

Pour une gestion intégrée de l'eau : La loi du 3 janvier 1992

par Jean-Loïc Nicolazo

Direction de l'Eau, Ministère de l'Environnement, Paris

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a favorisé l'émergence de nouveaux concepts dans la gestion de l'eau. La reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun de la Nation, la mise en avant d'une gestion équilibrée, la préservation des écosystèmes aquatiques constituent des valeurs de référence de base dans la gestion de la ressource en eau.

On a pu relever que la loi de 1992 avait peu traité des eaux souterraines et des nappes. Elle a pourtant, à travers ces notions nouvelles qu'il s'agit de développer, des effets tout à fait significatifs sur la manière dont les gestionnaires auront désormais à se conformer. Sans doute aussi, elle oblige ou obligera à revoir des mécanismes ou des modes de décisions devenus trop compartimentés pour répondre à une gestion aujourd'hui nécessairement globale.

I ■ LES NOTIONS NOVATRICES DE LA LOI SUR L'EAU DU 3 JANVIER 1992

● 1.1 L'eau, patrimoine commun de la Nation

Le vieux débat sur la propriété publique ou privée de l'eau n'a pas manqué de surgir à l'occasion du vote de la loi sur l'eau. L'incidence de ce débat sur le régime des eaux souterraines est étroite, mais la référence, de plus en plus archaïque, à l'adage du Droit romain selon lequel le droit du sol emporte le droit du sous-sol sert encore dans certains contentieux de voisinage.

L'affirmation du caractère de patrimoine commun de la Nation légitime une autre démarche : elle autorise le protecteur de ce patrimoine commun à intervenir de manière la plus large. Or ce protecteur, au niveau national, ne peut être que l'Etat. En affirmant le caractère patrimonial, commun à la Nation, de l'eau le législateur confirme le rôle prédominant de l'Etat. La loi ne fait ici que réaffirmer une réalité largement reconnue : en France, si l'eau n'appartient pas à l'Etat, elle fait néanmoins l'objet d'une large intervention de sa part, et cela sans qu'il y ait lieu à distinguer selon qu'il s'agisse d'eau superficielle ou d'eau souterraine. A cet égard le message d'unicité de gestion de l'eau est tout à fait nouveau.

● 1.2 L'eau, objet d'une gestion équilibrée

Au regard du passé, relativement récent des grandes lois sur l'eau, on a pu affirmer que la loi de 1898 sur le régime hydraulique a été la première vision d'ensemble de la gestion quantitative de l'eau. La loi de 1964 a été celle de la prise de conscience des nécessités de lutter contre la pollution (principes des redevances applicables aux « pollueurs » et création des institutions de bassin). La loi de 1992 a voulu rechercher cet équilibre idéal entre les contraintes (ou les valeurs) écologiques et les réalités (ou les nécessités) économiques et sociales. Les contradictions classiques entre l'économie et l'écologie sont délibérément rejetées et une nouvelle logique est affirmée : tenir compte des valeurs écologiques de l'eau permet en réalité de mieux assurer à l'ave-

The 3 January 1992 Water Act has brought in new concepts, taking into consideration an obvious reality : the uniqueness of water supply. This new approach leads to a global water management, without being necessary to distinguish surface water from subterranean water. Relieved of a compartmentalized and often bureaucratic approach, the water policy from now on must head for a balancing management as a part of a long-term development scheme.

nir les exigences posées par les activités économiques. Cette nouvelle approche est celle qui désormais relève de ce qui est convenu d'appeler le développement durable.

● 1.3 La promotion des écosystèmes aquatiques

Avec la loi sur l'eau, la rivière n'est plus considérée seulement dans sa configuration hydraulique ou hydrographique. De sa représentation à partir d'un chevelu abstrait, il y a lieu de passer au concept plus réel d'écosystème aquatique, beaucoup plus riche mais évidemment plus exigeant en termes de gestion. Mais gérer de la manière la plus harmonieuse possible et donc la plus équitable, l'ensemble des composants d'un écosystème aquatique, tout en tenant compte des réalités économiques, est beaucoup plus délicat et demandera sans doute pendant longtemps un effort culturel important de la part de la plupart des intervenants dans le domaine.

Considérer par exemple que la sauvegarde des biens et des personnes peut être obtenue en préservant une zone humide ou d'expansion de crues plutôt que grâce à la construction d'un barrage, demandera encore longtemps une très forte capacité de conviction.

II ■ LES INCIDENCES SUR UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA GESTION DES EAUX SOUTERRAINES

● 2.1 Une police de l'eau uniforme

La loi de 1992 réforme de fond en comble la police de l'eau. En s'inspirant largement du régime des installations classées, la loi crée une nomenclature, généralise les domaines d'intervention de la police de l'eau et institue un mécanisme d'autorisation — déclaration tout à fait nouveau — on se référera aux décrets n° 93-742 et n° 93-743 du 21 mars 1993 et à la circulaire d'application du 20 août 1993.

L'eau souterraine, en application du principe d'unicité de la ressource, est traitée avec l'ensemble des composantes du milieu aquatique. Elle bénéficie toutefois d'une entrée particulière : il s'agit de prendre en compte, de manière spécifique, les atteintes susceptibles d'être apportées aux nappes, en termes soit quantitatifs, soit qualitatifs. A cet égard, les prescriptions sont systématiquement plus sévères que pour les eaux superficielles. La justification reste la même : la vocation des nappes souterraines est de fournir, d'épargner ou de pouvoir répondre à des besoins futurs d'alimentation en eau potable. A noter que les nappes d'accompagnement des cours d'eau sont traitées comme des eaux superficielles.

