

LE PROJET DE LOI PORTANT REFORME DE LA POLITIQUE DE L'EAU

Une plus grande transparence

Plus de solidarité et d'équité

Une meilleure efficacité environnementale

(Projet adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 10 janvier 2002)

Janvier 2002

SOMMAIRE

1/ LE SENS DU PROJET DE LOI SUR L'EAU

Les motifs : pourquoi une nouvelle loi ?

Les grands principes du projet de loi

Le contenu du texte

La place du projet de loi dans le dispositif législatif existant

La directive cadre transposée par le projet de loi sur l'eau

2/ POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE

Une meilleure consultation des usagers

*Une instance d'aide et de régulation :
le Haut Conseil de l'Eau et de l'Assainissement*

Une facture d'eau claire et lisible par tous

3/ POUR PLUS DE SOLIDARITE ET D'EQUITE

Un accès à l'eau garanti pour tous

Un comptage individuel des consommations

Une prise en compte des consommations publiques

4/ POUR UNE MEILLEURE EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE

Une redevance calculée sur les rejets dans le milieu naturel

Une redevance calculée sur les consommations d'eau

Une prévention accrue des inondations

Une protection de la ressource pour garantir une eau potable

1/ LE SENS DU PROJET DE LOI SUR L'EAU

Les motifs : pourquoi une nouvelle loi ?

Le dispositif législatif français dans le domaine de l'eau repose sur la loi du 16 décembre 1964 et la loi du 3 janvier 1992. Ces lois ont constitué notamment en leur temps une innovation importante.

Depuis, le contexte a changé, et le secteur de l'eau doit répondre à de nouveaux défis.

Tous les étés, plusieurs centaines de kilomètres de rivières sont asséchées par des prélèvements, ce qui modifie le fonctionnement des milieux naturels.

La qualité de l'eau est de plus en plus menacée par les activités humaines. Elle se dégrade sous les effets des rejets des villes et des industries en rivières et des pollutions diffuses agricoles, ce qui affecte non seulement la production d'eau potable mais aussi certains secteurs de l'économie comme le tourisme. Un des exemples les plus frappants est sans aucun doute celui des marées vertes en Bretagne depuis quelques années.

La facture d'eau a beaucoup augmenté au cours des dix dernières années, du fait notamment d'importants travaux d'assainissement et de traitement engagés par les communes. Pour les consommateurs, cette évolution ne s'est pas faite dans des conditions de transparence et de contrôle démocratique satisfaisantes. Les incompréhensions se multiplient donc autour de la question du prix de l'eau.

De plus, l'eau est le plus souvent répartie dans les charges communes alors que les usagers en habitat collectif souhaitent payer l'eau en fonction de la quantité réellement consommée. Cet état de fait ne favorise ni la lutte contre les gaspillages, ni l'équité devant la facture d'eau.

La prise de conscience citoyenne se manifeste désormais par une forte demande sociale en direction des pouvoirs publics. D'après une enquête réalisée par l'Ifen en 2000, 9 français sur 10 se déclaraient inquiets pour la pollution des mers et des côtes, ainsi que de la pollution des eaux souterraines. Cette inquiétude s'exprime aussi pour les eaux des rivières et des lacs dont la qualité est jugée dégradée par 60 % des personnes interrogées. Seulement 20 % des Français s'estiment informés de la qualité des eaux superficielles de leur région, et l'information est considérée insuffisante et moyennement crédible. Enfin, si l'eau du robinet suscite plus de confiance, sa consommation diminue au profit des eaux en bouteille. La principale explication avancée est son mauvais goût mais les réponses relatives aux craintes sanitaires ont doublé en 2 ans.

Aussi, apparaît-il impératif de refondre et de compléter le dispositif législatif existant.

1/ LE SENS DU PROJET DE LOI SUR L'EAU

Les grands principes du projet de loi

Garantir le droit de chacun d'accéder à l'eau potable pour satisfaire ses besoins vitaux

Le projet de loi a pour objectif de renforcer la transparence, la démocratie et la solidarité dans le service public de l'eau et de l'assainissement.

En ce sens, les missions des services publics doivent être modernisés afin de parvenir à une gestion durable et équilibrée de l'eau. Les citoyens seront associés à leur fonctionnement par l'information et la consultation des usagers, et les élus locaux pourront choisir en toute connaissance de cause le mode de gestion le plus approprié.

De plus, la généralisation du comptage individuel dans l'habitat collectif et la mise en place d'une facturation proportionnelle au volume d'eau consommé doit inciter à un meilleur usage de l'eau.

Toujours dans un souci de transparence, les élus locaux et les consommateurs pourront consulter les avis rendus par le Haut Conseil de l'Eau et de l'Assainissement pour mieux s'informer sur les modalités de gestion de leurs services publics.

Enfin, la distribution de l'eau doit s'inscrire dans le respect de valeurs citoyennes et notamment dans un impératif de solidarité sociale. Ainsi, le dispositif de solidarité permettant aux personnes en situation de précarité d'avoir accès à l'eau sera amélioré, en particulier par la mise en œuvre d'une tarification sociale.

Améliorer l'efficacité environnementale

Afin de réduire les pollutions, le système de redevances sera réformé en profondeur pour une meilleure application du principe pollueur-payeur.

En matière de pollution domestique, la redevance sera acquittée par les services publics d'assainissement en tenant compte autant que possible pour son calcul de la pollution nette rejetée dans le milieu naturel.

En ce qui concerne les pollutions industrielles, l'assiette sera élargie à l'ensemble des formes de pollutions émises.

Dans le domaine des pollutions agricoles, une redevance sur les excédents d'azote minéral et organique fondée sur un bilan matière (entrée-sortie d'azote) par exploitation. Cette redevance complète la TGAP « pesticides » qui couvre une autre part importante des pollutions d'origine agricole.

L'amélioration de l'efficacité environnementale passe également par une bonne gestion de la consommation en eau. Ainsi, l'assiette de la redevance sur la consommation d'eau sera identique pour tous les types d'usage. Enfin, des redevances sur les barrages ou les imperméabilisations qui modifient le fonctionnement des rivières ou qui peuvent aggraver les inondations seront créées.

Renforcer le contrôle du Parlement

Le projet de loi améliore l'action combinée de l'Etat et de ses établissements publics.

Les règles relatives à l'assiette et au recouvrement des redevances des Agences de l'eau seront désormais votées par le Parlement. Les taux de ces redevances tiendront compte de l'état écologique et de la sensibilité des milieux à la pollution.

De plus, les priorités et le montant global des programmes pluriannuels des Agences seront votés par le Parlement tous les six ans sur la base d'un projet gouvernemental.

Développer l'intervention des collectivités territoriales

Le projet de loi renforce les moyens d'intervention des collectivités locales afin d'améliorer la gestion décentralisée de la politique de l'eau.

En ce sens, les collectivités pourront mieux remplir leurs missions, voire les élargir, en matière d'assainissement. Celles qui le souhaitent pourront également gérer un domaine public fluvial local et concourir à la prévention des risques d'inondation.

Par ailleurs, diverses dispositions faciliteront l'élaboration et l'adoption des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), notamment par l'attribution de nouveaux moyens aux commissions locales de l'eau et par la création d'établissements publics territoriaux de bassin.

Consolider la police de l'eau

Le projet de loi a également pour objectif de rendre plus efficace l'action des services de l'Etat dans l'exercice de la police de l'eau.

Entre autres dispositions, le champ des dossiers de police de l'eau relevant des déclarations sera élargie. De plus, l'octroi d'aides financières par les Agences sera subordonné au dépôt de dossiers d'autorisations ou de déclarations auprès des services de police de l'eau.

Par ailleurs, la procédure d'établissement des périmètres de protection des captages d'eau potable sera allégée pour les captages naturellement protégés.

Enfin le pouvoir des préfets en matière de sanction administrative, de mise en demeure et de consignation sera renforcé.

