

INTRODUCTION - CONTEXTE

L'évolution des Directives et règlements en rapport ou ayant un impact sur l'eau et l'assainissement, les changements et dérèglements climatiques et les politiques publiques pour une transition écologique et solidaire sont autant de repères à prendre en compte pour l'élaboration du 11^{ème} programme des Agences et Offices de l'eau, en fonction du bilan de la mise en œuvre du 10^{ème} programme qui s'achève.

Pour les consommateurs et usagers non professionnels, la priorité est l'égal accès à l'eau (potable et à usage de loisirs) et à l'assainissement (collectif et non collectif), avec une contribution équitable entre les différentes catégories d'usagers à la préservation de la qualité des ressources, à la maîtrise des consommations et à l'équilibre des usages dans un contexte de disponibilité inégale selon les territoires. Deux problématiques se conjuguent et ont pour conséquence d'accélérer la raréfaction de la ressource en eau de qualité disponible à des conditions économiques acceptables: la lenteur des politiques de préservation des ressources et l'accélération des dérèglements climatiques.

Compte-tenu des difficultés et des enjeux, l'élaboration du programme d'intervention des Agences, comme la définition des politiques publiques de gestion de l'eau ne peuvent pas se limiter à un débat d'experts au sein des Agences et des ministères concernés. Il y a nécessité d'un large débat public local, régional et national, au-delà des instances de bassin et nationales. Il est souhaitable qu'au sein des Comités de Bassin, des Commissions Locales de l'Eau, des Commissions Consultatives des Services Publics Locaux de l'eau et de l'assainissement, l'ensemble des acteurs définissent les modalités d'information et de consultation du public sur les défis à relever, les orientations et les objectifs concrets à définir.

DES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

Dans le 10^{ème} programme (2013-2018) les priorités initiales étaient déclinées en 8 enjeux :

- Conforter les actions sur les milieux aquatiques et la préservation de la ressource en eau;
- Anticiper les incidences du changement climatique;
- Encourager la mise en œuvre de SAGE et de contrats sur le littoral;
- Améliorer la convergence entre la politique agricole commune et la politique de l'eau;
- Accompagner la réforme des collectivités locales;
- Ne pas aggraver les déséquilibres entre les contributeurs, (la loi du 28 décembre 2011 a fait évoluer cet enjeu en

manifestant le souhait de contenir la pression fiscale);

- Renforcer le rôle des Comités de bassin dans la gestion des risques inondations;
- Augmenter la contribution à l'ONEMA dans le cadre de la solidarité à l'outre-mer.

En 2015, le gouvernement a invité les agences de l'eau à amplifier les actions en faveur du grand cycle de l'eau, de la gestion quantitative de la ressource pour les collectivités et les agriculteurs, la prévention des pollutions diffuses d'origine agricole et l'amélioration de la prise en charge des problématiques émergentes (pollution par temps de pluies, substances dangereuses,..). Il a demandé de contenir la pression fiscale.

Pour la CLCV, le 11^{ème} programme (2019-2024) devrait s'articuler autour de 5 thèmes :

- priorité à la prévention : maîtrise des consommations, changements et dérèglements climatiques, réduction des pollutions par les substances dangereuses et micro polluants, biodiversité...;
- application équitable du principe pollueur-payeur;
- harmonisation des critères d'attribution des aides aux particuliers et collectivités;
- solidarité entre territoires (urbains et ruraux) et solidarité internationale;
- amélioration de la gouvernance (moyens de la concertation - accès à une tierce expertise).

Pour la CLCV, l'égal accès à une eau de bonne qualité (au sens de la directive eau) avec une contribution équitable implique la prise en compte des sept exigences suivantes.

1 La disponibilité de la ressource et l'adaptation aux changements climatiques

Dans un contexte de pénurie d'eau désormais avéré tant en France avec 80 départements concernés par des restrictions, qu'en Europe, la CLCV a salué le volontarisme du Ministre de la transition écologique et solidaire visant à prendre des mesures structurelles pour réduire le gaspillage d'eau, et adapter les consommations et les usages à la disponibilité de la ressource. Cela concerne toutes les catégories d'usagers.

Face à la multiplication de phénomènes forts: pluies violentes et inondations / sécheresse entraînant incendies et pertes de cultures, les politiques des Agences doivent participer activement à l'atténuation des dérèglements mais aussi à l'adaptation de la société aux changements perceptibles.