● 2.2 Une gestion prévisionnelle globale

Des outils nouveaux de gestion prévisionnelle ont été créés. Au niveau de chaque bassin hydrographique, la loi rend obligatoire dans un délai de 5 ans l'élaboration de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Au niveau d'une vallée ou d'une rivière, à l'initiative locale, peuvent être élaborés des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

Les SDAGE en cours d'élaboration par les Comités de Bassin, avec l'appui technique des Agences de l'Eau et des services de l'Etat, auront vocation à encadrer les SAGE. Ces documents auront à :

— définir les enjeux à échéance des dix ou quinze prochaines années,

- arrêter les outils techniques ou réglementaires susceptibles d'être utilisés,
- dégager les priorités en termes de gestion équilibrée de la ressource.

La problématique des eaux souterraines est aussi prise en considération même si la configuration des bassins hydrographiques reste prédominante. Ce n'est que dans des cas exceptionnels (nappe de la Beauce par exemple) qu'il a fallu respecter une réalité de nappe suffisamment exigeante pour l'individualiser de la ressource superficielle.

Quoiqu'il en soit SDAGE, et éventuellement SAGE, vont intervenir à brève échéance pour assigner de nouveaux objectifs à une politique décentralisée de l'eau : l'eau souterraine en fera partie. Mais reste à savoir si tous les enjeux auront été mesurés, car il reste encore, en liaison avec les orientations affichées par la loi, toute une série de questions en suspens.

● 2.3 Les questions en suspens

Il faut bien reconnaître que les avancées significatives dans les nouveaux modes de gestion de l'eau introduits par la loi sur l'eau, concernent plus particulièrement les eaux superficielles — les cours d'eau et leur bassin — que les eaux souterraines.

Un certain nombre de difficultés apparaissent aujourd'hui quand il s'agit d'intégrer aux concepts définis par le législateur, cette composante particulière que sont les nappes profondes. On ne mentionnera ici que les plus frappantes.

— *Quelle place les eaux souterraines peuvent-elles (doivent-elles) occuper dans une démarche de gestion intégrée ?*

L'objectif fondamental de considérer les eaux souterraines comme l'ultime richesse en eau potable a été réaffirmé. Mais vis-à-vis d'une autre logique, celle d'une gestion intégrée, ce dogme ne doit-il pas être reconsidéré au moins dans certaines conditions ? En cas de difficultés majeures pour un écosystème menacé, par exemple par une sécheresse, ne pourrait-on faire appel aux nappes ? Sans aller à la limite des situations ultimes, n'est-il pas envisageable de considérer, avec toutes les précautions techniques disponibles, qu'un prélèvement en nappe peut être un élément de réduction des prélèvements dans un cours d'eau (ou une zone humide) de valeur écologique reconnue ?

— *Quel mode de gestion en termes de police de l'eau ?*

Si la police des eaux superficielles relève d'une logique désormais bien connue et suffisamment référencée par rapport au bassin ou au sous-bassin, l'objet « nappe souterraine » est moins bien reconnu par l'appareil administratif. Les comportements illicites sont en même temps moins facilement repérables et la répartition des « droits » reste encore très aléatoire. Enfin, et c'est particulièrement vrai pour les eaux souterraines, il est de fait admis un droit du propriétaire à prélever. La question est plus de savoir combien autoriser que : faut-il autoriser ? Dans ce contexte, faut-il concevoir des autorisations limitées dans le temps ? révisables ou non ? Un nouvel intervenant peut-il être admis aux mêmes conditions ? Son arrivée ne doit-elle pas conduire à réviser les autorisations précédemment accordées ?

— *Quelle incitation économique ?*

C'est l'intervention des agences de l'eau qui se pose ici avec les mécanismes de redevances qui y sont associés. La valeur patrimoniale des eaux souterraines a été intégrée dès l'origine dans les modes d'intervention des agences de l'eau. De manière très explicite, elles ont reconnu la fonction de ressource en eau potable des eaux souterraines, et en même temps, elles ont bâti un système de redevance frappant de manière spécifique les prélèvements d'eau souterraine. Mais une difficulté est très vite apparue : cette valeur patrimoniale

n'a pas pu, pour des raisons de réalisme économique, être identique pour tous. Les prélèvements d'eaux souterraines par les collectivités ou les industriels n'ont pas pu, jusqu'à présent, être tarifés dans les mêmes conditions aux agriculteurs.

Comment revenir à une valeur économique à références identiques pour tous les préleveurs ? Comment éviter l'écueil de la situation paradoxale (au regard des principes) où certains redevables préleveurs d'eau souterraine paieraient

moins que certains préleveurs d'eau superficielle. N'y a-t-il pas là aussi une échelle de valeurs à revoir, précisément dans une démarche à entreprendre au titre d'une gestion intégrée ?

Ces questions font actuellement l'objet d'un examen confié, avec l'appui des services concernés, à l'ingénieur général Yves Martin. Ses conclusions sont attendues à la fin de l'année et devraient fournir les éléments d'une nouvelle politique de gestion des eaux souterraines, dans le droit fil de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992.