



É D I T O

Pour une eau vivante : une nouvelle loi sur l'eau en 2001

En septembre 1997, France Nature Environnement tenait à Orléans son 29^e congrès qui avait pour thème la défense de l'eau vivante. Deux journées de débats, ponctuées d'échanges parfois vifs, où les blocages, les incohérences du dispositif de gestion de l'eau et des milieux, furent mis à nu. Il apparut que l'application du principe pollueur-payeur était toute relative et que l'État se devait de mettre enfin en cohérence ses actions, aussi bien dans ses politiques générales que dans l'exercice de la police de l'eau. À l'évidence, l'effort principal concernait l'agriculture.

Pour travailler à cette réforme, de nombreux groupes de travail techniques ont été créés, chargés notamment de traiter la gestion de l'eau dans sa relation à l'agriculture. Participaient à leurs travaux, outre les représentants des deux Ministères concernés, les responsables des différents syndicats agricoles et industriels, et bien sûr ceux de France Nature Environnement, avec pour mission l'élaboration collective des bases d'une nouvelle politique de l'eau.

Trois années d'un travail parfois technique, le plus souvent politique, dans des groupes à la représentation déséquilibrée, alors que le débat public était ponctué d'insultes machistes à l'égard de la Ministre de l'Environnement, ou d'actions d'intimidation musclées comme lors du saccage de son bureau. En agissant de la sorte, certains groupements agricoles ont recherché par tous les moyens à affaiblir la réforme en cours, dans le but d'échapper à la mise en œuvre du principe pollueur-payeur.

Mais ce jeu dangereux décrédibilise complètement les actions écologiques, même modestes, de cette profession, et surtout le discours environnementaliste tenu cet automne dans les médias par le Président de la FNSEA. Ces efforts de dernière minute apparaissent conjoncturels avec les élections dans les chambres d'agriculture, et "boostés" par la panique suscitée par la crise de la "vache folle", dont les retombées économiques et sociales condamnent la politique agricole que ce syndicat a toujours développée.

Le grand Ouest et la Bretagne, où l'agriculture intensive et l'élevage hors sol ont été encouragés par les divers gouvernements, apparaissent comme des lieux hautement symboliques et représentatifs de l'extrémisme de la politique agricole, où précisément les cas de "vache folle" sont les plus nombreux, et où la qualité de l'eau est la plus dégradée.

Face à cette dérive généralisée et devant l'inertie des pouvoirs publics, se forge dans cette région un creuset explosif, où les consommateurs réagissant à leur tour, manifestent publiquement leur opposition aux politiques agricoles actuelles et appellent au boycott des redevances des agences de l'eau, ce qui pourrait avoir pour effet de bloquer complètement le dispositif de lutte contre la pollution, voire pire.

À continuer dans la voie de la tension extrême, le risque est grand que la réforme de la politique de l'eau soit vouée à l'échec, ou repoussée aux calendes grecques. Dans cette hypothèse, la vache à lait que sont les agences de l'eau pour l'agriculture productiviste pourrait bien se tarir des milliards de francs d'aides qu'elle lui apporte.

En abusant de la menace et en pratiquant le dialogue musclé, la FNSEA risque cette fois, en lassant nos concitoyens, de se mettre hors jeu!

SOMMAIRE

ACTUALITÉ
2001, l'odyssée de l'eau!

DOSSIER
*La redevance de pollution
ou la dérive du principe
pollueur-payeur.*

POINT DE VUE
*24 mois de fonctionnement
du Conseil Départemental
d'Hygiène d'Ille-et-Vilaine*



Bernard ROUSSEAU
Président de France Nature Environnement
Responsable du réseau eau

2001, l'odyssée de l'eau

Comme le rappelait récemment Madame Voynet, "l'eau est une ressource naturelle (...) qui peut être, selon les cas, rare ou surexploitée et dont la gestion doit en conséquence être durable pour ne pas mettre en péril l'avenir".

Pour ne pas mettre en péril l'avenir, certaines catégories d'usagers font des efforts. Mais face aux résultats obtenus par les politiques de lutte contre la pollution et de préservation de la ressource, il apparaît que le système actuel est biaisé et que les rivières comme les nappes souterraines sont de plus en plus soumises à des agressions au niveau qualitatif et quantitatif.

La reconquête de la ressource passe donc fatalement par une application plus juste du principe pollueur-payeur en réformant les redevances des agences de l'eau.



Au début des années soixante, la dégradation de la qualité de l'eau a commencé à devenir perceptible pour bon nombre de nos concitoyens. La pollution des rivières se manifestait régulièrement à la surface des eaux par la présence de bancs compacts de poissons morts, gonflés, qui en dérivant au gré des courants, diffusaient dans les villes une odeur pestilentielle.

À l'aval de Paris, il n'était pas rare de constater sur la Seine, derrière les seuils, la présence d'épaisses couches de mousses détergentes, que les bourrasques d'automne dispersaient sur tout le fleuve.

Par basses eaux, sur les berges de la Loire ou d'autres rivières, on pouvait observer, à l'aval des rejets d'égouts, des bactéries filamenteuses aux couleurs douteuses, répugnantes, gluantes, oscillant dans le courant, à touche-touche tels des petits poissons malades, dont les bancs immenses formaient des tapis compacts qui asphyxiaient toutes les autres formes de vie.

Les mortalités de poissons, les dégradations visibles des rivières faisaient les gros titres de la presse et contribuaient de ce fait à la sensibilisation des différents acteurs, mais paradoxalement, malgré ces pollutions ponctuelles et spectaculaires, dans ces années-là, les milieux aquatiques étaient dans un

état biologique bien meilleur que celui constaté aujourd'hui.

À cette époque, il était admis que l'activité industrielle était la principale responsable de cette situation. Ses rejets directs dans le milieu naturel aquatique étant ponctuels, il était facile de repérer les tuyauteries de toute taille qui vomissaient des flots de pollutions dont les effets spectaculaires étaient visibles de tous.

Cette pollution pouvait également selon les cas se mélanger aux rejets urbains dont l'impact n'était pas négligeable sur les milieux aquatiques.

Quant à la pollution agricole, de nature diffuse, elle commençait à se manifester, mais ses conséquences étaient ignorées des décideurs, des médias, et donc du grand public. De plus, l'agriculture devant nourrir les hommes, elle ne pouvait être suspectée d'empoisonner le monde !

