

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1976.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 1977.

PROPOSITION DE LOI

tendant à promouvoir une politique globale de l'eau, un aménagement rationnel des ressources hydrauliques, un développement des recherches et études en matière d'eau et de météorologie et la limitation de la consommation d'eau et de sa pollution par l'industrie.

PRÉSENTÉE

Par Mme Hélène EDELINÉ, MM. Fernand CHATELAIN,
James MARSON, Mme Marie-Thérèse GOUTMANN

et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. André Aubry, Serge Boucheny, Raymond Brosseau, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Eberhard, Mme Hélène Edeline, MM. Gérard Ehlers, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Raymond Guyot, Paul Jargot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Léandre Létouart, James Marson, Guy Schmaus, Hector Viron.

(2) *Apparenté :* M. Marcel Gargar.

Eau. — *Office national d'étude des ressources en eau et de planification hydraulique - Pollution (eau) - Météorologie nationale - Région - Communes - Office régional de l'eau - Agences de bassin.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'insuffisance exceptionnelle des précipitations depuis l'automne 1975 accompagnée en juin, juillet et août 1976 d'une chaleur excessive a gravement perturbé l'économie du pays et en premier lieu son économie agricole.

Etait-il possible de prévoir ce phénomène et de prendre des mesures pour en limiter les conséquences ? Dans une large mesure, certainement. En ce sens, la sécheresse 1976 a joué le rôle de révélateur quant à la nécessité d'une politique cohérente et d'une planification réelle de l'aménagement des ressources en eau.

Certes les prévisions météorologiques à long terme ne sont pas encore réalisables avec une grande fiabilité. Mais des progrès notables pourraient être entrepris par un effort national plus grand et une coopération internationale plus étendue, qui permettraient de mieux suivre l'évolution des climats.

A court et moyen terme, des résultats auraient pu être obtenus et une aide considérable apportée à nos agriculteurs s'ils avaient pu disposer des informations et des conseils d'un service agro-météorologique capable de les guider, semaine après semaine, dans les meilleurs choix pour faire face aux effets prévisibles de la sécheresse.

Si le Gouvernement avait bien voulu considérer que la connaissance du climat et la gestion rationnelle des ressources naturelles, et en premier lieu de l'eau, sont un élément important de la maîtrise de l'économie, il aurait pu mettre en œuvre un programme à long terme d'aménagement des eaux et d'orientation de leur utilisation vers les besoins vitaux et productifs, capable de faire face dans une large mesure à ces circonstances exceptionnelles par une gestion rationnelle.

Or, nous ne disposons même pas, par exemple, des études indispensables à une connaissance correcte de la capacité de stockage en eau des sols. Nous n'avons même pas l'ensemble des cartes hydrogéologiques qui permettent d'utiliser rapidement les eaux souterraines profondes.

La sécheresse 1976 a mis au grand jour le retard considérable de nos équipements hydrauliques pour tous usages. Les barrages régulateurs sont encore en nombre dérisoire et presque aucune rivière importante n'est actuellement régularisée d'une manière suffisante. Les nappes souterraines profondes, mêmes connues, sont peu ou mal sollicitées. Alors qu'elles devraient servir en priorité à l'alimentation en eau potable, la grosse industrie les gaspille sans compter. L'interconnexion des réseaux ruraux d'adduction d'eau, leur rattachement à des ressources en eau sûres, leur extension à tous les écarts sont loin d'être réalisés.

Le débit des cours d'eau dans la plupart des cas a baissé de façon considérable. La desserte normale des usagers, parfois des plus prioritaires, a souvent été difficile à assurer. Avec la pollution croissante, la faune piscicole fut soumise en 1976 à un véritable massacre.

Le retard de l'équipement collectif en irrigation, barrages comme réseaux de distribution, apparaît comme très considérable par rapport aux besoins et en comparaison avec la plupart des autres pays d'Europe.

