



É D I T O

Pour une eau vivante : ne laissons pas couler le projet de loi !

Les périodes électorales sont habituellement considérées comme des temps forts de la vie démocratique au cours desquels sont mis en débat les problèmes de société. S'il est communément admis que les idées portées par les candidats déterminent fortement le choix des électeurs, il n'en reste pas moins vrai que d'autres critères, comme le charisme et la séduction jouent un rôle prépondérant au point d'occulter le débat véritable.

Au delà de toute idéologie, l'objectif que devra viser tout candidat réaliste et ambitieux, sera son élection, ou sa réélection. L'exercice consistera à séduire le maximum d'électeurs en tenant un discours raisonnable, en prenant le minimum de risques et en se gardant bien de s'aventurer sur des terrains qui fâchent les grandes catégories sociales, qu'elles forment ou non la base électorale du parti. On peut donc se demander si le débat public véritable existe en périodes préélectorales, et si certaines questions de société ne sont pas mises volontairement hors du champ du débat par les responsables politiques, même si elles préoccupent nos concitoyens ? L'abstention croissante pourrait bien être alimentée par ces pratiques !

Pour ces élections municipales, bon nombre de politiques publiques ont été mises en suspens sur tout le territoire. C'est ainsi que la nouvelle loi sur l'eau, en chantier depuis plusieurs années, est rentrée dans un sommeil apparent. Certes des négociations interministérielles, plutôt discrètes, ont continué à être tenues, mais sans que les désaccords entre les Ministères de l'Agriculture et de l'Environnement puissent être tranchés. Les différents lobbies ont maintenu leur pression sur le gouvernement, mais aussi indirectement sur les candidats aux élections municipales.

Quoi qu'il en soit, la dégradation des ressources en eau préoccupe fortement nos concitoyens, sans qu'en règle générale, ce problème ait constitué un enjeu électoral entre les candidats. Or l'alimentation en eau potable des populations est bien de la responsabilité municipale, donc des maires, donc des candidats ! On a même entendu à la télévision un candidat maire dans une grande ville évacuer la question et son éventuelle future responsabilité, en déclarant que la gestion de l'eau "relevait d'une politique nationale". Quelle politique nationale ? La question posée par le journaliste est restée sans réponse. On peut facilement imaginer qu'il s'agissait de la politique agricole dans sa relation à l'environnement.

Mais aujourd'hui l'agriculture est dans l'impasse, avec ses cultures d'OGM en plein champ que l'on cache au public, avec ses 110 000 tonnes de pesticides qui contaminent les ressources en eau, avec la vache folle et ses 450 000 tonnes de farines animales supplémentaires à incinérer par an, et maintenant sa fièvre aphteuse d'un autre âge qui galope au rythme du flux tendu des échanges commerciaux. Il est donc difficile de penser que la politique agricole puisse continuer sur les mêmes bases.

Les élections municipales passées, le débat public va reprendre ses droits. La nouvelle loi sur l'eau devrait alors rentrer en discussion au Parlement au mois de juin. Que le gouvernement vise bien la fenêtre de tir, avant que sonne le gong annonçant les élections présidentielles, car ni une réforme agricole, ni une nouvelle politique de l'eau n'apparaissent comme des thèmes de campagne électorale à la mesure de l'ambition de nos futurs candidats.

SOMMAIRE

ACTUALITÉ

Nos ressources en eau ont-elles encore un avenir ?

DOSSIER

La redevance de consommation : l'usager domestique trinque encore !

POINT DE VUE

Conseil Économique et Social : un rapport consensuel.



Bernard ROUSSEAU
Président de France Nature Environnement
Responsable du réseau eau

Nos ressources en eau ont-elles encore un avenir ?

Au cours des dernières décennies, et partout dans le monde, le développement des sociétés s'est caractérisé par une utilisation croissante des ressources en eau. Alors que les consommations humaines directes n'évoluaient guère, celles liées à l'hygiène, au confort sanitaire et ménager, aux activités industrielles, à l'irrigation, ont explosé, au point de concurrencer, dans certains cas, les besoins vitaux des différentes formes de vie.



Cette utilisation intensive de l'eau, pratiquement sans contrainte, s'est faite à partir des milieux les plus divers, avec des impacts variables, aboutissant parfois à leur destruction. Très schématiquement, quatre grandes catégories de milieux dans lesquels l'eau est puisée peuvent être identifiées :

Les lacs, étangs, marais, zones humides et retenues artificielles. Ces milieux forment les eaux stagnantes de surface. Bien qu'ils soient en général bien alimentés, des prélèvements excessifs en période de sécheresse peuvent faire baisser fortement les niveaux, et dans certains cas entraîner la mise à sec de milieux peu profonds, comme les zones humides ou les marais. Dans ces situations extrêmes, hormis l'épuisement de la ressource, la conséquence la plus grave, parfois irréversible, est d'ordre biologique. En effet les espèces vivantes, animales et végétales, qui peuplent ces milieux et participent à l'épuration de l'eau, peuvent fortement régresser, voire même disparaître. Ces impacts seront d'autant plus dévastateurs que l'eau sera polluée par des rejets ponctuels ou diffus, favorisant l'eutrophisation.

Les fleuves, les rivières et leur chevelu de ruisseaux. Les prélèvements se font directement par pompage dans le lit des rivières, tout au long de leur cours. S'ils sont trop importants, il pourra en résulter une baisse des débits de l'amont vers l'aval, situation anormale pour la plupart des cours d'eau ! Le niveau général des rivières pourra diminuer et, dans certaines zones, l'eau pourra devenir stagnante. Si les prélèvements continuent, la rivière sera mise à sec et les conséquences biologiques seront pratiquement les mêmes que celles décrites pour les zones humides. Les effets de cet assèchement artificiel se feront ressentir au niveau paysager car les eaux courantes structurent naturellement la vallée par leur énergie et leur dynamique.

Les nappes alluviales qui accompagnent les fleuves. Chaque fleuve ou rivière coule sur un tapis, plus ou moins épais, plus ou moins large, de

galets et de sables, formés lors des périodes glaciaires, et charriés par les eaux au cours des épisodes géologiques. Dans les bassins sédimentaires, ces matériaux occupent un large espace, bien plus large que le lit habituel de la rivière, limité par les flancs de la vallée, où l'eau circule en souterrain. Dans ces zones, l'eau s'accumule et forme les nappes alluviales qui constituent des réserves importantes. Ainsi, il n'est pas rare qu'un mètre cube de gravier et de sable arrive à stocker jusqu'à 200 litres d'eau. Comme dans la rivière, l'eau y circule mais à des vitesses nettement inférieures.