C'est dans ce contexte, et pour réduire la pollution des eaux générée par l'activité industrielle et urbaine, que la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 a créé les organismes de bassin, notamment les agences de l'eau, dont la fonction première était la collecte de fonds qui devait permettre la réalisation des infrastructures de dépollution.

que ceux-ci investissaient dans la réalisation d'infrastructures de dépollution : stations d'épuration des eaux usées et réseaux (très coûteux) permettant de collecter les effluents à épurer.

Au cours des sixième et septième programmes, période allant de 1992 à 2001, l'agriculture a été progressivement intégrée au système, notamment par le biais du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA). Les agences ont ainsi diversifié leur champ d'action, en intervenant dans tous les domaines de la gestion de l'eau, en soutenant les opérations de gestion collective, la création de barrages pour l'irrigation et l'alimentation en eau potable ou encore la restauration des milieux aquatiques.

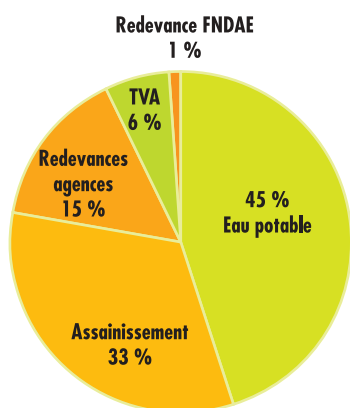
Les redevances de pollution

Les moyens financiers ont été mobilisés par les agences en mettant en œuvre le principe pollueur-payeur qui veut que, pour chaque kilo de pollution produit, que l'on soit industriel ou particulier, chacun acquitte une taxe, faisant intervenir la notion "d'équivalent-habitant". Cette dernière permet dans une certaine mesure d'évaluer des pollutions d'origines diverses et ainsi de taxer équitablement les différents responsables de la dégradation de la qualité de l'eau.

En conséquence, les agences financières de bassin ont été amenées à mettre en place un système de redevances intégrant les différents types de pollution, en fonction de la situation des redevables. Trois groupes de redevables peuvent être identifiés :

- **Le particulier**, dont les eaux usées sont collectées par le réseau urbain de la ville, et dont la redevance est obtenue en faisant le produit du volume d'eau consommé annuellement par un taux de base (environ 2 F/m³). La redevance apparaît sur la facture d'eau : elle est collectée par le service

fig 1 - Composition du prix de l'eau en 1996



Le FNDAE (Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau) contribue au financement des réseaux d'assainissement et d'alimentation en eau potable des communes rurales. Il attribue également des subventions aux exploitations agricoles dans le cadre du PMPOA.

Tout naturellement les agences de l'eau ont commencé à développer leurs programmes d'action en organisant la lutte contre les pollutions ponctuelles. Ces programmes, d'une durée de cinq ans, permettaient d'apporter des aides financières et techniques aux industriels et aux collectivités dès lors



de gestion de l'eau de la ville, et après prélèvement des frais de gestion par ledit service, est reversée à l'agence de l'eau (fig 1). Dans les calculs qui aboutissent aux 2 F/m³, divers coefficients sont introduits, en particulier le "coefficient de collecte" qui, selon les agences, vient multiplier par un facteur variant entre 2 et 3 le montant de la redevance. Ce coefficient a été justifié en son temps par le développement des réseaux de collecte dont le coût d'installation est très élevé. Seul problème : il n'est pas appliqué à tous les utilisateurs de ces réseaux.

• **Les industriels raccordés au réseau urbain** de collecte des eaux usées. Très schématiquement la redevance qu'ils acquittent est obtenue en multipliant la quantité de pollution produite par le taux de la redevance exprimé en francs par kilo de pollution : c'est la redevance brute, elle est perçue par l'agence. Cette pollution brute d'origine industrielle étant traitée par la station d'épuration urbaine, une prime pour épuration (dépendante du rendement de la station) est reversée par l'agence au gestionnaire de la station. Dans tous ces calculs, les prix au kilo de pollution sont les mêmes pour les industriels et les particuliers. L'industriel doit par ailleurs se conformer à divers règlements, et en particulier respecter les normes de rejet dans le réseau urbain. Mais situation anormale et injuste, **bien qu'étant utilisateur du réseau, le coefficient de collecte ne lui est pas appliqué.** Ainsi, à pollution identique rejetée, les industriels raccordés sur les réseaux d'assainissement urbains contribuent financièrement deux à trois fois moins, selon les agences, que le simple particulier.

• **Les industriels non raccordés à un réseau urbain.** Ceux-ci développent leurs propres dispositifs de collecte et de traitement, leurs redevances sont calculées et collectées selon les mêmes règles que les industriels raccordés, mais la prime pour épuration leur est reversée directement. En toute logique, ils ne sont pas soumis au coefficient de collecte.

De cette manière, et au cours des trente dernières années, un parc important de stations d'épuration et de réseaux de collecte a été financé et réalisé. Les pollutions les plus spectaculaires ont fortement régressé, mais il reste à compléter le dispositif, tout en organisant le contrôle, l'entretien, et la fiabilisation des infrastructures.

L'agriculture, qui génère des pollutions diffuses considérables, n'est pas concernée par ces dispositifs d'épuration et n'a donc pas participé financièrement à leur réalisation. Par contre, pour ces pollutions diffuses, qu'elles proviennent des cultures ou de l'épandage des déjections animales générées par l'élevage intensif, le principe pollueur-payeur légitimement applicable est en permanence faussé par des redevances aux

montants symboliques, voire nuls !

Les enseignements à tirer de ce constat

La pollution générée par les industries raccordées représente environ 25 % de la pollution industrielle. Par l'intermédiaire du coefficient de collecte, les usagers domestiques paient en toute injustice une redevance 2 à 3 fois plus élevée que les industriels raccordés. Comment, dans les Conseils d'Administration des agences, des décisions aussi iniques ont-elles pu être prises ? Les représentants des usagers n'étaient pas présents à cette époque, mais que faisaient les représentants élus du peuple ? **Il est nécessaire de rétablir l'équité en supprimant ce coefficient, quitte à le faire progressivement, à la seule condition que cette progressivité ne soit pas une stratégie pour ne rien faire.**

Les agriculteurs ne paient pas de redevances pour les pollutions très importantes qu'ils génèrent. La pollution diffuse agricole doit donc être taxée comme les autres pollutions. L'application du principe pollueur-payeur à l'agriculture doit aboutir, comme pour les pollutions urbaines et industrielles, à une réduction des pollutions émises. Cet objectif est d'autant plus justifié que certaines organisations syndicales agricoles revendiquent vigoureusement l'aide financière des agences de l'eau pour financer certains projets de développement agricole : barrage de la Trézence par exemple, retenues de substitution, irrigation, PMPOA...