L'imprévision se paie par une baisse importante du produit national, du même ordre de grandeur que le coût des équipements qu'il aurait fallu réaliser dans le passé ; la non-réalisation de ces équipements se traduit par un manque à gagner énorme.

En 1972, le Premier Ministre de l'époque avait assuré à Provins dans un discours célèbre que l'adduction d'eau dans les campagnes serait achevée dans les cinq ans. Or, en 1976, du fait de la sécheresse, dans des milliers de communes les paysans furent obligés de transporter l'eau qui manquait pour leurs animaux.

A l'inverse, ce qui s'est produit en septembre 1976 dans le Sud-Est montre que le pays peut avoir à affronter les conséquences de pluies excessives et d'inondations graves. La maîtrise de l'eau est un tout et le retard des équipements hydrauliques a des conséquences graves, aussi bien en cas de déficit que d'excès des précipitations. Et quel retard ? Les objectifs du VI^e Plan n'ont été réalisés qu'à 40 %. Le VII^e Plan n'a prévu aucun programme spécial d'action prioritaire en la matière, en particulier pour l'irrigation et le drainage ; nous n'avons pourtant que 3 % de nos terres agricoles en mesure de faire face à la sécheresse et 5 % à l'excès d'eau.

L'agriculture est le secteur économique le plus sensible aux variations météorologiques, mais de nos jours il est possible, par un effort volontaire et soutenu, de maîtriser les conséquences de ces phénomènes.

Une telle maîtrise faciliterait considérablement le développement harmonieux de notre agriculture. A l'inverse, l'année 1976 a mis en

évidence sa vulnérabilité à cet égard avec des conséquences qui peuvent avoir des effets durant plusieurs années.

La France a besoin d'une réelle planification de l'usage de l'eau, orientée vers la satisfaction des besoins vitaux et productifs, ceux des hommes, des animaux et des plantes, fondée sur une lutte persévérante contre le gaspillage et la pollution de l'eau.

La sécheresse de 1976 a révélé, non seulement le retard accumulé de nos équipements hydrauliques, mais l'incroyable gaspillage de l'eau par l'industrie qui absorbe, à elle seule, les deux tiers des prélèvements annuels totaux. Gaspillage d'autant plus grave que l'industrie n'utilise l'eau, pour l'essentiel, que comme moyen commode de transport et de rejets de déchets qui ne sont eux-mêmes que des matières premières et de l'énergie gaspillées ! Les utilisations en eau potable ou pour l'irrigation sont d'une autre nature. Elles répondent notamment aux besoins de la production agricole, vitaux pour l'alimentation de la Nation et du monde.

L'industrie pourrait parfaitement, si ces objectifs lui étaient fermement assignés, limiter ses utilisations en procédant à un recyclage interne, réduire les pertes de matières premières avant de procéder à l'épuration des eaux usées qui seraient ainsi diminuées en volume et en teneur nocive à la sortie des usines. Les techniques existent déjà dans nombre de branches et une recherche soutenue permettrait de résoudre dans un court délai la plupart des problèmes. De même les eaux usées des agglomérations urbaines et de nombre d'industries agricoles pourraient être employées à un usage productif, en procédant à leur épandage après un prétraitement. Ces orientations sont non seulement un impératif national mais la condition de l'élimination massive des gaspillages, source d'accroissement notable du produit national.

Malheureusement, nous n'avons pas d'organismes orientés systématiquement vers ce type de recherches et disposant des moyens nécessaires, aussi bien pour les techniques nouvelles antipollution et d'économie d'eau que pour l'étude des stations d'épuration ou d'épandage.

L'augmentation globale des prélèvements d'eau au rythme de 4 % par an provoque, en l'absence d'équipements de stockage sur nos rivières, même en année normale, une baisse régulière de leurs débits et de la qualité de leurs eaux. Aussi, lorsqu'une sécheresse grave se produit, la pollution, même si des stations d'épuration ont été réalisées, atteint des sommets inégalés.

