

VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement

Volume 4 Numéro 3 | décembre 2003
Les grands fleuves : entre conflits et concertation
Section courante

Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole

ALEXANDRE BRUN

Résumés

Français English

La politique de l'eau en France est en partie fondée sur des dispositifs incitatifs. Leur objectif est de favoriser l'application du droit de l'eau par les usagers. En dépit de résultats positifs dans certains domaines, cette politique n'a pas permis de réduire à la source les pollutions d'origine agricole. L'Etat se trouve dans une situation délicate car les agriculteurs refusent d'une part de payer davantage pour la dépollution et d'autre part de modifier significativement leur pratiques afin de réduire les pollutions.

The water policy in France is partially based on incentive devices. Their objective is to favor the application of the right of the water by the users. In spite of positive results in certain domains, this policy did not allow to reduce to the source the pollutions of agricultural origin. The State is in a delicate situation because the farmers refuse on one hand to pay more for the cleanup and on the other hand to modify significantly them practices to reduce pollutions.

Entrées d'index

Mots-clés : agriculture, contrats, droit de l'eau, incitations, politique de l'eau, pollution, État

Keywords : agriculture, contracts, incentives, pollution, right of the water, State, water policy

Texte intégral

Introduction

- 1 En France, les pouvoirs publics enregistrent d'importants progrès dans le domaine de l'assainissement des communes depuis une dizaine d'années. Les expériences de "renaturation" de rivières jadis canalisées se révèlent prometteuses et le savoir-faire en matière de traitement des eaux permet aujourd'hui à la quasi-totalité des foyers d'avoir de l'eau potable au robinet.
- 2 Le modèle français de gestion territoriale de l'eau a cependant trouvé ses limites au moins au regard de deux indicateurs. En effet, la pollution des eaux par les nitrates et les pesticides est particulièrement préoccupante. Faut-il pour autant remettre en question la politique de l'eau dans sa globalité ?
- 3 L'article qui suit présente les principaux résultats d'une recherche réalisées dans le cadre d'une thèse de doctorat en géopolitique de l'eau. Le programme de recherche (1999-2002), financé par des organismes publics dont le ministère en charge de l'environnement, avait pour objectif de montrer l'apport et les limites des politiques territoriales de l'eau en France. Ce travail s'appuie notamment sur plusieurs études de cas menées dans l'Est du pays.
- 4 Les caractéristiques de la politique de l'eau en France seront rappelées. L'inapplication du droit de l'eau et ses conséquences juridiques et financières seront soulignées. Enfin l'impasse stratégique dans laquelle se trouvent les pouvoirs publics par rapport aux agriculteurs sera présentée. En annexe, les principaux textes français et européens sur la gestion des eaux en droit communautaire et en droit interne sont présentés.

Les principes de la politique de l'eau en France

- 5 La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 reconnaît l'unité de la ressource en eau et l'interdépendance des usages. Elle jette les bases d'une "gestion intégrée" par le biais de nouvelles dispositions. Le législateur montre l'intérêt qu'il porte à la décentralisation avec la création des agences financières de bassin – dont le territoire de compétence est le grand bassin hydrographique. Depuis les années 1980, la politique de l'eau s'articule également de plus en plus autour des dispositifs incitatifs destinés à améliorer les pratiques des usagers. Elle suit aujourd'hui quatre axes, l'objectif étant de créer une solidarité de bassin (Gazzaniga et al., 1998, Gazzaniga, 2000) .
- 6 Le premier axe favorise une gestion équilibrée des milieux aquatiques à l'échelle du bassin versant en associant les usagers, les experts et les élus locaux. Cette gestion est mise en œuvre par le biais d'outils de planification et de programmation financière d'actions relatives à l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques, à la lutte contre les inondations et à la valorisation économique de la rivière. Parmi les outils de ce type, les contrats de rivière (1981) n'ont pas de portée réglementaire et ne sont pas obligatoires. On compte aujourd'hui environ 150 contrats de rivière, de lac, de nappe et de baie en cours ou en projet. Il existe, d'autre part, des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (1992), lesquels ont une portée réglementaire mais ne sont pas obligatoires¹. 67 Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) sont engagés ; près de 40 seraient à l'étude selon l'office international de l'eau. Les contrats de rivière et les SAGE sont eux-mêmes coordonnées, à un niveau supérieur, dans le cadre des six Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux.²
- 7 Le second axe concerne la lutte contre la pollution et porte sur la combinaison de deux systèmes. D'une part les agences de l'eau perçoivent des redevances sur les prélèvements et les rejets de tous les usagers suivant l'application du principe pollueur-

payeur³ : redevances dont les taux sont fixés dans chaque agence par les Comités de Bassin et qui constituent un véritable "droit à polluer". D'autre part, par des prêts et des subventions, elles incitent les pollueurs à adopter des comportements moins polluants, principalement par des aides à l'investissement.