Il ne faut cependant pas perdre de vue un aspect essentiel dans le débat qui nous anime aujourd'hui. Si l'agriculture constitue le problème et l'enjeu majeur de la politique de l'eau, c'est avant tout du fait des orientations actuelles de la politique agricole, européenne et française, qui privilégient la logique intensive au mépris des contraintes environnementales inévitablement liées à l'activité agricole. Les flux financiers en jeu sont tels qu'une politique de l'eau, aussi parfaite soit elle, ne pourra jamais venir compenser les dérives de la logique agricole productiviste. C'est donc avant tout au sein du milieu agricole, profession et administration comprises, que se trouve la solution, autant au niveau local qu'à l'échelle européenne et mondiale.

La nouvelle loi sur l'eau

En 1992 une nouvelle loi sur l'eau était votée à l'unanimité à l'assemblée nationale. Elle introduisait de nouveaux outils de gestion de l'eau, notamment les SDAGE et les SAGE, mais n'abordait pas la réforme des agences de l'eau. Pourtant, à cette époque, de nombreux éléments montraient déjà que l'application du principe pollueur-payeur n'était pas satisfaisante, que les règles de calcul des redevances n'étaient pas aussi légitimes que

cela et qu'en plus, en tant qu'"impositions de toute nature" la légalité de leur recouvrement n'était pas assurée. La nouvelle loi sur l'eau prévue pour 2001 ambitionne d'apporter des solutions à ces problèmes, tout en complétant le dispositif des redevances. Elle poursuit quatre grands objectifs principaux :

- **Renforcer la transparence, la démocratie dans le service public de l'eau et de l'assainissement**, en vue notamment de garantir le droit de chacun à accéder à l'eau potable pour satisfaire ses besoins vitaux.
- **Mieux appliquer le principe pollueur-payeur et soumettre les programmes pluriannuels des agences de l'eau au contrôle du Parlement.** Ils auront désormais une durée de six ans conformément à la Directive Cadre.
- **Transposer dans le droit français la nouvelle directive cadre** pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.
- **Renforcer la décentralisation** dans l'aménagement et la gestion des ressources en eau et améliorer l'exercice de la police de l'eau.

Sept titres forment la loi. Les cinq premiers modifient ou complètent les codes de l'environnement, des collectivités territoriales et de la santé publique. Les dispositions du titre VI sont liées au VIII^e programme d'intervention des agences, les dispositions du titre VII donnent aux nouveaux offices de l'eau en cours de création dans les départements d'outremer, l'habilitation à percevoir des redevances.

La réforme projetée, à l'occasion du VIII^e programme des agences qui débutera en 2003, de permettre au Parlement d'encadrer plus précisément les actions des agences, en modifiant les redevances (taxes perçues par les agences) et certaines orientations des programmes, afin de les rendre compatibles avec les dispositions de la Directive Européenne sur l'eau récemment adoptée.

Pour accompagner la réflexion indispensable à une bonne compréhension des enjeux de cette loi, le Réseau Eau de France Nature Environnement lance le débat. Les prochains numéros de "la lettre eau" seront consacrés à l'examen des différents titres de la loi. Ce numéro 14 étant dédié à la réforme des agences de l'eau, il traite principalement de la redevance de pollution.

Bernard ROUSSEAU

Redevance de pollution ou la dérive du principe pollueur-payeur



Instituée dès la création des agences de l'eau, en 1964, la redevance de pollution est prélevée sur les usagers domestiques et les industriels, redevables auprès des agences au titre de la pollution qu'ils rejettent dans le milieu naturel aquatique. Les recettes correspondantes permettent à ces dernières de développer les aides à la dépollution. La redevance reste très symbolique pour les agriculteurs : quelques millions de francs pour 1,5 milliard de francs d'aides.

Le système est assez complexe, mais les grands principes qui régissent cette redevance que tout citoyen, donc tout redevable, doit connaître, sont rappelés ci-après. La réforme qui se prépare devrait modifier en profondeur certaines des dispositions actuelles.

Il est donc temps de faire le point sur ses tenants et aboutissants en expliquant le système actuel puis en nous projetant dans l'avenir et dans le futur texte de loi afin de comprendre la direction prise par la réforme.

Un système actuel opaque

L'usager domestique, c'est-à-dire le particulier, est considéré comme responsable, donc redevable, de la pollution qu'il produit. Il paie ainsi une redevance de pollution à l'agence de l'eau, qui, ajoutée à la redevance de prélèvement, est intégrée à sa facture d'eau à hauteur de 15 %. Les autres termes de la facture d'eau sont liés aux coûts de la distribution de l'eau et de l'assainissement, perçus par le service communal ou la société fermière qui en a la charge.

En contrepartie, lorsqu'une station d'épuration permet d'éliminer une partie de la pollution avant rejet dans le milieu naturel, l'agence verse une prime à l'épuration.

Cette prime, assise sur la quantité de pollution réellement supprimée, n'est pas versée à l'usager qui paie la redevance de pollution, mais au maître

d'ouvrage chargé de l'épuration, donc à la collectivité locale qui l'intègre à son budget d'assainissement. Elle a la possibilité de l'affecter à des travaux, voire d'en rendre bénéficiaire la société fermière, c'est-à-dire Vivendi, Bouygues ou la Lyonnaise des Eaux. Ainsi, comme l'indique la Cour des Comptes (a), il peut arriver que cette prime ne soit pas répercutée sur la facture des usagers : " Comme l'ont montré différentes enquêtes des chambres régionales des comptes, il n'est pas garanti a priori que la prime vienne effectivement en déduction pour calculer le prix de l'eau... ". La boucle est bouclée : la responsabilité de la pollution appartient à l'usager, prié de payer la redevance correspondante, mais le mérite de l'épuration revient à la collectivité locale, qui encaisse les primes.