Sans doute les efforts entrepris, bien qu'insuffisants, pour épurer les eaux avant rejet à la rivière ne sont pas sans effet et devraient être même intensifiés pendant un certain temps. Mais ceci ne peut

résoudre les problèmes de fond car la croissance des utilisations industrielles de l'eau et la production interne de déchets n'en sont en rien freinées. Le soutien financier massif de l'Etat et des agences financières de bassin aux installations d'épuration des eaux usées des grands groupes industriels qui prélèvent et rejettent leurs eaux de plus en plus massivement dans les rivières ne change rien au gaspillage de l'eau. Le transfert aux grands groupes, opéré à cette occasion, de l'argent des contribuables, des petits usagers industriels et agricoles et des communes, collecté par les agences financières et les impôts, apparaît d'autant plus scandaleux.

Ajoutons que ni le Parlement ni les Conseils régionaux ne sont appelés à contrôler réellement l'utilisation de ces fonds publics. Le conseil d'administration des agences financières de bassin comme les comités consultatifs de bassin sont tous nommés par le Gouvernement. La politique de l'eau se décide en fait dans le secret des cabinets ministériels, de concert avec les grands groupes industriels et les sociétés concessionnaires.

En vérité, la France, un des pays d'Europe les mieux dotés pour ses ressources en eau, n'a pas une politique de l'eau à la mesure des exigences nationales. Une politique globale de l'eau, cohérente et efficace, doit être définie par le Parlement comme un élément important du Plan et réalisée comme un des éléments permanents d'orientation de la politique industrielle, agricole et d'aménagement du territoire.

Les trois axes principaux de cette politique globale doivent être :

- la réduction massive des prélèvements d'eau par l'industrie ainsi que celle de leurs rejets polluants, afin d'améliorer de façon radicale la qualité de l'eau et de l'économiser par le recyclage interne et la récupération des matières premières ;
- la régularisation du débit des rivières par barrages réservoirs et l'accroissement des ressources en eaux souterraines profondes par forage ;
- le développement des équipements collectifs d'utilisation des eaux pour les usages véritablement vitaux et productifs ainsi que pour les loisirs.

Ce sont les conditions de réalisation de ces objectifs que la présente proposition de loi a pour but de définir.

La politique de l'eau étant un élément du Plan et de l'Aménagement du territoire, un Office national doit être chargé de préparer et de suivre la planification en matière d'eau sous le contrôle direct du Parlement en liaison avec les conseils régionaux.

Une véritable planification de l'aménagement et des usages des ressources en eau doit être instituée avec une large décentralisation. Une grande partie des problèmes de l'eau peuvent trouver leur solution au niveau des régions à condition d'en donner les moyens aux conseils régionaux. C'est dans ce but que sont institués des offices régionaux spécialisés, en tant qu'instruments d'application de la politique régionale de l'eau.

La cohérence des actions des collectivités locales et des régions au niveau des grands bassins fluviaux doit être assurée par la création d'offices techniques d'aménagement des grands bassins fluviaux (Rhône, Seine, Garonne et Loire) qui pourront, en outre, être chargés de l'étude et de la réalisation des grandes opérations d'aménagement d'hydraulique inter-régionales et nationales.

Dans ce but, là où elles existent, les sociétés d'économie mixte d'aménagement hydraulique régional, les agences financières de bassin à vocation régionale sont transformées en offices régionaux. Ceux-ci sont des établissements publics à caractère industriel et commercial. Ailleurs, des établissements publics nouveaux seront créés.

Les collectivités locales ont un rôle décisif à jouer à leur échelle dans les aménagements hydrauliques. Elles ont toutefois souvent besoin d'une aide pour l'étude, la réalisation ou l'exploitation de leurs ouvrages d'hydraulique. Il en est de même des petites et moyennes entreprises industrielles et des exploitations agricoles. Cette aide pourra leur être accordée à leur demande par contrat par les offices régionaux.

Il doit être mis fin au pillage des fonds publics par les grands intérêts privés dans ce domaine comme dans d'autres.

