

# La lettre eau

**Loi sur l'eau de 1964 :**

**50 ans de galère !**

## Actualité

04. L'orpaillage, véritable fléau de la Guyane française

## Dossier

Loi sur l'eau de 1964 :  
50 ans de galère !

06. Loi sur l'eau de 1964 : le cinquantenaire de la désillusion !
10. Loi sur l'eau de 1964, dans l'optique de la convention de Berne du 29 avril 1963
11. De la loi de 1964 à nos jours : un droit de l'eau en mouvement
12. Hydroélectricité : une attente de 42 ans
14. La gestion quantitative de la ressource en eau depuis la loi de 1964 : une progression laborieuse fondée sur des bases originales

## Point de vue

16. Barrage de Sivens dans le Tarn : quelle issue ?





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

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

La politique de l'eau requiert une attention constante de la part des citoyens, afin de veiller à une eau de bonne qualité, respectueuse de la santé humaine, ainsi qu'à la biodiversité des milieux naturels aquatiques.

Les pages du site de FNE dédiées à l'eau ont cette vocation de vous transmettre l'essentiel de l'information sur l'eau en France, tout comme une analyse des politiques dans ce domaine.

Venez visiter les pages eau :

<http://www.fne.asso.fr>

Pôle ressources en eau et  
milieux naturels aquatiques  
de France Nature Environnement

3 rue de la Lionne - 45000 Orléans

☎ 02 38 62 55 90

e.mail : [polleeau@fne.asso.fr](mailto:polleeau@fne.asso.fr)

site web : [www.fne.asso.fr](http://www.fne.asso.fr)

La Lettre eau est éditée par un imprimeur labellisé Imprim'Vert. Cela signifie qu'il respecte 3 objectifs :

- la bonne gestion des déchets dangereux
- la sécurisation des stockages de produits dangereux
- l'exclusion des produits toxiques des ateliers.

Par ailleurs, la Lettre eau est imprimée sur du papier recyclé.



Directeur de la publication : Denez L'Hostis

Rédacteur en Chef : Bernard Rousseau, responsable des politiques Eau de France Nature Environnement

Rédactrice en chef adjointe : Léa Bouguyon

Comité de rédaction : Marine Le Ster

Mise en page : Charlotte Laffolay - Sologne Nature Environnement

Impression : Imprimerie Prévost

Routage : DAUTRY

Couverture : Infographie © Charlotte Laffolay - Sologne Nature Environnement

ISSN : 1276-1044

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

# Edito

**Bernard ROUSSEAU**

Ancien Président de France Nature Environnement,  
Responsable des politiques Eau



## Pour une eau vivante : avec la CJUE (1) l'épopée européenne des nitrates continue

La directive nitrates vise à protéger les eaux des pollutions nitratées générées par l'activité agricole. On se souvient que la cinquième campagne de surveillance des nitrates a eu lieu en 2011 et que la révision des zones vulnérables qui s'en est suivie s'est terminée en décembre 2012 par la signature de six arrêtés préfectoraux.

Avant d'en arriver à ce stade, de nombreuses consultations avaient été organisées avec la profession agricole. A leur niveau, les commissions spécialisées des Comités de bassin avaient été amenées à étudier, à débattre, à se prononcer sur ces nouvelles cartographies.

D'une manière générale, les débats s'étaient résumés en une opposition entre les services de l'Etat, notamment les DREAL qui en fonction de leurs données faisaient grandir les zones, et la profession agricole qui appuyée sur les chambres d'agriculture tentait de les réduire, y compris par des manifestations musclées et des pressions...de lanceurs de confettis !

Les contestations portaient sur la prise en compte de l'eutrophisation marine, sur l'inscription de zones jugées trop grandes. En fin de compte c'est un compromis politique qui s'est imposé, conduisant à un morcellement des zones vulnérables en contradiction avec les orientations de la Commission Européenne.

Le contentieux « délimitation des zones vulnérables » devait s'inviter de nouveau dans le débat avec une condamnation de la France le 13 juin 2013 par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour insuffisance de désignation des zones vulnérables, telles que délimitées en 2007.

Certaines des règles utilisées pour le classement en 2012 étaient toutefois contestées par la Commission européenne, ce qui a conduit à une condamnation en manquement le 04/09/2014 par la Cour de Justice de l'Union Européenne pour insuffisance des programmes d'actions appliqués entre 2009 et 2012.

Anticipant cette condamnation, l'Etat français avait présenté un projet de révision des zones vulnérables à la Commission européenne, annoncé en Conseil des Ministres le 23 juillet 2014, dans le but de clore le contentieux et éviter d'exposer l'Etat français au paiement d'une amende et d'astreintes financières.

Ce nouveau projet de révision de juillet 2014 tape fort. Il propose le déclassement de 3800 communes supplémentaires qui viennent s'ajouter aux 19000 communes déjà classées en 2012, ce qui concerne près de 34000 exploitations nouvelles à remettre aux normes.

Dans sa communication, il apparaît que le gouvernement veut aller vite. Il lui importe « d'éteindre le contentieux », car la « condamnation par la CJUE en manquement sur manquement fait peu de doute [...] Il faut éviter le paiement d'une amende élevée et d'astreintes mensuelles [...] Il faut éviter le classement de l'ensemble du territoire ». Mais l'Etat français n'est pas tiré d'affaire.

Ces manifestations et ces réactions de rejet des syndicats sont constantes. C'est un marqueur culturel qui, à chaque fois, se traduit par la contestation des faits, par la négation des résultats, par la suspicion à l'égard des représentants de l'Etat qui seraient porteurs de partialité à leur égard chaque fois qu'ils sont en désaccord. Cette posture révèle une constante : le refus de prendre en compte les limites physiques des milieux et des systèmes et le rejet des règles devant les faire respecter.

L'exemple des nitrates est significatif. Depuis 1991, malgré les condamnations de la CJUE, la contamination des eaux par les nitrates n'a fait qu'augmenter, et ceci malgré les plans d'actions nitrates, inefficaces ou non appliqués au regard des résultats obtenus, ce qui interpelle, aussi bien à propos de la capacité de l'Etat à les faire appliquer que sur la sincérité de l'engagement de la profession.

Il ne lui suffit pas d'affirmer, comme on peut le lire dans le communiqué de la FNSEA et de COOP de France du 4 septembre, que « l'agriculture a fait des efforts considérables » pour que cette affirmation soit crédible et fasse oublier la stratégie « commando » de l'agro-industrie et des syndicats contre les services de police de l'eau de l'ONEMA.

Plutôt que de travailler à faire évoluer l'agriculture, ils s'accrochent à un modèle agricole polluant, périmé, condamné par le changement climatique, mis à mal par le marché international, en ayant pour seul objectif de remettre en cause la directive européenne sur les nitrates : petite ambition pour des conquérants ! Et comme le disait Manuel Valls aux jeunes agriculteurs à Saint-Jean d'Ilac : « vous êtes, vous, de vrais écologistes car vous êtes au cœur de la nature »... les deux pieds dans les nitrates !

(1) Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE)

# Brèves - Brèves - Brèves

## ÉTAT DES LIEUX GLOBAL DE LA QUALITÉ DES EAUX VIS-À-VIS DES PESTICIDES EN RÉGION CENTRE

Dans le cadre du groupe de travail « qualité des eaux » du CROS (Comité Régional d'Orientement et de Suivi) Ecophyto 2018 en région Centre, la DREAL Centre a mené un travail de collecte et de centralisation des données « pesticides » bancarisées au sein des différents réseaux de surveillance de la qualité des eaux (Agences de l'eau Loire-Bretagne et Seine-Normandie, ARS, BRGM) dans le but de présenter un état des lieux global de la pollution des eaux, superficielles et souterraines, par les pesticides en région Centre pour l'année 2011. Faisant l'objet de plusieurs réunions et discussions du groupe de travail depuis octobre 2012, les données ont été validées le 27 juin dernier.

Les pesticides ont été analysés sur 146 points de prélèvements en eaux superficielles et 1099 en eaux souterraines. Les résultats se présenteront sous forme de cartographies et graphiques relatifs à la présence de pesticides dans les différentes masses d'eau, leur fréquence de quantification ou encore le pourcentage de prélèvements contaminés. Différents codes couleurs seront utilisés afin de visualiser l'atteinte (ou non) de certains seuils de concentration en pesticides (par exemple la norme de potabilité ou le seuil fixé par la DCE pour les eaux souterraines de 0,1 µg/l par substance). L'objectif du groupe est de produire chaque année un jeu de cartes actualisées.

**ÉCOPHYTO**  
RÉDUIRE ET AMÉLIORER  
L'UTILISATION DES PHYTOS

## HYDROMORPHOLOGIE DES COURS D'EAU ET POISSONS MIGRATEURS : COMMENT PASSER À L'ACTION ?

Compte tenu du risque élevé de non atteinte écologique des cours d'eau d'ici 2015, il est indispensable de créer les conditions favorables à une forte mobilisation des acteurs de la gestion des milieux aquatiques. Bien que les enjeux de préservation des milieux aquatiques soient de plus en plus visibles, les moyens d'actions opérationnels sont souvent méconnus ou peu accessibles. Ainsi, le site onema.fr a mis en ligne un onglet intitulé « hydromorphologie des cours d'eau et poissons migrateurs - aides à l'action » afin de faciliter l'accès aux informations pratiques essentielles à la mise en place de projets de préservation ou de restauration des cours d'eau. Ces pages dédiées à l'hydromorphologie des cours d'eau et aux poissons migrateurs visent à accompagner les acteurs de projet dans la réalisation des différentes étapes clés. Sont ainsi disponibles des informations sur :

- Le diagnostic du milieu et l'identification des priorités d'action,
- La sensibilisation et la mobilisation des acteurs impliqués,
- La mise en place de solutions visant à préserver, améliorer et restaurer la morphologie des cours d'eau et leur continuité écologique,
- Le suivi et l'évaluation des actions mises en œuvre et des programmes d'actions.



De plus, cette rubrique synthétise et décortique les contextes réglementaires national et européen relatifs à la gestion des milieux aquatiques afin de renseigner les porteurs de projet sur les procédures relatives au montage de dossiers tels que des déclarations d'intérêt général et d'utilité publique.

Enfin, ce site consacre une page à la problématique des poissons grands migrateurs (saumon, anguille...), indicateurs de l'état physique des cours d'eau ou de leur continuité écologique. La création de cette page dédiée facilite l'accès aux informations disponibles sur la gestion des stocks et le suivi des populations afin d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place.

Pour visiter le site : <http://www.onema.fr/Preserver-et-restaurer-l-hydromorphologie-et-la-continuite-des-cours-d-eau>

## DEVENEZ UN "DON'ACTEUR" FAITES UN DON POUR QUE L'EAU RESTE VIVE !

☐ **Oui**, je me sens concerné-e par la protection de la nature et de l'environnement et désire continuer à soutenir les actions de France Nature Environnement.

Je fais un don : ☐ 15 € ☐ 20 € ☐ 30 € ☐ 50 € ou ..... €

A renvoyer sous enveloppe affranchie à FNE - Réseau Eau - 3 rue de la Lionne - 45 000 Orléans



### JE RÈGLE PAR :

☐ Chèque bancaire ou postal à l'ordre de FNE.

