 et 2.5.2.5, p 204).

L'articulation future entre tous les documents d'aménagement relatifs à l'eau (SDAGE, SAGE, SCOT, PPRN, documents d'urbanisme, schémas de cohérence écologiques, schémas agricoles, trames bleue et verte...) selon des logiques plus ou moins contraignantes (porté à connaissance, prise en compte, compatibilité, conformité) soulèvera également des difficultés nombreuses.

#### 4-Les moyens d'application du droit

**Les moyens humains.** Les moyens humains consacrés à l'élaboration et au contrôle du droit de l'eau demeurent mal appréhendés en raison de l'hypercomplexité, fruit des sédimentations de l'histoire, qui s'est installée et de la surabondance de textes, d'outils juridiques, de procédures, d'institutions, d'opérateurs, d'organismes.... Et il est d'autant plus difficile de se prononcer sur leur caractère suffisant ou insuffisant que des simplifications juridiques et administratives devraient permettre de beaucoup mieux utiliser les moyens existants.

**Les réseaux et bases de données sur l'eau.** Pour élaborer des politiques cohérentes, rendre compte de l'atteinte des objectifs à l'Union européenne et contrôler la bonne application du droit, l'administration devrait disposer d'un système performant de modélisation des flux et d'exploitation de bases de données. Un grand retard a malheureusement été pris dans ce domaine (2.3.7, p 156).

**Le financement global.** Pour les pouvoirs publics, il n'y aurait pas de problème de financement global de l'eau, mais on ne connaît pas bien, du fait de la parcellisation des responsabilités et des organisations, l'effort financier global consenti (2.3.9, p 163). Il existe par ailleurs un problème de financement au plan international (Financer les objectifs du millénaire, 1.4.4, p 102 et 2.6.2, p 239) et au plan communautaire (Financer la reconquête du bon état des eaux, en sachant que la France repousse une partie de l'effort à 2021 et 2027 grâce aux dérogations dont elle va user). Il en existe probablement un au plan national



lorsqu'on additionne les nombreux défis à relever : l'adaptation au changement climatique et la maîtrise du risque d'inondation ; le financement de la gestion du grand cycle de l'eau, qui n'est pas assuré aujourd'hui ; la mise en œuvre des nouvelles normes d'épuration et de qualité ; l'amélioration de l'hydromorphologie des cours d'eau ; la concentration de la population en zone littorale et l'interface entre eaux douce et marine du fait des rejets urbains en zone littorale.... Des projections financières à long terme seraient donc bienvenues, qui seraient périodiquement examinées par le Comité national de l'eau.



### 3 >

## Les principales propositions du rapport en quelques mots

***Gestion qualitative et quantitative du cycle de l'eau, moyens et outils mobilisables au service de la politique de l'eau, droit communautaire et droit national, police administrative et droit pénal de l'eau, politiques de recherche et d'évaluation... le rapport public du Conseil d'État comporte une série de propositions touchant à tous les aspects du droit et de la gestion de l'eau.***

#### 1 - Les principes

- 1 - Mettre pleinement en œuvre le modèle français de gestion de l'eau (1.3.1, p 58).
- 2 - Distinguer plus clairement entre gestion du petit cycle de l'eau, qui relève des collectivités territoriales, et gestion du grand cycle de l'eau, dont l'Etat doit se saisir (2.1.10, p 120).
- 3 - Traiter conjointement les problèmes de quantité, de qualité, de risques et de pression sur les milieux.  
Sur les problèmes de quantité, insister sur la limitation de la demande davantage que sur l'augmentation de l'offre.  
Mieux cerner les conséquences du réchauffement climatique et les prendre en compte (2.1.6, p 112), par exemple pour revoir le dimensionnement des réseaux locaux de collecte des eaux pluviales et d'assainissement (2.1.7, p 114).
- 4 - Elaborer des SAGE là où ils sont nécessaires et utiles, la couverture du territoire par ces schémas restant faible.
- 5 – Privilégier les outils d'incitation économique et, à ce titre, mieux appliquer le principe pollueur/payeur, bien que les redevances des agences de l'eau soient devenues des impositions.
- 6 - Simplifier le droit, les responsabilités et les organisations.