Des relations très étroites existent entre ces deux milieux. Ainsi la nappe réalimente le cours d'eau en période de basses eaux (rôle de soutien d'étiage) et est alimentée à son tour par ce dernier en période de hautes eaux. Même si les réactions de la nappe présentent un décalage par rapport à celles de la rivière, les prélèvements importants d'eaux souterraines auront des effets quasi similaires aux pompages directs en rivière. Ils viendront aggraver les situations de déséquilibre en abaissant la ligne d'eau du système nappe-rivière. Et bien avant que la nappe se tarisse, la rivière sera à sec !

Les nappes souterraines plus ou moins profondes. Dans ces milieux, l'eau est stockée dans les cavités du sous-sol et dans les matériaux poreux. Ainsi il n'est pas rare que ces mêmes cavités représentent jusqu'à 10 % du volume, voire plus dans les systèmes karstiques. Mais, au sein même des nappes souterraines, le renouvellement du stock en eau est très lent en raison de la circulation plus difficile. Ces nappes, sollicitées au-delà de leur possibilité de réalimentation naturelle, se mettront donc à baisser, inexorablement. Il en résultera d'une part, la mise hors d'eau de certains captages, ce qui aura pour effet d'exacerber les conflits d'usage, et d'autre part la réduction du débit des sources alimentées par ces mêmes nappes, d'où un assèchement éventuel des rivières périphériques. En cas de pollution, ces nappes souterraines dont les eaux se renouvellent

lentement, risquent de rester inutilisables pendant longtemps, et en particulier pour l'usage le plus exigeant : l'alimentation humaine !

dans notre pays, pourtant bien arrosé, il est de plus en plus fréquent que des situations de pénurie se produisent. Dans un passé récent, ces situations de crise se manifestaient surtout dans les périodes de forte sécheresse, souvent induites par les déficits hydriques d'automne et de printemps. Avec l'évolution de l'agriculture vers la culture de plantes comme le maïs, qui nécessite d'énormes quantités d'eau pour son développement, les situations de pénurie se reproduisent annuellement dans certaines régions. Et bien avant que la crise s'installe, les milieux naturels dans lesquels sont effectués des prélèvements trop importants, sont détruits, avec l'éradication des différentes espèces qui les peuplent. Une région comme le Poitou-Charentes est bien représentative de cette situation. Tous les ans, des centaines de kilomètres de rivières sont mises à sec, et mises à sac, sous le regard pudiquement détourné des différentes autorités, dont certaines prônent, grâce à l'argent public, la construction de barrages et autres retenues, pour favoriser encore le développement de l'irrigation.

Les redevances sur les prélèvements d'eau

L'élaboration d'une politique de maîtrise des prélèvements, donc de protection du milieu naturel et de respect des besoins de chacun, passe par la mise en place de règles communes à tous les acteurs, que l'on sera en mesure de faire appliquer. Ceci suppose l'existence de services de l'Etat organisés et efficaces. Pour un milieu donné, et en fonction de la période de l'année, il faut déterminer les quantités d'eau que l'on pourra

prélever en cohérence avec les besoins du milieu naturel, comme l'article premier de la loi sur l'eau de 1992 le stipule. Il restera à répartir cette quantité d'eau entre les différents usagers. C'est en principe pour conduire une telle politique, que l'outil financier de la taxation a été instauré. Ainsi, **la taxe aurait pour objectif de réguler les prélèvements, donc de limiter les atteintes aux milieux.** Elle devrait permettre en plus de financer les actions positives des agences de l'eau comme :

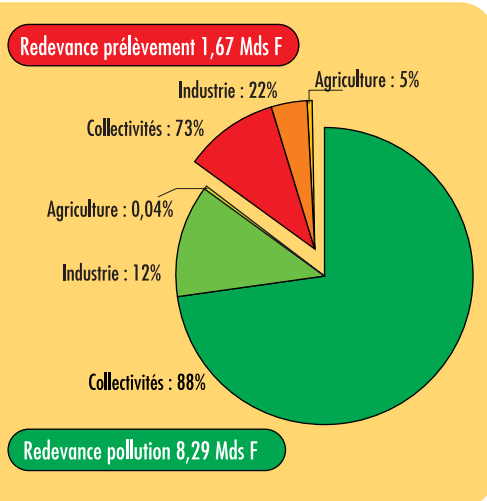
- la promotion sincère de techniques plus économes en eau,
- la sensibilisation des acteurs à la protection des milieux naturels aquatiques,
- l'information autour du cycle de l'eau et du fonctionnement des bassins versants,
- les opérations de communication pour organiser la lutte contre le gaspillage.

Ces actions, plus ou moins menées sur le territoire national, apparaissent aujourd'hui bien modestes au regard par exemple, des crédits fléchés par certaines agences de l'eau pour la construction de barrages.

Redevance de prélèvement brut

On admettra, mais ceci est montré par des études scientifiques, que si l'on soustrait un volume d'eau à un milieu, on lui occasionne un préjudice. Ce fait générateur entraîne le paiement d'une taxe : la "redevance de prélèvement brut". Mais, selon les cas, les prélèvements n'ont pas le même effet sur les milieux. En période de hautes eaux par exemple, l'impact sera plus réduit contrairement à des pompages effectués en basses eaux. Les perturbations engendrées par un captage dans une nappe ou une rivière seront également différentes en fonction du volume d'eau restitué au milieu d'origine (fig 1 et 2).

fig 1 - Redevances "prélèvement" et "pollution" perçues par les agences de l'eau (chiffres 1999 en Milliards de Francs)



Source : Rapport d'activité des agences de l'eau, annexe au projet de finances 2001.

La redevance de consommation nette

La partie du volume prélevé qui n'est pas restituée à la zone humide, à la rivière ou à la nappe, forme la "consommation nette". Les différents usages ne conduisent pas aux mêmes prélèvements bruts, ni aux mêmes consommations nettes.

Le refroidissement des installations industrielles entraîne des prélèvements bruts très importants sur toute l'année, mais des consommations nettes très modestes, de l'ordre de 3 %.