L'irrigation agricole, avec la moitié de la consommation nette d'eau sur l'année et bien plus encore durant l'été, est un point sensible. Il convient, non de pointer du doigt les agriculteurs, mais de modifier le système de subventions et de redevances qui favorise trop l'irrigation intensive et ne soutient pas assez les bonnes pratiques des agriculteurs

volontaires et les adaptations et reconversions nécessaires des modes de culture. De plus, les rejets directs des drainages dans les cours d'eau ou milieux humides favorisent la pollution par les pesticides, mais aussi les nitrates, les métaux lourds ...

Il doit y avoir cohérence des politiques publiques: on ne peut pas d'un côté tenter d'anticiper les conséquences du dérèglement en réorientant les aides, et d'un autre maintenir coûte que coûte un modèle dépassé de cultures intensives lié au système agro-industriel hyper centralisé géographiquement et hyper spécialisé dans les processus de production. Concernant les réserves d'eau, il faut faire la différence entre les petites retenues à usage de proximité qui peuvent se justifier si cela permet le maintien d'une agriculture paysanne diversifiée, et les grandes retenues servant les productions intensives et les cultures inadaptées aux territoires concernés, dont nous ne souhaitons pas le développement.

Tant au niveau du budget des agences de l'eau que pour la politique agricole commune, les subventions doivent être plus consacrées aux pratiques économes en eau ou qui polluent peu la ressource aquatique. La police de l'eau doit aussi voir ses moyens renforcés pour faire appliquer la réglementation notamment pour protéger les périmètres de captage qui doivent tous être considérés comme prioritaires.

Le lien est aussi à faire avec :

- la prévention des crues : cultures enherbées, curage des fossés, arrêt de l'imperméabilisation, petits bassins décanteurs (lien possible avec petites réserves d'eau locales);
- la collecte des eaux de pluie afin de diminuer le prélèvement direct sur la ressource : nécessité de simplifier la réglementation qui est un frein pour les particuliers et l'habitat collectif (pour le neuf et les réhabilitations dans un premier temps).

Les Agences pourraient financer le surcoût de doubles réseaux pour les sanitaires, l'entretien des parties communes, plutôt que de dépenser des fortunes pour «le tout réseau séparatif». Celui-ci est déjà obligatoire pour les particuliers, son coût s'ajoutant à celui de l'assainissement pour les usagers de l'ANC, et en cours pour les collectivités. Le coût à moyen terme annoncé est considérable, alors que sa généralisation n'est pas forcément judicieuse.

Représentant les usagers non professionnels, la CLCV demande aussi que les agences de l'eau, qui distribuent beaucoup d'argent aux collectivités et aux industriels, fassent un effort équivalent pour aider les particuliers :

- équipements pour réduire leur consommation d'eau (économiseurs d'eau, changement d'équipements vétustes pour des équipements économes,
- réfection des canalisations des habitations individuelles et des immeubles collectifs,
- remise en état des réseaux privés après compteurs lorsqu'ils sont déplacés en limite de voie publique lors de la réfection des réseaux de distribution...

Développer ce type d'aide serait bienvenu pour les usagers ainsi que pour l'objectif de modération de la consommation et serait logique puisque les particuliers ont été de loin les principaux financeurs des agences de l'eau au cours des précédents programmes.

2 La préservation de la qualité des ressources

Fournir une eau de bonne qualité implique la poursuite et le développement des actions en cours. Pour répondre aux exigences de la Directive cadre sur l'eau, nous demandons que :

- le plan Ecophyto 2018 s'accompagne d'obligation de résultats ;
- la police de l'eau soit renforcée autour des périmètres de captage, l'agriculture biologique devant être la seule autorisée autour des périmètres rapprochés de captage ;
- un renforcement des incitations à la conversion vers des modes d'agriculture responsables se traduisant par des moyens financiers notamment de la part des Agences de l'eau et par une fiscalité adaptée: à fiscalité globale constante, fiscalité réduite pour les productions vertueuses, et plus forte pour les autres;
- une contribution accrue des fabricants et metteurs sur le marché des produits ayant un impact négatif avéré sur la qualité des ressources en eau, à la prévention et à la reconquête des milieux ; il y a lieu de stopper la fuite en avant «pollution-dépollution» et le renchérissement continu de la potabilisation de l'eau distribuée et du traitement des eaux usées.

