



LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES :

L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES

(Version approuvée par le Conseil National en sa séance du 30 septembre 2009)

Avant d'être un matériau consommable, l'eau est la source du vivant sous toutes ses formes. À ce titre, elle fait partie du patrimoine commun de l'humanité. Sa protection, son utilisation prudente et raisonnable, compatible avec la pérennité de la ressource et dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. À ce titre, le SNE proscrit toute spéculation financière autour de l'eau.

GOVERNANCE

L'État, garant des équilibres

L'indispensable équilibre entre milieux et usages à trouver dans la mise en œuvre de toute politique de l'eau nécessite un arbitrage dégagé de tout intérêt particulier : cet arbitre, qui ne peut être que l'État, doit nécessairement s'inscrire dans une logique de gestion concertée.

Pour cela, l'Etat doit se doter d'un ministère vraiment en charge de l'environnement, ministère de plein exercice qui assume seul et de manière pleinement compétente l'ensemble des politiques liées à l'eau et aux milieux aquatiques. Il doit donc être doté de tous les leviers, dont une direction générale de l'Eau, lui permettant d'obtenir la meilleure prise en compte de ces problématiques dans l'ensemble des politiques publiques.

Pour un équilibre de gestion de l'eau et des milieux aquatiques

La gestion de l'eau et des milieux aquatiques doit reposer sur trois piliers : un pôle régalien, un ensemble d'incitation technique et financière et un pilier opérationnel de proximité.

Le pôle « régalien »

Le pôle régalien, de niveau européen et national, repose sur l'État, et ses services. Son action est guidée par l'obligation de résultat liée à l'ensemble de nos engagements européens (Directive Cadre sur l'Eau, Directive Inondation, ...) et internationaux. À ce titre :

- il établit les lois et règlements et se donne les moyens de les faire respecter. Il fixe les objectifs et les délais,
- il contrôle la déclinaison, la mise en application des textes et le respect des échéanciers ; il dispose donc des pouvoirs de police administrative et judiciaire,
- il est garant de la pérennité de la gestion rationnelle de la ressource et des milieux aquatiques,
- il garantit, par la maîtrise du recueil des données, une capacité d'expertise indépendante, une information objective et transparente auprès des citoyens et des acteurs publics.

Au sein du ministère en charge de l'environnement :

- il joue le rôle de conseil auprès de l'autorité environnementale du Ministre. Il est chargé de la planification et de l'évaluation des politiques publiques sur le plan environnemental en disposant des outils adaptés,
- il exerce la tutelle des opérateurs publics de l'État qui constituent le levier indispensable de son action avec des orientations politiques et techniques déclinées de façon concertée aux différents échelons territoriaux,
- il assure l'inspection et le contrôle au niveau régional et départemental en matière d'environnement.

Le niveau de ses services régionaux apparaît le plus approprié pour disposer d'une vision d'ensemble des enjeux environnementaux, définir des priorités, impulser et évaluer les politiques de l'eau et des milieux aquatiques sous l'égide du Préfet de Région. Il doit coordonner l'action des services départementaux au-delà des simples actions d'animation et de coordination des services jusqu'à présent effectuées.

Le niveau de ses services départementaux, lui, apparaît mieux placé pour jouer un rôle « de proximité » auprès des citoyens et des collectivités, plus axé dans l'opérationnel et le conseil, notamment dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement, de développement et de police.

Afin de vérifier et garantir la bonne réalisation de ces missions, il développe sa propre expertise technique. Pour être crédible, celle-ci nécessite des compétences qui rendent indispensables le maintien de missions techniques et d'ingénierie.

Dans le cadre de la déclinaison locale des politiques publiques, cette expertise peut être mise au service des collectivités publiques par le Préfet, sur des projets pilotes ou spécifiques.

Il importe à ce niveau qu'un service unique de police de l'eau soit clairement identifié et doté des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Afin d'assurer sa neutralité et l'indépendance de son avis technique, ce service est l'échelon opérationnel de l'autorité environnementale exercée au niveau régional.

Le pôle régalien, au vu de ses missions, fonctionne sur le budget général de l'État.