8 Le troisième axe concerne la lutte contre les inondations et les coulées boueuses. Il s'agit d'améliorer la maîtrise de l'occupation du sol dans les fonds de vallées avec les Plans de prévention des risques naturels prévisibles ou PPR (1995)⁴. La réglementation repose sur une cartographie des zones à risque et impose des actions liées à l'habitat, aux activités et à la gestion des sols. Elle s'applique non seulement aux constructions et activités futures, mais aussi, dans certains cas, à l'existant à la date d'approbation de la procédure.

9 Le quatrième axe est l'amélioration des systèmes d'alerte et de la coordination des instances de décision. La création du comité national de l'eau (1964), puis celle des directions régionales de l'environnement (1991)⁵ et des missions inter-services de l'eau (1993)⁶, ont permis de perfectionner les outils de surveillance du débit des cours d'eau et de la qualité des eaux. Les études indispensables à la réflexion des gestionnaires sont réalisées sous la maîtrise d'ouvrage d'établissements publics spécialisés.⁷

Le dispositif global est complexe et multi-acteurs

10 Depuis la création du ministère en charge de l'environnement en 1971, l'arsenal législatif s'est considérablement étoffé au gré des lois et des circulaires ministérielles⁸.

11 L'enchevêtrement des textes – pour lesquels certains décrets d'application ne sont toujours pas parus et ce, dans une indifférence totale (Gaonac'h et al., 2002) – rend le système de gestion de l'eau opaque⁹. Les propositions faites par Dominique Voynet¹⁰ visant à instaurer un Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement pour clarifier le rôle des nombreux intervenants privés et publics ont été repoussées, y compris par la majorité politique de l'époque à laquelle elle appartenait pourtant¹¹.

12 L'eupéanisation des politiques de l'eau contribue également à accroître la complexité du système de gestion de l'eau. Les politiques communautaire et française de l'environnement s'inscrivent en effet dans un jeu d'influence mutuelle ; la législation communautaire accompagne étroitement, en la précédant ou en la suivant, la législation environnementale française. En matière de prévention des pollutions, près de 90% des prescriptions techniques sont influencées par le niveau européen¹². Une dizaine de directives communautaires ont été transposées en droit interne. La prochaine loi française sur l'eau aura ainsi pour but de transposer la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau¹³.

13 "Le droit de l'eau est composé de différents régimes qui ont été établis par pragmatisme et opportunité. [...]. Les textes se sont succédés dans le temps sans grand souci de logique et de clarté" (Gaonac'h et al., 2002, p.212). La politique de l'eau en France débouche néanmoins sur des résultats probants dans trois grands domaines : alimentation et distribution de l'eau potable, assainissement des collectivités¹⁴, restauration des milieux naturels dégradés.

14 L'inapplication du droit de l'eau dans le domaine agricole montre toutefois les limites de la politique de l'eau en France (Cour des Comptes, 2002, Hermon, 2002, Brun, 2003).

L'inapplication du droit de l'eau dans le monde agricole

15 Le droit de l'eau est partiellement inappliqué par le monde agricole sur deux points, à savoir le respect des quantités d'eau prélevées et la protection de la qualité des

ressources en eau.

