

# **Les redevances des agences de l'eau**

*Enjeux, objectifs et propositions d'évolution  
dans la perspective de la réforme  
de la politique de l'eau*

**JEAN-CLAUDE FLORY**  
Député de l'Ardèche

Octobre 2003

---

Rapport au Premier Ministre  
et à la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable  
*(lettre de mission du 7 avril 2003 & décrets des 7 avril et 17 juillet 2003)*

# Sommaire

<b>RÉSUMÉ DU RAPPORT .....</b>	<b>7</b>
<b>PRÉAMBULE.....</b>	<b>15</b>
A. Le contexte général : une politique nationale de l'eau qui doit évoluer .....	15
B. L'organisation et le financement global de la politique de l'eau.....	16
1. Une politique historiquement décentralisée .....	16
2. L'eau paye l'eau .....	17
3. Les grandes masses financières en cause et la répartition des dépenses .....	17
C. Les axes principaux de la lettre de mission du 7 avril 2003 .....	18
D. La méthode de travail utilisée dans le cadre de la mission.....	19
<b>CHAPITRE I - LA SITUATION ACTUELLE : LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX.....</b>	<b>21</b>
I. LA LOI DU 16 DÉCEMBRE 1964 : DES PRINCIPES DE BASE À RAPPELER.....	21
A. Un « binôme » financier Comité de Bassin-agence de l'eau.....	21
B. Des redevances définies... en partie seulement.....	22
C. Les principes essentiels de calcul... ..	23
1. Les redevances de pollution.....	23
2. Les redevances « ressources en eau » .....	25
D. Des redevances dont le montant est déterminé par les aides à attribuer .....	26
II. LA MISE EN PLACE D'UNE ORGANISATION TERRITORIALEMENT STRUCTURÉE DE LA POLITIQUE DE L'EAU .....	28
III. QUELQUES EXEMPLES EUROPÉENS QUI INVITENT À RÉFLÉCHIR.....	30
A. Les taxes et redevances sur les rejets d'eaux usées .....	31
B. Les taxes et redevances sur les prélèvements d'eau .....	32
C. Les taxes et redevances sur les pollutions diffuses d'origine agricole .....	34
IV. UNE POLITIQUE DE L'EAU QUI REPOSE SUR PLUSIEURS OUTILS.....	36

**CHAPITRE II - DES ACQUIS INCONTESTABLES,  
DES ÉVOLUTIONS INDISPENSABLES.....38**

I.	DES INSTITUTIONS DE BASSIN RECONNUES ET APPRÉCIÉES .....	38
A.	Des institutions perçues comme « motrices » dans la politique de l'eau .....	40
B.	Un principe de démocratie participative porteur pour la directive-cadre .....	41
C.	Un dispositif de redevances accepté .....	42
II.	UNE RÉELLE DIFFICULTÉ : DES REDEVANCES NON CONFORMES À LA CONSTITUTION.....	43
A.	L'article 34 de la Constitution et la décision du Conseil constitutionnel du 23 juin 1982 .....	43
B.	Une situation qui gèle toute évolution .....	45
III.	UN DISPOSITIF INSUFFISAMMENT « LISIBLE » EN PRATIQUE .....	45
A.	Un mécanisme techniquement complexe, et donc souvent mal compris .....	45
B.	Des niveaux globaux « historiques » de redevances par bassins à mieux motiver....	48
C.	Un résultat final pour l'utilisateur fruit de modulations et de coefficients nombreux ....	52
IV.	UNE RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS QUI FAIT RÉGULIÈREMENT DÉBAT.....	55
A.	Entre catégories d'acteurs-usagers .....	55
B.	Entre la « détérioration de la qualité de l'eau » et les autres usages.....	59

**CHAPITRE III - DES ENJEUX ET OBJECTIFS FORTS  
DANS LES ÉVOLUTIONS À ENVISAGER.....61**

I.	CONTRIBUER À LA RÉUSSITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE-CADRE.....	63
A.	Le cadre général du plan de gestion et du programme de mesures .....	63
1.	<i>La confirmation du principe de « planification de bassin » .....</i>	63
2.	<i>Une cohérence à renforcer avec la police de l'eau .....</i>	64
B.	Une action territoriale modulée à conduire à l'échelle des « masses d'eau ».....	65
1.	<i>Le « bon état » en point de mire.....</i>	65
2.	<i>Accompagner la montée en puissance des SAGE .....</i>	66
C.	Le principe de récupération des coûts .....	67
1.	<i>« L'eau paye l'eau » .....</i>	67
2.	<i>Une prise en compte globale du principe pollueur-payeur .....</i>	68
D.	Un réel besoin de financements à prendre en compte .....	69

II.	DONNER AUX REDEVANCES UN CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE SOLIDE .....	71
A.	Un incontestable besoin d'encadrement par le Parlement.....	71
B.	Un « ancrage démocratique » du Comité de Bassin à consolider.....	72
C.	Des marges de manœuvre locales qui doivent rester notables .....	73
D.	Une base de travail pluriannuelle à préserver.....	75
III.	PRIVILÉGIER L'OPÉRATIONNEL PAR RAPPORT AUX PRINCIPES THÉORIQUES .....	76
A.	Une simplification d'ensemble très souhaitable .....	76
B.	Rechercher l'incitativité collective plutôt que le « signal individuel » .....	77
C.	Éviter les redevances « ingérables » ou « théoriques »... ..	78
D.	Des « redevances bénéficiaires » certainement nécessaires .....	79
IV.	MIEUX PARTAGER L'EFFORT FINANCIER, SUR DES BASES RAISONNÉES .....	80
A.	Intégrer pleinement l'activité agricole au dispositif.....	80
B.	La question des coefficients d'usages.....	83
C.	Des redevances pour « modifications du régime des eaux » à étendre de façon pragmatique .....	85
V.	DES SOLIDARITÉS À RENFORCER .....	87
A.	Des défis nationaux à relever.....	87
	1. Des enjeux nationaux ciblés.....	87
	2. Des enjeux nationaux communs à tous les bassins.....	88
B.	Le bassin : lieu d'exercice privilégié des solidarités .....	90
<b>CHAPITRE IV - QUELQUES PROPOSITIONS CONCRÈTES .....</b>		<b>92</b>
I.	L'INTERVENTION DU PARLEMENT.....	92
A.	Des assiettes qui peuvent être figées .....	92
B.	Des taux qui doivent rester largement modulables.....	92
	1. Des taux de base discriminants.....	92
	2. Des zonages cohérents.....	94
C.	Un examen pluriannuel des programmes .....	95
D.	Une adoption des programmes de la compétence des Comités de Bassin .....	95

II. DES REDEVANCES QUI DOIVENT RESTER D'INTÉRÊT COMMUN AUX BASSINS.....	96
A. Une responsabilité réelle pour d'autres acteurs locaux que les agences de l'eau.....	96
B. Des redevances « eau potable » à portée par conséquent sélective .....	99
C. La question des enjeux nationaux et inter-bassins.....	99
III. DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES, DES PISTES À ABANDONNER... ..	102
A. La question de l'agriculture .....	102
1. <i>La pollution</i> .....	102
2. <i>Les prélèvements</i> .....	107
3. <i>Une contribution de l'agriculture plus équilibrée</i> .....	109
B. La question des « inondations ».....	110
C. Des redevances de pollution domestique « toilettes » .....	113
1. <i>Prendre acte de la responsabilité première des collectivités</i> .....	113
2. <i>La collecte : un coût que les redevances doivent refléter</i> .....	115
3. <i>Une solidarité entre urbain et rural qui doit évoluer</i> .....	116
4. <i>La question de l'assainissement non collectif</i> .....	117
D. Quelques autres questions qui doivent évoluer sur des bases concertées.....	119
1. <i>Les usages modifiant le régime hydrologique</i> .....	119
2. <i>Les rejets thermiques</i> .....	119
IV. UNE SENSIBILISATION ACCRUE DES ACTEURS .....	120
<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>123</b>
A. Des propositions appuyées sur des orientations claires .....	123
B. Les suites nécessaires en termes de travail technique et de concertation .....	126

---

---

---

## - Annexes -

- Annexe 1 Lettre de mission adressée par le Premier Ministre le 7 avril 2003
- Annexe 2 Liste des personnalités rencontrées, ou sollicitées pour une contribution écrite
- Annexe 3 Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
- Annexe 4 Décret n° 66-699 du 14 septembre 1966, relatif aux comités de bassin créés par l'article 13 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964
- Annexe 5 Décret n° 66-700 du 14 septembre 1966, relatif aux agences financières de bassin créées par l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964
- Annexe 6 Décret n° 75-996 du 28 octobre 1975, portant application des dispositions de l'article 14-1 de la loi modifiée du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
- Annexe 7 Décret n° 76-1294 du 31 décembre 1976, portant application du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
- Annexe 8 Arrêté du 20 novembre 2001 pris en exécution de l'article 10, premier alinéa, du décret n° 75-996 du 28 octobre 1975 portant application des dispositions de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
- Annexe 9 Liste des principales directives européennes relatives au domaine de l'eau
- Annexe 10 Constitution du 4 octobre 1958 - Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement (extrait - Art. 34)
- Annexe 11 Conseil constitutionnel - Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982 relative aux dispositions du premier alinéa de l'article 13 et du deuxième alinéa de l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
- Annexe 12 Répartition par régions du produit intérieur brut (PIB) et de la valeur ajoutée en 2000, et du revenu disponible brut en 1996
- Annexe 13 Projet de charte présenté par le Gouvernement au Conseil des Ministres le 25 juin 2003  
Projet de Loi Constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement
- Annexe 14 Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 - Loi de programme pour l'outre-mer  
- Extrait relatif aux redevances des offices de l'eau -
- Annexe 15 Décret n° 2002-631 du 25 avril 2002 relatif à la qualification des exploitations agricoles au titre de l'agriculture raisonnée
- Annexe 16 Arrêté du 30 avril 2002 relatif au référentiel de l'agriculture raisonnée

## RÉSUMÉ DU RAPPORT

### I. LA SITUATION ACTUELLE : LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX

Après avoir posé quelques **enjeux généraux** quant au sujet traité, qu'il s'agisse d'éléments de contexte européen (la directive-cadre), nationaux (la réforme de la politique de l'eau, la décentralisation, la Charte de l'environnement) ou financiers (les clefs du financement de la politique de l'eau), le rapport analyse tout d'abord la situation actuelle en rappelant bien évidemment l'origine des redevances, au travers des dispositions de la loi sur l'eau de 1964, en soulignant :

- le rôle respectif dévolu aux Comités de Bassin d'une part, et aux agences de l'eau d'autre part, dans un « **binôme financier** » assez original ;
- le **centrage** du dispositif sur la thématique de la lutte contre la **pollution**, pour des motifs historiques, mais au détriment certainement des autres domaines. De ce point de vue, l'accent est mis sur la différence de situation entre l'un et les autres cas : redevances de pollution – et primes pour épuration - définies assez précisément, assez large « flou juridique » de définition pour le reste ;
- le fait que ces redevances avaient été à l'origine conçues prioritairement pour assurer le **financement** de programmes d'actions, et pas véritablement comme des instruments d'incitation à la modification des comportements individuels des usagers.

Après avoir ensuite illustré **l'organisation territorialement structurée** de la politique de l'eau qui s'est progressivement mise en place depuis 40 ans (niveaux européen, national, de bassin et local...), le rapport souligne le rôle de « charnière » que jouent les institutions de bassin, entre les grands cadrages européens et nationaux et le niveau de terrain où se mènent les actions.

Cette analyse est complétée par l'illustration de quelques **exemples européens** de taxes et redevances sur les usages de l'eau, qui révèle que c'est fréquemment une vocation de pourvoi de ressources financières qui est visée, et que la modulation en fonction des usages (notamment agricoles) est une règle extrêmement répandue.

Sont enfin mises en exergue les interactions fortes entre les trois volets de l'action publique dans le domaine de l'eau que constituent d'une part les **redevances**, d'autre part les **aides**, et enfin les **instruments réglementaires**.

## II. DES ACQUIS INCONTESTABLES, DES ÉVOLUTIONS INDISPENSABLES

Cette seconde partie est consacrée au « **diagnostic** » qui peut être porté sur le système actuel, mettant dans un premier temps en avant les **avancées positives** constatées : résultats obtenus, acceptation du dispositif des redevances, lieu de « démocratie participative » que constituent les Comités de Bassin au regard des enjeux à venir de la directive-cadre, structures perçues comme centrales et « motrices » dans la mise en œuvre de la politique de l'eau, notamment depuis la loi de 1992 (élaboration et adoption des SDAGE par les Comités de Bassin).

Mais bien évidemment, l'accent est également mis sur les **points de difficultés** qui appellent évolution, le premier d'entre eux étant évidemment le **caractère non conforme à la Constitution** du dispositif actuel des redevances, qui conduit à « geler » toute possibilité d'évolution en l'état. A cet égard, une convergence forte d'analyse se dégage dès à présent pour considérer d'une part que **l'intervention du Parlement dans ce dispositif est nécessaire** (et qu'elle peut être profitable), et d'autre part que c'est dans le même temps un **confortement des principes fondamentaux** qui ont présidé à la création des instances de bassin qui doit être visé.

La **seconde grande critique** qui ressort des entretiens et de l'analyse conduite est celle du **caractère excessivement complexe**, et in fine peu lisible et compréhensible, du système actuel, qui apparaît par trop fonctionner comme un « club d'experts », dans lequel, sans que les règles n'apparaissent véritablement critiquables sur le fond, leur « maîtrise » est inaccessible au plus grand nombre (l'exemple de la contre-valeur est exposé, avec ses diverses vicissitudes : comparaison entre communes, évolution avec les consommations d'eau, cas des industries raccordées, etc.).

Dans le même ordre d'idée, sont analysées des **différences de niveaux globaux de redevances** assez mal explicables a priori **d'un bassin à l'autre** : l'examen sommaire du « potentiel économique » comparé des bassins, ou encore de l'importance des divers problèmes d'eau, ne semble pas livrer d'explication satisfaisante. Ces « niveaux » différents sont donc plutôt estimés comme relevant de choix différents de « taux de mutualisation » de la politique de l'eau, ce qui a son importance dans les propositions qui suivent.

Enfin, le rôle relativement « **masquant** » des modulations de taux, en particulier par le biais du **coefficient de collecte**, est illustré, à partir de l'écart entre les taux de base par paramètre, les taux à l'EH « théorique » et le taux moyen réel par habitant.

Pour terminer, la **troisième et dernière critique** qui peut être exprimée est celle de la **répartition des contributions**, d'une part entre « usagers-redevables » et d'autre part entre le domaine de la « pollution » et les autres aspects.

Sur ce second point, la principale observation se limite au constat que la « **pollution** » représente actuellement **80 % des recettes**, ce qui est déjà beaucoup, et qu'au regard des enjeux de la directive-cadre, il conviendra d'être vigilant à « équilibrer » les évolutions thématiques entre quantité et qualité.

En revanche, sur le premier point, il apparaît clair qu'un **rééquilibrage**, principalement entre le « **monde agricole** » et le « **monde des collectivités** » doit s'opérer, essentiellement d'ailleurs dans le domaine de la lutte contre la **pollution**.

La situation actuelle, avec, sommairement, un transfert de 7 % des produits globaux « collectivités » au profit du monde agricole (moyenne 1997-2002) conduit, pour ce dernier, à un ratio aides/redevances de l'ordre de 6 à 7 qui, même s'il est bien connu, ne semble pas pouvoir durablement rester en l'état.

Pour autant, et dès ce stade, il n'est pas considéré comme envisageable, ni même probablement revendiqué, que ce rééquilibrage soit total, un **resserrement sensible du ratio** précédent apparaissant à la fois **réaliste** et **suffisant** en termes **d'équité**.

### **III. DES ENJEUX ET OBJECTIFS FORTS DANS LES ÉVOLUTIONS À ENVISAGER**

Ce troisième chapitre expose, sur la base du diagnostic, les « points d'appui » fondamentaux sur lesquels il conviendra de fonder les évolutions du dispositif des redevances. Dans cette optique, **5 grands principes** sont mis en avant :

1. les redevances doivent **contribuer à la réussite de la mise en œuvre de la directive-cadre** en étant fondées sur un principe de **planification de bassin**, sur des **modulations territoriales** affirmées et motivées (références aux masses d'eau et au « bon état »), sur un renforcement de leur **lien avec les dispositions réglementaires** (zonages, principes d'abattement, etc.), et bien évidemment sur le **principe de récupération des coûts** (« l'eau paye l'eau ») et prise en compte globale du principe « pollueur-payeur »).

Sur ce dernier aspect, l'accent est mis sur le fait que d'une part les redevances ne sont pas une sanction, mais qu'en contrepoint le respect de règles ne saurait exonérer de leur paiement : le principe « non pollueur-non payeur » est donc ici écarté, dans la mesure où l'existence d'impacts résiduels pour d'autres usagers des milieux implique contribution à l'effort de « réparation des dommages » que ces autres acteurs doivent conduire.

Bien entendu, l'ampleur des financements à mobiliser pour la mise en œuvre de cette directive-cadre est soulignée, mais pour mettre l'accent sur son caractère a priori compatible avec des niveaux d'investissements réalistes, pour autant qu'un effort de sélectivité visant à l'efficacité de « l'euro investi » soit réalisé ;

2. le second grand principe est celui de l'exigence d'un **cadre politique et juridique solide et stable** pour les redevances. Cela conduit à préconiser, pour l'intervention du Parlement, à la fois un examen global des programmes conduisant à l'expression d'un **cadrage commun national** (orientation-contrôle), et dans le même temps un système qui permette de **larges marges d'adaptation territoriale**, et repose sur une **stabilité pluriannuelle**.

Sur ces bases, et en référence notamment à la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001, l'idée est exposée de **l'examen par le Parlement, tous les 6 ans, d'une « loi de programmes »** qui définirait ce cadrage (non seulement pour les redevances, mais également pour les aides, et aussi pour les autres aspects de la politique de l'eau, notamment nationaux et réglementaires), avec un examen annuel centré simplement sur le « rapport de performances » de ces composantes de la politique de l'eau ;

3. le troisième principe fondateur apparaît être, de façon pragmatique, de **privilégier l'opérationnel par rapport aux principes théoriques**. Cela signifie, en particulier, de rechercher à obtenir des dispositifs plus « compréhensibles » des redevables, plus simples chaque fois que possible, en renonçant systématiquement à toute sophistication technique dès lors qu'elle complexifie le système. Cela signifie également, dans le même ordre d'idée, **privilégier l'incitativité collective à la recherche du « signal » individuel**, ce qui semble fondamental dès lors que l'on cherche à intégrer les questions de pollutions diffuses, notamment.

Les deux derniers points corollaires de ce principe de réalisme pragmatique résident enfin dans l'affirmation de la **pertinence de redevances « bénéficiaires »**, d'une part (cas de l'AEP), celles-ci devant être explicitement permises par la loi, et dans la **vigilance** qui doit être de mise **vis à vis de redevances « techniquement ingérables »** (ex. redevances excédents d'azote du projet de loi précédent) **ou « théoriques »** en raison, en pratique, de l'absence de redevables ou d'ouvrages correspondant aux critères énoncés (ex. redevances « crues et inondations » du projet de loi précédent) ;

4. le quatrième et avant-dernier principe est bien évidemment celui du nécessaire **rééquilibrage des contributions**, mais **sur des bases raisonnées**. A cet égard, si **l'activité agricole** est bien entendu mentionnée en premier lieu, avec une perspective de resserrement sensible de l'écart entre aides et redevances (par accroissement des contributions au titre des redevances), c'est bien dans une logique de pleine intégration au dialogue des acteurs de bassin et de démarche vers une agriculture durable.

C'est d'ailleurs dans le même sens que va l'affirmation de la **pertinence de coefficients d'usages**, pour que les taux des redevances, sur des bases encadrées par le Parlement, puissent être modulés en fonction des capacités contributives des familles d'utilisateurs afin de permettre la recherche de « pressions relatives » d'incitation proportionnées et équitables dans l'application des redevances.

Enfin, ce rééquilibrage passe certainement par une **application harmonisée à l'ensemble des bassins des redevances pour « modification du régime des eaux »** (dérivations, stockages, éclusées et obstacles...), dont la justification ressort clairement au regard des enjeux de « bon état écologique » de la directive-cadre, en particulier.

5. Pour terminer, l'ultime principe est celui de la justification d'une **contribution des redevances à des solidarités renforcées, soit de niveau national, soit inter-bassins**.

Dans le premier cas, l'enjeu est celui du financement des « actions d'intérêt national de la politique de l'eau », notamment en matière de données et connaissances (sur des bases de répartition de compétences à clarifier), d'études et recherches, d'évaluation... Dans le second cas, c'est la situation des « points noirs » qui est visée, considérant que, sous réserve d'un effort contributif financier local déjà suffisant, l'appel à une solidarité inter-bassins ne peut être exclu dans le principe.

Dans les deux cas cependant, l'idée avancée est que cette contribution doit être **explicite dans son contenu et dans sa « cible » d'utilisation, programmée et stabilisée sur des bases pluriannuelles**, et que sa **gestion** doit être envisagée dans un **cadre partenarial associant l'État et les Comités de Bassin**, afin de garantir la plus grande cohérence entre les actions de bassin et de niveau « trans-bassins ».

#### **IV. QUELQUES PROPOSITIONS CONCRÈTES**

Dans sa dernière partie, et tout en mettant l'accent sur les nécessaires travaux techniques et concertations qui doivent encore permettre d'affiner la déclinaison opérationnelle de ces principes, le rapport expose néanmoins certaines pistes d'application au travers de propositions concrètes non exhaustives.

La première d'entre elles concerne bien entendu **l'intervention du Parlement**, sur les bases précitées, en estimant que le principe devrait être celui d'une **fixation non « adaptable » des assiettes**, en laissant en revanche de **larges marges de manœuvre sur les taux**, pour lesquels, à partir de taux de base encadrés à  $\pm 30\%$  environ, l'application de modulations géographiques et de coefficients d'usages devrait permettre des amplitudes plus notables (exemple de la loi de programme sur l'outre-mer du 21 juillet 2003).

Tout cela conduit également à préconiser que la responsabilité de **l'adoption des programmes** (redevances et aides) soit clairement **dévolue aux Comités de Bassin**, instance politique qui aurait alors à délibérer « sur proposition du Conseil d'Administration » de l'agence de l'eau et dans le contexte du cadrage général arrêté par le Parlement. Cela suppose cependant des **évolutions** dans le mode de désignation au Comité de Bassin (représentants des communes et EPCI) et dans le fonctionnement de ces assemblées (équilibre élus/usagers, non-participation de l'État au vote des programmes) et de leurs Commissions géographiques.

La seconde famille de propositions tend à consolider le caractère d'**intérêt commun au bassin** des redevances, en affirmant parallèlement le **rôle prééminent des Départements** dans le domaine de **l'alimentation en eau potable** (en développant la possibilité de ressources financières nouvelles à ce niveau, le cas échéant), et suggérant une intervention réelle, mais ciblée (qualité de l'eau distribuée, sécurité), des agences de l'eau via les ressources permises par des redevances « bénéficiaires » dans ce domaine.

En ce qui concerne la contribution aux **solidarités nationale et inter-bassins**, est également avancée l'hypothèse de mise en œuvre d'une « **redevance additionnelle de solidarité nationale** », de niveau uniforme, dont le produit serait géré dans les conditions indiquées précédemment, dans le cadre d'une structure ad hoc État/Comités de Bassin.

Enfin, sont suggérées des **propositions opérationnelles**, mais dont les conditions de mise en application devraient encore être affinées, débattues et le cas échéant comparées entre elles (lorsque des scénarios alternatifs apparaissent exister).

Ainsi, est-il proposé, pour ce qui concerne la **pollution diffuse agricole**, un **dispositif simplifié** reposant soit sur la prise en compte de l'azote des intrants, soit sur une approche « à l'hectare » tenant compte du type de culture et justifiant des abattements sur la base du respect des critères relatifs à l'agriculture raisonnée.

Sachant que ce dispositif de redevances « à l'hectare » permettrait, sur le principe, la prise en compte de l'ensemble des formes de pollutions diffuses, c'est à dire non seulement les pollutions azotées mais également celles liées aux produits de traitement, la question de la « réintégration » aux redevances de la TGAP applicable aux produits phytosanitaires est alors clairement soulevée. Dans ces conditions, un « test » montre qu'un produit de l'ordre d'une soixantaine de M€, montant intégrant cette TGAP sur les produits phytosanitaires (environ 30 M€), est réaliste.

Cette même approche conduit enfin à préconiser l'application du régime usuel de la pollution « non domestique » aux élevages hors-sol, dont le caractère « industriel » n'est pas douteux (ce régime s'appliquait d'ailleurs à certains de ces élevages antérieurement, avant la mise en place du PMPOA).

En ce qui concerne la très importante question des **inondations**, l'accent est mis sur la nécessité de distinguer clairement la prévention, la protection (localisée) et la réparation des dommages. Si le troisième aspect relève indiscutablement de la solidarité nationale, le second est à prendre en charge par des solidarités « locales » (syndicats de bassin versant, EPTB) compte tenu des interactions avec les choix d'aménagement de l'espace, d'urbanisme et les retombées économiques éventuelles.

En revanche, la **prévention** s'inscrit assez logiquement dans les **préoccupations de bassin**, dans la mesure où elle repose, de fait, sur la mise en œuvre de principes de gestion équilibrée et concertée des cours d'eau, sans « frontière » nette avec les autres domaines que sont la maîtrise des pollutions, la gestion de la ressource ou la préservation des milieux. De ce fait, **une implication des agences dans ce domaine apparaît légitime.**

Cependant, l'analyse conduit également à **écarter toute idée de redevance « techniquement liée » à la question des inondations**, pour des raisons de réalisme et de faisabilité. En conséquence, l'alternative est bien entre des interventions très limitées, financées par prélèvement sur les ressources financières actuelles, et la perspective d'un développement plus important, mais supposant alors la mobilisation de nouvelles ressources spécifiques.

Cette seconde hypothèse amène à suggérer le recours à une forme de redevance « bénéficiaire », de niveau a priori uniforme sur l'ensemble du bassin et qui pourrait représenter une « **contribution de solidarité de bassin** » dans le domaine des inondations.

Pour ce qui relève des **redevances de pollution domestique**, la **réforme du système actuel de contre-valeur communale**, insuffisamment lisible et objet de nombreuses critiques apparaît nécessaire, au profit d'un mécanisme « à l'échelle du système d'assainissement », contractant redevances et primes pour épuration et intégrant l'ensemble des facteurs de pollution, y compris les industriels raccordés.

La question du mode de recouvrement d'une telle redevance peut faire l'objet d'alternatives : soit (ce qui semble préférable) une prise en charge globale par la collectivité responsable, soit un mode de répartition entre les abonnés concernés.

Parallèlement, des aménagements « secondaires » semblent devoir être envisagés progressivement, qu'il s'agisse de l'application d'un coefficient de collecte (ou mécanisme de même objet, légitime, mais qui devrait tendre à terme vers une valeur unique commune), du coefficient d'agglomération (pour lequel les valeurs inférieures à 1 sont faiblement justifiées) ou encore du « seuil de redevabilité » fixé à 200 EH qui devrait être supprimé. Il s'agit en effet, le plus souvent, d'autant d'obstacles à la lisibilité des redevances ou à leur application aux intercommunalités, notamment dans le monde rural.

Enfin, en matière de **prélèvements**, comme de **modifications du régime hydrologique**, l'enjeu prioritaire apparaît être plutôt celui de l'harmonisation des pratiques entre les bassins, conduisant à l'élaboration d'un système commun et cohérent d'assiettes, et au développement de la mesure, qui doit être la règle. Les pistes explorées antérieurement, sous réserve d'adaptations, semblent à cet égard constituer de bonnes bases. Cela est également le cas pour les « **rejets de chaleur** » qui doivent être pris en compte.

Pour terminer ce tour d'horizon, l'accent est mis sur la nécessité que ces évolutions s'accompagnent d'une sensibilisation et d'une communication accrue sur les enjeux de la politique de l'eau, aux différents niveaux territoriaux pertinents, afin d'une part de faire percevoir à l'ensemble des acteurs les résultats acquis et les défis à venir, et dans ce contexte donner toute leur légitimité aux redevances en tant qu'outil au service de ces politiques d'intérêt commun.

## PRÉAMBULE

Dans sa présentation, le jeudi 10 avril 2003 à l'Assemblée Nationale du « *projet de loi portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau* » (autrement dit, la directive-cadre), Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Ministre de l'Écologie et du Développement Durable, disait la chose suivante :

*« La transposition législative de la directive-cadre n'est donc qu'un point de départ. De là, c'est toute notre politique de l'eau qu'il faut réexaminer. Cette mise à plat de notre stratégie nationale et la définition d'un plan d'action d'ici à 2015 exigent une exceptionnelle mobilisation, qui m'a conduite à reprendre la concertation sur la politique de l'eau sous la forme d'un débat national et décentralisé durant l'année 2003 [...] ».*

C'est donc bien dans ce contexte de réexamen d'ensemble de la politique nationale de l'eau, et dans un calendrier coordonné avec les différentes phases de ce débat national, que le Gouvernement a souhaité qu'une « mission relative aux redevances de bassin » soit conduite, pour permettre d'aborder ce thème de façon complète, globale et cohérente, dans l'ensemble de ses dimensions, afin « d'éclairer les choix du Gouvernement ».

### A. Le contexte général : une politique nationale de l'eau qui doit évoluer

L'évolution de la politique nationale de l'eau est en effet une nécessité que « l'irruption » de la directive-cadre dans le paysage institutionnel, en particulier, rend impérative. Ce texte impulse en effet des changements fondamentaux en fondant les engagements des États membres non pas sur des obligations d'initiatives ou de moyens mais sur des obligations de résultats, à moyen terme.

Ces changements justifient pleinement que notre pays saisisse cette opportunité pour réformer et moderniser des principes d'organisation qui ont fait la réussite et la renommée de « l'école française de l'eau », mais qui ont parfois imparfaitement pris en compte les évolutions récentes au plan technique, politique ou sociétal.

L'efficacité opérationnelle du programme d'actions à bâtir pour obtenir les résultats escomptés au premier « rendez-vous » de 2015 doit guider la démarche.

Mais la directive-cadre n'est pas le seul « moteur » de ce besoin de réforme : le contexte politique nouveau créé par la Charte de l'environnement et la relance de la décentralisation constituent aussi des éléments propices à une refondation d'une politique à la fois aussi universelle et aussi « quotidienne » que la politique de l'eau.

C'est bien la raison pour laquelle le « cadre de cohérence » de l'ensemble de ces travaux et réflexions est tracé par le débat national lancé en début d'année, et dont les conclusions seront tirées d'ici la mi-décembre. Ce débat doit en effet permettre d'établir les bases des adaptations législatives pertinentes et attendues sur des aspects aussi divers – mais en définitive complémentaires – que le financement de la politique de l'eau, son organisation institutionnelle, les objectifs de préservation des milieux, la gestion des services publics, etc.

## B. L'organisation et le financement global de la politique de l'eau

La question des redevances de bassin est donc, dans ce panorama général, un élément particulier de la politique de l'eau seulement, mais un élément cependant fondamental, au cœur de l'organisation française et du dispositif de financement public depuis plus de 30 ans. A ce stade de simple « préambule » du rapport, nous n'entrerons évidemment pas dans une description détaillée de ce dispositif et de cette organisation, mais quelques repères apparaissent néanmoins utiles.

### *1. Une politique historiquement décentralisée*

Le premier aspect qui peut être souligné en ce qui concerne l'organisation de la politique de l'eau en France est son caractère fondamentalement décentralisé. Ainsi, à l'inverse de ce qui peut être parfois le cas chez un certain nombre de nos partenaires européens, la responsabilité de maîtrise d'ouvrage, comme de gestion de la ressource et des services, est essentiellement locale et le fait des collectivités, dans un contexte réglementé et régulé par l'État, mais où une forte capacité d'initiative est maintenue.

Parallèlement, la création des organismes de bassin en 1964 a entériné dans une certaine mesure cette option décentralisée puisque c'est bien en tant qu'établissements publics « dotés de l'autonomie financière » qu'ont été créées les agences de l'eau, et les Comités de Bassin constituaient dès l'origine des assemblées d'essence locale. La loi de 1992 a conforté ce choix en donnant aux Comités de Bassin la responsabilité de l'élaboration des SDAGE à l'échelle des grands bassins, ce que finalement la directive-cadre de 2000 a consolidé.

## 2. *L'eau paye l'eau*

Une autre grande caractéristique du système français est le principe du paiement du coût de l'eau par le prix de l'eau (résumé par la formule « *l'eau paye l'eau* » sur laquelle nous reviendrons bien évidemment). Ainsi, au contraire une fois encore d'un certain nombre de nos partenaires de l'Union européenne, le financement du service public de l'eau est assuré localement, par la facture d'eau, sans confusion avec d'autres services tels qu'électricité, gaz, etc.

Ce principe simple, et d'une certaine façon là encore consacré par la directive-cadre, a l'avantage incontestable de la transparence dans son principe. Il explique aussi la grande sensibilité que l'on peut constater dans notre pays :

- aux évolutions du prix de l'eau, ce qui motive des efforts permanents d'explication, mais justifie aussi une attention vigilante à l'indispensable maîtrise de ces évolutions ;
- à tout ce qui peut apparaître comme un « détournement » hors du « monde » de l'eau des financements issus d'une façon ou d'une autre des usages de l'eau. Le cas de la TGAP et des débats légitimes que cette taxe a suscités est là, s'il en était besoin, pour l'attester.

L'attachement à un financement de l'eau par l'eau sur des bases équilibrées, ou à tout le moins transparentes et motivées, de la part des différents usagers est une constante.

## 3. *Les grandes masses financières en cause et la répartition des dépenses*

Enfin, il est certainement nécessaire, pour bien cerner la place qu'occupent les redevances de bassin, d'avoir à l'esprit un certain nombre d'éléments sur les grandes masses financières qui sous-tendent la politique de l'eau.

A ce titre, on peut dire notamment, sur la base des travaux conduits par la Commission des Comptes et de l'Économie de l'Environnement, que :

- la dépense nationale annuelle en matière d'eau est de 10,5 milliards d'euros pour la gestion des eaux usées et 7,1 milliards d'euros pour la gestion de l'eau potable, soit 18 milliards d'euros environ au total ;

- à l'intérieur de cet ensemble de dépenses, la part des dépenses d'investissement représente 3,1 milliards d'euros (hors assainissement non collectif) pour la gestion des eaux usées et 1,7 milliards d'euros pour l'eau potable, soit environ 5 milliards d'euros par an au total ;
- la dépense en matière de gestion des eaux usées, qui a connu une croissance très forte sur la dernière décennie (+ 60 % entre 1990 et 2000) se répartit à raison de 1,4 milliards d'euros pour la dépollution industrielle, 0,8 milliards d'euros pour l'assainissement non collectif et 8,3 milliards d'euros pour l'assainissement collectif. C'est ce dernier poste qui, à lui seul ou presque, explique toute l'évolution au fil du temps (+ 80 % en 10 ans : l'impact de la directive « eaux résiduaires urbaines » est net) ;

Face à ces chiffres (dont on soulignera qu'ils ne représentent pas tout à fait la totalité de la politique de l'eau, bien entendu), il faut souligner que les financements de la politique de l'eau en France ne se résument pas à ceux des agences de l'eau. Une subtile répartition, aux limites d'ailleurs assez peu précises, conduit à l'intervention conjointe sur ces domaines de l'État, des agences de l'eau, des Départements et des Régions. Il est ainsi intéressant de relever que :

- l'apport des agences de l'eau permis grâce aux redevances est de l'ordre de 1,5 milliards d'euros (aides aux investissements + aides à l'exploitation + primes pour épuration) ;
- celui des Départements est de l'ordre de 0,6 milliards d'euros ;
- celui de l'État (FNDAE pour partie, FNSE pour partie...) voisin de 0,15 milliards d'euros ;
- celui des Régions, de l'ordre de 40 à 50 M€.

Tout cela, sans prétendre faire définitivement le tour de la question, montre bien l'importance du dispositif des redevances, qui occupe de fait une place prépondérante dans le financement de la politique de l'eau, globalement. Dans le même temps, doit être soulignée la part significative des financements départementaux, essentiellement au profit du monde rural dans lequel ils sont donc certainement dominants, ce qui n'est pas sans conséquences.

### C. Les axes principaux de la lettre de mission du 7 avril 2003

Dans ce contexte d'ensemble, la lettre du Premier Ministre en date du 7 avril 2003 (annexe 1) met bien entendu l'accent sur la cohérence avec la directive-cadre, le paiement de la politique de l'eau par ses usagers et l'ancrage sur un principe de contrôle annuel par le Parlement.

Elle met cependant également l'accent sur la conciliation indispensable des principes d'efficacité environnementale et d'équité sociale, et sur l'importance de l'existence de marges de souplesse locales pour adapter le dispositif aux enjeux spécifiques.

Ce sont donc bien évidemment l'ensemble de ces éléments qui ont sous-tendu notre démarche dans son ensemble.

#### D. La méthode de travail utilisée dans le cadre de la mission

Sur le plan pratique, la méthode de travail de la mission a reposé, fondamentalement et avant de dégager les conclusions ici exposées, sur l'organisation de plus d'une cinquantaine de rencontres et entretiens avec une très grande diversité de représentants des acteurs de l'eau, qu'ils soient parlementaires, membres de l'administration, représentants des collectivités, du monde économique, agricole, associatif, personnalités « qualifiées », etc.

Ces rencontres ont également été complétées par des sollicitations d'autres personnalités (notamment parlementaires, responsables des organisations syndicales et personnes « qualifiées ») qui ont été informées de la mission, de son contenu et de son calendrier, et ont été invitées, si elles le souhaitaient, à nous communiquer leur contribution par écrit.

Un certain nombre de contributions écrites ont ainsi été reçues, étant précisé, par ailleurs, que les rencontres bilatérales ont également permis, de façon pratiquement systématique, la remise de documents ou contributions écrites de la part des personnalités rencontrées.

Le rapporteur tient ici à souligner tout particulièrement la grande qualité de collaboration que ces rencontres, dans leur ensemble, ont permise.

La liste de l'ensemble des personnalités rencontrées ainsi que de celles contactées par écrit figure en annexe 2.

Enfin, en termes méthodologiques, il est indispensable de préciser que le choix a été fait dans ce rapport de ne pas aborder le cas particulier des DOM, compte tenu de leur situation particulière en ce qui concerne les redevances et de l'absence, dans leurs cas, d'agences de l'eau sur le « modèle » de la loi de 1964.

Ce choix est donc uniquement motivé par un souci de pragmatisme en raison d'un contexte spécifique qui n'aurait pas permis un traitement approprié dans le cadre de cette mission, bien que, très certainement, plusieurs considérations et orientations générales soient susceptibles d'être mises à profit également dans le cadre des DOM.

De la même façon, pour des raisons méthodologiques voisines, le cas particulier de la Corse (nouveau Comité de Bassin de nature et de statut particulier, responsabilités spécifiques exercées par la Collectivité Territoriale ou l'Assemblée de Corse, etc.) n'est pas distingué, mais le parallélisme est là beaucoup plus direct avec ce qui est exposé « en général » :

- lorsqu'il s'agit de la situation actuelle, bien entendu, puisque le Comité de Bassin de Corse ne sera installé que dans les jours suivant la remise de ce rapport au Premier Ministre, et que, jusqu'à cette échéance, c'est une situation classique qui prévaut sur le plan pratique ;
- pour le futur également, dans la mesure où, en dépit des particularités de l'organisation des responsabilités en Corse issues de la loi de 2002, le « système » associant Comité de Bassin et agence de l'eau n'est pas fondamentalement différent dans ses principes, à cette nuance près que l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse se trouvera en relation avec deux Comités de Bassin.

## CHAPITRE I - LA SITUATION ACTUELLE : LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX

### I. LA LOI DU 16 DÉCEMBRE 1964 : DES PRINCIPES DE BASE À RAPPELER

En adoptant le 16 décembre 1964 la loi n° 64-1245 « *relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution* » (annexe 3), le législateur a posé les bases d'un dispositif particulièrement novateur et original, tant au niveau national qu'au plan international.

En effet, confier à des instances décentralisées nouvelles, dont les limites territoriales d'action ne respectaient pas les limites administratives habituelles, la mission de « *faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin ou au groupe de bassins* » relevait d'une forme d'audace institutionnelle tout à fait notable.

#### A. Un « binôme » financier Comité de Bassin-agence de l'eau

C'est donc sur ces principes qu'ont été institués **simultanément** et à l'échelle de chacun des **grands bassins versants hydrographiques** des grands fleuves français de métropole, d'une part les **Comités de Bassin**, assemblées consultatives mais ayant de facto un réel pouvoir de régulation financière, et d'autre part les agences financières de bassin (dénommées, depuis une quinzaine d'années, **agences de l'eau** - appellation que nous utiliserons plus communément dans la suite de ce rapport).

Ces agences de l'eau, structures dotées du statut d'établissement public de l'État à caractère administratif, sont essentiellement chargées, en vue de la réalisation de leur mission (art. 14 de la loi du 16 décembre 1964) :

- d'attribuer « *des subventions et des prêts aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins directement effectués par elles, dans la mesure où ces travaux sont de nature à réduire les charges financières de l'agence.* » ;
- d'établir et percevoir « *sur les personnes publiques ou privées des redevances, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt.* », l'assiette et le taux de ces redevances étant « *fixés sur avis conforme du comité du bassin.* ».