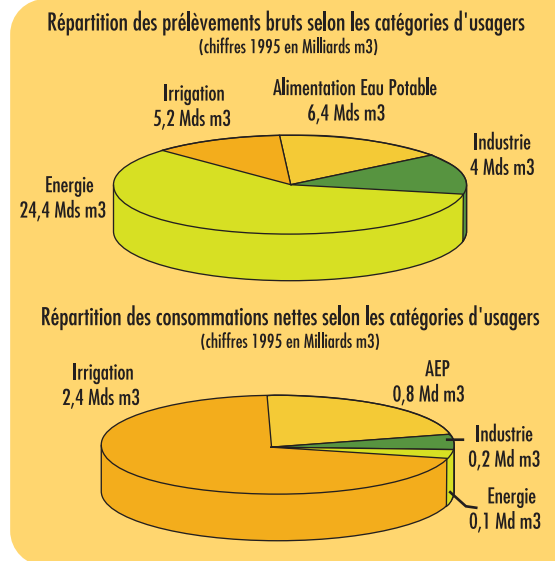
La consommation domestique, dont les prélèvements bruts sont permanents sur toute l'année, conduit à des consommations nettes d'environ 25 %.

L'agriculture, dont les prélèvements bruts les plus préjudiciables se font pendant la saison estivale (étiage), atteint facilement 90 à 100 % de consommation nette. Pendant cette période où les rivières sont les plus fragilisées, tous les inconvénients qui ont été décrits précédemment se cumulent.

La comparaison entre les consommations des différents usagers devrait se faire en tenant compte des consommations nettes, des périodes de prélèvements, de la restitution ou non de l'eau à son milieu d'origine et de la sensibilité écologique du milieu. Seule une comparaison qui intégrerait ces facteurs aurait un sens, notamment si l'on veut mettre en relation les perturbations engendrées par les prélèvements avec les redevances acquittées par les divers groupes d'utilisateurs. L'exercice qui consiste à prendre en considération la seule consommation brute comme critère d'appréciation d'impact sur le milieu peut apparaître comme une opération de manipulation de l'opinion.

Enfin, la redevance actuelle sur les prélèvements d'eau engendre, par le biais de divers coefficients, des inégalités de traitement devant l'impôt entre les utilisateurs au lieu de favoriser efficacement les économies d'eau et donc éviter le gaspillage. Variables selon les bassins, les coefficients d'usage sont arbitrairement fixés selon les besoins financiers des agences, et non en fonction des objectifs de régulation de la consommation. La différence de traitement se fait encore plus ressentir dans le secteur de l'agriculture car les montants des redevances résultent

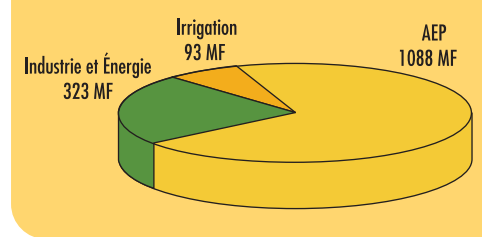
fig 2



Source : IFEN, l'Environnement en France". 1999.

Les informations fournies par l'Ifen ont été collectées auprès des agences de l'eau. Elles correspondent aux données issues des déclarations des volumes prélevés et non des assiettes de redevances, afin d'être plus réalistes. L'estimation des consommations nettes reste néanmoins délicate en raison du manque d'informations sur le devenir des prélèvements.

Répartition des redevances de "prélèvement brut" et de "consommation nette" selon les catégories d'usagers (chiffres 1995 en Millions de Francs)



Source : Rapport d'activité des agences de l'eau, annexe au projet de finances 1997.

Aujourd'hui, le monde agricole contribue de façon très marginale à la redevance sur les prélèvements d'eau car il en paye 6 %, pour environ 70 % des consommations nettes totales. Ceci aux dépens des particuliers, qui pour une consommation nette 3 fois plus faible, doivent acquitter une redevance 11 fois plus élevée ! Mais où est donc le principe préleveur-payeur ?

clairement de négociations syndicales plutôt musclées ! Ainsi, si on met en relation la consommation nette agricole avec le rendement financier des redevances acquittées par ce groupe, on constate que ce dernier est ridiculement faible. Tout se passe comme si les différentes règles étaient là pour minimiser la redevance agricole, tout en organisant vers l'agriculture le transfert des contributions financières des autres usagers, principalement les particuliers. C'est dans ce contexte que fonctionnent encore les agences aujourd'hui. L'enjeu de la réforme est précisément de changer cela.

Bernard ROUSSEAU

La redevance de consommation : l'usager domestique trinque encore !



Dès l'élaboration de la première loi sur l'eau s'est posée la question de l'implication des agences de l'eau dans la gestion quantitative des ressources en eau. Le décret du 14 septembre 1966 a donc institué une redevance sur les prélèvements d'eau, en vertu du principe préleveur-payeur, avec pour objectif d'inciter les différents usagers à maîtriser leurs consommations. Actuellement, cette taxe existe sous la forme d'une redevance sur les "prélèvements bruts" adjointe d'une redevance sur la "consommation nette". Cette imposition s'applique à tous les usagers de l'eau, quelle que soit leur activité, dès qu'ils prélèvent, consomment ou modifient le régime des eaux.

Un système actuel inégalitaire

La loi sur l'eau de 1964 accorde au conseil d'administration de chaque agence une marge de liberté importante dans la mise en place des redevances "prélèvement" et "consommation". C'est pourquoi les modalités de calcul apparaissent variées, suivant les bassins hydrographiques.

Des modalités de calcul de la redevance sur les prélèvements...

deux paramètres sont pris en compte : le prélèvement stricto sensu et la consommation nette en eau. Chaque terme est le produit d'une assiette exprimée en m³ et d'un taux exprimé en F/m³, pondéré par plusieurs coefficients.

L'assiette de l'imposition sur les prélèvements bruts est le volume prélevé. Celle pour la consommation nette correspond au volume consommé, c'est-à-dire non restitué au milieu naturel.

Le volume prélevé est généralement déterminé par comptage, sauf pour le milieu agricole très peu équipé en dispositifs de mesure. Le recours au forfait (1) s'avère alors très avantageux puisque les volumes pris en compte sont largement inférieurs à ceux réellement utilisés.