Développement et incitation : le rôle des opérateurs

Au sein du Service Public de l'Environnement, les opérateurs sont notamment chargés :

- de la mise en œuvre des politiques et des orientations définies par le ministère en charge de l'Environnement,
- et de l'élaboration et de la mise en œuvre des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux - SDAGE,

pour l'atteinte des objectifs fixés le plus souvent à l'échelon européen (directives cadres).

De la même manière, les opérateurs locaux sont chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des documents de planification (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux - SAGE, contrats de milieux).

En cela, les opérateurs relèvent d'un pôle de développement et d'incitation, technique et financière, nécessairement organisé autour de la gestion des milieux aquatiques, sur un ou des territoires hydro-géographiques cohérents.

Ils sont dotés de l'autonomie financière et de l'autonomie de gestion, dans le cadre de modes de gouvernance concertés.

Des opérateurs nationaux organisés autour des districts hydrographiques

A l'échelle nationale, les opérateurs (Etablissements Publics à caractère Administratif) sont constitués autour des grands districts hydrographiques. Leurs missions fondamentales sont la reconquête et la préservation des milieux aquatiques dans le respect de tous les usages, l'amélioration de la connaissance et l'information du public.

Certaines missions transversales, d'échelle nationale, peuvent être regroupées et coordonnées par un opérateur national : recueil de données, études méthodologiques d'intérêt national, ... Cet opérateur peut être le support aux missions de police judiciaires des milieux aquatiques, dans la mesure où ses missions de connaissance des milieux aquatiques apparaissent pleinement compatibles avec l'exercice de la police, et dans le respect de la séparation des pouvoirs (police, financiers, maîtrise d'ouvrage).

Par la mise en place de lieux de gouvernance concertée (leur conseil d'administration, les comités de bassin, le comité national de l'eau), les opérateurs sont le point de rencontre entre l'État, les collectivités territoriales et les grands acteurs de la société civile : acteurs économiques et lobbies divers.

Leurs contributions technique, financière et d'appui à l'application des réglementations sont mobilisées pour que s'engagent des actions dans le sens des objectifs attendus par l'État. Cette contribution s'entend au-delà du simple accompagnement des textes réglementaires : Le rôle des opérateurs est aussi, et surtout, de faire preuve de capacités d'innovation, d'émergence de projets et doivent susciter l'adhésion des acteurs autour de problématiques dites orphelines ou en émergence dans le domaine de l'eau.

Il appartient aux opérateurs de conforter l'action propre des services de l'État. Ainsi, ils interviennent en synergie avec les actions régaliennes mises en œuvre par les services déconcentrés, dans le cadre des stratégies définies de concert.

Cela nécessite, dans un premier temps, de resserrer les liens entre les niveaux locaux des établissements publics et des services de l'Etat, par exemple au sein des Missions Inter-Services de l'Eau pour l'échelon départemental, ou dans le cadre de comités régionaux de l'eau.

Autonomie financière

Une lisibilité pluriannuelle des moyens financiers est indispensable pour garantir les interventions nécessitées par les échéances des SDAGE. Cela suppose de mettre les opérateurs à l'abri des variations politiques annuelles du budget de l'Etat.

En ce sens, les opérateurs publics sont habilités à percevoir des recettes publiques sur le principe « pollueur – payeur ». Ces recettes relèvent de deux logiques complémentaires :

- Une logique d'incitation, par la mise en œuvre de redevances liées aux différents usages de l'eau et aux impacts sur les milieux aquatiques. Ces redevances s'appliquent aux problématiques pour lesquelles une alternative est possible. Elles sont formulées de manière à :
 - Garantir simplicité et transparence vis-à-vis des redevables,
 - Garantir l'équité de traitement entre les différents redevables,
 - Ces redevances sont modulables, pour tenir compte des enjeux territoriaux liés aux ressources en eau et aux milieux aquatiques,
 - Elles doivent être assises sur une logique fonctionnelle,
 - Et comporter un terme de modulation qui bonifie la mise en œuvre des bonnes pratiques ou, à contrario, sanctionne une dérive nuisible aux milieux aquatiques.
- Une logique dissuasive, par l'application d'une taxation, forte, lorsqu'il s'agit de proscrire une action nuisible pour l'eau et les milieux aquatiques. (par exemple, l'utilisation de molécules toxiques pour les milieux aquatiques)

Aux fins de reconquête et de préservation des milieux aquatiques, les opérateurs disposent ainsi d'une palette d'outils (aides financières, police, redevances, ...) qui leur permet de jouer pleinement leur rôle d'incitation.