1/ LE SENS DU PROJET DE LOI SUR L'EAU

Le contenu du texte

Le projet de loi sur l'eau comprend 6 titres :

- titre I: décentralisation et la planification en matière d'aménagement et de gestion des eaux ;
- titre II: services publics de l'eau et de l'assainissement ;
- titre III: réforme des agences de l'eau ;
- titre IV: régime de protection de l'eau ;
- titre V: offices de l'eau des départements d'outremer ;
- titre VI : dispositions d'entrée en vigueur et d'approbation.

Titre I - Décentralisation et planification en matière d'aménagement et de gestion des eaux

article 1A

Une journée nationale de l'eau est créée le 22 mars de chaque année.

article 1

Le projet de loi reprend le principe de la récupération des coûts affiché par la directive cadre européenne.

articles 2,2bis et 5 - les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)

La directive cadre communautaire prévoit l'élaboration, dans chaque district hydrographique, d'un plan de gestion présentant la situation actuelle et les objectifs environnementaux.

La directive est transposée par le projet de loi selon les bases suivantes :

- les districts hydrographiques correspondent aux bassins créés par la loi de 1964. Les SDAGE devront être complétés pour inclure les plans de gestion et les procédures de leur approbation seront modifiées ;
- le préfet coordonnateur de bassin exercera la fonction d'autorité de district. Il approuvera le plan de gestion proposé par le comité de bassin, dont les dispositions seront reprises dans les SDAGE, et le programme de mesures réglementaires prises en application de ce plan de gestion.

articles 3 à 7 - les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)

Pour faciliter l'élaboration des SAGE, le projet transforme les commissions locales de l'eau en établissements publics. Elles pourront confier la réalisation des études préalables et du suivi des SAGE à des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) créés pour mettre en œuvre la gestion équilibrée de la ressource en eau.

Par ailleurs, les orientations suivantes sont proposées pour l'élaboration des SAGE :

- confirmer que la définition d'un SAGE n'est pas obligatoire en tout point du territoire ;
- apporter une souplesse dans la définition des proportions des différents collèges de la commission locale de l'eau ;

Quand un SAGE est nécessaire, le préfet pourra se substituer à la commission locale de l'eau si celle-ci est défaillante.

Les règles de majorité en vigueur pour les délibérations des commissions locales de l'eau seront assouplies.

articles 9 à 20 - l'assainissement

La réforme proposée vise à clarifier l'application des textes en vigueur par leur toilettage et leur adaptation à l'organisation actuelle du service d'assainissement.

Elle vise également à élargir les compétences des collectivités afin de permettre à celles qui le souhaitent d'offrir un service complet aux usagers (construction ou réhabilitation de branchements privés au réseau ou réhabilitation des systèmes d'assainissement non collectif).

La réforme propose enfin une hausse des sanctions financières applicables aux particuliers pour non respect de leurs obligations ainsi que parallèlement une réduction de la participation financière au raccordement qui peut être due par les particuliers lorsque leur immeuble a été édifié postérieurement à la mise en service d'un égout public.

Les départements pourront apporter une assistance technique aux communes en matière d'assainissement, de gestion des eaux pluviales, et de protection des captages d'eau potable.

articles 21 et 22 - les aménagements et la gestion des cours d'eau

L'habilitation des collectivités territoriales et des établissements publics territoriaux de bassin à intervenir dans la gestion des cours d'eau et la défense contre les inondations est élargie, et leurs interventions dans les situations d'urgence sont facilitées.

Les possibilités d'affectation de débit pour certains usages à l'aval d'ouvrages hydrauliques sont étendues aux cas des ouvrages concédés ou autorisés en application de la loi du 16 octobre 1999 sur l'hydroélectricité.

articles 23 à 27 - la décentralisation en matière de domaine public fluvial

L'objectif poursuivi est d'élargir les possibilités de décentralisation vers les départements et les institutions interdépartementales en matière d'aménagement et d'entretien des canaux et cours d'eau domaniaux en permettant notamment la création d'un domaine public fluvial départemental ou interdépartemental.

article 28 - les servitudes d'utilité publique

Le préfet pourra instituer des servitudes d'utilité publique au bénéfice des collectivités territoriales garantissant :

- le bon fonctionnement d'aménagements destinés à la rétention temporaire d'eaux de crue afin de réduire les dommages des inondations ;
- le déplacement naturel du lit mineur ;
- le maintien de couverture végétale le long des berges des cours d'eau pour protéger la qualité des eaux.

articles 28bis à 28septdecies et 59quater – la prévention des inondations

Les dispositions ont en particulier pour objet d'améliorer les conditions d'indemnisation des sinistrés par l'indemnisation de pertes d'exploitation indirectes et par la prise en charge de l'expert désigné à l'initiative de l'assuré. L'indemnisation pourra excéder la valeur du bien sinistré si l'assuré s'engage à réparer les dommages en respectant des normes de construction plus exigeantes, mais elle sera conditionnée au respect du principe de précaution par l'assuré.

Les travaux de prévention des inondations résultant de la mise en œuvre d'un SAGE pourront être éligibles au fonds de compensation de la T.V.A.

Le domaine d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs est étendu et pourra être sollicité pour faciliter la mise en œuvre d'actions en matière de prévention des inondations. Ses ressources sont doublées.

Une commission consultative locale des risques participe à l'élaboration, à la révision, et au suivi des PPR.. Ceux ci prévoient en annexe les mesures à prendre afin d'améliorer l'alerte des populations et leur sécurité.

L'entretien des cours d'eau constitue un objectif de la politique agricole et tout aménagement de l'espace naturel accentuant la vitesse d'écoulement doit être accompagné des travaux

compensatoires nécessaires pour rétablir les conditions d'écoulement antérieures. Enfin il sera créé un centre national d'études sur les inondations chargé de recueillir les données et de capitaliser les connaissances dans le domaine des inondations.

Titre II - Services publics de l'eau et de l'assainissement

Ces articles complètent et modifient le code général des collectivités territoriales.

articles 30 à 30ter- missions et organisation des services publics de l'eau et de l'assainissement

Le projet de loi confirme la compétence des communes en matière d'organisation des services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Les communes pourront, si elles le souhaitent, assurer l'entretien et la réhabilitation des installations d'assainissement non collectif à la demande des propriétaires.

Les services de distribution d'eau et d'assainissement concourent à la cohésion sociale en garantissant l'accès de chacun à l'eau potable en mettant notamment en œuvre avec les services sociaux le dispositif prévu en application de l'article L 261-4 du code de l'action sociale et des familles. Une tarification sociale de l'eau est instituée pour les usagers à revenu modeste. En outre, les résidences principales ne pourront pas faire l'objet de coupures d'eau en cas d'impayés.

Afin de faciliter le libre choix des élus locaux entre la régie et la délégation de service public, les collectivités qui le souhaitent seront autorisées à voter en suréquilibre la section investissement de leur budget pour le financement de programmes pluriannuels de travaux neufs.

Les redevances pour occupation du domaine public communal par des canalisations ou des ouvrages d'eau ou d'assainissement seront plafonnées dans des conditions fixées par décret afin d'éviter certains abus. Leur produit abondera le budget de l'eau et de l'assainissement.

Les services de distribution d'eau et d'assainissement seront habilités, s'ils le souhaitent, à engager des actions de coopération humanitaire dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

L'individualisation des contrats de fourniture d'eau en habitat collectif sera adoptée à la majorité des copropriétaires.

article 31 - tarification et règlements de service

L'accès à l'eau sera facilité pour tous, en supprimant les dépôts de garanties, les avances sur consommations et les demandes de caution solidaire qui compliquent les démarches d'accès à l'eau pour les foyers les plus modestes.

Afin que les consommateurs soient traités de façon équitable, les bâtiments publics, administrations, institutions qui bénéficient parfois actuellement d'une gratuité de l'eau seront soumis à facturation. Cette disposition répond aux observations faites par la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion des services d'eau et d'assainissement de 1997.

Le projet de loi confirme le principe d'une facturation proportionnelle des prix de l'eau et de l'assainissement. Une part non proportionnelle pourra le cas échéant être mise en œuvre à hauteur des dépenses de gestion du comptage et de la facturation.

