

# Pour une gestion durable de l'eau en France

## Volet 1 : Quelle rationalisation des dépenses pour les acteurs de la politique de l'eau ?

L'évolution des politiques publiques dans le domaine de l'eau constitue un enjeu de taille pour la France comme pour la plupart de ses voisins européens. La France doit ainsi concilier la nécessité de répondre aux besoins en eau de sa population et de ses diverses activités économiques, et la préservation de la ressource, tout en maintenant un rythme de dépenses soutenable pour le budget de l'État. Ainsi, sans compter les autres crédits consacrés aux opérations de préservation de la ressource, les dépenses liées aux services des eaux (adduction d'eau potable et assainissement des eaux usées) s'élevaient en 2010 à environ 26 milliards d'euros, en hausse de près de 25 % depuis 2000. Si la priorité du siècle dernier fut avant tout d'approvisionner en eau l'ensemble de la population grâce à la construction d'un réseau d'infrastructures performant, celle du XXI<sup>e</sup> siècle sera de protéger la ressource en qualité et en quantité dans un contexte de changement climatique. Face à cette

nouvelle donne, la politique de l'eau, axée essentiellement sur le petit cycle de l'eau (production-consommation-traitement), n'est plus adaptée et doit évoluer afin d'intégrer le grand cycle de l'eau, à savoir la protection de la ressource en eau et des zones humides. Dans ce cadre, un vaste processus de rationalisation des dépenses de gestion de la ressource en eau est essentiel, tant pour les finances de l'État que pour celles de l'usager. En effet, des efforts devront être consentis afin de poursuivre la mise aux normes européennes et de renouveler certains segments du parc "au fil de l'eau", mais également pour répondre de manière plus efficace aux enjeux quantitatifs et qualitatifs de protection de la ressource et des écosystèmes en général. La réorientation de certaines dépenses dans le cadre de la prise en compte du grand cycle de l'eau en sera une des principales clés de réussite. ■

### PROPOSITIONS

- 1 Adapter les règles budgétaires auxquelles sont assujetties les collectivités locales afin d'améliorer la transparence financière et le pilotage des services des eaux en :
  - étendant aux services gérés en délégation de service public l'obligation d'ouverture d'un compte de trésorerie propre, déjà existante pour les services gérés en régie ;
  - autorisant le placement des excédents budgétaires que les collectivités ont réalisés dans le cadre de la gestion des services des eaux en vue d'un investissement dans ce domaine.
- 2 Afin de lutter à la source contre les pollutions diffuses, étudier les conditions d'une modification fiscale augmentant le taux de TVA sur les engrais azotés et incluant ceux-ci dans la liste des substances dont l'usage est assujéti à la redevance sur les pollutions diffuses, tout en prévoyant des compensations adéquates pour les agriculteurs.
- 3 Développer le recours à des accords agro-environnementaux dans les zones à risque, qui doivent être préservées de la pollution (zones humides et de captage d'eau potable) en améliorant leur contenu : allongement de la durée des contrats, renforcement des incitations financières et réglementaires, territorialisation plus importante.

## LES ENJEUX

L'idée principale à l'origine de la politique de l'eau était de donner à tous l'accès à l'eau potable puis à un réseau d'assainissement : elle a façonné le droit de l'eau, les institutions chargées de sa gestion, ainsi que ses modes de financement. D'importants investissements ont été réalisés depuis le XIX<sup>e</sup> siècle afin de construire le réseau d'infrastructures que l'on connaît actuellement. Dans les années 1970, les enjeux qualitatifs ont progressivement gagné en importance avec des normes européennes sans cesse plus exigeantes en matière de qualité de la ressource, tout d'abord pour des raisons sanitaires, puis pour préserver les écosystèmes. Néanmoins, la France affiche un certain retard en matière de lutte contre les pollutions diffuses.

Si la majorité des dépenses a été réalisée pour bénéficier d'un réseau d'infrastructures performant, les besoins de renouvellement à l'avenir supposent de poursuivre les efforts engagés en matière de rationalisation des dépenses et d'amélioration de la capacité d'investissement des gestionnaires publics. En outre, il faut aujourd'hui composer avec les enjeux qualitatifs sans cesse plus lourds de la ressource. Alors que les approches préventives semblent moins coûteuses que les approches curatives, aujourd'hui majoritaires, la question des incitations à réduire la pollution à la source est cruciale, notamment dans l'agriculture.

Si l'actualité politique est aujourd'hui majoritairement focalisée sur les enjeux qualitatifs autour de la ressource aquatique, d'autres enjeux quantitatifs sont également importants à considérer sur le plus long terme du fait du changement climatique. Cette problématique est analysée de manière approfondie dans d'autres travaux afférents du Centre d'analyse stratégique (CAS)<sup>(1)</sup>.

## 📍 L'ACCÈS À UNE EAU DE QUALITÉ POUR TOUS : UN RÉSEAU D'INFRASTRUCTURES DÉVELOPPÉ POUR UN ENJEU AUJOURD'HUI MAÎTRISÉ

### La majorité des investissements en matière d'infrastructures et de réseaux est réalisée

Le système institutionnel et financier de gestion de l'eau que l'on connaît en France actuellement a été formalisé durant les années 1960<sup>(2)</sup>. Dans le contexte de forte croissance économique des Trente Glorieuses qui s'accompagnait d'un doublement de la consommation d'eau tous les quinze ans, le but premier de la politique française de l'eau était de donner accès à la ressource en abondance pour l'ensemble des citoyens. À l'aide d'investissements publics massifs, le territoire a donc été équipé de vastes réseaux de production et de distribution d'eau potable, ainsi que d'assainissement des eaux usées<sup>(3)</sup>.

Afin de gérer ces équipements et les investissements à venir, un système de gestion original a été mis en place dès cette époque. Devenu un modèle de gouvernance à l'international, ce système se définit par une gestion fortement décentralisée et "intégrée" par bassin hydrographique avec une gouvernance multi-acteurs impliquant les comités de bassin (organisme consultatif rassemblant des représentants de l'État, des collectivités locales et des usagers) et les agences de l'eau (organisme exécutif). Cette gestion s'appuie sur des exercices de planification pluriannuels sur six ans. Selon le principe adopté de "l'eau paie l'eau", les usagers supportent, par le biais de leur facture d'eau, l'essentiel des dépenses liées à la gestion de l'eau et de son assainissement réalisées par les communes, les recettes devant équilibrer les dépenses. De même, les agences de l'eau sont chargées de collecter et de redistribuer les redevances selon les principes du "pollueur-payeur" et de l'"utilisateur-payeur" afin de mener des actions d'optimisation de la gestion de la ressource.

[1] Certaines régions devraient, plus que d'autres, souffrir de tensions provenant de la compétition entre les différents usages de l'eau et rendant nécessaire une réflexion relative à l'adaptation des diverses activités socioéconomiques sur le territoire. Voir Centre d'analyse stratégique (2013), "Les risques stratégiques de la gestion quantitative de l'eau en France et les perspectives d'adaptation à 2030", *La note d'analyse*, n° 328, avril.

[2] Système de gestion formalisé par la loi du 16 décembre 1964, et précisé ultérieurement par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et la loi sur les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006.

[3] Aujourd'hui, la France détient un réseau de collecte des eaux usées de 280 000 km de canalisations et un réseau d'évacuation des eaux pluviales de 93 300 km, auxquels s'ajoutent un réseau d'eau potable constitué de 878 000 km de canalisations (en 1950, seulement 8 % de ce linéaire existait) et 19 300 stations d'épuration.

## Les principaux acteurs de la gouvernance de l'eau\*

### L'État (MEDDTL, ONEMA et CNE)

L'État assure la police des eaux, veille au respect des normes sur la qualité de l'eau auxquelles sont assujettis les services de l'eau, ainsi que des règles d'attribution des contrats par les collectivités à des entreprises privées. Il est également chargé de garantir un accès à l'eau pour tous. Il s'appuie sur l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), organisme national responsable de la connaissance et de la surveillance de l'état des eaux et des milieux aquatiques, ainsi que sur le Comité national de l'eau (CNE). Ce dernier, présidé par un parlementaire nommé par le Premier ministre, rassemble au niveau national des représentants des usagers, des associations, des collectivités territoriales et de l'État, ainsi que des personnes compétentes et les présidents des comités de bassin. Il est consulté sur les orientations de la politique nationale de l'eau. Il donne un avis sur les projets de textes juridiques (lois, décrets), sur les projets de réformes et les projets de plans d'action gouvernementaux.