## B. Des redevances définies... en partie seulement

Si l'**art. 14-1** de cette loi posait les **bases essentielles du dispositif de redevances** en ce qui concerne « *la détérioration de la qualité de l'eau* » (et donc, la **pollution**), en renvoyant d'ailleurs à des textes de niveau réglementaire pour plus de précision, force est cependant de constater que la loi était restée totalement muette sur toutes les autres formes de redevances envisageables.

Pourtant, le décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 « *relatif aux agences financières de bassin créées par l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964* » (annexe 5) a précisé dans son article 18 que :

*« des redevances peuvent être réclamées aux personnes publiques ou privées qui rendent l'intervention de l'agence nécessaire ou utile :*

*« - soit qu'elles contribuent à la détérioration de la qualité de l'eau ;*

*« - soit qu'elles effectuent des prélèvements sur la ressource en eau ;*

*« - soit qu'elles modifient le régime des eaux dans tout ou partie du bassin.*

*« Des redevances peuvent également être réclamées aux personnes publiques ou privées qui bénéficient de travaux ou ouvrages exécutés avec le concours de l'agence. ».*

Ainsi, à l'**exception des redevances de pollution** (« *pour détérioration de la qualité de l'eau* »), les **autres formes de redevances** n'ont fait l'objet ni d'une quelconque « validation » législative, ni même, il faut en convenir, de réelles précisions sur le plan réglementaire, en ce qui concerne les modalités de détermination des assiettes sur lesquelles ces redevances sont susceptibles d'être calculées. De ce point de vue, la formulation de l'article 18 du décret n° 66-700, si elle permet visiblement d'ouvrir la possibilité de réelles adaptations aux conditions locales<sup>1</sup>, peut aussi faire craindre, par son caractère particulièrement « évasif », ce que par euphémisme nous pourrions qualifier « d'hétérogénéité mal justifiée » dans l'évolution des pratiques de chaque bassin, au fil du temps.

---

<sup>1</sup> Par exemple : « *Pour la détermination de l'assiette des redevances établies au titre des prélèvements, le conseil d'administration établit des barèmes répartissant les prélèvements par classes suivant les quantités et la qualité de l'eau prélevée, ainsi que les circonstances de temps et de lieu de nature à influencer sur la valeur de la ressource. Le conseil d'administration peut établir des barèmes particuliers à certaines catégories de redevables, comportant des règles simplifiées pour l'assiette des redevances* ».

Nous verrons plus loin que c'est bien évidemment le constat auquel on a abouti. Cela ne signifie pas que telle ou telle approche en matière de redevances de prélèvement, par exemple, soit à l'évidence meilleure que telle ou telle autre, et encore moins que toutes sont critiquables : cela signifie simplement – et les conséquences ne peuvent pas ne pas en être tirées – qu'il est difficile d'ancrer sur un seul et même texte législatif des « modalités de mise en œuvre » aussi disparates.

En revanche, **toute la partie relative aux redevances de pollution** a fait l'objet, depuis plus de 30 ans, d'une **assez abondante littérature réglementaire**, depuis le décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 et le décret n° 75-996 du 28 octobre 1975, portant application des dispositions de l'article 14-1 de la loi, en passant par les deux arrêtés du 28 octobre 1975, eux-mêmes modifiés par pas moins de 36 arrêtés modificatifs, dont l'arrêté du 2 novembre 1993 concernant l'application du dispositif – accompagné de mesures « de transition » - au domaine des pollutions issues des élevages (voir annexes 6 à 8 pour quelques-uns de ces textes de référence).

La loi de 1964, sur ce plan précis, a donc à l'évidence créé – certainement de façon non volontaire – les conditions d'un déséquilibre institutionnel patent. Le « vide » laissé en ce qui concerne les redevances de prélèvement ou de modification du régime des eaux, ou encore les redevances « bénéficiaires » (c'est ainsi que sont le plus couramment qualifiées les redevances qui « *peuvent également être réclamées aux personnes publiques ou privées qui bénéficient de travaux ou ouvrages exécutés avec le concours de l'agence* »), se trouve ainsi en quelque sorte « compensé » par une créativité réglementaire exceptionnelle pour ce qui concerne les redevances de pollution.

## C. Les principes essentiels de calcul...

### *1. Les redevances de pollution*

Les redevances de pollution sont déterminées, fondamentalement, sur la base de la quantité de pollution produite « un jour normal du mois d'activité maximale », c'est à dire sommairement une « moyenne de pointe »... Cette orientation a très certainement pour origine la mise en relation avec la notion de « pression de pollution » dans la mesure où, pour les cours d'eau tout au moins, c'est bien le « rejet en pointe » qui détermine l'impact, et pas le rejet moyen annuel... Mais cela est nettement moins vrai dans le cas des rejets en lacs ou en mer...

En ce qui concerne les « **usages domestiques ou assimilés** » de l'eau, cette redevance est perçue via la facture d'eau, par l'exploitant qui la reverse à l'agence de l'eau, sur la base d'un mécanisme de **contre-valeur** calculé par commune, à partir de la pollution communale et fondé sur un « tarif » au m<sup>3</sup> résultant simplement de la division du montant global de redevance par le nombre de m<sup>3</sup> distribués. Comme cela est rappelé plus loin, la contre-valeur n'est donc pas formellement, en elle-même, une redevance, mais plutôt un mode de perception « par répartition » d'une redevance communale<sup>2</sup>.

**L'assiette** de ces redevances est en effet déterminée par le nombre d'habitants agglomérés de la commune, auquel est ajouté le nombre d'habitants saisonniers (pondéré par un coefficient 0,4), le tout étant multiplié par un « coefficient d'agglomération » variant de 0,5 pour les communes de 400 habitants à 1,4 pour l'agglomération parisienne. Les communes de moins de 400 habitants sont exonérées du paiement de la redevance. Cela conduit à l'estimation d'une pollution en « équivalent-habitants » (EH), permettant par le biais de ratios forfaitaires (cf. annexe 8) l'estimation d'une pollution produite exprimée suivant les différents paramètres « normalisés » que constituent les matières en suspension, les matières oxydables, les matières inhibitrices, l'azote réduit, etc.

Le produit des **taux** de base retenus pour chacun de ces paramètres dans le bassin considéré, qui peuvent être modulés géographiquement par le biais de coefficients de zone, conduit alors à un résultat qui, affecté d'un ultime coefficient dit « de collecte » (variant ces dernières années de 2 à 3 selon les bassins), permet d'aboutir au calcul final de la redevance due par la commune. C'est ce dernier élément qui, divisé par le nombre de m<sup>3</sup> distribués (dans une certaine limite – cf. annexe 7) permet de fixer la contre-valeur de chaque commune pour une année donnée.

En contrepoint de cette redevance, dit « brute » (i.e. avant épuration éventuelle des rejets), les collectivités qui assurent le traitement des effluents (au niveau communal ou intercommunal) peuvent bénéficier de **primes pour épuration**, suivant un principe assez parallèle aux redevances, mais qui est fondé sur la mesure ou l'évaluation des quantités de pollution effectivement « éliminées » (et non pas sur un comptage d'habitants), le coefficient de collecte n'étant en outre pas pris en compte.

---

<sup>2</sup> On doit d'ailleurs souligner que ce dispositif n'est en vigueur que depuis le milieu des années 70, puisqu'auparavant c'était bien aux communes directement qu'incombait le paiement de la redevance de pollution.

En ce qui concerne les **usages non domestiques (hors agriculture)**, le dispositif est voisin mais évidemment adapté aux types de situations rencontrées. En particulier, **l'assiette** en quantité de pollution « brute » est le plus souvent déterminée à partir de « grandeurs caractéristiques » de l'activité concernée, qui peuvent être un nombre d'employés, un tonnage produit ou traité, une quantité de matière achetée, etc.

Ces « grandeurs caractéristiques » sont mises en regard, chacune, d'un « coefficient spécifique de pollution », paramètre par paramètre : on peut ainsi considérer que x tonnes de produits fabriqués génèrent la « production » de y kg de matières oxydables rejetées, par exemple. Ces grandeurs caractéristiques et coefficients spécifiques sont rassemblés dans un « tableau d'estimation forfaitaire » (TEF) approuvé par arrêté ministériel.

L'assiette peut également être déterminée par mesure, soit de façon directe, soit en permettant, pour tel ou tel établissement industriel, de retenir une grandeur caractéristique et des coefficients de pollution adaptés aux types particuliers d'activités.

Les **taux** sont ensuite appliqués de la même façon que pour les redevances de pollution domestique, à cette double nuance près que d'une part, les redevances et primes pour épuration sont « contractées » en un seul résultat global (tout au moins si c'est l'industriel lui-même qui traite la pollution qu'il produit), et d'autre part que ni le coefficient d'agglomération, ni le coefficient de collecte n'interviennent dans ce calcul, même pour les industriels redevables raccordés aux réseaux publics.

Pour ce qui concerne enfin les **pollutions liées aux effluents d'élevages**, un dispositif (très) spécifique a été introduit depuis 1994, dont il convient d'admettre que la complexité des dispositions, comme des « moratoires » et autres ajustements successifs dont il a fait l'objet, rendent l'exposé des détails non envisageable dans le cadre de ce rapport...

## *2. Les redevances « ressources en eau »*

Dans l'autre domaine des redevances, relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau (aspects « quantitatifs »), nous avons vu que les textes législatifs et réglementaires ne définissaient en fait guère les assiettes. De ce fait, les dispositifs mis en œuvre dans les bassins sont propres à chaque bassin, avec des approches parfois assez substantiellement différentes.

Ainsi, si sur le plan des principes généraux on retrouve toujours un terme « **prélèvement brut** » (i.e. volume d'eau soustrait au milieu au point de captage) et un terme « **consommation nette** » (i.e. volume d'eau in fine non restitué au milieu) :

- d'une part, les « volumes assiettes » sont, selon le cas, soit les volumes annuels, soit les volumes prélevés ou consommés pendant la période d'étiage seulement ;
- d'autre part, des termes additionnels assortis de taux spécifiques peuvent venir majorer (parfois de façon extrêmement substantielle, et même largement majoritaire) les assiettes « de base ». Il en est fréquemment ainsi pour les termes « eau potable » particuliers ;
- enfin, et bien que l'on se situe plutôt là dans le domaine de la « modification du régime des eaux » que dans celui du prélèvement, des dispositifs adaptés à l'usage de la force motrice de l'eau (hydroélectricité) ont pu venir, dans tel ou tel bassin, s'ajouter.

Tout cela fait qu'il est certainement délicat d'établir une synthèse, d'autant que les **taux de base** retenus sont eux-mêmes largement modulables géographiquement, en fonction du type de ressource sollicitée (superficielle ou souterraine), et par des coefficients d'usages dépendant par conséquent de la « destination » des prélèvements.

Nous en resterons donc aux principes élémentaires dans cette matière.

#### D. Des redevances dont le montant est déterminé par les aides à attribuer

Par ailleurs – et cet aspect est évidemment très important vis à vis de ce qui s'est passé ensuite et de l'évolution des agences de l'eau – la **loi** du 16 décembre 1964 a précisé, dans son **art. 14-2. 1°** le fait que « *le montant global des redevances mises en recouvrement par chaque agence est déterminé en fonction des dépenses lui incombant dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention dressé en conformité avec les orientations du plan de développement économique et social tel qu'annexé à la loi qui en porte approbation* ».

Ce « positionnement » des redevances dans la loi de 1964 est bien entendu fondamental, dans la mesure où, contrairement peut-être en partie à ce qui a été mis en avant par la suite en termes de « mise en œuvre du principe pollueur-payeur » ou « de vocation des redevances à inciter à des modifications de comportement », c'est bien dans l'optique de **mobiliser des capacités de financement** que la loi a créé les redevances. Elle pose en effet le principe que le montant global perçu par chaque agence de l'eau est déterminé par **l'ampleur et le contenu des actions à mener, d'une part**, ce programme d'action étant lui-même défini sur des **bases pluriannuelles, d'autre part**.

Cette situation, tout comme l'attention toute particulière accordée au domaine de la lutte contre la pollution dans le dispositif législatif et réglementaire, peut d'ailleurs s'expliquer par un aspect d'ordre « historique » si l'on accepte de se replacer dans le contexte du début des années soixante.

Il est en effet clair que les Comités de Bassin, les agences de l'eau et le système des redevances qui alimente les ressources financières de cette construction institutionnelle ont été conçus par le législateur dans un but dominant, même s'il n'est pas unique : permettre la mise en place d'une « machine de guerre » contre la pollution, et plus particulièrement la pollution ponctuelle (« au bout des tuyaux ») d'origine essentiellement urbaine et industrielle.

C'est en effet à l'évidence à cette époque le problème principal que d'aider à l'équipement en ouvrages de dépollution, dans cette France de l'après-guerre où se manifestent déjà un certain nombre de symptômes liés aux « trente glorieuses » : développement rapide de la grande industrie, concentration des populations et accroissement du confort (donc installations de distribution d'eau potable... et donc rejets d'eaux usées), etc.

Il n'est d'ailleurs pas inintéressant – ni même probablement innocent – de relever que les articles 13 et 14 de la loi qui créent les organisations de bassin se situent dans le Titre I de cette loi, dont l'intitulé est « *De la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération* ». L'objet est donc, implicitement, assez clairement défini.

C'est donc sur ces bases que le dispositif a fonctionné depuis, sensiblement, la fin des années soixante en pratique, et ces fondements justifient très certainement la raison pour laquelle, concrètement, le produit des redevances (et d'ailleurs le « poids » des interventions des agences de l'eau) est très largement prédominant dans le domaine de la lutte contre la pollution.

Cela explique aussi (mais nous aurons bien évidemment l'occasion d'y revenir) pourquoi ce « modèle » taillé pour aborder de façon efficace les « gros » rejets polluants, sur des bases plutôt systématiques, peut connaître des difficultés réelles pour évoluer en s'adaptant à d'autres formes de perturbation. On peut évidemment penser aux pollutions diffuses, qui relèvent assez mal de la méthode « opération coup de poing » qui fonctionne assez bien sur des rejets ponctuels, et qui mobilisent par principe un nombre d'acteurs intervenant incomparablement supérieur.

## II. LA MISE EN PLACE D'UNE ORGANISATION TERRITORIALEMENT STRUCTURÉE DE LA POLITIQUE DE L'EAU

Un autre aspect évidemment capital dans l'évolution du dispositif et de ses conditions de mise en œuvre a reposé sur la très **forte montée en puissance du « cadre juridique » européen**, en particulier dans le domaine de l'eau.

Ainsi, en **25 ans** environ, depuis le milieu des années soixante dix, ce sont **plus d'une quinzaine de directives** (annexe 9) qui ont été adoptées à l'échelon européen pour venir progressivement donner un cadre de plus en plus supra-national aux grands enjeux et objectifs de la politique de l'eau dans les différents États membres.

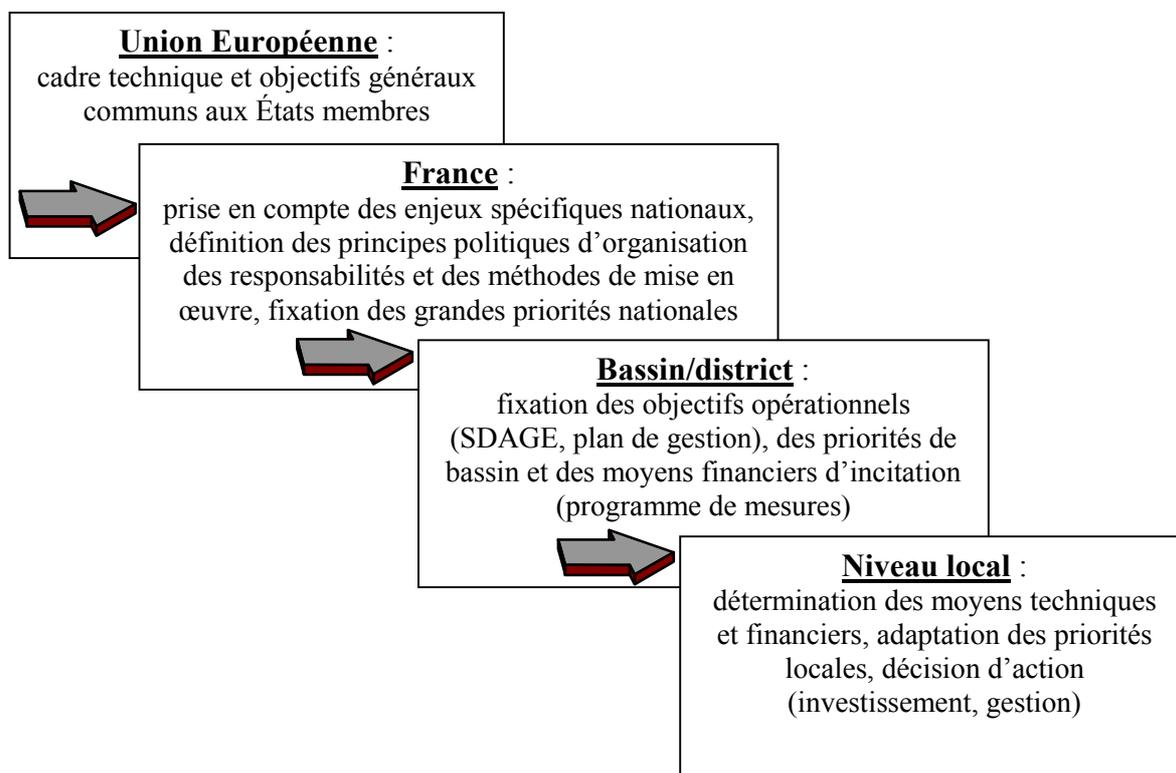
Ainsi, les préoccupations étaient initialement d'ordre essentiellement sanitaire : directive de 1975 sur la qualité des eaux « potabilisables », directive de 1976 sur la qualité des eaux de baignade, directive de 1980 sur la qualité de l'eau potable... Puis le champ s'est rapidement élargi pour traiter des aspects plus directement patrimoniaux et environnementaux (directive de 1978 sur les « eaux piscicoles » par exemple), puis régir les « pressions » d'usage sur le milieu aquatique (directives de 1991 sur les eaux résiduaires urbaines, d'une part, et la pollution par les nitrates d'origine agricole, d'autre part, directive de 1996 sur les pollutions industrielles). Enfin, a été abordée de façon beaucoup plus globale la question de la gestion de l'eau et de milieux aquatiques, avec l'adoption en octobre 2000 de la « *directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau* ».

Cet arsenal juridique assez nourri (bien que, sur le principe, en voie d'allègement puisque cette directive-cadre a vocation à abroger, à terme, un certain nombre de ces textes existants) a donc, à l'évidence, influencé fortement les évolutions nationales, dans la mesure où, progressivement, les axes directeurs de la politique nationale de l'eau se sont trouvés déterminés de plus en plus largement par les engagements européens.

La subsidiarité a par conséquent essentiellement reposé sur une déclinaison de modalités de mise en œuvre et d'outils institutionnels et organisationnels. À titre d'exemple, les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), élaborés à l'échelle des grands bassins, et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), bâtis localement, ont été institués par la loi sur l'eau de 1992. Mais quel que soit leur caractère tout à fait remarquable et précurseur, par rapport notamment aux plans de gestion de la directive-cadre, ce sont en fait surtout des outils d'organisation et de « fabrication » d'objectifs partagés, et ils restent de toutes façons cadrés par les textes communautaires applicables.

Ainsi, s'est donc progressivement structurée entre 1975 et 1996 (adoption des SDAGE) une forme d'organisation territorialisée de la politique de l'eau, à quatre niveaux principaux, dans laquelle :

- les grands objectifs généraux sont définis au niveau européen ;
- les principes communs de méthode et d'organisation permettant d'atteindre ces objectifs sont arrêtés au niveau national (avec notamment l'appui de textes réglementaires ad hoc) ;
- les moyens généraux d'action et les priorités opérationnelles communes sont cadrés par les SDAGE au niveau des grands bassins hydrographiques ;
- enfin, l'action « de terrain » à la base de cet « entonnoir institutionnel » est conduite et adaptée localement, les instruments technique, juridique et financier ainsi établis constituant le socle de cette action.



Cette structuration territoriale de la politique de l'eau est importante en ce sens que le **niveau de bassin** se retrouve dans une position **charnière** entre le calage par les **grands objectifs nationaux**, et en fait européens, et le **niveau « de terrain »** des acteurs, maîtres d'ouvrages et gestionnaires locaux, avec toute sa diversité de contextes, puisque c'est bien à ce niveau, in fine, que s'appliquent les redevances et les aides et qu'il revient d'expliquer et de justifier les politiques.

Cette position de « médiateur » du niveau de bassin a bien entendu des conséquences réelles sur la question des redevances. Ainsi, il est nécessaire que ces redevances s'accordent, dans leurs modalités d'application, avec cette forme de dualité « grands objectifs-action de terrain » :

- trop uniforme, le dispositif se trouve décalé vers le niveau national et perd de sa pertinence locale ;
- trop adapté et diversifié localement, il perd de son ancrage sur ces grands objectifs et fait courir le risque d'émission du signal ainsi donné aux usagers.

### III. QUELQUES EXEMPLES EUROPÉENS QUI INVITENT À RÉFLÉCHIR

Il est évidemment pertinent, en complément à cet examen d'ensemble du dispositif en place en France métropolitaine, de s'intéresser à la façon dont les autres États membres de l'Union européenne ont abordé cette question des redevances et taxes sur les usages de l'eau, que ce soit en termes de principes de calcul, de champ d'application ou encore d'utilisation des ressources financières ainsi dégagées.

Le cadre de ce rapport ne permet cependant qu'une analyse relativement rapide de cette question, dont il convient en outre de souligner qu'elle demeure certainement encore assez incomplètement explorée. Trois sources principales d'éléments ont été utilisées : le rapport ECOTEC (avril 2001) pour la Commission européenne (« *Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States* »), le rapport ECOLOGIC (2002) pour la Banque InterAméricaine de Développement relatif aux instruments économiques dans la gestion de l'eau et des déchets (et son volet sur la situation dans les pays de l'UE et de l'OCDE), et enfin la base de données spécifique, relative aux taxes environnementales, de l'OCDE.

Il en ressort une diversité et une complexité certaines des situations, et parfois des interrogations qui auraient nécessité des recherches plus approfondies qui n'étaient pas envisageables. C'est la raison pour laquelle seuls quelques exemples « illustratifs » seront abordés, dans trois grands domaines d'usages de l'eau (eaux usées, prélèvements et pollution diffuse), les données chiffrées mentionnées étant à considérer comme des ordres de grandeurs dans la mesure où, nous l'avons dit, les choses restent encore pour partie mal connues. Cela permet néanmoins un regard d'ensemble qui est déjà porteur d'enseignements.

### A. Les taxes et redevances sur les rejets d'eaux usées

Les taxes et redevances sur les rejets d'eaux usées ont été, en Europe, parmi les premiers instruments financiers utilisés dans les politiques de l'eau. Pour se limiter aux contributions obligatoires, indépendantes de tout « service rendu » (et donc éviter autant que faire se peut la confusion avec les « redevances » rémunérant en fait ce service, comme peuvent l'être en France les redevances d'assainissement perçues par les collectivités), on peut remarquer qu'outre la France, les Pays-Bas, dès le début des années 70, puis l'Allemagne en 1981 et le Danemark en 1997 ont introduit de tels instruments. Des systèmes applicables au niveau régional existent également en Belgique, Italie ou Espagne.

Aux **Pays-Bas**, le système est uniforme et s'applique aux rejets de matières organiques, azote, mercure, cadmium, cuivre, zinc, plomb, nickel, chrome et arsenic. Le niveau de cette taxe, qui s'applique aussi bien aux rejets urbains qu'aux rejets industriels, tant directs qu'indirects (i.e. raccordés aux réseaux publics), est fonction de la « quantité de pollution » rejetée, mais également du type de milieu récepteur, avec une différence entre les cours d'eau « d'État » (taux plus faible, taxes revenant aux organismes d'État) et ceux gérés par les 27 organismes de bassin locaux, qui collectent l'essentiel des produits correspondants. Certaines provinces ou communes (Amsterdam) collectent cependant parfois cette taxe directement, sans déléguer cette mission aux organismes de bassin locaux.

Les produits financiers apparaissent significatifs puisqu'ils atteignent 900 M€ (pour un pays d'environ 16 millions d'habitants), dont 80 % environ revient aux « agences » locales de bassin, un peu plus de 10 % aux provinces et communes, et un peu plus de 5 % à l'État. Ces sommes sont essentiellement utilisées pour le financement (subvention ou maîtrise d'ouvrage) d'actions de préservation de la qualité des milieux, et notamment des ouvrages d'épuration (le cas des réseaux faisant l'objet d'autres ressources spécifiques).

En **Allemagne**, un dispositif voisin existe, mais qui ne s'applique qu'aux rejets urbains et industriels directs dans le milieu (les rejets raccordés sont exemptés). Pour permettre les comparaisons, puisque les taux sont déterminés par « unité de pollution » mixant différents paramètres, cette taxation introduite en 1981 a été mise en place par les Länder à un niveau « relatif » de 2,5 €/EH, et atteint désormais environ 15 €/EH, soit un niveau moyen moindre qu'en France.

Le système est également fondé sur une mise en relation du niveau effectif final de « taxation » avec le respect des contraintes réglementaires, le maintien durable de hauts niveaux de performances permettant des abattements supplémentaires.

Ces abattements liés au respect de la réglementation conduisent à ce que les ressources financières ainsi dégagées, alimentées à 60 % environ par les collectivités et 40 % par le monde industriel, atteignent 400 M€ environ (pour 82 millions d'habitants, soit en moyenne 5 €/habitant seulement de redevance « nette » en quelque sorte...). Ce dispositif est essentiellement destiné, outre à inciter au respect de la réglementation, à permettre le financement de programmes de dépollution et de préservation de la qualité de l'eau (les utilisations variant suivant les Länder).

Le système en vigueur au **Danemark**, beaucoup plus récent puisque mis en oeuvre à plein depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998 seulement, s'applique également à tous les rejets directs, y compris les habitations non raccordées, et dégage des ressources annuelles relativement limitées, à hauteur de 40 M€ environ (pour 5,3 millions d'habitants). Cela peut en partie s'expliquer par l'existence de régimes particuliers et d'exonérations (abattement de 70 à 97 % de la taxe) pour certaines catégories d'activités industrielles (industries du poisson, cellulose, sucre, etc.).

Cette taxe à vocation « incitative » vient abonder le budget général de l'État, une partie revenant néanmoins, par cette voie, alimenter un fonds à vocation de financement d'actions de protection des eaux souterraines.

## B. Les taxes et redevances sur les prélèvements d'eau

Au contraire des taxes et redevances sur les rejets, la fiscalité environnementale sur les prélèvements d'eau est un instrument assez peu répandu dans les États membres de l'Union Européenne, à l'exception de la France et de l'Espagne où, sous des formes différentes, elles sont depuis longtemps utilisées pour le financement de programmes d'actions et de gestion de la ressource.

Ainsi, si l'on fait abstraction des taxes à caractère purement « administratif », de tels dispositifs existent notamment aux Pays-Bas, au Danemark et dans certains Länder d'Allemagne.

Ce cas de l'**Allemagne** est en effet particulier puisque ces taxes « régionales » n'ont vu le jour qu'à la fin des années 80, après l'échec de la tentative d'introduction d'une taxation fédérale. En 1998, le **Bade-Würtemberg** a été le premier à mettre en place cette mesure, dans l'objectif de dégager des ressources permettant de financer des compensations aux contraintes agricoles dans les zones de captage.

Cette taxe s'applique aux prélèvements en eau de surface et eau souterraine, avec toutefois, en ce qui concerne les eaux de surface, une différenciation des taux en fonction des usages : l'amplitude est de 1 à 10 dans ce cas (de 0,5 centimes d'euro/m<sup>3</sup> pour l'irrigation ou le refroidissement à 5 centimes d'euro par m<sup>3</sup> pour l'AEP). En outre, des abattements jusqu'à 90 % peuvent être accordés pour les activités agricoles hautement consommatrices d'eau, l'activité forestière et certaines branches industrielles (ces abattements sont conditionnés au respect d'engagements de « maîtrise » de la consommation), et les prélèvements de moins de 2 000 m<sup>3</sup>/an sont exonérés.

Le produit annuel de cette taxe est de 70 M€ environ et il est utilisé, partiellement au moins, pour sa vocation initiale d'indemnisation des contraintes agricoles en zone de captage.

En ce qui concerne les **Pays-Bas**, une taxe portant uniquement sur les prélèvements en eaux souterraines a été mise en place en 1995, et s'applique à tous les prélèvements (publics, industriels, agricoles) au taux de 0,17 €/m<sup>3</sup>, ce taux étant toutefois réduit de moitié dans le cas de l'industrie et de l'agriculture.

De nombreuses exonérations existent pour l'irrigation « limitée » (< 40 000 m<sup>3</sup>/an, ce qui fait qu'en pratique l'agriculture apparaît plus ou moins exclue), les faibles prélèvements (< 10 m<sup>3</sup>/h), les anneaux de patinage sur glace...

Le produit annuel, de l'ordre tout de même de 200 M€, alimente le budget général de l'État. L'objectif de cette taxe est, outre cette fonction fiscale, d'inciter les établissements industriels à abandonner leur propres captages pour se raccorder aux réseaux publics, et/ou à reporter leurs prélèvements sur les eaux de surface. En pratique, cet objectif semble n'être qu'en faible partie atteint.

Le système en vigueur depuis 1993 au **Danemark** est totalement différent puisqu'il ne concerne que l'eau de distribution publique, avec un taux élevé (0,85 €/m<sup>3</sup> environ). Cette formule exclut donc de fait les prélèvements agricoles, et les établissements industriels ont la faculté de déduire fiscalement cette taxe dans la plupart des cas. Concrètement, seuls les abonnés domestiques l'acquittent donc effectivement.

Les ressources financières ainsi dégagées, un peu supérieures à 200 M€, sont versées au budget général de l'État.

### C. Les taxes et redevances sur les pollutions diffuses d'origine agricole

Les problèmes environnementaux suscités par les pollutions diffuses d'origine agricole, et notamment les **pesticides**, font l'objet de réflexions et débats de façon extrêmement fréquente.

Pour aborder en premier lieu cette question des pesticides, plusieurs États membres ont donc imaginé ou engagé la mise en place de systèmes de taxation de ces produits, la difficulté pour se rapprocher de mécanismes « incitatifs adaptés » étant toutefois l'extrême diversité des substances en cause, de leurs effets et de leurs impacts en fonction des conditions d'utilisation.

Dans le cas de la **Suède**, un dispositif de taxe a ainsi été introduit en 1984 avec l'ambition de réduire de 50 % la consommation de pesticides en une dizaine d'années. Le système est simple dans son principe puisqu'il repose sur une taxation de chaque kg de substance active dans les produits commerciaux, la taxe étant en fait « collectée » par les fabricants et importateurs (des taxes « administratives » complémentaires venant en outre s'ajouter à cela).

Quoi qu'il en soit, le produit global, de l'ordre de 4 à 5 M€ est relativement limité. Il est, pour partie, utilisé pour le financement de programmes de maîtrise des pesticides (conseils, notamment), mais depuis 1995 alimente aussi pour partie notable le budget général de l'État.

Le système en vigueur au **Danemark** depuis 1986 est très différent puisque, sur les mêmes ambitions (objectifs de réduction de 50 % de l'utilisation en une dizaine d'années), la taxe est simplement déterminée en pourcentage du prix de vente (3 % initialement, de l'ordre de 35 % en moyenne actuellement).

Ce niveau très significatif de taxation dégage évidemment des ressources financières elles-mêmes non négligeables, de l'ordre de 50 à 55 M€/an. La vocation de cette taxe est « mixte » puisqu'une moitié environ des sommes ainsi collectées est utilisée « fiscalement » pour financer une réduction de l'imposition sur le foncier, le reste étant affecté à des programmes d'incitation à l'agriculture durable, au fonctionnement de dispositifs de suivi de l'état des milieux aquatiques (vis à vis de la contamination par les pesticides) ou à des actions de recherche en cette matière.

Parallèlement à la question des pesticides, le sujet des **fertilisants et excédents d'azote** est également abordé dans les réflexions, mais avec une certaine prudence et de réelles difficultés pratiques. On peut noter d'ailleurs que deux États membres au moins (l'Autriche et la Finlande) ont abandonné le système national qu'ils avaient mis en place antérieurement lorsqu'ils ont rejoint l'Union Européenne.

Parmi les exemples existants et finalement assez peu nombreux, le cas de la **Suède** est assez voisin, pour les nutriments, de ce qu'il est pour les pesticides, avec un système « au premier kg » d'azote, phosphore et potassium dans les produits fabriqués et importés (par exemple, environ 0,2 €/kg d'azote). Les ressources financières correspondantes, voisines de 40 à 50 M€/an, alimentent le budget général de l'État mais sont en partie utilisées, par cette voie, pour le financement d'actions de conseils, d'information et de recherche à vocation environnementale dans le domaine de l'agriculture.

Les **Pays-Bas** ont également mis en place au niveau national depuis la fin des années 90 un dispositif de taxe sur les **excédents** d'azote (i.e. au-delà de 100 kg/ha.an) et phosphore (i.e. au-delà de 20 kg/ha.an), de l'ordre de 2 €/kg d'azote et 9 €/kg de phosphates, par hectare.

Ce dispositif est fondé sur une démarche de détermination des surplus à partir d'une comptabilisation de l'ensemble des intrants minéraux (engrais commerciaux, déjections, aliments du bétail, etc.), d'une part, et des exportations par les productions animales et végétales d'autre part, avec une « franchise » au-delà de laquelle sont déterminés les « excédents » qui a été dégressive au fil du temps. Des valeurs spécifiques pour cette « franchise » sont prévues, notamment plus faibles pour l'azote pour les sols sableux, plus fortes pour les prairies.

Le produit total de cette taxe, de l'ordre de 10 M€/an, est versé au budget général de l'État.

En conclusion de ce balayage rapide de ces quelques exemples européens, et hormis le cas des taxes et redevances sur les rejets d'eaux usées, il s'en dégage globalement le constat :

- d'une part, que nombre de ces dispositifs sont à **vocation essentiellement fiscale**, avec un objectif de production de ressources financières le plus fréquemment destinées à abonder le budget général de l'État. L'utilisation sous forme de ressources affectées à des actions « correctives » est plus rare ou seulement partielle ;

- d'autre part, que, paradoxalement, cette productivité financière est parfois limitée, notamment en raison de mécanismes d'**allègements** ou d'**exonérations** spécifiques en faveur de telle ou telle catégorie d'usagers, et en particulier, très fréquemment, du monde agricole ;
- enfin, que si ces dispositifs résultent souvent d'évolutions historiques nationales propres à chaque État membre, il est probable que la mise en œuvre de la **directive-cadre** devrait susciter une réflexion sur l'évolution de ces instruments au regard des principes de recouvrement des coûts.

#### IV. UNE POLITIQUE DE L'EAU QUI REPOSE SUR PLUSIEURS OUTILS

Si la loi de décembre 1964 a eu le mérite d'inventer le « dispositif de bassin », pour autant cette novation n'a pas eu pour effet d'annuler et remplacer ce qui préexistait : c'est bien un instrument supplémentaire au service de la politique de l'eau qui a été mis en place.

Car la caractéristique du système français, qui fait aussi sa complexité, c'est la subtilité suivant laquelle les « pouvoirs » sont répartis entre plusieurs acteurs.

Ainsi, sans entrer dans trop de détails qui n'auraient pas ici leur place, et pour en rester aux acteurs essentiels au regard de l'objet de ce rapport, cette subtilité se manifeste notamment dans le dispositif institutionnel au sein du « triangle » État-Comité de Bassin-agence de l'eau, triangle dans lequel :

- l'État, dans sa mission régaliennne et de régulation est évidemment en charge de la politique nationale, et dispose pour la mettre en œuvre de façon adaptée d'une part d'une police de l'eau et de la pêche, et d'autre part de l'outil financier que représentent les établissements publics que sont les agences de l'eau ;
- mais ces établissements publics ne disposent des ressources financières indispensables à leur action (les redevances) que pour autant que le Comité de Bassin, dans lequel l'État est assez nettement minoritaire (environ 20 % des sièges), les accepte ;
- et à l'inverse l'État dispose, au travers de sa tutelle, d'une sorte de droit de veto sur des délibérations relatives à ces recettes qui peuvent être adoptées par les Conseils d'Administration des agences de l'eau après avis conforme du Comité de Bassin.

En conséquence, et au moins dans le principe théorique, aucun de ces acteurs ne peut statuer seul, indépendamment des autres, ce qui conduit – conséquence certainement louable – à une forme de « culture de la concertation » puisqu’il est de toutes façons indispensable d’avancer, mais aussi à une affectation des responsabilités opérationnelles qui n’est pas toujours très lisible.

Ce déficit de lisibilité est par ailleurs accentué par le grand nombre de services qui ont à intervenir dans la mise en œuvre des actions de police de l’eau et de la pêche, mais également par le fait que, dans ce schéma, d’autres établissements publics de l’État sont également acteurs, à des titres divers. Le cas du Conseil Supérieur de la Pêche est certainement celui qui vient le plus facilement à l’esprit dans ce contexte (*voir sur ce sujet, en particulier, le rapport d’information établi en juin 2003 sur cet établissement public par M. Philippe ADNOT, Sénateur de l’Aube, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat*).

Quoi qu’il en soit, il est important d’avoir à l’esprit le fait que la mise en œuvre de la politique de l’eau repose bien sur **le trépied de l’action publique dans le domaine de l’eau** constitué :

- d’une part, de l’application de la **réglementation**, qui est le fait concrètement des services de l’État au niveau départemental (DDAF, DDE, DDASS...) et au niveau régional (DIREN, DRIRE) ;
- d’autre part, des incitations (notamment en « appui » à cette réglementation) au travers des **aides des agences de l’eau**, en particulier<sup>3</sup> ;
- enfin, du « double-effet » d’impulsion des **redevances**, à la fois instrument financier producteur de ressources et signal incitatif à une réduction des « pressions » d’usages (au moins dans son principe, nous y reviendrons).

---

<sup>3</sup> Il faut en effet ne pas perdre de vue le fait que, comme nous l’avons illustré dès le préambule de ce rapport, les financements de la politique de l’eau en France ne se résument pas à ceux des agences de l’eau.

## **CHAPITRE II - DES ACQUIS INCONTESTABLES, DES ÉVOLUTIONS INDISPENSABLES**

### **I. DES INSTITUTIONS DE BASSIN RECONNUES ET APPRÉCIÉES**

Il est certainement difficile, et le déroulement de la mission l'a bien montré, de s'intéresser au domaine des redevances de bassin sans élargir quelque peu le champ de vision et interroger sur la perception que les acteurs retirent d'une bonne trentaine d'années d'existence des institutions de bassin.

A cet égard, si l'on devait résumer en quelques mots le sentiment très largement dominant qui s'est dégagé des nombreuses rencontres organisées avec des représentants d'origine et de statut très divers, on pourrait dire que deux traits principaux peuvent être mis en avant :

- la reconnaissance de la pertinence générale du dispositif des structures de bassin, et l'attachement qui semble profond des acteurs de l'eau à cette forme décentralisée et concertée de prise de décision ;
- parallèlement, l'expression de voies d'évolution et d'amélioration qui mettent en évidence le fait qu'au bout de ces trente années ce dispositif nécessite une refondation tenant compte des changements profonds du paysage de l'eau depuis 1964 (on pourrait évoquer à ce titre, outre le fait européen de plus en plus présent, la décentralisation depuis le début des années 80 et l'émergence des principes du développement durable dans le même temps...).

Mais quasiment jamais le second point n'est mis en avant par rapport au premier, ce qui peut être interprété comme un souci réel d'une préservation des acquis qui se sont construits au fil du temps. De ce point de vue, trois aspects complémentaires et en fait liés émergent : la place perçue comme centrale des institutions de bassin dans la mise en œuvre de la politique de l'eau au sens large, l'espace de démocratie participative que représente leur mode de fonctionnement et de régulation, et enfin le « fait établi » de l'existence des redevances, pour l'essentiel des acteurs.

Au-delà de cette réussite des institutions de bassin dans leur « inscription » dans le paysage institutionnel, quelques éléments chiffrés simples permettent également d'illustrer les avancées obtenues en termes de résultats (même si ces avancées sont bien entendu imputables à la « politique de l'eau » en général, et à l'ensemble de ses acteurs, et pas exclusivement à la nouvelle organisation de bassin mise en place depuis plus de 30 ans).

Ainsi, on relèvera que, depuis une trentaine d'années :

- le niveau d'équipement des collectivités en matière d'assainissement collectif a fait un bond en avant spectaculaire puisqu'entre 1970 et 2000 la part des logements raccordés à un réseau d'assainissement est passée d'un peu plus de 40 % à plus de 80 %<sup>4</sup> ;
- alors qu'il n'y avait en France que 300 stations d'épuration avant l'adoption de la loi sur l'eau « fondatrice » de 1964, et comme le souligne le rapport sur « la qualité de l'eau et de l'assainissement en France » présenté en mars 2003 par le Sénateur du Lot Gérard MIQUEL pour l'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques, « *l'effort d'équipement a été considérable depuis une génération : 2 115 stations en 1970, 7 542 stations en 1980, 11 500 en 1990, 14 377 fin 2000* » ;
- le « taux de dépollution »<sup>5</sup> des rejets des collectivités est donc passé d'un niveau très faible (proche de zéro...) à 30 % au début des années 80, plus de 40 % dix ans plus tard, et environ 50 % actuellement, ce qui reste évidemment insuffisant<sup>6</sup> mais traduit néanmoins un progrès sensible ;
- les rejets industriels ont été réduits de 60 % en ce qui concerne la pollution organique, et près de 80 % en ce qui concerne les substances toxiques, depuis le début des années 70.