Le volume consommé résulte de la différence entre le volume prélevé et le volume restitué. Mais, dans les faits, la mesure du volume, qui retourne réellement dans le milieu, s'avère difficile. C'est pourquoi on applique au volume prélevé un coefficient de consommation nette, spécifique à chaque activité.

Les taux (F/m³) peuvent être modulés en fonction de la période de l'année (étiage ou hautes eaux), de la zone de prélèvement (eaux superficielles ou souterraines), de la fragilité de la ressource et de la quantité d'eau prélevée.

Enfin, des coefficients d'usage sont appliqués à chaque terme de la redevance. Ils distinguent trois types d'utilisateurs : usagers domestiques, industriels et agriculteurs. En fait, ces coefficients reflètent le rapport de force entre les différentes catégories socio-professionnelles dans chaque bassin. Ils ne sont pas justifiables vis-à-vis de la préservation des milieux aquatiques.

... à la disparité entre usagers

dès la création du système des redevances, les agences se sont heurtées à une forte opposition de la profession agricole et des industriels. Pour ne pas bloquer le processus, toutes ont consenti à la mise en place de coefficients d'usage très faibles pour ces deux types d'usagers. Par ce biais, pour une même quantité d'eau prélevée dans une ressource identique, la contribution des usagers domestiques est nettement supérieure à celle des irrigants et des industriels (fig 3). Cette différence de taxation permet d'équilibrer le budget des agences, tout en évitant des blocages. Taxer le consommateur est un exercice facile car sa consommation est connue avec précision par les gestionnaires des services d'adduction en eau potable. Le système fonctionne d'autant mieux que le déclarant est la société distributrice alors que le redevable est le particulier.

Ce traitement est totalement injuste puisqu'il instaure une inégalité devant l'impôt entre les usagers.

Situation d'autant plus injuste que la majorité des irrigants n'était pas équipée de compteurs au 1er janvier 1997, alors que la loi sur l'eau de 1992 rendait obligatoire leur mise en place à cette date. Malgré cela, aucune sanction n'a été prise et les contrevenants ont pu bénéficier du tarif de taxation au forfait. Les agences de l'eau ont même continué à subventionner l'installation de ces dispositifs ! Ce système dérogatoire et ce manque de surveillance ont contribué à déresponsabiliser les agriculteurs vis-à-vis de la maîtrise de leur consommation.

Le secteur industriel bénéficie également de régimes plus favorables notamment pour les prélèvements destinés aux centrales thermiques d'Electricité de France. Ainsi, sans aucune justification sur le plan écologique et hydrologique, les prélèvements dans le bassin Rhin-Meuse sont facturés avec un taux dégressif en fonction du volume. Dans le cas du Rhône, les redevances sont pondérées par un coefficient minorateur selon les volumes prélevés. Selon la Cour des Comptes (2), sur la période 1987-1993, l'écart entre la redevance prélèvement payée et la redevance théorique était en moyenne de 1 à 4, correspondant à une perte de recettes de 168 MF pour les agences...

(1) Calculé en m³/ha/an, le forfait est applicable à une surface irriguée en fonction du type de cultures et du mode d'arrosage. Il prend en compte des volumes trop faibles pour inciter les irrigants à économiser l'eau (de l'ordre de 1500 à 2000 m³/ha/an selon les cultures et les bassins, contre des consommations réelles plus élevées, de l'ordre de 2500 à 3000 m³/ha/an). • (2) Rapport de synthèse sur les agences de bassin - Exercices 1988-1994 - Cours des Comptes.

L'eau est aussi un bien économique et a, en tant que tel, un coût. En affranchir certains usagers revient à encourager le gaspillage et à introduire des distorsions de concurrence entre les secteurs économiques européens

A lors que les activités agricoles concourent à l'épuisement de la ressource, elles sont largement favorisées dans le calcul actuel de la redevance. Ce choix politique de soutien, contraire au principe "préleveur-payeur", est inacceptable d'un point de vue économique comme écologique. Il apparaît également que les redevances appliquées au monde agricole sont trop peu contraignantes pour instaurer une gestion équilibrée des ressources en eaux superficielles et souterraines.

Deux axes ont guidé la construction du projet de loi présenté par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) : la neutralité des redevances par rapport aux usages et la modulation géographique des taux.

Ces changements vont dans le sens d'une gestion plus rationnelle de l'eau en adaptant les pratiques des usagers dans les zones déficitaires, sans toutefois mettre en péril la viabilité économique des structures concernées.

Dans ce projet, un industriel, un particulier et un irrigant paieront une redevance équivalente s'ils utilisent une même quantité d'eau prélevée dans des ressources similaires.

La redevance, nouvelle formule...

La redevance de consommation nette subit des modifications de fond suite à l'abandon des coefficients d'usage et des termes additionnels, et à l'apparition de la modulation des taux en fonction de la fragilité de la ressource. Le terme relatif au prélèvement brut disparaît au profit de nouvelles redevances sur la Modification du Régime des Eaux (MRE).

Calcul de la redevance de consommation nette

Le Conseil Constitutionnel a jugé les redevances comme étant des "impositions de toute nature". Dans ce cas, et conformément à la Constitution, c'est au Parlement qu'il revient de fixer les assiettes et d'encadrer les taux. Les conseils d'administration perdent donc certaines de leurs

prérogatives. Désormais, ils délimiteront les différentes zones géographiques du bassin et fixeront les taux dans les limites édictées par la loi, après avis conforme des comités de bassin.

Sur le principe, le calcul est globalement inchangé et l'assiette demeure le volume d'eau consommé. Le recours au forfait reste envisageable. Toutefois, grâce aux aides accordées par les agences au cours du VII^e programme, de nombreux irrigants ont pu équiper leurs captages de compteurs (3). Maintenant, reste à savoir si les agences de l'eau surveilleront l'utilisation effective de ces dispositifs. Le suivi d'autres dossiers ne le laisse pas présager. On est donc en droit de penser que c'est la règle de l'autocontrôle qui s'imposera, mise en musique par la puissante et efficace police de l'eau : défense de rire !

Une nouveauté : la modulation géographique

Les coefficients qui tenaient compte de la fragilité et de la nature de la ressource sont remplacés par une gamme de taux modulés en fonction des problèmes de surexploitation des ressources et de fragilité des milieux naturels aquatiques. Le taux pour un milieu de bonne qualité mais soumis à des prélèvements inconsidérés, sera différent de celui appliqué à une ressource dont l'exploitation n'engendre aucun déséquilibre.