### Les comités de bassin

Au niveau de chacun des sept grands bassins hydrographiques métropolitains, le comité de bassin, présidé par un élu local, est composé de représentants des collectivités (40 %), des usagers et des associations (40 %), de l'État (20 %). Il vise à assurer une coordination et une représentativité des acteurs et oriente les priorités de la politique de l'eau dans le bassin. Il élabore le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui est ensuite approuvé par l'État. Le SDAGE est un document de planification fixant les orientations générales de la gestion de l'eau dans le bassin et les objectifs à atteindre pour six ans. Le SDAGE constitue aussi un cadre juridique pour les politiques publiques : toute décision administrative concernant la gestion de l'eau (réglementation locale, programmes d'aides financières, documents d'urbanisme) doit être compatible ou rendue compatible avec le SDAGE.

### Les agences de l'eau

On compte six agences de l'eau – dans chacun des grands bassins hydrographiques métropolitains (hors départements d'outre-mer et à l'exception de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse correspondant à deux bassins hydrographiques et à deux comités de bassin). Établissements publics chargés du financement de la politique de l'eau sous la tutelle du ministère de l'Écologie, elles sont dotées d'une autonomie financière et disposent de moyens financiers propres provenant des redevances perçues sur les usages de l'eau. Leurs domaines

d'intervention couvrent la gestion quantitative et qualitative des eaux de surface et des eaux souterraines par le biais de la fiscalité environnementale (redevances), les aides financières (subventions ou prêts) et l'animation de la gouvernance de l'eau (production et diffusion des connaissances dans le domaine de l'eau notamment). Disposant d'un personnel permanent de l'ordre de deux mille personnes au total, les agences sont chacune dirigées par un conseil d'administration comprenant des représentants des collectivités territoriales, des différentes catégories d'usagers, de l'État et du personnel de l'agence. Le président du conseil d'administration et le directeur de l'agence sont nommés par le gouvernement.

### Les Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)

Les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un EPTB, construction juridique créée pour faciliter, à l'échelle du bassin versant ou d'un sous-bassin, la prévention des inondations, la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides. Les EPTB peuvent formellement revêtir trois formes que sont l'institution interdépartementale, le syndicat mixte ouvert, ou le syndicat mixte fermé.

### Les services des eaux

Les communes sont chargées d'assurer, soit seules, soit sous forme de groupements (structures intercommunales), la gestion du petit cycle de l'eau, à savoir la production et la distribution d'eau potable, ainsi que la collecte et l'assainissement des eaux usées. Pour chacune de ces missions, les communes peuvent soit se charger directement de la gestion du service d'eau (régie ou gestion directe), soit confier la gestion à un opérateur spécialisé public ou privé (gestion déléguée). Il existe ainsi des situations de gestion mixte associant une ou plusieurs communes avec un ou plusieurs opérateurs. Il existe cinq grands modes de gestion possibles :

Lorsque le service est organisé en régie, la collectivité peut choisir d'assurer entièrement l'exploitation et l'investissement du service : il s'agit d'une *gestion directe*. Elle peut également choisir de financer l'établissement de service mais d'en déléguer le fonctionnement à un prestataire de service. Il s'agit alors d'un *contrat de service*, qui peut porter sur la facturation, le traitement de l'eau, etc. La délégation de service public peut prendre trois formes principales : concession, affermage et régie intéressée. En cas de *régie intéressée*, la collectivité organisatrice confie l'exploitation du service public au délégataire et lui verse en contrepartie une rémunération liée au résultat d'exploitation.

La *concession* permet à la collectivité de déléguer l'exploitation et le financement du service public à un prestataire, tout en restant propriétaire des équipements. Le risque commercial mais aussi le risque financier sont supportés par le concessionnaire.

Dans le cadre d'un *contrat d'affermage*, l'exploitation du service public est confiée au prestataire, mais le financement des infrastructures nécessaires est assuré par la collectivité organisatrice. Il y a donc partage des risques : le fermier supporte le risque commercial, la collectivité organisatrice gère le risque financier.

\* Sources : Bommelaer O. et Devaux J. [2012], "Le financement de la gestion des ressources en eau en France" (actualisation de janvier 2012), *Études & Documents*, n° 62, CGDD, janvier.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie [2012], *L'économie de l'environnement en 2010*, rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, CGDD, juillet.

Le réseau d'infrastructures mis en place a beaucoup évolué depuis ses origines jusqu'à aujourd'hui par le biais de la législation européenne qui s'est intéressée, dès les années 1970, à la gestion de la ressource en eau en se focalisant sur la préservation de la qualité de la ressource. De nombreux investissements ont été consentis pour mettre progressivement aux normes les infrastructures, comme en témoignent les exemples suivants. Condamnée en 2004 pour non-respect de la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (directive ERU), la France a accentué ses efforts de mise en conformité des stations de traitement des eaux usées (STEU) avec pour objectif de rattraper ce retard pour 2018. Ainsi, on estime que 75 milliards d'euros auront été investis entre 1990 et fin 2011 pour assurer les mises en conformité des stations d'épuration à la directive ERU<sup>(4)</sup>. De même, la directive n° 98/83/CE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, dite directive "plomb", a fixé des normes de qualité minimales à respecter pour la distribution d'eau par les réseaux qui ont mené au remplacement de nombreuses canalisations.

Cela explique la hausse des dépenses d'adduction d'eau potable et de gestion des eaux usées, notamment en matière d'investissement, observable ces dernières années. Entre 2000 et 2010, les dépenses totales ont subi une augmentation de près de 25 %, tandis que la consommation moyenne baissait sur cette même période. Le

réseau d'infrastructures aujourd'hui constitué représente encore la principale source de dépenses liées à l'eau<sup>(5)</sup>.

### Les dépenses liées aux services des eaux

| En millions d'euros courants                             |                    | 2000   | 2007   | 2010(p) |
|--|--------------------|--------|--------|---------|
| Dépenses de prélèvement et de distribution d'eau potable | Dépense courante   | 8 376  | 10 284 | 10 809  |
|  | Dépense en capital | 1 413  | 2 032  | 2 271   |
| Dépenses de gestion des eaux usées                       | Dépense courante   | 5 818  | 7 090  | 7 551   |
|  | Dépense en capital | 3 825  | 5 556  | 5 166   |
| Total  |                    | 19 432 | 24 962 | 25 797  |

Source : Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie [2012], *L'économie de l'environnement en 2010*, rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, CGDD, juillet.

Note : (p) = données provisoires.

### Des investissements importants restent à réaliser à l'avenir : réflexion sur leur financement

Quel que soit le mode de gestion retenu (régie, gestion directe ou gestion déléguée), la collectivité reste propriétaire des équipements et responsable vis-à-vis des usagers. Elle collecte donc soit directement, soit par l'intermédiaire du délégataire si la gestion est déléguée, auprès des usagers par le biais de leur abonnement, les sommes correspondant aux dépenses d'amortissement technique et financier de ses équipements. Les agences de l'eau ont également un rôle essentiel dans le financement de ces investissements : elles accordent des subventions aux communes ou aux communautés de communes pour leurs projets d'optimisation de gestion de la ressource. Grâce aux redevances récoltées auprès des usagers, 11,6 milliards d'euros auront été dépensés par les agences de l'eau (sur les 14 milliards initialement mobilisables) entre 2007 et 2012 dans le cadre du 9<sup>e</sup> programme des agences de l'eau. Le budget mis à disposition des agences dans le cadre du 10<sup>e</sup> programme (2013-2018) reste sensiblement identique au précédent (13,3 milliards d'euros)<sup>(6)</sup>.

Même si les dépenses en matière d'équipement pour la distribution de l'eau potable et l'assainissement des eaux usées sont réduites au profit des autres politiques de l'eau en faveur de la reconquête des milieux (lutte contre les pollutions diffuses, renaturation des cours d'eau, etc.),

(4) <http://assainissement.developpement-durable.gouv.fr/> : Selon le ministère de l'Écologie, on compte 19 300 stations de traitement des eaux usées (STEU) à la fin 2010, pour une charge globale de pollution de 76 millions d'équivalents habitants (Eh) et pour une capacité épuratoire de l'ensemble des STEU de 96 millions d'Eh. 3 300 est le nombre de STEU présentes dans les agglomérations de plus de 2 000 Eh et soumises à la directive ERU.

(5) Bommelaer O. et Devaux J. [2012], "Le financement de la gestion des ressources en eau en France" (actualisation de janvier 2012), *Études & Documents*, n° 62, CGDD, janvier.