Gouvernance

En terme de gouvernance, la composition et le fonctionnement des instances de Bassin et de leurs commissions déléguées doivent être plus démocratiques :

- l'équilibre entre collèges doit laisser plus de places aux élus des collectivités et de la nation,
- le collège des usagers doit refléter la diversité des usages et des courants de pensée. Le mode de désignation doit être revu dans un sens plus démocratique (élections par branche),
- le collège de l'État doit être réduit tout en conservant une minorité de blocage, au motif de la légalité des délibérations,
- les personnels des opérateurs doivent y retrouver leur(s) représentant(s).

Chaque collège doit pouvoir bénéficier de moyens dédiés pour assurer ses missions.

Des opérateurs locaux structurés autour des milieux aquatiques

Il s'agit des structures de gestion de milieux reconnues comme Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Toute structure de gestion d'une masse d'eau, répondant à des critères de gestion globale sous couvert d'une instance de concertation (type Commission Locale de l'Eau - CLE), doit pouvoir être reconnue comme EPAGE. À ce titre, elle intervient comme opérateur local d'un document de planification (SAGE) ou programmation (contrat de milieu, PAPI).

L'autonomie financière ne peut être que le fruit d'un équilibre de recettes issues d'une part, de l'impôt, au titre de la solidarité et des territoires (contributions des collectivités) et, d'autre part, de la facture d'eau, au titre du service rendu. Cette dernière passe par la perception d'une redevance, dont le contour spécifique aux EPAGE doit être défini par la loi.

À l'échelle locale, le mode de gouvernance passe par la mise en œuvre d'une instance de concertation du type CLE.

Un pilier opérationnel de proximité.

Il est constitué de l'ensemble des intervenants nécessaires à la réalisation et à la pérennisation dans de bonnes conditions des actions identifiées pour atteindre le bon état des milieux aquatiques. Il s'agit :

- des maîtres d'ouvrages privés (associations, industriels, agriculteurs, irrigants, ...) ou publics (communes, regroupements de communes, département, ...),
- des collectivités territoriales, qui déploient une aide technique et financière complémentaire, en cohérence avec leurs compétences sociales et d'aménagement du territoire.

Une plus forte implication des citoyens

Une politique d'incitation, de communication et d'aide lié à l'usage rationnel de l'eau doit être développée directement auprès de chaque citoyen.

Organisation et concertation locale

Dans la recherche d'une meilleure synergie des actions développées par la puissance publique, l'Etat doit ouvrir la concertation aux collectivités territoriales (Département, Région) et aux EPAGE. Elle permet ainsi de définir conjointement les priorités locales et les stratégies d'intervention avec une recherche d'optimisation des différents outils : assistance à maîtrise d'ouvrage, polices de l'eau et des milieux, incitation financière.

L'organisation locale qui en découle doit permettre de valoriser les capacités de pilotage spécifique liées aux compétences particulières développées par les services, de l'Etat, des ses établissements publics ou des collectivités territoriales

Sous l'égide du Préfet et des Présidents des collectivités territoriales, un bilan annuel sur l'action concertée interservices doit être réalisé, déclinant les résultats obtenus au regard des objectifs communs et mettant en évidence les avancées comme les blocages. Ce bilan doit faire l'objet d'une large communication à travers les médias grand public.

Étroite imbrication entre gestion de l'eau et des milieux aquatiques et aménagement du territoire

Tous les enjeux de l'eau doivent être partie intégrante de la politique d'aménagement du territoire.

Les documents de planification (Schémas de Cohérence Territoriale, Plans Locaux d'Urbanisme, Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire, ...) doivent prendre en référence de départ l'adéquation des usages à la gestion économe des ressources naturelles disponibles et la fragilité des milieux aquatiques.