Suite à de nombreuses simulations, les services du MATE ont estimé à 20 cts/m³ le taux à partir duquel les irrigants commencent à réguler leur consommation. À titre de comparaison, ces derniers paient en moyenne 3 cts/m³ actuellement.

S'inspirant de ces travaux, le Ministère de l'Environnement propose une redevance modulée selon 4 types de ressources (fig 4). Nous devons cependant être prudents car le projet de loi est actuellement soumis à l'arbitrage du Premier Ministre. Ce dernier peut tout à fait aller dans le sens d'une minoration de ces taux, voire même d'un démantèlement pur et simple de ce dispositif, sous la pression du Ministère de l'Agriculture.

Des mesures d'accompagnement sont prévues à l'attention du monde agricole (4). Par exemple, des protocoles de gestion collective de la ressource pourront être adoptés dans les zones où la demande en eau est très importante. Chaque

fig 3 - Calcul actuel de la redevance sur les prélèvements d'eau pour les trois types d'usagers.

ÉLÉMENT PRÉLÈVEMENT			
	AGRICULTURE	INDUSTRIES	COLLECTIVITÉS
Assiette : vol. prélevé (m3)	60 000	60 000	60 000
x			
Taux de base (F/m3)	0,02	0,02	0,02
x			
Coefficient de zone	1	1	1
x			
Coefficient d'usage	0,16	1	2,15
=			
1 - Montant redevance de prélèvement brut (F/an)	192	1 200	2 580
ÉLÉMENT CONSOMMATION NETTE			
	AGRICULTURE	INDUSTRIES	COLLECTIVITÉS
Volume prélevé (m3)	60 000	60 000	60 000
x			
Coef. de consommation nette	0,85	0,03	0,35
=			
Assiette : vol. cons. (m3)	51 000	1 800	21 000
x			
Taux de base (F/m3)	0,23	0,23	0,23
x			
Coefficient de zone	1	1	1
x			
Coefficient d'usage	0,16	1	2,15
=			
2 - Montant redevance de consommation nette (F/an)	1 877	414	10 385
REDEVANCE DE POTABILISATION			
	AGRICULTURE	INDUSTRIES	COLLECTIVITÉS
Assiette : vol. prélevé (m3)	-	-	60 000
x			
Taux de base (F/m3)	-	-	0,23
=			
3 - Montant redevance de potabilisation (F/an)	-	-	2 580
1+2+3			
MONTANT TOTAL (F/an)	2 069	1 614	15 365
Montant de la redevance globale (F/m3)	0,03	0,025	0,25

Le coefficient de zone varie selon la localisation du prélèvement et la nature de la ressource. Les taux et les coefficients utilisés sont ceux appliqués en Loire-Bretagne pour l'année 2000. Pour l'agriculture, on utilise un volume obtenu par comptage et non par forfait.

protagoniste devra s'engager dans une démarche collective d'économie d'eau, en respectant notamment les volumes autorisés et en équipant tous ses points de captage de compteurs. S'il respecte ces conditions, le taux de type 3 basculera au niveau de type 2. Par contre, si au début du IX^e programme, les mesures proposées n'ont pas permis de revenir à l'équilibre, le taux de type 3 sera à nouveau appliqué. En respectant ces contraintes visant à rationaliser les prélèvements, l'économie pour les irrigants pourrait atteindre plus de 100 MF par an.

Des opposants à la nouvelle

(3) En 2000, 81 % des captages en Loire-Bretagne étaient munis de compteurs. • (4) Les VIII^e programmes favoriseront les plans de gestion des étiages et les mesures de gestion collective de la ressource associant tous les types d'usagers, préconisés par les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).

fig 4 - Description des différents types de ressources.

Types	Caractéristiques	Taux cts/m3 consommés
1	Quantité d'eau très supérieure aux prélèvements. Pas d'incidence notable sur la ressource.	2 à 5,2
2	Équilibre consommation d'eau/disponibilité de la ressource. Aucun dysfonctionnement du milieu.	7,8 à 11,8
3	Déséquilibre quantitatif chronique. Altération des milieux aquatiques.	19,7 à 32,8
4	Déséquilibre quantitatif. Dommages potentiels sur la production d'eau potable. Zone à protéger pour l'utilisation actuelle et future.	36 à 45,9

Source : MATE – Direction de l'eau, 2001.

redevance...

L'instauration par la nouvelle loi sur l'eau de modulations géographiques et la suppression des coefficients d'usage rencontrent actuellement de vives oppositions de la part du secteur agricole. Les organisations professionnelles agricoles et les lobbies céréaliers bloquent les discussions en cours et proposent des taux nettement inférieurs (3 cts/m³) sans zonage. Ils mettent notamment en avant que la modulation des taux entraînera pour les exploitants des pressions financières insurmontables... Ils ne conçoivent pas qu'un maïsiculteur, situé dans une zone en fort déséquilibre hydrique, soit amené à faire des efforts en matière d'économie d'eau et paie plus qu'un autre, situé dans une zone où la ressource est abondante. Ils ne conçoivent pas non plus que l'on puisse taxer les différents usages de l'eau de la même façon et réclament le maintien des coefficients d'usage.

Le projet proposé par le MATE se veut incitatif pour une gestion équilibrée de l'eau, associant les usagers. Une redevance trop faible n'aurait aucune influence sur les comportements et n'aurait plus lieu d'être. Des dispositions (modulation des aides) pourraient être prises par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche afin de compenser la faiblesse économique des petites exploitations. Ainsi, le principe d'égalité de traitement entre agriculteurs, prôné par la FNSEA (5) à propos du PMPOA (6), pourrait trouver un début de mise en œuvre. Mais, dans tous les cas, la redevance de consommation, compte tenu de sa nature, n'a pas à s'alourdir de telles considérations.

Si l'arbitrage inter-ministériel allait dans le sens des revendications du lobby agricole, cela induirait un manque à gagner important pour les agences. Le consommateur domestique se verrait alors en charge (à nouveau) de l'essentiel du budget des agences! Ce qui va à l'encontre de l'un des objectifs primordiaux de cette réforme qui est justement de rééquilibrer les contributions des divers usagers...