A cet égard les collectivités doivent notamment pouvoir se dégager, sans indemnité, des contrats de concessions, d'affermage et de gérance, source de profits considérables pour certains grands groupes tels que la Compagnie générale des eaux et la Lyonnaise des eaux qui exploitent 60 % de l'eau potable distribuée. La prise de participation majoritaire de l'Etat dans ces groupes doit permettre d'effectuer ce transfert sans conséquence négative ni pour les usagers ni pour le personnel. Celui-ci conservera ses avantages acquis et pourra rejoindre, soit les services communaux de régie, soit les offices régionaux.

Les sociétés privées, notamment les sociétés distributrices, sont largement responsables de l'exploitation irrationnelle des eaux : insuffisance d'utilisation des eaux souterraines profondes, mauvaise qualité de l'eau du robinet par économie des substances de traitement ; coût élevé de l'eau distribuée, développement anormal de la consom-

mation d'eau en bouteille créant une corvée moderne de l'eau. Il n'est pas normal que le chiffre d'affaires des eaux en bouteille soit égal ou supérieur au chiffre d'affaires total des réseaux d'eau potable. La sécheresse a encore favorisé considérablement l'activité des grandes sociétés productrices d'eau minérale de table, ce qui justifie encore plus des mesures fiscales spéciales.

L'insuffisance de l'équipement d'E.D.F. en réfrigérants atmosphériques pour ses centrales thermiques et nucléaires est une des causes des coupures d'électricité de cet été. Il n'est pas rationnel de dériver surtout en été des centaines de mètres cubes/seconde des fleuves et rivières pour les restituer ensuite à une température élevée mettant en cause leur équilibre biologique. Un double équipement en circuit ouvert et en circuit fermé s'impose, ainsi que la constitution, par E.D.F., de réserves de régularisation des débits à l'amont des prises.

Le financement de la politique de l'eau instituée par les différentes propositions de notre texte repose sur trois sources principales :

I. — La transformation en impôt spécial des redevances perçues et utilisées par les agences financières de bassin, impôt voté et réparti par le Parlement. Cet impôt est acquitté par les établissements industriels et commerciaux, certains groupes financiers ayant des intérêts dans les sociétés dont l'activité est utilisatrice de l'eau. La liste de ces établissements est fixée par décret.

Les communes, les petits usagers agricoles ou industriels sont exonérés de l'impôt spécial institué par la présente proposition de loi. Il en est de même des redevances destinées au Fonds national des adductions d'eau payées par les consommateurs urbains.

Cet impôt est voté chaque année par le Parlement. Il est assis sur le volume des prélèvements et des rejets des eaux usées et modulé en fonction de l'importance et de la qualité des utilisations et des rejets, suivant des bases étudiées avec le concours de l'Office national. Il est recouvré par les services fiscaux. Son produit est affecté à l'Office national de planification hydraulique qui l'attribue ensuite aux offices régionaux et de bassin selon une clef fixée par décret.

II. — Une partie des crédits inscrits chaque année au budget des différents ministères en matière d'eau, au titre des dépenses ordinaires et en capital ; des prêts des caisses publiques dans le cadre d'un montant annuel fixé pour la durée du Plan.

III. — Le produit des taxes perçues par les offices régionaux pour l'usage des équipements hydrauliques et des cours d'eau doma-

niaux non navigables gérés par eux ; le produit de la rémunération des services rendus à leur demande aux communes et aux usagers de l'eau ; le produit des amendes pour infraction à la législation des eaux.

Enfin l'E.D.F. bénéficiera du produit d'une surtaxe à la charge des gros usagers du courant haute tension pour financer les équipements complémentaires en réfrigérants atmosphériques pour ses centrales thermiques et nucléaires, ou en barrages régularisateurs à l'amont des prises en rivière.

Telles sont les dispositions essentielles de la présente proposition de loi que nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I

Mesures générales et nationales.

Article premier.