---

<sup>4</sup> Source : Enquête « Eau et assainissement 1998 » - IFEN-SCEES-Agences de l'eau. On soulignera à cet égard qu'un tel chiffre ne signifie pas que 20 % des logements doivent encore être raccordés, un part notable des « non raccordés » relevant très certainement de l'assainissement non collectif. C'est la raison pour laquelle on estime généralement que la « desserte en réseaux collectifs » est déjà réalisée à plus de 90 %.

<sup>5</sup> le « taux de dépollution » est un indicateur censé représenter la « performance globale » des systèmes d'assainissement. Il est le produit du « taux de collecte », qui représente l'aptitude des réseaux à conduire effectivement la pollution jusqu'à la station d'épuration, et du rendement épuratoire qui représente l'aptitude de la station à éliminer effectivement la pollution qui y entre. Le « taux de collecte » est inférieur à 100 % pour de multiples causes : logements non raccordés, raccordements défectueux, fuites pendant le transport des effluents, notamment en temps de pluie, etc.

Ainsi, si le « taux de collecte » est de 70 % et le rendement épuratoire de 70 %, le taux de dépollution est de  $0,7 \times 0,7$ , soit 49 %. On voit donc que, contrairement à ce que l'on peut parfois lire ou entendre, cela ne signifie absolument pas que seulement 49 % de la population est desservie, ni que seules 49 % des communes disposent d'une station d'épuration, mais que 49 % de la pollution produite est effectivement éliminée. Cela explique aussi pourquoi un taux de dépollution de 100 % est inaccessible (cela supposerait des réseaux absolument étanches collectant toute pollution produite – ce qui n'est guère envisageable au plan technique et financier – et des stations d'épuration qui élimineraient totalement la pollution traitée...).

<sup>6</sup> Le plan national pour l'environnement adopté en 1991 visait un objectif de taux de dépollution de 65 % en l'an 2000, et la « mise aux normes européennes » des stations d'épuration connaît encore un retard notable.

## A. Des institutions perçues comme « motrices » dans la politique de l'eau

Le système Comités de Bassin-agences de l'eau a bien été conçu à l'origine comme un instrument financier, et force est de constater que pendant une assez longue période, les attributions effectives des Comités de Bassin en sont en pratique restées plus ou moins à l'avis conforme sur les redevances, quelle qu'ait été la rédaction de la loi de 1964 en ce qui concerne les « autres » attributions de ces assemblées (consultation sur des questions générales, notamment).

Mais un tournant a été pris avec l'adoption de la loi sur l'eau de 1992. Celle-ci, sur la foi d'un ancrage territorial déconcentré qui s'affirmait – mais aussi d'une pertinence de périmètre à l'échelle de la gestion des eaux –, a confié aux Comités de Bassin le soin d'élaborer les SDAGE, ce qui leur a donné un second pan d'activité, certes complémentaire, mais néanmoins déconnecté au plan institutionnel de celui relatif strictement aux relations « financières » avec l'agence de l'eau.

Cette évolution de positionnement, qui s'est en outre située à un moment de relance forte des investissements dans le domaine de l'eau (notamment sous l'effet d'impulsion de la directive sur les eaux résiduaires urbaines de 1991) a en quelque sorte rejailli sur l'ensemble du dispositif de bassin.

Les agences de l'eau elles-mêmes se sont en effet trouvées avoir une implication très active et directe dans la planification, au travers de leur fonction de secrétariat du Comité de Bassin d'une part, et des « équilibres » financiers à prendre en compte dans l'élaboration des SDAGE d'autre part (la faisabilité des ambitions...).

Dès lors, c'est bien dans cette position centrale et motrice que sont perçus les organismes de bassin, assez sensiblement au-delà de leur seule force financière, et très probablement en raison du second aspect qui suit : le développement réel d'espaces de concertation et de dialogue qu'ils permettent.

## B. Un principe de démocratie participative porteur pour la directive-cadre

Bien entendu, il n'est pas ici question de prétendre que le principe de démocratie participative qui sous-tend la vie des Comités de Bassin soit exempt de critiques : le côté maintes fois mis en avant de « grand messe » que représente une réunion plénière de cette assemblée, la difficulté pour les divers acteurs de l'eau qui la composent à suivre des travaux avec un pas de temps de rencontres de l'ordre de 6 mois, un sentiment de « confiscation » par un petit nombre de représentants mieux structurés que d'autres, les observations sur les modalités de désignation des membres... tout cela a bien sûr été entendu.

Pour autant, et même si ces critiques sont inégalement fondées, le développement rapide de l'apprentissage collectif de concertation et de recherche de compromis entre usagers qu'a permis l'exercice d'élaboration du SDAGE a créé incontestablement une situation plus « ouverte » qui a plutôt suscité des attentes d'aller plus loin que des rejets du système.

Il apparaît donc certain qu'il faudra chercher à satisfaire ces attentes en faisant évoluer les instances de bassin dans leur composition, leur mode de désignation ou encore leur fonctionnement et leurs attributions.

On peut mentionner, à titre d'illustration des « pistes » possibles, la décision prise de confier aux Comités de Bassin l'agrément des contrats de rivière et de baie, parallèlement à leur rôle existant vis à vis des SAGE, ou encore certaines suggestions faites dans le cadre du débat national sur la politique de l'eau qu'ils aient « à connaître » des conditions de mise en oeuvre de la réglementation dans le bassin au regard des enjeux du SDAGE en particulier.

Car il est évident que l'acquis ainsi obtenu, et qui doit être consolidé, est un atout essentiel pour les prochaines années, avec la mise en application de la directive-cadre qui, sous de multiples aspects, invite à la fois à :

- la participation des acteurs à la prise de décision en général et donc le besoin de partager le diagnostic et les orientations ;
- la recherche d'une plus grande transparence dans l'analyse et le diagnostic de la situation (voir en particulier le besoin de faire le bilan des systèmes de tarification et du « recouvrement » par chaque famille d'usagers des coûts générés par ses usages de l'eau) ;

- et l'expression concertée et multi-acteurs d'un certain nombre de choix importants : à titre d'exemple, il est très vraisemblable que la désignation des masses d'eau fortement modifiées relèvera probablement plus de la décision concertée par rapport aux évolutions possibles – ou souhaitables – d'un certain nombre de milieux aquatiques que de l'application d'une grille technique d'analyse précise, et ce quelles que puissent être la pertinence des études et la compétence des experts...

Il est à cet égard tout à fait significatif de noter que le « modèle » de composition des Comités de Bassin, associant les différentes catégories d'acteurs concernés, a inspiré très directement le principe de mise en place des Commissions Locales de l'Eau qui président à l'élaboration des SAGE, et cela dès 1992 de façon remarquablement cohérente avec des dispositions que la directive-cadre a repris par la suite.

### C. Un dispositif de redevances accepté

Enfin, avoir su faire admettre l'existence du dispositif de redevances n'est pas le moindre mérite de cette organisation de bassin. Il est en effet clair qu'à l'origine, les redevances n'ont pas, loin s'en faut, été accueillies favorablement, ni par le monde industriel ni par celui des collectivités, y voyant en quelque sorte un simple nouvel impôt dont la justification et la pérennité n'étaient pas évidentes.

Les collectivités, notamment, ont eu de grandes difficultés à admettre qu'il était légitime qu'elles acquittent une redevance au titre de rejets polluants dont elles estimaient alors volontiers qu'ils ne leur étaient pas imputables, puisque ces rejets provenaient non pas de la « collectivité » mais de chacun des habitants... Nous verrons que 30 années plus tard, et après quelques vicissitudes, l'analyse a sensiblement évolué...

Quoi qu'il en soit, et sans bien entendu que cela ne conduise à une acceptation sans limite du dispositif, force est de constater que la mécanique consistant à associer les « payeurs » à la décision quant au montant à payer a eu l'effet de « normaliser » la situation très largement.

Le principe des redevances sur les usages de l'eau est maintenant assez universellement admis, même si c'est parfois avec des réserves et souvent avec des propositions de « correctifs » dont la nature dépend de celui qui exprime ces propositions. Mais il s'agit là d'un jeu normal de concertation.

## II. UNE RÉELLE DIFFICULTÉ : DES REDEVANCES NON CONFORMES À LA CONSTITUTION

### A. L'article 34 de la Constitution et la décision du Conseil constitutionnel du 23 juin 1982

Mais au-delà de ce premier volet de diagnostic relatif aux institutions de bassin et au dispositif des redevances, LA question considérée comme juridiquement préoccupante tient au fait que ce dispositif des redevances doit être analysé comme non conforme à la Constitution. Cela peut être effectivement gravement dommageable pour l'avenir, même si plus de 30 ans de fonctionnement effectif sont derrière nous.

En effet, l'art. 34 de la Constitution (annexe 10) dispose que « **la loi est votée par le Parlement** » et que « *la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures [...]* ».

Sur la base de cette formulation, dans un avis du 23 juin 1982 (annexe 11), le Conseil constitutionnel a estimé que les redevances de bassin devaient être rangées parmi les **impositions de toutes natures** dont cet article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement.

Cette décision initiale a ensuite été commentée et reprise par d'autres institutions (le Conseil d'État notamment, dont la position antérieure était différente).

À l'heure actuelle, même s'il existe encore ça et là quelques velléités de « requalifier » les redevances sur d'autres bases juridiques que celles « d'impositions de toutes natures », l'essentiel des acteurs et experts estime que cette question est derrière nous : il faut désormais en priorité regarder vers l'avant pour définir la meilleure solution.

Michel BOUVIER, professeur de Droit public à l'Université de Paris I, auquel la Direction de l'Eau du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable a confié en début d'année 2003 la mission d'analyser cette question sur le plan juridique et de proposer des éléments de stratégie, ne conclut d'ailleurs pas autrement en soulignant :

- l'ambiguïté initiale introduite par la loi de 1964 vis à vis des redevances (mélange de redevance pour services rendus – la partie « bénéficiaires » – et de contributions obligatoires sans contrepartie individuelle propre à chaque redevable, ce qui éloigne de la notion juridique de redevance) ;

- le défaut général de précision de cette même loi en ce qui concerne l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de ces redevances (même si cela s'est trouvé en partie compensé dans les textes réglementaires, tout au moins pour ce qui concerne la pollution).

On précisera cependant, car cet aspect apparaît essentiel à la suite des réflexions même s'il est désormais relativement bien connu, que le Conseil constitutionnel, dans d'autres décisions ultérieures sur des questions de nature analogue, a apporté des précisions particulièrement utiles en confirmant notamment que :

- « *s'il ne s'ensuit pas que la loi doit fixer elle-même le taux de chaque impôt, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles un établissement public à caractère administratif est habilité à arrêter le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses* » (décision n° 87-239 DC du 30 décembre 1987) ;
- si, comme dans le cas de la TGAP, la loi prévoit que « *un coefficient multiplicateur compris entre un et dix pour chacune des activités exercées dans les installations classées, en fonction de sa nature et de son volume* », et que ce coefficient réglementairement fixé devra « *tenir compte des risques particuliers que cette activité, tant par sa nature que par son volume, fait courir à l'environnement* », le législateur a bien fixé les règles relatives à l'assiette et au taux de l'imposition en cause (décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999) ;
- « *qu'en prévoyant que le barème [d'une] nouvelle taxe est fixé dans la limite de 30 000 francs par demande d'inscription, le législateur n'a pas méconnu en l'espèce le champ de sa propre compétence* » (décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000) ;
- et enfin, « *qu'aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République n'interdit que le produit d'une imposition soit attribué à un établissement public ou à une personne privée chargée d'une mission de service public* », et qu'il est donc possible que la loi prévoie une telle affectation (décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998), cette orientation ayant de surcroît été réaffirmée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Sans entrer dans une analyse strictement juridique plus approfondie, il est donc clair que la non conformité à la Constitution des redevances actuelles ne fait pas de doute. Toutefois, la solution à cette difficulté juridique peut parfaitement, et de façon tout à fait régulière et constitutionnelle, être recherchée dans une **adaptation qui préserve des principes fondamentaux sur lesquels s'est bâtie l'essence même des instances de bassin**. Il est impératif de veiller à donner à ces instances de réelles responsabilités et d'éviter une formule fiscale centralisatrice dont les inconvénients seraient assurément supérieurs aux avantages.

## B. Une situation qui gèle toute évolution

Quoi qu'il en soit, la situation actuelle constitue une véritable « épine dans le pied » des agences de l'eau et des Comités de Bassin, dans la mesure où la stratégie de « l'évitement » du problème est de moins en moins porteuse d'avenir à mesure que le temps passe.

En effet, cet aspect de non-constitutionnalité des redevances interdit en pratique toute évolution législative du dispositif. Car dès lors que ces redevances seraient évoquées par la loi sans résoudre cette difficulté, le risque est réel que cette nouvelle disposition législative soit déclarée non conforme à la Constitution, et par voie de conséquence que l'ensemble du dispositif s'écroule.

Cet « équilibre du non-dit » est donc fragile puisqu'il gèle toute recherche d'amélioration, et d'ailleurs le Conseil d'État a également refusé l'intégration des articles de la loi de 1964 concernés dans le code de l'environnement en raison de leur inconstitutionnalité. Ce problème d'inconstitutionnalité a aussi conduit à renoncer à des aménagements partiels de la loi de 1964 lors des discussions sur la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

En bref, le **choix** est clairement entre la « **régularisation** » et la « **mort lente** », ce qui, compte tenu de ce qui a été exposé précédemment, conduit évidemment à ce que **la première hypothèse ait la préférence** du plus grand nombre, sans même prendre en compte l'intérêt supplémentaire qu'il peut y avoir, sur d'autres plans, à une telle « régularisation » (voir plus loin).

### III. UN DISPOSITIF INSUFFISAMMENT « LISIBLE » EN PRATIQUE

#### A. Un mécanisme techniquement complexe, et donc souvent mal compris

Indépendamment de cet aspect délicat que constitue sa situation de non-conformité vis à vis de la Constitution, le dispositif des redevances souffre également d'autres maux de nature moins juridique, mais qui le fragilisent tout autant en termes politique et technique : son caractère fréquemment perçu comme « opaque », complexe, et in fine trop peu transparent en particulier.

En effet, si les principes fondateurs sont généralement bien compris, les modalités pratiques de mise en œuvre le sont beaucoup moins et donnent souvent l'impression que leur maniement est le fait d'un « club d'experts » au nombre finalement assez restreint de membres. Ce sentiment ne manque pas de susciter des interrogations de différentes natures :

- sur l'équité du dispositif, sachant que sa complexité induit une forme d'inégalité entre les catégories d'acteurs qui disposent de ressources humaines pour s'impliquer dans ce mécanisme, en comprendre les rouages et le faire évoluer, et les « autres » acteurs moins dotés en moyens disponibles qui n'ont pas le sentiment de disposer du même pouvoir d'inflexion ;
- sur la « neutralité » des modalités : le système est-il appliqué partout et à tous avec les mêmes références, la même conviction, les mêmes méthodes de calcul ?
- sur sa pertinence même, puisque ce qui est perçu comme trop peu compréhensible a rapidement tendance à devenir suspect...

Toutes ces critiques ne sont d'ailleurs pas également fondées, puisque par exemple le principe même de détermination des redevances à l'échelle de chacun des bassins conduit, par définition, à ce que les taux et coefficients ne soient pas partout identiques : il est donc des différences parfaitement justifiées en principe. Et cela n'est pas contradictoire avec le fait que ces redevances soient globalement « acceptées », comme nous l'avons vu précédemment, mais constitue plutôt un appel à une plus grande lisibilité des conditions de mise en application.

Si l'on devait ne prendre qu'un seul exemple de ces difficultés de compréhension, on peut prendre celui de la **contre-valeur** déterminée chaque année pour chaque commune redevable au titre de la **pollution domestique**, que nous avons évoquée précédemment.

En théorie, le principe est, rappelons-le, extrêmement simple, puisqu'il consiste :

- 1) à déterminer une quantité journalière de pollution produite par les habitants de la commune ;
- 2) à en déduire, par l'application des taux et coefficients ad hoc le montant annuel de redevances de la commune ;
- et 3) à calculer, en fonction du volume d'eau potable distribué, la « contre-valeur » au m<sup>3</sup> qu'il convient d'appliquer dans la facturation pour générer un produit égal au montant global de redevances ainsi déterminé pour l'ensemble de la commune.

Il est donc clair ici que la contre-valeur n'est pas une redevance stricto sensu, mais seulement un mode de perception de la redevance. Et c'est bien là que les choses se gâtent un peu, car :

- le paradoxe (apparent) est que, si la consommation d'eau de la commune diminue, le niveau de contre-valeur augmente. Si techniquement cela n'est pas illogique (puisque le montant de redevances est le même et que rien n'indique que la quantité de pollution rejetée soit strictement proportionnelle aux volumes d'eau potable distribués...), il n'en reste pas moins que cela est difficile à expliquer ;
- parallèlement, deux communes voisines peuvent comparer leurs niveaux de contre-valeur et se rendre compte d'écarts très significatifs : il suffit pour cela que le ratio volumes d'eau distribués/nombre d'habitants soit significativement différent, ce qui peut être lié à la présence dans une des deux communes d'un établissement « gros consommateur », ou à l'importance relative des populations saisonnières... Il est clair que le développement de l'intercommunalité s'accorde assez mal à ce type de situation<sup>7</sup> ;
- d'autre part, cette contre-valeur, bien que déterminée sur la base de la seule pollution domestique, est appliquée aux volumes distribués non seulement aux abonnés domestiques mais aussi à des établissements industriels desservis, sous certaines conditions (niveau de pollution rejeté inférieur à 200 EH, volume d'eau consommé inférieur à 6 000 m<sup>3</sup>/an).

Et ces établissements, souvent appelés paradoxalement (mais sur des bases techniquement vraies, là encore) « non redevables » acquittent alors des sommes qui peuvent être significatives, en ayant les plus grandes difficultés à comprendre que ces sommes ne prétendent en aucune façon représenter « leur » pollution d'industriel, mais simplement une quote-part d'un système de répartition interne à une commune de la redevance de pollution domestique des habitants... ;

---

<sup>7</sup> A titre d'illustration, nous avons, dans le cadre de cette mission, été saisis par le Président du Syndicat des Eaux de la Région de Bonnières-sur-Seine de cette question précisément, sur la base de copies d'échanges de lettres entre ce Syndicat et la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable, dont il ressortait qu'apparemment les explications fournies par les services n'avaient pas répondu à toutes les interrogations.

Il est vrai qu'il existe une solution à cette difficulté puisque les groupements de communes peuvent demander à se voir appliquer une « contre-valeur unique » (en fait, la somme des redevances des communes divisée par la somme des volumes distribués). Mais cette solution n'est pas absolument parfaite dans la mesure où – en principe tout au moins – les communes de moins de 400 habitants incluses dans un tel groupement ne peuvent pas être intégrées dans ce dispositif (ni au titre de la comptabilisation des habitants, ni au titre des volumes distribués, ni au titre de l'application à ces volumes de la « contre-valeur unique » ainsi déterminée pour le groupement).

- enfin, ces mêmes établissements acquittent par ce biais une contribution à une redevance qui inclut des coefficients (d'agglomération, de collecte) spécifiques. Mais dès lors que leur propre pollution rejetée s'accroît, par exemple par développement de leur activité, ils deviendront redevables directs de l'agence de l'eau : ils devront alors lui verser une redevance déterminée sans application des dits coefficients... qui sera peut être inférieure à la précédente (ou, plus exactement, à la somme qu'ils acquittaient précédemment sur leur facture d'eau au titre de la redevance de pollution domestique due par la commune...).

En bref, si rien dans tout cela n'est inexplicable ni même injuste, la compréhension pratique d'un tel système et de ses subtilités reste l'apanage d'un nombre limité de connaisseurs, et en tous cas l'abonné domestique, consommateur et payeur ultime, est dans une situation qui rend assez peu lisible la perception du « signal » délivré.

### B. Des niveaux globaux « historiques » de redevances par bassins à mieux motiver

Une autre composante qui rend le système des redevances difficile à pénétrer réside dans les écarts que l'on peut constater entre les bassins quant au niveau global de « sollicitation » des usagers de l'eau que les redevances induisent.

On parle en effet souvent de « bassins riches » et de « bassins pauvres » (pour faire simple...) pour expliquer des différences de positionnement sur le plan financier d'ensemble, et donc de « productivité » du dispositif de redevances.

Il est cependant nécessaire de s'interroger sur le point de savoir si cela est aussi vrai et simple. Dans ce but, il est utile de tenter de rapprocher un certain nombre d'indicateurs, représentatifs d'une part de la « richesse » du bassin, et d'autre part du niveau des redevances perçues, en valeur totale comme relative, par habitant.

C'est ce qui a été fait en s'appuyant sur des données produites par l'INSEE<sup>8</sup>, à partir d'éléments de niveau régional reventilés sur des bases sommaires mais convenables pour aboutir à une répartition par bassin.

---

<sup>8</sup> Les produits intérieurs bruts régionaux en 2000 (INSEE Première n° 800 – août 2001)  
Revenu disponible brut global et par habitant des ménages en 1996, par région (INSEE Première n° 617 – novembre 1998)  
(voir annexe 12 pour les éléments de base détaillés)

Cela a ainsi permis d'obtenir :

- d'une part une représentation de la répartition du **produit intérieur brut (PIB) par bassin**, en % du PIB national métropolitain, et par habitant en « indice » (l'indice 100 étant la moyenne par habitant nationale) ;
- d'autre part, la même chose pour ce qui concerne le **revenu disponible brut (RDB)** des ménages, après impôts et cotisations sociales (i.e. capacité de consommation/épargne).

Ces éléments très généraux ont alors été rapprochés des éléments de **redevances** (moyenne des **produits** 2000-2002 afin de lisser quelques variations interannuelles), en ce qui concerne d'une part la redevance de pollution domestique (contre-valeur), d'autre part le total des redevances de pollution, et enfin le total de l'ensemble des redevances émises.

Cela conduit alors aux résultats suivants, en valeur d'une part, et en % et indices d'autre part :

**Tableau 1 – Données en valeur totale et par habitant**

Bassin	PIB (2000)		RDB (1996)		Contre-valeur <sup>(1)</sup>		Redev. Pollution <sup>(1)</sup>		Total redevances <sup>(1)</sup>	
	Total <sup>(2)</sup>	€/hab.	Total <sup>(2)</sup>	€/hab.	Total <sup>(2)</sup>	€/hab.	Total <sup>(2)</sup>	€/hab.	Total <sup>(2)</sup>	€/hab.
Adour-Garonne	138	20 189	94	13 841	86	13,3	104	16,0	138	21,2
Artois-Picardie	88	18 989	58	12 444	82	17,9	96	20,8	117	25,5
Loire-Bretagne	238	20 029	161	13 623	158	13,6	184	15,9	236	20,3
Rhin-Meuse	86	21 217	56	13 821	107	26,7	122	30,4	139	34,8
Rhône-Méd.-Corse	306	21 586	194	13 685	226	16,0	296	21,0	346	24,5
Seine-Normandie	528	30 469	273	15 740	504	29,0	551	31,7	646	37,1
<b>France métropol.</b>	1 383	23 497	836	14 330	1 163	20,0	1 353	23,2	1 622	27,9

<sup>(1)</sup> valeurs moyennes des produits 2000-2002

<sup>(2)</sup> en **milliards d'euros** courants (PIB et RDB) ou **millions d'euros** (redevances des agences de l'eau)

*Rq : on notera que ces données en valeur ne sont pas « homogènes » entre elles puisqu'elles portent sur des périodes différentes. Cela n'a cependant qu'une importance très relative, dans la mesure où le rapprochement porte surtout sur les données qui suivent, en répartition et indice, ce qui « neutralise » ces hétérogénéités de période de référence.*

**Tableau 2 – Données en % et indice par habitant**

Bassin	PIB		RDB		Contre-valeur		Redev. Pollution		Total redevances	
	% <sup>(1)</sup>	Indice <sup>(2)</sup>								
Adour-Garonne	9,9	85,9	11,3	96,6	7,4	66,4	7,7	68,8	8,5	76,1
Artois-Picardie	6,4	80,8	6,9	86,8	7,1	89,6	7,1	89,6	7,2	91,3
Loire-Bretagne	17,2	85,2	19,3	95,1	13,6	68,0	13,6	68,3	14,5	73,0
Rhin-Meuse	6,2	90,3	6,7	96,4	9,2	133,4	9,0	130,8	8,6	124,7
Rhône-Méd.-Corse	22,1	91,9	23,2	95,5	19,4	80,3	21,9	90,3	21,3	88,1
Seine-Normandie	38,2	129,7	32,6	109,8	43,3	144,9	40,8	136,3	39,8	133,2
<b>France métropol.</b>	<b>100</b>	<b>100</b>								

<sup>(1)</sup> en pourcentage du total « France métropolitaine »

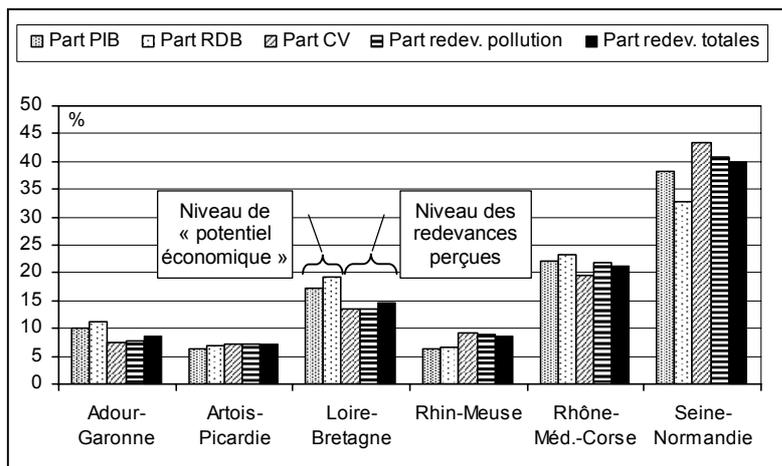
<sup>(2)</sup> par habitant, où l'indice 100 est la moyenne « France métropolitaine » par habitant

On voit ainsi ressortir quelques éléments dont, compte tenu du caractère malgré tout relativement sommaire de l'analyse, on se gardera bien de tirer des enseignements trop précis ou « définitifs », mais qui laissent cependant entrevoir une forme de non-concordance entre les indicateurs d'activité ou de situation économiques et ceux concernant les redevances.

En particulier, semblent ressortir 3 groupes :

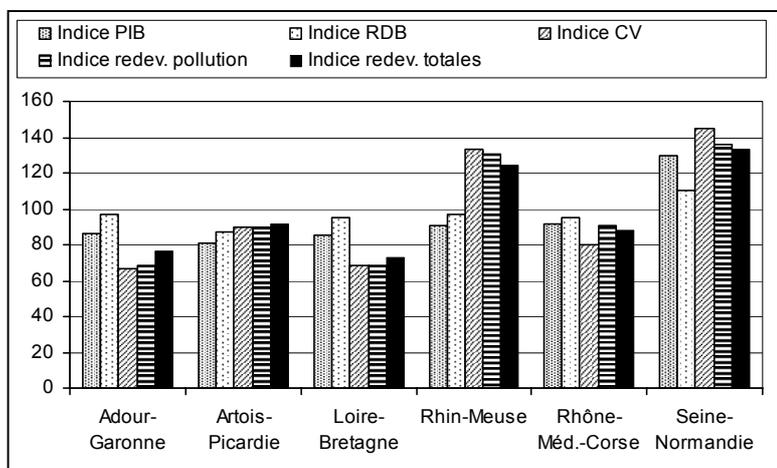
- les bassins pour lesquels le niveau global de redevances (en % et en indice) apparaît plutôt supérieur au « potentiel économique » global : Rhin-Meuse et, de façon un peu moins nette cependant, Seine-Normandie ;
- les bassins pour lesquels ce niveau global de redevances semblent, en gros, correspondre à celui du « potentiel économique » : Artois-Picardie (niveau de redevances néanmoins un peu supérieur à celui des indicateurs économiques) et Rhône-Méditerranée-Corse ;
- enfin, les bassins pour lesquels les redevances apparaissent se situer en deçà du potentiel économique : Adour-Garonne et Loire-Bretagne.

Les graphes ci-après illustrent cette situation ainsi analysée, sans autre prétention que d'obtenir une représentation comparative des situations au regard de critères non directement liés à la politique de l'eau (*la lecture de ces graphes se faisant simplement en comparant, pour chaque bassin, le « niveau » des deux premiers éléments d'histogrammes, représentatifs du PIB et du RDB, et donc du « potentiel économique », avec les trois derniers éléments, représentatifs du niveau du produit des redevances*).



**Analyse comparative**  
**PIB/RDB/redevances**  
**des 6 bassins,**  
**en % du volume national**  
**métropolitain**

**Analyse comparative**  
**PIB/RDB/redevances**  
**des 6 bassins, en indice**  
**(moyenne nationale**  
**métropolitaine=100)**



Même s'il convient de rester prudent dans l'interprétation de ces résultats, qui mériteraient une analyse plus approfondie, cette comparaison simple montre :

- que la notion de « bassin riche » et de « bassin pauvre » n'est probablement pas aussi établie que cela, y compris au regard des enjeux de gestion de l'eau ;
- que les différences de « richesse » des agences de l'eau tiennent probablement moins au « potentiel économique » du territoire concerné qu'au résultat de choix faits de façon plus ou moins explicite, fruit de l'histoire de chaque bassin et conduisant de fait à une plus ou moins grande « mutualisation » de la politique de l'eau (en d'autres termes choix de couples « faibles redevances/aides limitées » ou de couples « fort niveau de redevances/aides importantes ») ;

Il est donc par conséquent assez vraisemblable, pour ne pas dire totalement certain, que le « niveau global de pression » exercé par le dispositif des redevances dans chaque bassin est le fruit de situations historiques qui n'ont pu évoluer que de façon limitée au fil du temps (en termes de « grands équilibres » au moins), en relation avec le « taux de mutualisation » choisi.

La détermination du niveau d'équilibre financier de leur programme en découle directement, sachant qu'il existe évidemment une infinité de niveaux d'équilibre financier, entre fortes dépenses/fortes recettes et faibles dépenses/faibles recettes.

Cela n'est pas sans incidence sur le « potentiel d'incitation », tant au travers des redevances qu'au travers des aides, mais surtout il faut veiller à conserver ces différences « historiques » de positionnement à l'esprit lorsque l'idée d'une certaine solidarité inter-bassins est avancée. Cette solidarité ne saurait en effet être légitime que pour autant que « l'effort contributif » relatif des acteurs du bassin « bénéficiaire » de la solidarité soit au moins aussi important, au préalable, que celui consenti dans les bassins « contributeurs ».

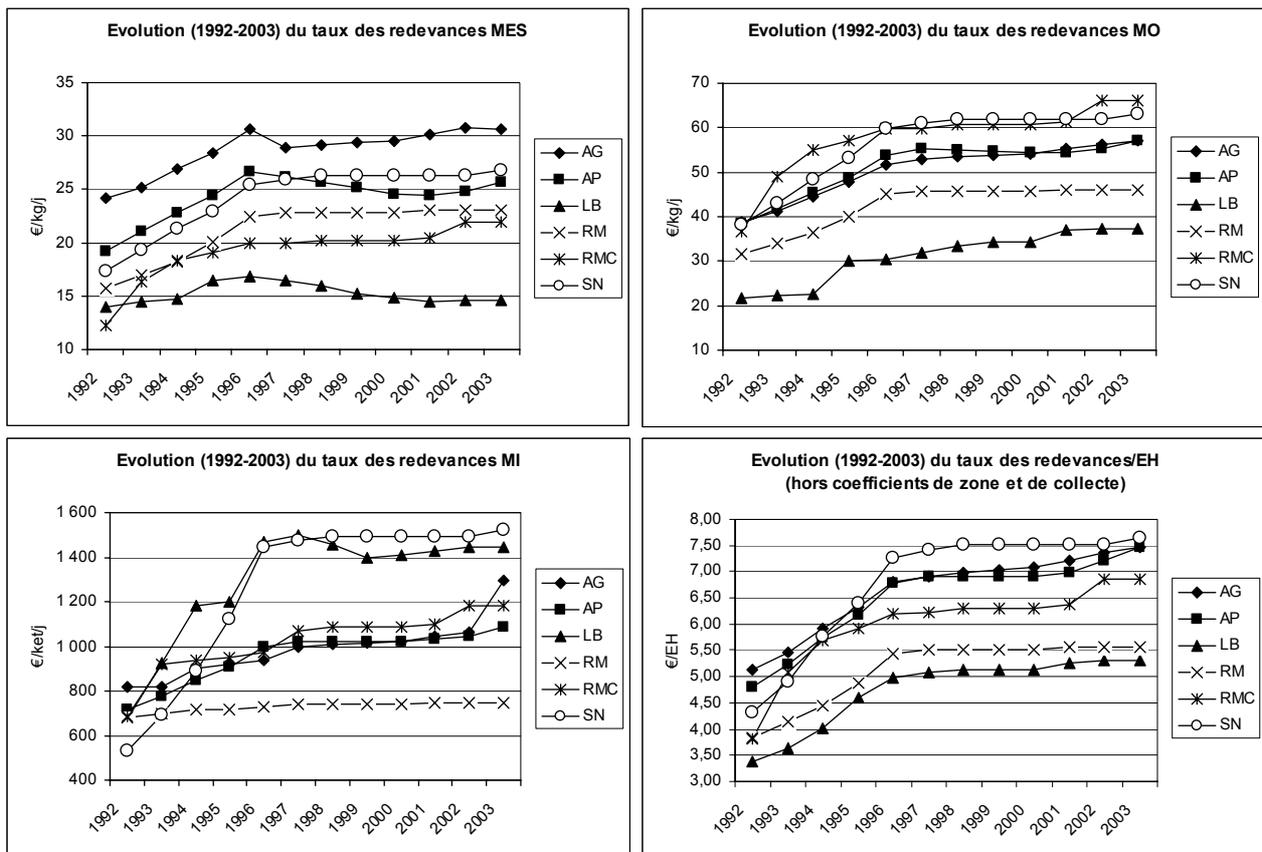
### C. Un résultat final pour l'utilisateur fruit de modulations et de coefficients nombreux

Un dernier aspect rend excessivement complexe l'interprétation et la compréhension du dispositif de redevances, au-delà des mécanismes techniques et des niveaux financiers globaux : c'est celui des multiples coefficients correcteurs qui interviennent dans le calcul.

Il serait en effet hasardeux de prétendre comparer des situations entre bassins (voire à l'intérieur d'un même bassin) sans intégrer totalement cette dimension, sauf à risquer de graves contresens.

Pour se convaincre de cela, il suffit de se reporter (une fois encore) aux **redevances de pollution domestique** et à leur **évolution sur la période 1992 (début du 6<sup>ème</sup> Programme) à 2003**. Les graphes ci-après illustrent ces évolutions des **taux de base** pour les 6 bassins, en € courants, respectivement pour les paramètres :

- **MO** (pour « matières oxydables », représentatif globalement de la pollution de type « organique ») ;
- **MES** (pour « matières en suspension », représentatif de la pollution décantable) ;
- **MI** (pour « matières inhibitrices », représentatif de certaines formes de pollution toxique) ;
- et enfin pour un « **équivalent-habitant réglementaire théorique** » composé d'un mixage de tous les paramètres tel que précisé par l'arrêté du 20 novembre 2001 (annexe 8), **sans aucun coefficient correcteur**.



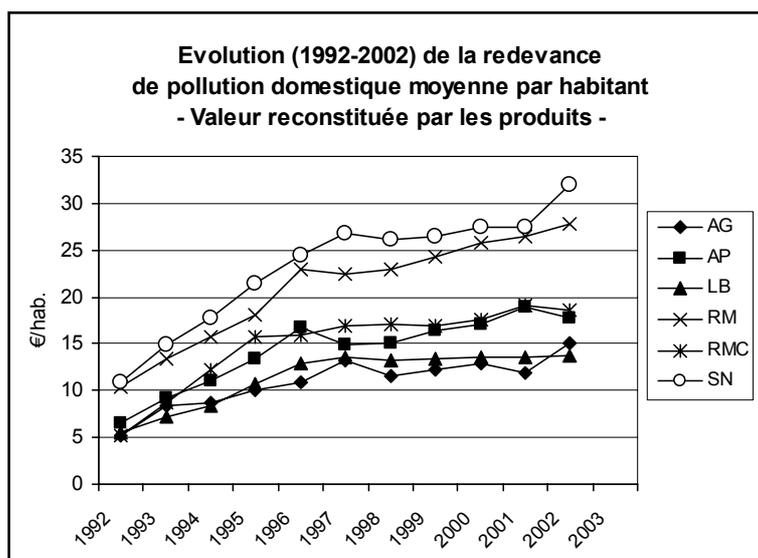
D'une façon très générale, l'examen de ce bilan pour les **3 paramètres MO, MES et MI** permet de dresser quelques constats :

- d'une part, sauf exception, une grande « **stabilité historique** », avec un maintien du niveau relatif de la situation dans chacun des bassins (les exceptions étant par exemple l'évolution MES pour le bassin Rhin-Meuse, ou plus encore l'évolution MI pour les bassins Loire-Bretagne et Seine-Normandie, tout cela dans la période 1992-1996) ;
- d'autre part, un **écart relatif assez stable** aussi, de l'ordre de 1 à 2, entre le niveau le plus haut et le niveau le plus bas ;
- enfin, des choses plus inattendues, comme par exemple le fait que le taux MO soit le plus faible dans le bassin Loire-Bretagne (où les questions de pollution organique ne sont a priori pas absentes), ou le taux MI le plus faible – et le plus stable – dans le bassin Rhin-Meuse (où l'industrie représente une part réelle de l'activité économique). Il est en tous cas malaisé d'interpréter l'origine de ces différences au plan technique au vu de ces seuls « taux de base ».

Lorsque l'on se reporte ensuite au graphe représentatif de « **l'équivalent-habitant théorique** », les résultats sont un peu différents puisque l'on constate alors un net resserrement de la fourchette, avec en fait deux groupes distincts :

- le premier (AG, AP, RMC et SN) conduit à un résultat assez groupé, autour de 7 à 7,50 €/EH, comme s'il y avait une forme de « compensation » entre les paramètres « hauts » et « bas » pour aboutir à une sorte de résultat moyen pratiquement identique ;
- le second (LB et RM) avec un résultat notablement inférieur entre 5 et 5,50 €/EH, ce qui ne correspond d'ailleurs plus qu'à un rapport de 1 à 1,5 avec les précédents.

Cela étant, cet équivalent-habitant n'est que théorique, et rien n'indique que cette valeur soit effectivement applicable quelque part dans les bassins. En conséquence, si l'on cherche une illustration plus réelle en établissant une dernière représentation fondée sur « **l'équivalent-habitant réel moyen** », en divisant simplement le produit des redevances de pollution domestique par la population totale du bassin, on obtient le comparatif qui suit.



Auquel cas, force est de constater que ce **résultat réel** (même s'il n'est que « moyen ») est **très sensiblement différent** du précédent :

- en **valeur absolue**, d'une part, puisque l'on passe de 5,50-7,50 €/hab. à 14-31 €/hab. Cela est bien connu, par le biais des coefficients de zone mais surtout du coefficient de collecte, dont la valeur est depuis longtemps de l'ordre de 2 à 3 dans chacun des bassins ;
- en **valeur relative** entre les bassins, également, avec notamment une « inversion de situation » entre les bassins Rhin-Meuse (niveau « EH théorique » faible, et niveau « réel par habitant » fort) et Adour-Garonne (pour lequel c'est exactement l'inverse).

Tout cela met donc bien en évidence une autre complexité de lecture des redevances, qui exigent une prise en compte simultanée de l'ensemble des facteurs (taux et coefficients) pour être correctement interprétées quant à leur niveau de « pression » sur l'utilisateur redevable.

Si cela n'est probablement pas le fait exclusivement du domaine des redevances (la fiscalité recèle souvent de tels états de faits), il n'en est pas pour autant douteux que cela ne contribue en rien à une lisibilité opérationnelle du dispositif.

#### IV. UNE RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS QUI FAIT RÉGULIÈREMENT DÉBAT

Enfin, il n'est pas possible de ne pas évoquer dans ce panorama un dernier aspect qui fait régulièrement débat : celui de la répartition du « poids » des redevances entre les différentes catégories d'utilisateurs et entre les différents usages, ce débat renvoyant en fait à la question récurrente de « l'équité » du dispositif.

##### A. Entre catégories d'acteurs-utilisateurs

Le premier aspect de ce qui est ainsi l'objet d'interrogations concerne la répartition de la charge des redevances entre catégories d'utilisateurs, non seulement en valeur brute, mais également au regard du « retour » constaté vers ces catégories au travers des aides.