Pour vous remercier de votre don la Lettre Eau vous sera envoyée gratuitement

Déduction fiscale : 66% de votre don est déductible de vos impôts, dans la limite de 20 % de votre revenu imposable. Dès réception de votre don, nous vous enverrons un reçu justificatif.

Ainsi, par exemple, un don de 30 € ne vous revient qu'à 10,20 €

Confidentialité : vos coordonnées sont indispensables pour vous envoyer votre reçu fiscal et bénéficier de la réduction d'impôts. Nous les utilisons uniquement à des fins de gestion et d'information. Conformément à la loi "informatique et libertés" du 6 janvier 1978, vous bénéficiez d'un droit d'accès, de rectification, d'opposition et de suppression des données qui vous concernent.

AGRÉÉE PAR



DATE ET SIGNATURE  
OBLIGATOIRES

### MES COORDONNÉES :

☐ Mme ☐ Mlle ☐ M.

Nom : .....

Prénom : .....

Adresse : .....

.....

CP : [ ][ ][ ][ ][ ]

Ville : .....

.....

Email : .....



# L'orpaillage, véritable fléau de la Guyane française

Collectif,

A quelques milliers de kilomètres de Paris, la Guyane française subit les conséquences dramatiques de l'exploitation aurifère. L'activité des camps d'orpaillages entraîne, jour après jour, la destruction des écosystèmes forestiers, des milieux aquatiques, et impacte très fortement la santé des populations. Pourtant la Guyane doit, elle aussi, répondre aux objectifs d'atteinte du bon état des eaux, tel que dicté par la Directive Cadre sur l'Eau.

## HISTORIQUE DE L'ORPAILLAGE EN GUYANE

La Guyane fait partie intégrante du plateau des Guyanes (figure 1), un des plus anciens massifs affleurant de la planète, naturellement riche en divers minéraux. La présence de l'or y a été découverte en 1855, dans le bassin de l'Approuague. S'en suivit une première ruée vers l'or qui dura un siècle. A partir de 1950, et jusque dans les années 90, l'activité minière s'est fortement réduite en raison du contexte socio-économique guyanais. En 1995 le BRGM publie une carte des ressources minières de Guyane, avec l'objectif de valoriser les ressources auprès des sociétés minières. Depuis, et en raison de plusieurs phénomènes, on assiste à une nouvelle ruée vers l'or, principalement liée à l'arrivée massive des garimpeiros, mot d'origine brésilienne désignant les chercheurs d'or clandestins, apportant leurs matériels et techniques.

Loin du mythe de la pépite d'or ramassée à même le sol, l'or présent en Guyane existe sous deux formes, conduisant à deux types d'exploitations. Ainsi l'or dit primaire est contenu dans les roches, sous forme de filons, et sa récupération nécessite des méthodes lourdes ; tandis que l'or secondaire est issu de l'érosion de ces roches primaires, et se présente sous forme de paillettes, ou plus rarement de pépites, dans les éluvions et les alluvions. Pour l'exploitation de l'or alluvionnaire, les méthodes sont peu coûteuses : le plancher des lits des cours d'eau est décapé (à la lance à eau, à la pelle mécanique,

au bulldozer, etc.). La pulpe, constituée des boues, est recueillie, lavée, et les paillettes d'or sont amalgamées à l'aide de mercure. Cet amalgame est enfin chauffé : le mercure s'évapore et l'or reste.

## IMPACTS DE L'ORPAILLAGE SUR LES MILIEUX ET LES POPULATIONS

Les conséquences de l'exploitation aurifère sur les milieux naturels sont nombreuses et très impactantes, notamment sur les milieux aquatiques. Le WWF Guyane estime que 500ha sont nouvellement déforestés chaque année, principalement au niveau des lits majeurs des cours d'eau, entraînant la disparition de ces habitats particuliers, d'autant que le décapage des sols compromet fortement la repousse : il faudra des années pour qu'un écosystème naturel se reconstitue.

L'eau est prélevée en amont du chantier et rejetée en aval, accompagnée de la pulpe, entraînant une pollution liée aux matières en suspension (MES), qui donne aux criques (1) un aspect laiteux caractéristique. Cette turbidité diminue la luminosité, réduit le taux d'oxygène : le milieu devient abiotique. Les sédiments s'accumulent, entraînant la disparition des frayères. Les particules les plus fines, ne pouvant décanter, se retrouvent jusque dans l'embouchure océanique. Ce phénomène rend également l'eau impropre à la consommation. Le Parc Amazonien de Guyane (PAG) contribue au suivi de la qualité de l'eau, qui permet de surveiller l'activité d'orpaillage illégal sur le territoire du PAG. Ainsi l'équipe du PAG et l'association Kwata réalisent depuis 2006 un inventaire de loutres géantes (*Pteronura brasiliensis*) sur l'Inipi, cours d'eau situé au cœur du PAG (2). En effet, ces loutres sont situées au sommet de la chaîne alimentaire et peuvent servir d'indicateurs de la qualité des écosystèmes aquatiques. Alors qu'en 2006 il s'agissait d'un des sites les plus riches, les loutres ont aujourd'hui déserté le cours d'eau. Ce phénomène est une conséquence directe de l'orpaillage illégal qui se déroule depuis six ans dans le secteur. Ainsi, le niveau de turbidité relevé lors du dernier trimestre 2013 a été le plus fort enregistré depuis le début du suivi de ce paramètre en 2011.

A ces impacts environnementaux s'ajoutent les conséquences socio-économiques et sanitaires : contamination de l'eau, disparition des ressources piscicoles, destruction du cadre de vie, insécurité, déchets, etc.

En début d'année 2014, la Préfecture du département a publié un rapport (3) contenant des chiffres officiels sur l'action de l'Etat, ainsi que des données transmises par l'ONF, sur les surfaces déforestées, les linéaires de cours d'eau impactés, le nombre de chantiers illégaux (Figure 2).

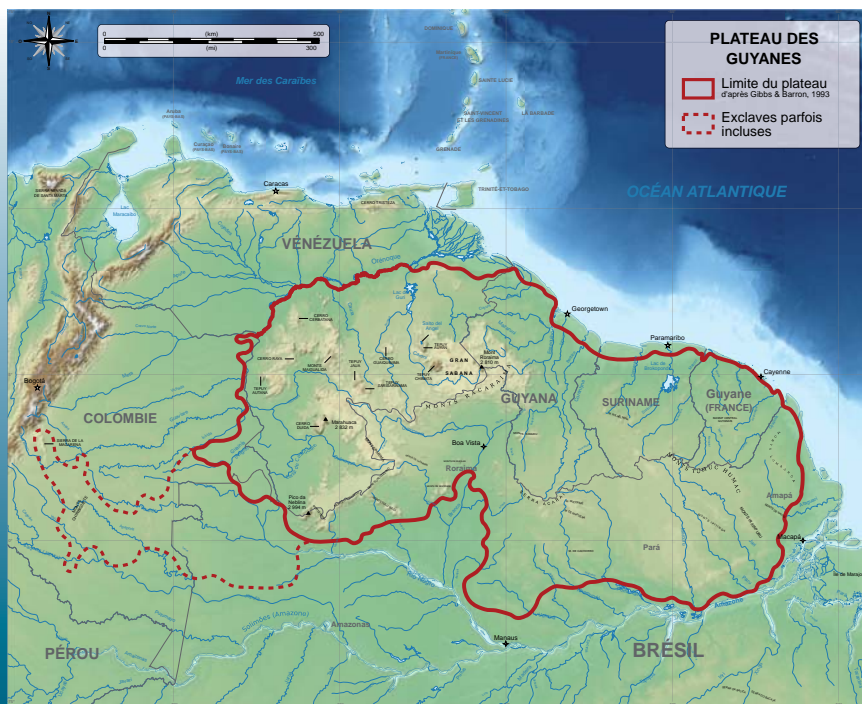


Figure 1 : Bouclier des Guyanes (Sémhur, licence Creative Commons)

(1) Nom donné aux rivières en Guyane. (2) <http://www.parc-amazonien-guyane.fr/actions/orpaillage-illegal-les-loutres-geantes-ont-deserte-linipi/>. (3) <http://www.guyane.pref.gouv.fr/content/download/2383/14977/file/Lutte%20contre%20l'orpaillage%20ill%C3%A9gal.pdf>.

## MOBILISATIONS DE LA POPULATION :

### 3 TÉMOIGNAGES D'ASSOCIATIONS

#### Le WWF, fortement mobilisé depuis 2008

Florent Taberlet

Implanté au Guyana, au Suriname et en Guyane française, le WWF axe son programme terrestre sur la préservation du plus grand massif forestier tropical encore relativement bien préservé : la forêt du Plateau des Guyanes. Le plus important facteur de destruction environnementale dans cette région étant l'orpaillage incontrôlé, le WWF a produit plusieurs documents de référence sur le phénomène et lancé en 2010 la campagne « Non à l'or illégal ! » (4) destinée à alerter les consommateurs d'or sur les enjeux de traçabilité et d'extraction illégale. Aujourd'hui, le WWF continue à promouvoir l'amélioration de la traçabilité de l'or, dans le but de mieux distinguer les productions officielles des productions illégales. L'initiation d'une démarche de certification d'un « or traçable et responsable de Guyane » (OTRG), désormais portée par la Région Guyane, devrait à terme permettre d'offrir des alternatives à l'or d'origine inconnue. L'étude du potentiel des méthodes d'analyse physico-chimique pour renforcer la traçabilité de l'or dans les Guyanes est en cours. En parallèle, le WWF poursuit ses suivis, sur le terrain et via la télédétection, de l'impact de l'orpaillage illégal sur l'environnement et sur les populations de l'intérieur.

#### Guyane Nature Environnement

Nyls de Pracontal

A l'occasion de la quatrième journée des peuples autochtones de Guyane, début août, une marche symbolique a été organisée dans Cayenne pour dénoncer, s'il le fallait encore, les conséquences de l'orpaillage illégal sur ces populations soumises quotidiennement et très directement à cette pratique toxique depuis maintenant de trop nombreuses années. Si les efforts déployés par les autorités françaises parviennent régulièrement à « gagner des éphémères batailles » comme actuellement au sein de la Réserve naturelle des Nouragues, exempte d'occupation illégale, situation que cette aire protégée n'a plus connue depuis une quinzaine d'année, les bassins de vie des communautés locales, principalement dans le sud du département sont, eux, encore pleinement touchés par le phénomène qui ne cesse par ailleurs de se structurer et se renforcer. Turbidité des eaux, pollution et contamination au mercure, violences en tout genre, maladies diverses et sentiments de violation des terres et d'abandon accompagnent aujourd'hui une génération d'enfants loin des caméras et des centres de décisions.