Les communes à fortes variations de consommation d'eau pourront prendre en compte dans la part fixe certains surcoûts engendrés par ces variations. Elles pourront également abonder leur budget de l'eau et de l'assainissement par une partie des recettes provenant des taxes de séjour ou des impôts locaux touchant les résidences secondaires.

La mise en œuvre de barèmes progressifs ou de barèmes spéciaux sera possible au vu de l'équilibre du service si elle est motivée sur la base des caractéristiques techniques et temporelles de la fourniture d'eau, après avis de la commission locale consultative des services publics locaux.

La tarification au forfait est prohibée dans un délai de trois ans.

article 32 - transparence et information

Le projet de loi conforte le rôle des commissions consultatives des services publics locaux. Dans ce but, il propose de soumettre à leur avis préalable les programmes prévisionnels de travaux et les rapports annuels sur le prix et la qualité des services de l'eau et de l'assainissement avant présentation aux assemblées délibérantes et de les informer sur l'organisation des services, leur coût, ainsi que sur la tarification.

Tout dépassement du prix de l'eau de plus de 30% de la moyenne nationale devra faire l'objet d'une explication auprès de la commission consultative des services publics locaux.

articles 33 à 33ter - Provisions et durée des contrats

Lorsque le contrat de délégation mettra à la charge du délégataire le renouvellement des ouvrages ou les grosses réparations, un programme prévisionnel de travaux sera dorénavant annexé au contrat. A la fin du contrat, le délégataire versera au délégant une somme correspondant au montant nécessaire pour réaliser les travaux prévus et non réalisés, déduction faite des coûts réels supportés pour la partie des travaux réalisés.

Il convient de prendre acte de l'évolution observée en matière de durée des nouveaux contrats de délégation ; la durée maximale des contrats de délégation sera ramenée de 20 ans à 10 ans sauf dérogation dans les conditions prévues par le Code Général des Collectivités Territoriales.

articles 34 et 34bis - Haut Conseil des services publics de l'eau

Un Haut Conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement indépendant contribuera à la régulation du secteur de l'eau et de l'assainissement par une démarche de concurrence comparative en matière de prix et de qualité. Il rendra publique des recommandations officielles sur des sujets généraux tels que :

- la connaissance et l'observation du secteur de la distribution de l'eau et de l'assainissement, notamment la facturation ;
- l'économie des contrats et leur équilibre financier.

Il élaborera des modèles de règlements de service ou de contrat de délégation.

Son avis pourra également être sollicité sur des clauses contractuelles existantes et enjoindre aux parties de négocier un avenant de mise en conformité en cas de non respect des règles en vigueur.

Il pourra saisir le Conseil de la concurrence, l'AFSSA, l'AFSSE, et les chambres régionales des comptes.

Il bénéficiera de moyens propres pour l'accomplissement de ses missions et de l'appui des ministres chargés de l'environnement, de l'intérieur et de la consommation et aura un droit d'accès aux données.

article 35ter

Les compétences historiques des départements de la petite couronne parisienne et du SIAAP en matière d'assainissement sont reconnues.

article 36 - pose des compteurs d'eau froide

La pose de compteurs d'eau froide en logement neuf est rendue obligatoire pour faciliter la mise en œuvre de la facturation de l'eau proportionnelle au volume consommé et dissuader ainsi les gaspillages.

article 36bis – taxes foncières sur les propriétés bâties

Les ouvrages de distribution d'eau potable et d'assainissement sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Titre III - Réforme des agences de l'eau

Les objectifs du projet de loi sont les suivants :

- instaurer un encadrement parlementaire du régime des redevances et des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau.
- réformer les redevances pour mieux leur appliquer le principe pollueur-payeur, et renforcer leur lisibilité et leur équité.

Le projet de loi définit le rôle du Parlement dans le vote des redevances des agences de l'eau, considérées comme des impositions de toute nature, tout en confirmant la compétence des institutions de bassin pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'intervention des agences de l'eau :

- Le Parlement fixe l'assiette des redevances et détermine également pour la durée du programme:
 - ⇒ les priorités nationales d'intervention des agences de l'eau au regard notamment des engagements internationaux ;
 - ⇒ l'encadrement des taux des redevances et les règles de leurs modulations éventuelles.
- Dans le cadre voté par le Parlement, les agences de l'eau adopteront leur programme d'intervention, après avis des comités de bassin.

article 38 - Création, mission et organisation des agences de l'eau

Les missions des agences de l'eau ne sont pas profondément modifiées par rapport à la situation actuelle, mais la nouvelle loi fait explicitement référence aux SDAGE, à la gestion durable des ressources en eau et des milieux aquatiques, à la prévention des inondations, et à l'assistance des collectivités territoriales pour les missions de service public de distribution d'eau et d'assainissement.

Il est par ailleurs explicitement prévu que les agences peuvent intervenir dans le domaine de la coopération internationale et de l'aide humanitaire, ce qu'elles font déjà dans la pratique.

La composition des conseils d'administration a été modifiée récemment par décret du 6 septembre 1999. La nouvelle rédaction de la loi introduit seulement la possibilité pour le représentant du personnel de l'agence d'avoir un suppléant.

article 39 - Programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau

Les agences élaborent et approuvent leur programme pluriannuel d'intervention conformément aux orientations et à l'encadrement fixés par le Parlement. La durée des programmes est portée de cinq à six ans conformément à la directive cadre européenne. L'exécution de ces programmes fera l'objet d'un bilan annuel au Parlement.

articles 41 et 42 - Redevances

Après avis conforme des comités de bassin (procédure actuelle), les agences de l'eau adopteront les taux des redevances dans les fourchettes et selon les critères de modulation votés par le Parlement, en tenant compte de l'état écologique et de la sensibilité des milieux, des pressions exercées sur ceux-ci par les activités humaines, des atteintes à la ressource et de l'intérêt à en assurer la préservation ainsi que de la sensibilité aux risques d'inondations.

Les règles relatives aux assiettes sont maintenant définies par la loi, des décrets en Conseil d'Etat, et par des arrêtés.

1-Les redevances de pollution

L'objectif premier est de mieux appliquer le principe pollueur-payeur et de rééquilibrer les contributions des consommateurs et des autres pollueurs à l'amélioration de la qualité des eaux.

1-1-dispositions générales

Les notions peu compréhensibles et inéquitables de redevance de pollution brute, de prime, et de contre-valeur sont abandonnées. La redevance est assise sur la pollution rejetée.

La pollution rejetée est déterminée en retirant de la pollution brute produite celle éliminée par les dispositifs d'épuration collectifs ou individuels quand elle ne peut pas être mesurée directement parce que les rejets sont mal connus.

Les éléments constitutifs de la pollution sont, outre les paramètres actuels, la quantité de chaleur. L'introduction du paramètre chaleur est justifiée par ses effets sur les milieux aquatiques: l'élévation de la température des eaux a des effets de synergie avec d'autres pollutions et en augmentent les impacts sur les écosystèmes.

Une redevance spécifique sur les excédents d'azote concerne l'activité agricole.

1-2-pollutions relevant de l'assainissement collectif

Les pollutions relevant de l'assainissement collectif sont les pollutions urbaines produites dans les zones d'assainissement collectif délimitées par les communes ou leurs groupements en application de la loi sur l'eau de 1992, ainsi que les pollutions industrielles et assimilées déversées dans les réseaux d'assainissement.

La réforme consiste à inciter les communes à améliorer les performances d'assainissement et à en faire bénéficier les usagers y compris par un allègement du poids des redevances dans le prix de l'eau.

La commune ou le groupement de communes ayant compétence pour la collecte des pollutions est redevable pour ses rejets dans le milieu naturel, alors que dans le système actuel les personnes physiques ou morales raccordées sont redevables pour leurs rejets dans les réseaux de collecte sans en avoir la totale maîtrise. Des exonérations de redevances sont prévues pour les pollutions provenant d'entreprises en liquidation ou faillite.