Le prélèvement d'eau et le rejet d'eau usée à des fins industrielles, quelle que soit l'origine de l'eau, sont soumis à autorisation préalable. L'instruction de la demande d'autorisation est effectuée par l'Office régional de l'eau, créé à l'article 5 de la présente loi, du lieu de l'établissement industriel. L'autorisation si elle est accordée est délivrée conjointement par le service de l'Etat chargé de la police ou de la gestion des eaux concernées qui la contrôle et par le service chargé des établissements classés. Cette autorisation est précaire et révocable.

Art. 2.

Il est créé auprès du Ministre chargé du Plan (et de l'économie) un établissement public national intitulé « Office national d'étude des ressources en eau et de planification hydraulique ».

Son conseil d'administration est composé pour un tiers de représentants désignés par le Parlement, pour un tiers de représentants des conseils régionaux, pour un tiers de représentants désignés par les Ministres intéressés.

Il est chargé des missions suivantes à l'échelle nationale en coopération avec les ministères et organismes publics intéressés compétents :

- procéder à l'inventaire permanent en qualité et en quantité des ressources en eau du territoire national, superficielles et souterraines et des prélèvements et rejets d'eau pour tous usages ;

- préparer les grandes orientations de la politique de l'eau dans les domaines techniques, administratifs, juridiques et économiques ;
- préparer le programme général d'aménagement des eaux du territoire national et le tenir à jour ;
- définir les études générales et les recherches prioritaires concernant l'ensemble des questions relatives à l'eau et en proposer le financement ;
- mettre gratuitement à disposition toutes les informations concernant le domaine de l'eau.

Art. 3.

Il est créé :

- auprès du Ministre de l'Agriculture, un institut de recherche et d'information agro-météorologique dont le conseil d'administration est composé pour un tiers de représentants de l'I.N.R.A. et de la Météorologie nationale, pour un tiers de représentants des organisations professionnelles agricoles représentatives, et pour un tiers de représentants des syndicats du personnel ;
- au sein de l'Institut national de la recherche agronomique :
 - un département de recherche en matière d'irrigation, de drainage et d'épandage des eaux usées ;
 - un département de recherche hydrologique.

Art. 4.

Il est créé, dans chacune des régions administratives, un établissement de la recherche de chimie appliquée, un département de technologie des stations d'épuration du recyclage de l'eau et de la récupération des déchets.

TITRE II

Mesures régionales et au niveau des grands bassins fluviaux.

Art. 5.

Il est créé dans chacune des régions administratives, un établissement public régional à caractère industriel et commercial, intitulé « Office régional d'étude des ressources en eau et d'aménagement hydraulique ».

Son conseil d'administration est composé pour moitié de représentants désignés par le conseil régional après avis du Conseil économique et social régional, pour un quart de représentants des services compétents de l'Etat et pour un quart de représentants désignés par les syndicats du personnel.

Chaque Office régional est chargé des missions suivantes dans la région :

- assurer l'inventaire permanent en quantité et en qualité des ressources en eau, superficielles et souterraines ainsi que des prélèvements et rejets d'eau pour tous usages et à ce titre gérer le réseau de stations de mesures hydrologiques et hydrogéologiques et de qualité des eaux ;
- gérer et entretenir les rivières domaniales non navigables transférées par l'Etat à la région ;
- étudier et tenir à jour le programme général d'aménagement hydraulique et de lutte contre la pollution soumis pour approbation au conseil régional et adopté par lui ;
- assurer la maîtrise d'œuvre, la maîtrise d'ouvrage et la gestion des grands équipements hydrauliques décidés par le conseil régional ;
- apporter à leur demande tout concours souhaité par les collectivités locales pour l'étude, la réalisation et la gestion de leurs équipements hydrauliques et de lutte contre la pollution ;
- étudier les conditions à imposer aux sociétés industrielles pour accepter toute demande d'autorisation de prélèvement

d'eau ou de rejets d'eaux usées conformément à l'article premier ;

- apporter, à leur demande, tout concours souhaité par les petites et moyennes entreprises industrielles et par les exploitations agricoles pour l'aménée d'eau, le recyclage ou l'épuration des eaux.