(6) Voir annexe au projet de loi de finances pour 2012. Agences de l'eau.

elles restent relativement importantes au sein du 10<sup>e</sup> programme. Certes, l'essentiel des investissements en matière de construction d'infrastructures et de réseaux a déjà été réalisé : 95 % des eaux usées de la population sont épurées (dont 85 % par des systèmes collectifs) et 99 % de la population française est raccordée à un réseau d'eau potable. Pour autant, des efforts supplémentaires dans la remise aux normes des stations d'épuration de taille réduite ou dans le renouvellement des réseaux restent à poursuivre, représentant un poste de dépenses substantiel.

- ▶ Assainissement collectif<sup>(7)</sup> (4 milliards par an d'investissements) d'après le plan d'action 2012-2018 : initié en 2007 avec la mise aux normes de 146 STEU prévue avant fin 2012, le chantier de réhabilitation du système d'assainissement collectif est voué à être poursuivi jusqu'en 2018 pour les structures d'assainissement plus réduites avec une liste prioritaire de 74 nouvelles stations de taille moyenne à moderniser. Le coût de fonctionnement du système d'assainissement collectif devrait donc atteindre un maximum de 7,5 milliards d'euros par an à partir de 2012.
- ▶ Assainissement non collectif (800 millions d'euros d'aides des agences de l'eau au sein du 10<sup>e</sup> programme) : la nouvelle réglementation et la vétusté des ouvrages imposeront des mises en conformité importantes entre 2013 et 2017, d'où une montée en puissance des investissements. Les agences de l'eau sont chargées d'aider les particuliers à réaliser leurs travaux, en priorité dans les zones à enjeu. Selon la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, dite LEMA<sup>(8)</sup>, au 31 décembre 2012, l'ensemble des collectivités territoriales devront avoir assuré la création d'un service public d'assainissement non collectif pour leurs usagers non rattachés au réseau collectif.
- ▶ Renouvellement des canalisations d'alimentation en eau potable (1,5 milliard d'euros par an)<sup>(9)</sup> : la moitié du réseau serait antérieure à 1972<sup>(10)</sup>, ce qui engendre des problèmes autant en termes quantitatifs que quali-

tatifs<sup>(11)</sup>. Conséquence directe de la vétusté de ces installations, le taux de perte sur le réseau est encore important (21,9 % en 2008), même s'il est en constante diminution du fait du renouvellement/développement des canalisations et de progrès notables dans le dispositif de surveillance (23,7 % en 2004)<sup>(12)</sup>. De fortes disparités existent entre les communes, notamment pour des raisons propres à la géographie des lieux (longueur du réseau, débit d'eau acheminée), le taux de perte pouvant monter jusqu'à 50 % pour certaines d'entre elles. Un décret paru le 27 janvier 2012 précise le contenu du descriptif détaillé de l'organisation de l'ensemble des réseaux ainsi que du plan d'action pour la réduction des pertes d'eau dans les réseaux de distribution, qui avait été décidé dans la loi Grenelle 2. La nouvelle loi oblige les collectivités à réduire leur taux de fuite en dessous de 15 %.

### Des efforts de rationalisation des dépenses pourraient être réalisés

Au vu des investissements qui restent à poursuivre, des efforts de rationalisation des dépenses gagneraient à être réalisés. Premièrement, il est indispensable d'adapter les règles budgétaires auxquelles sont assujetties les collectivités locales afin d'améliorer la transparence financière et le pilotage des services de distribution d'eau et d'assainissement.

En ce sens, il serait judicieux de généraliser sur le territoire national une gestion séparée de la trésorerie distinguant la trésorerie des services d'eau potable et d'assainissement de celle du budget général. Les services d'eau potable et d'assainissement gérés en régie y sont déjà contraints, leur trésorerie étant isolée dans un compte spécifique et ne pouvant être utilisée par d'autres services, qu'ils relèvent du budget général ou d'autres budgets annexes. Néanmoins, pour les communes dont les services sont sous contrat de délégation de service public, la trésorerie du service délégué est confondue avec l'ensemble de la trésorerie de la collectivité, au nom du principe de l'unité de caisse. Selon la Cour des comptes<sup>(13)</sup> : "Dans ces conditions, il n'est pas rare que les



[7] Étude SOeS publiée le 19 avril 2011 : 82 % des logements français sont raccordés à un réseau de collecte et de traitement collectif en 2008.

[8] Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006.

[9] Selon Canaliseurs de France, les investissements théoriquement nécessaires seraient de 1,5 milliard d'euros par an. Avec ces moyens, 1 500 à 6 000 km supplémentaires de réseaux pourraient être renouvelés chaque année.

[10] Cador J.-M. [2002], "Le renouvellement du patrimoine en canalisations d'eau potable en France", laboratoire GEOPHEN, juin.

[11] Les installations construites avant 1970 sont, pour la plupart, constituées de plomb, de fonte grise ou d'acier [ces deux derniers matériaux étant particulièrement cassants et corrodables], et représentent aujourd'hui 45 % du patrimoine français. Si l'on y ajoute le PVC à joints collés et l'amiante ciment, on compte près de 60 % de la valeur du patrimoine qui seraient composés de "matériaux à problèmes", c'est-à-dire corrodables ou à risque pour la santé.

[12] "Services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances ?" [2010], Agreste Primeur, n° 250, décembre.

[13] Cour des comptes [2011], *Rapport public annuel*, tome 2 : Suites données aux observations des juridictions financières.

excédents de trésorerie du service d'eau potable ou d'assainissement soient affectés au financement d'opérations du budget général. Ainsi, dans une commune, sur 11 millions d'euros de dette inscrits au budget annexe de l'assainissement, 3 millions d'euros, soit 31,2 % de la dette totale, concernaient en fait le budget principal. Les usagers du service d'assainissement ont ainsi supporté à tort, pendant cinq ans, près de 800 000 euros d'intérêts qui auraient dû être pris en charge par le budget principal de la commune." Afin d'éviter ce genre de situation qui ne permet pas de rendre compte réellement des coûts du service et nuit à la transparence du système de gestion, il paraît nécessaire de systématiser l'obligation de constitution d'un compte de trésorerie propre aux services de distribution d'eau et d'assainissement au sein du budget de la collectivité, que ces services soient gérés en régie ou délégués à un prestataire extérieur.

De plus, il serait nécessaire de permettre aux collectivités territoriales, pour une meilleure gestion des services d'eau et d'assainissement, de se constituer des réserves budgétaires d'une année sur l'autre et ainsi de faciliter la gestion de leurs investissements. À ce titre, la LEMA permet depuis 2006 aux communes et aux établissements publics chargés de la gestion des services d'eau et d'assainissement de voter en excédent la section "investissement" de leur budget. Cela leur ouvre la possibilité de provisionner et de financer des travaux de rénovation ou de renouvellement inscrits dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Compte tenu de la longue durée des investissements nécessaires dans le cadre de la gestion de l'eau, cette procédure est particulièrement adaptée aux services d'eau et d'assainissement : elle leur permet de ne faire figurer au budget annuel que les seules dépenses à régler au cours de l'exercice, et non la totalité de celles-ci. Or, selon la Cour des comptes<sup>(14)</sup>, en l'état actuel du droit, cette disposition est inopérante en pratique. Certes, conformément à l'article L. 2224-11-1 du code général des collectivités territoriales, "la section d'investissement du budget de la commune peut être votée en excédent afin de permettre les travaux d'extension ou d'amélioration des services prévus par le conseil municipal dans le cadre d'une programmation pluriannuelle". Cependant, compte tenu des dispositions de l'article L. 1618-1 du code général des collectivités territoriales, les excédents ainsi constitués par des services de distribution d'eau et d'assainissement ne peuvent être placés, car ils ont pour origine des sommes récoltées

auprès d'usagers de services d'intérêt public à caractère industriel et commercial. La Cour cite ainsi le cas d'un syndicat mixte disposant, fin 2009, d'une trésorerie d'environ 12 millions d'euros constituée en prévision d'un vaste programme d'investissements, mais dont le placement lui a été refusé. La Cour des comptes recommande ainsi d'autoriser aux collectivités le placement des excédents constitués par la mise en œuvre de l'article L. 2224-11-1 du code général des collectivités territoriales, afin de permettre les investissements nécessaires à l'optimisation des services d'eau et d'assainissement prévus dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

La constitution de réserves budgétaires pour leurs investissements devrait notamment permettre aux collectivités locales d'être en meilleure position aux côtés des opérateurs privés du secteur de l'eau, lors de la renégociation des contrats d'affermage. En effet, le manque de moyens pour remettre à niveau les réseaux collectifs constitue une incitation forte pour les collectivités à passer en délégation, même si leurs compétences dans la gestion des services de l'eau peuvent être importantes.