La pollution urbaine produite dans les zones d'assainissement collectif est calculée en multipliant le nombre d'habitants permanents et saisonniers pondérés par la quantité de pollution à prendre en compte pour un habitant et par un coefficient tenant compte de la taille de l'agglomération (« coefficient d'agglomération ») : ce coefficient supérieur ou égal à 1 prend en compte les pollutions assimilées à des pollutions domestiques induites par l'activité urbaine (commerce, artisanat, services municipaux,...).

Le nouveau coefficient d'agglomération varierait de 1, pour les plus petites agglomérations, à 1,4 pour l'agglomération parisienne alors que les communes rurales bénéficient actuellement de coefficients inférieurs à 1 qui ne sont plus justifiés au regard des pollutions effectivement produites.

En application de l'article L.372-3 du code des communes, celles-ci doivent avoir délimité les zones d'assainissement collectif et créé dans les zones d'assainissement autonome des services de contrôle. Le projet de loi prévoit que si ces conditions légales ne sont pas

remplies, la commune reste redevable pour l'ensemble de sa population, ce qui aura un effet incitatif pour l'amener à établir ces zonages.

La pollution supprimée, qui vient en déduction de la pollution produite pour la détermination de l'assiette, est mesurée ou estimée au niveau des dispositifs d'épuration. Le projet de loi définit les modalités de répartition des quotas de pollution éliminée entre des services de collecte utilisant des installations de traitement communes.

1-3-Les pollutions ne relevant pas de l'assainissement collectif

Les dispositions sont peu différentes de la situation actuelle, l'innovation majeure étant la création d'une redevance sur les pollutions agricoles liées aux excédents d'azote qui se substituera à la redevance actuelle concernant l'azote provenant des élevages dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

L'assiette de la redevance sur les excédents d'azote est constituée par le solde du bilan entrées-sorties d'azote, établi à partir d'une comptabilité matière pour tous les mouvements mettant en jeu de l'azote, en complément de la comptabilité fiscale; dans un premier temps, la redevance ne sera perçue qu'auprès des exploitations agricoles soumises au régime d'imposition au bénéfice réel dont le chiffre d'affaires est supérieur à 76300 euros . Ces agriculteurs couvrent la majeure partie du territoire.

Dès lors que la zone d'assainissement collectif a été définie et que le service de contrôle des assainissements autonomes a été créé conformément à la loi de 1992, les assainissements autonomes ne sont pas pris en compte dans l'assiette de la redevance.

1-4-L'encadrement des taux des redevances de pollution

Le projet de loi détermine l'encadrement des taux de référence des redevances pour les divers éléments constitutifs de la pollution en fonction du niveau de pollution de la zone de rejet (trois niveaux possibles).

Pour chaque paramètre polluant un taux de référence est défini.

A partir de la valeur de ce taux de référence, l'agence arrête son taux de base dans une limite de plus ou moins 25% du taux de référence fixé par la loi.

Le projet de loi indique également les limites des valeurs des coefficients de modulation géographique pour chacune des trois zones de la redevance pollution et définit les critères à retenir pour la modulation géographique.

1-5-La redevance de solidarité de bassin

Depuis 1982, un coefficient dit de collecte multiplie les contre-valeurs de pollution domestique par un facteur variant de 2 à 3 selon les agences : l'effet de ce coefficient majore significativement les redevances acquittées par les consommateurs qui contribuent actuellement à 85 % des recettes des agences de l'eau. Ce coefficient a pu trouver sa justification dans le passé dans la nécessité de dégager les moyens financiers permettant aux communes de rattraper leur retard en matière de collecte des effluents.

Cet effort financier ne peut être stoppé immédiatement mais ses conséquences sur les redevables doivent être mieux réparties, notamment en direction des pollutions non domestiques raccordées aux réseaux d'assainissement qui sont actuellement redevables directes des agences et donc y échappent alors qu'elles bénéficient du service de la collecte de leurs eaux usées.

Il est proposé de remplacer le coefficient de collecte par une nouvelle redevance de solidarité de bassin additive à la redevance de pollution et assise sur les volumes collectés. Cette nouvelle redevance sera transitoire. Elle aura vocation à disparaître en deux programmes, ce qui nécessitera une adaptation progressive des niveaux des taux applicables aux divers paramètres.

Le projet de loi fixe respectivement pour les pollutions urbaines et pour les pollutions industrielles des taux de référence par année du VIIIème programme pour la redevance de solidarité de bassin, ainsi que les plages de variation possibles autour de ces taux de référence.

1-6-La redevance pour excédents d'azote

La redevance pour excédents d'azote est assise sur l'azote excédentaire des exploitations agricoles sur la base d'un bilan azoté global à l'exploitation. L'assiette de la redevance est lissée sur trois ans.

Elle constitue donc un véritable moteur pour inciter l'agriculteur à mieux raisonner la gestion de l'azote sur son exploitation.

Un abattement forfaitaire est prévu pour ne taxer que les exploitations les plus polluantes. Des abattements supplémentaires sont prévus pour inciter les agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques limitant les risques de pollution, à solde identique : abattement par hectare de prairies, abattement par hectare de culture implantée pour retenir les nitrates en hiver, abattement pour mise en œuvre d'outil de fertilisation homologué, abattement au profit des jeunes agriculteurs...

En outre, la redevance ayant pour objectif la réduction de la pollution des eaux, un coefficient majorateur des exportations animales a été introduit de manière à ne pas taxer l'azote volatilisé dans les bâtiments d'élevage.

2-Les redevances dues pour l'utilisation de la ressource en eau et la modification du régime des eaux

Deux catégories de redevances, celle sur la consommation d'eau et celles sur la modification du régime des eaux superficielles, se substituent à celles existantes pour la consommation d'eau, le prélèvement, et la modification du régime des eaux dans certains bassins.

2-1-Redevance due pour la consommation d'eau

La redevance sera assise sur la différence entre le volume d'eau prélevé et le volume restitué; le seuil de perception de la redevance est fixé à 7000 m³.consommés.

La redevance due pour la consommation d'eau est identique dans son assiette et son taux quelque soit l'usage de l'eau.

La redevance est appliquée dès le premier mètre cube d'eau consommé au delà du seuil de 7000 m³, car même des faibles consommations peuvent avoir des impacts significatifs sur le milieu, en particulier quand elles se cumulent, mais une décote sera appliquée sur les 24000 premiers mètres cubes consommés.

La redevance est modulée suivant le degré d'exploitation de la ressource en eau utilisée selon trois niveaux. Une décote est appliquée pour les prélèvements respectant un protocole de gestion collective de la ressource.

2-2-Redevances dues pour la modification de l'écoulement ou du régime d'un cours d'eau

Ces redevances, qui existent déjà sous des formes voisines dans certains bassins, prennent en compte des aménagements pouvant modifier l'écoulement des eaux tels que:

- les dérivations ou les prélèvements, provoquant un assèchement ou une diminution du débit de l'eau sur tout ou partie d'un cours d'eau ;
- les obstacles importants, perturbant le transport solide et la circulation des organismes aquatiques ;
- les retenues provoquant par le stockage en période d'étiage un assèchement du cours d'eau ;
- les variations brutales de débit perturbant les milieux.

Les assiettes des redevances prendront en compte les éléments permettant d'apprécier l'importance des impacts des aménagements soumis à redevance et notamment :

- l'importance relative du cours d'eau (au travers d'un coefficient de débit) ;
- la longueur de cours d'eau influencée.

Le texte proposé rend homogène les redevances existantes dans ce domaine et étend leur principe aux aménagements dont l'impact sur les rivières est le plus important.

Le projet de loi propose une fourchette de taux pour chacune de ces redevances.

Les aménagements urbains et les infrastructures de transport peuvent, en imperméabilisant d'importantes surfaces, aggraver les dommages causés par les inondations. Les imperméabilisations nouvelles ayant les effets les plus importants seront rendues redevables. De même, la réduction des champs d'expansion de crues accroît également les effets des inondations; les réductions supérieures à 10 ha donneront lieu à redevances.