## ZOOM SUR LE MERCURE

Lors de la première vague d'exploitation minière, du mercure s'est accumulé dans les sols, s'ajoutant au mercure naturellement présent. Le lessivage des sols entraîne une remobilisation de ce mercure, qui s'ajoute à celui nouvellement utilisé (pour un kilo d'or récolté, il faut 1,3 kilo de mercure). Dans les cours d'eau, le mercure trouve des conditions idéales pour se transformer en méthylmercure, neurotoxique puissant ayant de fortes affinités avec les organismes vivants. Il s'introduit dans les chaînes alimentaires et s'y concentre progressivement, atteignant des niveaux particulièrement élevés dans la chair des poissons carnivores - qui constituent une part essentielle de l'apport protéiné des populations amérindiennes de l'intérieur. Une étude du CNRS a montré que les concentrations relevées dans les cheveux des amérindiens (dosage du mercure) étaient supérieures aux normes de l'OMS (5). Les conséquences sont désastreuses : atteintes neurologiques sévères chez l'homme et malformations des fœtus.

#### Les Hurlers de Guyane

Pierre-Olivier Pradinaud,  
porte-parole du collectif

L'orpaillage illégal génère de la violence, de l'exploitation, de la pollution, ou encore la destruction d'un milieu. Que fait l'État ? On est à des années lumières de régler ce fléau !

Le collectif des « Hurlers de Guyane » (6) a vu le jour en octobre 2013, regroupant citoyens, associations, structures économiques, artistiques, politiques et sociales. Conscients que l'ensemble du territoire guyanais est impacté depuis plus de vingt ans, le collectif se mobilise et demande une éradication complète de l'orpaillage illégal en Guyane. Les demandes immédiates à l'État français sont les suivantes :

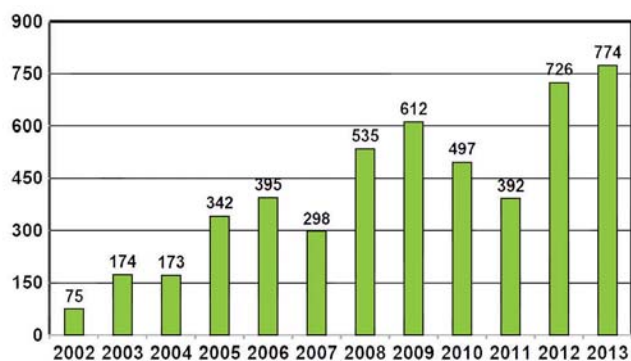
- la protection des habitants éloignés du littoral ;
- une transparence totale sur les impacts de cette activité, ainsi que sur les moyens de lutte mis en place via des indicateurs précis : nombre de sites illégaux répertoriés, longueur de fleuves détruits, nombre d'opération de lutte, nombre de kilos d'or saisis, matériels saisis, etc. ;
- la ratification et l'application des accords internationaux avec le Brésil et le Suriname.

Le collectif dénonce l'actuelle réduction des moyens de lutte mis à disposition, et rappelle que la mobilisation est nécessaire pour venir en aide aux victimes isolées.

#### A LIRE :

FNE, GEPOG, Comité français de l'UICN, 2008 - Or vert contre or jaune, Quel avenir pour la Guyane ? Vers une planification de l'exploitation minière en Guyane. Premières réflexions.

Nombre de chantiers illégaux\* relevés par l'ONF



Les linéaires de cours d'eau impactés par l'orpaillage illégal 1990 à 2013

linéaire détruit en km

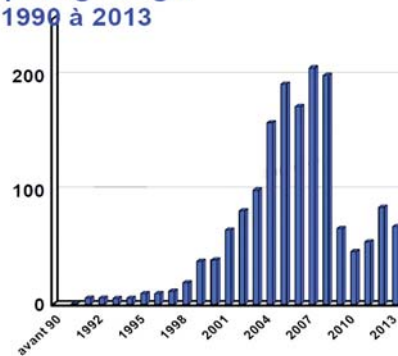


Figure 2 : Nombre de chantiers illégaux et linéaire de cours d'eau détruit (source : ONF)

(4) <http://www.nonalorillegal.fr/>. (5) L'Organisation Mondiale de la Santé. A lire : <http://www.cnrs.fr/Cnrspresse/n390/pdf/n390a03.pdf>. (6) <http://www.hurlersde-guyane.org/>.



Par **Bernard Rousseau**,  
administrateur de FNE  
et pilote du réseau Eau de FNE

La loi sur l'eau de 1964 atteindra son demi-siècle d'existence le 16 décembre 2014. En octobre, l'événement sera célébré lors d'un Colloque au titre évocateur : « 50 ans de politique de l'eau Atouts et défis pour demain ». Nous aimons les anniversaires et leurs célébrations, nous aimons aussi convoquer les événements fondateurs pour nous en féliciter mais encore faut-il que l'exercice ne se réduise pas à une manifestation d'autosatisfaction générale propre à masquer les échecs du présent. Adapter le « thermomètre » aux résultats médiocres du moment est un risque permanent. D'où la question : comment échapper aujourd'hui à la dérive des jugements que l'on détecte en écoutant le premier Ministre à propos de la directive nitrates ?

## DÉBUT DE GESTATION EN 1959, NAISSANCE EN 1964

Cette loi est une création de la cinquième République, Michel Debré est alors Premier Ministre. En 1959, un an après l'adoption de la constitution de 58, le premier Ministre crée au sein du Commissariat général du plan, une « Commission de l'eau » <sup>(1)</sup> dont le rapporteur général est Ivan Cheret, ingénieur des ponts et chaussées. Dans un entretien avec Gabrielle Bouleau le 25 janvier 2006 <sup>(2)</sup> Ivan Cheret déclare que « l'urbanisation après-guerre progressait à toute allure. Cela a fait émerger le problème de l'eau ». Forte d'une soixantaine de membres, et pour relever le défi de l'eau dans la ville, cette commission a élaboré une « doctrine d'action » censée conduire à la naissance de la loi de 1964 adoptée alors que le nouveau premier Ministre était Georges Pompidou.

L'histoire de cette loi se confond avec celle des structures qu'elle a initiées, mais d'autres lois sont venues complexifier le dispositif de gestion de l'eau <sup>(1)</sup>. Assurément, cette loi est fondatrice et originale du fait des transgressions qu'elle initie par rapport au principe sacré de l'universalité budgétaire ainsi qu'en organisant la politique de l'eau

autour des grands bassins hydrographiques. Au sein de chaque bassin, sont créés un établissement public de l'Etat et une agence financière de bassin <sup>(2)</sup>. Cette dernière est dotée du pouvoir de perception de redevances auprès de ceux qui prélèvent l'eau ou la dégradent, selon le principe du pollueur-payeur. Tout en étant imparfaitement appliqué, ce principe donne à ces établissements la capacité d'aider à financer les projets d'intérêts communs du bassin.

Les Comités de bassin accompagnent les Agences. Trois groupes issus du bassin les forment : les élus, les acteurs économiques et les « personnes compétentes » dont certaines pouvant représenter des associations et des représentants de l'Etat. Comme le rappelle Jean-Loïc Nicolazo <sup>(3)</sup>, le rôle des Comités de bassin « est consultatif dans la prise de décision intéressant leur bassin [...] La consultation du Comité de Bassin est obligatoire quand il s'agit pour l'Agence de mettre en place les mécanismes de perception des redevances [...] En quelque sorte il vote ainsi un impôt et adopte un budget ». D'où la dénomination souvent attribuée au Comité de bassin : de petit parlement de l'eau ! Formulation abusive mais certainement pas anodine au regard de la constitutionnalité des redevances, qui interpelle l'universalité budgétaire.



La Gardelle, Lozère. © Bernard Rousseau

(1) Loi n°84-512 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles. Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau : gestion équilibrée de la ressource en eau et création des SDAGE et des SAGE. Loi n° 2006 du 30 septembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA). (2) Les « Agences financières de bassin » sont aujourd'hui dénommées « Agences de l'eau ».

Les Agences de l'eau sont administrées par des Conseils d'administration. L'article 14 de la loi de 1964 stipule que « *chaque agence est administrée par un conseil d'administration formé par moitié de représentants des administrations compétentes dans le domaine de l'eau, par moitié de représentants des collectivités locales et des différentes catégories d'usagers* ». Depuis la loi de 64, des adaptations ont été apportées. Aujourd'hui, on distingue trois collèges, celui des élus, des usagers, de l'Etat. Chaque collège est constitué de onze membres. Ainsi, une agence de l'eau comprend 33 administrateurs, un Président nommé par l'Etat et un représentant du personnel. La LEMA 2006 n'a pas changé cette composition type.

## LES REDEVANCES : DES IMPOSITIONS DE TOUTE NATURE.

Pendant une vingtaine d'années, ce problème a hanté les réflexions des acteurs de l'eau les mieux informés. Puis le 23 juin 1982, le couperet est tombé avec l'avis du Conseil Constitutionnel qui a estimé que les redevances de bassin devaient être rangées parmi les impositions de toutes natures, dont « *l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement* » ③. En clair la fixation des redevances par les Comités de bassin n'était pas conforme à la constitution. Toutefois comme le note le Député Flory en 2003 dans son rapport : « *la situation actuelle constitue une véritable « épine dans le pied » des agences de l'eau et des Comités de bassin, dans la mesure où la « stratégie de l'évitement » du problème est de moins en moins porteuse d'avenir à mesure que le temps passe [...] En bref, le choix est clairement entre la « régularisation » et « la mort lente ».*

Avec la LEMA 2006, c'est la voie de la régulation qui a été choisie. Dans son article 82 relatif aux Comités de bassin, la loi précise que « *le Parlement définit les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau et fixe le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée* ». Dès lors, puisque le Parlement participe à l'élaboration des programmes d'intervention des agences, la non-constitutionnalité des redevances tombe: le système actuel peut continuer de fonctionner !

Pour autant, ce système de gestion de l'eau issu de la loi de 1964 est-il à l'abri d'une transformation en profondeur ? Une première vague de critiques portent sur la LEMA qui aurait ouvert la porte à une recentralisation de l'Etat qui commencerait à apparaître au travers des prélèvements sur les fonds de roulements des Agences de 210 millions d'euros. Faire cette remarque, c'est aussi vite oublier que des prélèvements de 210 millions d'euros ont déjà été effectués alors que Roselyne Bachelot-Narquin était Ministre de l'Ecologie. C'était en 2003, bien après l'avis du Conseil Constitutionnel et avant l'adoption de la LEMA 2006. Dans les faits, ces prélèvements par l'Etat sont conjoncturels : en 2003 excès de trésorerie dans les agences de l'eau, la gauche hurle et la droite au pouvoir fait le gros dos, en 2014 c'est l'inverse, mais l'Etat est à la recherche...des euros perdus et le conjoncturel pourrait devenir permanent !

D'autres critiques plus radicales sont formulées par le Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) ④. Justine COUTARD, Inspecteur des finances, note que « *les agences n'ont pas fait la preuve de leur plus grande efficacité dans leur intervention et leur gestion que l'Etat* ». Au moment où l'Etat réduit ses effectifs, cette comparaison ferait plutôt sourire, mais cette analyse juridique porte principalement sur la nature des redevances et n'aborde pas au fond les contours d'un autre système de gestion de l'eau.