3 Le financement des agences

A plusieurs reprises les lois de finances ont prévu des prélèvements sur divers opérateurs de l'État et singulièrement sur les agences de l'eau, ce que la CLCV a contesté. Le gouvernement a annoncé en octobre 2017 :

- une baisse du plafond de recettes de redevances au 11^{ème} programme 2019-2024 (12,6 Mds d'€ au lieu de 13,8 Mds au 10^{ème} programme) et l'instauration d'un plafond « mordant » pouvant conduire à des ponctions annualisées sur tout excédent de recettes;
- l'arrêt des ponctions budgétaires ponctuelles sur les trésoreries des agences, mais la poursuite du financement par les Agences de l'Agence Française pour la Biodiversité, du volet national du plan Ecophyto, en ajoutant la contribution pour les parcs nationaux et l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage;
- un projet de nouvelle redevance visant l'artificialisation des sols, au profit des agences de l'eau : « l'eau et la biodiversité paient l'eau et la biodiversité ».

Les orientations ministérielles comportent quatre axes: l'adaptation au changement climatique, la lutte contre l'érosion de la biodiversité, la prévention des impacts de l'environnement sur la santé , la solidarité territoriale, avec efficacité, sélectivité, simplicité, lisibilité.

Nous pouvons souscrire à ces orientations, mais le cadrage budgétaire ne peut pas nous satisfaire. La réduction de la capacité d'intervention des agences de l'eau, qui pourrait aller de 10 à 30%, selon les Agences, est incohérente avec les objectifs affichés et les enjeux.

S'il est louable de vouloir contenir le poids des redevances, leur plafonnement doit impérativement s'accompagner:

- d'une évaluation actualisée par une expertise pluraliste des différentes causes de pollutions, de nuisances et de dégradation des milieux;
- d'un recouvrement équitable auprès des différentes catégories d'usagers, proportionnel à leur impact réel sur les milieux, mais aussi des fabricants et metteurs sur le marché des produits portant atteinte à la qualité de la

ressource et aggravant le coût des opérations de dépollution et d'assainissement des eaux usées;

- de la prise en compte par les statistiques sur la contribution de chacun d'un certain nombre de dépenses payées directement par les ménages, notamment pour les parties communes des immeubles en habitat collectif, pour l'assainissement non collectif, la collecte d'eaux de pluie, etc.
- d'un retour direct visible vers les ménages encore principaux contributeurs. Cela concerne en particulier la modernisation des réseaux de distribution ainsi que l'assainissement collectif et non collectif.

Enfin, tout en définissant des programmes prioritaires, il est impératif que les financements complémentaires, comme les fonds européens non utilisés, soient ajoutés hors plafond et destinés d'abord à répondre aux attentes des usagers non professionnels.

La mise en œuvre des financements européens

La modernisation des réseaux, l'assainissement collectif et non collectif, la prévention des inondations, la préservation des milieux, nécessitent des moyens croissants, qui ne peuvent pas être apportés par la seule facture d'eau. De même, le financement des parcs nationaux, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, ne relèvent pas de la facture d'eau, nous partageons en cela l'avis des Présidents des Comités de Bassins.

Lors du Comité national de l'eau de mars 2017 a été abordée la question de la non utilisation de fonds structurels européens auxquels la France a accès depuis 2014 et qui pourraient financer des projets concernant l'eau, l'assainissement et la prévention des risques inondations. La CLCV s'est pleinement associée à une intervention du CNE auprès des pouvoirs publics et des régions pour que ces fonds importants soient facilement mobilisables, ce qui suppose une coordination renforcée entre les services de l'État, les régions et les Agences afin d'accroître les moyens disponibles.

4 La distribution de l'eau potable

La priorité est de résorber les points noirs existant encore:

- les cas de non raccordement aux réseaux de distribution;
- le développement de bornes fontaines à disposition de tous les publics ;
- la modernisation de la qualité des réseaux (remplacement des branchements et conduites en plomb, réduction des fuites après traitement ...).

La révision de l'assiette des redevances devant aller de pair avec une réforme des structures tarifaires.

5 L'assainissement des eaux usées

Il doit y avoir à la fois accélération des mises en conformité des installations d'assainissement collectif, une révision, financée par les Agences, des zonages d'assainissement en parallèle avec la mise à jour ou l'élaboration des Plans locaux ou intercommunaux d'urbanisme. Il n'est pas acceptable de poursuivre la politique d'externalisation de la question de l'assainissement sur les usagers. Encore trop souvent, des collectivités décrètent sans étude suffisante

leur territoire entièrement en ANC, pour se débarrasser du problème.