- 16 Lors de la récente sécheresse d'août 2003, de multiples infractions commises par des exploitants agricoles ont pu être constatées par les associations de protection de la nature. Il s'est agi par exemple, dans la plaine de l'Ain, de pompes excessives destinées à arroser les cultures, en particulier le maïs. En période de déficit hydrique, l'irrigation non maîtrisée contribue généralement à réduire le débit des cours d'eau (ce qui peut entraîner une mortalité piscicole) et, en corollaire, à accroître les conflits d'usages. Les conséquences du non-respect des normes relatives à la protection des eaux semblent plus préoccupantes encore à long terme.
- 17 Selon l'Institut Français de l'Environnement¹⁵, la contamination des eaux par les pesticides constitue un problème majeur pour la santé humaine et animale. 6 % seulement des points de surveillance des cours d'eau bénéficieraient d'une très bonne qualité (données 1998-1999). Concernant les eaux souterraines, un bilan existe pour le Nord-Est du territoire : sur cette zone, 75 % des points de surveillance seraient altérés par la présence de pesticides.
- 18 Sur la base de l'étude des contextes piscicoles présentée en 2002¹⁶, le Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) constate que 63 % des cours et plans d'eau sont perturbés et 22 % dégradés. Les experts du CSP insistent sur les effets négatifs des remembrements opérés par les agriculteurs depuis les années 1960, en particulier dans les têtes de bassins versants¹⁷. Ils soulignent également l'impact, souvent sous-estimé selon eux, de la sylviculture intensive sur la qualité physico-chimique des rivières et des lacs.
- 19 Par ailleurs, l'Agence de l'Eau Rhône-méditerranée-Corse (2001) observe que les efforts des viticulteurs restent insuffisants. Ainsi, l'Indice Biologique Global Normalisé est pratiquement nul dans les ruisseaux qui sillonnent les côtes viticoles (Jura, Beaujolais, Mâconnais, etc.)¹⁸. L'Agence de l'eau Loire-Bretagne, quant à elle, a alerté les autorités au sujet des risques de pollution qui pèsent sur la ressource en eau à cause de la gestion très approximative des déjections animales (porcs et volailles). Les pollutions dues aux nitrates touchent désormais le Loiret, le Val de Saône et la Bretagne¹⁹.
- 20 Cela n'est pas sans répercussions juridiques et financières pour les pouvoirs publics.

Les conséquences juridiques et financières des mauvaises pratiques agricoles

- 21 Dans l'Ouest de la France, le tribunal administratif de Rennes a condamné l'Etat dans le cadre d'un contentieux engagé par la société Suez Lyonnaise des Eaux. Cette société avait elle-même été condamnée en 1995 à indemniser les usagers du service de distribution d'eau en raison du dépassement de la teneur autorisée en nitrates dans l'eau distribuée. Le tribunal administratif de Rennes a donné raison à la société Suez Lyonnaise des Eaux qui considérait que la responsabilité de l'Etat dans la dégradation de la qualité de l'eau à Guingamp était engagée (Nicol, 2002).
- 22 Dans ses considérants, le tribunal administratif relève en particulier le retard pris par les gouvernements de l'époque pour mettre en œuvre la directive communautaire du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre les nitrates à partir de sources agricoles. Il a fallu attendre le 22 décembre 1997 pour que soit signé l'arrêté permettant la mise en œuvre effective de cette directive et surtout celle des programmes d'action destinés à lutter contre la pollution par les nitrates dans les zones vulnérables.
- 23 De son côté, la Cour de justice européenne exige la réalisation d'un bilan objectif de la situation écologique des eaux françaises (Cf. Arrêt du 18/03/99, affaire C-166/97²⁰). Selon Roselyne Bachelot²¹, en cas de non respect de l'arrêt, la France sera condamnée à verser chaque jour une forte amende à l'Union Européenne. Suite à un recours d'une association locale d'écologistes, d'autres arrêts pourraient prochainement être prononcés en défaveur de la France, notamment au sujet de la réduction des prairies

inondables du marais Poitevin²² au profit des surfaces drainées destinées à la production céréalières. Le contribuable risque donc de payer la "légèreté" de l'Etat sur ce dossier alors que la pollution des eaux a déjà engendré une sensible augmentation du prix de l'eau²³. Selon la Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le prix du mètre cube a crû en moyenne de 66% en France entre 1992 et 2000²⁴. L'augmentation atteint 99% au Havre et 103% à Calais.

24 "Laver l'eau" ne suffira bientôt plus. La modernisation de l'agriculture a rendu le volet curatif de la politique de l'eau indissociable d'actions plus préventives (Brun, 2003).

Les agriculteurs français en position de force²⁵

25 La politique de l'eau n'a pas permis de réduire les pollutions agricoles à la source. Cette situation s'explique, au moins en partie, par les rapports ambigus qu'entretiennent les gouvernants et les représentants du monde agricole.