## PROPOSITION 1

**Adapter les règles budgétaires auxquelles sont assujetties les collectivités locales afin d'améliorer la transparence financière et le pilotage des services des eaux en :**

- **étendant aux services gérés en délégation de service public l'obligation d'ouverture d'un compte de trésorerie propre, déjà existante pour les services gérés en régie ;**
- **autorisant le placement des excédents budgétaires que les collectivités ont réalisés dans le cadre de la gestion des services des eaux en vue d'un investissement dans ce domaine.**

Par ailleurs, selon l'ONEMA, on compte aujourd'hui près de 35 000 services de l'eau en France (14 376 services d'eau potable, 17 686 services d'assainissement collectif et 3 297 services d'assainissement non collectif), certains d'entre eux ne disposant que de compétences partielles. Or, cet émiettement des services publics d'eau et d'assainissement est dénoncé par nombre d'experts pour ses

[14] *Ibid.*

effets néfastes en matière d'efficacité des méthodes de gestion, étant notamment source de surcoûts pour le consommateur. Cette situation est sans équivalent en Europe : par comparaison, l'Angleterre et le pays de Galles ne comptent que 22 services, les Pays-Bas 40, le Portugal 600, et l'Allemagne un peu plus de 13 000<sup>(15)</sup>.

Si des améliorations ont été réalisées dans le domaine de la production et de la distribution d'eau potable (70 % des communes, desservant 60 % de la population française, appartiennent à une intercommunalité), le domaine de l'assainissement accuse un retard important en France. C'est pourquoi le développement de la gestion intercommunale des services d'eau et d'assainissement doit être favorisé pour ses nombreux avantages en matière de gestion financière et technique, comme le souligne la Cour des comptes<sup>(16)</sup> (économies d'échelle, amélioration des capacités de pilotage, etc.). Cela peut passer par une politique de sensibilisation soutenue de la part des agences de l'eau afin d'encourager les collectivités à mutualiser leur gestion des services de l'eau dans le cadre de structures intercommunales (syndicat intercommunal à vocation unique ou multiple, syndicat mixte, district urbain, communauté urbaine, communauté d'agglomération). Les agences de l'eau pourraient alors consacrer une part de leur budget au développement d'une assistance technique à destination des collectivités locales.

## LA POLLUTION DIFFUSE : UN NOUVEL ENJEU NÉCESSITANT UNE ADAPTATION DES DÉPENSES

La qualité comme enjeu environnemental et financier majeur de la gestion de l'eau en France

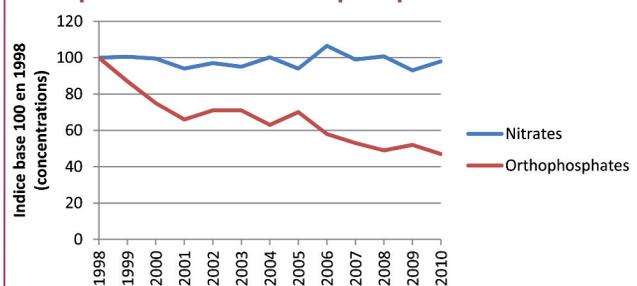
Les différents usages de l'eau (pour l'agriculture, l'industrie, les ménages) entraînent une pression sur la ressource en termes qualitatifs du fait des rejets de nombreuses substances polluantes, qu'elles soient organiques, chimiques (effluents d'élevage, fertilisants et autres produits phytosanitaires, effluents industriels, métaux, etc.) ou biologiques (virus, bactéries, etc.). Si les pollutions pon-

ctuelles telles que les rejets domestiques ou industriels, les effluents d'élevage<sup>(17)</sup> sont aujourd'hui bien maîtrisées dans l'ensemble, il n'en va pas de même des pollutions diffuses résultant de l'épandage de pesticides ou d'engrais dans les champs ou encore des nouvelles pollutions produites par le rejet de médicaments (mais ces dernières sont encore peu documentées)<sup>(18)</sup>.

Aujourd'hui, la pollution diffuse issue de l'agriculture constitue un enjeu important en matière de préservation de la ressource. La mise en place de la directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000 et le respect de ses échéances d'ici à 2015 engagent les États membres dans un objectif de reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. La France s'est engagée, dans le cadre du Grenelle, à atteindre ce bon état en 2015 pour 66 % des eaux douces de surface. Cela sous-entend notamment, en sus du renouvellement des installations de traitement existantes, une multiplication des analyses et des contrôles des substances qui, pour certains polluants, peut être coûteuse, ainsi que la recherche de nouvelles solutions de traitement et de prévention.

Si des progrès ont été réalisés ces dernières années concernant la teneur en pesticides (produits phytosanitaires) et en engrais phosphatés des eaux françaises, leur cas reste encore problématique. De plus, les teneurs en nitrates restent stables, ce qui constitue un des points les plus épineux pour parvenir à respecter la DCE (voir graphique ci-dessous).

### Évolution de la pollution des cours d'eau par les nitrates et les phosphates



Source : CGDD [2012], 10 indicateurs clés de l'environnement, coll. "Repères", SOeS, juin.

[15] Cour des comptes (2011), *op. cit.*  
[16] *Ibid.*

[17] On distingue ici les effluents d'élevage passant dans l'eau par rejet direct (évacuation des eaux usées), des épandages d'engrais issus de l'élevage et qui entraînent la pollution diffuse par infiltration dans les champs.

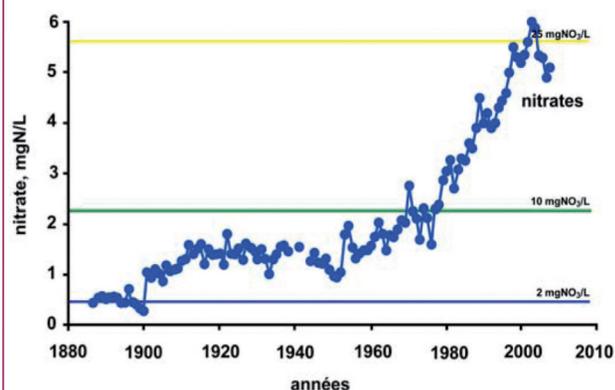
[18] De nouvelles préoccupations sanitaires et environnementales apparaissent aujourd'hui concernant des types de pollutions ponctuelles encore peu documentés tels que les résidus médicamenteux (antibiotiques, antidépresseurs, bêtabloquants, contraceptifs oraux, antiparasitaires, etc.) et les perturbateurs endocriniens (métaux, retardateurs de flamme, etc.) dont les effets sur l'homme et l'environnement sont encore peu connus. C'est pourquoi un plan national contre les résidus de médicaments dans l'eau (PNRM) a été mis en place et financé à hauteur de 10 millions d'euros, hors crédits de recherche, par le MEDDTL. Les investissements en matière de protection de la qualité de la ressource face à ces nouvelles pollutions sont donc encore difficilement quantifiables mais pourraient devenir un nouveau pôle d'investissements non négligeable.

L'amélioration du traitement des eaux usées urbaines et l'interdiction de certains types de pesticides ces dix dernières années au niveau européen (atrazine, glyphosate, etc.) ont eu un effet positif sur la diminution des teneurs détectées dans les eaux en matière de produits phytosanitaires, sachant que l'élimination au sein du milieu aquatique peut être parfois très lente. Néanmoins, selon une étude du Commissariat général au développement durable<sup>(19)</sup> (CGDD) sur la période 2007-2009, les normes ne sont pas encore respectées, au moins une année sur les trois étudiées, pour 11 % des points suivis dans les cours d'eau, et pour 27 % dans les eaux souterraines<sup>(20)</sup>. De plus, selon un récent rapport parlementaire<sup>(21)</sup> les ventes de pesticides auraient continué d'augmenter entre 2008 et 2011, seules les substances les plus dangereuses ayant fortement diminué. Ainsi, l'objectif de réduction globale de 50 % de l'utilisation des produits phytomédicamenteux à l'horizon 2018 prévu par le plan Ecophyto 2018 paraît, d'ores et déjà, très difficile à atteindre<sup>(22)</sup>, comme l'a mentionné le ministre de l'Agriculture lors de son audition par la mission parlementaire afférente le 24 juillet 2012.