... au spectre de la redevance de

potabilisation

Pour pallier à l'hypothétique manque de recettes dû à une moindre intégration des agriculteurs dans le système des redevances, une idée fait son chemin : une redevance de potabilisation, assise uniquement sur les quantités d'eau prélevées pour l'alimentation en eau potable.

Cette redevance n'est pas mentionnée dans les derniers projets de loi (7) mais sa création était encore d'actualité en

juin 2000, il ne faut donc pas négliger cette éventualité.

Elle permettrait a priori de financer les travaux de rénovation et de sécurisation des réseaux d'adduction en eau potable, rendus nécessaires par la présence de plomb dans les tuyauteries. Sachant que les fonds destinés à de telles opérations peuvent être perçus par les délégataires de service directement sur la facture d'eau, les usagers ne payeront-ils pas dans ce cas deux fois les mêmes travaux? D'un montant global de 600 MF, cette redevance risque bien de financer d'autres interventions : protection des captages, réalisation de nouveaux forages pour remplacer ceux pollués...

Or ces dernières sont dues à la détérioration de la qualité de la ressource dont est responsable l'ensemble des usagers. C'est donc à tous les utilisateurs, y compris les agriculteurs, d'assumer ce type d'opérations, par le biais de la redevance de pollution! (Lettre Eau 14)

La redevance de potabilisation nous paraît donc acceptable que si elle est entièrement affectée à l'entretien des réseaux d'eau potable et au remplacement des tuyaux en plomb. En aucun cas elle ne doit permettre de tourner le principe pollueur-payeur!

Quel avenir pour l'irrigation ?

La politique de soutien à l'irrigation des pouvoirs publics est sujette à caution car le financement des retenues colinéaires ne règle nullement les problèmes liés aux pénuries d'eau.

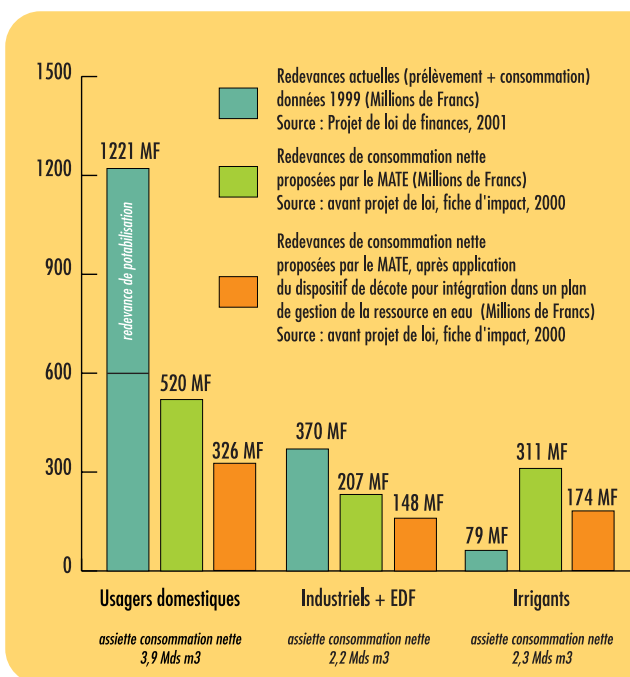
En toute logique, c'est à la demande de s'adapter à la ressource et non l'inverse. Or le monde agricole utilise de plus en plus les retenues de substitution, partant du principe que les prélèvements sont incompressibles et que les précipitations hivernales sont négligeables pour la réalimentation de nos rivières... Tout ceci pose donc la question de l'intérêt de l'irrigation.

La plupart des exploitations ne doivent leur survie économique qu'à l'injection massive de subventions publiques. Les cultures sèches sont fortement pénalisées. L'irrigation est outrageusement subventionnée. Les agriculteurs ne payent pas l'eau à son juste prix. Autant de dérives à rectifier! La crise agricole d'aujourd'hui est un point de rupture à partir duquel il devient possible d'entrer dans une agriculture plus durable où chaque usager doit payer sa redevance (fig 5).

Les redevances sur la Modification du Régime des Eaux (MRE)

Les dérivations, les ouvrages hydroélectriques, les stockages et déstockages dans les biefs, sont autant d'éléments qui perturbent le régime des eaux en pénalisant le fonctionnement des milieux naturels aquatiques. Ils doivent donc à ce titre être soumis à une redevance opérationnelle d'un point de vue juridique, économique et écologique. C'est pourquoi le projet de loi sur l'eau

fig 5 - Evolution des contributions annuelles des différents usagers.



Les assiettes de consommation nette sont extraites du projet de loi de finances 2001. Ces données sont distinctes de celles affichées par l'Ifen (Fig 2) en raison d'un mode de calcul différent.

(5) Fédération Nationale des Syndicats des Exploitants Agricoles • (6) Programme de Maitrise des Pollutions d'Origine Agricole • (7) Dominique Voynet serait plutôt contre la création d'une telle redevance car elle ne souhaite pas que les particuliers paient plus que les autres usagers de l'eau.

prévoit la création de redevances pour Modification du Régime des Eaux, dont les faits générateurs sont la dérivation d'un cours d'eau, la présence d'un obstacle du type barrage, le stockage, la restitution par éclusées, l'imperméabilisation des sols et la réduction des champs d'expansion des crues.

Résumé des épisodes précédents

La loi sur l'eau de 1964 avait déjà arrêté le principe d'une redevance sur la Modification du Régime des Eaux mais sans en définir les règles. Contrairement aux autres redevances, son décret d'application ne précisait pas les conditions de mise en place de cette imposition. Face à cela, trois bassins seulement ont créé une redevance de type MRE, appliquée uniquement à la production hydro-électrique : Adour-Garonne, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse.

Le projet de redevance en détail...

La redevance de dérivation s'applique lorsqu'un volume d'eau est prélevé d'une rivière pour être restitué plus à l'aval. Cette dérivation génère une modification du régime des eaux et un assèchement relatif du tronçon court-circuité. L'assiette correspond à la longueur du cours d'eau dérivée, pondérée par deux coefficients, le coefficient de débit et le coefficient d'assèchement relatif.

Le coefficient de débit est censé être représentatif de l'importance du cours d'eau. Dans le cas présent, on considère que plus le débit moyen interannuel du cours d'eau est important, plus l'assèchement relatif de la portion du cours d'eau aura un impact fort sur le cours d'eau lui-même et sur l'hydrosystème du bassin.