26 D'abord, les programmes publics successifs ayant pour but d'améliorer les pratiques agricoles se sont avérés très coûteux mais peu efficaces. Ainsi, par exemple, le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) lancé en octobre 1993 a déjà englouti plus d'un milliard et demi d'euros selon le Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du PMPOA (1999). Selon Doussan (2002) cet échec était prévisible car "l'effectivité de la réglementation ne repose pas sur l'éventualité d'une sanction, mais sur l'offre de l'administration de participer aux frais de mise en conformité des exploitations". Conscients de cette faiblesse, les pouvoirs publics ont pourtant choisi de prolonger ces programmes.

27 La décision des pouvoirs publics renvoie aux difficultés techniques qui caractérisent la mise en œuvre des moyens répressifs. D'une part, en effet, chaque police sectorielle (eau, pêche, installations classées) doit obligatoirement être exercée selon les procédures qui lui sont propres et il ne peut y avoir de substitution, ni empiètement de l'une sur l'autre (Gaonac'h, 1999). D'autre part, nos enquêtes révèlent le manque de moyens matériels et humains à disposition des fonctionnaires. Par exemple, les agents du Conseil Supérieur de la Pêche en charge de la police de l'eau et de la pêche doivent réduire leurs déplacements et effectuent parfois des analyses d'eau, en cas de pollution, avec du matériel périmé. En outre, la justice fonctionne mal. Les procureurs de la république concèdent *mezza voce* qu'ils n'ont pas la possibilité de traiter certaines affaires de pollution à cause de la surcharge des tribunaux.

28 Un rapport destiné au Premier Ministre (Dubois, 2001) a identifié d'autres obstacles à la mise en œuvre de la politique de l'eau : "le dispositif est complexe, émiétté, parfois redondant, parfois lacunaire ; il manque d'unité, de cohérence et de stratégie [...] pour infléchir les comportements des divers usagers de la ressource en eau [...]. Il en résulte qu'il n'y a pas à proprement parler aujourd'hui de gestion de la ressource en eau, mais un ensemble d'actions concourant de manière plus ou moins cohérente et efficace à cette gestion" (p. 2, annexe 6 du rapport). L'efficacité de la politique de l'eau est également entravée par la rivalité entre les administrations (transport, santé, agriculture, environnement) et par la multiplication des priorités politiques (préservation de la ressource en eau, lutte contre les inondations, valorisation économique des vallées alluviales et des paysages).

29 Cependant, la frilosité des pouvoirs publics s'explique surtout du point de vue politique. Cinq facteurs rentrent en ligne de compte :

- Premier facteur : les subventions ont remplacé le bon sens. La Politique Agricole Commune (1964), longtemps promue par les gouvernants français sous la pression du syndicat agricole majoritaire, incite les agriculteurs à produire du maïs en lieu et place des prairies. Par exemple, près de 30 % des prairies inondables ont disparu depuis 1974 en Val-de-Saône. Contrairement aux prévisions de la Commission européenne, le retournement des prairies semble

s'être accéléré depuis la mise en place de la nouvelle PAC en 1992. La récente réforme Fischler (2003) inversera peut-être cette tendance lourde.

- Second facteur : la crise de la "vache folle" (1999) et l'effondrement des prix du porc ont fragilisé au plan économique de nombreuses exploitations, qu'il est délicat de sanctionner en cas de mauvaises pratiques. En effet, pour des raisons politiques, les autorités ne veulent pas être accusées par l'opinion publique d'accroître les difficultés financières des éleveurs – lesquels ont encore souvent la faveur d'une partie de la population française.
- Troisième facteur : l'épandage des boues des stations d'épuration revient aux agriculteurs. Certains d'entre eux exercent un chantage auprès des municipalités et des autorités en les menaçant de ne plus épandre les boues s'ils sont "trop surveillés".
- Quatrième facteur : en dépit de la diminution du nombre d'élus agriculteurs, ces derniers restent présents dans les structures intercommunales chargées d'entretenir les cours d'eau. Dans ce cadre, ils peuvent entreprendre en toute légalité des travaux contestables du point de vue écologique.
- Cinquième facteur : les agriculteurs sont souvent propriétaires riverains. Or, il est pratiquement impossible d'agir sur la rivière sans leur autorisation. Cela explique que des mois de négociations soient souvent nécessaires entre le maître d'œuvre et le propriétaire afin que ce dernier accepte, ici, le passage d'un géomètre ou, là, celui d'une entreprise de travaux. Dans ces conditions, l'acquisition foncière – pour la constitution d'une bande enherbée par exemple – est une idée séduisante, mais irréaliste.