On touche là au cœur du problème. Le simple consommateur, désinformé et non directement représenté dans les lieux de décision, constitue la victime idéale. Les agences ont besoin d'argent, et face à l'opposition des industriels et des agriculteurs, elles se tournent inévitablement vers lui. Les Comités de Bassin, dans lesquels le mode de représentation induit un déséquilibre du rapport de force entre usagers économiques et simples consommateurs, décident seuls des redevances, impôts censés être perçus au nom de la lutte contre la pollution. Toujours au titre de cette mission, ces soi-disant "Parlements de l'eau" orientent à leur guise les flux financiers générés par les aides des agences, sans avoir toujours une réflexion préalable sur le rapport coût-efficacité, puisque la défense collective de l'intérêt général vient toujours se heurter à la puissance des intérêts particuliers unis dans un réflexe d'autodéfense.

Où la complexité permet les dérives...

Toute redevance est constituée de deux termes : une "assiette" que multiplie un "taux". D'une manière générale, l'assiette est l'élément qui est taxé, que ce soit un salaire, l'accès à la télévision publique ou une activité polluante. Le taux, lui, est le montant de la taxe affectée à chaque unité de cette assiette (un franc de salaire, une télévision ou un kilo de pollution). Dans le cas de la redevance "pollution", l'assiette est bien évidemment la quantité de pollution brute produite, en kilos, et le taux est le prix du kilo de pollution. Les taux sont les mêmes pour les industriels et les consommateurs. Pour les industriels, la pollution brute est estimée forfaitairement en fonction de l'activité et des produits fabriqués. Pour les collectivités, la pollution est calculée en fonction d'une estimation de la population agglomérée, permanente et saisonnière (multipliée par le coefficient d'agglomération, fig 2), et à partir de la quantité de pollution rejetée par un habitant, que l'on appelle équivalent-habitant (EH). La figure 3 compare les modes de calcul entre une industrie raccordée et les citoyens d'une commune de 4000 habitants, rejetant la même pollution dans le réseau.

L'équivalent-habitant est défini comme la pollution émise par un habitant un jour normal du mois le plus polluant de l'année, mais sa composition n'a pas été modifiée depuis plus d'une décennie alors que les consommateurs utilisent de moins en moins de lessives phosphatées. Ainsi, les pollutions rejetées diminuent, mais la taxe reste. Il y a visiblement là un jeu entre l'équivalent-habitant, choisi arbitrairement, et les taux qui lui

fig 2 - Coefficients d'agglomération (1998)

Nombre d'habitants	Coefficients
Jusqu'à 500 habitants	0,5
De 501 à 2 000 habitants	0,75
De 2001 à 10 000 habitants	1
De 10 001 à 50 000 habitants	1,1
Plus de 50 000 habitants	1,2
Agglomération parisienne	1,4
Commune sans réseau de distribution	0

Source : LAMY environnement l'eau
Le "coefficient d'agglomération" est censé tenir compte de la pollution moyenne rejetée par habitant. Celle-ci dépend avant tout des équipements ménagers et de la petite industrie (artisanat) raccordée au réseau, donc de la taille de la commune.

(a) Cour des Comptes, « Rapport de Synthèse sur les Agences de Bassins (1988-1994) », 1996

sont appliqués, nécessairement adaptés pour qu'à l'arrivée, le résultat financier soit cohérent en terme de recettes pour les agences.

Le calcul du terme "taux" fait intervenir, outre un coefficient de zone tenant compte de la fragilité du milieu, un coefficient de collecte plutôt discutable. Il était censé à l'origine procurer des recettes financières suffisantes pour aider à la construction des réseaux d'égouts et varie entre 2 et 3 selon les bassins.

Mais après examen, son application se révèle totalement inéquitable, aux dépens bien entendu de l'usager domestique.

...grâce au coefficient de collecte

En effet, au moment de la mise en place des aides à la construction des réseaux d'égouts, il s'est avéré que ces interventions représentaient une part importante des dépenses des agences. Plutôt que de compenser par une augmentation générale du prix du kilo de pollution qui aurait alourdi la note pour les industriels, les Conseils d'Administration des agences ont décidé de créer un coefficient multiplicateur, appliqué aux seuls usagers domestiques des réseaux et destiné à financer les aides correspondantes. Le vote de la Directive Européenne sur les eaux résiduaires urbaines en 1991, en accélérant l'équipement des collectivités, a provoqué une "petite" majoration de ce coefficient dit "de collecte"... qui mérite bien son nom, car la collecte (de la recette) fut efficace (fig 4).

Ainsi, les seuls usagers domestiques participent pour 84 % aux recettes de "redevance pollution" des agences, contre 16 % pour les industriels et quasiment 0 % pour le monde agricole (b), sans aucune cohérence avec les pollutions nettes rejetées (fig 5).

Bien que pour traiter la pollution dans les villes, il faille la collecter dans de bonnes conditions, le coefficient n'est pas réellement justifié au sens du principe pollueur-payeur, puisqu'il ne sanctionne pas un impact sur le milieu. On constate également que les communes ne reçoivent que 77 % des aides à la dépollution. En excluant le bassin très urbanisé de Seine-Normandie, ce pourcentage descend même jusqu'à 70 %. **Une partie du "pactole" apporté par le coefficient de collecte est donc visiblement détournée de son objet initial, au profit des secteurs agricole et industriel.** Finalement il apparaît évident que ce coefficient, manipulable à souhait, a essentiellement un but de rendement financier afin de répondre aux objectifs de recettes des agences, et cela en reportant le poids principal de la redevance pollution sur les particuliers.

Directive Européenne "Eaux Résiduaires Urbaines"

"Elle fait obligation aux États membres de l'Union Européenne de doter leurs agglomérations de systèmes de collecte et de traitement secondaire selon un échéancier précis en fonction de la taille des agglomérations. Des zones sensibles ont en outre été identifiées, dans lesquelles les eaux usées collectées doivent être soumises à un traitement plus poussé." IFEN 1999.