Concernant les engrais agricoles, on constate une diminution d'un facteur deux de la teneur en phosphates des cours d'eau en France<sup>(23)</sup> grâce à une sensible baisse de leur utilisation. En revanche, les engrais azotés (et les rejets des stations d'épuration dans une moindre mesure) ont un effet néfaste sur la teneur en nitrates qui reste stable et très élevée dans les cours d'eau comme dans les eaux souterraines. La teneur moyenne en nitrates des eaux de surface est passée de 3 mg/l au début du XX<sup>e</sup> siècle à 16 mg/l au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Sur la même période, celle des eaux souterraines est passée de 2 mg/l à 21 mg/l. Ainsi, la moitié du territoire est classée en zone vulnérable du fait d'un excès de nitrates (données 2007)<sup>(24)</sup>. L'azote actuellement stocké représente trois

années de capacité d'absorption totale du couvert végétal et du sol : il faudrait au minimum dix-sept années consécutives sans aucun nouvel apport pour que nos eaux souterraines diluent de moitié leurs nitrates<sup>(25)</sup>.

### Évolution des concentrations en nitrate dans la Seine d'après le Système d'évaluation de la qualité des cours d'eau



(SEQ-Eau)

Source : Bommelaer O. et Devaux J. (2012), "Le financement de la gestion des ressources en eau en France" (actualisation de janvier 2012), *Études & Documents*, n° 62, CGDD, janvier.

Les impacts négatifs des nitrates sur les milieux aquatiques et littoraux sont bien connus : eutrophisation du milieu aquatique avec risque de diminution de la richesse du milieu en espèces animales et végétales, dégradation de la qualité des eaux côtières avec la prolifération d'algues vertes, et développement d'algues phytoplanctoniques toxiques entraînant la dégradation des zones conchylicoles.

Dans ce contexte, la France a été mise en demeure à deux reprises<sup>(26)</sup> pour cause de non-respect de la directive "Nitrates"<sup>(27)</sup>, les procédures étant toujours en cours avec un risque de condamnation à la clé. Selon l'ONEMA<sup>(28)</sup>, conformément aux exigences de la DCE, si 88 % des



[19] Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (2011), "Bilan de présence de micropolluants dans les milieux aquatiques continentaux. Période 2007-2009", *Études & Documents*, n° 54, CGDD, octobre.

[20] La France est au 3<sup>e</sup> rang mondial et au 1<sup>er</sup> rang européen en termes d'utilisation totale de produits phytosanitaires (herbicides, fongicides et insecticides), au 4<sup>e</sup> rang européen si les volumes de pesticides sont rapportés à l'hectare.

[21] Bonnefoy N. (2012), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement*, Sénat, tome 1, n° 42, octobre.

[22] Déclaration du ministre de l'Agriculture lors de son audition par la mission parlementaire Bonnefoy le 24 juillet 2012.

[23] CGDD (2012), *10 indicateurs clés de l'environnement*, coll. "Repères", S0eS, juin.

[24] Sur les 1 697 points de prélèvement (ou stations), 42 % peuvent être considérés exempts de contamination (teneur < 10 mg/l), alors que 16 % enregistrent des taux moyens supérieurs au seuil de 40 mg/l, dont 9 % dépassent 50 mg/l.

[25] Centre d'analyse stratégique (2012), *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, *Rapports & Documents*, n° 43.

[26] En mars 2001, la CJCE a condamné la France pour non-respect de la directive "Nitrates" de 37 points de captage en Bretagne. En mars 2007, la Commission européenne a saisi la CJCE, avec sursis d'exécution, pour non-conformité persistante de 11 points de captage.

[27] La directive "Nitrates" du 12 décembre 1991 oblige les États membres à respecter un plafond de concentration en nitrates des eaux destinées à la production d'eau alimentaire de 50 mg/l au plus tard en juin 1987.

[28] Conseil d'État (2010), *L'eau et son droit*, Paris, La Documentation française.

masses d'eau souterraines sont en bon état écologique<sup>(29)</sup>, 59 % seulement sont en bon état chimique (principalement en raison des pollutions par les nitrates et les pesticides). Concernant les eaux superficielles, si 42 % sont en bon état écologique, 56 % sont dans un état médiocre, tandis que 49 % sont en bon état et 28 % dans un état médiocre en ce qui concerne les critères chimiques.

Le 27 février 2012, la Commission européenne a traduit de nouveau la France devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour n'avoir pas pris les "mesures efficaces" afin de lutter contre la pollution des eaux par ces substances dans plusieurs zones dites vulnérables. La directive exige des États qu'ils désignent comme "zones vulnérables" aux nitrates toutes les zones connues qui alimentent ces eaux et contribuent à la pollution. Les États doivent également mettre en place pour ces zones des programmes d'action appropriés visant à prévenir et à réduire cette pollution. Dans ce cadre, la Commission demande la désignation de zones supplémentaires dans les bassins Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée. Si des mesures<sup>(30)</sup> ont été prises en urgence à l'automne 2011 après la mise en demeure de la France, elles devront être concrétisées et consolidées afin d'écartier définitivement le risque d'une condamnation financière par la CJUE.

La pollution agricole représente donc aujourd'hui l'un des principaux défis à relever pour la préservation de la qualité de la ressource en eau. Elle engendre également des conséquences financières importantes tant pour l'État que pour le consommateur. Au total, sans compter les condamnations financières de la CJUE, les dépenses additionnelles<sup>(31)</sup> induites par les pollutions agricoles seraient comprises entre 1 113 millions et 2 395 millions d'euros par an. Au sein de celle-ci, on compterait 373 à 1 105 millions d'euros par an pour les ménages et 740 à 1 290 millions d'euros par an pour les services de l'eau et de l'assainissement<sup>(32)</sup>. Cette estimation, réalisée par le Commissariat général au développement durable (CGDD),

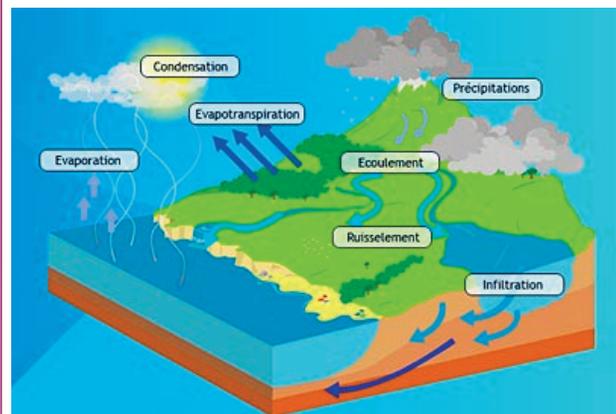
ne prend pas en compte les effets économiques indirects engendrés par les effets négatifs avérés de ce type de pollution sur la santé humaine<sup>(33)</sup>. Afin de juguler ces coûts tout en préservant de manière plus efficace la ressource en eau, il est donc essentiel de dégager dès maintenant des solutions durables. Pour ce faire, il convient de se pencher sur les enjeux du grand cycle de l'eau.

### La nécessité d'un nouveau modèle basé sur le grand cycle de l'eau suppose une montée en puissance des mesures préventives

L'impasse en matière de lutte contre la pollution diffuse témoigne des limites du système de gestion de l'eau actuel qui doit désormais intégrer la problématique de la protection de la ressource en eau et des zones humides (appelée le "grand" cycle de l'eau, en opposition au "petit" cycle), tant au niveau communautaire qu'au niveau français.

Il paraît aujourd'hui essentiel de repenser les instruments financiers et de gouvernance de la politique de l'eau, non plus dans le seul cadre du "petit cycle de l'eau", c'est-à-dire de la chaîne production-consommation-traitement, mais aussi dans celui du "grand cycle de l'eau", à savoir la protection des milieux naturels en zone urbanisée, des eaux de surface comme des eaux souterraines.

### Le grand cycle de l'eau



Source : Ecomet.

[29] Le "bon état écologique" requiert une bonne qualité de l'eau, mais aussi un bon fonctionnement du biotope environnant (faune, flore, habitat). Il est évalué à partir d'éléments de qualité biologiques animaux (poissons, invertébrés), végétaux (plantes aquatiques, etc.), physico-chimiques (phosphore, nitrate, pH, etc.) et hydromorphologiques (état des berges ou de la côte, continuité de la rivière, régime des marées, etc.).

[30] Mise en place de périmètres de protection autour des captages d'eau.

[31] Comme par exemple les coûts générés par l'eutrophisation des captages, les surcoûts de traitement d'épuration des eaux usées liés aux nitrates agricoles des traitements complémentaires de potabilisation dus aux pesticides, ou encore les dépenses de lutte contre la pollution agricole financées par les agences de l'eau.