Pour approcher cette question difficile à plus d'un titre, les obstacles ne manquent pas sur le plan méthodologique, dans la mesure où il est, une fois encore, assez hasardeux de rapprocher des chiffres « bruts ». Ainsi :

- il convient de tenir compte du fait qu'en regard des redevances de pollution existent les primes pour épuration qui, même si le « bénéficiaire » n'est pas le même sur le plan juridique, n'en viennent pas moins, sur le principe, alléger ces redevances. C'est donc bien un « bilan net » qu'il est nécessaire d'établir ;
- en ce qui concerne les aides, dans la mesure où certaines d'entre elles sont attribuées sous forme d'avance ou de prêt, c'est bien évidemment la valeur en équivalent-subvention qu'il convient de prendre en compte et non la valeur brute (on considérera, par simplification, une équivalence de 1 € de subvention pour 2,5 € d'avance ou prêt) ;

- les bénéficiaires de ces aides ne sont pas eux-même aisés à identifier au plan statistique : si une commune reçoit une aide pour créer un ouvrage d'épuration pour lequel 30 % de la pollution raccordée est d'origine industrielle, suivant quelles « catégories » de bénéficiaires convient-il de rattacher cette aide dans le bilan ?

Cette difficulté existe également pour les aides en matière de ressources en eau : par exemple, les aides attribuées pour des travaux entrepris sur des ouvrages de type « Canal de Provence » ou « Bas-Rhône-Languedoc » sont-elles à caractère « collectivités », « industries » ou « agriculture », sachant que ces trois usages peuvent être rencontrés ?

- certaines contributions environnementales (TGAP, notamment) acquittées par telle ou telle catégorie d'acteurs ne sont pas comptabilisables dans ce bilan, dans la mesure où elles sont extérieures au dispositif des redevances de bassin et ne donnent en outre pas lieu à l'attribution d'aides ;
- etc.

Quoi qu'il en soit, et donc au bénéfice d'un certain nombre d'approximations telles qu'identifiées ci-dessus, et notamment une ventilation des aides « ressources » elle-même délicate à approcher (estimée à 20 % au profit du monde agricole et 10 % au profit de l'industrie, à partir d'une analyse sommaire), le tableau suivant a pu être bâti.

Il détaille, sur la **moyenne 1997-2002**, les **sommes émises ou versées** en matière de **redevances « nettes »** (primes pour épuration déduites) et d'**aides en équivalent-subvention** (ce qui explique, entre autres, que le montant des aides soit aussi nettement inférieur à celui des redevances, les « aides » ne représentant en outre pas la totalité des dépenses supportées par les agences de l'eau<sup>9</sup>).

On insistera sur le fait qu'il s'agit d'une moyenne sur 6 ans, retenue dans le but de lisser les variations interannuelles tout en permettant de présenter un résultat « globalement représentatif », mais dont l'inconvénient est de masquer certains phénomènes. Cela est notamment le cas et doit être signalé en ce qui concerne les redevances et aides en matière de pollution agricole, dont les montants sont en croissance sur les dernières années (la moyenne est donc sensiblement inférieure aux données les plus récentes).

---

<sup>9</sup> Outre les aides aux investissements et primes pour épuration ici comptabilisées, ne sont en effet pas prises en compte dans ce bilan les autres aides à l'exploitation (assistance technique, aides à l'élimination des déchets, etc.), les dépenses en matière d'études, de mesures, de réseaux de suivi de l'état des milieux aquatiques, les dépenses de fonctionnement, la contribution au FNSE, etc.

**Tableau 3 – Bilan synthétique redevances/aides par famille d’usagers (1997-2002)**

	Redevances émises en M€ (moyenne 1997-2002)	Redevances émises en répartition % (moy. 1997-2002)	Aides en <u>équivalent-sub.</u> versées (moy. 1997-2002)	Aides versées en répartition % (moyenne 1997-2002)
<b><u>Collectivités</u></b>				
• Pollution	932	70,0 %	642	65,1 %
• Ressource	189	14,2 %	123	12,4 %
<b>S/Total :</b>	<b>1 121</b>	<b>84,2 %</b>	<b>765</b>	<b>77,5 %</b>
<b><u>Industries</u></b>				
• Pollution	138	10,4 %	110	11,2 %
• Ressource	57	4,2 %	18	1,8 %
<b>S/Total :</b>	<b>195</b>	<b>14,6 %</b>	<b>128</b>	<b>13,0 %</b>
<b><u>Agriculture</u></b>				
• Pollution	2	0,2 %	59	5,9 %
• Ressource	13	1,0 %	35	3,6 %
<b>S/Total :</b>	<b>15</b>	<b>1,2 %</b>	<b>94</b>	<b>9,5 %</b>
<b><u>Ensemble</u></b>				
• Pollution	1 072	80,6 %	811	82,2 %
• Ressource	259	19,4 %	176	17,8 %
<b>Total général :</b>	<b>1 331</b>	<b>100 %</b>	<b>987</b>	<b>100 %</b>

Source : MEDD-Direction de l’Eau-BAE sur la base de données annuelles des agences de l’eau

Il apparaît ainsi effectivement – ce qui est bien connu – que ces contributions en termes de redevances sont très inégales en importance, avec une forte dominance de la **contribution des collectivités locales (environ 84 %)** et une **faible part supportée par l’agriculture (légèrement supérieure à 1 %)**.

En soi, cela pourrait ne pas être anormal, en ce sens qu’il conviendrait pour apprécier la justification ou non de cette situation de rapprocher ces éléments financiers des « niveaux de perturbation » apportés aux milieux aquatiques respectivement par les trois types d’usagers, et le cas échéant d’y intégrer les autres formes de contributions environnementales (voir plus loin).

La réponse à cette question « technique » est cependant, il faut en convenir, quasiment impossible à apporter avec un niveau de certitude convenable, faute de données fiables notamment en matière de rejets (et aussi de prélèvements) agricoles, mais aussi en matière industrielle. Nous ne nous essaierons donc pas à cet exercice<sup>10</sup>.

Mais quoi qu'il en soit, sans se livrer au moindre calcul, on peut être certain que cette répartition n'est en aucune façon proportionnelle aux « pressions », l'écart étant en toute hypothèse assez sensible<sup>11</sup>.

Faut-il viser un certain rééquilibrage ? Très certainement, pour se rapprocher de quelque chose de plus « représentatif ». Faut-il ambitionner une proportionnalité totale ? Outre le fait que sur le plan de la théorie cet aspect mérite d'être débattu, et nous y reviendrons, cela est certainement hors de portée, et tout aussi certainement injustifiable au regard de l'utilisation qui est faite de ces redevances, à savoir la répartition des aides.

Car cette répartition des aides est elle-même très inégale, avec une forte dominance des aides attribuées aux collectivités (environ 80 %), l'autre point notable (souvent mentionné lors des entretiens), sans viser une précision illusoire, étant le fait que l'agriculture bénéficie de 8 à 10 % des aides pour une contribution au produit global des redevances de l'ordre de 1 %. Sur ce dernier point, nombreux sont ceux qui estiment nécessaire qu'un « rééquilibrage » soit envisagé.

---

<sup>10</sup> Il est cependant possible de souligner, à titre d'illustration très partielle, le cas des « prélèvements », pour lesquels les données disponibles montrent que, **hors usages énergétiques**, les volumes **prélevés** (et non pas consommés...) sur l'ensemble du territoire national métropolitain sont répartis très grossièrement à raison de 50 % pour les collectivités, 25 % pour l'industrie et 25 % pour l'agriculture, alors que le produit des redevances « ressource » pour ces 3 catégories (hors redevances spécifiques type « AEP ») est réparti respectivement à raison de 70 %, 20 % et 10 %. Bien entendu, cette répartition est très sensiblement différente si l'on s'intéresse aux volumes « consommés », c'est à dire non restitués au milieu naturel, la part agricole devenant alors nettement dominante.

<sup>11</sup> On notera, par souci de transparence, que la profession agricole apparaît avoir conscience de la difficulté de cette situation, mais que dans le même temps elle met en avant le fait que la TGAP applicable depuis l'année 2000 aux produits phytosanitaires, dont le rendement annuel est de l'ordre d'une trentaine de M€, représente une contribution non comptabilisée (et qui d'ailleurs ne permet pas le financement d'actions de réduction des pollutions). Il est donc clair que ce montant est très supérieur en tout état de cause à celui des redevances versées aux agences par l'agriculture, et que sa comptabilisation légitime viendrait substantiellement modifier ce bilan.

À ce titre, et en ayant à l'esprit la remarque déjà exprimée en ce qui concerne les limites de signification de données « moyennées », on soulignera que si le ratio « aides/redevances » en ce qui concerne l'agriculture est globalement supérieur à 6 en valeurs absolues (94 M€/15 M€), il est en fait inférieur à 3 si l'on se limite au le domaine de la « ressource » et atteint presque 30 dans le domaine de la « pollution ». C'est donc bien là que l'écart est le plus notable.

*NB : en ce qui concerne les aides à l'industrie, le tableau fait apparaître un écart négatif en % entre aides et redevances. Il est nécessaire cependant d'être très prudent dans l'appréciation de ces chiffres puisque les aides versées aux collectivités en matière de dépollution ont ici été affectées aux collectivités exclusivement, alors que nous avons vu que, pour une proportion globale d'ailleurs non négligeable, une partie de ces aides bénéficie indirectement aux industriels raccordés. Or on voit que si l'on considère que seulement 10 % des aides « pollution collectivités » doivent être appréciées comme bénéficiant à l'industrie, le résultat pour cette catégorie est totalement modifié : la quote-part des aides passe alors en effet de 13 % à plus de 19 %...*

Indépendamment de la question agricole, le caractère très dominant des collectivités est aussi lié, pour ce qui concerne les redevances, à l'application des coefficients (d'agglomération, de collecte) dont nous avons vu dans quelle proportion forte ils pouvaient peser sur le produit perçu.

En contrepartie, pour ce qui concerne les aides, il convient d'admettre que les dépenses de dépollution, toutes choses égales par ailleurs, sont plus élevées en ce qui concerne la pollution urbaine que les autres : nécessité de créer des réseaux de collecte et transferts, nécessité de prendre en compte les pollutions ruisselées « urbaines » (si non domestiques...), etc.

De ce point de vue, il est certainement nécessaire d'intégrer ce dernier aspect pour avoir un regard le plus objectif possible sur ces équilibres.

## B. Entre la « détérioration de la qualité de l'eau » et les autres usages

Le second point de questionnement possible sur l'équilibre des contributions est celui de la situation comparée de la « pollution » et des « prélèvements » (pris au sens large).

En effet (cf. tableau précédent), on voit bien que le domaine de la **lutte contre la pollution** est un champ d'action privilégié des agences de l'eau puisqu'il absorbe à lui seul environ **80 % des redevances et des aides**. L'équilibre redevances-aides est d'ailleurs, en première approximation, convenable puisqu'il est à peu près équivalent dans l'une et l'autre dimension.

En revanche, ce déséquilibre quantitatif mérite d'être suivi dans la mesure où il ne doit pas conduire à ce que l'attention des agences de l'eau soit portée de façon excessive vers les questions de maîtrise des pollutions, au détriment de la gestion quantitative et de la protection de la ressource.

La directive-cadre, qui va orienter l'essentiel de la politique de l'eau, si elle accorde en effet une place probablement prépondérante aux questions de « qualité », intègre également de façon forte des enjeux de gestion quantitative, qu'il s'agisse des cours d'eau ou des eaux souterraines, le « bon état » étant dans les deux cas dépendant de la notion d'équilibre quantitatif, sous des formes différentes. Au demeurant, les conditions climatiques récentes de l'été 2003 ont mis en évidence l'importance des interactions entre les différents facteurs qui conditionnent cet « état » des milieux (rejets, température, débit, etc.).

En conséquence, il sera indispensable, dans un esprit de gestion globale et intégrée des milieux, de veiller à ce que le mécanisme des redevances, dans ses évolutions futures, ne soit pas encore plus fortement orienté vers le domaine de la « détérioration de la qualité de l'eau », mais que les éléments nouveaux pris en compte le soient de façon aussi équilibrée que possible entre qualité et quantité.

## CHAPITRE III - DES ENJEUX ET OBJECTIFS FORTS DANS LES ÉVOLUTIONS À ENVISAGER

Sur la base des éléments de ce constat d'ensemble qui vient d'être dressé du dispositif des redevances, il est donc possible d'envisager un certain nombre d'évolutions dont on a vu qu'elles étaient nécessaires, et dont tout porte à croire qu'elles sont possibles sans remettre en cause les « fondamentaux » que constituent les acquis de plus de trente années d'expérience.

Mais avant d'exprimer ces pistes opérationnelles, il est indispensable de définir un certain nombre de **points d'ancrage de ces évolutions**, qui, quels que soient le rythme et la méthode de travail et de concertation qui seront retenus par le Gouvernement pour ces réformes, ne doivent à notre sens pas être perdus de vue.

C'est au demeurant sur ces quelques **enjeux et objectifs forts** qu'il est nécessaire de s'accorder en priorité. En fonction des rencontres, contacts, échanges et contributions reçues que cette mission a permis de susciter, il nous semble possible de fonder la démarche de réforme sur ces bases qui, sans traduire évidemment les positions des uns et des autres (souvent utiles, mais souvent contradictoires entre elles aussi, bien entendu), constituent une plate-forme, de notre point de vue, à la fois pertinente, pragmatique, et acceptable par le plus grand nombre. Ce dernier point nous paraît essentiel pour conserver aux redevances leur caractère de contribution « acceptée » et comprise.

Ces enjeux et objectifs fondamentaux sont donc regroupés en **5 volets** :

- les redevances doivent contribuer à la réussite de la mise en œuvre de la **directive-cadre** sur l'eau et s'appuyer sur ses principes essentiels ;
- il faut donner enfin aux redevances un **cadre juridique et politique solide et stable** pour sortir des incertitudes institutionnelles qui s'accordent mal avec la nécessité d'une vision de long terme que suppose le domaine de l'environnement ;
- même si les bases conceptuelles des redevances doivent être gardées à l'esprit, il faut privilégier, chaque fois que possible, une **traduction opérationnelle pragmatique** qui « parle aux usagers » autant que possible ;
- la solidarité de bassin que suppose le dispositif des redevances, et qui doit être préservée, implique une **contribution « à due proportion » des différentes catégories d'usages et d'usagers**, en conciliant là aussi pragmatisme, réalisme, mais aussi volontarisme ;

- enfin, cela doit permettre des **solidarités** renforcées, qu'elles s'expriment à l'échelle du bassin, bien entendu, mais également, sous certaines conditions, **d'un bassin à l'autre ou entre les bassins et le niveau national.**

Ces enjeux reposent eux-mêmes, il faut le souligner, sur le constat que, compte tenu de l'organisation politique et administrative française dans le domaine de l'eau, fondée sur une répartition subtile des responsabilités entre l'État, ses établissements publics, les organismes de bassin, les collectivités et leurs groupements, les opérateurs exploitants privés..., le « jeu » d'acteurs ne peut être que collectif si l'on veut véritablement progresser.

En effet, notamment au regard du cadre communautaire très présent dans la politique de l'eau, cette répartition des rôles face à des exigences de résultats et de « performances » de service croissantes s'accompagne aussi d'un accroissement des responsabilités et des risques pour les uns et les autres : contentieux communautaire et risques d'astreintes financières pour l'État, responsabilité juridique vis à vis des abonnés desservis pour les collectivités ou les opérateurs, risques juridiques pour les usagers industriels ou agricoles vis à vis des autres usagers des milieux, etc.

Il en ressort donc la nécessité impérative, en s'appuyant sur les principes de gestion équilibrée, coordonnée et concertée de la ressource en eau que la loi de 1992 a consacrés, et sur lesquels la directive-cadre se fonde également, de favoriser des approches « partenariales », y compris dans ce domaine des redevances.

Cela suppose l'existence de règles communes, préalablement établies et stables, comprises et acceptées par l'ensemble des parties, et parallèlement la possibilité d'en débattre des conditions d'application localement, en fonction des situations. Cela suppose aussi que tous les « acteurs-partenaires » s'associent à la démarche, en ayant la possibilité de faire valoir leurs droits, mais également en respectant leurs devoirs.

## I. CONTRIBUER À LA RÉUSSITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE-CADRE

### A. Le cadre général du plan de gestion et du programme de mesures

#### 1. La confirmation du principe de « planification de bassin »

La directive-cadre repose en fait, en dépit de sa complexité de lecture<sup>12</sup>, sur un petit nombre de principes fondateurs, dont le tout premier est que l'échelle des « districts hydrographiques » constitue l'échelon pertinent de la gestion des milieux aquatiques.

Si cette approche est loin d'être nouvelle en France, cela confirme la pertinence du dispositif institutionnel, technique et financier en place, dans ses principes fondamentaux, au regard des enjeux de la directive-cadre<sup>13</sup>.

Ainsi, la **planification** est établie à l'échelle du « district hydrographique », et donc, en France, du **bassin au sens du SDAGE**, en se traduisant par l'adoption d'une part d'un **plan de gestion** (sommairement, la définition des **objectifs** retenus à l'échéance de 6 années) et d'autre part d'un **programme de mesures** (sommairement, toujours, les **moyens** à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, au plan technique, réglementaire et financier).

Il est donc en particulier indispensable, en termes de convergence des politiques publiques, que ce **niveau de bassin** exerce, de façon parallèle à la définition des objectifs, des **responsabilités** directes et réelles dans la fixation des modalités de **mise en œuvre des redevances** (en termes au moins de niveau, de type de perturbation – et donc de paramètres – prioritaires, de modulations territoriales, etc.).

---

<sup>12</sup> Pour rappel, la « directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau » a été adoptée le 23 octobre 2000 et publiée au JOCE le 22 décembre 2000 (date d'entrée en vigueur). Sa première échéance est sa transcription en droit national, qui doit être effective pour le 22 décembre 2003.

<sup>13</sup> Dans ses considérants, la directive-cadre souligne que « *Les conditions et besoins divers existant dans la Communauté exigent des solutions spécifiques. Il y a lieu de prendre en compte cette diversité dans la planification et la mise en œuvre de mesures visant la protection et l'utilisation écologiquement viable des eaux dans le cadre du bassin hydrographique. Il convient que les décisions soient prises à un niveau aussi proche que possible des lieux d'utilisation ou de dégradation de l'eau.* ».

Il est par conséquent nécessaire de réaffirmer cet aspect, face à d'autres hypothèses de modes de décision plus centralisateurs qui, à l'évidence, ne mettraient pas notre pays dans la meilleure situation vis à vis des engagements européens de la directive-cadre.

## *2. Une cohérence à renforcer avec la police de l'eau*

Mais une autre caractéristique de la directive-cadre est qu'elle centre ses ambitions sur des objectifs à définir et des obligations de résultats, aux échéances fixées, vis à vis de ces objectifs, sans faire de sélection ou de hiérarchie particulière sur les types de moyens mis en œuvre pour aboutir.

Ainsi, dans la liste des mesures qui doivent figurer dans le programme de mesures à établir, comme le plan de gestion, d'ici 2009, les moyens d'incitation financiers (redevances, aides...) ne viennent pas au premier plan, l'essentiel des mesures « de base » étant en fait constitué de mesures d'ordre réglementaire.

Il est donc, dans ce contexte, capital de veiller à ce que **tous** les moyens publics mobilisables le soient de façon convergente et coordonnée, et donc **qu'une plus grande cohérence soit recherchée entre les incitations financières, d'une part, et la police de l'eau et de la pêche, d'autre part.**

Cela ne signifie pas que l'un doive être simplement subordonné à l'autre, mais plutôt que chacun doit se nourrir de l'expérience de l'autre. Ainsi, on peut imaginer à la fois que des zonages de redevances soient fondés plus directement qu'actuellement sur certains zonages réglementaires (lesquels ont un « statut » généralement clair), ou que certaines modalités de calcul et « d'abattement » reposent sur des dispositions réglementaires. Nous y reviendrons.

Mais on peut aussi, de façon réciproque, parfaitement envisager que des « plans d'action réglementaires » soient bâtis à l'échelle locale en prenant en compte des priorisations d'actions débattues à l'échelle du bassin, et pas uniquement les axes de priorités nationales. Une certaine « territorialisation » de l'application de la réglementation serait à cet égard très profitable, à la fois en termes d'efficacité et de motivation des responsables locaux de l'administration (autonomie accrue), pour autant que cela se situe en référence au cadre général bien identifié que constituent le plan de gestion et le programme de mesures du bassin.

## B. Une action territoriale modulée à conduire à l'échelle des « masses d'eau »

### *1. Le « bon état » en point de mire...*

Le second pilier qui fonde la directive-cadre est celui qui consiste à poser comme principe l'objectif de reconquête du bon état pour tous les milieux aquatiques d'ici 2015, et d'envisager à partir de ce principe un certain nombre de mesures d'adaptation (plus que de « dérogation » au sens strict). Ces mesures d'adaptation sont de trois ordres et ont vocation à permettre, sur des bases motivées, de tenir compte du fait que :

- soit ce « bon état » pourra être atteint, mais seulement au-delà de 2015 (et avant 2027 au plus tard...), en raison de l'importance des efforts de reconquête à consentir ;
- soit il ne pourra pas être atteint, y compris après 2015, en raison du niveau trop important des « pressions » d'usages que subit le milieu, et un objectif « adapté » moins contraignant peut alors être fixé ;
- soit le milieu est qualifié de « fortement modifié » sur le plan « physique » et un objectif particulier peut être retenu : celui du « bon potentiel écologique ».

Il faut ajouter à cela le fait que la notion de « bon état » (qui mérite d'ailleurs d'être précisée plus explicitement dans une perspective opérationnelle) est, par essence, dépendante du type de milieu concerné. Il est évident que le « bon état » d'un lac n'est pas le « bon état » d'un cours d'eau, mais il faut aussi comprendre que le « bon état » d'un torrent n'est pas celui d'un cours d'eau lent de plaine...

En clair, cela signifie que la directive-cadre amène de façon inexorable à une **approche très territorialisée de la politique de l'eau**, le plus directement possible adaptée aux contextes locaux de chacune des « masses d'eau ». Sans exclure bien évidemment l'existence de mesures générales communes, il est donc clair que l'essentiel des enjeux de réussite ou d'échec (au regard de l'obligation que constitue l'atteinte des objectifs définis à l'échelle des masses d'eau) résidera dans la façon dont les mesures seront déclinées et adaptées localement.

Ce qui a été dit pour la mise en œuvre de la réglementation est donc évidemment équivalent en ce qui concerne les **redevances**, qui mériteront, autant que faire se peut, un **mécanisme suffisamment discriminant**, et en toute hypothèse **non uniforme et modulé**.

## 2. *Accompagner la montée en puissance des SAGE*

Un des instruments institutionnels pour lesquels l'expérience de l'école française de l'eau constitue un atout est celui des SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux). Certes, leur état actuel d'avancement est souvent considéré comme insuffisant<sup>14</sup>, et à ce titre les « retours » d'expérience qu'ils permettent restent encore partiels seulement.

Cela étant, le développement rapide de ces procédures de planification locale dans le domaine de l'eau permet de penser que d'ici quelques années elles pourraient avoir une « présence » dans la mise en œuvre de la politique de l'eau bien supérieure à ce qui est actuellement le cas.

Au regard de ce qui a été dit ci-avant en ce qui concerne la territorialisation des redevances, il est donc certainement nécessaire d'en tirer quelques enseignements et d'envisager, par anticipation (puisque vraisemblablement la mise en application de redevances sur des bases réformées ne peut être envisagée qu'à l'échéance de quelques années), d'intégrer sous une forme ou une autre la prise en compte des SAGE dans le dispositif des redevances.

Même si cela mérite d'être réfléchi de façon plus détaillée, le principe peut être mis en avant et l'avantage pourrait en être double :

- d'une part, favoriser ce développement des SAGE en assortissant leur mise en œuvre de **mesures financières incitatives d'accompagnement** (soit réfaction de certaines redevances, soit au contraire mobilisation de ressources spécifiques supplémentaires) modulées au plus près des enjeux locaux ;
- d'autre part, **renforcer l'implication directe des acteurs locaux** – les membres de la CLE – vis à vis d'une question qui est de plus en plus ressentie comme un obstacle important dans la mise en place des SAGE : la possibilité de mobiliser des financements pérennes pour les actions à conduire.

---

<sup>14</sup> On relèvera cependant, au-delà de cette affirmation courante, et peut-être un peu rapide, que la mise en œuvre des SAGE prend progressivement une ampleur assez significative : en juillet 2003, si l'on ne comptait que 12 SAGE approuvés, 68 étaient en cours d'élaboration (CLE constituée au minimum) et plus d'une trentaine en cours de mise en place ou en phase d'émergence.

## C. Le principe de récupération des coûts

### 1. « L'eau paye l'eau »

Le troisième principe fondateur de la directive est celui de la « récupération des coûts », c'est à dire, de façon un peu simpliste, non seulement « *l'eau paye l'eau* » mais également « *chacun doit supporter les coûts de ses usages* »<sup>15</sup>.

Si, bien évidemment, un certain nombre d'éléments modérateurs viennent, dans la directive, tempérer le risque d'une interprétation trop brutale de ce principe<sup>16</sup>, il n'en reste pas moins vrai que cela revient à donner plus de force à l'idée suivant laquelle les redevances doivent participer à cette orientation fondamentale.

Ainsi, les redevances, en constituant une partie « représentative » des conséquences financières des usages des uns sur les usages des autres, ont donc vocation à s'appliquer à l'ensemble des utilisateurs d'eau afin que chacun « *contribue de manière appropriée à la récupération des coûts...* ».

En contrepartie, on soulignera à nouveau que ce principe suivant lequel « *l'eau paye l'eau* » est doublement signifiant : il suggère en effet d'une part, que l'ensemble des coûts d'usages de l'eau doit être couvert par des recettes sur ces usages de l'eau (ce que nous venons d'évoquer), mais également, d'autre part, que « *l'eau ne paye que l'eau* », c'est à dire que les coûts d'utilisation (techniques et environnementaux, comme le propose la directive) ainsi acquittés par les usagers viennent financer exclusivement les charges de gestion et de protection de la ressource en eau.

---

<sup>15</sup> Art. 9-1 de la directive : « *Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique [...] et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur.* », et « *les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau, sur la base de l'analyse économique [...] et compte tenu du principe du pollueur-payeur.* »

<sup>16</sup> Et toujours à l'art. 9-1 : « *Ce faisant, les États membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées.* »

De ce point de vue, on peut valablement s'interroger sur la cohérence d'un dispositif tel que la TGAP (appliquée aux produits phytosanitaires, voire aux phosphates des lessives) avec ce principe de récupération des coûts. Il est en tous cas certain que l'hypothèse, sous une forme ou sous une autre (par transfert financier, par « reprise » dans le cadre normal des redevances, etc.), d'une « réinjection » de cette taxe dans le circuit économique de l'eau serait beaucoup plus légitime.

## 2. *Une prise en compte globale du principe pollueur-payeur*

Cette récupération des coûts invoque elle-même le recours au principe « pollueur-payeur ». Sans rechercher ici à faire l'exégèse de ce principe, il est cependant opportun de s'interroger sur les conséquences que l'on peut en tirer en ce qui concerne les redevances dont il a souvent été dit qu'elles avaient à la fois le caractère :

- d'instrument financier destiné à pourvoir en ressources un dispositif d'aides ;
- et d'outil « intrinsèquement incitatif » fondé sur le principe pollueur-payeur.

D'une part, nous avons vu qu'historiquement les redevances relevaient surtout du premier objectif, et plus faiblement du second (le montant des redevances étant déterminé par les aides prévues par le programme et non pas par leur efficacité incitative ou dissuasive). S'il est évidemment possible d'évoluer dans ce positionnement, il faut aussi en tenir compte dans la « critique » qui peut être faite de la mise en œuvre des redevances.

D'autre part, le principe pollueur-payeur lui-même n'est pas dépourvu d'une certaine ambivalence entre les notions de prélèvement libératoire permettant la poursuite des pratiques (le « droit à polluer »), de sanction infligée à un acte prohibé (ou tout au moins « dommageable »), de contribution à un effort collectif de restauration (internalisation des coûts induits par un usage pour tel autre usage), etc.

De ce point de vue, le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement adopté en Conseil des ministres le 25 juin 2003 (annexe 13) traduit ce principe de la façon suivante : « *Art. 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.* ».

Le choix de positionnement en tant que contribution à la réparation des dommages est donc assez net.

Il convient certainement d'en tirer parti en affirmant de façon claire que :

- **les redevances ne sont pas une sanction** constatant une infraction (d'autres dispositifs existent pour cela, qui peuvent être mobilisés), et par voie de conséquence le respect de la réglementation ne saurait exonérer, par principe, du paiement de redevances, dans la mesure où il n'a jamais été avancé par quiconque que ce respect de la réglementation entraînait absence d'impact (il s'agit seulement d'un impact « socialement admissible » au regard des exigences de préservation de la possibilité de plusieurs usages).

Cela revient aussi à **repousser l'éventualité d'un principe « non pollueur-non payeur »**, non pas parce qu'il serait inadéquat, mais tout simplement parce qu'il est non réaliste, tout usage ayant des incidences sur les autres, et que respecter une règle ne signifie pas être « non pollueur » ;

- les redevances ont vocation, de façon très globale, à permettre pour chacun une traduction concrète de sa **contribution financière à la correction des désordres et contraintes** qu'il peut causer par ses usages de l'eau (ou par les impacts sur l'eau de ses activités). Cette correction peut se traduire par des actions menées par le « pollueur » pour réduire ses « pollutions », mais peut tout aussi bien reposer sur des actions conduites par des tiers auxquels les usages du « pollueur » imposent des contraintes supplémentaires.

Cela signifie donc que, contrairement à ce qui peut parfois être entendu, **il n'y a nulle logique à ce que des impacts techniquement non réductibles soient exonérés**, dans la mesure où leurs effets sur les autres usagers restent, eux, réels et source de surcoûts.

#### D. Un réel besoin de financements à prendre en compte

Enfin, au-delà de la nécessité de la prise en compte, par le dispositif des redevances, des principes fondateurs de la directive-cadre, un dernier aspect non négligeable vient consolider cette exigence de lien : le niveau de l'effort financier à consentir.

Certes, la détermination du « coût » lié à la mise en oeuvre de la directive-cadre n'est pas actuellement déterminé précisément, et il est d'ailleurs certainement difficile à évaluer avec certitude, dans la mesure où les efforts à consentir sont, pour partie, déjà résultants de l'application d'autres directives relatives à la limitation des « pressions » d'usages (nitrates, eaux résiduaires urbaines, eaux potabilisables, prévention et réduction intégrées des pollutions, etc.).

C'est donc en principe le coût « net » des dépenses supplémentaires qu'il conviendrait d'estimer pour mesurer l'effort additionnel à consentir, ce qui n'est pas chose aisée. On peut même penser que cette « segmentation » est en pratique impossible, dans la mesure où, la gestion de l'eau étant évidemment globale, les dépenses dans un domaine influent directement sur celles relevant d'un autre domaine. Par exemple, la mise en œuvre de la directive eaux résiduaires urbaines, en conduisant à la réduction des rejets, contribue directement à réduire les coûts de mise en œuvre de la directive « baignade » ou évidemment de la directive-cadre.

Cela étant, même si des travaux sont actuellement en cours pour approcher une estimation globale des dépenses à envisager (i.e. effet de toutes les directives confondues), il n'est pas douteux que ces dépenses se situeront à un niveau supérieur à celui constaté au cours des 10 dernières années.

Des enveloppes grossières de l'ordre de 80 à 100 milliards d'euros d'investissements en une quinzaine d'années ont été évoquées en termes de montant global des dépenses, que l'on peut rapprocher des 17 milliards d'euros (valeur 2003) qui étaient ressortis de l'analyse de l'impact de la directive de 1991 sur les eaux résiduaires urbaines, ou des quelques 3,5 milliards d'euros/an que représentent les investissements actuels en matière d'assainissement domestique et urbain.

Cela ne concerne cependant que ce seul domaine, et ne tient donc compte des investissements réalisés (et à réaliser...) ni en matière de dépollution industrielle, ni dans le domaine de la protection de la ressource en quantité, ni dans la restauration « physique » des milieux aquatiques dégradés, etc.

En fait, s'il est donc tout à fait certain que cette **importance des efforts financiers** à consentir pour respecter les dispositions de la directive-cadre doit être pleinement prise en compte par les futures redevances, c'est certainement au moins autant – et même probablement plus – **de façon « qualitative »** (par la nature des paramètres, la modulation des conditions d'application, également la sélectivité des investissements et projets pour lesquels les incitations doivent être prioritairement attribuées par le biais des aides...) que de façon « quantitative » que cette question doit être abordée.

Car n'oublions pas que la véritable contrainte de la directive-cadre réside dans **l'obligation de résultats** et non dans l'importance des moyens. Si l'un n'est évidemment pas sans lien avec l'autre, l'objectif essentiel est bien dans le premier des deux aspects.

## II. DONNER AUX REDEVANCES UN CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE SOLIDE

### A. Un incontestable besoin d'encadrement par le Parlement

Nous avons vu (Chapitre II - § II) que le caractère non conforme à la Constitution des redevances ne faisait pas de doute, à l'analyse des nombreux juristes qui se sont penchés sur leur cas.

Il ne fait en conséquence aucun doute non plus que **l'intervention du Parlement** dans ce dispositif est **indispensable**. L'objectif n'est cependant pas de se substituer purement et simplement aux instances de bassin dans leur rôle actuel, mais de **donner un cadre politique et juridique solide et stable** à ce dispositif.

En effet, les éléments précédemment exposés en accompagnement de l'analyse de la délicate situation actuelle mettent clairement en évidence, s'il était besoin de confirmer l'interprétation qui doit être faite de la Constitution, que la possibilité d'une forme de « **subsidiarité opérationnelle encadrée** » est parfaitement envisageable sur le plan juridique.

Au demeurant, en addition des décisions convergentes du Conseil constitutionnel sur ce plan, on peut relever que le Conseil d'État, dans l'examen qu'il avait fait fin 2001 du projet de loi sur l'eau alors en cours d'élaboration avant d'être soumis au Parlement début 2002, avait considéré que, dès lors qu'ils sont encadrés par la loi avec suffisamment de précision, des renvois réglementaires concernant les redevances étaient possibles et respectaient l'article 34 de la Constitution.

Ainsi, le Conseil d'État avait admis que les instances de bassin puissent fixer des taux d'imposition et qu'elles puissent définir des zonages géographiques comportant une modulation de ces taux, mais à la condition de fixer dans la loi des critères objectifs.

Cette possibilité, ouverte sur le plan juridique, est-elle opportune sur le plan politique ? À l'évidence oui également, probablement sous certaines réserves d'évolutions (cf. ci-après), dans la mesure où cette formule est nettement plus conforme à l'esprit de la directive-cadre.

Elle permet aussi de s'appuyer sur un niveau de décision plus proche du terrain et des usagers dont on a vu qu'il était désormais non seulement accepté, mais plus encore revendiqué par l'essentiel des acteurs, tout en prévenant tout risque de « divergence » du dispositif.

Cela donnerait en outre une réelle capacité de **contrôle** et d'**orientation** à la représentation nationale sur la politique de l'eau en général et ses instruments financiers en particulier. Une telle évolution irait ainsi dans le sens de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), en privilégiant les logiques de programmation et d'autonomie de gestion.

### B. Un « ancrage démocratique » du Comité de Bassin à consolider

Une telle orientation suppose cependant un certain nombre de conditions pour être mise en œuvre de façon efficace et pertinente. La première d'entre elles est très certainement le besoin d'une évolution de la composition du Comité de Bassin, et par voie de conséquence de plus grande clarté de son rôle.

Un des aspects critiques de ce point de vue, sans être juridiquement rédhibitoire, réside dans « l'ancrage démocratique » de cette assemblée. En effet, certains soulignent que la représentation des élus y est insuffisante, d'une part, et fondée pour partie non pas sur un processus électif mais sur un mécanisme de désignation (c'est le cas notamment pour les représentants des communes et groupements intercommunaux).

Pour avancer sur ce sujet, qui mérite effectivement réflexion, trois axes forts peuvent se dégager :

- d'une part, **donner une plus grande place aux élus dans les Comités de Bassin**, mais surtout **en évitant d'écarter les autres catégories d'usagers**. Ce serait une erreur grave, de notre point de vue, techniquement et politiquement inopportune que d'envisager de faire des Comités de Bassin des assemblées formées exclusivement d'élus. La « part » des usagers doit donc rester forte, et au moins équivalente à leur présence actuelle pour conserver ce caractère « partagé » des décisions à prendre ;
- d'autre part, **systématiser les procédures électives pour l'accès au Comité de Bassin pour ces représentants des collectivités**. Si le problème ne se pose ni pour les représentants des Régions, ni pour ceux des Départements, reste le cas des représentants des communes et établissements publics intercommunaux, pour lequel il conviendra de réfléchir à une formule particulière (intervention éventuellement possible du Sénat dans ces désignations ?) ;
- enfin peut-être, par souci de clarté institutionnelle et compte tenu du binôme Comité de Bassin-agence de l'eau dans les décisions relatives aux redevances, doit-on réfléchir également à une **redéfinition de l'intervention des représentants de l'État dans ce processus des redevances** au sein du Comité de Bassin.

Il peut en effet sembler paradoxal, ou délicat, pour ces représentants de l'État de prendre part à des votes sur des redevances proposées par un établissement public de l'État sur lequel l'État a logiquement vocation à exercer sa tutelle. Sans oser le parallèle abusif, on pourrait relever que les membres du Gouvernement ne prennent pas part aux votes du Parlement, même s'ils y assistent et peuvent s'exprimer... Cela ne ferait en rien obstacle à la position d'établissement public des agences de l'eau, et apparaît même de nature à mieux marquer les rôles respectifs, différents, de l'agence de l'eau, d'une part, et du Comité de Bassin, d'autre part.

On notera en outre qu'une évolution dans cette direction permettrait aux Comités de Bassin d'être positionnés de façon plus claire et explicite sur un autre terrain sur lequel ils sont certes politiquement présents, mais en principe juridiquement absents : celui de la définition des programmes d'intervention des agences de l'eau dans leurs composantes relative aux aides.

### C. Des marges de manœuvre locales qui doivent rester notables

Le second impératif, qui n'est pas sans lien avec le précédent, apparaît être que **l'encadrement défini par le Parlement soit suffisamment souple pour permettre de réelles adaptations locales**, en fonction des contraintes et enjeux qui s'expriment de façon différenciée dans chacun des bassins.

Une fois encore, cette souplesse est politiquement pertinente dans la mesure où elle s'inscrit bien dans les évolutions de notre pays vers des politiques de proximité plus flexibles et plus modulables, sans préjudice bien évidemment de l'expression d'un cadre commun de référence clairement exprimé et au respect duquel il est essentiel de veiller.

En toute hypothèse, l'existence de ces « marges de manœuvre locales » suffisamment consistantes est requise à la fois :

- pour permettre aux instances de bassin de jouer leur véritable rôle de déclinaison adaptée de la politique nationale de l'eau à l'échelle des bassins (principe de planification par bassin évoqué au § I.A.1 plus haut), objectif qui répond aux orientations communautaires dans le domaine de la gestion de l'eau ;
- pour autoriser, à l'intérieur même des bassins, les modulations territoriales nécessaires au regard des enjeux (cf. la référence à un « bon état » lui-même variable...).

On pourrait objecter que les marges de souplesse qui seraient ainsi laissées au niveau de bassin risquent de ne pas apporter de réponse satisfaisante à la situation actuelle dans laquelle des écarts plus ou moins bien motivés (souvent plutôt « moins » que « plus »...) sont constatés entre les bassins.

Dans les faits, cette objection ne paraît cependant pas pouvoir être valablement retenue dans la mesure où l'encadrement par le Parlement est déjà un élément de convergence générale. Au demeurant, le défaut de lisibilité du système actuel est plus directement imputable à sa complexité qu'aux écarts financiers au sens strict : en d'autres termes, il apparaît tout à fait possible d'envisager un dispositif non uniforme, et même avec une amplitude de fourchette notable, sous réserve que ces écarts puissent être expliqués, motivés et donc compris.

D'ailleurs, pour se reporter au plan juridique, les exemples mentionnés de décisions du Conseil constitutionnel vont dans ce même sens. Pour en compléter l'illustration, on ajoutera cette décision 2000-441 DC du 28 décembre 2000 relative à la loi de finances rectificative pour 2000, par laquelle le Conseil a confirmé que « *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* », l'essentiel étant que « *les différences de traitement qui résulteraient de l'application de la loi [soient] en rapport avec l'objectif que s'est assigné le législateur* ».

Sur le plan général, il est certain que cette orientation fondamentale qui doit être privilégiée de « territorialisation » de la politique de l'eau, que ce soit au travers des redevances mais aussi des aides ou des modalités d'application de la réglementation, tout comme l'objectif de consolidation de l'ancrage démocratique du Comité de Bassin, impliquera une réflexion particulière sur le rôle qui peut être joué par les **Commissions géographiques**. En effet, dans la plupart des bassins de telles Commissions ont été mises en place, mais à la fois sur des bases d'organisation et de composition qui peuvent différer, et avec des interrogations parfois sur leur positionnement et leurs « attributions » effectives.

Un renforcement et une clarification de ce rôle apparaîtrait donc très souhaitable, que ce soit dans les démarches de planification générale (on pense ici bien entendu à la « construction » des futurs plans de gestion et programmes de mesures de la directive-cadre, dans leur adéquation aux enjeux « locaux »), dans le programme de l'agence (adaptations territoriales des aides et redevances), ou dans d'autres projets plus locaux (« articulation » entre le niveau local et le niveau de bassin pour les SAGE, les contrats de rivières...).