## 2 – La gestion quantitative et qualitative du grand cycle de l'eau

### 2.1 - Eaux pluviales :

- préciser les utilisations souhaitables et souhaitées de ces eaux (2.1.8, p 114) ;
- définir le modèle économique correspondant et viser la transformation de ce service en SPIC, si le financement par l'utilisateur s'avère possible (2.1.8, p 116) ;
- évaluer la récente mesure d'incitation à la récupération domestique des eaux pluviales et prendre la mesure des problèmes posés par l'entretien par les propriétaires ou occupants d'un deuxième réseau interne à l'habitation (2.1.8, p 117).

### 2.2 - Réutilisation des eaux usées :

- préciser les réutilisations souhaitables et souhaitées de ces eaux (2.1.9, p 118) ;
- élaborer les normes applicables à cette réutilisation, si possible au niveau de l'Union européenne (2.1.9, p 119).

### 2.3 - Eaux de surface et eaux souterraines :

- améliorer le rendement des techniques d'irrigation et mettre en application les méthodes généralement suivies pour économiser l'eau en agriculture (2.4.1.3.1, p 171) ;
- interdire tout stockage souterrain susceptible de contaminer les nappes fossiles (2.1.10, p 120) ;
- revoir le régime de propriété des eaux souterraines et poursuivre l'entreprise d'intégration du droit de l'eau (2.5.2.5, p 214).

### 2.4 - Les cours d'eau et le transport fluvial :

- spécialiser les cours d'eau entre réservoirs de biodiversité et ceux réservés au transport et à l'hydroélectricité (2.2.2, p 127 et 2.4.3.2, p 190) ;
- faire de Voies navigables de France (VNF) un établissement public intégré (moyens en personnel, domaine) (2.4.4.2, p 194) ;
- clarifier le partage entre police du domaine et police de la navigation ; confier à VNF la totalité de la police de l'exploitation et choisir une des deux organisations possibles pour la police de la navigation (2.4.4.3, p 195) ;
- améliorer l'interface entre voies fluviales et grands ports maritimes et revoir le mode d'association des collectivités territoriales à la gestion du domaine fluvial (2.4.4.4, p 195) ;
- rétablir le régime juridique des cours d'eau mixtes (2.4.4.5, p 196) ;
- mettre à jour le décret de 1967 sur la police du domaine fluvial et interdire à cette occasion les rejets d'eaux usées dans les eaux intérieures (2.2.4, p 132).

### 2.5 - La production d'énergie :

- sécuriser au plan juridique le processus d'ouverture à la concurrence des concessions hydroélectriques (2.4.3.3, p 191) et clarifier le régime juridique de cette concession (2.4.3.4, p 192).

### 2.6 - Le risque d'inondations :

- organiser son financement (2.1.10, p 122) ;

- prescrire l'élaboration de PPRNi en vue de couvrir toutes les zones vulnérables (2.4.2.2, p 183) ;
- rendre le régime « Cat nat » plus incitatif (2.4.2.2, p 185 et 2.4.2.3, p 186) ;
- mieux suivre l'état des digues et des barrages et revoir l'organisation territoriale des services de contrôle (2.4.2.2, p 186) ;
- élaborer une doctrine claire et partagée entre État et collectivités territoriales quant à l'ampleur et aux limites de l'urbanisation en zone inondable (2.4.2.3, p 188).