ENJEUX DE L'EAU

Eau, Milieux Aquatiques et Risque Inondation

La gestion du risque inondation ne doit pas primer sur les autres politiques (préservation des zones humides...). Dans ce domaine, les objectifs environnementaux doivent être réaffirmés comme des objectifs premiers. La prise de risque consentie à certains aménagements ne doit pas conduire à une mutualisation – inégalitaire et anti-redistributive – des charges qui en résultent.

Pour être efficace la gestion du risque doit s'attacher à :

- privilégier la prévention,
- être menée sur un territoire pertinent, à l'échelle de la zone inondable ...jusqu'à l'échelon de bassin versant,
- être réalisée avec des documents planificateurs cohérents,
- lier financement de la réparation et responsabilité de l'aménagement.

Gestion de l'eau dans l'espace rural et agricole

L'une des causes de la dégradation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques est due à l'agriculture et à l'élevage intensifs : course aux rendements, utilisation massive des engrais minéraux et des pesticides. Il est donc nécessaire de remettre en cause le modèle d'agriculture au profit de modes de production moins impactants pour les milieux et les ressources aquatiques. Les impératifs sont de :

- rendre les pratiques agricoles compatibles avec la gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau :
 - Mise en œuvre d'itinéraires culturaux adaptés ; Le SNE-FSU demande en particulier que l'agriculture biologique devienne la référence et qu'elle soit considérée comme un objectif général à poursuivre
 - mise en œuvre d'une gestion des marges des terres agricoles : gestion hydro-écologique des fossés, mesures compensatoires au drainage des terres agricoles, bordures et bandes enherbées, haies, foncier agricole, ...
- définir et promouvoir de nouvelles formes d'affermage agricole, entre collectivités et profession agricole, intégrant les impératifs de gestion de l'eau et des milieux aquatiques,
- rendre compatible les différentes politiques publiques et leur financement (Europe : PAC, programmes opérationnels, ...).
- maintenir des terrains non cultivés, au regard notamment d'une gestion "hydrologique" (nécessité environnementale),
- restaurer les fonctionnalités écologiques des milieux aquatiques et agir à l'échelle des bassins,

Eau, Milieux Aquatiques et Biodiversité

Pour les milieux aquatiques comme pour les autres milieux de l'environnement, l'État doit accorder ses engagements à son discours sur l'importance de la biodiversité. Il doit, par conséquent, s'engager dans la mise en place et le financement de réseaux d'observation pérennes et systématiques de la biodiversité ne pas s'en remettre principalement à des réseaux de bénévoles. La mise en place de ces réseaux est porteuse de création d'emplois qualifiés.

Afin de compenser le déséquilibre foncier, lutter contre la désertification, enrayer la déprise agricole et l'étalement urbain, il est indispensable de repenser et de renforcer les aides financières et les mesures réglementaires pour limiter l'érosion de la biodiversité et garantir le maintien de la nature dans toutes ses composantes, qu'elles soient « ordinaires » ou exceptionnelles. À cet égard, il est indispensable d'identifier un opérateur foncier public national qui permette, en lien avec les collectivités territoriales la réalisation effective d'une trame bleue nationale afin de :

- préserver la biodiversité liée aux milieux aquatiques, qu'elle ait une valeur exceptionnelle ou « ordinaire »,
- le maintien ou la restauration de corridors écologiques entre les espaces naturels,
- et l'articulation des espaces protégés avec des zones « tampons » laissant aux espèces la possibilité de se déplacer librement pour s'adapter et faire face aux conséquences du changement climatique.

Afin d'assurer la sauvegarde des espèces, le SNE-FSU exige la mise en œuvre de programmes d'actions de sauvegarde, et en particulier, la mise en œuvre d'un plan national de lutte contre les espèces invasives des milieux aquatiques.

Afin d'assurer la prise en compte de la biodiversité dans le développement des territoires (gestion intégrée des territoires), il est incontournable de lier gouvernance et qualité de gestion. Ainsi, il est indispensable de repenser la fiscalité locale, avec la création d'une réelle péréquation pour le calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement, reposant sur une redistribution des sommes générées par la taxation du foncier bâti sur les secteurs très touristiques (littoral, montagne) vers les collectivités supportant les « infrastructures naturelles » (bonus/malus) et l'introduction d'un critère biodiversité et carbone dans le calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement des Collectivités Territoriales.