Tout cela n'est pas exhaustif, puisque par exemple les échanges intervenus dans le cadre de la seconde phase du débat national sur la politique de l'eau ont conduit certains (le bassin Seine-Normandie initialement, puis Adour-Garonne, notamment) à suggérer l'idée que ces Commissions géographiques puissent jouer un rôle dans la désignation des membres du Comité de Bassin.

Il s'agit donc là de « pistes » qu'il conviendra d'explorer de façon plus approfondie, l'enjeu essentiel étant de rechercher un renforcement du rôle de ces Commissions, plus proches encore du terrain que ne peut l'être un Comité de Bassin nécessairement « intégrateur », puisque c'est ainsi que peuvent se construire les solidarités. Mais il sera dans le même temps indispensable, dans cette recherche d'ancrage territorial plus marqué, à la fois d'éviter de créer un « niveau supplémentaire » de décision, et de préserver la « cohérence de bassin » dans les réflexions.

#### D. Une base de travail pluriannuelle à préserver

Enfin, le dernier corollaire d'un mécanisme d'encadrement est celui de la **garantie d'un minimum de vision en profondeur, dans le temps, des conditions de mise en oeuvre de la politique de l'eau**, à l'échelle nationale comme à l'échelle des bassins.

En effet, même s'il est normal, et probablement opportun, que le Parlement ait à connaître de façon régulière de l'état d'avancement de cette mise en oeuvre de la politique de l'eau, dans le cadre de mécanismes tels que les indicateurs et rapports annuels de performance prévus par la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001, il est tout aussi certain que la pérennité, au moins à l'échelle de quelques années, des dispositions prises dans le cadre d'un « programme de mesures » ne doit pas pouvoir être remise en question.

Là encore, la directive-cadre sert de guide à cette analyse, et son **rythme de 6 années** pourrait aisément servir de cadre à l'expression du Parlement sous deux formes :

- **tous les 6 ans**, sous la forme de la **définition du cadrage valable pour les 6 années à venir**, cadrage lui-même fondé sur le contenu des plans de gestion et programmes de mesures. Une position convergente pourra alors se construire entre d'une part les Comités de Bassin représentants des acteurs locaux, d'autre part l'exécutif qui dispose de l'outil réglementaire et de l'outil financier, par le biais de la tutelle exercée sur les agences de l'eau, en tant que « bras armés » de la politique de l'eau, et enfin la représentation nationale garante du respect des grands équilibres politiques et budgétaires.

On notera d'ailleurs qu'une telle formule donne l'opportunité au **Parlement** d'être impliqué non seulement dans les **recettes** mais également dans les **dépenses** puisque le lien est direct entre les unes et les autres.

- **chaque année**, par un simple **examen de l'avancement** de la mise en œuvre de cette politique pluriannuelle au travers de « rapports de performance » ou procédures équivalentes.

Cela suppose certainement que les éléments de cadrage en matière de redevances ne relèvent pas des lois de finances de rythme annuel (mais il est clair que dès lors que les redevances sont affectées aux agences de l'eau, cela n'est en rien obligatoire<sup>17</sup>), et qu'un dispositif législatif particulier soit mis au point pour respecter ce champ de contraintes.

**Mais quoi qu'il en soit, la garantie d'une stabilité pluriannuelle du cadre général dans lequel s'inscrivent les redevances est impérative : une vraie politique de l'eau est par nature pluriannuelle.**

### III. PRIVILÉGIER L'OPÉRATIONNEL PAR RAPPORT AUX PRINCIPES THÉORIQUES

#### A. Une simplification d'ensemble très souhaitable

Le troisième volet des grands enjeux à prendre en compte dans la réforme du dispositif des redevances repose sur un objectif de plus grande lisibilité de ce dispositif. Nous avons vu, au travers de quelques exemples, et cela nous a été exposé à de très nombreuses reprises tout au long de la mission, que la nature pratiquement initiatique du mécanisme de détermination des redevances suscitait des commentaires critiques, et donc des propositions d'évolutions, très généralement partagés.

Il est assez significatif de relever que cet « appel à la simplification » émane aussi bien de Présidents de Comités de Bassin que de parlementaires, de responsables de l'administration, de représentants des collectivités, du monde économique, associatif, etc.

---

<sup>17</sup> Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 99-424 DC du 29 décembre 1999 relative à la loi de finances pour l'année 2000, qui précise que lorsque des « contributions [...] sont affectées à un établissement public ; que les dépenses de ce dernier n'incombent pas par nature à l'État [, alors] lesdites contributions n'ont donc pas nécessairement à figurer dans la loi de finances, ainsi qu'il ressort du premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, lequel prévoit que les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources de l'État. »

A ce stade du rapport, nous nous limiterons donc à poser comme base le fait que toute initiative visant à « raffiner » ou « sophistiquer » le dispositif, même techniquement fondée (ces initiatives sont souvent techniquement fondées...), doit être regardée avec beaucoup de circonspection et la démonstration de son caractère absolument indispensable doit être faite.

A l'inverse, tout ce qui peut contribuer à la réduction du nombre de paramètres, du nombre de coefficients, à la simplification des algorithmes de calcul, à l'allègement des éléments à rassembler et à fournir (et donc plus tard à contrôler...) sera le bienvenu. Il ne s'agit pas ici de « brader » le dispositif en le rendant caricaturalement simpliste, bien entendu, mais l'accessibilité et la lisibilité, en rendant le mécanisme compréhensible par le plus grand nombre, accroîtront plus sûrement son efficacité que sa complexification ne pourrait le faire.

En pratique, toutefois, on doit souligner que cette simplification connaît au moins une limite au plan technique : celle liée au risque de perte d'information. Il faut en effet relever que le dispositif des redevances de bassin est une source très importante (et parfois exclusive ou presque) de données sur les usages de l'eau, qui présente, qui plus est, l'intérêt d'une mise à jour annuelle obligatoire. Cette dimension en quelque sorte « corollaire » des redevances doit en conséquence être conservée à l'esprit, même si elle ne remet pas en question l'orientation de fond indispensable vers un dispositif plus simple.

Sous cet angle, c'est donc simplement à un réalisme pragmatique que cette réflexion invite, au détriment d'un perfectionnisme illusoire.

### B. Rechercher l'incitativité collective plutôt que le « signal individuel »

Nous avons déjà évoqué la double nature des redevances : instrument financier alimentant un dispositif d'aides, d'une part, outil d'incitation-dissuasion direct, d'autre part.

Cependant, au-delà de cette affirmation commune, il est nécessaire d'admettre que, dans la plupart des cas, **l'effet incitatif direct des redevances vis à vis de l'usager « de base » est resté limité, voire même inexistant**, à l'exception du monde économique, ou plutôt de certaines familles d'usagers du monde économique dans des contextes un peu particuliers. À cet égard, on citera pour l'exemple le cas des caves vinicoles dans les années 90, où un contexte économique de concentration d'établissements, couplé à un fort accroissement des redevances de pollution, a effectivement déclenché des efforts très remarquables en matière de réduction des pollutions rejetées.

L'explication de ce faible effet incitatif des redevances, cela est connu, tient à plusieurs facteurs : leur niveau insuffisant au regard du coût induit par la réduction des « pressions » (niveau cependant à la fois souvent « encadré » par les autorités de tutelle, et déterminé par le montant des interventions) en est un. L'effet-écran mis en place par le mécanisme de contre-valeur en ce qui concerne la pollution domestique en est un autre, tout comme l'effet des seuils de perception ou de liquidation qui peuvent donner l'impression de « signaux » différenciés en dessous et au-dessus du seuil, alors qu'il ne s'agit que de procédure, etc.

Dans ces conditions, les efforts d'investivité technico-administrative déployés pour raffiner les redevances ne manquent pas d'interroger, dans la mesure où l'on a le sentiment d'une forme de fuite en avant. Chaque « amélioration » en appelant inévitablement une autre, cela rend en effet à la fois le dispositif instable juridiquement et de plus en plus complexe techniquement (cf. ci-avant), sans pour autant que le signal incitatif ne résonne plus efficacement.

Il est donc certainement nécessaire d'être plus explicite et d'envisager clairement que **la recherche systématique de l'incitativité individuelle doit être abandonnée, au profit de celle d'une incitativité « collective »** peut-être moins satisfaisante au plan conceptuel, mais probablement beaucoup plus porteuse au plan opérationnel. Cela apparaît d'autant plus légitime qu'au plan technique, et notamment en ce qui concerne les pollutions ou perturbations « diffuses », l'impact est plus collectif et cumulatif qu'individuel, chaque usager pouvant, pour ce qui le concerne personnellement, considérer que « son » impact est extrêmement modéré...

### C. Éviter les redevances « ingérables » ou « théoriques »...

Dans cette logique de pragmatisme et d'opérationnalité des redevances, le troisième enjeu est celui qui consiste à éviter de bâtir des dispositifs soit ingérables au plan pratique, soit « virtuels » ou théoriques, c'est à dire pour lesquels les conditions requises ne s'appliquent... à pratiquement personne.

On peut, au titre de ces deux catégories (qui d'ailleurs peuvent se rencontrer, ce qui est une forme d'aboutissement dans l'inefficacité pratique), mentionner ce qui avait été imaginé en matière de redevances « excédents d'azote » dans le projet de loi examiné par l'Assemblée Nationale en janvier 2002.

Quelques centaines de milliers de redevables potentiels devaient ainsi chacun rassembler des dizaines d'éléments descriptifs de leur situation pour le remplissage de la « déclaration d'activité polluante » (il n'est pas anodin d'ailleurs de noter que l'expression « usine à gaz » est revenue de façon très fréquente, au cours des entretiens que nous avons eus dans le cadre de cette mission, pour qualifier ce dispositif).

Ce mécanisme, dont on pouvait craindre qu'il ne conduise in fine à ce qu'un tout petit nombre d'exploitations seulement soient effectivement soumises à la réalité d'un paiement, se serait donc accompagné d'un accroissement significatif de la lourdeur administrative sur le monde agricole, de façon disproportionnée par rapport aux résultats effectifs...

On peut aussi penser à certaines formes de redevances (imperméabilisation ou modification des champs d'expansion des crues) envisagées dans le cadre du même projet de loi, une fois encore certainement pertinentes techniquement, mais de conditions d'application pratiques telles, en termes de date de référence des ouvrages « redevables » concernés, que l'on peut estimer que l'essentiel des ouvrages « réels » y aurait échappé.

Tout cela pour dire, ce qui peut apparaître comme une évidence et ne doit jamais être perdu de vue, que les redevances n'ont leur justification que :

- **si les redevables existent ;**
- **si ces redevances leur sont effectivement applicables – et appliquées – en pratique ;**
- **si elles sont effectivement acquittées.**

**Ces trois conditions doivent être impérativement remplies simultanément**, et il convient de veiller à leur faisabilité avant même d'envisager un nouveau dispositif.

#### D. Des « redevances bénéficiaires » certainement nécessaires

Enfin, pour en terminer avec cet enjeu de pragmatisme qui apparaît devoir guider les évolutions, il n'est pas possible de passer sous silence la question des « redevances bénéficiaires ».

En effet, celles-ci s'écartent par nature de la logique « perturbateur-payeur » et de l'internalisation des coûts externes, puisqu'elles ont simplement vocation à permettre à l'agence de l'eau d'attribuer des aides pour des « travaux ou ouvrages » dont bénéficient ceux qui les acquittent (ce qui est donc une forme de logique « bénéficiaire-payeur » fondée sur... l'internalisation des coûts internes...).

En revanche, elles constituent parfois la seule voie pour aborder des questions bien particulières, dont celle de l'alimentation en eau potable n'est pas la moindre.

Dans ces conditions, pour prendre cet exemple emblématique de l'alimentation en eau potable, le renoncement éventuel à cette formule de redevances entraînerait :

- soit la prise en charge des interventions des agences de l'eau dans ce domaine exclusivement à partir de ressources financières d'une autre nature, ce qui d'une part n'est pas forcément très transparent, d'autre part n'est guère compatible avec le principe de recouvrement des coûts, et enfin obère d'autant le potentiel d'intervention dans les autres domaines ;
- soit l'absence d'intervention, ce qui apparaît peut-être tout à fait justifié si l'on s'en tient aux principes strictement environnementaux, mais est dans le même temps tout aussi injustifiable vis à vis des populations pour lesquelles l'eau de distribution publique est un enjeu essentiel de la gestion de l'eau. Il est donc délicat de motiver une absence totale de « présence » des agences de l'eau dans ce domaine.

Au vu de ce seul exemple, qui n'est pas sans soulever de débats, il semble donc hautement préférable de **maintenir explicitement ouverte cette possibilité de « redevances bénéficiaires »**, tout en étant vigilant sur leur développement qui mérite incontestablement un **encadrement** de la part du Parlement, au même titre que les autres redevances usuelles.

#### IV. MIEUX PARTAGER L'EFFORT FINANCIER, SUR DES BASES RAISONNÉES

La question du partage de l'effort contributif entre les différentes catégories d'usagers constitue évidemment le dernier volet des grands objectifs que doit respecter la réforme des redevances. Cela est indispensable pour des raisons d'équité et d'exhaustivité du dispositif, et pour respecter également les enjeux précédents, et notamment la transversalité de la directive-cadre (qui « embrasse » par principe toutes les formes de perturbation).

##### A. Intégrer pleinement l'activité agricole au dispositif

A ce titre, il est tout à fait évident que l'un des axes de progrès se situe dans une intégration de l'activité agricole au système de redevances plus affirmée que ce n'est actuellement le cas.

Il n'apparaît pas, en effet, envisageable que soit maintenue durablement la situation actuelle, qui de facto consacre un système dans lequel :

- les redevances perçues, bien qu'en accroissement assez sensible ces dernières années au travers des redevances « élevages », restent à un niveau modeste dans le domaine de la pollution, en tous cas sensiblement en deçà de ce qui peut être ressenti par les acteurs comme représentatif de la contribution de l'agriculture à la dégradation de la qualité des eaux ;
- en regard, les aides attribuées sont nettement plus importantes (de l'ordre de 6 à 7 fois plus, globalement, sur les bases que nous avons déterminées, mais avec un ratio beaucoup plus disproportionné encore si l'on se limite au domaine de la lutte contre la pollution).

On insistera sur le fait que ce n'est pas le principe d'aides supérieures aux redevances qui apparaît critiquable : cela serait admissible – et cela est d'ailleurs assez largement admis par les autres catégories d'usagers – si c'est pour une durée limitée.

En revanche, c'est bien la pérennisation de cette situation qui ne peut être envisageable. Ce point de vue a été exprimé par de nombreux interlocuteurs du monde associatif, économique ou des collectivités.

Cela étant, cette analyse mérite d'être « pondérée » par un élément important. En effet, si le ratio « redevances/aides » de l'agriculture apparaît déséquilibré, il convient de souligner qu'il n'intègre pas les contributions correspondant à la **Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) relative aux produits phytosanitaires**, dont l'importance (de l'ordre de 30 M€ environ par an, nous l'avons dit) est très significative au regard des niveaux d'aides et redevances en jeu.

A ce titre, nous réaffirmons qu'**il serait parfaitement légitime que le produit de cette contribution soit affecté à la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques**, et non à d'autres objets sans rapport avec ce sujet (financement des « 35 heures »...), comme cela est le cas depuis l'instauration de cette mesure.

Cette observation importante étant exprimée, il n'en reste pas moins nécessaire d'inverser la tendance, et plus que par une réduction des aides qui ne serait pas justifiée, c'est bien par un **accroissement sensible de la contribution au travers des redevances** que doit être infléchie la situation.

De notre point de vue, et dans un processus progressif tenant compte de la situation bien particulière de l'activité agricole, à la fois très éclatée, très encadrée et très mondialisée, l'objectif ne peut pas être celui de l'équilibre à brève échéance.

Mais une ambition de **resserrement significatif de l'écart entre redevances et aides à relativement court terme** nous apparaît à la fois justifiable au plan théorique et faisable au plan pratique, pour autant que cela soit **débatu avec la profession agricole en y associant des représentants des autres catégories d'usagers**, et **expliqué** (donc explicable aussi simplement que possible) aux exploitants-redevables.

Cette nécessité « d'appropriation collective » par l'agriculture des enjeux de la politique de l'eau est en effet capitale si l'on tient compte du caractère bien spécifique des pollutions diffuses dont la résorption repose sur des évolutions de pratiques individuelles d'un très grand nombre d'exploitants, sur des échéances de moyen/long terme.

Cela s'inscrit donc dans un contexte bien différent de celui des rejets ponctuels et repose sur un engagement « gagnant/gagnant » entre le monde agricole et les autres acteurs, dans lequel il est nécessaire d'avoir l'assurance que les nouveaux moyens mobilisés seront affectés aux actions pertinentes, sur la base de priorités connues et admises. De ce point de vue, la cohérence renforcée qui peut ainsi être recherchée avec l'éco-conditionnalité des aides PAC (mobilisation appropriée de moyens permettant d'atteindre des objectifs environnementaux) constitue un atout et une incitation supplémentaires.

Dans un contexte de vigilance croissante des consommateurs vis à vis de la qualité des produits et de l'environnement de leur production, cette évolution ressort comme un véritable enjeu pour l'agriculture française. Il est remarquable d'observer la façon dont, en tant que relais entre les consommateurs et le monde agricole, les médias sont attentifs à ces évolutions.

C'est en tous cas bien dans un esprit de soutien à l'évolution vers une agriculture durable qu'il faut (ré)ouvrir ce chantier, et il est au demeurant certain qu'une plus forte intégration de l'activité agricole peut être de nature à consolider la position de l'agriculture dans le champ des acteurs responsables de la gestion de l'eau, et donc à ouvrir d'autres terrains de convergence (on peut par exemple penser ici à la difficile question du recyclage des boues d'épuration en agriculture).

## B. La question des coefficients d'usages

Ce sujet du caractère légitime ou non des coefficients d'usages, venant moduler le montant des redevances (toutes choses égales par ailleurs) en fonction de l'utilisation de l'eau prélevée, de l'origine du rejet, etc., est une autre grande question sensible dès lors que l'on aborde le thème de la répartition de l'effort contributif.

Pour traiter cet aspect, il nous apparaît utile de regarder cette question sous plusieurs angles :

- celui de la **théorie** tout d'abord, qui nous semble privilégier le principe de **l'importance « relative » du signal donné par les redevances**, le terme « relatif » supposant ici que l'essentiel est que ce signal soit proportionné à la situation des catégories de redevables, et non pas strictement identique quelles qu'elles soient.

L'objectif du dispositif des redevances n'est en effet pas d'empêcher l'exercice d'activités économiques (il y a d'autres instruments extérieurs à la politique de l'eau plus adaptés à un tel objectif, s'il existe...), mais de réguler les usages de l'eau. La notion de « **pression relative** » est donc primordiale. De ce point de vue, cette approche théorique semble bien ne pas s'opposer à ce que des redevances sur une même assiette soient modulées en fonction du type d'usage ;

- celui du **droit** et de **l'égalité républicaine** d'autre part. A cet égard, une telle option n'apparaît pas non plus condamnable, sous certaines réserves, et le Conseil constitutionnel a bien confirmé dans sa décision récente n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, relative à la loi de programme pour l'outre-mer, le fait que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » ;
- celui du **réalisme pragmatique** enfin. La diversité des usages de l'eau et de la valorisation économique qui peut en être tirée est telle que la recherche du « bon niveau » de redevances en l'absence de coefficient modulateur en fonction de ces usages peut relever de la quadrature du cercle.

Trop haut, et la charge de la redevance deviendra totalement disproportionnée pour les usages les moins « rémunérés », trop bas, et cette charge sera totalement transparente pour les usages les mieux « rémunérés ».

Dans le premier cas (où il est probable que le recouvrement sera très difficile, sinon impossible) comme dans le second, pour des raisons différentes, l'efficacité est douteuse...

Ainsi, pour prendre l'exemple bien connu de l'irrigation, il est certain qu'il convient de veiller à ce que l'application des redevances ne donne pas un signal d'incitation au développement de cultures irriguées, dont, au minimum, l'intérêt commun au bassin en matière de gestion de l'eau n'est pas d'une totale évidence.

Mais, en contrepartie, croire que la régulation d'un développement excessif de l'irrigation lié à des caractéristiques de la politique agricole commune (PAC) peut reposer sur un dispositif de redevances relève de l'utopie : cela revient à ambitionner que l'objectif d'une politique publique (celle de l'eau) soit de corriger les effets d'une autre politique publique (celle de l'agriculture).

A l'évidence, le principe de la priorité du traitement des problèmes à la source, bien connu en matière d'environnement, implique que ce soit d'abord la politique génératrice d'impacts que l'on cherche à infléchir.

Tout cela nous conduit à estimer que **le principe de l'existence de coefficients d'usages doit être envisagé explicitement**, même si cela apparaissait en première approche moins « égalitaire » (encore qu'il puisse être équitable d'être inégalitaire...).

A cet égard, on soulignera pour le moins qu'une telle position ne constituerait pas une approche très différente de celle relevée dans bon nombre d'États membres de l'Union européenne, comme nous l'avons illustré dans la première partie de ce rapport, puisque nous avons vu que ce type de principe de modulation de la « pression financière » en fonction des usages de l'eau était, en pratique, d'application extrêmement courante.

Mais en corollaire, il est tout aussi important que **deux critères** soient satisfaits :

- d'une part, **le Parlement doit encadrer ce recours aux coefficients d'usages et la loi doit en définir les limites** (cf. principe constitutionnel d'égalité, mais aussi règles de transparence entre les différentes catégories d'usagers) ;
- d'autre part, il conviendra (cf. plus loin) de considérer très clairement que **ces coefficients d'usages constituent des coefficients de modulation des taux** et non pas des assiettes. Cela nous semble également un principe de transparence pour très nettement faire ressortir, par exemple, le fait que « 1 m<sup>3</sup> consommé = 1 m<sup>3</sup> consommé », mais que les taux des redevances appliqués ne sont pas identiques.

### C. Des redevances pour « modifications du régime des eaux » à étendre de façon pragmatique

Enfin, la recherche du meilleur partage de l'effort contributif implique aussi que la « palette » la plus large possible des types d'usages soit abordée par les redevances. Au-delà des rejets polluants, ponctuels ou diffus, au-delà des prélèvements d'eau dans la ressource entraînant des consommations effectives plus ou moins importantes, les « ouvrages ou activités » (pour reprendre une formule réglementaire) qui contribuent, sans prélèvement au sens strict, à modifier les conditions d'écoulement de l'eau et donc à influencer sur les potentialités d'usages aval relèvent légitimement de l'application de redevances.

On vise évidemment ici ce qui peut relever des **dérivations**, du **stockage**, des **obstacles et seuils**... dans la mesure où ces ouvrages modifient l'hydrologie ou le transport solide dans le tronçon concerné.

A ce titre, l'expérience acquise depuis plusieurs années parfois dans certains bassins doit pouvoir être mise à profit pour envisager une application à l'ensemble du territoire national, sur des bases méthodologiques cette fois harmonisées et partout identiques.

Mais cette harmonisation, parfaitement légitime et nécessaire pour conserver aux redevances une largeur de champ équilibrée et prenant en compte aussi bien la détérioration de la qualité de l'eau que les altérations d'ordre physique et/ou quantitatif, doit se faire là encore sur des bases pragmatiques et raisonnées :

- en ayant à l'esprit l'objectif **d'opérationnalité**, en concentrant les efforts sur les domaines générateurs des plus fortes contraintes (ce sont en général ceux qui ont déjà été l'objet d'investigations et/ou d'expérimentation), et directement susceptibles de produire des redevances de niveau significatif dont l'utilisation sous la forme d'actions correctrices – de la part du redevable ou d'autres usagers – est la plus aisément envisageable ;
- en veillant à **motiver** clairement **les corrections** à apporter aux équilibres existants lorsque ceux-ci ne sont pas exagérément inéquitables ou peuvent être justifiés par d'autres enjeux.

Le cas d'EDF est à ce dernier égard intéressant puisque cet établissement est déjà actuellement soumis au paiement de redevances, pour l'essentiel au titre de l'hydroélectricité (environ 8,5 M€ en 2001, pratiquement exclusivement pour les 3 agences de l'eau Adour-Garonne, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse) et au titre des prélèvements à usage de refroidissement de ses centres nucléaires de production d'électricité (environ 20,5 M€ en 2001, dont plus de la moitié pour la seule agence de l'eau Loire-Bretagne).

Si une harmonisation de la contribution au titre de l'hydroélectricité n'apparaît pas injustifiée globalement (8,5 M€ représentant un peu plus de 3 % de la totalité des redevances « ressources ») a priori, il conviendrait parallèlement de prendre en compte dans les modalités de mise en œuvre d'une telle mesure :

- le fait que, **prioritairement**, c'est la **mise en cohérence des dispositifs de chacun des bassins** qui doit être visée. Les bases de calcul étant actuellement, sur le plan des principes, bien différentes, l'évolution globale ne traduira pas en conséquence celle qui pourra être obtenue dans chaque bassin (à titre d'exemple, les éléments fournis par EDF montrent que le bassin Adour-Garonne représente actuellement plus de la moitié de ces redevances « hydroélectricité » et le bassin Rhône-Méditerranée-Corse moins de 20 %) ;
- le fait que le parallélisme qui pourra être établi entre les **évolutions respectives des redevances applicables à l'hydroélectricité**, d'une part, **et aux centres de production nucléaire**, d'autre part, doit être observé avec attention. On ne manquera pas en effet, selon le cas, de considérer que l'on veut avantager une filière au détriment de l'autre, alors que ce n'est pas véritablement là le terrain de la politique de l'eau.

Le fait que d'autres formes de redevances (rejets thermiques, notamment) puissent être envisagées pour les centres nucléaires de production d'électricité doit en outre inviter à une appréciation d'ensemble de la façon dont les redevances sont « représentatives », dans leur niveau, des différentes formes de perturbations générées ;

- le fait qu'en dépit de leurs incontestables impacts sur l'état des milieux aquatiques, dont on ne saurait valablement contester la réalité, **les installations hydroélectriques existantes** présentent vis à vis des enjeux d'environnement d'autres potentialités plus positives, à la fois en termes énergétiques (absence d'effet de serre) et parfois en termes de gestion de l'eau, dans la mesure où des évolutions possibles vers une meilleure conciliation des autres usages peuvent s'envisager. Un travail permettant de « qualifier » ces potentialités d'évolutions multi-usages serait alors certainement fructueux, en aidant à la mise en évidence des autres fonctions possibles de ces ouvrages (soutien d'étiage, AEP, usages ludiques, etc.).

Dans ces évolutions, il sera aussi nécessaire de garder à l'esprit la réalité et les contraintes économiques de certaines installations de faible importance localisées dans des territoires « fragiles ». De ce point de vue, les marges d'adaptation dont devraient disposer les Comités de Bassin, dans la fixation des taux et du « zonage » des redevances, constituent un atout pour tenir compte de cette diversité des situations.

## V. DES SOLIDARITÉS À RENFORCER

La structuration territoriale de la politique de l'eau, tout comme la répartition des responsabilités qu'elle entraîne, soulève également la question des « solidarités » à organiser pour lesquelles nous devons, dans un premier temps, nous poser la question du « niveau territorial » pertinent.

Au cours des entretiens, deux grands types de sujets sur ce thème ont été abordés : celui des solidarités « intra-bassin », bien évidemment, mais également celui de la solidarité « inter-bassins et nationale ».

### A. Des défis nationaux à relever

Si le niveau national n'est pas jugé, par la très grande majorité des acteurs, comme le plus pertinent pour mettre en œuvre en pratique le financement de la politique de l'eau (le niveau « de bassin » apparaissant plus adapté à la concertation et à l'adaptation aux contextes locaux), il n'en reste pas moins vrai que certaines problématiques ciblées peuvent dépasser le cadre d'un seul bassin et justifier des formes de solidarités « inter-bassins ».

#### *1. Des enjeux nationaux ciblés*

On doit cependant distinguer deux types de problématiques bien différentes : le premier est le cas des **problèmes importants localisés géographiquement dans un bassin bien identifié**, mais dont l'ampleur est telle qu'à la fois il est possible de les considérer véritablement comme des « enjeux nationaux de la politique de l'eau » (voire parfois des enjeux européens...), et il est dans le même temps peu envisageable que les usagers de l'eau du bassin concerné supportent seuls les coûts induits.

C'est donc là une logique de « points noirs » qui est visée : on peut penser à titre d'illustration aux sédiments pollués des canaux du nord de la France... Cela peut alors justifier un appel à contribution solidaire des autres bassins, à la **triple condition** toutefois que :

- les **objectifs** de reconquête soient explicites et définis de façon transparente et partagée, en associant l'ensemble des « bassins contributeurs » ;
- le programme de reconquête soit lui-même explicite et de **durée** définie ;

- enfin, la mise en évidence du caractère « excessif » des coûts au regard des capacités contributives du bassin en question soit faite. Cela suppose notamment une observation préalable attentive du **niveau actuel de sollicitation des redevables du bassin concerné**, au regard des redevables des autres bassins (cf. l'analyse rapide faite de la situation actuelle précédemment, au Chapitre II - § III.B).

En complément, et sur un plan certes différent mais complémentaire, reste la réflexion sur la nécessaire solidarité en faveur des territoires ruraux, pour lesquels les enjeux sont forts (pollution diffuse, gestion amont-aval, eau clef du développement économique...) et les coûts d'investissements souvent importants. Dans le cadre des lois de décentralisation, il conviendra à ce titre (outre la question du FNDAE et de son devenir) d'envisager un apport de ressources complémentaires fondé sur une solidarité de niveau national.

## *2. Des enjeux nationaux communs à tous les bassins...*

Un second type de problématique, très différent du précédent par nature, réside dans la question du financement des « **actions de portée nationale du domaine de l'eau** ». Sont visés ici non pas des enjeux « territorialisables » tels que ceux mentionnés ci-avant, mais des enjeux généraux communs à l'ensemble du territoire national.

Par exemple, la question de la collecte, de la conservation, de l'exploitation et de la diffusion des **données sur l'eau** (sur l'état des milieux, sur les usages de l'eau, sur le prix de l'eau, etc.) apparaît à l'évidence relever de ce cas. La question des **études et recherches dans le domaine de l'eau** semble également en relever, en soulignant qu'actuellement les aspects technologiques sont traités essentiellement par le secteur privé.

Sur ces seuls exemples, auxquels on pourrait ajouter la question de **l'évaluation des politiques** et des résultats globaux obtenus, force est de constater que la situation actuelle est très peu satisfaisante, avec une répartition des responsabilités techniques et financières peu claire.

Sur la question des données, en particulier, l'enchevêtrement des rôles, même s'il a pu être en partie résolu récemment, n'en reste pas moins encore marqué d'une certaine confusion quant aux missions respectivement dévolues aux services de l'État, aux agences de l'eau, aux autres établissements publics nationaux (Conseil Supérieur de la Pêche, BRGM, IFREMER, IFEN, etc.), ces missions pouvant elles-mêmes aller de la « production » des données à leur exploitation et mise à disposition.

Tout cela ne signifie pas que la proposition soit faite de confier au seul « niveau national » ces responsabilités, mais plutôt que :

- la formulation d'une **répartition claire des rôles** respectifs attendus du « niveau de bassin » (agences de l'eau) et du « niveau national » serait très opportune ;
- le principe d'une **contribution financière du dispositif des redevances de bassin** à ces missions nationales (qui doivent en conséquence être listées de façon exhaustive) devrait être alors prévu sur des bases explicites et elles-mêmes claires ;
- une telle contribution financière devrait donc, sur ces fondements, être **programmée et stabilisée sur une base pluriannuelle** (celle du « programme » examiné par le Parlement en référence au plan de gestion apparaîtrait logique) ;
- enfin, rien n'interdit, bien au contraire, que la responsabilité de « niveau national » soit exercée par une **structure ad hoc associant non seulement l'État, mais également les Comités de Bassin**, afin de conserver, y compris pour ces questions « transversales », un lien étroit entre la connaissance, l'évaluation et la prospective, d'une part, et la mise en œuvre opérationnelle des politiques (planification, mesures à prendre) à l'échelle des bassins, d'autre part.

Il est donc clair, pour se référer à la situation actuelle, que cette orientation se démarque à plusieurs titres des principes qui ont présidé à la création du Fonds National de Solidarité pour l'Eau (FNSE) en 2000 , notamment en ce qui concerne :

- le « ciblage » des interventions de niveau national ainsi permises, qui ne devrait pas recouvrir, comme cela était le cas jusqu'alors, les domaines d'interventions des aides des agences de l'eau (travaux de restauration de milieu d'intérêt local), mais se concentrer sur des enjeux communs dépassant le cadre de chacun des bassins ;
- la programmation de la contribution des redevances à ce dispositif « trans-bassins », qui doit être planifiée et non soumise à des aléas inter-annuels ;
- les modalités de gestion opérationnelle, qui devrait associer les partenaires de bassin à l'État, puisqu'on est là sur un terrain qui n'est pas seulement celui des missions régaliennes de contrôle et de régulation.

## B. Le bassin : lieu d'exercice privilégié des solidarités

D'un constat partagé, nous pouvons établir que le niveau territorial perçu comme le plus pertinent pour l'exercice des solidarités en ce qui concerne la gestion de l'eau est bien celui du bassin.

Mais si le « bassin » est une unité cohérente de gestion de l'eau sur le plan « systémique » (interactions amont-aval, nappes-cours d'eau, qualité-quantité...), il est aussi composé de territoires aux caractéristiques variées : rareté et qualité de la ressource, usages multiples de l'eau, zones rurales et urbaines, aspects naturels (géologiques, topographiques...), qui peuvent générer des surcoûts, ou justifier des équipements ou infrastructures particulières.

Au regard de ces handicaps ou de ces enjeux propres à certaines zones du bassin, des objectifs territoriaux spécifiques doivent être envisagés, qui peuvent alors motiver des incitations financières particulières.

Cette territorialisation des interventions dans les programmes de bassin, qui doit être accentuée, suppose toutefois un certain nombre de conditions de notre point de vue, et en particulier :

- de reposer sur une base partenariale forte, afin de mobiliser de façon cohérente l'ensemble des acteurs (institutionnels, financeurs, maîtres d'ouvrage...) sur les objectifs à atteindre ;
- de prendre en compte le niveau de mobilisation des capacités contributives locales avant d'envisager de faire appel à des solidarités financières plus larges pour accorder des incitations financières supplémentaires. De ce point de vue, cette solidarité n'est probablement pas légitime si par exemple, sur le secteur concerné, le prix de l'eau est faible ;
- de définir un programme d'action précis, délimité dans le temps pour susciter l'action et éviter de créer le sentiment de « solidarités permanentes » ;
- enfin, d'examiner le « niveau institutionnel » pertinent pour mettre en œuvre de façon opérationnelle ce principe de solidarité.

Sur ce dernier point, en particulier, à l'intérieur du cadre général du bassin qui constitue une « référence commune » (par exemple, au travers du plan de gestion et du programme de mesures), il est évident que toutes les solidarités financières n'ont pas vocation à être exercées par le dispositif d'aides, et donc de redevances, de bassin.

En fonction de la nature des enjeux, du type de problème posé, il est certain que le voie est ouverte (tout comme pour ce qui concerne l'analyse précédente entre le niveau « national » et le niveau « de bassin »), à une répartition des responsabilités de solidarité entre le niveau de bassin que constitue le programme des agences de l'eau, et celui des collectivités territoriales notamment, et les Départements en premier lieu.

Une telle approche concertée et coordonnée de la mise en œuvre de la politique de l'eau dans le cadre des bassins suppose donc un dialogue permanent entre les instances de bassin et ces collectivités, pour lequel les mécanismes de contractualisation sous leurs diverses formes apparaissent devoir être renforcés.

Elle suppose également que les dispositions législatives soient elles-mêmes plus explicites quant aux attributions effectives des collectivités territoriales en cette matière, et prévoient les instruments de financements requis pour l'exercice de ces responsabilités. Nous y reviendrons.

## CHAPITRE IV - QUELQUES PROPOSITIONS CONCRÈTES

Sur la base des objectifs et enjeux fondamentaux ainsi énoncés, un certain nombre de **propositions concrètes** peuvent alors être énoncées qui :

- soit peuvent être **proposées « en tant que telles »**, sans justifier de notre point de vue d'autres investigations complémentaires dans la mesure où elles apparaissent immédiatement opérationnelles ;
- soit ne font qu'**ouvrir des pistes de réflexion** qui mériteront un travail technique plus fin que le cadre de la mission, nécessairement limité dans le temps et dans la densité des contacts, n'a bien sûr pas pu permettre d'envisager sur des bases suffisamment abouties.

### I. L'INTERVENTION DU PARLEMENT

#### A. Des assiettes qui peuvent être figées

La nécessité d'un encadrement stable et homogène de la part du Parlement milite pour une **fixation des assiettes par la loi et la réglementation au niveau national**, en renonçant à envisager des possibilités d'adaptation à l'échelle des bassins. Cette orientation est motivée à la fois par des raisons de lisibilité, de simplicité et de clarté quant au rôle respectif du Parlement et des instances de bassin, mais aussi par le souci d'éviter toute tentation de retour vers des « spécificités » de bassin qui apparaissent in fine nuire à la pertinence du dispositif.

#### B. Des taux qui doivent rester largement modulables

##### *1. Des taux de base discriminants*

En revanche, autant les assiettes doivent rester fixées, autant les taux doivent pouvoir être largement modulables.

Il apparaît en effet clair que c'est bien par les taux, qualifiant de fait l'importance « relative » de telle ou telle forme de perturbation (et non pas par les assiettes), que les différences de situations entre les bassins doivent s'exprimer.

Même s'il apparaît raisonnable pour les **taux de base** de se caler sur un « **niveau-guide** » de **fourchette de l'ordre de  $\pm 30\%$  environ** (ce qui correspond à des taux aux extrêmes allant pratiquement de 1 à 2, et donc une situation comparable, peu ou prou, aux amplitudes actuelles), il est certainement indispensable de ne pas s'enfermer de façon rigide dans ces valeurs limites. La loi devrait donc prévoir des marges de souplesse supplémentaires motivées, ne serait-ce que pour permettre l'application des **coefficients d'usages** dont on a vu :

- qu'ils devaient être considérés comme des **coefficients de modulation de taux** et non d'assiette ;
- qu'ils étaient justifiables dans leur existence au regard du principe d'**incitation proportionnée** aux capacités contributives des différentes familles d'usages et d'utilisateurs.

A ce titre, il est particulièrement intéressant d'observer ce que la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 (annexe 14) a prévu dans son article 54.III en ce qui concerne les redevances susceptibles d'être mises en œuvre par les offices de l'eau : « *l'office établit et perçoit une redevance pour prélèvement de l'eau sur les personnes publiques ou privées prélevant l'eau dans le milieu naturel. La redevance est calculée en appliquant au volume d'eau prélevé des taux qui tiennent compte de l'usage de l'eau prélevée* »<sup>18</sup>.

En application de ce principe qui figure désormais clairement dans une loi pour une application justement au domaine des redevances sur les usages de l'eau, les marges de manœuvre permises sont substantielles : 0,5 à 5 centimes d'€/m<sup>3</sup> pour l'alimentation en eau potable, 0,1 à 0,5 centimes d'€/m<sup>3</sup> pour l'irrigation, 0,25 à 2,5 centimes d'€/m<sup>3</sup> pour les prélèvements destinés à d'autres usages.

Cela met en évidence 3 choses importantes :

- une telle modulation est possible juridiquement et le Parlement a pu l'adopter ;
- pour un usage donné (donc, hors coefficient d'usage), les taux peuvent varier aux extrêmes de 1 à 10 ;
- entre deux usages les taux varient dans une proportion de 1 à 5 ou 1 à 10, donc très fortement également.

---

<sup>18</sup> On notera que cette formulation de la loi (« *en appliquant au volume d'eau prélevé des taux qui tiennent compte de l'usage de l'eau prélevée* ») confirme au cas d'espèce que ces coefficients d'usages sont des modulations des taux et non des assiettes, puisque ce sont bien les « taux qui tiennent compte de l'usage ».

Sur ces bases et sans parallélisme excessif, il est donc certain que **la voie de réelles marges d'adaptation des taux à l'échelle des bassins peut être explorée.**

Cette possibilité, nous l'avons vu, est essentielle en effet vis à vis de la nécessité, pour les Comités de Bassin, de disposer des « clefs de réglage » permettant d'accorder les instruments financiers que constituent les redevances (et également les aides) aux enjeux locaux très différenciés que la réalité de terrain révèle.

C'est là l'enjeu essentiel que pose la directive-cadre, en conduisant à l'approche de « programmes de mesures » à l'échelle des « masses d'eau » (ou groupes de masses d'eau) pour lesquelles des objectifs particuliers auront été préalablement définis.

## *2. Des zonages cohérents*

Une des critiques faites est celle des « empilements de zonages », avec des difficultés de lecture, mais également de cohérence, entre les zonages « réglementaires » (zones sensibles, zones vulnérables, etc.) et les zonages de redevances qui sont fréquemment « sui generis ».

Dans la mesure où les taux peuvent être fortement modulés, une orientation de simplification d'une part, et de convergence des politiques publiques d'autre part (y compris rapprochement opérationnel police de l'eau-agences de l'eau) pourrait être d'**examiner la faisabilité de zonages redevances plus directement fondés sur les zonages réglementaires.**

Une autre voie, un peu différente (encore que les deux pourraient se rejoindre à terme) pourrait être de caler les zonages de redevances sur les **écarts constatés dans le SDAGE-plan de gestion de bassin (DCE) entre situation actuelle et objectifs.** Cela reviendrait alors, de façon indirecte, à ce que le SDAGE « préfigure » ces zonages, puisque les objectifs et la situation actuelle ont vocation à y figurer.