## 2.7 – Organisation, financement et outils mobilisables:

- achever au plus vite la mise en place par l'ONEMA des réseaux et bases de données sur l'eau pour améliorer l'élaboration de la politique de l'eau (2.3.7, p 157) ;
- identifier et chiffrer les moyens budgétaires et humains qui sont consacrés à la politique et au droit de l'eau (2.3.9, p 163) ;
- évaluer l'efficacité absolue et relative des outils réglementaires, contractuels et d'incitation économique pour régler les conflits d'usage (2.3.4, p 146) ;
- mieux combiner les outils réglementaires, contractuels et d'incitation économique en faisant davantage appel aux incitations économiques pour lutter plus efficacement contre les pollutions diffuses d'origine agricole (2.4.1.2.3, p 168) ;
- faire davantage appel aux incitations économiques qu'à la gestion concertée en volume pour maîtriser les prélèvements d'eau d'irrigation (2.4.1.3.3, p 175) ;
- privilégier la gestion collective de l'eau et des infrastructures d'irrigation (2.4.1.3.2, p 171) ;
- relever le niveau minimal de certaines redevances pour prélèvement (p 176);
- aller au bout de la réforme de la PAC (découplage des aides ; combiner logique économique et logique écologique) et mettre en place une assurance du revenu agricole (2.4.1.4, p 177) qui mette fin aux incitations à prélever trop d'eau et à polluer (par une surutilisation des engrais et des pesticides).
- préciser les modalités et limites de la solidarité entre bassins versants en matière de transferts de ressource sur longue distance (2.3.2, p 141).

## 2.8 - Préserver la qualité des milieux aquatiques

- renforcer le régime d'assurance récolte, préalable au durcissement des contraintes sur les pollutions diffuses agricoles et les prélèvements excessifs d'eau pour l'irrigation (2.4.1.4, p 177) ;
- inciter à la souscription de la tranche privée du risque sécheresse (2.4.1.4, p 178) ;
- rendre les contrats de rivière ou de nappe plus incitatifs pour reconquérir la qualité des eaux (2.2.2, p 127).

## **3 – La gestion quantitative et qualitative du petit cycle de l'eau**

### 3.1 - Améliorer les outils de gestion de l'eau potable :

- mettre en place les outils de maîtrise de la demande : généraliser les compteurs individuels avec la réserve de l'habitat collectif ancien (cf 2.1.3, p 108) ;
- s'inspirer des expériences étrangères réussies pour lutter contre la mauvaise utilisation de l'eau et son gaspillage (2.1.5, p 112 et 99) ;
- améliorer les outils de gestion de la sécheresse (2.1.4, p 110) ;
- réduire les pertes dans les réseaux d'alimentation en eau potable (2.1.5, p 112).

### 3.2 - L'organisation et les modes de gestion :

- laisser la gestion de l'eau et de l'assainissement aux communes, à leurs EPCI ou aux métropoles (2.3.1.1, p 134) ;
- résoudre les difficultés de mise en œuvre du service public d'assainissement non collectif (2.3.1.2, p 136) ;
- traiter les difficultés rencontrées dans la gestion en régie (2.3.5, p 150), recourir au contrat pour fixer des objectifs et mesurer la performance par des indicateurs identiques selon les modes de gestion. Rendre publics ces indicateurs pour mieux comparer les performances des différents modes de gestion. Donner à l'électeur et au contribuable une vision d'ensemble sur les services d'eau et d'assainissement ;
- continuer à viser la neutralité globale entre gestion en régie et gestion déléguée (2.3.5, p 152) ;
- faire évoluer la tarification en la déconnectant partiellement du volume consommé (cf 2.3.8, p 159).

### 3.3 - Le droit à l'eau potable et à l'assainissement :

- compléter la loi pour sanctionner l'absence ou le retard dans le zonage ou l'élaboration des schémas directeurs d'assainissement (2.4.2.1, p 180).
- garantir l'accès à l'eau des sans-abri (2.3.8, p 159).
- adopter une tarification sociale ou créer une aide directe réservée aux plus démunis (2.3.8, p 161).
- au plan international, promouvoir l'inscription et la définition de ce droit dans le droit interne des Etats (2.6.1, p 234).
- maintenir l'aide publique au développement pour atteindre les Objectifs du Millénaire (2.6.2, p 239).

### 3.4 - Qualité de l'eau et lutte contre la pollution :

- les normes applicables. Mieux distinguer entre normes de santé humaine et normes de protection du milieu (p 133). Réaliser des études d'impact et engager très tôt la discussion internationale sur les nouvelles normes (2.2.2, p 133).
- assurer la protection des captages et revoir la procédure sur trois points (2.2.3, p 128).
- rendre obligatoires les installations séparatives dans la construction neuve (2.4.2.1, p 180).
- mettre correctement en œuvre la directive eaux résiduaires urbaines (ERU) de 1991 (2.4.2.1, p 180).