[32] Bommelaer O. et Devaux J. [2012], "Le financement de la gestion des ressources en eau en France" (actualisation de janvier 2012), *op. cit.*

[33] Bonnefoy N. [2012], *op. cit.*

Au vu des enjeux de la pollution diffuse, une hausse des aides consacrées aux milieux aquatiques et aux objectifs territoriaux de la DCE a été opérée dans le 10<sup>e</sup> programme d'intervention des agences de l'eau, portant notamment sur la lutte contre les pollutions d'origine agricole et des milieux aquatiques et sur les continuités écologiques. Les agences de l'eau annoncent ainsi dans le 10<sup>e</sup> programme qu'une part de près de 80 % de leurs fonds est consacrée à la lutte contre les pollutions et à la gestion de milieux<sup>(34)</sup>. Néanmoins, ces mesures demeurent en majorité de nature curative (installations de traitement, réseaux d'assainissement des eaux usées, actions de restauration des milieux aquatiques, etc.). Par exemple, concernant les actions sur l'eau potable, les agences de l'eau ont mobilisé des montants 1,8 fois supérieurs pour les actions curatives, par rapport à ceux consacrés à l'action préventive *via* le changement des pratiques agricoles ou la protection de la ressource : dans le 9<sup>e</sup> programme, 1,29 milliard d'euros contre 712 millions d'euros<sup>(35)</sup>.

Certes, les mesures curatives ont aujourd'hui prouvé leur utilité pour la lutte contre certains types de pollution. Des progrès nécessaires restent à réaliser au niveau curatif sur le calibrage de certaines redevances (notamment redevance pour pollution non domestique et redevance pour pollution diffuse) qui ne permettent pas encore une application optimale du principe pollueur-payeur<sup>(36)</sup>. Cependant, on constate qu'elles sont impuissantes face aux pollutions diffuses et qu'elles n'ont pas permis de réduire efficacement l'"empreinte nitrate" de notre agriculture.

À ce titre, on observe qu'un certain nombre de pays ont préféré employer des instruments plus préventifs et sont parvenus à réduire significativement la pollution des eaux. La Cour des comptes cite l'exemple de l'imposition de quotas d'azote aux exploitants agricoles assortis d'une taxe sur les pesticides par le Danemark, qui lui a permis de réduire les quantités d'azote, de phosphore et de pesticides présents dans ses eaux de plus de 30 % en une décennie, alors que la production agricole augmentait dans le même temps de 3 %<sup>(37)</sup>. Ce dispositif s'est accompagné notamment de mesures pour développer le conseil aux agriculteurs et la R & D, et des sanctions pénales ont été mises en place pour les fraudeurs.

En outre, plusieurs exemples prouvent que les mesures préventives dans le domaine de la lutte contre la pollution sont particulièrement efficaces en termes financiers. La ville allemande de Munich a procédé au rachat de terres agricoles et à l'aide à la conversion d'exploitations agricoles à l'agriculture biologique afin de lutter contre la présence de nitrates dans l'eau destinée à la consommation urbaine. Cette action préventive, en sus de son succès en matière environnementale, a coûté 2,5 fois moins cher que ce qu'aurait coûté le traitement de l'eau destinée à la consommation après pollution<sup>(38)</sup>. De même, la ville de New York, confrontée au problème de pollution des eaux destinées à la consommation urbaine, a choisi de lancer des mesures de préservation de l'écosystème des bassins versants Catskill-Delaware<sup>(39)</sup>. Elle a ainsi racheté les terrains agricoles autour des réservoirs afin de préserver les forêts et les zones humides qui font tampon contre la pollution, et a attribué des crédits d'impôts aux propriétaires fonciers locaux pour l'entretien des terres agricoles et des forêts. Ces dépenses préventives se sont élevées au total à 2 milliards de dollars alors que la construction d'une station d'assainissement avait été chiffrée entre 6 et 8 milliards de dollars, sans compter les frais annuels d'exploitation et de maintenance.

C'est pourquoi, selon la Cour des comptes, "l'État doit consacrer ses efforts à l'amélioration de la gestion du grand cycle de l'eau, qui est encore largement déficiente, et mettre en œuvre une gestion adaptée, avec comme clé de voûte les agences de l'eau qui ont le potentiel humain et financier pour l'assumer<sup>(40)</sup>". En ce sens, un rééquilibrage des fonds récoltés par les agences par le biais des redevances, en faveur de mesures préventives contre les pollutions diffuses et pour la protection des milieux, est indispensable.

### Éco-fiscalité incitative sur les intrants : une action préventive globale à développer

Plusieurs pistes de mesures à favoriser peuvent être envisagées, notamment dans le cadre d'une éco-fiscalité incitative. L'efficacité de ces mesures sera d'autant plus importante que celles-ci seront organisées simultanément autour d'un volet local (accords agro-environne-



[34] 10<sup>e</sup> programme des agences de l'eau 2013-2018, dossier de presse pour le Salon des maires et des collectivités locales du 21 novembre 2012.

[35] Cour des comptes (2011), *Rapport public annuel*, op. cit.

[36] Centre d'analyse stratégique (2012), *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, op. cit.

[37] Cour des comptes (2010), *Les instruments de la gestion durable de l'eau*, rapport public annuel.

[38] *Ibid.* La mise en place du programme par la ville de Munich l'a conduite à renchérir le prix de l'eau de 0,087 centime/m<sup>3</sup>, alors que le coût de dénitrification d'une eau de plus de 50 mg/l y est de l'ordre de 0,23 euro/m<sup>3</sup>.

[39] Vert J. et Colomb J. (2009), "La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture", *Prospective et Évaluation*, n° 2, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, mars.

[40] Conseil d'État (2010), *L'eau et son droit*, rapport public.

mentaux, marchés de droits<sup>(41)</sup>) et global (taxes sur les engrais et les pesticides). Tandis que les taxes stimulent la demande d'alternatives aux intrants (déjections comprises), les mesures locales améliorent l'acceptabilité des agriculteurs vis-à-vis des taxes en leur offrant des alternatives, et donc en diminuant l'impact négatif de la taxation sur les revenus. Pour optimiser ce système, la mise en place de formations et de conseil à l'attention des agriculteurs est également importante.

Dans ce cadre, des progrès sont encore à réaliser du côté de la fiscalité sur les intrants. Certes, la France a récemment relevé le taux de TVA sur les pesticides, qui est passé de 5,5 % au taux normal de 19,6 %, ce qui a permis de rétablir un signal-prix pour les agriculteurs<sup>(42)</sup>, les ménages et les collectivités locales. Les pesticides sont également assujettis à la redevance pour pollution diffuse, qui prend en compte la toxicité et la dangerosité pour l'environnement des substances qu'ils contiennent. Elle s'est substituée à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable aux produits phytosanitaires et est redevable par toute personne distribuant des produits phytopharmaceutiques. Son assiette est constituée de la masse de substances dangereuses classées en catégories selon leur dangerosité pour la santé et l'environnement. Le taux de la redevance, exprimé en euros par kilogramme, est fixé par catégorie de substance. Néanmoins, les engrais azotés demeurent pour leur part insuffisamment taxés au vu des externalités négatives qu'ils produisent. Par exemple, ils échappent encore aujourd'hui à un taux normal de TVA, étant taxés à 7 %, et ne sont pas pris en compte dans la fiscalité environnementale pratiquée par les agences de l'eau par le biais des redevances. La fiscalité sur les engrais azotés mériterait donc d'être révisée, au même titre que celle sur les pesticides.

C'est pourquoi, la mission Sainteny propose dans son rapport de 2012<sup>(43)</sup>, outre l'application du taux normal de TVA sur les engrais au même titre que les produits phytosanitaires et les biocides (recommandation n° 25), un élargissement de l'assiette de la redevance pour pol-

lutions diffuses afin d'y intégrer les engrais azotés (recommandation n° 24). Cette disposition concernerait essentiellement les engrais azotés minéraux fournis par l'industrie phytopharmaceutique. Les engrais azotés organiques issus de déjections animales sont, pour leur part, taxés par le biais de la redevance pour pollution des élevages<sup>(44)</sup> à laquelle sont assujettis les éleveurs au-delà d'une certaine taille de leur exploitation. Afin de compenser cette hausse de la taxation des facteurs de production en agriculture, la mission Sainteny évoque la possibilité d'une baisse des charges sociales et de la fiscalité sur le foncier non bâti (recommandation n° 13).