Le coefficient d'assèchement relatif est égal au rapport entre le volume dérivé et le volume transitant dans le cours d'eau en l'absence de toute dérivation. Il est défini annuellement.

Cette notion est intéressante mais le pas de temps choisi est inapproprié. Globalement, une dérivation peut avoir peu d'effet en moyenne sur l'année alors que l'impact sera important en période d'étiage. Il serait donc plus opportun de définir ce coefficient pendant la période des basses eaux, au moment où l'assèchement est le plus prononcé.

Sera assujéti à la redevance obstacle, tout aménagement reliant deux rives d'un cours d'eau et qui modifie de ce fait l'altitude de la ligne d'eau et la piézométrie de la nappe d'accompagnement. Ce type d'ouvrage perturbe le transport solide et la migration des poissons. L'assiette de la redevance est le produit de la dénivelée entre l'amont et l'aval par le coefficient de débit et le coefficient de transparence.

Le coefficient de transparence prend en compte la

Inondation d'un camping en amont de Blois

réalisation ou non d'aménagements susceptibles de faciliter la circulation des organismes aquatiques (passes à poissons) et le transit sédimentaire (vannes de fond). Selon la gravité des perturbations engendrées par le barrage, il varie entre 0,3 et 1. Le seuil de non perception étant une dénivelée de 10 m, un barrage comme celui de Maisons-Rouges (4 m de haut) n'aurait pas été assujéti à cette redevance alors qu'il bloquait la migration de nombreuses espèces piscicoles comme les saumons et surtout les aloses. Ce seuil, bien trop élevé, amoindrit fortement l'intérêt de cette redevance. En ne taxant que les ouvrages les plus importants, cette imposition exonère certains gestionnaires de barrages (Voies Navigable de France par exemple) sans aucune justification environnementale.

La redevance de stockage sera applicable à tout ouvrage qui retient un volume d'eau et modifie ainsi le régime naturel de la rivière à l'aval. Comme seul le stockage en période d'étiage est pris en compte, cela revient à négliger l'impact des stockages hivernaux qui limitent sévèrement la réalimentation des nappes souterraines (exemple, le barrage de Naussac). L'objectif de taxation de l'artificialisation des débits est donc perverti ! Enfin, la redevance n'est pas due pour un volume inférieur à 500 000 m³, ce qui exclut de fait les petites retenues collinaires et exonère à nouveau les irrigants. Les plan d'eau sont également hors du champ d'application de cette redevance, qui engendrent pourtant des perturbations importantes sur le régime des cours d'eau, notamment en tête de bassin.

La redevance sur la restitution par éclusées ne concerne que les ouvrages hydroélectriques. Les lâchers intermittents et fréquents, par la variation brutale du débit perturbent gravement le milieu (effet de choc). L'assiette est basée sur le produit du coefficient de débit avec le plus grand rapport entre le débit maximal turbinable et le débit minimal du cours d'eau pendant les périodes d'éclusées.

La redevance relative à l'imperméabilisation. On appelle surface imperméabilisée, toute surface recouverte d'un matériau artificiel qui modifie la capacité naturelle d'infiltration et de rétention des sols. En milieu urbain, ces surfaces aggravent les conditions

naturelles de ruissellement provoquant des inondations par débordement des réseaux de collecte et des petits cours d'eau anthropisés.

L'assiette s'obtient en multipliant la surface imperméabilisée par un coefficient de compensation. Ce dernier tient compte des mesures techniques permettant de limiter le ruissellement tel que des dispositifs de rétention et d'infiltration des eaux pluviales. Ne sont concernées ici que les surfaces urbaines. Il nous semble intéressant d'aller au-delà et de soumettre à redevance les surfaces agricoles mises à nu en hiver, qui induisent d'importants lessivages des terres en absence de toute végétation.

La redevance pour réduction du champ d'expansion des crues. Les remblais, obstacles ou digues sont autant d'éléments qui diminuent les surfaces d'expansion naturelle des crues et donc perturbent les conditions naturelles d'écoulement des eaux.

L'assiette est égale à la somme de la surface au sol de l'aménagement concerné et du produit, entre la surface soustraite aux crues et un coefficient de transparence. Le coefficient de transparence est fonction des dispositions prises pour faciliter l'écoulement des crues au travers de l'aménagement et de la récurrence des submersions.

Mais, face aux problèmes actuels de réduction des champs d'inondation, le seuil de 100 ha n'est pas pertinent. L'impact dépend à la fois du débit de la crue et de sa nature. Une réduction de 100 ha peut avoir un effet conséquent pour une crue lente de plaine et catastrophique sur une crue rapide de montagne.

Enfin, les deux dernières redevances seront uniquement dues pour les aménagements réalisés après le décret d'application de la prochaine loi sur l'eau. Cette disposition réduit considérablement leur portée car elle limite drastiquement le nombre d'ouvrages concernés. Non incitatives envers les aménagements existants, lourdes à mettre en place pour les agences de l'eau, ne concernant que peu de redevables, elles semblent donc non adaptées aux besoins actuels.

Conseil Economique et Social, un rapport consensuel

À l'automne 2000, le Premier Ministre a souhaité recueillir l'avis du Conseil Economique et Social sur la réforme de la politique de l'eau. La section du cadre de vie, saisie de la question, a rendu son rapport en novembre, rapport validé à une grande majorité par le CES.

Ce rapport de 150 pages est particulièrement hétérogène et cet article n'a pas la prétention d'en faire un compte rendu exhaustif. Une grande partie est consacrée à la gestion des services publics d'eau et d'assainissement. La plupart des positions du CES vont dans le sens des revendications des consommateurs. On regrettera cependant, compte tenu des nombreuses dérives constatées dans ce domaine, que le CES se déclare favorable à la création d'un Haut Conseil consacré à l'information et au conseil aux collectivités, mais dénué de pouvoirs "d'investigation et d'injonction".

Fort heureusement, le CES défend l'idée d'une meilleure coordination des polices de l'eau et des installations classées avec notamment leur mise sous tutelle du MATE, dont les moyens seraient renforcés. Dans le même esprit, le Conseil souhaite la création d'un corps d'Etat de l'environnement. Sa volonté de redéfinir les missions du FNDAE (Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau) est également bienvenue. Par contre, nous ne partageons pas ses dispositions trop amènes à l'égard des EPTB (Établissements Publics Territoriaux de Bassin), bétonneurs en puissance, qu'il souhaite voir s'investir dans les SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux).