## **4 - Les moyens et outils mobilisables au service du droit de l'eau :**

- achever la mise en place par l'ONEMA des bases et réseaux de données sur l'eau pour mieux informer les usagers (p 54, 63 et 154) ;
- faire préciser par le législateur les critères à prendre en compte pour régler les conflits d'usage au plan local (2.3.3, p 144) ;
- moduler davantage les redevances pour pollution et les aides versées par les agences de l'eau (2.4.2.1, p 181).

## **5 - Les institutions :**

- renforcer le rôle du Comité national de l'eau en s'appuyant sur l'expertise et les travaux de l'ONEMA.  
Veiller au rythme et au caractère suffisant du renouvellement des infrastructures (1.3.5.1, p 74) et jouer le rôle de forum où débattre et préparer les grandes décisions publiques (2.3.10, p 163).
- affirmer le rôle des agences de l'eau dans la prévention des inondations et la gestion du grand cycle de l'eau (2.1.10, p 121), sans disperser davantage leurs actions (p 142).
- faire des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) les maîtres d'ouvrage de droit commun au plan local (2.3.3, p 143).

## **6 - Appliquer le droit communautaire et simplifier le droit national**

### **Droit communautaire :**

- ouvrir à l'État la faculté de se retourner contre les collectivités territoriales à l'origine des condamnations prononcées par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) - (2.5.1.2, p 199).

### **Droit national :**

- unifier la législation sur la protection des captages (2.2.3, p 131) ;
- unifier les définitions ou les notions juridiques comme celle de zone humide (2.5.2.1, p 200) ;
- simplifier les procédures (2.5.2.2, p 202) ;
- décentraliser en partant de la cible à atteindre (2.5.2.3, p 202) ;
- ralentir l'inflation législative et cesser de légiférer par adjonction ou superposition de textes (2.5.2.4, p 204) ;
- prévoir les règles d'articulation entre tous les documents, anciens et nouveaux, influant sur la politique de l'eau (2.3.1.3, p 139 sur la trame bleue et la trame verte ; schémas de cohérence écologique etc.) ;
- désigner un préfet chef de file par bassin pour gérer la rareté de l'eau (p 111) ;
- simplifier les polices de l'eau : uniformiser les procédures ; multiplier les sanctions administratives, achever les réorganisations des services (2.5.3.3, p 222) ;
- simplifier le droit pénal de l'eau : uniformiser la procédure, utiliser les nouvelles alternatives aux poursuites et spécialiser un TGI par région (2.5.4, p 231).

## **7 - Renforcer la police de l'eau et le droit pénal de l'eau :**

- évaluer régulièrement le phénomène de non-déclaration des installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) - (2.5.3.2.1, p 217) ;
- soumettre au régime de la déclaration tous les IOTA qui présentent des inconvénients forts pour l'environnement (p 217) ;
- augmenter la fréquence des contrôles (2.5.3.2.2, p 218) ;
- créer un statut nouveau d'inspecteur de l'environnement (2.5.3.2.3, p 219) ;
- actualiser la liste des infractions environnementales et revoir l'adéquation entre la gravité des infractions et les sanctions à l'occasion de la transposition de la directive du 19 novembre 2008 (2.5.4, p 232).

## **8 - Intensifier les recherches et les études amont ou appliquées sur :**

- les conséquences du réchauffement climatique (2.1.6, p 113) ;
- le fonctionnement hydrologique des nappes phréatiques et le potentiel des aquifères (2.1.10, p 121) ;
- la modélisation du grand cycle de l'eau par bassin versant et la mise au point des outils de gestion correspondants (ibidem) ;
- les nouveaux risques que font courir les pollutions à la santé humaine (2.2.4, p 134), les méthodes d'analyse de la qualité des eaux et les nouvelles techniques de dépollution ;
- la tarification de l'eau (coûts de la pollution et coûts d'opportunité) (2.3.8, p 159) ;
- les marchés de droits pour assurer à terme le respect des plafonds autorisés pour les prélèvements (2.4.1.3.4, p 176).