3-Etablissement et recouvrement des redevances

Les dispositions prévues donnent les moyens aux agences d'établir et de recouvrer les redevances. Elles s'inspirent largement des procédures fiscales tout en les adaptant aux spécificités des agences et à leur statut d'établissement public à caractère administratif.

articles 43 et 44 - VIII^{èmes} programmes d'intervention

Les dispositions de ces articles seront votées par le Parlement tous les six ans pour chaque programme pluriannuel d'intervention, ou à l'occasion de modifications majeures, sur la base d'un projet gouvernemental prenant en compte notamment des propositions des agences de l'eau après avis des comités de bassin.

Les VIII^{èmes} programmes débuteront en 2004.

Les dispositions du projet de loi fixent les axes prioritaires d'intervention des agences de l'eau.

Les nouveaux programmes d'intervention des agences seront préparés sur la base d'un niveau de recette toutes redevances confondues sensiblement équivalent à celui atteint à la fin des VII^{èmes} programmes. L'introduction des nouvelles redevances permettra ainsi de mieux respecter le principe pollueur-payeur et de répartir plus équitablement la charge entre les différents usagers des ressources en eau tout en allégeant celle des consommateurs.

Titre IV - Régime de protection de l'eau

Il est proposé une modification du Code de la Santé Publique en vue de renforcer la sécurité sanitaire de l'utilisateur, qu'il soit consommateur d'eau minérale naturelle embouteillée ou curiste, et de réactualiser des procédures existantes.

Ce titre regroupe également diverses dispositions ayant pour objet de rendre plus efficace l'action des services de l'Etat dans l'exercice de la police de l'eau :

- la procédure d'établissement des périmètres de protection est allégée pour les captages bénéficiant d'une protection naturelle ;

- les zones de sauvegarde prévues par la loi sur l'eau de 1992 pourront également être mises en place pour lutter contre les pollutions diffuses ;
- des modifications sont proposées à l'article 10 de la loi sur l'eau de 1992 pour en rendre la mise en œuvre plus efficace, notamment :
 - ⇒ la possibilité de s'opposer à une opération soumise à déclaration, dans un délai de 3 mois, en cas d'atteinte grave à l'environnement ;
 - ⇒ la possibilité de procédure groupée pour un ensemble de demandes d'autorisation ;
 - ⇒ l'application aux installations classées des dispositions de la loi sur l'eau de 1992 concernant les mesures administratives en cas de situations climatiques exceptionnelles et les zones de sauvegarde ;
- le pouvoir des préfets en matière de sanction administrative est renforcé ;
- les conditions de remise en état d'installations abandonnées sont précisées ;
- les agents commissionnés auront accès aux locaux ou installations pour la recherche et le constat d'infractions à la police de l'eau ;
- les préfets pourront transiger en matière de police de l'eau après accord du procureur de la République ;
- le régime de plein contentieux sera applicable à la police de la pêche et à celle des immersions en mer ;
- le contrôle périodique par l'administration des pulvérisateurs de produits phytosanitaires est rendu obligatoire.

Ce titre contient également des dispositions diverses.

La composition du Comité national de l'Eau est complétée par des représentants du Parlement.

La vente de poisson capturé à des fins de reproduction ou de repeuplement en période de pêche interdite peut être autorisée par l'administration.

Le dispositif d'assurance catastrophe naturelle prend dorénavant en charge les dommages provoqués par les affaissements de terrains dus à des cavités souterraines. Le dispositif d'expropriation prévu par l'article L.561-1 du code de l'environnement est étendu à ce type de risque.

Titre V - Gestion de l'eau dans les départements d'Outremer

Le projet de loi autorise les offices de l'eau des départements d'Outremer à émettre et percevoir des redevances pour pollution d'eau et pour consommation d'eau.

1/ LE SENS DU PROJET DE LOI SUR L'EAU

La place du projet de loi dans le dispositif législatif existant

En présentant le projet de loi sur l'eau, le Gouvernement souhaite mener une véritable réforme de la politique dans ce domaine. Ainsi, pour répondre aux nouveaux besoins de la société, les lois de 1964 et de 1992 seront modifiées et complétées.

La loi sur l'eau du 16 décembre 1964

La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 concerne le régime et la répartition des eaux et la lutte contre leur pollution. Cette loi-cadre et ses décrets d'application ont instauré une gestion de l'eau dans son cadre naturel. Le territoire français a ainsi été partagé en 6 grands bassins hydrographiques, dotés de structures consultatives (comités de bassins) et d'organismes exécutifs (agences de l'eau). Cette loi a constitué en son temps une innovation importante. Elle a inspiré la directive cadre européenne.

La loi de 1964 a créé un système de redevances original mais non conforme à la Constitution puisque les taux sont votés par les comités de bassins et non par le Parlement. Afin de respecter la Constitution et de corriger certaines dérives, le projet de loi entend renforcer le contrôle du Parlement, qui fixera désormais l'encadrement des taux des redevances et les grandes orientations d'actions.

Un des objectifs majeur du projet de loi sur l'eau est d'assurer une meilleure efficacité environnementale.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a relancé la politique de l'eau. Elle renforce celle de 1964 sur les aspects "respect du milieu naturel" et conforte le découpage hydrographique par grands bassins. Son ambition était de donner à l'Etat les moyens de mettre en place une véritable police de l'eau en instaurant un régime complet de déclaration ou d'autorisation administrative respectueux du droit des tiers et des assujettis, et créant des outils de planification pour tous les acteurs publics de la gestion des ressources en eau (schémas d'aménagement et de gestion des eaux et schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux).

Le projet de loi souhaite améliorer un des défauts constatés, la lenteur de la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), liée en partie à la complexité des procédures.

De plus, le projet de loi confirme le principe de la tarification proportionnelle de l'eau, un sujet d'intérêt majeur pour les associations de consommateurs et les élus locaux, déjà abordé par la loi de 1992.

Les dispositions abrogeant ou modifiant les textes antérieurs

Les dispositions développant l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et visant à améliorer la transparence et la solidarité modifient ou complètent le code général des collectivités territoriales et le code de la santé publique.

Sont également concernés le code de la construction (pose de compteurs dans les immeubles collectifs neufs), le code de l'urbanisme (portée juridique des SDAGE et des SAGE), le code du domaine public fluvial (création d'un domaine public fluvial local) et le livre des procédures fiscales (transmission aux agences de données sur les exploitations agricoles).

La transposition de la directive cadre et la consolidation de la politique de l'eau amènent à modifier ou à compléter le code de l'environnement.

1/ LE SENS DU PROJET DE LOI SUR L'EAU

La directive cadre transposée par le projet de loi sur l'eau

La directive cadre établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau a été adoptée le 23 octobre 2000 par les Etats-membres de l'Union européenne et le Parlement européen.

Elle a été publiée au journal officiel des Communautés européennes le 22 décembre 2000 (directive 2000/60/CE).

La directive cadre prévoit l'élaboration, dans le cadre de districts hydrographiques, de plans de gestion présentant la situation actuelle des ressources en eau et les objectifs environnementaux à atteindre pour ces ressources.

Cette directive cadre est fortement inspirée du modèle français. En effet, la loi sur l'eau de 1964 a défini le principe de la gestion des ressources en eau par bassins hydrographiques, a créé avec les agences de l'eau les conditions pour l'application du principe pollueur-payeur, et a proposé une approche par objectifs de qualité.

La directive cadre spécifie que dans chaque district sont définis :

- un plan de gestion, outil de planification, regroupant les informations sur l'eau dans le bassin, et présentant les objectifs environnementaux ;
- un programme de mesures, présentant notamment les mesures administratives et les instruments économiques et fiscaux mis en œuvre pour la réalisation des objectifs du plan de gestion.

Le plan de gestion et le programme de mesures constituent les outils de planification et de programmation pour la gestion de l'eau dans le district hydrographique.

Dans le système français de gestion de l'eau :

- les instruments de planification sont les SDAGE et les SAGE ;
- la programmation des interventions financières est conduite par les programmes des agences de l'eau ;
- la réglementation est du ressort de l'Etat. Elle est mise en œuvre localement en compatibilité avec le SDAGE.