Dans l'une et l'autre hypothèse, toutefois, les choses ne sont pas simples car ce lien réglementation-planification-impact financier peut susciter des effets (ou plutôt des « stratégies »...) secondaires de la part des acteurs locaux.

Mais la piste mérite d'être approfondie néanmoins.

### C. Un examen pluriannuel des programmes

Il ne s'agit là que d'un rappel du principe, sur lequel nous avons déjà mis l'accent (cf. Chapitre II - § II.D), de pluriannualité de l'examen du **programme** des agences de l'eau par le Parlement, incluant à la fois la **définition du cadre que devront respecter les redevances**, et la prise en compte de la **stratégie proposée**, sur la base de ces redevances, **pour mettre en œuvre un plan d'action** cohérent avec le plan de gestion et le programme de mesures au titre de la directive-cadre, bien entendu.

Ce cadrage pluriannuel global que le Parlement aurait ainsi la responsabilité de définir, par exemple au travers d'une forme de « loi de programmes » dont l'examen pourrait être conduit tous les 6 ans, permettrait de donner à la représentation nationale un rôle essentiel **d'orientation de la politique nationale de l'eau**.

Il est alors clair que cette « programmation globale » devrait concerner :

- les instruments financiers (redevances et aides), en termes de cadre général dans les conditions évoquées, c'est à dire laissant des marges d'adaptation suffisantes aux instances de bassin ;
- les instruments réglementaires, là encore en termes de « cadre d'orientation » ;
- en intégrant à cet examen, bien évidemment, l'ensemble des actions « de bassin », mais également les autres actions de portée nationale (cf. les questions des données, de l'évaluation, des études et recherches, etc. précédemment mentionnées).

On est donc là dans une **logique de programmation au sens de la LOLF** qui impliquera, de facto, un « retour » vers le Parlement à titre de compte-rendu, au travers de **rapports annuels de performances de la politique de l'eau** (le rapport de performances devant évidemment traiter de l'ensemble des « outils » que la loi de programme aura encadrés : outils financiers, réglementaires, etc.).

### D. Une adoption des programmes de la compétence des Comités de Bassin

De façon parallèle, il est certain que cette orientation suppose également que, de façon très nette, **la responsabilité de l'adoption du programme à l'échelle de chaque bassin soit de la compétence des Comités de Bassin**.

On rappellera en effet qu'actuellement cette compétence est en quelque sorte « partagée » en ce qui concerne les redevances entre le Conseil d'Administration de l'agence de l'eau et les Comité de Bassin (« avis conforme », ce qui est pour le moins limitatif, puisqu'interdisant en principe toute « contre-proposition » à celle présentée par le Conseil d'Administration...). Elle est aussi – en principe toujours – inexistante pour ce qui concerne le Comité de Bassin en ce qui concerne le programme d'aides.

Dans une situation future telle que celle proposée, il est certain que la responsabilité politique d'arrêter un programme s'inscrivant dans le cadre défini par le Parlement doit être assumée par le Comité de Bassin, globalement, en tant que garant des mécanismes de concertation, de participation des acteurs, d'appropriation et d'acceptation des choix, mais également de convergence avec les objectifs retenus dans les documents de planification.

En d'autres termes, puisque le Comité de Bassin a mission d'adopter le SDAGE, l'adoption par la même instance du programme apparaît légitime et cohérente.

Dans ces conditions, le rôle du Conseil d'Administration des Agences s'en trouverait, en théorie, un peu amoindri (« en théorie » seulement, car concrètement le programme adopté par les Conseils est systématiquement débattu en Comité de Bassin préalablement...). Dans la pratique, ce serait surtout d'une clarification de ce rôle qu'il s'agirait puisque c'est bien sur proposition du Conseil que le Comité de Bassin serait saisi.

On retrouverait alors un certain parallélisme des formes (toutes proportions gardées...) entre :

- projet de loi arrêté en Conseil des Ministres → adoption de la loi par le Parlement ;
- projet de programme d'intervention arrêté en Conseil d'Administration → adoption du programme par le Comité de Bassin.

## II. DES REDEVANCES QUI DOIVENT RESTER D'INTÉRÊT COMMUN AUX BASSINS

### A. Une responsabilité réelle pour d'autres acteurs locaux que les agences de l'eau

Le caractère, pour les redevances, d'outils destinés à financer des actions d'intérêt commun au(x) bassin(s) doit être préservé, et toute dérive de « banalisation » vers d'autres utilisations si possible évitée.

De ce point de vue, il semble indispensable que, même s'il s'agit de redevances ayant le caractère de « bénéficiaires », les redevances « **eau potable** » (pour lesquelles il nous apparaît nécessaire qu'un débat soit engagé sur des bases claires et explicites) soient exclusivement liées au financement d'actions pour lesquelles cette notion d'**intérêt commun au bassin** peut être mise en avant.

Si cela se conçoit certainement pour un certain nombre de sujets, cela n'est plus le cas, notamment, dès lors qu'il s'agit de **l'équipement de desserte** ou du **maintien à niveau des infrastructures, et en particulier du renouvellement des ouvrages et des canalisations, qui ne relève que de responsabilités locales** même si l'importance de cette question n'échappe à personne.

En conséquence, la limite de l'intervention des agences de l'eau et de la légitimité du niveau des redevances « bénéficiaires » paraît bien devoir se situer là.

Ce positionnement sélectif des agences de l'eau en matière d'alimentation en eau potable, tant en recettes qu'en dépenses, est donc cohérent et compatible avec une responsabilité accrue confiée aux collectivités territoriales, et notamment aux **Départements**, pour être le support de **solidarités locales** en la matière, comme nous l'avons évoqué.

Leur intervention dans les domaines pour lesquels la légitimité « de bassin » des agences de l'eau n'a pas sa justification est en effet de nature à laisser place à la mise au point de dispositifs articulés avec ceux des instances de bassin, et en particulier ce qui pourrait prendre la forme de **redevances locales de solidarité**, notamment destinées à permettre de faciliter le financement des équipements de desserte, ou du renouvellement des infrastructures.

Pour être plus concret, sans viser à l'exhaustivité, on peut ici faire référence par exemple au dispositif original mis en place par le Département du Rhône depuis de nombreuses années, fondé sur une « redevance départementale volontaire » des collectivités distributrices, qui permet d'abonder un fonds départemental venant financer les travaux de renouvellement de réseaux d'AEP<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> A titre complémentaire, il serait certainement souhaitable que les « provisions pour renouvellement » soient exclues des contrats de gestion déléguée, ou tout au moins que leur statut (en termes de contenu et d'obligation de dépenses) y soit rendu significativement plus clair, si des financements publics importants viennent soutenir ces investissements. Il n'apparaît en effet pas légitime que le gestionnaire du réseau soit le seul et unique acteur en charge de cette question du renouvellement, la transparence appelant une implication également politique de la collectivité.

Un tel exemple apparaît emblématique, à la fois :

- du besoin de ce type d'instrument financier ;
- de la pertinence de son positionnement institutionnel et territorial : il semble évident que dans un domaine technique comme celui-là, la solidarité de bassin est inappropriée, et que le Département constitue le « bon niveau » ;
- de la difficulté rencontrée, pourtant, pour sa mise en place. Il semble en effet que d'autres Départements aient envisagé, sans succès, une telle initiative que la loi ne prévoit pas et qui se heurte donc au contrôle de légalité (dans le Département du Rhône, cette contribution est volontaire et donc pas totalement exhaustive d'application, semble-t-il).

L'Assemblée des Départements de France, dans la rencontre que nous avons eue, nous a par ailleurs confirmé que ce domaine de l'alimentation en eau potable constituait pour les Conseils Généraux un axe essentiel, à la fois dans la situation actuelle mais également en ce qui concerne les perspectives de renforcement d'action.

Trois quarts des Départements considèrent en effet que leur implication dans ce domaine doit être renforcée à l'avenir, ce qui en fait une de leurs toutes premières priorités, avant la lutte contre la pollution ou les inondations, et les deux tiers sont favorables à la mise en place d'une telle « taxe additionnelle sur la consommation d'eau » (enquête Assemblée des Départements de France & Cercle Français de l'Eau – mars 2003).

Cela est également convergent, même si c'est ici sur un domaine plus délimité, avec les conclusions du rapport déjà cité présenté par le Sénateur du Lot Gérard MIQUEL pour l'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques.

Il est donc **indispensable que la loi soit modifiée pour permettre**, officiellement et sur des bases claires, **la mise en œuvre de telle mesures** permettant la mobilisation de ressources financières nouvelles en faveur d'un domaine pour lequel le rôle premier des Départements n'apparaît donc pas faire de doute.

Si cette option se confirmait, il conviendrait alors sans nul doute de s'interroger parallèlement sur le devenir et la justification du **FNDAE**. Son **transfert aux Départements** dans le cadre de la décentralisation à venir est à cet égard une hypothèse pertinente, et le cas échéant sa **suppression** pourrait même être envisagée, à la fois par souci d'efficacité et de lisibilité, si les Départements peuvent « compenser » cela par le développement suffisant de ressources propres nouvelles telles qu'envisagées ci-avant (voire par des dotations nouvelles, par exemple par transfert d'une part de la TIPP comme cela a pu être évoqué).

## B. Des redevances « eau potable » à portée par conséquent sélective

Au regard de cette responsabilité évidente des Départements en matière d'alimentation en eau potable, reste à examiner les enjeux pour lesquels, à titre de soutien, la solidarité de bassin a vocation à s'exprimer compte tenu de « l'intérêt commun au bassin » de ces enjeux.

Cela est très certainement le cas pour ce qui concerne la **protection de la ressource**, bien évidemment, ou la **qualité de l'eau distribuée**, en ce sens que les efforts à faire par les collectivités distributrices pour garantir cette qualité ne sont le plus souvent que la résultante des impacts des autres usages de l'eau en amont du bassin. L'internalisation des coûts externes qui sous-tend les redevances s'accommode donc forcément de l'existence de tels coûts externes...

Cela peut aussi être le cas, dans une certaine limite toutefois, pour ce qui relève de la **sécurité quantitative** (et qualitative, bien évidemment), dans la mesure où l'on peut avancer, au moins dans certains cas, le lien ressource-contrainte.

C'est en conséquence à ces domaines bien spécifiques que l'intervention des agences de l'eau doit être réservée, et ce sont eux qui ont vocation à fonder le principe et le montant des redevances « bénéficiaires » en matière d'alimentation en eau potable qu'il est alors légitime de collecter.

## C. La question des enjeux nationaux et inter-bassins

Nous avons vu (cf. Chapitre III – § V.A) que l'hypothèse d'une contribution financière du dispositif de redevances de bassin à des actions nationales ou « inter-bassins » (avec ses deux aspects concernant les problèmes importants localisés dans un bassin, d'une part, et les actions strictement nationales, d'autre part) était parfaitement admissible, sous un certain nombre de conditions : identification du domaine visé et des objectifs, planification et stabilité pluriannuelle, clarification des responsabilités, concertation et coordination...

Dans cette perspective, il est néanmoins nécessaire de prendre en compte la difficulté que pourrait entraîner un mécanisme de contribution « inter-bassins » simplement fondé sur une règle de pourcentage des recettes.

En effet, on peut craindre si tel est le cas une réticence légitime des bassins (ou de telle ou telle catégorie d'acteurs dans tel bassin) à accroître leur niveau contributif global dans le « calage » de redevances, en mettant en avant le fait que tout euro de redevance supplémentaire perçu dans le bassin donnerait immédiatement lieu à prélèvement supplémentaire au profit des « autres » bassins.

Cela apparaît alors de nature, au moins potentiellement, à susciter des stratégies particulières qui nuiront évidemment à l'expression d'une réelle solidarité, qui constitue pourtant l'enjeu essentiel.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur le point de savoir si, pour éviter ce risque, et en fait couper court à des débats faiblement productifs, la « bonne » méthode ne devrait pas reposer sur la mise en place, explicitement prévue par la loi, d'une forme de « **redevance additionnelle de solidarité nationale** », uniforme pour l'ensemble des bassins et non modulable, sous quelque forme que ce soit (à l'habitant, au m<sup>3</sup> d'eau distribuée, etc.).

Une telle formule, certes très simplificatrice, aurait au moins trois avantages :

- d'une part, tout débat sur le caractère plus ou moins intensif de l'effort contributif d'un bassin par rapport à un autre, dans cette démarche de solidarité, serait évité ;
- d'autre part, le caractère même de cette partie des redevances serait clarifié : il ne s'agit en effet en aucune façon ici de l'application du principe « pollueur-payeur » puisque cette contribution, par principe, n'a pas vocation à permettre aux uns de contribuer à la réparation des désordres qu'ils causent (l'utilisation de cette ressource financière se faisant, par nature, en dehors du bassin hydrographique ou au bénéfice de l'ensemble des bassins) ;
- enfin, le montant des sommes ainsi appelées en solidarité serait parfaitement connu a priori et stable, ce qui justifierait une programmation sélective rigoureuse et faciliterait la perception de ces enjeux par le Parlement (auquel reviendrait, logiquement, la charge de fixer le niveau de cet effort de solidarité nationale) dans le cadre de l'examen des programmes.

Il nous semble, répétons-le, essentiel que la gestion des ces ressources spécifiques se fasse dans un cadre concerté et coordonné associant l'État et les Comités de Bassin, pour les raisons exposées de cohérence entre planification et programmation de bassin, d'une part, et actions inter-bassins d'autre part. Au-delà, et au regard de la nature particulière des ressources financières en cause (par nature, « affectées »), il nous semble également naturel que **cette gestion soit organisée dans un cadre juridique spécifique**, et non pas dans le cadre du budget de l'État.

C'est la raison pour laquelle, à notre sens, doit être approfondie l'hypothèse de mise en place d'une structure nouvelle, dont a priori, on doit le souligner, les coûts de fonctionnement devraient être faibles puisqu'elle aurait pour mission :

- d'une part, de répartir des dotations de solidarité aux bassins pour contribuer à la résolution de problèmes localisés et bien ciblés (les sédiments pollués des canaux du nord, pour reprendre l'exemple). Sur ce premier aspect, c'est bien la décision qui doit être concertée, le mécanisme financier pouvant en revanche être très simple et reposer sur des dotations directes de bassin à bassin (dispositif qu'il suffit que la loi prévoie) ;
- d'autre part, de supporter le financement d'actions nationales qui restent malgré tout d'ampleur limitée et sont, pour partie, déjà assurées, mais par des organismes divers, et dans des conditions de coordination inappropriées.

C'est donc essentiellement une structure de gestion et de coordination légère qu'il conviendrait d'envisager, appuyée sur un « Conseil d'Administration » associant État et Comités de Bassin, et disposant par exemple de moyens humains mis à disposition (existants, mais actuellement souvent dispersés), en nombre relativement restreint.

Bien évidemment l'analyse reste à faire de la formule juridique la plus appropriée à cette mission, et il est donc certainement prématuré de préconiser, même si cela a parfois déjà été évoqué, le recours à un GIP ou tout autre forme juridique particulière. Par ailleurs, le rôle d'orientation que pourrait jouer le Comité National de l'Eau vis à vis de cette structure nouvelle devra également être exploré.

Ce besoin d'analyse plus approfondie est en outre renforcé par un autre aspect sur lequel on est conduit à s'interroger dès lors que le principe d'une « structure nationale à missions générales » est envisagé : celui des conditions de coexistence d'une telle structure et d'autres organismes nationaux eux-mêmes dotés de missions générales dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Si ces « autres » organismes sont nombreux et de statuts divers (associations, établissements publics, etc.), le cas du Conseil Supérieur de la Pêche déjà évoqué pour la police de l'eau revient ici obligatoirement à l'esprit avec une acuité particulière dans la mesure où sa spécificité réside dans le fait qu'il est gestionnaire et bénéficiaire d'une autre forme de ressource financière « nationale » que constitue la taxe piscicole.

Sans préjuger ici des conclusions, il est donc certainement délicat que cette analyse « ignore » ces autres éléments de la politique nationale de l'eau, un raisonnement d'ensemble apparaissant impératif.

### III. DES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES, DES PISTES À ABANDONNER...

Il est un fait que, tout au long de la mission, les échanges qui ont pu s'instaurer avec les différentes personnalités ou représentants de catégories d'acteurs concernés ont fréquemment conduit à évoquer le précédent projet de loi sur l'eau, préparé dans la période 1998-2001.

Ce rappel, qui peut se comprendre aisément en raison de l'implication qu'elle a supposé pour ces représentants, a des aspects positifs et négatifs dans la démarche actuelle. Le souvenir, selon les acteurs concernés, de certaines avancées, ou de certaines craintes, voire de crispations, est encore vivace, et les positionnements peuvent parfois (mais pas systématiquement, loin s'en faut) s'en ressentir.

C'est la raison pour laquelle il nous apparaît important de bien marquer certaines inflexions suggérées par rapport aux voies alors explorées, en mettant l'accent, en regard des « évolutions nécessaires », sur les « pistes à abandonner »...

#### A. La question de l'agriculture

##### *1. La pollution*

Ainsi, en ce qui concerne l'agriculture, pour ce qui intéresse les activités de type « industriel », telles que les **élevages hors-sol**, il n'apparaît pas y avoir de raison majeure à ne pas prendre la voie déjà existante des redevances « pour usages non domestiques de l'eau » (en d'autres termes, la **redevance de pollution industrielle**), dans la mesure où, structurellement, c'est bien de cela qu'il s'agit.

On peut d'ailleurs observer que dans certains bassins ce dispositif a été appliqué sur ces bases aux élevages porcins notamment, jusqu'à ce que la mise en place du PMPOA en 1994 vienne modifier ces pratiques. On peut également ajouter que d'autres activités « agricoles » pour lesquelles la situation en termes d'usages de l'eau est voisine (i.e. pollution ponctuelle « à l'extrémité du tuyau » - au moins à l'origine, même si le mode de « traitement » des effluents est parfois l'épandage sur des terres agricoles) relèvent déjà de ce mécanisme de redevances. Le cas déjà cité des caves vinicoles peut être rappelé.

Il n'y a donc pas de logique a priori pour que les productions animales soient abordées de façon fondamentalement distincte, la différence d'approche devant se situer au regard des formes de pollution produites (diffuse ou ponctuelle) et non sur d'autres critères.

Dans ce champ de contraintes, bien évidemment, c'est bien la thématique des « **pollutions diffuses d'origine agricole** » qui doit être traitée de façon **spécifique**.

Compte tenu des objectifs de simplicité, d'opérationnalité et de pragmatisme, mais aussi de la nécessité d'un rééquilibrage des contributions appuyé plus directement sur une incitativité collective que sur la recherche illusoire d'un signal incitatif individuel, la formule envisageable paraît être de privilégier une **redevance simplifiée**.

Forcément imparfaite en termes de contenu technique pur (ce qu'il conviendra d'admettre et de faire admettre à l'ensemble des acteurs par la concertation), son avantage doit être de rendre alors possible une mise en application dans des conditions pratiques (en termes de complexité technique, d'éléments à recueillir, de coût et de moyens humains à mobiliser, etc.) acceptables.

Les pistes retenues par le précédent projet de loi sur l'eau doivent en conséquence être abandonnées. La profession agricole elle-même estime d'ailleurs que la complexité du système aurait conduit les exploitants à « sous-traiter » le remplissage des déclarations annuelles d'activités polluantes aux centres de gestion, et que le résultat financier de ce mécanisme technique ne leur aurait donc été que faiblement accessible. Il aurait été perçu comme une taxe sans relation avec les pratiques culturales et leur éventuelle évolution, et donc d'un coût technique de gestion extrêmement élevé, pour un rendement financier net et un potentiel d'incitation certainement limités.

Dans ces conditions, deux autres voies semblent envisageables, qui répondent beaucoup plus directement aux « attendus » en tant que compromis correspondant aux différents enjeux :

- soit l'idée d'un système fondé sur la **prise en compte des quantités d'azote des « intrants »** (engrais minéraux et aliments du bétail), qui en quelque sorte intégrerait son propre dispositif d'incitation aux bonnes pratiques en favorisant, toutes choses égales par ailleurs, les réductions d'intrants ;
- soit l'idée d'un dispositif de **redevances de pollutions diffuses « à l'hectare »**, prenant en compte le **type de culture pratiquée**, par grandes familles (distinguant par exemple prairies, maïs, autres céréales, vigne et arboriculture, autres cultures...) et fondé sur une forme de **contribution forfaitaire différenciée**.

Les deux pistes apparaissant « explorables », et donc sans qu'un choix soit préconisé a priori, la seconde hypothèse a pu être approfondie quelque peu à titre de test préliminaire.

Il est ainsi apparu prioritaire et essentiel, pour conserver à ce dispositif « à l'hectare », même très simplifié, le caractère propre aux redevances et pour qu'il puisse être acceptable, qu'une **différenciation soit apportée entre des situations de pratiques « courantes » et des situations de pratiques « raisonnées »**.

Dans ce but, la proposition faite serait alors de fonder cette différenciation (dans la logique de la « prime pour épuration »...) sur le **respect des dispositions du décret du 25 avril 2002 et de l'arrêté du 30 avril 2002 relatif à l'agriculture raisonnée** (annexes 15 et 16). Une telle stratégie aurait en effet a priori de multiples avantages :

- elle pourrait s'appuyer sur des textes réglementaires établis, mettant en œuvre un dispositif de qualification et de contrôle déjà déterminé et fondé sur près d'une centaine de critères à l'échelle de l'exploitation, dont une bonne moitié peu ou prou en lien avec la protection de la ressource en eau. Il y a donc là un gage de lisibilité, de simplification procédurale et de convergence de politiques publiques ;
- a contrario, cela éviterait que « le domaine de l'eau » n'invente ses propres critères d'appréciation de ce qu'est une activité agricole respectueuse des milieux aquatiques, avec des risques de divergence (tout ce qui serait différent entre un référentiel et l'autre deviendrait inévitablement source de suspicion et de conflit) ;
- enfin, cette procédure de qualification au titre de l'agriculture raisonnée prévoit non seulement un référentiel national (c'est l'objet de l'arrêté du 30 avril 2002), mais également des exigences territoriales qui devraient prendre effet d'ici moins d'un an. Il y aurait donc aussi là place à la recherche d'une cohérence avec les travaux entrepris (et à poursuivre) au titre de la mise en œuvre de la directive-cadre pour que ces exigences territoriales soient, autant que faire se peut, adaptées aux enjeux de reconquête locaux.

Bien que cette hypothèse mérite, comme l'autre formule alternative évoquée d'ailleurs, d'être affinée techniquement (c'est une évidence) et débattue avec la profession et les autres acteurs de l'eau, on peut indiquer simplement pour fixer quelques idées et ordres de grandeur que :

- la SAU totale en France métropolitaine (RGA 2000) est de 27,8 Mha, dont 9,5 Mha de surface toujours en herbe pour lesquels la « taxation » devrait a priori pouvoir être nulle. Il resterait donc **18,3 Mha** de SAU susceptibles de donner lieu au paiement de redevances ;

- le principe pourrait alors être d'affecter chaque type de culture ressortissant de ces « hectares redevables » d'un « **coefficient de pollution diffuse** » tenant compte des caractéristiques générales des pratiques culturales liées à ce type de culture (amendements, traitements, exportations correspondantes, etc.).

On retrouverait ainsi la même logique de raisonnement que celle des redevances de pollution non domestique, l'hectare de culture X étant la « grandeur caractéristique », avec pour chaque culture un coefficient de pollution diffuse, qui pourrait d'ailleurs être global (azote et phytosanitaires). Bien entendu, les valeurs de ces coefficients restent à débattre, le cas échéant en prenant appui sur des éléments déjà existants ;

- quoi qu'il en soit, cela permettrait alors de déterminer des valeurs d'**hectares-équivalents** (hectares x coefficients de pollution) qui constitueraient l'**assiette de redevance « brute »**, qui pourrait alors être corrigée, à la baisse, sur justification de la mise en œuvre des règles de l'agriculture raisonnée ;
- en considérant possible un **taux effectif moyen de redevance nette<sup>20</sup>** à « l'**hectare réel redevable** » fixé à **4 €/ha** (ce qui semble acceptable), **le produit attendu pourrait être de l'ordre de 60 à 65 M€**, correspondant à une « contribution supplémentaire globale nette » du monde agricole moins importante en fait, compte tenu de ce qui est proposé plus loin en ce qui concerne le devenir de la TGAP sur les produits phytosanitaires.

Comme pour les autres redevances, un seuil de perception par exploitation devrait être en effet prévu. Il pourrait, par exemple, être fixé à 100 €<sup>21</sup> environ (excluant alors de fait les exploitations de taille modeste sauf si les cultures spéciales qui y sont pratiquées correspondent à des coefficients de pollution élevés...).

---

<sup>20</sup> La notion ici utilisée de « taux effectif moyen de redevance nette » n'a pas d'autre but que d'illustrer le mécanisme suggéré en permettant sa traduction sous forme de résultat global. Bien évidemment, compte tenu des principes de « coefficients de pollution » avancés, il est évident que ce « taux effectif moyen de redevance nette » de 4 €/ha suppose en pratique une valeur supérieure à l'hectare « réel » pour les cultures les plus « pénalisantes », a fortiori en cas de non application des règles de l'agriculture raisonnée (i.e. redevance « brute »). Cette même remarque vaut bien entendu également en sens inverse pour les cultures les moins pénalisantes, qui plus est si des pratiques raisonnées sont mises en œuvre.

<sup>21</sup> Ce seuil est purement illustratif et correspond à 25 « hectares redevables » si l'on considère la valeur mentionnée de 4 € pour le « taux effectif moyen de redevance nette à l'hectare redevable ». Mais bien entendu, en fonction des coefficients de pollution, il pourrait correspondre dans la réalité à une superficie plus faible ou plus forte, selon le type de culture et les pratiques, raisonnées ou non. Même si ces coefficients de pollution restent à débattre, une première approche statistique sommaire sur la base des données du RGA 2000 permet cependant d'estimer qu'un tel seuil de perception pourrait ne pas être atteint pour plus de 60 % des exploitations, mais représentant probablement moins de 15 % des superficies totales cultivées.

A cet égard, et en ce qui concerne les taux notamment, on soulignera – et cela nous semble extrêmement important – que si l'on veut véritablement donner le caractère de **redevances** à un tel dispositif, il convient d'admettre que **ces taux devront être déterminés à l'échelle des bassins** dans un cadre de concertation, et non pas figés au niveau national. Cela permettra d'ailleurs une prise en compte beaucoup plus souple et directe de la situation particulière de certains territoires (par exemple, cas des exploitations « extensives » en zone de montagne...).

De la même façon, et toujours pour consolider ce caractère propre aux redevances, le mécanisme déclaratif devrait être la règle.

Un produit annuel à hauteur de 60 à 65 M€ tel qu'il a été esquissé correspondrait ainsi à une évolution très significative (d'autant plus, si l'on veut être rigoureux dans la comparaison avec la situation actuelle, que les redevances liées aux élevages « hors-sols » viendraient s'ajouter à ce montant global).

Compte tenu de la nature de cette proposition, il est certainement indispensable, cependant, d'inclure dans le débat sur la mise en œuvre d'un tel dispositif, ou de tout autre dispositif alternatif fondé sur les mêmes principes de simplicité et d'opérationnalité, tel qu'évoqué, **la question de la TGAP « phytosanitaires »**, le calage technique et financier du système dans son ensemble pouvant alors dépendre des marges de manœuvre envisageables sur ce plan.

En particulier, l'hypothèse d'une situation future telle que celle qui a été décrite dans ses principes, dans laquelle pourrait être mise en œuvre une **redevance unique de pollution diffuse agricole**, englobant l'ensemble des formes diffuses d'altération du milieu aquatique liées à l'activité agricole (et notamment azote et produits phytosanitaires), nous semble celle qui serait la plus lisible, mais également la plus directement compatible avec les principes de la directive-cadre en matière de recouvrement des coûts et de financement de la politique de l'eau.

Il devient alors impératif, dans ces conditions, que **les ressources dégagées par la TGAP attachée aux produits phytosanitaires soient « réintégrées » dans ce dispositif global nouveau**, et donc que cette part de TGAP soit supprimée dans sa forme actuelle. Dans cette situation, la **contribution supplémentaire globale nette de l'agriculture dans le domaine de la pollution** serait de l'ordre de **+30 à 40 M€** sur les bases esquissées (60 à 65 M€ pour la redevance de pollution diffuse + quelques M€ au titre des élevages hors-sols - la TGAP « phytosanitaires » pour une trentaine de M€ qui serait supprimée). En revanche, la contribution aux dispositifs financiers de bassin avoisinerait bien +55 à +60 M€ par rapport à la situation actuelle.

Enfin, au regard de l'importance de l'évolution qu'un dispositif de redevances de pollution diffuse impliquerait malgré tout dans les relations entre l'agriculture et le « monde des organismes de bassin », il est certainement indispensable qu'une **étude d'impact** soit faite qui permette tout à la fois d'affiner l'évaluation de l'incidence économique d'une telle mesure sur les exploitations et de mieux en cerner les contraintes opérationnelles de mise en œuvre.

## 2. *Les prélèvements*

En ce qui concerne les prélèvements à usage agricole, nous avons vu que le déséquilibre (en ratio de contribution du monde agricole au produit de l'ensemble des redevances « ressources » comme en ratio aides/redevances dans ce domaine), s'il était réel, était aussi nettement moins notable que cela n'est le cas en matière de pollution, tout au moins dans une approche globale « France entière ».

L'objectif de rééquilibrage ne doit donc pas être perdu de vue, mais doit également certainement être envisagé de façon plus mesurée.

Dans la pratique, en cette matière, l'enjeu apparaît plus se situer dans une forme « **d'harmonisation rationalisée** » **des approches** actuellement en vigueur dans les différents bassins, qui peuvent être fondamentalement différentes, d'une part, et dans le développement de pratiques permettant de disposer d'informations plus objectives et exhaustives quant aux volumes concernés, d'autre part.

Dans cette optique, les principes suivants peuvent toujours constituer de bonnes bases :

- la prise en compte prioritaire des **volumes annuels consommés** pour la définition de l'assiette des redevances, avec une attention particulière accordée aux eaux souterraines (pour lesquelles tout volume prélevé est en général rendu non disponible, donc « consommé », s'il est extrait du réservoir aquifère) ;
- la mise en œuvre éventuelle de **principes de progressivité des taux** en fonction des volumes, qui permettrait de délivrer un signal visant plus nettement « l'excès de consommation » que la consommation elle-même.

Cela étant, par souci de cohérence avec les autres redevances (et une fois encore, de façon convergente avec les enjeux du plan de gestion et du programme de mesures...), il semble tout à fait évident que **la responsabilité du « zonage »** au regard des critères d'équilibre quantitatif de la ressource, tout comme celle concernant **les taux**, doit rester de la **compétence des Comités de Bassin**, et que la tentation « normative nationale » doit être évitée (à l'exception de la définition des assiettes, bien évidemment).

On relèvera que ces principes généraux, s'ils ont vocation à s'appliquer aux prélèvements à usage agricole, peuvent tout aussi bien l'être aux **autres actes de prélèvement-consommation « non agricoles » dans la ressource**.

Cela est tout à fait clair et il serait d'ailleurs parfaitement dommageable qu'un dispositif « agricole » particulier dans ses fondements soit envisagé, d'autant que l'existence de coefficients d'usages permettrait là également, sur des bases explicites et transparentes, des adaptations de « pression relative de redevances » sur le monde agricole dans les limites où cela s'avèrera pertinent.

De la même façon, il sera indispensable, très certainement, de persévérer dans **l'exigence de comptage des volumes prélevés**, même si la prise en compte prioritaire des volumes « consommés » est de mise. La restitution de la différence ne se faisant pas obligatoirement dans le même milieu ni au même endroit que le lieu de prélèvement, tout volume prélevé est en effet une contrainte pour les autres usagers.

D'autre part, il y a là un enjeu important quant à la connaissance des usages (et par voie de conséquence dans la dimension corollaire de « production de données sur l'eau » qu'ont ces redevances).

Il est assez remarquable de noter d'ailleurs que cette préoccupation est partagée aussi bien par les « autorités techniques » que, par exemple, par la Cour des Comptes qui met l'accent sur cette faiblesse des comptages en irrigation (même si des progrès récents en ce domaine sont constatés).

A ce titre, le déficit important qui caractérise plus généralement les connaissances actuelles de ces prélèvements, notamment en ce qui concerne les eaux souterraines, constitue un réel enjeu pour la mise en œuvre de la directive-cadre, la notion « d'équilibre quantitatif » étant partie intégrante du « bon état » des eaux souterraines.

Or il est clair que les « résultats » de l'application de la réglementation actuelle en matière de forages (procédures de déclaration/autorisation) ne permettent pas l'optimisme sur ce plan, puisque la simple connaissance de l'existence - sans même parler des volumes...- des prélèvements est très loin d'être exhaustive, et ne permet en aucune façon d'approcher des évaluations d'effets cumulatifs de « petits » captages.

Sans exprimer ici de proposition particulière de solution, il nous semble nécessaire d'attirer l'attention sur cet enjeu.

Enfin, le précédent projet de loi avait conduit à imaginer des formules de type « **protocoles de gestion collective** » susceptibles d'entraîner des réfections de redevances, avec le souci certainement louable d'inciter à une gestion partagée, et donc moins « appropriée », de la ressource en eau.

Si cet objectif nous apparaît devoir être effectivement conservé en mémoire dans son « ambition », il est tout aussi nécessaire d'être vigilant et de ne pas donner à croire que l'on privilégie l'intention par rapport au résultats réels. Si la redevance n'est pas une amende, nous l'avons dit, la réfaction des redevances n'a pas vocation non plus à être un instrument destiné à « récompenser » a priori des orientations réputées vertueuses dans leur principe.

Aussi, si une voie de cette nature devait être approfondie, la recommandation en la matière est plutôt de **privilégier vraiment l'obtention de résultats effectifs**, c'est à dire, tout en accompagnant et soutenant le développement de démarches de gestion collective, de permettre de telles réfections sur la base du constat annuel et a posteriori des conséquences positives de la mise en œuvre des mesures retenues.

### *3. Une contribution de l'agriculture plus équilibrée*

Ainsi, les propositions exprimées vis à vis de l'activité agricole, dans le domaine de la « pollution » comme dans celui de la gestion de la « ressource », pourraient alors conduire à une situation « cible » d'équilibre nouveau (en valeur moyenne à terme) dans laquelle la contribution globale de l'agriculture serait renforcée, d'une part, et permettrait dans le même temps une accentuation substantielle des efforts d'accompagnement vers des pratiques durables qui pourraient se développer plus rapidement.

<b><i>Hypothèse d'évolution possible</i></b>	Redevances émises en M€ (moyenne 1997-2002)	Aides versées en M€ (moyenne 1997-2002)	Redevances émises en M€ (niveau 2002)	Aides versées en M€ (niveau 2002)	Redevances en M€ (situation future)	Aides en M€ (situation future)
• Pollution	2	59	8,5	62	65 à 70	115 à 125
• Ressource	13	35	16,2	42	environ 20	40 à 45
<b>Total général :</b>	<b>15</b>	<b>94</b>	<b>24,7</b>	<b>104</b>	<b>80 à 90</b>	<b>160 à 170</b>

Sur la base d'une telle évolution (qui ne constitue qu'une hypothèse, a fortiori pour ce qui concerne les aides...), le resserrement de l'écart serait ainsi très notable et le **ratio aides/redevances** pourrait alors devenir **voisin de 2**, ce qui nous apparaît pouvoir constituer un objectif acceptable par les autres usagers, dans une approche partagée des efforts à consentir.

### B. La question des « inondations »

Pour aborder cette très importante question des « inondations » (le terme étant mis volontairement entre guillemets pour les raisons qui suivent...), il est indispensable au préalable de clarifier les éléments de langage.

En effet, cette terminologie globale recouvre en fait, dans la pratique, trois catégories de problèmes qu'il faut prendre soin de ne pas confondre :

- d'une part, la thématique de la **prévention des inondations**, c'est à dire de l'ensemble des mesures de gestion des cours d'eau à l'échelle du bassin versant propres à minimiser les risques de débordement des cours d'eau, notamment par l'effet de ces mesures de gestion sur la formation et le « transfert » des crues vers l'aval. Il s'agit donc bien d'une action d'ensemble, qui repose sur des démarches globales dans lesquelles la cohérence et la solidarité entre acteurs sont essentielles ;
- d'autre part, les enjeux de **protection contre les inondations**, sujet qui recouvre plus directement la mise en relation, dans tel ou tel tronçon de bassin versant, entre un risque de débordement à une fréquence et un niveau donné (« l'aléas » dans le langage des experts) et les dommages possibles liés à ce débordement (« la vulnérabilité »). L'objet des actions de protection est alors de chercher à modifier localement l'aléas pour le rendre compatible avec les utilisations actuelles ou prévues des zones riveraines concernées ;

- enfin, la question de la **réparation des dégâts liés aux inondations** (de la réparation « technique » à l'indemnisation des dommages...), qui constitue par définition une initiative a posteriori, d'amplitude et de portée variable bien entendu.

Il est évidemment exclu dans le cadre de ce rapport de chercher à hiérarchiser l'importance ou l'intérêt relatif de tel ou tel de ces trois aspects, une politique publique en matière « d'inondations » devant très certainement reposer sur un mixage de ces trois formes d'actions, avec des responsabilités distinctes.

Mais en ce qui concerne les agences de l'eau, et compte tenu du principe de la référence à la notion « d'intérêt commun » qui doit guider la réflexion, une telle segmentation conduit très certainement à considérer que :

- la **réparation des dommages** dépasse évidemment le cadre du bassin, et même probablement le cadre de la politique de l'eau. C'est bien ici de **solidarité nationale** qu'il doit s'agir en priorité, et l'intervention des agences de l'eau sur ce sujet ne saurait être qu'exceptionnelle et elle-même s'inscrire dans cet esprit de solidarité nationale ;
- la **protection contre les inondations** met le plus fréquemment en cause des enjeux, ou des choix d'aménagement de l'espace, locaux (zones d'activité, urbanisation, etc.). A l'instar de ce qui a été exposé en matière d'alimentation en eau potable, il apparaît donc que **ce doit être en priorité à l'échelle locale que les solidarités financières doivent s'exprimer**, et notamment dans le cadre coordonné permis par des structures telles que les syndicats de bassin versant, ou encore les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), le cas échéant avec le soutien des collectivités territoriales.

Cela permet en effet de conjuguer un principe de responsabilisation locale dans les choix d'aménagement et dans les financements, avec la garantie, techniquement, du respect de règles de cohérence pour les aménagements à l'échelle du bassin (la situation la plus aboutie étant celle où cela est conduit dans le cadre d'un SAGE) ;

- en revanche, le domaine de la **prévention** ne peut pas, valablement, être dissocié de la question plus générale de la **gestion équilibrée et concertée des cours d'eau**, qui est au cœur des préoccupations des documents de planification de bassin. Tout cela ne constitue qu'un seul et même ensemble, et à l'échelle du bassin versant, dont il est ici question, les aspects hydrauliques et quantitatifs sont étroitement liés aux aspects de qualité, biologiques et à la notion d'objectif « d'état » de la directive-cadre. **Il est donc légitime que ce domaine relève des programmes des agences de l'eau.**

Cela étant, cette analyse globale laisse à ce stade deux interrogations ouvertes : d'une part, celle du « champ » précis qui serait susceptible d'être concerné par ces interventions financières, et d'autre part celle de la nature des ressources financières nouvelles qui pourraient être mobilisées pour couvrir ces dépenses.

Sur ce dernier plan, relatif aux **ressources financières nouvelles**, il convient de prendre acte de l'impasse qu'apparaît constituer la recherche de redevances fondées sur le principe d'une approche « perturbateur-payeur », qui seraient à la fois représentatives de ce type de phénomène et en même temps opérationnelles sur le plan pratique.

La conviction qui ressort de cette mission est en effet que :

- soit on va inéluctablement vers ce que la plupart des acteurs considèrent comme des « usines à gaz » dont la productivité financière serait d'ailleurs inversement proportionnelle à la complexité technique (on peut ici penser à ce qui avait été imaginé dans le projet de loi sur l'eau examiné par l'Assemblée Nationale en janvier 2002, dont le caractère productif et opérationnel était, pour le moins, sujet à interrogations) ;
- soit on va tout aussi inéluctablement vers une forme de « fiscalité du sol » qui relève plus de la taxe foncière que des redevances sur les usages de l'eau.

Cette analyse (probablement réaliste, même si le trait est ici un peu forcé) est renforcée par une autre difficulté méthodologique propre aux perturbations génératrices de risques d'« inondations » : le fait qu'au contraire des rejets, des prélèvements ou des dérivations, par exemple, aucun phénomène annuel ne peut être pris en compte.

En effet, qu'il s'agisse de surface imperméabilisées, ou plus encore d'obstacles à l'écoulement des crues ou de réduction de leurs champs d'expansion, il est à craindre que les déclarations se suivent et se ressemblent inexorablement (en tous cas, les évolutions ont toutes chances d'être bien lentes...). Cela donnerait alors à ces éventuelles redevances le caractère de rentes immuables, et donc probablement d'effet incitatif, y compris collectif – compte tenu des seuils à introduire – parfaitement limité.