## PROPOSITION 2

**Afin de lutter à la source contre les pollutions diffuses, étudier les conditions d'une modification fiscale augmentant le taux de TVA sur les engrais azotés et incluant ceux-ci dans la liste des substances dont l'usage est assujéti à la redevance sur les pollutions diffuses, tout en prévoyant des compensations adéquates pour les agriculteurs.**

### Les accords agro-environnementaux : un outil local prometteur mais à améliorer

La prévention des pollutions diffuses par les changements de comportements des exploitants agricoles est essentielle, afin de préserver la qualité de l'eau destinée à l'alimentation humaine. Un outil prometteur, mais encore inachevé, est l'accord agro-environnemental, passé entre les pollueurs et les personnes impactées par la pollution, et utilisé aux États-Unis et dans plusieurs pays européens, dont la France (mais de manière encore limitée pour celle-ci)<sup>(45)</sup>. Les personnes lésées ou leur représentant local encouragent les agriculteurs à protéger et à valoriser l'environnement en les rémunérant pour la prestation de services environnementaux, lorsque ceux-ci sont supérieurs aux bonnes conditions agricoles et



[41] Étude économique de l'OCDE : France [2011], chapitre 3 : "Les politiques environnementales".

[42] Les exploitants agricoles récupèrent cependant en partie la TVA qu'ils paient via un mécanisme spécifique prévu à leur intention.

[43] Centre d'analyse stratégique [2012], *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, op. cit.

[44] Est redevable toute personne ayant un élevage dont le cheptel est supérieur à 90 unités gros bétail (UGB) – 150 UGB pour les exploitations situées en zone de montagne – et dont le chargement est supérieur à 1,4 UGB/ha de surface agricole utilisée (SAU). Les espèces animales concernées sont : bovins, porcins et volailles – palmipèdes.

[45] À noter que les modes d'allocation des ressources dans le cadre de ces accords sont distincts en fonction des États. Au sein de l'Union européenne, l'agriculteur choisit, parmi un menu de mesures agro-environnementales défini au préalable, celles qu'il souhaite mettre en œuvre. Les plus rapides sont choisies. En revanche, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie, le système fonctionne par le biais d'enchères, les agriculteurs sélectionnés étant ceux proposant les projets agro-environnementaux les plus attractifs financièrement.

environnementales (BCAE), permettant l'accès aux subventions dans le cadre du premier pilier de la politique agricole commune (PAC). Ces paiements pour services environnementaux visent à réduire les externalités négatives (pollutions, surexploitation des ressources) et à favoriser les externalités positives (fonction de régulation d'hydrosystèmes, fonction d'habitat de zones humides). Il existe deux types de dispositifs agro-environnementaux pouvant faire intervenir l'activité agricole et ses relations avec les ressources en eau. Tout d'abord, on compte les dispositifs passés entre deux entités privées, comme dans le cas de Perrier Vittel. Nestlé Waters, entreprise détentrice de la source Vittel, a passé un accord avec les agriculteurs dans l'entourage de son exploitation afin de les inciter à réduire l'utilisation de nitrates dans les cultures, et ainsi à protéger sa nappe. Elle a acquis 1 500 hectares de terres agricoles situées autour des sources à un prix d'achat des terrains supérieur à celui du marché, avec usufruit gratuit pour les agriculteurs qui s'engageaient à améliorer leurs pratiques de culture. Cette mesure s'est accompagnée d'une compensation financière pour les agriculteurs engagés avec elle sur un contrat de longue durée en échange de l'adoption de méthodes d'élevage plus extensives. Cela a permis de développer l'élevage laitier extensif, d'améliorer la gestion des effluents d'origine animale et d'éliminer la culture du maïs et l'usage des produits phytosanitaires. Compte tenu des montants élevés de subventions allouées, ce type de système semble réservé à des entreprises disposant de moyens financiers importants.

En outre, on trouve des dispositifs initiés par la puissance publique comme les accords passés entre les municipalités de New York et de Munich avec les propriétaires fonciers situés sur leur bassin versant. Pour sa part, l'État français a mis en place depuis les années 1980 un certain nombre de mesures en faveur du développement de dispositifs agro-environnementaux, dont les mesures agro-environnementales (MAE)<sup>(46)</sup> qui concernent notamment la préservation de la ressource en eau. Les MAE peuvent avoir plusieurs sources de financement public. Elles peuvent être soit cofinancées par la PAC<sup>(47)</sup> et la France, soit financées au niveau uniquement national (par les administrations centrales dans le cadre du plan

de développement rural, par les agences de l'eau dans le cadre de leur programme pluriannuel, ou par les collectivités locales). De nature contractuelle, les MAE engagent les agriculteurs pour une période minimale de cinq ans et les incitent à adopter des techniques agricoles respectueuses de l'environnement allant au-delà des obligations légales. En échange, ils perçoivent une aide financière qui compense les coûts opérationnels supplémentaires, les coûts de transaction et les risques de pertes de revenus résultant de l'adoption de ces pratiques.

Néanmoins, l'impact des MAE est encore limité à l'heure actuelle. Aujourd'hui, la plupart des MAE mises en place permettent surtout de favoriser le maintien de pratiques agricoles existantes chez certains agriculteurs, mais n'encouragent pas suffisamment, avant tout pour des raisons financières, les changements de pratiques chez d'autres agriculteurs. Enfin, la question du contrôle efficace des agriculteurs sous contrat MAE persiste, les méthodes étant difficiles à mettre en œuvre et les sanctions insuffisamment appliquées<sup>(48)</sup>. Les raisons invoquées sont multiples<sup>(49)</sup> : la complexité du cadre contractuel prévu dans le pilier "développement rural" de la PAC qui rend difficile un dimensionnement optimal au niveau territorial, une durée des contrats trop limitée par rapport aux objectifs poursuivis qui supposent des résultats sur le long terme, et la faiblesse des moyens mis en œuvre dans ce domaine. Sur la période 2007-2013, la part du budget consacré au MAE représentait environ 20 % des dépenses du second pilier de la PAC (fonds dédiés au développement rural) et donc moins de 5 % du budget total de la PAC. De plus, les dépenses destinées en France à ce type de mesures restent relativement faibles.

Plusieurs pistes d'action pourraient permettre de rendre les MAE plus efficaces et de rendre leur usage systématique sur l'ensemble du territoire.

- Une continuité plus forte de la politique de développement des MAE dans le secteur agricole, du moins concernant la protection de la ressource aquatique, est primordiale afin d'inciter les agriculteurs à investir dans cette voie dans une perspective de long terme. Ainsi, un allongement de la durée des contrats devrait être prôné, la limite basse des cinq ans étant insuffisante<sup>(50)</sup>.



[46] On compte aujourd'hui deux MAE nationales (PMSE 2 et MAROT 2), six MAE déconcentrées (au niveau régional ou départemental) initiées par la puissance publique et un certain nombre de MAE territorialisées (MAET) à l'initiative de groupements d'agriculteurs dans une approche *bottom-up*.

[47] L'utilisation des MAE est prévue dans le cadre de la préservation de la ressource eau, par le biais de la directive "Nitrates".

[48] Cour des comptes (2010), Rapport public annuel, *op. cit.*

[49] Vert J. et Colomb J. (2009), *La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture*, *op. cit.*

[50] Desjeux Y., Dupraz P. et Thomas A. (2012), "Pac et environnement : les biens publics en agriculture", *INRA Sciences sociales*, n° 4-5/2011, février.