Le projet de loi sur l'eau constitue une opportunité pour la France de transcrire dans les meilleurs délais la directive européenne en droit national, sur les bases suivantes :

Définition des districts hydrographique

Ils correspondent aux limites hydrographiques et devront être constitués par décret.

L'autorité compétente de district et la définition des programmes de mesures

Les Etats membres devront veiller à la coordination des mesures administratives au sein des districts hydrographiques.

L'autorité compétente sera le préfet coordonnateur de bassin. A ce titre, il approuvera le plan de gestion du district adopté par le comité de bassin, et arrêtera le programme de mesures.

Le plan de gestion

La directive prévoit l'élaboration, dans chaque district, d'un plan de gestion présentant la situation actuelle et les objectifs environnementaux.

A ce titre, un décret spécifiera les documents devant obligatoirement figurer dans les SDAGE. Dans un souci d'information, le projet de SDAGE sera soumis à consultation du public.

Enfin, les SDAGE devront être mis à jour tous les six ans.

La directive cadre contient également des dispositions relatives à la lutte contre la pollution par des substances dangereuses. Toutefois, elles ne nécessitent pas de mesures législatives.

2/ POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE

Une meilleure consultation des usagers

Le déficit d'information des usagers sur les services d'eau et d'assainissement est fréquemment évoqué par les consommateurs.

Ce manque de dialogue et de concertation entre les services et les usagers altère la légitimité de l'action du service public, multiplie les controverses, les inégalités de traitement et les contentieux.

Créées par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les commissions consultatives des services publics locaux sont trop rarement constituées. Elles sont pourtant obligatoires pour les communes de plus de 10 000 habitants. Cette commission a pour objet de permettre l'expression des usagers des services publics sans pour autant empiéter sur la responsabilité des autorités organisatrices.

Ainsi, le projet de loi a pour objectif de conforter le rôle de ces commissions. Il propose en effet de soumettre à leur avis préalable :

- les projets de règlement de service ;
- les tarifs des services de distribution d'eau, d'assainissement collectif et du contrôle de l'assainissement non collectif ;
- les rapports annuels sur le prix et la qualité des services de l'eau et de l'assainissement avant présentation aux assemblées délibérantes ;
- les programmes prévisionnels de travaux.

2/ POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE

Une instance d'aide et de régulation : Le Haut Conseil de l'Eau et de l'Assainissement

La hausse du prix de l'eau depuis 1992, l'importance et l'opacité de ses variations d'une commune à l'autre ainsi que certaines pratiques des contrats de délégation des services publics de l'eau et de l'assainissement préoccupent les élus locaux et les consommateurs.

Les lois du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (dite loi Sapin) et du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite loi Barnier) ont corrigé certains dysfonctionnements.

Toutefois, les élus et les associations de consommateurs reprochent souvent à la tarification de l'eau d'être peu compréhensible. En effet, le lien entre le prix de l'eau, la qualité du service rendu et l'amélioration durable du milieu ne paraît pas toujours évident.

Ainsi, afin de répondre à cette demande sociale, le projet de loi sur l'eau propose la création d'un Haut Conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement.

Instance administrative indépendante, le Haut Conseil sera une structure légère réunissant des représentants du Parlement, du Conseil Economique et Social, ainsi que des personnes qualifiées désignées par le Gouvernement.

Cette instance aura pour fonction essentielle de renforcer la capacité d'expertise de l'Etat et des collectivités locales, en respectant le libre choix de ces dernières. Le Haut Conseil contribuera à l'égalité d'accès des élus locaux, des associations de consommateurs et des opérateurs aux connaissances techniques et financières en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement.

A cette fin, le Haut Conseil exercera des missions de consultation débouchant sur des avis publics, des missions de veille et d'alerte, et de recommandations pour la mise en œuvre de la réglementation relative à l'eau, à l'assainissement et aux délégations de services publics.

Il précisera les règles concernant notamment :

- les règlements de service ;
- les prestations pouvant faire l'objet de facturations spécifiques ;
- les pratiques tarifaires ;
- les clauses type des contrats de délégations de service ;
- les pratiques de calcul des amortissements et des provisions pour renouvellement ;
- les données devant figurer dans le rapport annuel du maire et dans celui du délégataire.

Il élaborera des modèles de règlements de service et de contrats de délégations de service

Ses agents auront des pouvoirs d'investigation étendus . Il pourra enjoindre à la renégociation de contrat qui ne lui paraîtrait pas conforme.

Enfin, le Haut Conseil remettra au gouvernement, au Parlement et à la Cour des Comptes un rapport annuel public qui fera notamment état des suites apportées à ses interventions. Ses frais de fonctionnement seront pris en charge par le Fonds National de Solidarité pour l'Eau (FNSE).

2/ POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE

Une facture d'eau claire et lisible par tous

La bonne gestion de la ressource en eau et le souci de transparence impliquent que chaque consommateur sache précisément ce qu'il consomme.

Actuellement, la facture d'eau comprend trois rubriques : eau potable, assainissement et établissements publics.

Cette facture devient rapidement incompréhensible pour l'utilisateur. En effet, dans les rubriques « assainissement » et « eau potable », les charges d'investissement et de gestion sont parfois distinguées et les divers maîtres d'ouvrage et gestionnaires ne sont pas toujours identifiés. De taxe communale, en redevance intercommunale, sans omettre la "part fermier", la terminologie utilisée dans le détail des divers prix composant chaque rubrique prête parfois à confusion.

Ainsi, il apparaît que la facture n'est pas le meilleur support pour une information de caractère technique. En effet, des enquêtes montrent le faible taux de compréhension, voire de lecture de ces informations : par exemple, 50 % des personnes pensent que l'assainissement permet de recycler l'eau usée en eau potable.

De plus, le consommateur ne souhaite pas obligatoirement voir apparaître sur la facture l'organisation générale de la gestion de l'eau : il attend avant tout des informations sur les coûts et sur l'évolution de ses consommations.

Par ailleurs, hormis les spécialistes, peu de personnes ont connaissance de l'existence d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable. Etabli par le maire, il est notamment destiné à l'information des usagers.

Afin d'instituer plus de transparence dans le secteur de l'eau, le projet de loi propose une clarification de la facture selon deux axes.

Améliorer la lisibilité de la facture en identifiant un coût global des services d'eau et d'assainissement, intégrant les dépenses de gestion et de construction du service, ainsi que les redevances environnementales.

Informers les usagers de l'existence du rapport annuel du maire et du lieu où il est tenu à leur disposition (adresse internet le cas échéant). De plus, les comptes rendus des réunions de la commission consultative locale d'usagers seront également mis à la disposition du public.

Ainsi, les consommateurs pourront disposer de renseignements complets sur les modalités de gestion du service et sur ses performances.

3/ POUR PLUS DE SOLIDARITE ET D'EQUITE

Un accès à l'eau garanti pour tous

L'eau est un bien nécessaire à la vie qui ne saurait s'assimiler à n'importe quel bien de consommation soumis aux lois du marché. Sa distribution doit s'inscrire dans le respect de valeurs citoyennes et notamment dans un impératif de solidarité sociale.

Le droit d'accès à l'eau potable a été introduit par la loi du 29 juillet 1992 relative au RMI et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle. Cette disposition a été renforcée par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui précise que "toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau". Cette loi interdit la coupure d'eau pour toute personne ou famille en situation de précarité. Pourtant, en immeuble collectif, des coupures d'eau et la mise en place de compteurs à prépaiement ont été constatées.

De plus, la charte « solidarité eau » signée en 1996, prévoyait des abandons de créance par les communes, les gestionnaires des services et les agences de l'eau pour les personnes reconnues en situation de précarité. Cependant, son application dans seulement 10 départements est complexe et décevante. Des associations de consommateurs regrettent également la mise en place d'une procédure spécifique pour l'eau, ainsi que la participation des distributeurs d'eau aux commissions "solidarité".