Conclusion

30 Le durcissement des règles relatives à la qualité des eaux s'est accompagné d'une augmentation des aides à l'investissement et non celle des moyens de contrôle. Faisant preuve "d'opportunisme stratégique" (Busca et al., 2001), les agriculteurs ont souvent cherché à tirer profit des dispositifs incitatifs tout en les contournant.

31 La politique de l'eau ne doit pas être remise en question dans sa globalité. Néanmoins, une augmentation significative des moyens de contrôle semble indispensable (pourquoi pas aux dépens des aides ?) au même titre que l'augmentation des taxes touchant les agriculteurs pollueurs. Ce constat va en outre dans le sens des préconisations formulées par des économistes (notamment Baumol et al., 1988).

32 Reste que les marges de manœuvre de l'État sont réduites, en particulier à long terme. En effet, en caricaturant un peu, l'agriculture, même polluante, génère des nuisances qui sont susceptibles d'être traitées. A contrario, les dégradations qu'engendrent l'extension des aires urbaines et la multiplication des aménagements paraissent beaucoup plus problématiques. A travers les surfaces qu'elle représente, l'agriculture pourrait ainsi être amenée à faire office de "rempart" face aux activités consommatrices d'espace rural qui perturbent, parfois de façon irréversible, le fonctionnement des hydrosystèmes fluviaux.

REPERES

33 Principaux textes sur la gestion des eaux en droit communautaire et en droit interne

34 Alexandre Brun d'après les Journaux officiels de la République française, des Communautés Européennes et de l'Union Européenne

Droit communautaire :

- Directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États

membres

- Directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade
- Directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté
- Directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons
- Directive 79/869/CEE du Conseil, du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres
- Directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles
- Directive 80/68/CEE du Conseil, du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses
- Directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- Directive 86/278/CEE du Conseil, du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture
- Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires
- Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles
- Directive 98/83/CE du Conseil, du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- 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 (ce texte clef impose la mise en œuvre d'une politique européenne de l'eau fondée sur le concept de gestion par grands bassins versants et sur le respect par chaque Etat membre d'une liste de normes instaurées par l'Union européenne – au titre de la protection du consommateur).

Droit interne :

35 (1) Lois sur l'eau établissant une gestion décentralisée et participative par le biais de la mise en place d'établissements publics de bassin (agences de l'eau et établissement publics territoriaux de bassin) et d'instruments de planification (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux notamment).

- Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.
- Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 dite "loi sur l'eau" (l'eau devient le "patrimoine commun de la nation").
- Projet de loi Bachelot (adoption prévue courant 2004 ; le projet vise notamment à transposer la Directive 2000/60/CE en droit interne. Il reprend en partie le projet Voynet du gouvernement précédent).

36 (2) Principales lois ayant une portée sur l'aménagement et la gestion des eaux.

- Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (études d'impact rendues obligatoires).
- Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

- Loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles.
- Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.
- Loi n°95-101 du 2 février 1995 dite "Barnier" relative au renforcement de la protection de l'environnement (instaure, en particulier, les Plans de Prévention des Risques d'inondation).

Bibliographie

Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, avril 2002, "Pesticides dans les eaux superficielles du Bassin Rhône Méditerranée Corse", document provisoire, non paginé.

Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 2001, *Panoramique 2000*, 135p.

Brun (A.) et Marette (S.), 2003, "Le bilan d'un contrat de rivière : le cas de la Reysouze (Ain)", *Économie Rurale*, n°275, pp.32-51.

DOI : 10.3406/ecoru.2003.5412

Brun (A.), octobre 2003, "Les politiques territoriales de l'eau en France. Le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône", Thèse de doctorat en géographie, Jean-Pierre Fruit (Sous la dir.), Institut National Agronomique Paris-Grignon, 376 p. + annexes.

Busca (D.) et Salles (D.), 2001, "Adaptations négociées des dispositifs agri-environnementaux : où est passé l'environnement ?" (chapitre X), in Yves Luginbühl (sous la dir.), 2002, *Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe*, Bruxelles, Peter Lang, non paginé.