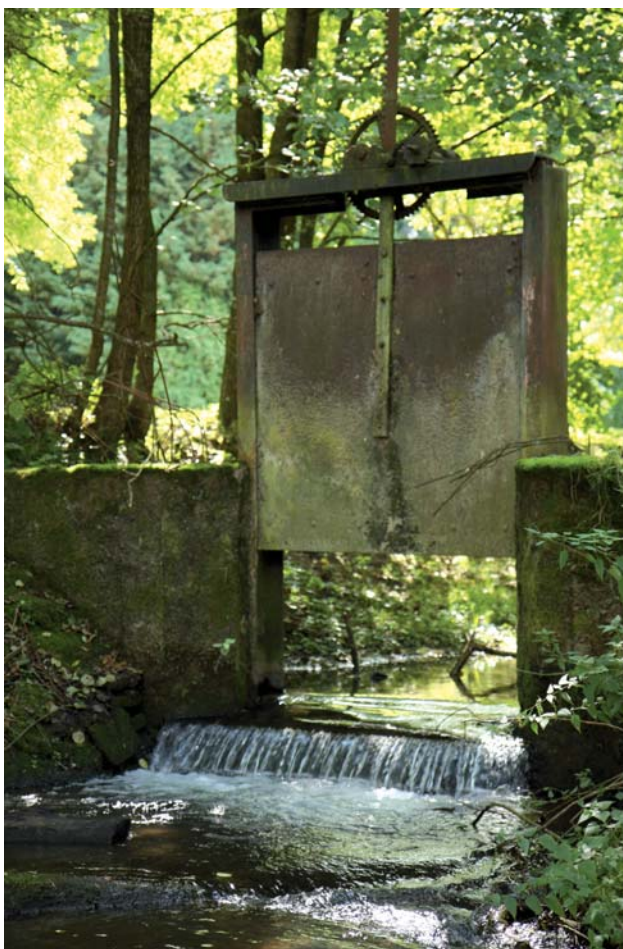
## COMMENT ÉTAIENT LES RIVIÈRES EN 1964 ?

Porter un jugement sur l'incidence de la loi de 1964 nécessite de dépasser le débat sur la nature des redevances pour examiner les résultats obtenus dans les milieux en un demi-siècle. Il faut se souvenir qu'en 1964 les pollutions ponctuelles urbaines et industrielles ont des

effets spectaculaires et visibles de tous. A l'aval des villes les fleuves deviennent des cloaques. Les rejets des abattoirs sont répugnants, le sang coule... avec le flot. Les algues filamenteuses recouvrent le fond des rivières, s'y aventurer relève des sports de glisse. Il y a aussi les odeurs... Les usines de pâte à papier sont redoutables : leur présence déborde les rivières pour coloniser des vallées entières d'une odeur nauséabonde. Les conséquences sur le milieu aquatique se paient par des mortalités de poissons ramassés à la tonne, images spectaculaires qui scandalisent et marquent les esprits. Bien que principalement organiques (3), la nature de ces pollutions ponctuelles diffère peu de ce que le milieu naturel digère... naturellement. Le problème majeur réside dans l'excès de ces pollutions organiques. En effet, si ces pollutions détruisent localement les fleuves, quelques kilomètres plus loin, ces derniers retrouvent un état correct du fait de la résilience des milieux et de leur capacité épuratoire. D'où l'image d'une France d'avant 1964 formée par des points de pollution spectaculaire dans un océan de bonne qualité où la biodiversité (4) dégrade et recycle les éléments nutritifs et où les poissons étaient bien plus nombreux qu'aujourd'hui... mais tous les systèmes ont leurs limites ! A cette époque l'agriculture qui agissait sur plus de surface du territoire que les 60% d'aujourd'hui, n'était pas encore passée au tout chimique, et elle affectait peu la qualité des ressources en eau.

## RETOUR SUR L'ÉTAT DES LIEUX DE 2013

Les résultats obtenus par les agences dans leur lutte pour la préservation de l'eau et des milieux apparaissent dans « les états des lieux » réalisés en 2004 et en 2013. Ces états des lieux sont réalisés pour répondre aux obligations de la Directive Cadre sur l'eau (DCE) dont l'un des objectifs est l'atteinte du « bon état des eaux ». La comparaison entre les résultats de 2004 et 2013 dégage quelques tendances : amélioration, stagnation, régression.



La Risle © Bernard Rousseau

(3) DBO5, Demande Biologique en Oxygène en 5 jours. DCO : Demande Chimique en Oxygène. (4) À cette époque états de biodiversité certainement très supérieurs au « très bon état » défini par la DCE aujourd'hui.



L'analyse des résultats de 2013 permet d'identifier les causes de la non atteinte des objectifs que nous nous étions fixés dans le SDAGE 2009 : 66% de masses d'eau superficielles en « bon état » pour l'année 2015. Quel que soit le bassin hydrographique, cet objectif ne sera pas atteint, la stagnation des résultats est la règle (5).

Pourtant, depuis 1964, des efforts importants ont été réalisés en matière de lutte contre les pollutions organiques, avec notamment la réalisation de stations de traitement des eaux usées de plus en plus performantes, l'élimination des nitrates et des phosphates, y compris dans les lessives. Même si elles peuvent différer d'un bassin à l'autre, les deux grandes causes de non atteinte du bon état sont identifiées : dégradations physiques et pollutions diffuses.

## DÉGRADATION DU LIT DES COURS D'EAU ET PERTURBATION DES DÉBITS.

La transformation morphologique prend différentes formes : rectification et approfondissement du lit, interruption de la continuité par des ouvrages qui barrent les cours d'eau, ou par des ouvrages qui favorisent l'apparition de seuils. La perturbation des débits est induite par les prélèvements d'eau lors des périodes d'étiages ou par les modulations des débits par les ouvrages hydroélectriques. La dégradation du lit des cours d'eau et la perturbation des débits conduisent au déclassement des masses d'eau du fait de l'affaiblissement des indices (poissons, diatomées, insectes) qui caractérisent le bon état. Certains de ces inconvénients peuvent être supprimés ou atténués et des résultats lents mais bien réels sont enregistrés. Les actions sont financées par les agences et l'on peut espérer avec la loi GEMAPI (6) que les améliorations seront plus nombreuses.

## LES POLLUTIONS DIFFUSES AGRICOLES, NITRATES ET PRODUITS PHYTOSANITAIRES.

Au cours du temps, les molécules sont devenues de plus en plus sophistiquées et efficaces. Elles contaminent tous les milieux : l'air, les eaux superficielles, les nappes souterraines. Les marées vertes reviennent tous les étés et s'étendent sur le littoral. La biodiversité des eaux continentales est réduite. En effet, les juvéniles étant les plus vulnérables, la reproduction des espèces est compromise et conduit au déclassement des masses d'eau. Ces pollutions affectent aussi la santé. Quand nitrates et pesticides polluent trop les captages d'eau potable, ces derniers sont abandonnés. Cet abandon coûte à la collectivité ! Sans oublier que la France vient, une nouvelle fois, d'être condamnée par la Cour de Justice de l'Union Européenne pour non-respect de la directive de 1991 sur les nitrates d'origine agricole. Concernant, les phytosanitaires, le Grenelle de l'environnement avait fixé une réduction de 50% de ces produits pour 2018. Là aussi échec, puisque le NODU (7) ne diminue pas il augmente même malgré les efforts



Le Chastang © Bernard Rousseau

désespérés du programme écophyto qui finance... des études, des recherches et une opération de sensibilisation des 650 000 agriculteurs au travers des 2000 fermes du réseau DEPHY : un véritable challenge du fait de l'état de réceptivité du monde agricole.

Dénoncée régulièrement, cette situation dure depuis des décennies. Ce constat d'échec explique probablement le commentaire de Justine COUTARD remettant en cause l'efficacité des agences de l'eau, comparée à celle de l'Etat. Un tel bilan nous pousse à nous interroger sur la pertinence des outils mis à la disposition des agences pour lutter contre les pollutions agricoles et les moyens financiers qu'elles peuvent y consacrer. Ces outils sont très limités et négociés aux niveaux national et européen, tels que la PAC ou le Programme de Développement Rural Hexagonal. Ainsi, les Mesures Agro Environnementales (MAE) sont intéressantes, mais elles restent ponctuelles et résultent d'un engagement volontaire de l'agriculteur. En aucun cas de telles mesures ne peuvent constituer un outil efficace à la disposition des agences pour lutter contre les pollutions diffuses à l'échelle du pays.

## LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS DIFFUSES AGRICOLES : LES RENONCEMENTS DE L'ETAT.

Il est parfaitement injuste de faire porter la responsabilité de la non réduction des pollutions agricoles sur les agences de l'eau puisque l'Etat ne leur donne pas les moyens de le faire. Lui-même ne fait pas grand-chose et consacre son énergie à négocier des « mesurette » qui ne corrigent en rien les tares profondes du système agro-industriel dont l'idéologie, brandie comme un drapeau, est : produire toujours plus... sans prise en compte de la protection de l'eau et de l'environnement ! © Dès lors, le système révèle son vrai visage : sous l'idéologie apparaît l'économie comment en témoigne le montant astronomique des subventions de la PAC s'élevant à 9 milliards d'euros. De même, le chiffre d'affaires annuel des fertilisants oscille entre 2 et 4 milliards d'euros, tandis que celui des phytosanitaires s'élève à 2 milliards d'euros. Les actionnaires de ces structures de production, de vente, et de distribution entendent bien conserver un tel chiffre d'affaires, voire le faire augmenter. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la chimie organique recouvre les campagnes, que les nitrates gagnent du terrain, et ceci d'autant plus que l'excès de fertilisants, d'eau et de phytosanitaires gouverne les rendements et les revenus de l'agriculture. Son chiffre d'affaires était de 73 milliards € en 2013, tandis que celui de l'industrie agro-alimentaire s'élève à 157 milliards en 2010. Ainsi, la France se retrouve le 4ème exportateur mondial de produits alimentaires. Tout ce business se moque des conséquences environnementales. Dans un tel contexte économique, lorsqu'on est Ministre, que faire pour protéger l'eau : ignorer le problème ou proposer des mesurette qui, pour être acceptables par les protecteurs de l'eau, ne devraient pas porter leurs fruits avant trente ans ?

## RÉALITÉ DE LA GOUVERNANCE DANS LES COMITÉS DE BASSIN ET CA DES AGENCES

Une autre originalité de la loi de 1964 est la création des Comités de bassin. La particularité des Comités de bassin est qu'en plus de débattre des outils de la politique de l'eau, les membres (8) fixent les redevances et les aides dans des budgets de plusieurs milliards d'euros. Les enjeux sont donc considérables, déjà par les règles qui sont introduites dans des documents comme les SDAGE, et qui peuvent être contraignantes, mais aussi par le niveau des redevances et des aides. Les élus défendent l'intérêt général, ils gèrent le compromis entre l'intérêt des populations et les revendications du secteur économique. Les acteurs économiques se situent dans une posture ambivalente, ils souhaitent minimiser leurs redevances tout en ayant les meilleures conditions d'aides, alors que les représentants de l'agriculture veulent toujours moins de règles et toujours plus d'aides.