Une nouvelle convention "solidarité eau" reconduit le principe des abandons de créance par les délégataires à hauteur de 20 MF par an, et prévoit un engagement de l'Etat à hauteur de 30 MF pour l'aide au paiement des factures et les frais de fonctionnement du dispositif. Si les communes n'adhèrent pas au dispositif mis en place par le préfet en application de cette convention, elles doivent mettre en œuvre les modalités qui leur sont propres.

Afin d'améliorer l'ensemble de ce dispositif, le projet de loi sur l'eau définit de nouvelles conditions selon lesquelles les services publics de l'eau et de l'assainissement assureront le droit d'accès à l'eau potable à toute personne humaine.

Les dépôts de garantie, frais d'ouverture et cautions seront supprimés, réduisant ainsi les charges financières et les démarches particulièrement pénalisantes pour les personnes à faibles revenus.

L'interdiction des coupures d'eau en raison de non-paiement sera affirmée pour tout usage domestique (résidence principale), l'exploitant pouvant avoir recours aux moyens légaux de recouvrement des impayés. Cette mesure aura pour conséquence directe la disparition des dispositifs discriminatoires et humiliants tels que les compteurs à prépaiement.

Pour les plus démunis, le dispositif de l'article L 261-4 du code de l'action sociale et

des familles devra être mis en œuvre par les services publics en liaison avec les services sociaux.

De plus, en cas d'abonnement individuel et en l'absence de dispositif d'aide pour les personnes en situation de précarité, un débit minimal d'eau devra être maintenu. Cette disposition est réalisable techniquement par le recours à un limiteur de débit.

Enfin le projet de loi institue une tarification sociale de l'eau comme produit de première nécessité.

3/ POUR PLUS DE SOLIDARITE ET D'EQUITE

Une tarification proportionnelle au volume d'eau consommé

La gestion de l'eau doit être aussi économe et responsable que possible. Le principe de la facturation de l'eau proportionnelle au volume consommé s'inscrit dans cet objectif introduit par la loi du 3 janvier 1992. Il est souvent remis en cause par des montants importants de parts fixes ou abonnements ainsi que des tarifs dégressifs parfois pratiqués pour de gros consommateurs.

Pour un volume consommé moyen de 120 m³, le montant de la part fixe de la facture est actuellement de l'ordre de 20%. Elle peut représenter jusqu'à 80% de la facture ou être nulle dans de nombreux cas.

Le terme fixe de la facture d'eau est perçu par les consommateurs comme un forfait déguisé. Majorant fortement le prix des premiers m³, il minore le prix pour les tranches de consommations les plus élevées, et limite l'intérêt financier des économies d'eau. Inéquitable du fait de la diversité des pratiques, la part fixe est déresponsabilisante du point de vue de la gestion des ressources en eau.

Le projet de loi réaffirme le principe de la tarification proportionnelle de l'eau tout en laissant place à une partie fixe strictement limitée à une liste précise de charges des services.

Les charges pouvant être prises en compte dans la part fixe correspondront désormais aux dépenses de gestion du comptage et de la facturation.

Le cas des communes touristiques à forte variation de consommation d'eau, nécessite néanmoins une adaptation de cette règle de proportionnalité. La part fixe pourra donc inclure tout ou partie des surcoûts de production ou de stockage de l'eau pour faire face à ces variations. Elles pourront également abonder le budget de l'eau et de l'assainissement à partir du produit de la fiscalité locale concernant les résidences secondaires.

De plus, les barèmes spéciaux devront être justifiés au vu de charges réelles et de modalités de réalisation du service. En effet, acheter un volume important d'eau n'est pas un motif justifiant à lui seul un tarif préférentiel. Il convient de le fonder sur une analyse des conditions de réalisation du service et des coûts, afin d'éviter que les usagers domestiques subventionnent par le prix de l'eau des activités économiques.

Enfin, les commissions consultatives des services publics locaux seront informées sur la structure des tarifs et donneront leur avis.

Cette disposition permettra donc de clarifier les bases de la tarification actuelle des services et de limiter les éventuels transferts de charge entre les différentes catégories de consommateurs.

3/ POUR PLUS DE SOLIDARITE ET D'EQUITE

Un comptage individuel des consommations

Dans les immeubles collectifs, l'eau reste encore trop souvent répartie dans les charges communes, alors que les consommateurs souhaitent payer l'eau à la quantité réellement consommée.

En effet, la pose de compteurs d'eau froide n'est pas obligatoire pour les logements neufs dans les immeubles collectifs.

Dans le prolongement des orientations de la loi sur l'eau de 1992, le projet de loi propose donc de faciliter la mise en place du comptage individuel.

Ainsi, pour les logements collectifs neufs, la pose de compteurs d'eau froide sera rendue obligatoire.

Ces compteurs d'eau permettront donc la mise en œuvre d'une facturation de l'eau proportionnelle au volume consommé.

Ces dispositions permettront de faciliter le passage à l'abonnement individuel en immeuble collectif. L'individualisation des contrats de fourniture d'eau en habitat collectif est adoptée à la majorité des copropriétaires.

3/ POUR PLUS DE SOLIDARITE ET D'EQUITE

Une prise en compte des consommations publiques

Une absence de facturation de l'eau consommée par des bâtiments communaux, par l'arrosage des espaces verts ou par l'entretien de la voirie est parfois constatée.

Ceci conduit à faire supporter par les autres usagers des services publics de l'alimentation en eau et de l'assainissement, des charges qui devraient normalement être financées par le budget général.

Les principes de transparence des services et de gestion équilibrée des ressources en eau imposent pourtant que toute consommation soit facturée.

Ainsi, le projet de loi sur l'eau prévoit d'assortir un contrat d'abonnement pour tout branchement au réseau d'eau d'un bâtiment public ou privé.

4/ POUR UNE MEILLEURE EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE

Une redevance calculée sur les rejets dans le milieu naturel

Les redevances créées dans le cadre de la loi de 1964 n'encouragent pas suffisamment les pollueurs à supprimer ou à réduire leurs rejets dans l'eau. En effet, le mode de calcul prenait en compte essentiellement le financement de programmes d'intervention. De plus, des transferts financiers entre catégories d'usagers ont avantagé les agriculteurs, les industriels raccordés aux réseaux d'assainissement et les communes rurales.

Ainsi, l'évolution des redevances depuis 35 ans a conduit à un système souvent opaque et inéquitable.

Afin d'accéder à une meilleure efficacité environnementale, le projet de loi sur l'eau propose de réformer les redevances actuelles.

Les redevances de pollution urbaine

La redevance de pollution domestique sera plus efficace et équitable.

En effet, la redevance s'appliquera à la pollution nette rejetée dans le milieu. Les services publics d'assainissement (collecte, transport, traitement), et donc les abonnés dans leur facture d'eau, pourront ainsi bénéficier d'un allègement plus important si le système d'assainissement est efficace. De plus une transparence dans la répercussion des redevances sera assurée.

Cependant, les zones d'assainissement individuel, réglementairement délimitées et dotées d'un service public communal de contrôle des équipements individuels, ne seront pas concernées par cette mesure.

Les redevances de pollution industrielle

Actuellement, aucune redevance n'est prélevée pour les volumes d'eau rejetés à une température supérieure à celle des cours d'eau. Ces rejets émanent pour l'essentiel des centrales thermiques (classiques ou nucléaires). Ils sont pourtant à l'origine d'une aggravation des phénomènes d'eutrophisation, d'une réduction de l'oxygène dissous et d'une modification des écosystèmes.

Le projet de loi sur l'eau élargira donc l'assiette de la pollution industrielle à l'ensemble des pollutions rejetées dans le milieu.

Les redevances de pollution agricole

Le projet de loi prévoit une redevance de pollution agricole sur les excédents d'azote, appliquée à la fois aux éleveurs et aux autres productions agricoles.

Ce dispositif vise à mettre en place une véritable fiscalité incitative. En effet, l'assiette de cette redevance sera calculée sur le solde du bilan entrées-sorties d'azote de l'exploitation.

Par ailleurs, des abattements sont prévus pour inciter les agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques limitant les risques de pollution. La redevance actuelle concernant les élevages dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole sera supprimée.