Or, les nouvelles règles d'urbanisme qui impliquent une densification de l'habitat devraient conduire à une révision des zonages d'assainissement avec, chaque fois que cela est possible, la prolongation de réseaux collectifs existants à proximité d'habitations aujourd'hui classées en zonage d'ANC, ou la création de mini-réseaux collectifs pour des hameaux ou lotissements, sous maîtrise d'ouvrage publique (ce qui commence à se développer).

Cela implique aussi d'assouplir les règles d'attribution des subventions allouées aux collectivités relatives à l'assainissement collectif, afin de prendre mieux en compte les réalités locales :

- Le ratio actuel appliqué selon les Agences pour l'extension d'un réseau, soit 40 mètres en moyenne par habitation doit être augmenté pour être porté au minimum à 60 mètres ;
- Maintenir, en cas de dépassement, l'attribution pour les 60 premiers mètres et rien pour l'excédent ;
- Privilégier la réalisation de mini-réseaux collectifs publics en renforçant le financement des études de faisabilité pour les petites communes, quelle que soit la solution technique, dès lors qu'elle est la plus adaptée, que le lotissement ou le hameau représente moins ou plus de 20 équivalents-habitants.

Par ailleurs, le taux de TVA sur l'assainissement collectif est passé de 5,5% à 10%, alors que la part de l'assainissement a fortement augmenté sur la facture d'eau. Ce service, essentiel pour la santé et l'environnement doit bénéficier, comme l'eau du taux de 5,5%.

Dispositions spécifiques à l'ANC

Tout d'abord il est nécessaire d'intégrer les priorités récemment rappelées en matière d'ANC, notamment dans de nombreuses réponses ministérielles à des questions écrites de Parlementaires, au regard des enjeux sanitaires et environnementaux réels. Plusieurs points sont à prendre en considération :

- trop souvent des travaux sont exigés en l'absence de danger pour la santé et de risque avéré pour l'environnement, ce qui sollicite aussi inutilement le budget des Agences : on peut espérer que ces rappels récents mettront fin à ces dérives et interprétations erronées de la réglementation par les services et que la révision en cours de l'arrêté «prescriptions techniques» apportera les correctifs et précisions nécessaires ;
- par ailleurs, les travaux au sein du PANANC conduisent à revoir les prescriptions techniques des installations et les critères de leur dimensionnement, tout en réaffirmant la priorité au traitement par le sol; ce qui devrait entraîner une relative réduction des coûts ;
- la priorité doit être mise et les aides concentrées sur les véritables points noirs : absence d'installation et enjeu sanitaire et environnemental démontré. **Avec les mêmes budgets, les Agences pourraient ainsi aider plus fortement les particuliers** (dossiers individuels ou regroupés), nombre d'entre eux ne pouvant pas assumer le reste à charge après subvention ;
- de même les Agences qui financent déjà les services

d'ANC, devraient financer l'évaluation que ces services devraient être tenus de réaliser préalablement à toute décision de transfert de compétences et de fusion entre services. Il s'agit de remettre à plat les services surdimensionnés et non viables, de telle sorte que les nouveaux services soient formatés au regard des priorités redéfinies et pour rechercher une plus grande efficacité et une réduction effective des coûts.

Ce recadrage effectué, il importe de réaffirmer clairement la poursuite et le renforcement des aides des Agences et de procéder à une harmonisation des critères d'éligibilité à ces aides en matière d'ANC lorsque celui-ci restera la solution la plus appropriée; ce qui est un élément important de solidarité entre l'urbain et le rural.