(5) Avec 30% en Loire Bretagne et X% en Seine Normandie. Et 2021 et 2027 ?? Voir le doc de la Lyonnaise avec Lorraine. (6) La compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Préventions des Inondations. (7) Le NODU (NOMBRE DE DOSES UNITÉ).



Les représentants de l'Etat (9) sont dans un registre technique et réglementaire qui navigue entre les orientations du gouvernement et les pressions exercées à tous les niveaux par les différents lobbies.

Les associations représentent la société civile, leur statut n'est pas très clair, il n'a jamais été réellement approfondi. Les vrais militants, pas les faux nez d'organismes de toute nature, défendent un intérêt général qui dépasse le cadre étroit d'un intérêt catégoriel, ce sont les bénévoles du système.

Dans une agence, la production de dossiers, d'études, de bilans, est considérable. Prendre son rôle d'administrateur au sérieux, c'est adopter une posture professionnelle : travailler les dossiers en amont des réunions, suivre les textes réglementaires. Pour qui veut contribuer et suivre le rythme de travail, participer aux commissions est indispensable. N'assister qu'à deux réunions de Comité de bassin par an, est l'assurance de n'y rien comprendre et de voter en regardant son voisin.

Ce que l'on constate, c'est qu'au cours du temps la gouvernance s'est alourdie, sollicite de plus en plus les administrateurs qui, en fonction de leurs disponibilités, de leurs capacités, finissent par décrocher... comme dans le système éducatif ! Les différentes lois qui ont suivi la loi de 1964 n'ont pas pris la mesure de ce phénomène. Posée lors de la conférence environnementale de septembre 2013, la question a été gentiment évacuée par l'autorité.

## CONCLUSIONS : ÉVOLUTIONS DU DISPOSITIF DE GESTION DE L'EAU.

Pour l'agriculture, si l'on continue d'affirmer, comme le fait la FNSEA, que la France doit nourrir le monde, slogan repris par une élue de l'UDI lors d'un « C dans l'air » le 6 août sur France 5, le monde est si vaste que la préservation de l'eau en France est une mission impossible. En conséquence, les responsables politiques doivent fixer des limites à l'activité agro-industrielle, tout en favorisant économiquement et réglementairement le développement des agricultures qui préservent, l'air, l'eau, les milieux, la biodiversité, la qualité sanitaire des denrées, donc la santé.

Pour les Comités de bassin.

Il est nécessaire de redéfinir les règles de composition des Comités de bassin, et de leurs commissions ; faire évoluer le nombre de collèges ; prendre des dispositions pour favoriser l'assiduité des membres et le travail collectif à l'échelle du bassin. Esquissons quelques pistes :

- Collège des élus  
A l'occasion des réformes territoriales, redéfinir les règles de représentation des élus avec deux principes : désigner des élus

qui traitent des problèmes de l'eau au niveau local, dans les SAGE par exemple, et équilibrer ces représentations par des élus porteurs des enjeux nationaux et européens.

- Collège des usagers économiques  
Rééquilibrer ce collège en intégrant des représentants des nouvelles activités économiques qui interagissent avec l'eau comme l'agriculture biologique.
- Collège des associations : créer un quatrième collège !  
Dans un collège autonome, les représentants des associations ne seront pas tributaires du monde économique pour leur désignation dans les différentes instances comme les Conseils d'administration. Pour rendre plus efficace le travail des associations, il faut vraiment favoriser le travail collectif de bassin par la création de postes de coordination.
- Collège de l'Etat  
Ne rien changer
- SAGE : s'inspirer de ces réflexions pour faire évoluer la composition des commissions locales de l'eau chargées de l'élaboration des SAGE.

## BIBLIOGRAPHIE :

- ① *Letizia de Linarès, Chantal Morelle, Véronique Prodiér et Jean Pierre Wihiot, « L'aménagement du territoire: 1958-1974. Actes du colloque tenu à Dijon les 21 et 22 novembre 1996, Edition l'Harmattan, 1999, P340*
- ② *Entretien de Gabrielle Bouleau et Ivan Cherret effectué dans le cadre d'une thèse de doctorat : « La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre ». (Thèse de doctorat AgroParisTech-ENGREF, 2007.)*
- ③ *Jean-Loïc Nicolazo, Redaud Jean-Luc, Les agences de l'eau : 40 ans de politique de l'eau, 2007, Editions Johanet*
- ④ *Rapport Jean-Claude FLORY député de l'Ardèche « Les redevances des agences de l'eau » octobre 2003*
- ⑤ *Dans un rapport consacré à la fiscalité affectée et rendu public le 4 juillet 2013. Dans le rapport particulier N°4 Justine COUTARD, Inspecteur des finances, analyse « Les effets des taxes affectées sur les finances publiques ».*
- ⑥ *Déclaration de Xavier Beulin sur captages Grenelle lors du congrès d'Orama les 18 et 19 janvier 2012 à Dijon.*



Traitement chimique agricole © Bernard Rousseau

(8) Les membres des Comités de bassin et plus particulièrement les administrateurs des Conseils d'administration des Agences de l'eau. (9) Sans oublier les agents des agences de l'eau qui construisent les programmes et font fonctionner ce système issu de la loi de 1964.

# LA LOI SUR L'EAU DE 1964,

dans l'optique de la convention de Berne du 29 avril 1963

Par Jean Wencker,  
délégué d'Alsace Nature auprès de la CIPR (1)

Dans les années d'après-guerre, les Etats du bassin du Rhin réalisent que le Rhin pollué est un problème majeur. Les rares stations d'épuration existantes avaient été détruites par la guerre, l'industrie se développait à un rythme effréné et les communes rejetaient leurs eaux usées directement dans le fleuve. Dans ce contexte, quelle place la loi de 1964 a-t-elle joué dans la gouvernance transfrontalière du Rhin ?

## DE 1815 À 1963 : RETOUR SUR LA NAISSANCE DE LA COMMISSION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DU RHIN.

Depuis 1815, la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) se préoccupait d'instaurer la liberté de navigation sur le fleuve. Bien qu'effective depuis l'accord de Mannheim en 1868, la liberté de navigation n'était pas entravée par la pollution des eaux et aucune obligation en la matière n'avait été mise en place. Visant à protéger le saumon, la commission internationale existant depuis 1885 n'avait pas su répondre aux périls ayant conduit à l'extinction de l'espèce au début des années 1960. En effet, la présence de barrages hydroélectriques, tels que le barrage de Gerstheim, en empêchant notamment le saumon de rejoindre ses lieux de reproduction traditionnels, a conduit à éliminer les derniers grands poissons.

Ainsi en 1948, compte tenu de l'absolue nécessité de progrès en matière de qualité des eaux, la commission du Saumon se réunit à Bâle. La Suisse y proposa de créer une nouvelle commission internationale des pays riverains du Rhin dont l'objet serait de combattre la pollution du fleuve. Le 11 juillet 1950, la nouvelle Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR) naissait mais il faudra attendre le 29 avril 1963 pour que soit signée, à Berne, une convention internationale régissant cette coopération.

## BIEN AVANT 1963, LA CIPR S'INSCRIT DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA LOI DE 1964 POUR LA PROTECTION DES EAUX DE QUALITÉ.

Afin de saisir l'état d'esprit dans lequel s'est inscrite la protection des cours d'eau au début des années 60, sont présentés ci-dessous quelques extraits de *l'Accord concernant la Commission Internationale pour la Protection du Rhin contre la pollution*.

- Article 1 : Les Gouvernements signataires continuent de collaborer en matière de protection des eaux du Rhin en aval du Lac inférieur (2) dans le cadre de la CIPR contre la pollution.

- Article 2 : La Commission doit préparer [...] toutes les recherches nécessaires pour déterminer la nature, l'importance et l'origine des pollutions du Rhin [...] ; proposer aux gouvernements signataires les mesures susceptibles de protéger le Rhin contre la pollution.

- Article 7 : La Commission constitue un groupe de travail pour les recherches courantes et peut, le cas échéant, en constituer d'autres pour les missions particulières.

Tout d'abord, Il est à noter que le contenu de ces articles, datant du début des années 1960, fait largement écho aux idées en vigueur de nos jours. De plus, bien que bénéficiant d'une compétence très étendue, la nouvelle commission est, à l'origine, géographiquement limitée en amont à la sortie du lac de Constance. En effet, ce n'est qu'au cours de la dernière décennie qu'elle a été étendue au lac et au Rhin « alpin ».

En 1972, lors de la première conférence ministérielle, les gouvernements ont chargé la CIPR de préparer trois conventions de droit international (3) afin de réduire la pollution thermique, la pollution chimique et enfin, la pollution par les chlorures du Rhin. Une convention thermique a été préparée mais n'a jamais été signée à ce jour. La convention Chimie (1976) oblige les parties contractantes à exploiter des stations d'analyse et à mettre en place un système d'avertissement et d'alerte. La convention Chlorure (1976) avait pour but de réduire la pollution saline avec des normes de rejets visant à maintenir la pollution en dessous de 200mg/l à la frontière germano-néerlandaise. Les mines de potasse françaises constituaient le contributeur le plus connu, mais l'Allemagne contribuait presque autant de façon plus diffuse comme en témoigne le tableau des autorisations de rejets. Ces rejets ont failli mettre en péril l'eau potable des alsaciens lorsqu'a été découverte, dans les années 70, la pollution saline de la nappe phréatique d'Alsace. Des efforts considérables ont été accomplis par un programme de lessivage contrôlé des terrils miniers. De plus, l'arrêt de l'exploitation minière au début des années 2000 a permis de mettre fin à la pollution du Rhin par les chlorures provenant de la France. Aujourd'hui, dans le respect de la DCE, il n'est pas question qu'une pollution par des chlorures lorrains se substitue à une pollution par les rejets des mines de potasse françaises qui ont empoisonné les relations diplomatiques franco-néerlandaises au sein de la CIPR où l'on parlait « de guerre du sel » (4).

## QUE RETENIR ?

Les grands travaux de la CIPR ayant fait du Rhin actuel le fleuve le plus propre d'Europe sont le fruit de la détermination des pays riverains et de l'Union Européenne au lendemain de la catastrophe chimique suisse de Bâle en 1986, ainsi que de l'entrée, en 1998, de l'expertise des ONG, notamment avec la participation de FNE et d'Alsace Nature aux groupes de travail. Les lecteurs de la Lettre Eau sauront que dès la convention de Berne de 1963, la pollution de nos fleuves est résolument combattue au niveau international. A cette occasion, la CIPR a souligné l'intérêt économique d'avoir une eau de qualité, ce que décline techniquement la loi de 1964 avec cette idée géniale : la création de redevances pour faits de pollution.



L'exutoire du Rhin dans la mer du Nord à travers les 17 colossales écluses du Haringvliet près de Rotterdam. © Jean Wencker, juillet 2013

(1) J'adresse mes vifs remerciements à Anne Schulte-Wülwer-Leidig, cheffe du secrétariat de la CIPR, pour l'aide documentaire qu'elle m'a apportée. (2) Il s'agit de la sortie du lac de Constance, le PK 0, point kilométrique zéro marquant l'origine de la compétence de la CIPR. (3) Les textes sont lisibles sur internet. (4) Vive le Rhin ! la CIPR a 60 ans, Commission Internationale pour la protection du Rhin, 2010, p.6



Par Bernard Drobenko,

membre du réseau juridique de France Nature Environnement

La loi du 12 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution présente un double intérêt (JO du 18 décembre 1964). En prenant en considération les problèmes majeurs identifiés par le Commissariat général au plan dans son rapport préalable à l'adoption de la loi, le législateur pose les fondements d'un droit de l'eau adapté aux enjeux du moment, une société industrielle avec une agriculture en mutation sous l'impulsion de la PAC.