Elle incitera ainsi les agriculteurs à de meilleures pratiques environnementales.

4/ POUR UNE MEILLEURE EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE

Une redevance calculée sur les consommations d'eau

Il existe actuellement une redevance sur les prélèvements d'eau.

Par le décret du 14 septembre 1966, l'assiette de cette redevance est établie par le conseil d'administration de chaque Agence de l'eau. Chaque bassin applique des modalités spécifiques pour son calcul.

Ce système est source d'inégalités et d'insuffisances du point de vue de l'efficacité environnementale.

En effet, le mode de calcul de cette redevance fait apparaître un coefficient d'usage qui augmente la contribution des consommateurs d'eau potable et qui diminue considérablement celle des usagers agricoles, pour une même quantité d'eau prélevée dans une même ressource.

Le projet de loi sur l'eau prévoit donc de modifier la redevance sur les prélèvements d'eau afin de la rendre plus équitable et de mieux protéger la ressource en eau.

Ainsi, la redevance, calculée sur les volumes d'eau réellement consommés, sera identique pour les différentes catégories d'usagers. Une industrie, un consommateur ou un agriculteur qui consomment une même quantité d'eau dans une même ressource seront donc soumis à une redevance égale.

De plus, les taux de cette redevance seront adaptés à l'intensité de l'exploitation de la ressource et à sa fragilité (modulation géographique). Par exemple, le taux de redevance appliqué à une rivière ou à une nappe souterraine surexploitée et de bonne qualité sera supérieur à celui appliqué à une ressource dont l'exploitation ne crée pas de déséquilibre dommageable pour les usages et le fonctionnement des milieux naturels. Cette modulation prend en compte essentiellement les problèmes de surexploitation des ressources superficielles et des ressources souterraines (et des modifications des milieux naturels aquatiques qui résultent de cette surexploitation).

4/ POUR UNE MEILLEURE EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE

Une prévention accrue des inondations

En matière de prévention des dommages provoqués par les inondations, les moyens d'intervention des collectivités locales sont actuellement limités.

En effet, le dispositif législatif existant ne prévoit qu'une décentralisation très partielle du domaine public fluvial. Ainsi, l'incorporation d'un cours d'eau dans le domaine public fluvial relève de la compétence exclusive de l'Etat. Pourtant, les collectivités locales sont prêtes à assurer l'entretien et la gestion de la totalité des cours d'eau.

De plus, la déclaration dite "d'intérêt général" préalable à l'intervention des collectivités locales sur des propriétés qui ne sont pas les leurs comporte une procédure assez longue et contraignante (enquête publique) qui ne correspond pas aux situations d'urgence.

Par ailleurs, en cas de sur-inondation, certains aménagements tels que le « polder » d'Erstein en Alsace, permettent de diminuer les dommages aux biens et aux personnes provoqués par les crues en retenant une partie des eaux sur des terrains peu ou pas vulnérables aux inondations.

Le projet de loi sur l'eau élargit les possibilités d'intervention des collectivités locales en matière de gestion des cours d'eau et des zones inondables, ce qui leur permettra notamment d'améliorer l'efficacité des actions qu'elles mènent pour mieux prévenir les dommages provoqués par les inondations.

Ainsi, la décentralisation de la gestion des cours d'eau domaniaux sera étendue aux départements et aux institutions interdépartementales. La gestion des cours d'eau domaniaux correspondra mieux aux réalités locales et aux intérêts multiples qu'ils représentent. Les Etablissements publics territoriaux de bassin (EPTB) sont appelés à jouer un rôle majeur dans la prévention des inondations.

De plus, face aux situations d'urgence nécessitant des interventions rapides, la procédure sera allégée (suppression de l'enquête publique).

Le projet de loi étendra la servitude mise en œuvre pour le polder d'Erstein à l'ensemble des départements. Le préfet pourra donc instituer par arrêté, à la demande et au bénéfice d'une collectivité locale ou d'un établissement public de coopération intercommunal, sur des terrains publics ou privés riverains des cours d'eau, des servitudes d'utilité publique garantissant le bon fonctionnement d'un aménagement destiné à la prévention des inondations, en interdisant tout autre aménagement susceptible d'annuler ou de diminuer son efficacité.

Enfin, des redevances instituées par les Agences de l'eau seront appliquées aux nouveaux aménagements provoquant des réductions importantes des surfaces naturellement inondables (dérivations, prélèvements,...) et aux imperméabilisations

des sols de grande ampleur.

En effet, les aménagements urbains et les infrastructures de transport peuvent, en imperméabilisant d'importantes surfaces, aggraver les dommages causés par les inondations.

De même, la réduction des champs d'expansion de crues accroît également les effets des inondations. Ainsi, les réductions nouvelles supérieures à 100 ha donneront lieu à redevances.

Le projet de loi permettra également à l'Etat d'utiliser le fonds de prévention des risques naturels majeurs dont le montant sera doublé. Ce fonds est alimenté par une contribution des sociétés d'assurances sur les surprimes (portée de 2% à 4%) qu'elles perçoivent auprès des assurés pour assurer l'indemnisation des dommages provoqués par les catastrophes naturelles.

Ces nouvelles mesures viendront ainsi compléter les moyens utilisés par les Agences de l'eau pour financer les actions qu'elles entreprendront en matière de prévention des inondations.

Par ailleurs les conditions d'indemnisation des sinistrés par les assurances seront améliorées.

4/ POUR UNE MEILLEURE EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE

Une protection de la ressource pour garantir une eau potable

Les activités humaines exercent des pressions importantes sur la ressource en eau, tant sur un plan quantitatif (prélèvements) que qualitatif (rejets de polluants).

L'instauration de périmètres de protection autour des captages d'eau potable permet essentiellement de lutter contre des pollutions accidentelles ou microbiologiques en zone rurale. Ces périmètres favorisent la sécurité du point d'eau puisque les périmètres de protection immédiate sont clos et que leur accès est interdit alors que les activités polluantes peuvent être interdites ou réglementées dans les périmètres de protection rapprochée. Or seulement 30 % des captages sont protégés et environ 30 % sont en cours de procédure.

Toutefois, les périmètres de protection ne permettent pas de préserver ou de restaurer la qualité d'une eau à l'échelle du bassin ou de la zone d'alimentation. On constate d'une manière générale une dégradation de la qualité des eaux souterraines et superficielles utilisées pour la production d'eau potable, due aux nitrates et aux phytosanitaires.

Le projet de loi sur l'eau contribuera à renforcer la protection de la qualité des eaux utilisées pour assurer l'alimentation potable des populations.

Ainsi, l'instauration de périmètres de protection immédiate sera imposée dans tous les cas. Mais si le captage bénéficie déjà d'une protection naturelle permettant d'assurer la qualité des eaux, le périmètre de protection rapprochée ne sera plus obligatoire. La compétence des Conseils Généraux sera officialisée afin d'aider les collectivités à établir et à suivre la protection des captages, comme cela se fait déjà dans certains départements.

De plus, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 ayant prévu la possibilité d'établir des zones de sauvegarde de la ressource, le projet de loi sur l'eau renforce l'assise législative d'un futur décret « zone de sauvegarde ».

Par ailleurs, les futurs programmes d'intervention des Agences de l'eau intégreront la sécurité de l'alimentation en eau potable parmi leurs orientations prioritaires et une attention plus forte sera portée par les Agences aux mesures préventives concernant les contaminations bactériennes et les pollutions diffuses, en particulier en amont des points de prélèvement d'eau de consommation humaine, notamment au travers de la nouvelle redevance sur les excédents d'azote.

Afin de rendre plus efficace l'action de l'Etat dans l'exercice de la police de l'eau et dans un objectif de prévention des atteintes majeures aux milieux aquatiques, le projet de loi permet de limiter la lourde procédure d'autorisation aux plus gros dossiers, afin d'en améliorer la rigueur. De plus, l'autorité compétente en matière de police de l'eau pourra s'opposer, dans un délai de 3 mois, à la mise en œuvre d'une opération soumise à déclaration en cas d'atteinte grave à l'environnement.