En conséquence, il nous semble raisonnable d'**abandonner cette voie sans issue**, et de se reporter vers d'autres hypothèses :

- soit d'**abandon pur et simple de toute idée de produit financier supplémentaire**, ce qui amène alors à envisager, pour le moins, de limiter au « **strict minimum** » les interventions nouvelles, en faisant supporter aux autres redevances la charge – obligatoirement limitée – ainsi induite ;

- soit de recours à une forme de redevance « **bénéficiaire** », au travers d'une **redevance de solidarité de bassin dans le domaine de la prévention des inondations**, qui pourrait par exemple être acquittée par les collectivités à raison de 1 €/habitant (ce chiffre étant exposé non pas pour sa valeur absolue, mais pour exprimer le fait que, dans notre esprit, il devrait s'agir d'un mécanisme simple et a priori non modulé).

La notion de redevance « bénéficiaire » telle qu'envisagée dans cette seconde hypothèse semble en effet assez bien adaptée, dans la mesure où les actions à financer se situent bien sur le terrain de la prévention, globalement : la « communauté » de bassin dans son ensemble trouve donc évidemment « son intérêt » à des telles actions.

Bien entendu, en regard de ces ressources (nouvelles ou pas), ces interventions possibles devront être identifiées et « calibrées » dans leur ampleur. Mais cela s'inscrira dans le cadre normal du programme, au titre des actions de nature à favoriser une gestion globale des cours d'eau, et à contribuer à la maîtrise des inondations.

S'il n'apparaît donc pas nécessaire d'en faire un axe d'intervention « en propre » du programme, la réflexion doit cependant être poursuivie pour en qualifier plus précisément le contenu (entre autres, il conviendra certainement de s'interroger sur l'intégration du financement de la « prévision » à ce domaine de la prévention...).

### C. Des redevances de pollution domestique « toilettes »

#### *1. Prendre acte de la responsabilité première des collectivités*

La proposition soutenue par un certain nombre d'acteurs (de la FNCCR à la Cour des Comptes, par exemple...) de **rendre redevables les collectivités responsables des systèmes d'assainissement** en « bout de système », en renonçant au principe de la contre-valeur, apparaît a priori tout à fait logique et pertinente. Cela correspond en effet bien au souci :

- de **responsabilisation** (le redevable est aussi l'acteur qui peut agir pour réduire les pollutions) ;
- de **simplification** de circuit (la répercussion de cette charge du service de l'assainissement vers l'abonné est intégrée à la facturation « normale » du service, la prime pour épuration peut être contractée...)

- et **d'exhaustivité** d'approche (les industriels raccordés peuvent être globalisés dans l'appréciation des pollutions urbaines, et le coefficient d'agglomération peut alors très explicitement être positionné comme représentant non seulement le « tissu artisanal » mais même plus largement les autres pollutions urbaines, et notamment celles liées aux eaux de ruissellement).

Cet abandon du mécanisme de contre-valeur est également mieux adapté a priori aux situations (en développement très rapide) d'intercommunalités qui s'accommodent mal d'approches communales, en permettant de mutualiser plus simplement la charge et le bénéfice (redevances/primes) des efforts de dépollution.

De ce point de vue, on soulignera qu'une telle hypothèse ne serait pas « simplement » le retour à la situation existant avant 1975, puisque la « collectivité » redevable serait techniquement la collectivité responsable du service public de l'assainissement (donc suivant le cas la commune, le syndicat intercommunal, la communauté de communes, etc.) et non pas systématiquement chaque commune. La nuance est donc très sensible.

On rappellera également, comme cela a déjà été précisé, que le mécanisme actuel de « contre-valeur unique », dont la possibilité est offerte, et quel que soit l'intérêt tout à fait réel qu'il peut avoir, ne répond pas totalement au plan des principes aux différents enjeux soulevés : la question des « communes non redevables » intégrées au groupement concerné reste en effet non traitable par cette voie (cf. plus loin les suggestions faites en ce qui concerne les « seuils » de redevabilité), non plus que le cas des industriels raccordés.

Cela étant, il est vrai que cette orientation n'est pas sans inconvénient, notamment en ce qu'elle peut créer un « écran » entre l'agence de l'eau et les usagers, certains mettant clairement en avant l'importance de ce lien direct, en terme de message et de sensibilisation.

Il est donc possible d'envisager une **seconde hypothèse, alternative de la précédente**, qui en constitue simplement une « variante » : on pourrait en effet suggérer que, sur la base du même principe fondamental (i.e. le calcul d'une pollution nette globale à l'échelle d'un système d'assainissement, intégrant également les pollutions industrielles raccordées), soit déterminée une « **contre-valeur de l'unité d'assainissement** » qui serait le résultat de la division de la redevance globale nette par le nombre total de m<sup>3</sup> facturés au titre de l'assainissement.

Une telle méthode permettrait de concilier diverses contraintes, de globalité d'approche et de lien avec l'abonné. Elle présente cependant l'inconvénient de ne pas « consacrer » le rôle premier de la collectivité dans l'engagement ou non des actions correctives à mener.

Dans les faits, ces deux hypothèses posent en pratique la question de la **responsabilité politique de la répercussion des redevances de pollution sur les abonnés** :

- soit cette répartition est faite par **l'agence de l'eau** (seconde hypothèse, dite de « contre-valeur de l'unité d'assainissement »), et alors il est évident que seule une répartition uniforme ( $x \text{ €/m}^3$ ) est possible pratiquement, quel que soit l'abonné concerné de l'unité d'assainissement ;
- soit cette répartition est faite par **la collectivité** via ses règles propres de facturation, et alors toute « adaptation » devient possible, de la mise en œuvre de principes de dégressivité et/ou de progressivité en fonction de la pollution produite ou des volumes concernés, en passant par l'application de mesures sociales (par exemple, exonération ou réduction de cette part de facturation pour telle ou telle catégorie d'abonnés en difficulté).

De ce point de vue, l'une et l'autre formules sont loin d'être équivalentes et la question n'est évidemment pas technique. Elle ne peut être tranchée que par un choix politique supposant notamment que les attentes des collectivités sur ce plan soient réaffirmées plus nettement.

## *2. La collecte : un coût que les redevances doivent refléter*

Il est certain que la dispersion des « habitants-abonnés », y compris en zone urbaine, et la variabilité des effluents à traiter, notamment en relation avec le temps de pluie, conduisent à renchérir le traitement de la pollution urbaine des collectivités. La pertinence d'un **dispositif pérenne de différenciation entre le « monde urbain » et les autres formes de pollution** est donc établie, puisque le produit des redevances est utilisé pour le financement de ces investissements, notamment.

Cela étant, le déroulement de la mission n'a pas permis de dégager de conclusion tranchée sur le point de savoir si la formule du **coefficient de collecte** (majoration en pourcentage de la redevance de pollution « de base ») devait être maintenue, ou s'il convenait de s'orienter vers un dispositif différent plus directement axé sur les **volumes collectés**, au nom du lien « volume / coût des infrastructures de collecte ».

Quoi qu'il en soit, **ce dispositif de différenciation doit apparaître dans les redevances « urbaines »** (au sens de celles relevant des systèmes d'assainissement publics) au prix de quelques exigences :

- être bien entendu **prévu** et **encadré** par le Parlement ;

- avoir une **variabilité plus limitée** que les taux, certainement avec une **période de convergence** entre les 6 bassins pour atteindre une valeur-cible commune (sachant qu'il n'y a pas a priori de « particularité de bassin » en la matière...);
- s'appliquer de façon universelle à toutes les **pollutions raccordables**, qu'elles soient **domestiques** ou **industrielles**.

### 3. *Une solidarité entre urbain et rural qui doit évoluer*

De plus en plus, l'intervention des agences de l'eau est appelée à s'intéresser au monde rural, à la fois en raison de la nature des préoccupations (notamment protection des têtes de bassins versant), du partenariat qui s'est consolidé avec les Départements et de l'expression des demandes.

Dans ce contexte, la discrimination introduite par les textes actuels entre « grandes » et « petites » collectivités (par le coefficient d'agglomération, le seuil de redevabilité fixé à 400 habitants...) pose de plus en plus de difficultés, notamment avec le développement des intercommunalités.

Il devient ainsi, comme nous l'avons évoqué, particulièrement délicat d'expliquer qu'au sein d'un même groupement il puisse y avoir plusieurs catégories d'habitants, « redevables » et « non redevables », alors même que techniquement tout cela ne constitue qu'un seul et même système d'assainissement. C'est d'ailleurs notamment pour apporter réponse à cet écueil récurrent que la proposition tendant à rendre la « collectivité » redevable a pu émerger.

Cela étant, il apparaît nécessaire d'aller plus loin dans l'approche globale des problèmes à l'échelle de l'unité d'assainissement, et même si une telle proposition nécessiterait certainement des concertations plus approfondies, il nous semble donc indispensable d'aller vers une formule plus intégratrice dans laquelle devraient être notamment retenus :

- le principe d'un **coefficient d'agglomération** dont la valeur ne serait **pas inférieure à 1** (alors qu'il peut actuellement atteindre 0,5 pour les petites communes, conduisant à « considérer » que 400 habitants = 200 EH...);
- le principe parallèle de **suppression du seuil de 200 EH pour la redevabilité** (ce seuil « technique » étant probablement à remplacer par un seuil financier plus facile à motiver, comme classiquement, mais dont la signification est alors d'une autre nature).

Il est tout à fait évident que ces dispositions conduiront à rendre redevables un certain nombre de collectivités qui actuellement ne le sont pas. C'est la raison pour laquelle, là comme ailleurs, il serait très certainement indispensable de prévoir une certaine **progressivité** dans la mise en application de tels principes, par exemple pour « intégrer » progressivement les communes concernées, en fonction de leur population.

Cela apparaît cependant justifié, y compris pour de nombreux acteurs de l'eau, si l'on veut surmonter les handicaps de la situation actuelle et être en mesure d'aborder sereinement les évolutions des interventions des agences de l'eau que l'on devine de plus en plus orientées vers le monde rural.

#### *4. La question de l'assainissement non collectif*

Enfin, il ne semble pas possible de réexaminer cette question des redevances de pollution domestique en faisant l'impasse totalement sur le thème particulier de **l'assainissement non collectif**.

L'objectif ici, dans le cadre de ce rapport sur les redevances de bassin, n'est pas de proposer une réflexion générale sur la place de cette forme d'assainissement dans la politique générale de lutte contre les pollutions domestiques et urbaines, mais plutôt de s'interroger sur les **liens à établir, ou non, avec ces redevances**.

A ce titre, doit très certainement être envisagée la stratégie consistant, dans la détermination de l'assiette des redevances de l'unité d'assainissement, à prendre en compte :

- la totalité de la population si la délimitation des zones relevant de l'assainissement non collectif (prévue par la réglementation) n'a pas été faite ;
- uniquement la population relevant de l'assainissement collectif dans le cas contraire.

Une telle formule (ou tout autre dispositif reposant sur le même type de principe) apparaît en effet incitative et propre à sensibiliser les collectivités sur l'importance de cette question, en termes techniques mais également financiers, l'extension indéfinie des réseaux collectifs d'assainissement étant indiscutablement à écarter avec vigueur.

En revanche, la question **de l'intervention financière des agences de l'eau « en faveur » de cet assainissement non collectif** (i.e. au-delà du « portage » de discours techniques, d'actions de sensibilisation ou de la mise en œuvre de règles limitatives de financement des ouvrages d'assainissement collectif...) soulève plus de **questions** :

- sur le plan **juridique et pratique**, d'une part, dans la mesure où à l'évidence cela supposerait de s'appuyer sur des opérateurs intermédiaires pour l'instruction et le versement des aides compte tenu du nombre potentiel très important de « maîtres d'ouvrage » s'il s'agit de propriétaires particuliers, le recours à de tels opérateurs n'étant pas sans poser difficulté actuellement.

Si l'on voulait a contrario s'appuyer sur les collectivités, cela suppose en fait plus ou moins que celles-ci mettent en place un service public de l'assainissement non collectif, ce qui est semble-t-il loin de faire l'unanimité ;

- sur le plan **technique**, en second lieu, car vu le faible impact « individuel » de chaque installation, d'une part, et le très grand nombre de celles-ci, d'autre part, il serait évidemment indispensable de « faire le tri » des installations à améliorer ou mettre prioritairement « aux normes », le traitement systématique et indifférencié étant hors de portée (techniquement, mais également financièrement, d'ailleurs) ;
- sur le plan **politique**, enfin, car on peut s'interroger sur l'adéquation de l'intervention d'organismes « de bassin » pour aborder en « chef de file » ce type de sujet.

Cela est d'autant plus vrai que l'enquête déjà mentionnée conduite auprès des Départements par l'ADF et le Cercle Français de l'Eau révèle aussi que ce domaine de l'assainissement non collectif vient juste derrière l'eau potable en tant que secteur dans lequel les Conseils Généraux projettent prioritairement un renforcement de leur action (loin devant l'assainissement collectif) dans les prochaines années.

Dans la mesure où c'est évidemment le secteur rural qui est ici concerné au premier chef, cette implication prioritaire des Départements serait probablement la plus opportune, l'intervention des agences de l'eau pouvant alors s'inscrire dans le développement adapté des partenariats déjà existants avec les Conseils Généraux.

## D. Quelques autres questions qui doivent évoluer sur des bases concertées

### *1. Les usages modifiant le régime hydrologique*

Nous avons évoqué précédemment l'importance d'un examen attentif des questions liées aux ouvrages qui, sans réellement effectuer de « prélèvement d'eau dans la ressource » conduisaient par leur présence, et surtout leur mode de fonctionnement, à modifier les conditions d'écoulement de l'eau.

Ces modifications de régime hydrologique ont en effet une importance capitale vis à vis à la fois des « potentialités » immédiates d'autres usages « anthropiques » à l'aval, et en même temps, plus globalement, vis à vis des équilibres biologiques, du transport solide, etc. du cours d'eau sur le plus long terme. Les enjeux de reconquête du « **bon état écologique** », ou de restauration des masses d'eau « fortement modifiées », posés par la directive-cadre sont donc au cœur de l'approche qu'il convient de faire des impacts de ces ouvrages.

Il est donc tout à fait légitime de « consolider les acquis » en la matière, ce qui suppose la mise en œuvre de redevances pour ces ouvrages :

- sur des bases techniques d'**assiettes harmonisées** au niveau national ;
- en s'attachant essentiellement aux 4 volets que constituent les **dérivations**, les **stockages**, les **éclusées** et les **obstacles** traversiers ;
- en veillant toutefois à conserver une **approche pragmatique** (notamment en ce qui concerne les ambitions simplificatrices, qui doivent primer sur la sophistication technique) et **équilibrée** (par exemple, fonction multi-usages actuelle ou future de certains ouvrages de stockage, équilibre global de l'ensemble des contributions par « familles d'usagers » - notamment production énergétique, etc. – Cf. Chapitre III - § IV.C).

### *2. Les rejets thermiques*

Enfin, dans le même esprit de prise en compte par le dispositif des redevances de la diversité des formes d'altération des milieux aquatiques, il apparaît parfaitement cohérent que soit introduit un **paramètre « rejets de chaleur »** dans la mesure où :

- les perturbations apportées au « bon fonctionnement » et à la vie biologique du milieu aquatique par ces rejets thermiques, sur un plan général, ne font pas de doute.

La situation climatique particulière de l'été 2003 est d'ailleurs venue illustrer les préoccupations que cette question pouvait soulever (cf. l'arrêté du 12 août 2003 et le Comité National de suivi mis en place, concernant l'analyse des conséquences des rejets thermiques des centres nucléaires de production d'électricité, à titre temporaire en liaison avec l'épisode de canicule) ;

- il est possible d'agir pour minimiser au moins en partie les impacts, si ce n'est par la réduction de la quantité de chaleur rejetée, tout au moins par un mode de rejet favorisant la dispersion et le « bon mélange » dans le milieu récepteur ;
- il est possible d'identifier des contraintes que cela peut poser à d'autres usages (AEP par exemple...), et donc, au minimum, des investissements « correctifs » sont possibles, peut-être pas de la part du « producteur de rejet », mais probablement de la part d'autres maîtres d'ouvrages usagers.

Tout cela milite donc à l'évidence pour une mise en œuvre rapide d'une telle redevance, motivée, légitime, simple à mettre en œuvre (la température étant clairement un paramètre facile à mesurer, y compris en continu). La seule question apparaît être celle de la limite du champ d'application, l'objectif de pragmatisme et de réalisme conduisant en effet à focaliser l'attention sur les seuls rejets thermiques véritablement significatifs pour le milieu.

#### IV. UNE SENSIBILISATION ACCRUE DES ACTEURS

Pour terminer, il apparaît évident que l'évocation des redevances renvoie aussi directement à l'évocation des enjeux, objectifs et actions en faveur de l'eau. Le principe même suivant lequel « *l'eau paye l'eau* » fait que tout prélèvement financier soulève question quant à sa justification et à sa destination en terme d'action. Le principe de participation des acteurs à l'élaboration de la politique de l'eau à l'échelle des bassins, le mécanisme de planification et d'imbrication des instruments financiers dans cette planification, tout cela conduit à aborder simultanément la question des objectifs et des moyens.

Il est par conséquent essentiel que l'évolution des redevances s'accompagne de la mise en place d'une **politique de communication coordonnée**.

Ainsi, la **communication sur les grands objectifs européens et nationaux** qui forment l'armature globale de la politique de l'eau peut apparaître comme un « chapeau » commun à mettre au cœur d'actions de communication et de sensibilisation de l'ensemble des acteurs, le « message » devant évidemment être adapté en fonction des cibles concernées.

De ce premier point de vue, et au vu de l'expérience du démarrage de sa mise en œuvre, l'explication opérationnelle des ambitions et conséquences pratiques de l'application de la directive-cadre est déjà un enjeu en elle-même, compte tenu du caractère à la fois très « impactant » de cette directive, mais également de sa dimension technique et sémantique souvent ésotérique pour le citoyen.

Un autre enjeu de communication et d'explication directement corrélé au précédent est celui de la **présentation des résultats obtenus au cours de décennies passées**.

Cette nécessaire évaluation, dont on sait aujourd'hui qu'elle est très largement perfectible, doit en effet pouvoir être mise au service de l'explication des réussites, mais aussi des échecs et des retards, pour qu'en toute transparence le chemin parcouru et celui restant à parcourir puissent être appréciés et « compris » du plus grand nombre.

Cela est très important, car il est évident, si l'on veut que la politique de l'eau soit réellement perçue dans toutes ses dimensions, qu'il faut consacrer autant de moyens à « dire ce que l'on a fait » qu'à « dire ce que l'on va faire »...

Le caractère nécessairement concret et « illustré » de cette communication conduit à préconiser qu'elle soit :

- coordonnée au niveau national (cette coordination pouvant être prise en charge par la structure inter-bassins dont la mise en place a été évoquée) ;
- déclinée et mise en œuvre localement au niveau des bassins en s'appuyant sur les priorités territorialement les plus « signifiantes » qui auront été identifiées, en référence aux grands enjeux et objectifs nationaux.

Enfin, comme cela a déjà été imaginé, il est certain que la facture d'eau doit également évoluer et devenir un support direct à privilégier dans le cadre d'un plan de communication global.

On peut à cet égard observer que (dans un contexte institutionnel et organisationnel bien différent, il est vrai) c'est exactement ce que fait un établissement comme EDF, en accompagnant ses factures de fascicules d'information sur sa politique environnementale, ses résultats, etc.

En toute hypothèse, ce plan de communication à mettre en place doit avoir pour ambition et objectif non seulement d'exposer les résultats et les enjeux de la politique de l'eau, mais aussi, indirectement, de donner une plus grande lisibilité et une plus forte légitimité aux outils mis au service de cette politique, dont bien entendu les redevances.

## CONCLUSIONS

### A. Des propositions appuyées sur des orientations claires

Au terme de ce rapport, nous pourrions dire que nous avons acquis la conviction que l'évolution du dispositif des redevances de bassin ne peut se concevoir que dans le cadre d'une consolidation de l'organisation en place. Plus largement, même, c'est dans une démarche qui vise à renforcer le rôle des Comités de Bassin et à clarifier leur positionnement institutionnel vis à vis des agences de l'eau qu'il faut s'inscrire.

L'adoption par les Comités de Bassin, dont l'ancrage démocratique doit être renforcé, de programmes pluriannuels adaptés aux enjeux locaux, en redevances et aides, dans un contexte encadré par le Parlement sur une base pluriannuelle stable, constituerait de ce point de vue une réelle avancée. Ce serait aussi un gage de plus grande adéquation à la « territorialisation » de la politique de l'eau qu'implique la mise en application efficace de la directive-cadre.

Il ne s'agit là en fait que de la traduction opérationnelle d'un des considérants de cette directive qui pose comme objectif le fait que *« les décisions soient prises à un niveau aussi proche que possible des lieux d'utilisation ou de dégradation de l'eau »*.

On doit d'ailleurs remarquer qu'une telle orientation générale est totalement convergente avec l'avis déjà exprimé en novembre 2000 par le Conseil Économique et Social puisqu'une des conclusions fortes du rapport sur « la réforme de la politique de l'eau » présenté par René BOUÉ était la suivante :

*« Le Conseil économique et social approuve une plus grande implication du Parlement dans la politique de l'eau. Il souhaite toutefois que les Comités de Bassin au plus près du terrain puissent conserver une autonomie et disposer d'une latitude suffisante pour fixer la variation des taux de redevances.*

*L'encadrement des redevances par une loi aura pour conséquence une nette convergence des politiques de bassin [...]. Cette convergence se justifie dans la mesure où elle conduit à une plus grande égalité des citoyens devant la pression fiscale. Le Conseil Économique et Social demande que cette convergence ne limite en aucun cas la nécessaire adaptation des politiques de bassin aux contextes locaux. »*

Sur la base de ce principe fondamental qui structure les conclusions que nous avons tirées de cette mission et des nombreuses rencontres qu'elle a permis, les 5 « points d'appui » fondamentaux suivants, sur lesquels il conviendra de fonder les évolutions du dispositif des redevances, apparaissent essentiels en tant que « guide » de la réflexion :

1. les redevances doivent **contribuer à la réussite de la mise en œuvre de la directive-cadre** en étant fondées sur un principe de **planification de bassin**, sur des **modulations territoriales** affirmées et motivées, sur un renforcement de leur **lien avec les dispositions réglementaires**, et bien évidemment sur le **principe de récupération des coûts** ;
2. un **cadre politique et juridique solide et stable** est indispensable pour les redevances. L'intervention du Parlement doit donc permettre l'expression d'un **cadrage commun national** des programmes, et plus globalement de la politique de l'eau, qui repose sur une **stabilité pluriannuelle**, en laissant de **larges marges d'adaptation territoriale**. L'examen annuel devrait alors se concentrer simplement sur le « rapport de performances » de ces composantes (mise en œuvre des aides, des redevances, de la réglementation...) de la politique de l'eau ;
3. la **recherche de la simplification et de la lisibilité du dispositif des redevances** est fondamentale, pour « parler » aussi directement que possible aux acteurs de l'eau. Cela signifie, en particulier, de renoncer à toute sophistication technique dans la mesure où elle complexifie le système, mais aussi de **privilégier l'incitativité collective à la recherche du « signal » individuel**, ce qui semble fondamental dès lors que l'on cherche à intégrer les questions de pollutions diffuses, notamment. Cela signifie également de consolider de façon plus explicite et transparente les formes de **redevances « bénéficiaires »** ;
4. un **rééquilibrage des contributions** est parfaitement justifié, mais **sur des bases raisonnées**. Bien évidemment, **l'activité agricole** doit ainsi faire l'objet d'une attention particulière, avec une perspective de resserrement sensible de l'écart entre aides et redevances par accroissement des contributions au titre des redevances. Mais c'est dans une logique de pleine intégration au dialogue des acteurs de bassin et de démarche vers une agriculture durable que cela doit s'inscrire.

Plus globalement, la perspective d'un « nouvel équilibre » conduit à affirmer la **pertinence de coefficients d'usages**, pour que les taux des redevances, sur des bases encadrées par le Parlement, puissent être modulés en fonction des capacités contributives des familles d'usagers afin de permettre la recherche de « pressions relatives » d'incitation proportionnées et équitables dans l'application des redevances.

Enfin, une **application harmonisée à l'ensemble des bassins des redevances pour « modification du régime des eaux »** (dérivations, stockages, éclusées et obstacles), dont la justification ressort clairement au regard des enjeux de la directive-cadre, en particulier, permettrait de participer à ce rééquilibrage en élargissant de façon pragmatique la palette des formes de perturbations des milieux relevant des redevances ;

**5. enfin, les redevances doivent permettre l'expression de solidarités renforcées, soit à l'échelle du bassin, soit de niveau national ou inter-bassins.**

C'est dans ce cadre que doit se placer la réflexion particulière propre à la question des « **inondations** », pour laquelle une implication des structures de bassin dans la prévention (se traduisant par des actions de gestion concertée des milieux) est légitime et peut être soutenue par une forme de **redevance de solidarité de bassin**, spécifique et non modulée.

En ce qui concerne les « **actions d'intérêt national de la politique de l'eau** », notamment en matière de données et connaissances, d'études et recherches, d'évaluation, etc., et d'autre part la résolution des problèmes des « **grands points noirs** » (sous réserve d'un effort contributif financier local déjà suffisant dans ce cas), l'appel à une **solidarité inter-bassins** ne peut être exclu dans le principe et l'idée d'une **redevance additionnelle de solidarité nationale**, qui pourrait être arrêtée par le Parlement, apparaît adaptée. Cette contribution doit alors être explicite dans son contenu et dans sa « cible » d'utilisation, programmée et stabilisée sur des bases pluriannuelles, et sa gestion envisagée dans un cadre partenarial associant l'État et les Comités de Bassin, afin de garantir la plus grande cohérence entre les actions de bassin et de niveau « trans-bassins ».

C'est donc sur ces bases qu'ont pu être énoncées un certain nombre de propositions concrètes sur lesquelles nous ne reviendrons pas dans cette conclusion, mais qui doivent à notre sens fonder les suites à donner en termes de réflexion et de concertation, d'autant plus que des scénarios alternatifs (donc par essence non conclusifs) ont parfois été suggérés, qu'il s'agisse du domaine de la pollution agricole ou de celui du mode de recouvrement des redevances de pollution domestique.

Deux autres remarques générales doivent également être exprimées :

- d'une part, ces réflexions doivent impérativement prendre en compte les **évolutions** elles-mêmes parfaitement légitimes et souhaitables des **responsabilités des collectivités territoriales**, et en particulier des Départements, dans la politique de l'eau. Des thématiques reposant sur des solidarités prioritairement locales, comme l'alimentation en eau potable ou l'assainissement non collectif, constituent des terrains privilégiés ;

- d'autre part, il est clairement apparu au cours de la mission que l'évolution du dispositif des redevances ne peut être dissociée de l'évolution de l'ensemble des « facteurs » de la politique de l'eau. Cela est bien sûr tout à fait évident en ce qui concerne les aides, mais il sera également indispensable de prendre en compte la nécessité d'une évolution des « conditions d'application », et donc de l'efficacité, de la réglementation.

On pense ici en priorité à l'indispensable travail de « rationalisation » de l'organisation administrative dans ce domaine qui apparaît à mener, et que de très nombreux acteurs soulignent comme pouvant être le paramètre limitant l'efficacité de la politique de l'eau. La Cour des Comptes elle-même, tout en mettant l'accent sur les « insuffisances » et les « marges de progrès » possibles des agences de l'eau, relève que le « système de bassin » est, dans son ensemble, pertinent et que c'est la « police » de l'eau qui justifie désormais une démarche de progrès prioritaire.

#### B. Les suites nécessaires en termes de travail technique et de concertation

Cette mission devrait avoir ainsi permis, comme c'était le souhait du Gouvernement probablement, non pas de « figer » telle ou telle solution, et encore moins de définir précisément des règles techniques d'application, mais pour le moins de créer une « plateforme de discussions » autour d'un certain nombre de principes partagés, de compromis ou d'options générales privilégiées.

A cet égard, on peut dire que l'ambition du rapporteur aura essentiellement été de dégager et proposer les conditions d'une évolution du dispositif des redevances à brève échéance, sur des bases apparaissant stratégiquement pertinentes au regard des enjeux « techniques » de la directive-cadre, notamment, et politiquement opportunes car appuyées sur les acquis de notre expérience.

Sur ce terreau, il nous semble désormais indispensable qu'à la faveur des remontées de terrain qu'auront permis les deux dernières phases (« bassins » et « grand public ») du débat national sur la politique de l'eau, et dans le cadre de la préparation, puis des « suites à donner », de la manifestation de synthèse nationale prévue le 16 décembre prochain, ces travaux puissent être prolongés :

- techniquement, bien évidemment, puisque de nombreux aspects resteraient à aborder en tout état de cause pour passer du niveau actuel de précision de ce rapport à un niveau d'application opérationnelle ;

- en terme de concertation, également. Ainsi, les rencontres et entretiens conduits dans le cadre de la mission doivent être poursuivis avec l'ensemble des parties prenantes. Cela constitue de notre point de vue un aspect clef si l'on veut réellement conforter le caractère « compris et accepté » des redevances.

Enfin, il nous semble indispensable de souligner la nécessité que ces travaux à conduire pour élaborer dans le détail les conditions de mise en application de cette évolution s'accompagnent d'une réflexion particulière sur les « transitions » et progressivités nécessaires entre l'actuel et le futur dispositif. Il y a très certainement là également un enjeu d'acceptation, de meilleure compréhension, et donc in fine de plus grande efficacité à terme.

# ANNEXES



*Le Premier Ministre*

Paris, le - 7 AVR. 2003

- 4 8 1 / 0 3 / SG

Monsieur le Député,

La France dispose, dans le domaine de la politique de l'eau, d'un cadre institutionnel mis en place avec la loi du 16 décembre 1964. Celle-ci a consacré, à partir du découpage du territoire métropolitain en six grands bassins hydrographiques, la création d'instances de concertation politique (les comités de bassin), d'opérateurs publics (les agences de l'eau) et d'outils financiers (les redevances de bassin).

Le projet de loi portant transposition de la directive européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, qui va être prochainement examiné par le Parlement, va contribuer à définir un nouveau cadre pour la politique nationale de l'eau, notamment en matière de méthode de concertation et d'élaboration des objectifs de qualité.

Après avoir décidé de ne pas donner suite au projet de loi sur l'eau, examiné en première lecture lors de la précédente législature, compte tenu de ses inconvénients majeurs et des réactions négatives qu'il avait suscitées, le Gouvernement a souhaité engager une large concertation pour définir une nouvelle politique de l'eau. L'année 2003, qui a été choisie comme l'année mondiale de l'eau, constitue le moment approprié pour engager ce débat.

Le financement et les interventions des agences de l'eau constituent deux des enjeux les plus importants de cette politique et en conditionnent en grande partie l'efficacité.

La réforme du système des redevances de bassin devra, avec un haut niveau de sécurité juridique, d'une part s'ancrer sur un contrôle annuel du dispositif par le Parlement et d'autre part conserver le principe fondamental de paiement de la politique de l'eau par ses usagers.

Monsieur Jean-Claude FLORY  
Député de l'Ardèche  
Assemblée nationale  
Palais Bourbon  
- PARIS -

C'est pourquoi j'ai décidé de vous confier une mission relative aux redevances de bassin, afin que vous puissiez éclairer les choix du Gouvernement.

Il conviendrait en premier lieu que vous dressiez un état des lieux en la matière aussi bien au plan national qu'euro péen.

Vous proposerez ensuite des scénarios permettant de concilier rémunération d'un service de mise à disposition d'une ressource rare (l'eau), équité sociale et efficacité environnementale.

Les solutions envisagées devront permettre, tant par le système de redevances que par le dispositif d'aides associé, d'atteindre les objectifs de la directive-cadre. Elles devront aussi laisser la possibilité de définir localement des politiques plus spécifiques, telles que la préservation des zones humides ou la prévention des inondations, et comporter la souplesse nécessaire pour en permettre le financement.

Dans le cadre de votre mission, vous pourrez utiliser les résultats de la concertation nationale et locale conduite par le ministère de l'écologie et du développement durable.

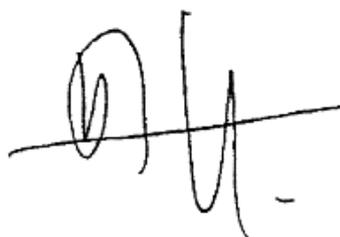
Vous vous attacherez à associer le plus possible à votre travail les présidents des comités de bassin. Vous pourrez aussi vous appuyer sur les travaux de la mission d'information « Agriculture et Environnement » créée par l'Assemblée nationale.

Enfin, vous pourrez faire appel aux services du ministère de l'écologie et du développement durable auprès duquel vous serez placé, et en particulier à la direction de l'eau.

Il serait souhaitable que je puisse disposer de vos conclusions pour le 31 août 2003.

Votre mission fera l'objet d'un décret pris en application de l'article LO 144 du code électoral qui sera très prochainement publié au Journal officiel.

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission et je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' and 'P' followed by a horizontal line and a small dash.

Jean-Pierre RAFFARIN

**- Liste des personnalités rencontrées, ou sollicitées pour une contribution écrite -**

<u>Personnalité(s) rencontrée(s)</u>	<u>Fonction/Organisme</u>
--------------------------------------	---------------------------

➤ **Ministères et représentants de l'État**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Pascal BERTEAUD<br/>Monsieur Claude TRUCHOT,<br/>Chargé de mission pour la réforme<br/>de la politique de l'eau, et<br/>Monsieur Frédéric BOUDIER,<br/>Chef du Bureau des Agences de l'Eau</li> <li>▪ Monsieur Jacques DEDIEU</li> <li>▪ Monsieur Luc ROUSSEAU,<br/>accompagné de<br/>Madame Marie-Claire DAVEU,<br/>Conseillère technique pour l'écologie<br/>et le développement durable</li> <li>▪ Monsieur Michel DANTIN</li> <li>▪ Monsieur Patrice RAULIN<br/>accompagné de<br/>Monsieur Marc PAPINUTTI,<br/>chargé de la Sous-Direction<br/>des Transports par voie navigable</li> <li>▪ Madame Anne BOSCHE-LENOIR<br/>accompagnée de<br/>Monsieur Patrick SOULÉ,<br/>Chef du Bureau 7A<br/>(Agriculture, Pêche, Environnement),<br/>et Monsieur Jean-Luc FEUGIER</li> <li>▪ Monsieur Dominique MAILLARD<br/>accompagné de<br/>Monsieur Philippe GUILLARD,<br/>chargé de la Sous-Direction Raffinage<br/>et Logistique pétrolière, et<br/>Monsieur Pierre DOUCET,<br/>Chef du Bureau de la Synthèse</li> <li>▪ Monsieur François LUCAS<br/>accompagné de<br/>Monsieur Marc DROUET, Chef<br/>du Bureau des Services Publics Locaux</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Directeur de l'Eau au Ministère de l'Écologie<br/>et du Développement Durable</li> <li>▪ Conseiller Agriculture durable-Forêts-Eau au Cabinet<br/>de Mme Roselyne BACHELOT-NARQUIN,<br/>Ministre de l'Écologie et du Développement Durable</li> <li>▪ Conseiller pour l'industrie,<br/>la recherche scientifique et la société<br/>de l'information au Cabinet du Premier Ministre</li> <li>▪ Conseiller Technique au Cabinet<br/>de M. Hervé GAYMARD, Ministre de l'Agriculture<br/>de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales</li> <li>▪ Directeur des Transports Terrestres<br/>au Ministère de l'Équipement, des Transports,<br/>du Logement, du Tourisme et de la Mer</li> <li>▪ Sous-Directrice (7<sup>ème</sup> Sous-Direction)<br/>à la Direction du Budget du Ministère<br/>de l'Économie, des Finances et de l'Industrie</li> <li>▪ Directeur Général de l'Énergie<br/>et des Matières Premières au Ministère<br/>de l'Économie, des Finances et de l'Industrie</li> <li>▪ Adjoint au Directeur Général<br/>des Collectivités Locales au Ministère de l'Intérieur,<br/>de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales</li> </ul> |
|---|--|

<u>Personnalité(s) rencontrée(s)</u>	<u>Fonction/Organisme</u>
--------------------------------------	---------------------------

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Charles SAOUT</li> <br/> <li>▪ Monsieur Michel BESSE</li> <br/> <li>▪ Monsieur Bertrand LANDRIEU</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Chef du Bureau des Eaux à la Sous-Direction de la Gestion des Risques des Milieux de la Direction Générale de la Santé du Ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées</li> <br/> <li>▪ Préfet de la région Rhône-Alpes et du département du Rhône, coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée-Corse</li> <br/> <li>▪ Préfet de la région Île de France, coordonnateur du bassin Seine-Normandie, et Président du Conseil d'Administration de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie</li> </ul> |
|---|--|

➤ **Comités de Bassin et agences de l'eau**

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Jean FRANÇOIS-PONCET, accompagné de<br/>Monsieur Jean-Pierre POLY<br/>(puis Monsieur Vincent FREY)<br/>Directeur de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne</li> <br/> <li>▪ Monsieur Jacques VERNIER, accompagné de<br/>Monsieur Alain STREBELLE, Directeur de l'Agence de l'Eau Artois-Picardie</li> <br/> <li>▪ Monsieur Ambroise GUELLEC, accompagné de<br/>Monsieur Jean-Louis BESEME,<br/>Directeur de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne</li> <br/> <li>▪ Monsieur Claude GAILLARD, accompagné de<br/>Monsieur Daniel BOULNOIS, Directeur de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse</li> <br/> <li>▪ Monsieur Henri TORRE, accompagné de<br/>Monsieur Jean-Paul CHIROUZE,<br/>Directeur de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse</li> <br/> <li>▪ Monsieur Robert GALLEY, accompagné de<br/>Monsieur Pierre-Alain ROCHE,<br/>Directeur de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Président du Comité de Bassin Adour-Garonne</li> <br/> <li>▪ Président du Comité de Bassin Artois-Picardie</li> <br/> <li>▪ Président du Comité de Bassin Loire-Bretagne</li> <br/> <li>▪ Président du Comité de Bassin Rhin-Meuse</li> <br/> <li>▪ Président du Comité de Bassin Rhône-Méditerranée-Corse</li> <br/> <li>▪ Président du Comité de Bassin Seine-Normandie</li> </ul> |
|--|---|

<u>Personnalité(s) rencontrée(s)</u>	<u>Fonction/Organisme</u>
--------------------------------------	---------------------------

➤ **Parlementaires**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Jacques OUDIN</li> <li>▪ Monsieur André FLAJOLET</li> <li>▪ Monsieur Antoine HERTH</li> <li>▪ Monsieur Alain MOYNE-BRESSAND</li> <li>▪ Monsieur Philippe ROUAULT</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sénateur de la Vendée,<br/>Président du Groupe d'Études sur l'Eau du Sénat</li> <li>▪ Député du Pas-de-Calais<br/>Rapporteur à l'Assemblée Nationale du projet<br/>de loi de transposition de la directive-cadre</li> <li>▪ Député du Bas-Rhin,<br/>Président de la Commission nationale de l'agriculture<br/>raisonnée et de la qualification des exploitations</li> <li>▪ Député de l'Isère</li> <li>▪ Député d'Ille et Vilaine,<br/>Président du Groupe d'Études sur l'Eau<br/>de l'Assemblée Nationale</li> </ul> |
|---|--|

➤ **Collectivités locales**

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Denis MERVILLE,<br/>accompagné de<br/>Madame Gwenola STEPHAN</li> <li>▪ Monsieur Pierre MAILLE,<br/>accompagné de<br/>Monsieur Claude HALBECQ,<br/>Vice-Président de la Commission</li> <li>▪ Monsieur Michel DESMARS,<br/>accompagné de<br/>Madame Anne SCACCHI</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Président de la Commission de l'Environnement<br/>et du Développement Durable<br/>de l'Association des Maires de France (AMF)</li> <li>▪ Président du Conseil Général du Finistère,<br/>Président de la Commission Environnement<br/>et Aménagement de l'Espace<br/>de l'Assemblée des Départements de France (ADF)</li> <li>▪ Chef du Service de l'eau à la Fédération Nationale<br/>des Collectivités Concédantes et Régies</li> </ul> |
|---|---|

➤ **Usagers industriels et monde économique**

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Bruno DETANGER,<br/>accompagné de<br/>Monsieur René-François BIZEC<br/>et Monsieur Arnault COMITI</li> <li>▪ Monsieur Alexandre COLIN,<br/>accompagné de<br/>Mme Laurence ROUGER-de-GRIVEL<br/>et Madame Karine GROSSETÊTE</li> <li>▪ Madame Fanny FAVOREL</li> <li>▪ Monsieur Alain ROUSSE,<br/>accompagné de<br/>Madame Delphine VILLARD<br/>(SNITER) et Monsieur Georges de<br/>ROMEMONT (SNICANA)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Président de la Fédération Nationale<br/>des Associations de Riverains<br/>et Utilisateurs Industriels de l'Eau (FENARIVE)</li> <li>▪ Président de la Commission « Eau »<br/>du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)</li> <li>▪ Juriste au Service économique et Social<br/>de la Confédération Générale des Petites<br/>et Moyennes Entreprises (CGPME)</li> <li>▪ Président de l'Union des Industries et Entreprises<br/>de l'Eau et de l'Environnement (U.I.E.)</li> </ul> |
|--|---|