Cette loi, reposant sur une écriture rigoureuse et synthétique, constitue d'abord un apport essentiel au droit français de l'eau en posant les fondements de son organisation, de sa gestion et de son application, elle contribue aussi à lutter contre les pollutions, qu'elles soient ménagères, industrielles, voire agricoles que l'on sait alors émergentes, notamment en instaurant une fiscalité spécifique.

La loi apparaît aussi comme l'un des premiers textes majeurs du droit de l'environnement dans cette deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, il fonde le droit de l'eau qui connaîtra un ensemble d'évolution.

Ce droit est caractérisé par :

- **des apports significatifs en terme d'organisation de la gestion de l'eau**, tant au regard de la création d'organismes spécialisés (Comités de bassin, agences financières de bassin) que de la police de l'eau avec la mise en œuvre d'un contrôle préalable sur les activités ayant un impact en termes de prélèvements et de rejets. La loi crée une catégorie juridique de cours d'eau, les « cours d'eau mixtes » qu'aucun texte d'application ne viendra consacrer. Sans énoncer les principes expressément, la loi instaure des dispositions de leur mise en œuvre, c'est le cas avec la gestion écosystémique, la gestion équilibrée et qui plus est le principe pollueur/payer.
- **un enrichissement sous l'impulsion du droit européen**. Dès l'adoption du premier programme européen pour l'environnement (1973), l'Union Européenne engage une politique de l'environnement où l'eau occupe une place centrale. C'est ce droit qui conduira aux apports successifs de la loi sur l'eau, partant d'une approche qualitative et sectorielle (baignade, eaux destinées à être prélevées pour la consommation humaine, eaux conchylicoles, eaux résiduaires urbaines, pollutions par les nitrates d'origine agricole etc..) pour aboutir à une approche globale (directive cadre eau, directive inondations, directive cadre pour le milieu marin).
- **des évolutions contrastées**. Les évolutions du droit de l'eau ainsi développées au cours des cinquante dernières années conduisent cependant à plusieurs interrogations où il apparaît que :
  - ⇒ D'un point de vue *institutionnel*, si la création de l'ONEMA est bienvenue en 2006, l'absorption du ministère chargé de l'environnement dans une superstructure va conduire à la disparition de la direction de l'eau et la dilution de ses compétences au sein de diverses directions. La multiplication des institutions compétentes en matière d'eau (dont les Etablissements Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux sont la dernière création) ne favorise pas la lisibilité en la matière. La création de l'Agence française de la biodiversité (en cours) intégrant l'ONEMA révèle bien les attermoissements et le rôle des groupes de pression. Entre modalités de gestion et pouvoirs de police, des clarifications s'imposent.

⇒ D'un point de vue *opérationnel* les instruments par bassin et sous-bassin répondent à une cohérence d'ensemble, mais leur portée juridique et leur effectivité doivent évoluer

⇒ *L'application du droit de l'eau* souffre de substantielles lacunes. Les comportements de certains lobbies témoignent d'un réel archaïsme comme l'a démontré en février 2014 « la saint valentin » de certains mouvements agricoles. De manière générale, sans avoir résolu les questions majeures relatives à la qualité (nitrates, pesticides), nos sociétés sont désormais confrontées à de nouveaux défis tant en termes qualitatifs (médicaments, nanotechnologies par ex.) que quantitatifs (répartition de l'eau, priorités) que le changement climatique vient exacerber. Mais à cet égard, c'est l'Etat de droit lui-même qui est en cause, entre indépendance des autorités administratives et judiciaires, application des sanctions et moyens opérationnels d'intervention. Ainsi la transaction pénale conduit à négocier une sanction plafonnée donc dérisoire pour le pollueur.

En conclusion, les fondements de la loi de 1964 sont encore d'actualité, notamment au regard des objectifs poursuivis et des modalités d'intervention (contrôles et sanctions). Tant quantitativement (choix de modes de production ou de produits cultivés) que qualitativement (respect des normes, réalisation des objectifs des directives cadres et autres textes en vigueur) s'imposent des décisions courageuses d'un point de vue politique, d'autant que les effets du changement climatique les placent sous le sceau de l'urgence. Le domaine de l'eau est bien révélateur des enjeux contemporains de l'environnement dont le droit semble désormais s'inscrire dans un processus dit de simplification qui masque mal de substantielles régressions.



Continuité d'un cours d'eau. © Bernard Rousseau

Par Jacques Pulou,

membre du directoire réseau Eau de France Nature Environnement

Comment la loi de 1964, plusieurs fois modifiée et renouvelée, (notamment en 1992 et en 2006) a-t-elle fini par s'appliquer à l'hydroélectricité ?

Pendant vingt ans, le front ouvert par la loi de 1964 (1) s'est figé sur la reconquête de la qualité des eaux qui apparaissait alors comme prioritaire. Les pollutions chroniques répétées des grands fleuves et les pollutions accidentelles récurrentes, la situation alarmante de nombre de cours d'eau en aval d'agglomérations inconséquentes, motivaient amplement cet intérêt. Face à cette situation très préoccupante, l'hydroélectricité, technologie propre par excellence, rendant l'eau dans le même état qu'elle la prélevait, était insoupçonnable : qui osait alors montrer les dessous noirs de la Houille Blanche ?

De fait, l'impact de l'hydroélectricité se situe pour l'essentiel dans un tout autre registre que celui des rejets industriels, agricoles ou domestiques mais bien souvent en amplifie les manifestations. Cependant, force est de constater que face aux excès de l'hydroélectricité, la loi de 1964 n'intégrera quasiment pas la préoccupation hydroélectrique. Toute évolution législative ne peut se comprendre indépendamment de son contexte politique et sociétal. Pour ce qui concerne la loi de 64, le premier repère qui vient à l'esprit est l'irruption de l'écologie dans la sphère publique à la suite de la candidature de René Dumont à la Présidence de la République en 1974 (dix ans après l'adoption de la loi).

Tout d'abord, la loi du 10 juillet 1976 (2), soumettant les aménagements hydroélectriques nouveaux à la production d'une étude d'impact, apportera la première pierre à l'édifice. Puis, la funeste (3) loi du 15 juillet 1980 (4) instaura les rivières préservées de tout aménagement hydroélectrique mais livrera, en contrepartie, la très grande majorité des cours d'eau à l'appétit de la petite hydraulique.

Enfin, la loi du 29 juin 1984 (5) sur la pêche en eau douce est venue limiter la mise en coupe réglée des rivières avec la fixation d'un seuil minimum aux débits réservés, l'extension à certains cours d'eau de l'obligation de moyens pour le maintien et le rétablissement de la continuité piscicole.

La loi eau du 3 janvier 1992 (6), première modification substantielle à la loi de 1964, n'a fait qu'effleurer l'hydroélectricité en donnant une échappatoire à des services de l'État aux abois, dépassés par l'afflux des titres à renouveler afférents aux chutes antérieures à 1919 et aux concessions les plus anciennes, dont nous ne sommes pas encore sortis... avec les affres de l'ouverture à la concurrence ! Malgré leur portée limitée sur hydroélectricité, les lois de 84 et surtout de 92 reflètent l'évolution des esprits au-delà de la « logique de plombier » (7) :



Barrage et passe à poissons de la centrale de Las Rives à Varilhes sur l'Ariège. © Jacques Pulou

« Qu'importe le tuyau pourvu que l'eau soit pure » qui prévalait jusque-là au sein des institutions du domaine de l'eau. Cette mise au goût du jour du contenant à côté de l'attention légitime portée au contenu conduit à moins de complaisance envers l'hydroélectricité (8).

En 1964, la plupart des aménagements hydroélectriques étaient achevés, ou du moins largement engagés après l'effort d'investissement colossal réalisé par la France au sortir de la dernière guerre dans le cadre du Plan Marshall. Le parc hydroélectrique national n'eut donc que très ponctuellement à souffrir de contraintes et plus rarement encore d'opposition pour des motifs environnementaux (9). Le dernier ouvrage d'importance, Grand'Maison, s'achève au milieu des années 1980, années durant lesquelles les tentatives de relance de la grande hydraulique se heurtent à la conjoncture économique alors qu'une farouche opposition environnementale prend de l'ampleur sur le terrain.

Le Rhône occupe toutefois une place à part dans l'affirmation d'une contestation environnementale. Dans les années 70, à la suite de l'aménagement complet du Rhône en aval de Lyon, la Compagnie

(1) Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068236>. (2) Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068553>. (3) En relevant le seuil de concession de 500kW à 4500kW de puissance maximale brute, cette loi a livré aux intérêts privés nos cours d'eau. (4) Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068694>. (5) Loi n°84-512 du 29 juin 1984 relatives à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000692732>. (6) Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000173995>. (7) « Qu'importe le tuyau pourvu que l'eau soit pure ! » Je m'excuse par avance auprès des dignes représentants de cette corporation. (8) L'énergie a, jusqu'à tout récemment, constitué un univers réglementaire complètement autonome, qui pouvait évoluer indépendamment de celui de l'eau malgré ses impacts très forts sur le milieu aquatique : température de l'eau (centrale thermique) rejets de radionucléides (thermique nucléaire) et surtout hydroélectricité. La LEMA a précisé dans l'article L211-1 que la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau incluait « la valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ». (9) Il n'en est pas de même dans le domaine social ou l'affaire de Tignes est restée dans toutes les mémoires, notons cependant que la législation de classement des sites trouve son origine dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle dans la défense de sites prestigieux face à des projets d'aménagements hydroélectriques. (10) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0060>.





Le Lac Mort dans la vallée de la Romanche, rehaussé par des digues pour le transformer en réservoir. © Jacques Pulou

Nationale du Rhône (CNR), forte de son statut particulier, poursuit obstinément l'aménagement du Haut Rhône. Les chutes de Chautagne, Belley et Bregnier-Cordon sont successivement réalisées avec une opposition croissante qui culmine face au projet de Loyettes menaçant le site maintenant classé de la confluence Ain Rhône. L'abandon *sine die* de ce projet traduit bien l'évolution des esprits au milieu des années 80.

Il a cependant fallu attendre la directive cadre sur l'eau de 2000 (10) et sa transcription française en 2004 (11) suivie par la LEMA du 30 décembre 2006 (12), pour constater que les notions de bon état, de zones humides, d'espace de liberté ou de bon fonctionnement des cours d'eau entraînent dans le langage courant ... des instances de bassins des agences de l'eau, puis des collectivités...