Cela sans compter qu'il n'est pas appliqué aux primes à l'épuration. Ainsi, le consommateur paiera la pollution qu'il génère au prix par exemple de 100 F/Kg, multiplié par un coefficient de collecte de 3, soit 300 F/Kg. Mais, à supposer que la station d'épuration communale élimine la

fig 3 - Calcul de redevances de pollution, exemple simplifié mais réel

Tout rejet polluant est composé en proportions variables de pollutions élémentaires telles les matières en suspension (MES), la matière organique (MO), l'azote réduit (NR), le phosphore total (P), les matières inhibitrices à toxicité aiguë (MI), les métaux et métalloïdes comme l'arsenic, le mercure... (Metox). La réunion de ces composants forme l'assiette de la redevance.

Le coefficient de collecte n'étant pas appliqué aux industries raccordées, on assiste à une réelle inégalité de traitement entre ces dernières et les habitants de la commune. Pour une même pollution rejetée dans le réseau, le particulier paie trois fois plus cher que l'industriel.

INDUSTRIE RACCORDÉE	COMMUNE
Taux applicables en Loire-Bretagne en 2000	
MES : 96 F/kg	MO : 231 F/Kg
MI : 9 149 F/Kequitox	NR : 325 F/Kg
P : 1 237 F/Kg	Metox : 963 F/KMetox
POLLUTION BRUTE PRODUITE	
Production : 100 000 litres de X/jour	Nombre d'habitants : 4 000
MES : 3,6 g/litre	MES : 90 g/hab/j
MO : 2,28 g/litre	MO : 57 g/hab/j
MI : 0,008 equitox/l	MI : 0,2 equitox/hab/j
NR : 0,6 g/litre	NR : 15 g/hab/j
P : 0,16 g/litre	P : 4 g/hab/j
Metox : 0,0092 Metox/l	Metox : 0,23 Metox/j/hab
Pollution brute	Pollution brute
MES : 3,6 * 100 000 = 360 kg/j	MES : 0,09 * 4 000 = 360 kg/j
MO : 2,28 * 100 000 = 228 kg/j	MO : 0,057 * 4 000 = 228 kg/j
MI : 0,008 * 100 000 = 0,8 Kequitox/j	MI : 0,0002 * 4 000 = 0,8 Kequitox/j
NR : 0,6 * 100 000 = 60 kg/j	NR : 0,015 * 4 000 = 60 kg/j
P : 0,16 * 100 000 = 16 kg/j	P : 0,004 * 4 000 = 16 kg/j
Metox : 0,0092 * 100 000 = 0,92 KMetox/j	Metox : 0,00023 * 4 000 = 0,92 KMetox/j
= 4 000 Équivalents Habitant	= 4 000 Équivalents Habitant
REDEVANCE BRUTE = pollution brute X taux (coefficient de zone = 1)	
MES : 360 * 96 = 34 560 F	MES : 360 * 96 = 34 560 F
MO : 228 * 231 = 52 668 F	MO : 228 * 231 = 52 668 F
MI : 0,8 * 9 149 = 7 325 F	MI : 0,8 * 9 149 = 7 325 F
NR : 60 * 325 = 19 500 F	NR : 60 * 325 = 19 500 F
P : 16 * 1 237 = 19 792 F	P : 16 * 1 237 = 19 792 F
Metox : 0,92 * 963 = 886 F	Metox : 0,92 * 963 = 886 F
Total : 134 725	Total : 134 725
Coefficient de collecte = 1	Coefficient de collecte = 3
Total = 134 725 F	Total = 404 175 F
Pas de prétraitement avant rejet au réseau d'égouts	Refacturée aux habitants de la commune

totalité de la pollution produite, il ne touchera que 100 F par kilo de pollution éliminé. **Au final, le consommateur aura donc à payer 200 F par kilo initialement produit alors que ses rejets dans le milieu naturel seront nuls. Où est le principe pollueur-payeur ?**

Pour couronner le tout, le coefficient de collecte n'est pas appliqué aux industriels raccordés, alors que ces derniers rejettent pourtant leurs pollutions dans les réseaux d'assainissement des communes. Ainsi, les particuliers paient 5,7 milliards de francs par an de redevance "pollution" dont plus de la moitié liée au coefficient de collecte, contre 0,5 milliard pour les industriels raccordés. Ces derniers paieraient en réalité le double s'ils étaient, comme il se devrait, assujettis au coefficient.

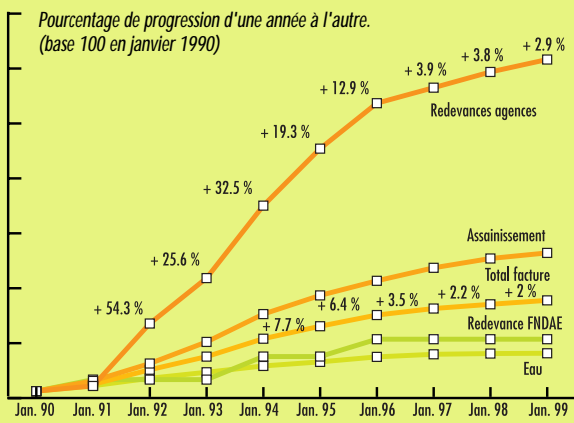
Quoi qu'il en soit, le montant de redevance totale de la commune est refacturé et réparti entre les usagers, en fonction de leur consommation d'eau. La redevance consiste donc en une contre-valeur facturée par le service communal d'assainissement à chaque usager, pour tout mètre cube consommé. C'est cette contre-valeur qui apparaît sur la facture d'eau et qui constitue pour l'usager la "redevance".

La construction de ce système a suscité de nombreuses critiques, notamment de la part de la Cour des Comptes et du Commissariat Général du Plan (c). Tout un chacun peut d'ores et déjà constater que la complexité du processus exclut toute transparence pour l'usager. On évalue une redevance par mètre cube à partir d'une population et d'un volume d'eau déterminés annuellement et d'une pollution définie sur un jour. La logique dans le mode de calcul a de quoi laisser perplexe !

(b) Projet de loi de finances 2000 - chiffres 1998.

(c) Commissariat Général du plan «Evaluation du dispositif des agences de l'eau» 1997.

fig 4 - Évolution comparée des postes de la facture d'eau



Source : Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau
D'une facture moyenne de 9 F/m³ en 1990, le prix de l'eau est passé à environ 16 F/m³ en 1999, soit 80 % d'augmentation.