Cour des Comptes, 2002, *Rapport public particulier sur la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne*, synthèse, 43 p.

DGCCRF, novembre 2001, *Enquête sur le prix de l'eau entre 1995 et 2000*, Ministère de l'économie et des finances, non paginé.

Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *Journal officiel des communautés européennes* L. 327 du 22 décembre 2000.

Doussan (I.), 2002, "Droit, agriculture, environnement : bilan et perspectives ou dépôt de bilan en perspective ?", *Revue de Droit de l'Environnement*, n°99, pp.156-162.

Doutriaux (Y.) et Lequesne (C.), 2000, *Les institutions de l'Union Européenne*, 3^{ème} édition, Paris, La documentation Française, coll. "Réflexe Europe", 176 p.

Dubois (D.) Rapporteur, 2001, *Mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement*, Rapport au Premier ministre, 116p.

Gaonac'h (A.) et Leroux (E.), 2002, "Le droit de l'eau et son inapplication dans le monde agricole", *Revue de Droit Rural*, n°302, pp. 212-219.

Gaonac'h (A.), *La nature juridique de l'eau*, Editions Johanet, Paris, 1999, 172p.

Gazzaniga (J.-L.), 2000, "Le droit de l'eau dans une perspective historique", in Falque (M.) et Massenet (M.), coord., *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, pp.41-52.

Gazzaniga (J.-L.), Ourliac (J.-P.) et Larrouy-Castera (X.), 1998, *L'eau : usage et gestion*, Paris, LITEC, coll. "Administration territoriale", 316p.

Hermon (C.), 2002, "La politique de lutte contre les nitrates d'origine agricole. Histoire d'un échec renouvelé", *Revue de Droit Rural*, n°306, pp.494-511.

Nicol (J.-P.), 2002, "L'état de l'eau de l'Etat", *Courrier de l'environnement*, INRA, n°45, disponible sur internet non paginé.

Nicolazo (J.-L.), 1997, *Les agences de l'eau*, Edition Johanet, Paris, 207p.

www.carteteau.org (Office international de l'eau)

www.eaurmc.fr (site de l'agence de l'eau)

www.environnement.gouv.fr

www.ifen.fr (données relatives à la pollution des eaux)

www.ladocfrancaise.gouv.fr (pour l'accès au dossier politique publique de l'eau)