Mais une autre évolution était à venir : la définition législative des redevances et leur cadrage parlementaire. Bien que les redevances issues de la loi de 1964 constituent l'outil financier des agences de l'eau, elles avaient été, toutefois, jugées non conformes à l'article 34 de la constitution par le Conseil Constitutionnel. En effet, l'avis du 23 juin 1982 les avait « rangées parmi les impositions de toute nature » (13) qui doivent être fixées par le législateur. Depuis bien longtemps cette inconstitutionnalité hantait les débats que même le législateur de 1992 avait explicitement refusé d'aborder.

En 2006, la LEMA devait s'attaquer au problème afin de rendre constitutionnel le processus de fixation des redevances par les comités

de bassin. A cette occasion et pour la première fois, l'hydroélectricité est rentrée dans le périmètre des redevables. Ainsi, un volet particulier de la redevance pour prélèvement lui était spécifiquement dédié, tandis que la redevance pour stockage d'eau en période d'étiage lui était également imposée (14). Cependant, la redevance pour prélèvement hydroélectrique (15) continuait d'échapper à la redevance obstacle car la redevance pour prélèvement hydroélectrique exclut l'assujettissement à la redevance obstacle (16). Bien que la non spécialisation des redevances soit la règle dans les budgets des agences comme pour les impositions dans le budget de l'État, cette redevance « hydroélectrique » correspondait de façon transparente au financement du vaste programme de reconquête de la continuité biologique et sédimentaire imposé par la DCE et amorcé dans les Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE) et le Plan d'Actions pour la Restauration de la Continuité Ecologique (PARCE) issus du Grenelle de l'environnement (17).

Après avoir loué une fois de plus l'effet salutaire de l'aiguillon européen, il ne reste plus qu'à espérer que l'intégration maintenant aboutie de l'hydroélectricité dans la communauté des acteurs de l'eau permettra de résister à la forte pression des hydro électriciens qui ne manqueront pas de s'exprimer dans la future loi de transition énergétique comme elle s'est déjà exprimée dans le passé (18), par exemple, dans la très curieuse loi POPE (19).

(11) Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000418424>. (12) Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649171>. (13) Rapport Jean Claude Flory, député de l'Ardèche, Les redevances des agences de l'eau, enjeux, objectifs et propositions d'évolutions dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau, Octobre 2003, 179 pages, la documentation Française. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000612/0000.pdf>. (14) En réalité du fait d'une méthode de mesure particulièrement pernicieuse, l'hydroélectricité échappe en grande partie à cette redevance. (15) Rapport de la Cour des Comptes sur les instruments de la gestion durable de l'eau, 2010 [http://participation.lacub.fr/IMG/pdf/eau\\_assainissement\\_010910/semi-naire\\_mai2011/14\\_Rapport\\_Cour\\_Cptes\\_2010-gestion-durable-eau.pdf](http://participation.lacub.fr/IMG/pdf/eau_assainissement_010910/semi-naire_mai2011/14_Rapport_Cour_Cptes_2010-gestion-durable-eau.pdf). (16) Les chutes exemptées de la taxe prélèvement sont celles qui dérivent moins de 1 million de m³ dans l'année ce qui est très faible: il suffit d'une dérivation d'eau continue de 32 l/s pour dépasser cette valeur, bien faible par rapport aux débits d'équipement rencontrés en hydraulique et même en micro hydraulique. (17) L'ambiguïté de la redevance, à la fois source de financement pour le respect de la réglementation et vecteur d'intégration des coûts environnementaux, penchait une fois de plus en direction de la mutualisation des efforts. (18) En permettant le relèvement de 20% de la puissance, cette loi a permis quelques régularisations de chutes qui dérivèrent plus d'eau que ne le permettait leur titre et a ouvert la porte à de nouvelles chutes "autorisées concessibles" que l'on avait crues à tort en voie d'extinction avec les chutes antérieures au 16 octobre 1919. (19) Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000813253&dateTexte=&categorieLien=id>.

## une progression laborieuse fondée sur des bases originales

Par François-Marie Pellerin,

Vice-Président de la Coordination pour la Défense du Marais Poitevin

En organisant la gestion de l'eau par bassin versant, la loi de décembre 1964 innovait et lançait un processus sur lequel la gestion quantitative de l'eau pourrait s'appuyer, bien qu'à l'époque, elle ne paraissait pas être un enjeu essentiel. En effet, seules la pollution industrielle et les stations d'épuration déficientes focalisaient les inquiétudes. Au cours des années 80, l'explosion de l'agriculture intensive irriguée fit émerger la nécessité d'organiser ces prélèvements qui viraient au pillage d'un bien commun pour lequel la sécheresse historique de 1976 avait constitué une première alerte. Dès lors, à l'heure du cinquantième anniversaire de la loi 1964, revenons sur ses fondements et son impact en matière de gestion quantitative de l'eau jusqu'à nos jours.

### QU'ENTENDONS-NOUS PAR « GESTION QUANTITATIVE » ?

Afin de saisir les enjeux relatifs à la gestion quantitative de l'eau, il est nécessaire de revenir sur quelques « fondamentaux ». Tout d'abord, le *découpage usuel de la gestion de l'eau en trois volets* (qualité/quantité/morphologie-continuité) ne relève que d'une méthode pragmatique de travail et de présentation didactique. Il est impératif de ne pas perdre de vue le lien à maintenir entre qualité, quantité et continuité. Il s'agit de l'application de la « *gestion intégrée* » des ressources en eau, l'un des fondements de la politique française de la gestion de l'eau (1992).

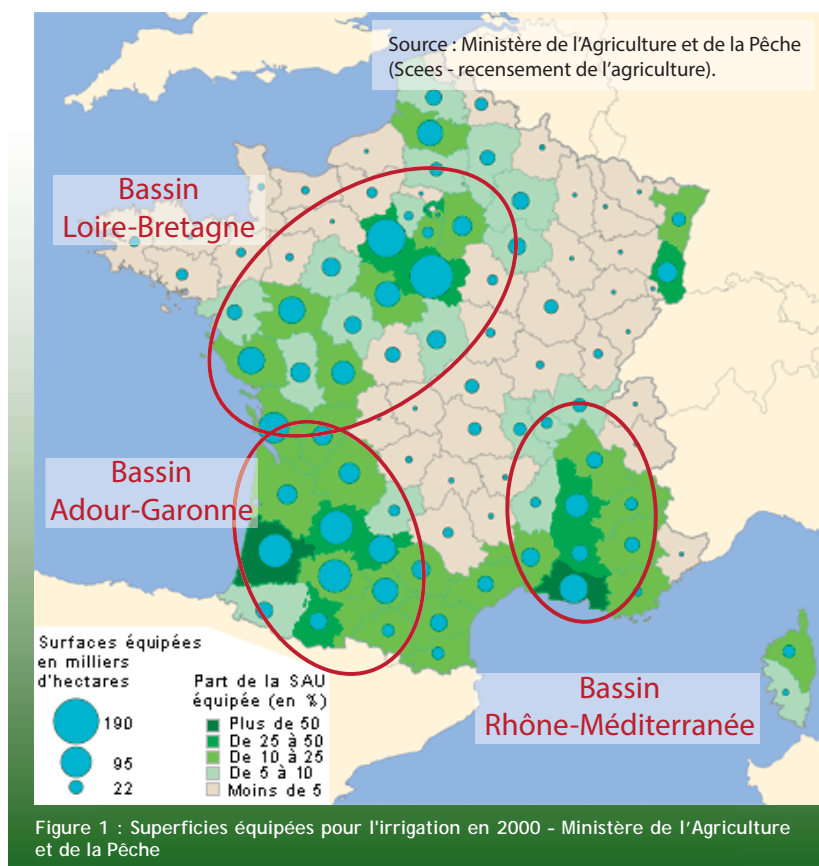
De plus, la gestion quantitative connote une *vision mécanique* de l'exploitation de la ressource. Une fois de plus il ne s'agit que d'une méthode de travail qui ne doit pas faire oublier que l'eau est aussi un milieu de vie. En ce sens, la gestion de l'eau en terme de volume est incontournable, mais certainement pas suffisante en particulier lorsqu'il s'agit des eaux superficielles (cours d'eau, plans d'eau, zones humides ...) (1).

De nos jours, la question de la « gestion quantitative » de l'eau rime avec « irrigation » (2). Effectivement, la carte des surfaces irriguées coïncide avec celle représentant les assèchements des cours d'eau s'étalant du pied des Pyrénées jusqu'au bassin parisien, en passant par le grand Sud-Ouest. Quant au Sud-Est de la France, bien que l'irrigation y soit historique, les volumineux transferts interbassins (massif alpins, Rhône), ainsi que la présence des grandes nappes alluviales du Rhin, maintiennent l'illusion d'une ressource en eau inépuisable.

Parallèlement à l'agriculture, les prélèvements destinés au refroidissement des centrales thermiques et nucléaires consomment également une quantité importante d'eau. Néanmoins, d'après l'évaluation de la consommation nette en eau (3), l'irrigation atteint jusqu'à 90% du volume consommé dans les régions déjà citées si l'on considère la période de l'été, la plus critique. Ainsi, après la mauvaise qualité de l'eau et la morphologie altérée des cours d'eau, la surexploitation constitue la troisième cause majeure du mauvais état des masses d'eau (4).

### LA LOI DE 1964 ET L'INTRODUCTION DE LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN HYDROGRAPHIQUE.

La notion de bassin versant, familière aux géographes heurte encore, un demi-siècle après, la plupart des décideurs, généralement enclins à penser et agir dans le périmètre des circonscriptions administratives et/ou électorales (5). Pourtant, la gestion par bassin versant constitue un levier d'action puissant en favorisant la cohérence des politiques menées, ainsi qu'en concrétisant un autre principe fondamental :



(1) Ce sujet est développé dans l'article sur la gestion quantitative de la Lettre Eau n°50. (2) Localement, le sujet des ouvrages de stockage de l'eau apparaît en pointe : ceux-ci puisent non seulement dans la ressource, mais leur édification puise aussi dans les finances publiques, toutes aussi limitées en ce moment. La présentation répétée d'exemples « réussis » emblématiques soulève l'opposition, ou pour le moins le scepticisme, de beaucoup de personnes. (3) L'évaluation de la consommation nette en eau renvoie au bilan fait entre l'eau prélevée et l'eau qui retourne au milieu. (4) Localement, un autre type de prélèvements non-agricoles provoque des impacts environnementaux lourds sur des zones fragiles. Il s'agit des prélèvements en zone de montagne pour alimenter les retenues de stockage destinées à la fabrication de neige artificielle. (5) D'ailleurs, le 'petit cycle de l'eau' (distribution de l'eau potable et assainissement) est encore le plus souvent géré à l'échelle de collectivités territoriales. (6) Le débit minimal biologique renvoie à la « valeur de débit maintenu à l'aval d'un ouvrage localisé de prise d'eau ». (Source : <http://www.glossaire.eaufrance.fr>).





La résistance désespérée des frênes de la rivière Autise en Vendée. © Matthieu Guillot 2014

la solidarité amont/aval. De plus, opter pour une politique par bassin versant permet de définir une logique d'intervention articulant les échelles, des plus générales aux plus locales, et respectant la répartition en sous-bassins versants : des grands fleuves à leurs rivières affluentes.