Cette suppression entraînera une moins-value financière pour les agences, qui devra être compensée par une augmentation des taux (prix du kilo de pollution), solution rejetée il y a 25 ans. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a estimé que, pour assurer le même montant de recettes pour les agences, la suppression du coefficient de collecte impose un accroissement des taux de 284 % qui s'appliquera à tous les usagers, y compris aux industriels non raccordés.

fait à un coefficient de collecte de 1,8. En fin de IX^e programme, elle doit être nulle, soit équivalente à un coefficient de collecte de 1, ce qui revient à le supprimer. Parallèlement à cette évolution, les taux de la redevance de pollution augmenteront.

Pour des raisons économiques et sociétales, le principe de progressivité est tout à fait compréhensible. Les débits rejetés conditionnant directement la taille, donc le coût des réseaux, il est logique également d'asseoir cette redevance sur les volumes plutôt que sur la pollution. En revanche cette option est favorable aux industriels raccordés dont les pollutions sont plus concentrées que celles des particuliers.

Pourquoi créer une nouvelle redevance, alors que le système du coefficient de collecte pourrait tout aussi bien faire l'affaire, le temps de sa suppression. Un avantage certain est le gain de transparence occasionné par la séparation entre la redevance payée pour la pollution et celle payée pour la collecte, ce que ne permettait pas le coefficient de collecte, intégré à la première. Un second avantage est de constituer une incitation aux économies d'eau. Les habitants et les industriels qui économiseront de l'eau verront leurs redevances de collecte réduites.

Mais la nouvelle loi ne peut pas garantir la suppression promise de cette nouvelle redevance, qui pourrait bien être remise en cause dans six ans, lors de la discussion sur la loi d'orientation des IX^e programmes des agences.

Il est vrai que supprimer cette redevance en fin de IX^e programme peut paraître bien arbitraire. Elle a après tout son utilité puisqu'elle permet de financer les réseaux de collecte. Il reste néanmoins que trois conditions doivent être remplies pour garantir un traitement équitable des usagers :

- bien sûr la participation équitable des industriels raccordés aux frais de réalisation et de fonctionnement des réseaux,
- la réaffectation totale des recettes de la redevance au financement des réseaux afin d'éviter les dérives qui conduiraient à les utiliser pour d'autres actions, au profit notamment des agriculteurs et des industriels non raccordés,
- la suppression de cette redevance lorsque les principaux investissements dans les réseaux auront été achevés.

Cela implique, qu'avant de calculer la

La loi sur l'eau de 2001 : réforme ou statu quo ?

La réforme envisage de modifier en profondeur cette redevance. En premier lieu, les communes, à travers leurs services publics d'eau et d'assainissement, seront désormais responsables et redevables de la pollution nette rejetée dans le milieu. C'est donc celui qui peut agir sur la pollution, en réalisant les travaux nécessaires, qui devient le redevable. Le système de redevance sur la pollution brute et de primes à l'épuration disparaît. Les communes seront libres ensuite de refacturer le montant à leurs administrés.

L'équivalent-habitant sera également rénové et défini annuellement. Les coefficients d'agglomération inférieurs à 1 seront en outre supprimés afin de prendre en considération le développement de l'équipement ménager en milieu rural.

La bataille de la collecte

La première démarche consisterait à augmenter la contribution des industriels raccordés, pour qu'ils participent au financement des réseaux. Mais pour des raisons de simplification et de transparence, et après d'âpres discussions, il a finalement été prévu de supprimer le coefficient de collecte.

Devant l'augmentation des taux, les industriels contestent. Ceux qui sont raccordés, et qui ont bénéficié du système sans élever la voix, sont bien mal placés pour remettre en cause l'augmentation de leurs redevances. Pour les industriels non raccordés qui ont développé eux-mêmes leurs installations de dépollution, la question mérite d'être examinée avec précision et en fonction des bassins. En effet leurs dispositifs de dépollution ont pu être financés en partie par des transferts financiers venant des autres usagers. Dans ce cas, et dans une certaine mesure, l'augmentation des taux qui leur serait appliquée ne serait pas aussi injuste qu'ils le prétendent.

En tout état de cause, à leur demande, il a été décidé d'étaler cette réforme sur deux programmes et de remplacer le coefficient de collecte par une redevance spécifique de collecte, assise sur les volumes déversés dans le réseau.

Le choix d'une redevance spécifique de collecte

La redevance de collecte augmentera progressivement pour les industriels raccordés alors qu'elle se réduira pour les particuliers jusqu'à un équilibre en fin de VIII^e programme. Elle doit ainsi atteindre une valeur représentant 80 % de la redevance de pollution, ce qui correspondrait en

fig 5 - Estimation de la répartition des pollutions et des redevances agences

	Pollution par la MO en millions d'EH		Pollution par l'azote en millions d'EH		Redevance de pollution totale (milliards de francs)			Part de pollution nette par pollueur	
	Brute	Nette	Brute	Nette	Montant	Dont collecte	Part de chaque pollueur	MO	Azote
Particuliers	46	29	46	33	5,7	3	84 %	35 %	20 %
Industriels raccordés	12		5		0,55	0	8,1 %	9 %	2,7 %
Industriels non raccordés	90	15	12	5	0,50	—	7,4 %	23 %	3,3 %
Agriculteurs	440	22	640	110	0,0017	—	0,025 %	33 %	74 %
Total	588	66	724	149	6,75	3	100 %	100 %	100 %

La comparaison de la répartition des pollutions nettes émises avec celle des redevances illustre bien les inégalités entre les usagers. Ainsi, si les agriculteurs et les particuliers contribuent de façon équivalente à la pollution organique nette, il en est autrement au niveau des contributions financières puisque les usagers supportent 84 % de la redevance totale de pollution contre 0,025 % pour les agriculteurs. Pire encore, ces derniers sont responsables à eux seuls des trois quarts de la pollution azotée nette.

EH : Equivalent Habitant - MO : Matières Organiques - Pollution brute : avant traitement - Pollution nette : après traitement ou épandage
Source : IFEN - Agreste - Agences de l'Eau.

redevance pour un programme donné, il est nécessaire de déterminer les aides qui seront accordées aux réseaux d'égouts, afin de caler le montant de cette redevance. Dans ce cas, et dans ce cas seulement, une certaine équité sera maintenue.