Notes

- 1 Moins opérationnels que les contrats de rivière, les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) indiquent davantage ce que les acteurs locaux s'interdisent de faire (Roussel, 2003).
- 2 A savoir Rhône-méditerranée-Corse, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhin-Meuse, Artois-Picardie, Seine-Normandie. Les SDAGE (s) sont des instruments réglementaires qui ont été mis en place au milieu des années 1990 suite à l'adoption de la seconde loi sur l'eau.
- 3 Dans ce cadre, le coût des mesures de prévention et de lutte contre la pollution est supporté par le pollueur.
- 4 Il y eut avant la mise en place des PPR (décret n°95-1089 du 5 octobre 1995), les plans d'exposition aux risques dans les années 1980 et, antérieurement, les plans de surfaces submersibles.
- 5 Antennes régionales du ministère en charge de l'environnement. Il s'agit de services déconcentrés de l'Etat.
- 6 La mission inter-services de l'eau regroupe les services et établissements publics assurant une mission dans le domaine de l'eau (Préfecture, Direction départementale de l'agriculture, Service de la navigation, etc.) au niveau du département, entité administrative intermédiaire située entre la localité et la région.
- 7 Cf. décret n°69-1047 du 19 novembre 1969 relatif aux établissements publics chargés de la lutte contre les pollutions.
- 8 Les principales sont la loi relative à la protection de la nature du 10 juillet 1976, la loi sur la pêche et la protection du patrimoine piscicole du 19 juin 1984, la loi relative à la protection du littoral du 3 janvier 1986, la deuxième loi sur l'eau du 13 juillet 1992 ainsi que la loi Barnier du 2 février 1995.
- 9 Cf. notamment Orange (M.) et Hopquin (B.), "L'impossible transparence de l'eau", *Le Monde*, le 5 novembre 2000.
- 10 Lorsqu'elle occupait poste de ministre de l'environnement en 1998.
- 11 A l'exception toutefois de son parti, Les Verts (parti écologiste).
- 12 Plan pluriannuel de modernisation du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement (janvier 1999, p. 6).
- 13 Paradoxalement, l'Etat français risque de ne pas pouvoir appliquer certaines préconisations communautaires, alors que le droit de l'eau français a inspiré le législateur européen.
- 14 95% de la population a ses eaux usées traitées ; 76 % bénéficie d'un traitement en station d'épuration et 19% est équipée d'un dispositif d'assainissement autonome (1999).
- 15 A la demande du Ministère en charge de l'environnement, l'IFEN réalise depuis 1998 des synthèses des données relatives à la pollution de l'eau par les pesticides. La dernière synthèse a été réalisée en juillet 2001.
- 16 Les premières cartes de l'état des contextes piscicoles ont parfois été traduites un peu hâtivement par "état écologique des milieux aquatiques". On l'a également qualifié d'état des pollutions, ce qui n'est pas exact selon G.Simon, ancien directeur du CSP.
- 17 La concentration des exploitations agricoles favorise les remembrements. Or, la canalisation des ruisseaux qui les accompagne généralement provoque l'incision du lit des cours d'eau et, en corollaire, une baisse du niveau des nappes phréatiques, comme c'est le cas dans le Jura par exemple (rivière Cuisance). D'autre part, l'arrachage des haies en pays bocager favorise, semble-t-il, la constitution de ravines et de coulées de boues.
- 18 Cela signifie que la diversité biologique dans ces eaux est très réduite (prééminence d'une ou deux espèces, par exemple les chironomes).
- 19 La teneur maximale en nitrates autorisée au-delà de laquelle l'eau présente un risque pour la santé des personnes les plus vulnérables a été fixée par la directive communautaire du 16 juin 1975 à 50 mg/l (Cf. directive 75/440/CEE du Conseil concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres).
- 20 Estuaire de la Seine, classement insuffisant en zone de protection spéciale et régime de protection incomplet selon le 17^{ème} rapport annuel sur le contrôle du droit communautaire (1999), volume 6, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, le 23/06/2000.
- 21 Déclaration de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, sur la dégradation continue des eaux en Bretagne due à des pratiques agricoles polluantes, Rennes le 18 juillet 2002.
- 22 Lesquelles constituent des "stations d'épuration naturelles" aux yeux des hydrobiologistes.
- 23 D'autres facteurs expliquent l'augmentation du prix de l'eau (en particulier les investissements pour la modernisation des réseaux suite au durcissement des normes).
- 24 En moyenne, le mètre cube d'eau se facture en France 2,65 €, soit une note annuelle d'environ 318€ par foyer.
- 25 Chiffres clés : d'après le recensement INSEE de 1990, les citadins représentent 74% de la population française totale. Parmi les 26% de ruraux, les agriculteurs figurent pour 1/4, soit

environ 6% du total (ils représentent moins de 5% de la population active). En revanche, les agriculteurs contrôlent la quasi totalité du territoire.

Pour citer cet article

Référence électronique

Alexandre Brun, « Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 4 Numéro 3 | décembre 2003, mis en ligne le 01 décembre 2003, consulté le 27 octobre 2017. URL : <http://vertigo.revues.org/3779> ; DOI : 10.4000/vertigo.3779

Cet article est cité par

- Massardier, Gilles. (2009) La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France. *VertigO*. DOI: 10.4000/vertigo.8993
- Granjou, Céline. Garin, Patrice. (2006) Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas de la Gestion Volumétrique dans le Bassin de la Charente. *Développement durable et territoires*. DOI: 10.4000/developpementdurable.2694
- Brun, Alexandre. Lasserre, Frédéric. (2004) Politique de l'eau au Québec : comment décentraliser sans faire de remous ?. *Cybergeogeo*. DOI: 10.4000/cybergeogeo.1282

Auteur

Alexandre Brun

Chercheur stagiaire Institut National Agronomique Paris-Grignon, Unité Mixte de Recherche 210 INRA INA P-G, 16, rue Claude Bernard 75031 PARIS Cedex 05 France abrun@inapg.inra.fr

Articles du même auteur

Risque inondation dans le Grand Paris : la résilience est-elle un concept opératoire ?

[Texte intégral]

Paru dans *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Regards / Terrain

Politique nationale de l'eau au Québec : constat et perspectives [Texte intégral]

Paru dans *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors série 7 | juin 2010

Droits d'auteur



Les contenus de *VertigO* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.