Simple et intuitive, la gestion par bassin versant s'est étendue à la gestion des nappes souterraines, bien que les bassins hydrogéologiques ne coïncident pas toujours avec les limites de partage des eaux de surface. Délimitant les périmètres à l'intérieur desquels l'exploitation voire la surexploitation de la ressource est définie, quantifiée, et donc jugulée, le bassin versant est devenu une échelle incontournable de la gestion quantitative de la ressource en eau.

## LES SUITES DE LA LOI 1964.

- La Loi du 29 juin 1984, dite 'Loi pêche', introduit l'obligation d'un « débit réservé ».

« Le débit réservé est un débit minima qui s'impose aux gestionnaires de barrages, afin de garantir le fonctionnement des écosystèmes aquatiques en aval des ouvrages ». Cette notion a été élargie à celle du « débit minimal (biologique) » (6). Complétée par les notions de « débit de crue utile » (7) et de « débit de crue morphogène » (8), ces concepts devaient participer à la définition des paramètres limitant les volumes disponibles pour les prélèvements anthropiques dans les cours d'eau. En réalité, ils sont complexes à définir sur le terrain et les critères sont éminemment variables selon les situations géographiques (climat, relief, etc.) (9).

- La Loi du 3 janvier 1992 dite « Loi sur l'eau », met en place des outils de planification à l'échelle des bassins versants.

Il s'agit des SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) pour les grands bassins hydrographiques, et des SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) pour les sous-bassins associés à de plus petits cours d'eau. Ces schémas de planification disposent d'un ensemble identifié de dispositions de gestion quantitative. On note la création des « zones de répartition des eaux » (ZRE) précisées par les décrets de 1994, 2003 puis 2007. L'inscription d'une ressource (bassin hydrographique ou système aquifère) en ZRE constitue le

moyen pour l'État d'assurer une gestion plus fine des demandes de prélèvements dans cette ressource, grâce à un abaissement des seuils de déclaration et d'autorisation de prélèvements. Elle constitue un signal fort de reconnaissance d'un déséquilibre durablement instauré entre la ressource et les besoins en eau (10).

- La Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006

La LEMA prévoit d'une part la constitution d'organismes uniques, titulaires d'une autorisation collective de prélèvement pour le compte des preleveurs irrigants dans son périmètre d'intervention et d'autre part, que les SAGE se dotent de règlements précisant les *volumes prélevables* et la répartition entre usages sur leur territoire (11). Le décret no 2007-1381 du 24 septembre 2007 met en place l'*organisme unique chargé de la gestion collective des prélèvements (OUGC)* d'eau pour l'irrigation. Les circulaires de 2008 et 2010 précisent les modalités d'évaluation et d'application des « volumes prélevables ».

## ET MAINTENANT ?

En 2014, les Organismes Uniques viennent tout juste d'être désignés sur la plupart des secteurs après un long bras de fer où les représentants de la profession agricole rechignaient à « gérer la pénurie » (selon eux) et imposaient leur contrepartie : développer la création de retenues de stockage dans les secteurs où il était difficile d'argumenter ouvertement pour le développement de l'irrigation. Ces attermoissements ont contraint l'administration à publier des dérogations à ses propres textes afin de différer la mise en place des OUGC et l'application des « volumes prélevables ». Les principes, séduisants au départ, de « gestion collective » et de « gestion équilibrée », sont sans cesse soumis aux tentatives de contournement. Dans les faits, le « collectif » peut être approprié par une seule catégorie d'usagers économiques (Associations syndicales, ...). Enfin, un autre concept est très en vogue : la « territorialisation ». Mais n'est-elle pas inscrite dès la loi de 1964 par la notion de bassin versant ? A moins qu'il ne s'agisse de territorialisation au sens des périmètres des circonscriptions administratives (ou électorales) : Établissement Public de Coopération Intercommunale, départements, régions, ... auquel cas on assisterait, en fait, à une régression de plus d'un demi-siècle.

(7) Le débit de crue utile renvoie au « débit des crues indispensables à la vie du cours d'eau ainsi que de ses annexes, et qui n'a pas d'effets intolérables. » [Source : « <http://www.glossaire.eaufrance.fr/> »]. (8) Le débit morphogène renvoie au « débit de plein bord à l'origine de la formation et de la dynamique des faciès d'écoulement et des remaniements morphologiques du cours d'eau [...] Pour un grand nombre de rivières, le débit de plein bord correspond à une crue de retour de 1 à 3 ans. » [Source : [www.glossaire.eaufrance.fr/](http://www.glossaire.eaufrance.fr/)]. (9) Ce débat technique, normal et logique sur le plan scientifique d'autant plus qu'il fait appel à des notions biologiques non triviales, est opportunément exploitée par ceux dont l'intérêt est de retarder les décisions. (10) Sources : <http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/zones-de-repartition-des-eaux-zre-r257.html>. (11) En l'absence de Commission Locale de l'Eau (CLE), dans les bassins en « déficit quantitatif » (ZRE), ce sont les Agences de l'Eau et les DIREN qui déterminent le volume prélevable général pour tous les usages confondus dans ces bassins prioritaires. Il est proposé au préfet coordonnateur de bassin un projet de répartition entre les usages.

# Point de vue

## BARRAGE DE SIVENS DANS LE TARN :

### QUELLE ISSUE ?

FNE Midi-Pyrénées

Depuis 2011, le collectif pour la sauvegarde de la Zone Humide du Testet (1) a engagé un bras de fer avec le Conseil Général du Tarn (CG 81) pour stopper un projet de barrage destiné à 70% à l'irrigation, entraînant la destruction quasi-totale d'une des plus grandes zones humides du département ainsi qu'une centaine d'espèces protégées (2). La Fédération régionale FNE Midi-Pyrénées, dont le collectif est membre, et Nature Midi-Pyrénées, la soutiennent sur les aspects juridiques et naturalistes. Sur le terrain, des « zadistes » (3) ont pris place sur la zone au côté du Collectif, afin de protéger la zone. Le défrichement a commencé le 1<sup>er</sup> septembre.



La zone humide du Testet © FNE Midi Pyrénées

### DES RECOURS EN COURS ET DES MESURES COMPENSATOIRES JUGÉES INSUFFISANTES

Alors que leur seule réponse à la demande de débat public contradictoire est l'envoi des forces de l'ordre, le CG81 et la Préfecture ont tenté de manipuler l'opinion publique en leur faveur via la presse, affirmant que le projet est validé de façon définitive par la justice. Les Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement ont rappelé dans un communiqué de presse que pas moins de trois recours au fond sont en cours, en plus d'un référé suspension (audience en urgence) :

- Un recours au fond contre l'arrêté au titre de la « Loi sur l'eau » du 3 octobre 2013
- Un recours au fond contre la déclaration d'utilité publique (DUP) du 2 octobre 2013
- Un recours au fond et en référé suspension contre l'arrêté de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées du 16 octobre 2013.

Elles rappellent également que les instances scientifiques consultées officiellement ont toutes rendu des avis défavorables. Les scientifiques du Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel (CSRPN) et les experts du Conseil National de Protection de la Nature (CNPN), nommés par l'Etat, affirment que « les inventaires faunistiques sont très insuffisants », que « l'analyse des impacts du projet sur la faune et le maintien des connectivités écologiques sont sous évalués », que « les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation sont insuffisantes, irréalisables, inadéquates ou très

hypothétiques », ce qui les a conduits à donner des avis défavorables à la destruction de la zone humide du Testet (CSRPN en décembre 2012 et CNPN en avril et en septembre 2013).

### LE REFUS AU DIALOGUE EN LOCAL... ET LA DIFFICULTÉ DE NÉGOCIER AU NATIONAL

Devant l'absence de réponse du département aux multiples courriers envoyés par le Collectif, trois membres ont commencé une grève de la faim fin août devant le Conseil Général du Tarn (4). D'autres les ont rapidement rejoints. Un comité de soutien aux grévistes s'est mis en place ainsi qu'une pétition de soutien, mais aucune réaction du Président du Conseil Général. La tension est montée et a été de nouveau vive au pied de la forêt de Sivens, dans le périmètre de la zone humide du Testet.

Le défrichement a commencé le lundi 1<sup>er</sup> septembre. Sur le terrain, zadistes et collectif Testet ont mené des actions pacifistes pour retarder l'avancement des machines. Ils ont fait face à la violence des forces de l'ordre, de plus en plus importantes jour après jour. La presse nationale s'est emparée du sujet. Une journée de mobilisation et de soutien a été organisée le dimanche 7 septembre sur la zone. Des élus anti-barrages, les APNE et la Confédération Paysanne étaient présents, ainsi que José Bové. Plus de 1200 personnes y ont assisté et certaines sont restées pour participer aux actions de blocage des travaux du lendemain, dans l'espoir d'attirer directement l'attention de la Ministre de l'Écologie, puisque le dialogue restait bloqué au niveau local. Le blocage organisé le lundi semblait

porter ses fruits car on annonce des négociations avec la ministre. En fin d'après-midi les violences des CRS ont repris, traduisant l'échec de la négociation d'une suspension des travaux en attendant l'épuisement des recours (obtenu pourtant à Notre Dame des Landes). Ségolène Royale, qui quelques jours plus tôt ne semblait ne pas être au fait du dossier (ndlr « barrage hydroélectrique » dans la presse), a envoyé une mission d'expertise sur le terrain pour clarifier le dossier. En attendant les machines ont poursuivi leur travail sur la zone. La presse relate plus tard que le Premier Ministre avait apporté son soutien au projet lors d'un déplacement en Gironde quelques jours plus tôt : « mobiliser la ressource en eau est un élément décisif pour l'installation des jeunes agriculteurs »...

### TOUJOURS DE NOMBREUX FLOUS... ET L'ABSENCE D'AUTORISATION DE DÉFRICHEMENT

De nombreuses questions des opposants restent toujours en suspens sur ce projet alors que les associations ont fait constater par huissier de justice, en Mairie de Lisle-sur-Tarn ainsi qu'en préfecture du Tarn, l'absence de tout arrêté autorisant la CACG à réaliser ces défrichements... (5) Mi-septembre le tribunal administratif de Toulouse a rejeté le référé suspension de l'arrêté « destruction espèces protégées » déposé par les associations, et s'est déclaré incompétent pour juger de la légalité du défrichement. Depuis le déboisement de la zone est terminé mais les associations ne lâchent pas et réclament toujours un moratoire sur la poursuite des travaux, le temps que les recours au fond soient jugés.

(1) <http://www.collectif-testet.org/> (2) Article «Retour en force des projets de retenues en Adour-Garonne : cas du barrage de Sivens sur le Tescou (Tarn) » p.6, *Lettre Eau* 61. (3) <http://tantquilyauradesbouilles.wordpress.com/> (4) <http://www.collectif-testet.org/actualite-203-lancement-d-une-greve-de-la-faim-illimitee.html> (5) [http://www.fne-midi-pyrenees.fr/barrage-sivens-dispariti-dizaine-hectares-for\\_7-actu\\_234.php](http://www.fne-midi-pyrenees.fr/barrage-sivens-dispariti-dizaine-hectares-for_7-actu_234.php)