Son personnel est recruté en priorité, là ou elles existent, au sein :

- des sociétés d'économie mixte d'aménagement régional ;
- de certaines agences financières de bassin à vocation régionale ;
- des sociétés concessionnaires privées.

Les avantages statutaires des personnels sont intégralement garantis.

Art. 6.

Les groupes financiers de la Compagnie générale des eaux et de la Lyonnaise des eaux céderont à l'Etat 51 % de leurs actions dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Les collectivités locales peuvent librement, sans indemnité, modifier ou annuler les contrats qui les lient à ces groupes (concessions, affermage, gérance, etc.).

Elles peuvent librement, soit exploiter en régie leurs équipements, soit en confier sous leur autorité la gestion à l'Office régional. Le personnel existant des sociétés privées est recruté de plein droit dans les deux cas par la collectivité locale ou l'Office régional en conservant à ce personnel tous les avantages acquis.

Art. 7.

Les agences financières de bassin des quatre grands bassins fluviaux du Rhône, de la Seine, de la Garonne et de la Loire, sont transformées en établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial appelés offices techniques de bassin fluvial et placés sous la tutelle du Ministre chargé du Plan (et de l'économie nationale).

Leurs conseils d'administration sont composés pour moitié de représentants des conseils régionaux intéressés, pour un quart de représentants des ministres compétents et pour un quart de représentants désignés par les syndicats de personnel.

Les offices techniques de bassin fluvial ont pour mission à l'échelle de chaque grand bassin fluvial, en coopération avec les offices régionaux et l'Office national :

- de réaliser l'inventaire permanent en quantité et en qualité des ressources en eau du bassin, superficielles et souterraines ainsi que les prélèvements et rejets d'eau pour tous usages ;
- d'étudier et de tenir à jour le programme général d'aménagement hydraulique et de lutte contre la pollution du bassin fluvial ;
- d'assurer la coopération des offices régionaux pour maintenir la cohérence des actions régionales au niveau du bassin ;
- d'étudier, de réaliser et de gérer, à la demande soit des régions soit du Gouvernement, des grands projets d'aménagement hydraulique à buts multiples, inter-régionaux ou nationaux.

TITRE III

Dispositions financières.

Art. 8.

Les redevances des agences financières de bassin et du Fonds national des adductions d'eau sont transformées en une redevance spéciale unique, en forme d'impôt, frappant les établissements industriels des grands groupes financiers utilisateurs d'eau à un titre quelconque. La liste de ces établissements est fixée par décret. Les communes, les petits usagers agricoles et industriels sont exonérés de la redevance spéciale visée ci-dessus.

La redevance spéciale est assise sur le volume des prélèvements et celui des rejets et modulée en fonction de leur qualité. Elle est recouvrée par les services fiscaux. Son produit est affecté à « l'Office national d'étude des ressources en eau et de planification hydraulique » institué à l'article 2 ci-dessus qui procède ensuite à sa répartition entre les offices régionaux et de bassin selon une clef fixée par décret, sur proposition du Ministre chargé du Plan (et de l'économie nationale).

Art. 9.

Les ressources financières des offices, national, de région et de bassin, sont constituées par :

- le produit de la redevance spéciale, frappant les industries, gros utilisateurs et gros pollueurs de l'eau, prévu à l'article 8 ;
- une partie des crédits budgétaires concernant l'eau des différents ministères compétents, des prêts des caisses publiques, dans le cadre d'un montant annuel fixé pour la durée du Plan ;
- du produit des taxes perçues pour l'usage des équipements d'hydraulique ou pour l'usage des cours d'eau domaniaux non navigables gérés par les offices régionaux ;
- du produit du paiement des services rendus aux communes et aux usagers de l'eau, par les offices régionaux de l'eau ;
- du produit des amendes payées pour infraction à la législation des eaux.

Art. 10.

Des décrets fixeront en tant que de besoin les modalités d'application des dispositions de la présente loi.