Concernant les modalités d'intervention des Agences, la CLCV fait plusieurs propositions :

- Attribuer aux SPANC une enveloppe budgétaire dont ils auraient la gestion, pour les dépenses de réhabilitation de faibles montants ; ceci aurait pour effet d'alléger l'instruction des dossiers et de raccourcir les délais d'attribution des aides et donc les mises en chantier par les usagers ; A l'évidence, ces aides seraient soumises aux règles d'attribution fixées par l'Agence et seraient bonifiées si une concertation locale régulière avec les représentants des usagers est mise en place ;
- Ne plus considérer comme intangible la règle édictée par les Agences : « ne sont subventionnables que les travaux qui s'inscrivent dans le plan de zonage d'assainissement » . Les Agences devraient pouvoir déroger à cette règle dans des cas dûment justifiés par les demandeurs, et qui ne modifient pas le schéma général d'assainissement, la révision du plan de zonage étant une procédure longue et coûteuse si elle n'est pas réalisée avec celle du PLU ;
- Supprimer pour les autres dossiers à soumettre à l'Agence l'obligation de présenter par lot de 10 dossiers ; cette méthode contraignante est souvent dissuasive et mal interprétée sur le terrain ;
- Obliger la présentation d'au moins deux devis de travaux, lorsque ceux-ci s'avèrent nécessaires, dont un prévoyant une mise en conformité du système en place, par l'ajout ou le remplacement d'éléments manquants ou défectueux ;
- Maintenir en l'état les règles d'attribution actuelles le plus généralement appliquées, soit 60% de la dépense plafonnée à 8500 €, en adéquation avec les montants des investissements à réaliser par les usagers, en privilégiant ces réhabilitations partielles des systèmes dits « traditionnels » qui équipent majoritairement les habitations anciennes ;
- Porter ce montant à 80% de la dépense plafonnée à 8500 € en cas d'absence d'installation ou de nécessité démontrée de remplacement intégral, étude de filière comprise.

6 Amélioration de la gouvernance

Les dernières modifications intervenues n'ont fait progresser que très marginalement la présence des consommateurs non professionnels dans les instances de bassins. En outre leur représentation dans les Offices de l'eau reste à réorganiser. La législation doit être revue pour :

- rééquilibrer la représentation des différentes catégories d'usagers au sein des instances des Agences et Offices de l'eau ;
- que les associations d'usagers membres du CNE qui en font la demande, soient de droit membres des comités de bassin des Agences et Offices de l'eau, des Commissions Locales de l'Eau et autres commissions locales ;

En outre, le budget des Agences doit prévoir le financement :

- de l'action des associations qui contribuent concrètement à la mise en œuvre des orientations du programme des Agences, comme la réglementation le prévoit. Elles permettent notamment de sensibiliser et d'impliquer les consommateurs et usagers, alors qu'ils sont souvent très éloignés des programmes en cours;
- la préparation et la participation aux Commissions Locales de l'Eau et aux diverses réunions qui en découlent, qui nécessitent beaucoup de temps, des déplacements, et une coordination importante au niveau des Bassins. Les représentants des usagers non professionnels sont les seuls à ne pas disposer des moyens nécessaires ;
- un droit à une tierce expertise extérieure, mise à disposition des membres des Comités de Bassin et des Commissions Locales de l'Eau, afin qu'ils disposent de tous les éléments nécessaires à l'exercice de leur mission.

7 L'action internationale des Agences

Dans le cadre du «1% solidarité eau» instauré par la loi, la CLCV avait approuvé le principe d'une contribution du budget des Agences aux projets dans des pays en développement, mais en mettant plusieurs conditions :

- les projets faisant l'objet d'une aide financière doivent être élaborés avec les représentants des populations qui en seront bénéficiaires. Les représentants des associations de consommateurs des pays destinataires, avec qui la CLCV est en lien, insistent sur ce point car il y a eu trop d'exemples de projets contestés ou qui ont eu des conséquences négatives: non prise en compte des initiatives locales de distribution d'eau pré-existantes; solvabilisation d'une partie seulement de la population pour acheter l'eau à des sociétés privées, la faiblesse ou l'absence de pouvoirs publics ayant conduit, de fait, à privatiser la ressource; mise en place d'une distribution d'eau potable sans réaliser en même temps l'assainissement, ce qui a pu conduire à l'aggravation de la pollution de la ressource (souvent en faible quantité disponible), etc. ;
- les projets retenus par les Agences de l'eau doivent être présentés en Comité de Bassin avant leur adoption; la preuve de la concertation avec les futurs bénéficiaires et de leur accord sur le projet devant être apportée ;
- les consommateurs français doivent être informés des programmes retenus et de leur suivi ;
- lorsque les représentants de l'Agence se déplacent dans les pays bénéficiaires, des représentants consommateurs du Comité de Bassin sont invités, à la charge de l'Agence, à faire partie de la délégation pour rencontrer les représentants des usagers et évaluer avec eux le programme.

CLCV - Octobre 2017