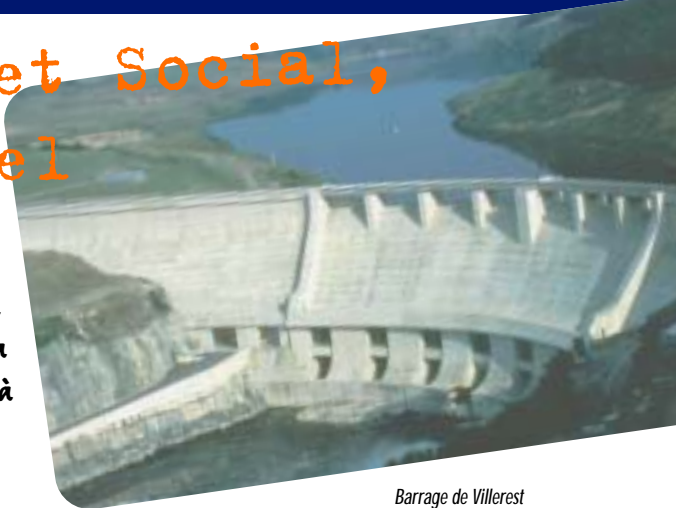
La position du CES sur la problématique des agences de l'eau est moins claire. On ne peut que soutenir sa volonté de développer l'évaluation des actions des agences, l'optimisation des aides et la mise en place d'une prospective, à travers un effort important de recherche et d'étude. Mais le CES se prononce également en faveur des transferts, certes débattus et maîtrisés, entre usagers. C'est une démarche risquée, qui contredit le principe mutualiste des agences et qui conduira, compte tenu de "l'équilibre" des forces dans les Comités de Bassin, à désavantager les consommateurs.

Sa remise en cause partielle du principe pollueur-payeur (soi disant trop flou) a de quoi surprendre, puisque dans le même temps, il affirme son soutien au système des redevances des agences. Le CES se prononce pour le maintien de la redevance de collecte mais sans en préciser les conditions, pourtant essentielles, liées à sa réaffectation (lettre eau 14).

Si les rapporteurs sont favorables à la redevance sur les excédents d'azote, ils le sont aussi au PMPOA, et reprennent le discours de ses défenseurs, qui consiste à dire que l'absence de résultats est due à l'inertie des milieux. Analyse plus que contestable, d'autant que le PMPOA, sur le fond, n'est pas remis en cause.

d'une manière générale, la position adoptée vis-à-vis de la problématique agricole est ambiguë. Le CES fait l'éloge économique de l'irrigation et se prononce pour le maintien des coefficients d'usage dans la redevance de consommation, ce qui dénote une méconnaissance profonde du problème. Les rapporteurs se contentent d'être sur ce point les portes-parole du lobby agricole. Ils pêchent d'ailleurs par excès d'optimisme à l'égard des actions de conseil de la profession (du type "ferti-mieux" et "irri-mieux") et mettent en avant l'agriculture raisonnée, sans un regard critique sur ces différentes démarches.

Si le CES se prononce pour donner la priorité aux économies d'eau avant toute mobilisation de la ressource, cet optimisme partial le conduit à affirmer que les barrages construits de nos jours le sont après des études "rigoureuses" et "en cas de nécessité absolue". Qu'en est-il alors du barrage de la Trézence, qui serait le plus pollué de France ? Déclaré d'utilité publique par le Premier Ministre, autorisé par les préfets, ce projet a heureusement été débouté en mars 2001 par le Tribunal Administratif !



Barrage de Villerest

Plusieurs autres points suscitent tour à tour approbation et désaccord. Ainsi, l'analyse concernant les lacunes de l'action publique en terme de gestion des "eaux pluviales" est plus que pertinente. Mais en matière d'assainissement, le CES s'attarde peu sur le non collectif, et n'hésite pas à reprendre les chiffres des professionnels (expertise neutre ?) sur les investissements à réaliser pour l'assainissement collectif alors même qu'il regrette l'absence d'études prospectives dans ce domaine.

Enfin, les rapporteurs ne souhaitent pas appliquer la redevance radioactivité aux installations nucléaires, prétextant que celles-ci ont des rejets largement inférieurs aux normes. Mais cette remarque n'a pas lieu d'être, puisque le respect des normes n'entre pas en ligne de compte dans l'assujettissement aux redevances.

Il est regrettable que dans ce rapport, le rôle pourtant fondamental de l'infrastructure naturelle comme élément de protection des ressources en eau soit quasiment ignoré. Ceci n'est pas surprenant et nous renseigne sur les référents culturels et scientifiques de ceux qui composent le CES.

En définitive, le rapport ressemble à une synthèse des différentes positions sectorielles et veut faire plaisir à tout le monde, quitte à paraître parfois peu clair quant à la position adoptée. Certains avis sont tranchés et vont dans le bon sens, d'autres non. C'est après tout normal pour une instance de concertation. Reste à savoir quelles propositions le Parlement décidera de retenir de ce volumineux recueil.

Thomas Nicolay

La Lettre Eau, 4 numéros annuels édités par France Nature Environnement, Fédération Française des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement, fondée en 1968

57 rue Cuvier - 75231 PARIS CEDEX 05 - Tél. : 01 43 36 16 12 - Fax : 01 43 36 84 67 - Email : fneparis@aol.com

Directeur de la publication : Bernard ROUSSEAU, Président de France Nature Environnement - Rédacteur en Chef : Bernard ROUSSEAU, Responsable des Politiques Eau de France Nature Environnement

Réalisation : Delphine GRELAT, Thomas NICOLAY et Alexandra PEYRONNET

Réseau Eau de France Nature Environnement - 5 place de la République - 45000 Orléans - Tél. : 02 38 81 80 19 - Fax 02 38 77 05 26 - Email : fneh20@aol.com

Crédit photo : Agence de l'Eau Loire-Bretagne - PhotoAlto - PhotoDisc - Conception graphique et maquette : Julio Gallegos - Photogravure : FBI - Impression : COPIE 45

Abonnement annuel : 80,00 F - Abonnement de soutien : 100,00 F - Correspondance et abonnement au Réseau Eau de France Nature Environnement

ISSN : 12 76-1044. La reproduction des textes, photos et dessins de ce numéro est autorisée sous réserve d'en citer la source datée.