L'insuffisance des débats actuels

Résumons-nous. Dans le cas de figure actuel, **éliminer le coefficient de collecte tout en maintenant le montant de la redevance de pollution (industries et communes) implique une augmentation conséquente des taux.** Celle-ci est très mal acceptée par le lobby industriel, notamment les industriels raccordés aux réseaux d'égouts, PME et PMI dont les capacités financières sont en général plus réduites que celles des industriels non raccordés.

Dans le discours et le débat qui découlent de ce schéma, nous nous posons une question toute simple : **pourquoi le montant de la redevance pollution concernant ces deux catégories d'usagers doit-il rester constant ?**

Cette interrogation n'est pas innocente. Elle dérive de deux constats. D'une part, il est prévu d'intégrer enfin le monde agricole dans le système pollueur-payeur en créant une redevance sur les excédents d'azote, qui permettra entre autres le **financement du PMPOA** (Programme de Maitrise des Pollutions d'Origine Agricole) dont les coûts très élevés sont supportés actuellement par les consommateurs d'eau potable. Ce programme, qui nécessite une réforme en profondeur, sera largement traité dans une prochaine «**lettre eau**» consacrée à la redevance azote. D'autre part, il est généralement reconnu que les plus gros investissements dans le domaine de la collecte urbaine ont été réalisés.

Bien entendu, la lutte contre la pollution diffuse agricole, comme sa taxation, n'a rien à voir avec le traitement des pollutions ponctuelles des industries et des villes. Mais le premier point implique une chose évidente : en raisonnant à budget constant pour les agences, c'est-à-dire si le montant de la redevance globale de pollution reste le même, alors la création d'une redevance "azote" appliquée aux agriculteurs doit permettre de diminuer la part payée par les entreprises et les communes, donc de limiter l'augmentation des taux décrite précédemment. La somme de 1 à 2 milliards par an envisageable pour cette redevance azote n'est pas négligeable par rapport au total de la redevance pollution, d'environ 6,8 milliards de francs. Cet aspect est actuellement totalement occulté.

Bien sûr, on peut aussi admettre une hausse du budget des agences, auquel cas la redevance "azote" viendrait s'ajouter au montant actuel de la redevance de pollution, le montant des redevances "pollution industrielle et pollution domestique" étant maintenu constant. Dans ce cas de figure, le problème des taux se pose effectivement, mais la situation demeure à nos yeux inadmissible puisque

l'application du principe pollueur-payeur reste inéquitable. Les parts payées par chaque catégorie d'usagers sont toujours sans commune mesure avec leurs pollutions respectives.

N'oublions pas que l'objectif annoncé de la réforme est d'appliquer plus équitablement le principe pollueur-payeur en reportant une partie des redevances prélevées sur les usagers domestiques vers les industriels d'une part, et les agriculteurs d'autre part, en intégrant ces derniers au dispositif. Vu le lobbying agricole actuel, **les particuliers risquent de continuer à être lésés au bénéfice des agriculteurs. Bien qu'étant les premiers émetteurs de nitrates, ceux-ci sont en proportion insuffisamment redevables de cette pollution**, pourtant à l'origine de nombreux problèmes liés à l'alimentation en eau potable.

Le deuxième point pose une autre question. Les interventions des agences de l'eau dans le domaine des stations d'épuration et des réseaux d'assainissement doivent-elles réellement être maintenues à un tel niveau pour les deux programmes à venir ?

De nombreux observateurs considèrent que les investissements les plus lourds ont été effectués, et que le financement doit être orienté désormais vers l'amélioration du fonctionnement des installations existantes et vers des opérations plus globales à l'échelle des bassins-versants.

D'autre part, la logique du "tout réseau" a montré ses limites, notamment en terme de rapport coût-efficacité. Toute l'action des agences a été guidée jusqu'à présent par une logique curative non maîtrisée. Les coûts auraient certainement pu être réduits en donnant à l'assainissement individuel, plus efficace et plus économe, sa véritable place, et en proportionnant les aides à la performance des systèmes mis en place.

Car en contrôlant les coûts des réseaux, on contrôlerait également le montant de la redevance de collecte qui permet de les financer, au bénéfice des consommateurs et des industriels raccordés.

Le peu de moyens consacrés à la démarche préventive nous laisse également insatisfaits. La restauration et l'entretien des milieux humides, épurateurs efficaces de nos pollutions, méritent d'être soutenus davantage.

La prise en compte de ces différents facteurs pourrait permettre de réduire les coûts liés à l'assainissement des agglomérations et à la production d'eau potable.

Bien entendu ce discours risque de ne pas être apprécié des industriels du BTP et de l'assainissement qui ont déjà bien profité de la logique de pollution-épuration des politiques

fig 6 - Quelle action individuelle contribue le plus à la protection de l'environnement ?

Évolution des réponses - Classement par ordre décroissant des réponses de 2000 - en %

	1996	1997	1998	1999	2000
Élimination et tri des déchets	39,7	40,6	42,3	43,9	45,0
Sauvegarde des plantes et des animaux	13,4	11,1	11,1	11,3	11,4
Lutte contre la pollution de l'air	8,8	9,4	10,9	8,4	10,3
Lutte contre la pollution de l'eau	7,4	7,6	7,3	7,5	6,1

Source : enquête Agences de l'eau, IFEN, Credoc, 2000.

Le total ne fait pas 100 % car toutes les rubriques n'apparaissent pas dans ce tableau

actuelles. Seulement celle-ci mène à une impasse et permet toutes les dérives. L'enjeu n'est ni plus ni moins que la gestion durable de nos ressources en eau.

Les limites de l'incitation pour les usagers domestiques

Telle qu'elle est construite aujourd'hui, la redevance n'est pas incitative pour le particulier puisqu'elle est appliquée au mètre cube consommé. Il n'y a pas de lien pour lui entre la redevance qu'il paie et la pollution qu'il rejette. Il est donc incité à réduire sa consommation mais pas sa pollution, ce qui serait pourtant facile, en privilégiant par exemple l'utilisation de produits ménagers moins polluants.