Eau, Milieux Aquatiques et Energie

Le recours aux énergies renouvelables doit être le complément indispensable de la maîtrise de l'énergie. La valorisation des énergies renouvelables disponibles localement sera optimisée afin de réduire au minimum l'utilisation de ressources fossiles ou fissiles.

La construction de nouveaux ouvrages hydroélectriques peut s'opposer à la continuité écologique et morphologique des milieux aquatiques. Elle doit être exceptionnelle. L'effacement d'ouvrages existants inutiles ou peu productifs au regard de leur impact sur le milieu, doit être recherchée. A l'inverse, l'équipement de certains ouvrages existants (écluses, canalisations d'aménée d'eau) pour en valoriser l'énergie dissipée, sans dommage aux milieux aquatiques, doit également être recherchée.

L'ACCES A L'EAU EST UN DROIT FONDAMENTAL DE L'HOMME

En tant que besoin vital, l'eau doit être accessible à tous les citoyens. L'usage individuel alimentaire et sanitaire doit passer avant l'usage industriel ou agricole à visée non alimentaire.

L'utilisation de l'eau publique, présentant toutes les normes de qualité, est à privilégier sur les consommations d'eau en bouteille, coûteuse et source de déchets.

Le prix de l'eau

Reconnaissant l'accès à l'eau comme un droit fondamental de l'Homme, le prix de l'eau doit avoir une dimension sociale.

La rareté de la ressource doit être prise en compte : le prix de l'eau doit dissuader de la gaspiller.

La fragilité de la ressource doit être prise en compte : le prix de l'eau doit refléter le coût de sa mobilisation et le coût de sa restitution au milieu naturel après usage, en quantité et en qualité. Mais pour compenser l'inégalité face à la fragilité de la ressource, un facteur de péréquation doit être intégré dans la facture d'eau.

Le prix de l'eau doit refléter les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs de bon état écologique des milieux.

La loi doit donc prévoir un prix de l'eau progressif en fonction des volumes consommés. Ainsi, chaque individu doit pouvoir bénéficier d'une quantité d'eau à faible coût, suffisante pour ses besoins d'hygiène et de boisson. A contrario, au-delà de ce volume vital, le prix unitaire doit augmenter par tranche, pour taxer plus lourdement les plus fortes consommations.

La puissance publique doit veiller à ce qu'en toute circonstance la prise de décision se fasse dans le respect de l'intérêt général des populations et avec celles-ci

Une grande majorité des collectivités a délégué le service public de l'eau à deux ou trois groupes privés. La conséquence de cette situation est souvent une élévation du coût de l'eau, une qualité de l'eau en baisse, une maintenance et une rénovation des réseaux d'eau insuffisantes et l'opacité des relations entre collectivités, usagers et sociétés privées.

La puissance publique doit gérer prioritairement ses différents services d'eau et d'assainissement directement, en régie, en déployant la technicité nécessaire. À défaut, elle peut faire appel au savoir-faire d'entreprises spécialisées à travers, par exemple, des délégations de service public. Ces délégations ou concessions doivent être fortement limitées dans le temps par un texte réglementaire, et être réellement révocable au regard de principes environnementaux et sociaux.

Dans tous les cas, les prestations doivent faire l'objet d'un contrat explicite (maître d'ouvrage/délégataire, service/usager,...), définissant les objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir, et le prix de l'eau facturé aux usagers doit être établi de manière transparente et explicite au regard du service rendu.

L'État doit aider techniquement et financièrement les collectivités locales qui ont délégué la gestion de leur service de l'eau à des entreprises privées et qui souhaiteraient assurer cette gestion en régie.

Les résultats de l'exécution de ces prestations (gestion du service, prix de l'eau et son évolution, ...) doivent être présentés annuellement devant une commission mixte paritaire (élus, usagers, associations de protection de la nature, sous la présidence de l'État).