- ▶ Une plus grande place doit être accordée à la subsidiarité et à la négociation locale afin de mettre en place un espace de dialogue construit avec la puissance publique, favorisant un climat de confiance motivant pour les agriculteurs. Ceux-ci doivent donc être impliqués dans les actions visant à définir les objectifs de protection de l'environnement, à délimiter les zones éligibles, à élaborer le contenu des cahiers des charges en précisant les pratiques agricoles concernées et les normes techniques à respecter, et à proposer les montants des compensations financières, en respectant les conditions définies par l'Europe. En ce sens, il est indispensable de privilégier tout particulièrement le développement des MAET ou MAE territorialisées, plus efficaces que les autres types de MAE du fait de sa logique *bottom-up* (plus de flexibilité dans le dispositif, forte implication des agriculteurs initiateurs du projet, meilleure prise en compte de la spécificité des contraintes locales).
- ▶ Un renforcement des incitations financières doit être opéré afin de les rendre véritablement intéressantes pour les agriculteurs et inciter ceux-ci à évoluer vers des pratiques plus durables. Les fonds dédiés permettent aujourd'hui essentiellement de compenser les coûts engagés par l'agriculteur sans lui offrir de marge significative en sus qui rendrait le projet de MAE plus intéressant qu'un maintien de ses pratiques culturales existantes, d'un point de vue strictement financier. Il est donc nécessaire de renforcer les incitations financières en augmentant le montant des supports financiers dans le cadre des MAE pour mieux assurer les agriculteurs contre les risques liés à leur changement de pratiques sur le moyen terme. Un mécanisme de subvention-taxation collective pourrait être mis en place sous réserve d'une évolution de la réglementation<sup>(51)</sup>, les subventions des agences de l'eau étant alors conditionnées à la mise en place de ces contrats. Ces incitations financières encourageraient également les agriculteurs à initier des actions groupées sur des terres cultivées contiguës, ce qui permettrait de redimensionner les zones géographiques sous contrat à une échelle plus pertinente pour la protection de la ressource, et de favoriser un contrôle mutuel entre agriculteurs associés. Bertrand Hervieu propose en ce sens la création de "groupements d'intérêts économiques et environnementaux", directement inspirés de l'expérience concluante de ce type de contrats collectifs (bien qu'à finalité purement économique) au sein de la filière du lait, auxquels on ajouterait une dimension environnementale<sup>(52)</sup>. Afin de rendre le recours à ce type de démarches collectives véritablement incitatif, il serait utile d'instaurer aussi des bonus d'agglomération<sup>(53)</sup> pour les agriculteurs volontaires à l'ouverture du contrat. Ces différents apports financiers de court et moyen termes pour l'agriculteur doivent enfin être complétés par d'autres services gratuits avec des gains de plus long terme (assistance technique, programmes de formation, etc.) grâce auxquels ils pourront acquérir la maîtrise de techniques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Ces services participent de la reconnaissance du savoir-faire d'une profession, favorisant d'autant l'adhésion des agriculteurs et un changement de leurs valeurs sur le plus long terme.
- ▶ Un suivi technique et réglementaire plus performant est essentiel à l'image des mesures qui étaient prévues dans le cadre des ex-opérations locales agri-environnementales (OLAE)<sup>(54)</sup>. Un programme de contrôle des contrats doit donc être instauré, doublé d'un dispositif de suivi-évaluation par la recherche. La mise en place d'indicateurs robustes et reconnus de tous en est une condition *sine qua non*. La méthode utilisée pour calculer ces indicateurs est cruciale, notamment en fonction du périmètre retenu, comme par exemple dans le cas du calcul du bilan azoté d'une exploitation d'élevage où une vision intégrée de l'exploitation doit être privilégiée pour ne pas omettre certains flux azotés<sup>(55)</sup>. Un organisme dédié pourrait être créé au niveau local afin d'assurer le contrôle *ex-post*. Celui-ci pourrait également se charger de la diffusion d'une information complète à disposition de tous sur l'état de la ressource en eau et



[51] Ce type de contrat avec un collectif d'agriculteurs a encore un statut juridique insuffisamment défini dans la législation française.

[52] Danel J.-B., Malpel G.-P. et Pierre-Henri Texier P.-H. (2012), *Rapport sur la contractualisation dans le secteur agricole*, CGAAER n° 12100, juillet.

[53] Utilisé par exemple en Australie, cet outil permet d'inciter financièrement les agriculteurs à s'investir dans la lutte contre la sécheresse par une meilleure gestion de l'utilisation de la ressource en eau pour l'irrigation de leurs cultures.

[54] Steyaert P. (2001), "Les mesures agri-environnementales à l'épreuve du terrain", *FaçSADe*, n° 9, Inra, janvier/mars.

[55] Peyraud J.-L., Cellier P., Donnars C. et Réchauchère O. (éd.) (2012), *Les flux d'azote liés aux élevages. Réduire les pertes, rétablir les équilibres*, synthèse de l'expertise scientifique collective, réalisée par l'INRA à la demande des ministères en charge de l'Agriculture et de l'Écologie.

l'épandage des intrants. En effet, l'amélioration de la transparence sur les actions menées et l'évaluation *ex-post* de leur impact sont nécessaires pour permettre aux agriculteurs d'évaluer les résultats de leurs efforts sur l'état de l'écosystème et de diminuer les comportements de "passager clandestin"<sup>(56)</sup>.

Compte tenu de leur haut potentiel de rendement en matière environnementale, les MAE, autrement dit des contrats entre une institution publique (État ou chambre d'agriculture) ou privée (voir le cas Vittel) et un ou plusieurs agriculteurs, dont la rémunération est basée sur une performance environnementale évaluée à partir d'indicateurs robustes et reconnus de tous, sont un outil qu'il serait judicieux de développer aujourd'hui en France, tant pour la gestion qualitative que quantitative de la ressource. Ces mesures pouvant s'avérer plus coûteuses que la mise en place de taxes (revenus attractifs pour les agriculteurs, suivi des indicateurs de performance, etc.), elles seront surtout opportunes dans les zones identifiées comme les plus à risque aujourd'hui (zones de captage, zones humides, etc.). Pour ce faire, il est indispensable que l'État participe à la finalisation de ce dispositif pour le rendre pleinement efficace.

### PROPOSITION 3

**Développer le recours à des accords agro-environnementaux dans les zones à risque, qui doivent être préservées de la pollution (zones humides et de captage d'eau potable), en améliorant leur contenu : allongement de la durée des contrats, renforcement des incitations financières et réglementaires, territorialisation plus importante.**

**CONCLUSION** Si les dépenses prévues en matière de gestion de l'eau sont stables ces prochaines années, les nombreux enjeux auxquels sont confrontés les services publics de l'eau aujourd'hui et dans un proche avenir tendent à mettre en avant la fragilité de cet équilibre. Afin de répondre à ces enjeux, des instruments innovants de nature préventive, comme la fiscalité éco-incitative ou les contrats agro-environnementaux, sont aujourd'hui indispensables. Ils permettront une gestion soutenable autant d'un point de vue économique pour les usagers, environnemental pour la protection de la ressource que financier concernant les dépenses engagées par la puissance publique.

La rationalisation des dépenses de gestion est en effet nécessaire, car leur augmentation pourrait avoir des répercussions importantes sur le prix de l'eau. "Dans de nombreux pays européens dont la France, le prix de l'eau augmente plus vite que l'inflation depuis le début des années 2000. Cette tendance devrait se poursuivre en vue d'assurer la conservation de la ressource et la reconquête de la qualité de l'approvisionnement avec des normes sans cesse plus élevées<sup>(57)</sup>." Ainsi, au-delà de la volonté de contenir l'évolution à la hausse des dépenses de gestion de la ressource en eau, il est aussi indispensable de s'interroger sur un modèle de tarification soutenable à la fois pour les opérateurs et pour les usagers<sup>(58)</sup>.

► **Mots clés** : eau, pollution, qualité, assainissement, agriculture, collectivités locales, budget, environnement.



Clélia Godot,  
département Développement durable



[56] Montginoul M. (2011), "Des accords entre parties prenantes pour gérer l'impact des prélèvements agricoles individuels dans les nappes phréatiques ? Les enseignements de trois cas de gestion des pollutions diffuses", *Cahiers Agricultures*, vol. 20, n° 1-2, janvier-avril.

[57] Conseil d'État (2010), *L'eau et son droit*, *op.cit.*, p. 79.

[58] Voir Godot C. (2013), "Pour une gestion durable de l'eau en France. Comment améliorer la soutenabilité de la tarification de l'eau pour les ménages ?", *La note d'analyse*, n° 327, Centre d'analyse stratégique, avril.



AUTRES  
PUBLICATIONS  
À CONSULTER

sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr), rubrique publications

### Notes d'analyse "Les enjeux de l'eau"

- N° 326 ■ Pour une gestion durable de l'eau en France.  
Volet 1 : Quelle rationalisation des dépenses pour les acteurs de la politique de l'eau ? (avril 2013)
- N° 327 ■ Pour une gestion durable de l'eau en France.  
Volet 2 : Comment améliorer la soutenabilité de la tarification de l'eau pour les ménages ? (avril 2013)
- N° 328 ■ Pour une gestion durable de l'eau en France.  
Volet 3 : Les risques stratégiques de la gestion quantitative de l'eau en France et les perspectives d'adaptation à l'horizon 2030 (avril 2013)
- N° 329 ■ Le défi alimentaire de l'Afrique à l'aune de ses ressources en eau (avril 2013)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)
-  [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  [@Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 326 -  
avril 2013 est une publication  
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :  
Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction :  
Hervé Monange,  
directeur général adjoint

Secrétaires de rédaction :  
Delphine Gorges,  
Valérie Senné

Dépôt légal : avril 2013  
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :  
Jean-Michel Roullé, responsable  
de la communication  
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38  
[jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre.



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)