L'application du principe pollueur-payeur à chaque consommateur n'a ainsi qu'une influence limitée sur les comportements et laisse le grand public dans l'ignorance des problèmes de gestion de l'eau. Ainsi, selon une étude récente de l'IFEN, 21 % de ceux-ci pensent que l'eau potable est issue du recyclage des eaux usées. 50 % des Français croient également qu'une même station traite à la fois les eaux usées et l'eau potable et ne sont pas conscients des rejets vers le milieu naturel. Cette méconnaissance a pour conséquence de déresponsabiliser le consommateur quant à la pollution qu'il génère. Seulement 6,1 % des Français estiment pouvoir contribuer à la lutte contre la pollution des eaux. Ce pourcentage est de 45 % pour les déchets (Fig 6).

Il est donc évident que l'information et l'incitation passent par d'autres méthodes. En conséquence, il est temps que le gouvernement et les agences prennent l'initiative d'élaborer des programmes de sensibilisation réellement efficaces, à l'image de l'action entreprise depuis de nombreuses années dans la gestion des déchets. Ils peuvent s'appuyer pour ce faire sur les nouveaux métiers développés dans le cadre de la politique emplois-jeunes, qu'il leur appartient dans ce cas de pérenniser.

Thomas NICOLAY
Bernard ROUSSEAU

24 mois de fonctionnement du CDH d'Ille-et-Vilaine

Le récent ouvrage de Jean-François Piquot décortique et analyse la dérive inquiétante du Conseil Départemental d'Hygiène d'Ille-et-Vilaine : une institution méconnue... au service d'intérêts économiques locaux !

Le Conseil Départemental d'Hygiène est une commission administrative, chargée d'émettre un avis circonstancié sur un certain nombre de dossiers touchant à la santé publique ou à l'environnement, avant que le préfet ne statue sur leur autorisation ou non.

Sa composition est a priori gage de respectabilité : fonctionnaires d'État, élus locaux, responsables de la santé et représentants de la société civile (socioprofessionnels et associatifs) y occupent équitablement les places pour assumer collégialement (et confidentiellement) leur difficile devoir de conseil sanitaire du préfet.

Entre autres missions, cette commission doit statuer sur toutes les demandes d'autorisation d'élevages. Quoique les associations agréées de protection de l'environnement détiennent un siège dans cette commission et s'emploient à élever la conscience environnementale de cette assemblée, la primauté de l'économie y est en règle générale rarement prise en défaut, a fortiori en agriculture. Encore convenait-il de faire un bilan exhaustif du fonctionnement de cette instance. C'est le travail considérable auquel s'est attelé un militant breton, analysant sur 2 années (1997-1999) près de 400 avis émis sur des autorisations, régularisations, dérogations aux prescriptions générales, d'élevages porcins, avicoles, bovins en Ille-et-Vilaine.

Alors que ce département, comme la Bretagne toute entière, subit depuis plusieurs décennies le développement effréné d'élevages industriels.

Alors que les dispendieux programmes de reconquête de la qualité de l'eau (PMPOA, Bretagne Eau Pure 2, etc.) se heurtent frontalement à l'inertie des acteurs agricoles et n'apportent aucun résultat.

Alors que les milieux naturels sont dans une situation sanitaire et environnementale qui n'a jamais été aussi dégradée et inquiétante, le résultat de cette étude est sans appel !

La logique de développement industriel conduit l'administration à gérer industriellement l'instruction de ces dossiers :

- les enquêtes publiques se succèdent sans répit et finissent par ne plus rencontrer le moindre public ; elles donnent lieu quasi systématiquement à avis favorable du commissaire enquêteur (5 avis défavorables sur 242 enquêtes en 2 ans), quelles que soient les observations et réflexions émises !
- les conseils municipaux, également consultés, sont rarement défavorables à l'éleveur local... et lorsqu'ils ont le culot d'émettre quelques réserves ou résistances, celles-ci sont très rarement prises en compte par le conseil d'hygiène... tant et si bien que de plus en plus de municipalités, lassées, se refusent à émettre le moindre avis !
- les réserves des services de l'État consultés (DDASS, DDE...) sont tout aussi souvent ignorées par le service instructeur, la Direction des Services Vétérinaires !
- les entorses aux règles élémentaires d'hygiène publique (protection de captage, zones inondables...) sont même tolérées et admises !
- les insuffisances dans les études d'impact sont rarement notées alors que les rivières sont marquées par des teneurs excessives en nitrates, en phosphore et en matières organiques.
- les situations irrégulières, manifestant l'inaptitude technique ou financière de l'éleveur à intégrer les préoccupations environnementales dans la conduite de son exploitation, sont amnistiées sans vergogne : qu'il s'agisse de cheptels supérieurs au nombre autorisé, de construction de bâtiments d'élevage sans autorisation, de stockage d'effluents déficients... tout est blanchi !

Enfin, comble de l'ironie, lorsqu'il arrive au conseil d'hygiène d'émettre un avis défavorable, le préfet s'abstient de refuser l'autorisation, pour



permettre à l'éleveur de représenter le dossier légèrement modifié à une séance ultérieure... et d'obtenir l'aval du conseil. Comme si le refus d'autorisation constituait avant tout l'échec de l'administration, et non celui de l'acteur économique... ainsi totalement déresponsabilisé !

Tant et si bien que la conduite sans permis (sans autorisation d'élevage) est ainsi devenue au fil des dérives administratives un sport régional en Bretagne, entériné comme un mode normal de développement économique...

Véritable détonateur, le livre de François Piquot est un important travail d'analyse engagé en toute transparence sur la base des documents publics que sont les rapports de la DSV et les comptes rendus de réunion. Suite à un impact médiatique retentissant, il a suscité une inspection ministérielle en cours.

Cette démarche essentielle mériterait d'être menée dans bon nombre de départements et mettrait sans aucun doute en lumière des dérives identiques... Entre économie et environnement, les conseils d'hygiène ont jusqu'ici choisi. Il ne tient qu'à eux de se ressaisir, avant qu'ils ne soient frappés de réformes indispensables à la défense des intérêts supérieurs qu'ils sont censés protéger !

Pierre BOYER, Eau et Rivières de Bretagne

« 24 mois de fonctionnement du CDH d'Ille-et-Vilaine » de Jean-François PIQUOT

Diffusé au prix coûtant de 110 F TTC
+ frais de port de 25 F.

Comité de défense des quatre cantons
La Chevrolerais-35380 Maxent

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

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 du 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

Crédit photo : 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.