<u>Personnalité(s) rencontrée(s)</u>	<u>Fonction/Organisme</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Michel SANFAUTE</li> <li>▪ Monsieur Bernard GUIRKINGER, accompagné de Monsieur Gilbert ARNAUD, Monsieur Patrick SPILLIAERT et Monsieur Igor SEMO</li> <li>▪ Monsieur Pierre RAMPA</li> <li>▪ Monsieur Pierre ROUX, accompagné de Monsieur Jacques MIQUEL</li> <li>▪ Madame Anne-Mary ROUSSEL, accompagnée de Monsieur Daniel SOREAU, Administrateur d'EAF</li> <li>▪ Monsieur Jean-Louis RICHARD, accompagné de Monsieur Henri NAACKE, Vice-Président et Monsieur Olivier ROUSSEL, Délégué Général</li> <li>▪ Monsieur François BORDRY, accompagné de Monsieur Jean-Louis JULIEN, Directeur Général Adjoint</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Délégué Général de Canalisateurs de France</li> <li>▪ Président du Syndicat Professionnel des Entreprises des Services d'Eau et d'Assainissement (SPDE)</li> <li>▪ Canalisateurs de France (Sud-Est) – Délégué départemental pour l'Ardèche</li> <li>▪ Délégué du bassin Rhône-Méditerranée-Corse d'Électricité de France, et coordonnateur national pour les aspects « eau »</li> <li>▪ Délégué Général d'Électricité Autonome Française (E. A. F.)</li> <li>▪ Président du Groupement des Producteurs Autonomes d'Énergie hydro-électrique (G.P.A.E.)</li> <li>▪ Président de Voies Navigables de France</li> </ul>
<p>➤ <b><u>Monde agricole</u></b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Guy VASSEUR, accompagné de Madame Nelly LE CORRE-GABENS, Monsieur Guillaume BAUGIN, et Madame Céline FOURNIER (AGPM)</li> <li>▪ Monsieur Pascal FERREY, accompagné de Monsieur Louis CAYEUX et Madame Eugénia POMMARET</li> <li>▪ Monsieur Michel JOLY, accompagné de Madame Sandrine VIGUIÉ</li> <li>▪ Madame Brigitte ALLAIN, accompagnée de Monsieur Jacques PASQUIER</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Président de la Commission Environnement de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)</li> <li>▪ Président de la Commission Environnement de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)</li> <li>▪ Président de la Commission Environnement du Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA)</li> <li>▪ Porte-parole de la Confédération Paysanne</li> </ul>

<u>Personnalité(s) rencontrée(s)</u>	<u>Fonction/Organisme</u>
--------------------------------------	---------------------------

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Albert BAUDRIN, accompagné de Madame Mireille RICLET et Madame Laurence GERBAUD</li> <li>▪ Monsieur Jean SALMON</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Président de la Commission Environnement de la Confédération Française de la Coopération Agricole (CFCA)</li> <li>▪ Président de la Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne</li> </ul> |
|--|---|

➤ **Monde associatif**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Pierre BOYER</li> <li>▪ Monsieur Philippe JEANSON</li> <br/> <li>▪ Monsieur Martin ARNOULD</li> <li>▪ Madame Laura DEGALLAIX</li> <li>▪ Monsieur Jean BILLET</li> <li>▪ Madame Marie LE GARREC</li> <br/> <li>▪ Madame Maïté ERRECART</li> <br/><br/> <li>▪ Madame Gisèle JOFFRE</li> <br/> <li>▪ Monsieur Jean-Michel BARBIER, accompagné de Monsieur Alain LASALMONIE, Directeur Général de l'AGHTM, Monsieur Michel AFFHOLDER, Monsieur Michel RAPINAT et Monsieur Daniel VILLESSOT</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ France Nature Environnement (FNE)</li> <li>▪ Association Nationale pour la Protection des Eaux et Rivières « Truite-Ombre-Saumon » (ANPER-TOS)</li> <li>▪ WWF-France</li> <li>▪ Union Fédérale des Consommateurs (UFC)</li> <li>▪ Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)</li> <li>▪ Fédération Nationale des Associations Familles Rurales</li> <li>▪ Directrice de l'Institut National de la Consommation (INC)</li> </ul> <p style="text-align: center;"><i>[Mme Chantal JANNET, Présidente de l'Union Féminine Civique et Sociale (UFCS), et Mme Arlette HAEDENS, Présidente de la Confédération de la Consommation du Logement et du Cadre de Vie (CLCV) ayant été conviées, mais n'ayant pas pu participer à la rencontre prévue.]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Présidente de l'Association des Consommateurs de la Fontaulière (A.C.F.)</li> <li>▪ Président de l'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux (AGHTM)</li> </ul> |
|---|--|

➤ **Pêche associative**

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Claude ROUSTAN, accompagné de Monsieur Jean-Paul DORON, Vice-Président</li> <li>▪ Monsieur Francis POUL, accompagné de Monsieur PERARD et Monsieur GERMANEAU</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Président de l'Union Nationale pour la Pêche en France et la Protection du Milieu Aquatique</li> <br/> <li>▪ Président de la Fédération Nationale des Associations Agréées des Pêcheurs Amateurs aux Engins et Filets</li> </ul> |
|---|---|

<u>Personnalité(s) rencontrée(s)</u>	<u>Fonction/Organisme</u>
--------------------------------------	---------------------------

➤ **Autres personnalités qualifiées**

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monsieur Yves TAVERNIER</li> <li>▪ Monsieur Daniel MARCOVITCH</li> <br/> <li>▪ Monsieur René BOUÉ</li> <br/> <li>▪ Monsieur Claude MIQUEU</li> <br/> <li>▪ Monsieur Emmanuel GIANNESINI, accompagné de<br/>Mme Valérie VESQUE-JEANCARD, Ingénieure des Ponts et Chaussées, rapporteur à la Cour des Comptes</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Président du Comité National de l'Eau</li> <li>▪ Conseiller de Paris, ancien Député de Paris, rapporteur du projet de loi sur l'eau examiné par l'Assemblée Nationale en janvier 2002</li> <li>▪ Ancien membre du Conseil économique et Social, rapporteur pour le rapport sur la « Réforme de la politique de l'eau » en 2000</li> <li>▪ Rapporteur pour avis au Conseil économique et Social pour le rapport sur la « Réforme de la politique de l'eau » en 2000, et Président de l'Institution Interdépartementale pour l'Aménagement Hydraulique du Bassin de l'Adour (<i>entretien téléphonique</i>)</li> <li>▪ Conseiller référendaire à la 7<sup>ème</sup> Chambre de la Cour des Comptes</li> </ul> |
|---|--|

<u>Personnalité(s) sollicitée(s) pour une contribution écrite</u>
---

➤ **Parlementaires**

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Messieurs les Présidents des groupes politiques de l'Assemblée Nationale</li> <li>▪ Monsieur Patrick OLLIER</li> <br/> <li>▪ Madame la Présidente et Messieurs les Présidents des groupes politiques du Sénat</li> <li>▪ Monsieur Jean BIZET</li> <br/> <li>▪ Monsieur Gérard LARCHER</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (MM. Jean-Marc AYRAULT, Jacques BARROT, Alain BOCQUET et Hervé MORIN)</li> <li>▪ Député des Hauts-de-Seine, Président de la Commission des Affaires Économiques, de l'Environnement et du Territoire de l'Assemblée Nationale</li> <li>▪ (Mme Nicole BORVO, MM. Claude ESTIER, Michel MERCIER, Jacques PELLETIER et Josselin de ROHAN)</li> <li>▪ Sénateur de la Manche<br/>Rapporteur du budget « Environnement » au Sénat</li> <li>▪ Sénateur des Yvelines,<br/>Président de la Commission des Affaires Économiques et du Plan du Sénat</li> </ul> |
|---|---|

Personnalité(s) sollicitée(s) pour une contribution écrite

➤ **Organisations syndicales**

- Monsieur Bernard THIBAUT
- Monsieur Alain OLIVE
- Monsieur Jacques VOISIN
- Monsieur Marc BLONDEL
- Monsieur Jean-Luc CAZETTES
- Monsieur François CHÉRÈQUE
- Monsieur Jacques NIKONOFF
- Secrétaire Général de la Confédération Générale du Travail (CGT)
- Secrétaire Général de l'Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA)
- Président de la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC)
- Secrétaire Général de la Confédération Générale du Travail-Force Ouvrière (CGT-FO)
- Président de la Confédération Française de l'Encadrement – CGC
- Secrétaire Général de la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT)
- Président d'ATTAC France

➤ **Autres personnalités qualifiées**

- Monsieur Gérard PELLETIER
- Monsieur Michel RUAS
- Monsieur René MARX
- Monsieur Jacques de DREUZY
- Monsieur CADIOT
- Monsieur Philippe BOISNEAU
- Monsieur Louis VILAINE
- Monsieur Frédéric CACHELOU
- Monsieur Dominique DUVAL
- Monsieur Marc GENTILINI
- Président de l'Association des Maires Ruraux de France
- Président du Syndicat Professionnel des Exploitants Indépendants de Réseaux d'Eau et d'Assainissement (SPEIREA)
- Président de l'Union Nationale des Syndicats et Associations des Aquaculteurs en Étangs et Bassins (UNSAEAB)
- Président de l'Union Nationale des Intérêts Aquatiques et Piscicoles (UNIAP)
- Président de l'Union Nationale des Fédérations de bassin des Pêcheurs aux Engins et Filets en Eau Douce
- Président de la Coordination Nationale de la pêche professionnelle en eau douce
- Vice-président du Comité National des Pêches Maritimes et des Élevages Marins
- Président de la Fédération Française d'Aquaculture (FFA)
- Président du Syndicat Français de l'Aquaculture Marine et nouvelle (SFAM)
- Président de l'Académie de l'Eau



**Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux  
et à la lutte contre leur pollution  
(JO du 18 décembre 1964 et rectificatifs des 15 janvier et 6 février 1965)**

Texte modifié par :

- Loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974 (JO du 28 décembre 1974)
- Décret n° 77-392 du 28 mars 1977 (JO du 14 avril 1977)
- Loi n° 84-602 du 13 juillet 1984 (JO du 14 juillet 1984)
- Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 (JO du 4 janvier 1986)
- Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 (JO du 4 janvier 1992)
- Ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 (JO du 22 juin 2000)
- Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 (JO du 21 septembre 2000)
- Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 (JO du 14 décembre 2000)

**Titre I : De la lutte contre la pollution des eaux  
et leur régénération**

**Article 1<sup>er</sup>**  
*(codifié à l'article L 211-1  
du code de l'environnement)*

Les dispositions du présent titre ont pour objet la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération, dans le but de satisfaire ou de concilier les exigences :

- de l'alimentation en eau potable des populations et de la santé publique ;
- de l'agriculture, de l'industrie, des transports et de toutes autres activités humaines d'intérêt général ;
- de la vie biologique du milieu récepteur et spécialement de la faune piscicole ainsi que des loisirs des sports nautiques et de la protection des sites ;
- de la conservation et de l'écoulement des eaux.

Elles s'appliquent aux déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement à tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse d'eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales.

**Article 2**  
*(codifié à l'article L 211-4  
du code de l'environnement)*

*Les deux premiers alinéas ont été abrogés  
par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992, article 46-I.  
(Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, article 11)*

« Des normes de qualité les eaux peuvent être fixées par les autorités compétentes de l'État dans certaines zones des mers et océans, des étangs salés, des estuaires et des deltas jusqu'à la limite de salure des eaux, en fonction de leur contribution aux activités d'exploitation et de mise en valeur des ressources biologiques de ces zones.

Ces activités peuvent être réglementées ou interdites en fonction de ces normes de qualité Cette disposition s'applique également à la commercialisation des produits végétaux ou animaux issus de ces eaux et destinés à la consommation humaine. »

**Articles 3 à 6**  
*Abrogés par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992,  
article 46-I.*

**Article 7 et 8**  
*Voir le Code de la santé publique,  
articles L 20 et L 20-1.*

**Article 9**  
*Abrogé par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992,  
article 46-I.*

### **Article 10**

*Abrogé par le décret n° 77-392 du 28 mars 1977, article 2.*

*Voir le Code de l'expropriation, article L 21-1 3° et 4°.*

### **Article 11 et 12**

*Abrogés par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992, article 46-I.*

### **Article 13**

*(codifié à l'article L 213-2 du code de l'environnement)*

*(Loi n° 84-602 du 13 juillet 1984, article 1<sup>er</sup>)*

« Dans chaque bassin ou groupement de bassins, il est créé un comité de bassin composé :

- 1° de représentants des régions et des collectivités locales situées en tout ou partie dans le bassin ;
- 2° de représentants des usagers et de personnes compétentes ;
- 3° de représentants désignés par l'État, notamment parmi les milieux socio-professionnels.

Les représentants des deux premières catégories détiennent au moins deux tiers du nombre total des sièges ».

Cet organisme est consulté sur l'opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun envisagés dans la zone de sa compétence sur les différents pouvant survenir entre les collectivités ou groupements intéressés et plus généralement sur toutes les questions faisant l'objet de la présente loi.

Un décret en Conseil d'État fixera les modalités d'applications du présent article.

### **Article 14**

*(codifié aux articles L 213-5 et L 213-6 du code de l'environnement)*

Il est créé, au niveau de chaque bassin ou groupement de bassins, une agence financière de bassin, établissement public administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin ou au groupe de bassins.

(Loi n° 84-602 du 13 juillet 1984, article 2)

« Chaque agence est administrée par un conseil d'administration composé :

- 1° d'un président nommé par décret ;
- 2° de représentants des régions et des collectivités locales situées en tout ou partie dans le bassin ;
- 3° de représentants des usagers ;

4° de représentants de l'Etat et, le cas échéant, des personnalités qualifiées ;

5° d'un représentant du personnel de l'agence.

Les catégories visées aux 2°, 3° et 4° disposent d'un nombre égal de sièges. »

L'agence contribue, notamment par voie de fonds de concours au budget de l'État, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement.

L'agence attribue des subventions et des prêts aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins directement effectués par elles, dans la mesure où ces travaux sont de nature à réduire les charges financières de l'agence.

L'agence établit et perçoit sur les personnes publiques ou privées des redevances, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt.

L'assiette et le taux de ces redevances sont fixés sur avis conforme du comité du bassin.

Un décret en Conseil d'État fixera les modalités d'application du présent article.

### **Article 14-1**

*(Loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974)*

En ce qui concerne la détérioration de la qualité de l'eau, les redevances prévues à l'article 14 ci-dessus sont établies et perçues par les agences financières de bassin en fonction de la quantité de pollution produite par les personnes publiques et privées un jour normal du mois de rejet maximal.

1° Lorsque ces redevances correspondent aux pollutions dues aux usages domestiques de l'eau et à celles qui sont dues aux usages non domestiques des abonnés au service public de distribution d'eau qui sont assimilés aux usages domestiques dans la mesure où les consommations annuelles de ces abonnés sont inférieures à une quantité fixée par décret, elles sont calculées par commune ou par groupement de communes si l'assemblée délibérante de celui-ci le demande, en fonction du nombre des habitants agglomérés permanents et saisonniers. L'exploitant du service public de distribution d'eau est autorisé à percevoir, en sus du prix de l'eau, la contre-valeur déterminée par l'agence et assise sur les quantités d'eau facturées de la redevance due à l'agence. Il verse à cette dernière le produit de cette perception.

Les trop-perçus éventuels seront reversés par l'agence à la commune ou au groupement de communes pour être affectés au budget d'assainissement.

- 2° Cependant, les abonnés visés au paragraphe 1°, occasionnant une pollution spéciale, en nature ou en quantité, peuvent être soumis à la redevance calculée sur les bases définies au premier alinéa du présent article.
- 3° Lorsqu'un dispositif permet d'éviter la détérioration de la qualité des eaux, une prime est versée au maître d'ouvrage public ou privé de ce dispositif ou à son mandataire. Elle est calculée en fonction de la quantité de pollution dont l'apport au milieu naturel est supprimé ou évité.
- 4° Un décret en Conseil d'État fixera la définition des pollutions constitutives de l'assiette des redevances et des primes, leur mode d'estimation et de mesure ainsi que les seuils de perception des redevances et d'attribution des primes.

#### **Article 14-2**

*(Loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974)*

- 1° Le montant global des redevances mises en recouvrement par chaque agence est déterminé en fonction des dépenses lui incombant dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention dressé en conformité avec les orientations du plan de développement économique et social tel qu'annexé à la loi qui en porte approbation.
- 2° Un compte rendu d'activité des agences de bassin faisant état des recettes et des dépenses réalisées dans le cadre de ce programme et de ses modifications éventuelles est annexé chaque année au projet de loi de finances.

#### **Article 14-3**

*(Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, article 51)*

*Abrogé par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 (loi de programme pour l'outremer) Article 54-IV.*

#### **Article 15**

*(codifié à l'article L 213-1 du code de l'environnement)*

*Il est créé auprès du Premier ministre un comité national de l'eau composé [...]*

#### **Article 16**

*(codifié à l'article L 213-10 de l'Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000)*

Peuvent être créés, par décret en Conseil d'Etat, après consultation des personnes publiques et privées intéressées, des établissements publics administratifs, placés sous la tutelle de l'État, ayant pour objet, dans un bassin ou fraction de bassin, un cours d'eau ou section de cours d'eau, ou dans une zone déterminée, la lutte contre la pollution des eaux, l'approvisionnement en eau, la défense contre les inondations, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau, des lacs et des étangs non domaniaux et des canaux et fossés d'irrigation et d'assainissement.

Si les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou les conseils municipaux de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des deux tiers de cette population, émettent un avis défavorable, l'établissement ne peut être créé qu'après consultation des conseils généraux intéressés.

Les conditions dans lesquelles les personnes privées sont appelées à participer à la création et à la gestion des établissements publics susvisés, ainsi que la procédure de création et les conditions de fonctionnement de ces établissements sont fixées par décret en Conseil d'État.

#### **Article 17**

*(codifié aux articles L 213-11 et L 213-12 du code de l'environnement)*

L'organisme directeur de l'établissement public doit comporter des représentants de toutes les catégories de personnes publiques et privées intéressées à l'accomplissement de son objet. Il comprendra notamment une représentation des intérêts agricoles, correspondant à leur importance, dans la mesure où ceux-ci seront concernés par les objectifs statutaires et les attributions dudit établissement. Il doit être composé, à concurrence de plus de la moitié de ses membres, de représentants de l'État, des collectivités locales et des établissements publics administratifs intéressés.

Pour faire face à ses charges, l'établissement peut percevoir des redevances qui lui sont versées par les personnes publiques ou privées, compte tenu de la mesure dans laquelle celles-ci ont rendu l'aménagement nécessaire ou utile ou y trouvent leur intérêt.

Des décrets, précédés d'une enquête publique dont les modalités seront fixées par un décret en Conseil d'État, déterminent les bases générales de répartition et l'assiette de ces redevances ainsi que les conditions de fixation de leurs taux.

Si l'établissement public exerce son activité sur le territoire de communes appartenant à un même département, les dispositions édictées par les décrets prévus à l'alinéa précédent sont fixées par arrêté du préfet.

Dans tous les cas, le taux des redevances est fixé par le préfet.

**Article 18**  
*(Ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000,  
article 4-II) – Abrogé  
(voir article L 1331-14  
du code de la santé publique)*

#### **Article 19**

*Voir le Code des communes, article L. 221-2.*

#### **Article 20 à 23**

*Abrogés par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992,  
article 46-I.*

### **Titre II : Régime et répartition des eaux**

*Pour mémoire*

**Décret n° 66-699 du 14 septembre 1966, relatif aux comités de bassin  
créés par l'article 13 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964**

**Article 1**  
*(modifié par décret 2002-823  
du 3 mai 2002)*

Le Premier ministre détermine par arrêté, après avis du comité national de l'eau, le bassin ou groupement de bassins qui constitue la circonscription de chacun des comités de bassin prévus par la loi du 16 décembre 1964 modifiée susvisée.

Il fixe pour chaque bassin ou groupement de bassins le siège du comité.

Le nombre des membres des comités de bassin est fixé comme suit :

REPRÉSENTANTS – Bassins : Adour-Garonne

- Régions : 6
- Départements : 20
- Communes : 12
- Usagers et personnes compétentes : 38
- État : 19
- Milieux socio-professionnels : 6
- TOTAL : 101

REPRÉSENTANTS – Bassins : Artois-Picardie

- Régions : 3
- Départements : 17
- Communes : 9
- Usagers et personnes compétentes : 29
- État : 15
- Milieux socio-professionnels : 2
- TOTAL : 75

REPRÉSENTANTS – Bassins : Loire-Bretagne

- Régions : 8
- Départements : 29
- Communes : 12
- Usagers et personnes compétentes : 49
- État : 23
- Milieux socio-professionnels : 8
- TOTAL : 129

REPRÉSENTANTS – Bassins : Rhin-Meuse

- Régions : 3
- Départements : 16
- Communes : 7
- Usagers et personnes compétentes : 26
- État : 15
- Milieux socio-professionnels : 3
- TOTAL : 70

REPRÉSENTANTS – Bassins : Rhône-Méditerranée-Corse

- Régions : 5
- Départements : 27
- Communes : 16
- Usagers et personnes compétentes : 48
- État : 22
- Milieux socio-professionnels : 6
- TOTAL : 124

REPRÉSENTANTS – Bassins : Seine-Normandie

- Régions : 7
- Départements : 26
- Communes : 12
- Usagers et personnes compétentes : 45
- État : 21
- Milieux socio-professionnels : 7
- TOTAL : 118

Des arrêtés du ministre chargés de l'environnement déterminent compte tenu des caractéristiques à chaque circonscription :

- a) Les régions et les départements représentés et leur nombre de représentants ;
- b) Les catégories d'usagers représentés et le nombre des représentants de chaque catégorie ainsi que le nombre des personnes compétentes, qui ne peut être supérieur au tiers du nombre des représentants des usagers ;
- c) La liste des ministres et des préfets représentant l'État au Comité de bassin. La composition du comité de bassin de Corse est arrêtée par l'Assemblée de Corse dans les conditions définies au II de l'article L. 4424-36 du code général des collectivités territoriales.

**Article 2**  
*(modifié par décret 88-199  
du 29 février 1988)*

- A - Les représentants de chaque région représentée sont élus par le conseil régional ;  
Les représentants de chaque département représenté sont élus par le conseil général ;  
Les représentants des communes sont désignés par l'association des maires de France.

Peuvent être désignés ou élus les membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou d'établissements publics compétents dans le domaine de l'eau.

Un arrêté du ministre de l'intérieur détermine les modalités d'application des alinéas ci-dessus.

- B - Le préfet de la région où le comité de bassin a son siège invite les organismes ou groupements représentatifs des catégories d'usagers mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> à lui faire connaître les noms du ou des représentants des usagers désignés comme membres du comité.
- C - Les personnes compétentes sont proposées à l'agrément du ministre chargé de l'environnement par le préfet représentant l'État au comité.
- D - L'État est représenté par les représentants désignés, ès qualités, ou nominativement, par les ministres mentionnés à l'arrêté prévu à l'article 1c, ainsi que les préfets mentionnés au même arrêté, ou leurs représentants.
- E - Les représentants des milieux socio-professionnels sont désignés par le ministre chargé de l'environnement sur proposition des comités économiques et sociaux des régions représentées au comité de bassin, à raison d'un délégué par région représentée.

Des suppléants sont désignés en nombre égal à celui des membres titulaires et dans les mêmes conditions sauf en ce qui concerne les représentants des préfets.

### **Article 3**

La durée du mandat des membres du comité est de six années. Toutefois, le mandat de ceux qui en font partie en raison des fonctions qu'ils exercent expire de droit lorsqu'ils cessent d'exercer lesdites fonctions.

Tout membre désigné pour remplacer un membre du comité exerce son mandat jusqu'à l'expiration du mandat de son prédécesseur.

Le mandat des membres du comité est renouvelable.

### **Article 4** *(modifié par décret 86-1059 du 19 septembre 1986)*

La liste des membres fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé de l'environnement publié au Journal officiel.

### **Article 5**

Le comité de bassin est consulté par le Premier ministre sur le plan général d'aménagement du bassin.

Il est également consulté soit par le Premier ministre, soit par un des ministres intéressés, soit par un des préfets membres du comité, sur :

- l'opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun envisagés dans sa circonscription ;
- les différends pouvant survenir entre les départements, les communes ou leurs groupements, les syndicats mixtes et les établissements publics, notamment ceux créés en application des articles 16 et 51 de la loi susvisée du 16 décembre 1964, et tous autres groupements publics ou privés ;
- plus généralement, sur toutes les questions faisant l'objet de ladite loi.

### **Article 6** *(modifié par décret 75-998 du 28 octobre 1975)*

Le comité de bassin est consulté par le président du conseil d'administration de l'agence financière de bassin sur le taux des redevances susceptibles d'être perçues par l'agence. Il est également consulté par lui sur l'assiette des redevances, à l'exception de celles qui sont émises en raison de la détérioration de la qualité de l'eau. Il peut également être consulté sur toutes questions intéressant l'agence.

Lorsqu'il est consulté sur l'assiette et le taux des redevances susceptibles d'être perçues en application du cinquième alinéa de l'article 14 précité, il doit se prononcer dans les trois mois.

Si le comité émet un avis défavorable aux propositions qui lui sont faites, cet avis doit être motivé. Si, dans les deux mois, le conseil d'administration de l'agence soumet au comité de nouvelles propositions, le comité doit se prononcer dans le délai d'un mois.

### **Article 7**

Le comité délibère en séance plénière. Il ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins de ses membres sont présents. Toutefois, lorsqu'une convocation n'a pas permis de réunir le quorum, les délibérations intervenues à la suite d'une seconde convocation sont valables quel que soit le nombre des membres présents. Les délibérations sont prises à la majorité des voix des membres présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Le comité élabore son règlement intérieur.

**Article 8**  
*(modifié par décret 86-1059  
du 19 septembre 1986)*

Le comité élit tous les trois ans un président et un vice-président. Le président est élu soit parmi les représentants des collectivités territoriales soit parmi les représentants des usagers et les personnes compétentes, soit parmi les représentants désignés par l'État au titre des milieux socio-professionnels. Le vice-président est choisi dans l'une des deux catégories ci-dessus à laquelle le président n'appartient pas.

Les représentants désignés par l'État ne prennent pas part à ces votes, à l'exception de ceux désignés au titre des milieux socio-professionnels.

**Article 9**  
*(modifié par décret 88-199  
du 29 février 1988)*

Le comité se réunit sur convocation de son président et au moins une fois par an.

Il est obligatoirement convoqué dans le mois suivant la demande du ministre chargé de l'environnement. Le président arrête l'ordre du jour des travaux et fixe la date des séances.

Le secrétariat du comité est assuré par le préfet de la région où le comité a son siège, ou par une personne désignée par lui.

Des rapporteurs désignés par le président sont chargés de l'étude et de la présentation des affaires écrites à l'ordre du jour. Ils sont choisis à l'intérieur ou à l'extérieur du comité.

Le président du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement et le directeur de l'agence financière de bassin assistent de droit aux séances du comité avec voix consultative.

Toute personne qualifiée peut être appelée par le président à participer aux travaux du comité avec voix consultative.

**Article 10**

Les fonctions de membre du comité sont gratuites.

Les membres du comité ne résidant pas dans la ville où le comité a son siège reçoivent des indemnités pour frais de déplacement et de séjour, calculées dans les conditions prévues par le décret n° 66-619 du 10 août 1966. Pour l'application de ces dispositions, les fonctionnaires et les agents de l'État sont indemnisés suivant les taux ou tarifs applicables aux fonctionnaires du groupe auquel ils appartiennent au titre de leurs activités principales. Les personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire sont indemnisées suivant les taux ou tarifs applicables aux fonctionnaires classés dans le groupe II.

**Article 11**

Les dépenses de fonctionnement du comité sont à la charge de l'agence financière correspondante. Toutefois, pendant vingt-quatre mois à compter de la création du comité, les frais de déplacement et de séjour sont imputés sur le budget du Premier ministre.

**Article 11-1**  
*(créé par décret 2002-823  
du 3 mai 2002)*

Ne sont pas applicables au comité de bassin de Corse les dispositions suivantes :

- 1° L'article 1<sup>er</sup> ;
- 2° L'article 2 ;
- 3° L'article 4 ;
- 4° L'article 7 ;
- 5° L'article 8 ;
- 6° Les quatre premiers alinéas de l'article 9 et le dernier alinéa du même article ;
- 7° La dernière phrase de l'article 11.

**Article 12**

Le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'équipement, le ministre de l'industrie, le ministre de l'agriculture et le ministre des affaires sociales sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

**Décret n° 66-700 du 14 septembre 1966, relatif aux agences financières de bassin  
créées par l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964**

**Caractère et objet des agences**

**Article 1**

Un arrêté du Premier ministre détermine le bassin ou groupement de bassins qui constitue la circonscription de chacune des agences financières de bassin prévues par la loi susvisée du 16 décembre 1964. Il fixe la dénomination et le siège de l'agence.

**Article 2**

*(modifié par décret 86-1059  
du 19 septembre 1986)*

Chaque agence constitue un établissement public de l'État à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

La tutelle de l'agence est exercée par le ministre chargé de l'environnement qui désigne à cet effet un commissaire du gouvernement. Le ministre consulte en tant que de besoin la mission interministérielle de l'eau.

**Article 3**

L'agence a pour objet de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin ou groupement de bassins engagées compte tenu des exigences énumérées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 décembre 1964, en vue d'assurer l'équilibre des ressources et des besoins en eau, d'atteindre les objectifs de qualité fixés par les règlements, prévus notamment à l'article 3, dernier alinéa, de la loi du 16 décembre 1964, d'améliorer et d'accroître les ressources de la circonscription et d'assurer la protection contre les inondations. A cet effet :

1° Elle est obligatoirement informée par tous les services publics de l'État des études et recherches relatives aux ressources en eau, à leur qualité ou à leur quantité. Elle invite, en utilisant à cet effet tous les moyens utiles, les collectivités locales et les particuliers à l'informer des projets de même nature que ci-dessus dont ils ont la responsabilité. Elle reçoit des préfets communication des déclarations souscrites par tous intéressés en exécution des textes législatifs et réglementaires en vigueur et notamment de l'article 5 de la loi susvisée du 16 décembre 1964 ;

2° Elle effectue ou contribue à faire effectuer toutes études et recherches utiles et tient informées les administrations intéressées de ses projets et des résultats obtenus ;

3° Elle contribue à l'exécution de tous travaux, à la construction ou à l'exploitation de tous ouvrages ayant l'objet précité.

**Article 4**

Pour l'exercice de l'activité ainsi définie :

1° L'agence peut acquérir les biens meubles ou immeubles nécessaires ;

2° Elle peut verser des fonds de concours à l'État ; elle peut attribuer des subventions et consentir des prêts aux personnes publiques ou privées dans la mesure où les études, recherches, travaux ou ouvrages exécutés par ces personnes répondent à l'objet de l'agence, et sont de nature à la dispenser d'autres interventions ;

3° Elle conclut éventuellement toutes conventions avec l'État, les collectivités locales ou leurs groupements, les syndicats mixtes, les établissements publics ou les personnes privées ;

4° Elle peut contracter des emprunts ;

5° Elle établit et perçoit des redevances, à la charge des personnes publiques ou privées, dans les conditions prévues au titre III du présent décret.

**Administration générale  
Le conseil d'administration**

**Article 5**

*(modifié par décret 99-765  
du 6 septembre 1999)*

Le conseil d'administration de l'agence est constitué, outre le président, de trente quatre membres nommés ou élus pour six ans :

1° Onze représentants des collectivités territoriales choisis par et parmi les membres représentant les collectivités territoriales au comité de bassin, sans que cette désignation puisse porter effet au-delà de la durée du mandat dont ils sont investis au comité de bassin ;

- 2° Onze représentants des différentes catégories d'usagers choisis par et parmi les membres représentant ces catégories d'usagers au comité de bassin, dont au moins un représentant d'une association de pêche et de pisciculture, un représentant d'une association agréée de protection de la nature et de l'environnement et un représentant d'une association nationale de consommateurs ;
- 3° Onze représentants de l'État, soit :
- un représentant du ministre chargé du budget ;
  - un représentant du ministre chargé de la consommation ;
  - un représentant du ministre chargé de l'industrie ;
  - un représentant du ministre chargé de l'habitat ;
  - un représentant du ministre chargé des transports ;
  - un représentant du ministre de l'intérieur ;
  - un représentant du ministre de l'agriculture ;
  - un représentant du ministre chargé de l'environnement ;
  - un représentant du ministre chargé de l'aménagement du territoire ;
  - un représentant du ministre chargé de la santé ;
  - un représentant du ministre chargé de la mer auquel se substitue pour l'agence de bassin Rhin-Meuse un représentant du ministre chargé des affaires étrangères ;
- 4° Un représentant du personnel de l'agence financière de bassin et un suppléant élus par le personnel de l'agence sur proposition des organisations syndicales habilitées à désigner des représentants au comité technique paritaire de l'agence.

La liste des membres des conseils d'administration fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé de l'environnement publié au Journal officiel.

Le président est nommé pour trois ans par décret.

Le conseil élit pour trois ans deux vice-présidents choisis parmi les représentants des collectivités territoriales ou des usagers au conseil d'administration.

**Article 5-1**  
*(créé par décret 2002-823  
du 3 mai 2002)*

Par dérogation à l'article 5, le conseil d'administration de l'agence Rhône-Méditerranée et Corse est complété par trois membres, à savoir :

- 1° Au titre du premier collège, un représentant des collectivités territoriales choisi par et parmi les membres représentant les collectivités territoriales au comité de bassin de Corse ;
- 2° Au titre du deuxième collège, un représentant des différentes catégories d'usagers choisi par et parmi les membres représentant ces catégories d'usagers au comité de bassin de Corse ;
- 3° Au titre du troisième collège, le préfet de Corse.

**Article 6**

Les fonctions de membre du conseil d'administration sont gratuites. Les membres du conseil ne résidant pas dans la ville où le conseil d'administration se réunit reçoivent cependant des indemnités pour frais de déplacement et de séjour calculées dans les conditions prévues par le décret n° 66-619 du 10 août 1966. Pour l'application de ces dispositions, les fonctionnaires et les agents de l'État sont indemnisés suivant les taux ou tarifs applicables aux fonctionnaires du groupe auquel ils appartiennent au titre de leurs activités principales. Les personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire sont indemnisées suivant les taux ou tarifs applicables aux fonctionnaires classés dans le groupe II.

**Article 7**  
*(modifié par décret 86-1059  
du 17 septembre 1986)*

Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président et au moins deux fois par an.

La convocation est en outre obligatoire dans le mois de la demande qui en est faite par le Premier ministre ou par la majorité des membres du conseil d'administration.

Le président arrête l'ordre du jour.

Le directeur, le commissaire du gouvernement, le contrôleur financier et l'agent comptable participent aux travaux du conseil d'administration avec voix consultative. Le directeur peut se faire assister de toute personne de son choix.

**Article 8**  
*(modifié par décret 97-29  
du 10 janvier 1997)*

Le conseil d'administration ne peut délibérer valablement que si la moitié au moins de ses membres sont présents ou représentés, la représentation ne pouvant être assurée que par un membre du conseil appartenant à la même catégorie que le membre représenté. Toutefois, les décisions prises à la suite de deux convocations successives à huit jours d'intervalle et dûment constatées sont valables quel que soit le nombre des membres présents ou représentés. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Les membres du conseil ne peuvent participer à une délibération portant sur une affaire à laquelle ils sont intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataire.

Les délibérations du conseil d'administration font l'objet de procès-verbaux, qui sont adressés au Premier ministre et aux ministres intéressés dans le mois qui suit la date de la séance. Ils sont également adressés pour information aux préfets de région intéressés.

Les séances du conseil d'administration ne sont pas publiques.

Le conseil d'administration arrête le règlement intérieur applicable à ses délibérations.

**Article 9**  
*(modifié par décret 75-998  
du 28 octobre 1975)*

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'agence. Il délibère sur les matières pour lesquelles son intervention est expressément prévue par les décrets susvisés des 10 décembre 1953 et 29 décembre 1962, et notamment sur le budget et le compte financier.

Le conseil d'administration délibère en outre sur :

- 1° Les programmes généraux d'activité, et notamment les programmes pluriannuels d'intervention ;
- 2° L'assiette et le taux des redevances dans les conditions prévues à l'article 18-III, 5°, ci-après ;
- 3° Le rapport annuel de gestion ;
- 4° Les mesures relatives à l'organisation générale de l'agence ;
- 5° La conclusion des conventions visées à l'article 4 (3°) ci-dessus ;

- 6° La contribution de l'agence aux études, recherches ou travaux d'intérêt commun visés aux articles 3, 2°, et 4, 2°, ci-dessus ;
- 7° Les conditions générales d'attribution des subventions et des prêts aux personnes publiques et privées visées à l'article 4, 2°, ci-dessus ;
- 8° L'acceptation des dons et legs ;
- 9° Les emprunts ;
- 10° Les actions en justice ;
- 11° L'attribution, dans le cadre des conditions générales fixées préalablement par lui le cas échéant, de subventions ou de prêts ;
- 12° Toute autre question qui pourrait lui être soumise par le Premier ministre ou le directeur.

**Article 10**

Le conseil d'administration peut déléguer au directeur de l'agence les attributions relatives aux matières prévues aux 4°, 8°, 10° et 11° de l'article 9 ci-dessus.

**Article 11**

Les délibérations sont exécutoires par elles-mêmes, sauf si le Premier ministre y fait opposition dans le délai de trente jours à compter de la réception de la délibération.

Toutefois, les délibérations relatives au budget, au compte financier, aux emprunts et aux conditions générales d'attribution des subventions et des prêts sont soumises à l'approbation du Premier ministre et du ministre de l'économie et des finances, après consultation, en tant que de besoin, de la mission interministérielle créée en application de l'article 2 du décret susvisé du 21 octobre 1965.

**Le directeur**

**Article 12**

Le directeur de l'agence est nommé par arrêté du Premier ministre.

Il assure le fonctionnement de l'ensemble des services et la gestion du personnel.

Il assure la préparation des réunions du conseil d'administration, fait appliquer les décisions de celui-ci et le tient informé de leur exécution.

Il est responsable de la répartition du budget et des décisions modificatives.

Il représente l'agence en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement et à ce titre il liquide notamment les redevances.

Il signe les contrats, accords ou conventions passés au nom de l'agence.

### **Dispositions financières et comptables** **Organisation financière**

#### **Article 13**

L'agence est soumise au régime financier et comptable défini par les décrets du 10 décembre 1953 et du 29 décembre 1962, sous réserve des modalités particulières du présent titre.

#### **Article 14**

L'agent comptable de l'agence est nommé par arrêté du Premier ministre et du ministre de l'économie et des finances. Il est mis fin à ses fonctions dans la même forme.

#### **Article 15**

Les ressources de l'agence comprennent notamment :

- 1° Le prix des services rendus et le produit des redevances visées à la section 2 du présent titre ;
- 2° Le produit des emprunts ;
- 3° Les dons et legs ;
- 4° Les versements de l'État et des personnes publiques et privées ;
- 5° Le revenu des biens meubles et immeubles de l'agence ;
- 6° Le produit du remboursement des prêts accordés aux personnes publiques et privées.

L'agence peut bénéficier d'une dotation en capital de l'État et de subventions d'équipement.

#### **Article 16**

Les marchés concernant l'agence sont passés dans les formes et conditions prescrites pour les marchés de l'État.

Des régies de recettes et de dépenses peuvent être créées par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre de l'économie et des finances dans les conditions fixées par le décret n° 64-486 du 28 mai 1964.

### **Redevances et primes**

#### **Article 17** *(modifié par décret 75-998 du 28 octobre 1975)*

Le montant global des redevances à percevoir susceptibles d'être mises en recouvrement par l'agence en vertu des dispositions de l'article 14 de la loi du 16 décembre 1964 est fixé en fonction des dépenses de toutes natures devant incomber à l'agence, dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention approuvé par le Premier ministre après avis de la mission interministérielle.

#### **Article 18** *(créé par décret 75-998 du 28 octobre 1975)*

- I - Des redevances peuvent être réclamées aux personnes publiques ou privées qui rendent l'intervention de l'agence nécessaire ou utile :
- soit qu'elles contribuent à la détérioration de la qualité de l'eau ;
  - soit qu'elles effectuent des prélèvements sur la ressource en eau ;
  - soit qu'elles modifient le régime des eaux dans tout ou partie du bassin.

Des redevances peuvent également être réclamées aux personnes publiques ou privées qui bénéficient de travaux ou ouvrages exécutés avec le concours de l'agence.

- II - Des primes sont attribuées aux maîtres d'ouvrages publics ou privés lorsqu'un dispositif permet d'éviter la détérioration de la qualité des eaux.

- III - 1° L'assiette des redevances établies au titre de la détérioration de la qualité de l'eau et celle des primes sont fixées par le conseil d'administration conformément aux dispositions de l'article 14-1 de la loi modifiée du 16 décembre 1964 et des textes pris pour son application ;

- 2° Pour la détermination de l'assiette des redevances établies au titre des prélèvements, le conseil d'administration établit des barèmes répartissant les prélèvements par classes suivant les quantités et la qualité de l'eau prélevée, ainsi que les circonstances de temps et de lieu de nature à influencer sur la valeur de la ressource. Le conseil d'administration peut établir des barèmes particuliers à certaines catégories de redevables, comportant des règles simplifiées pour l'assiette des redevances ;
- 3° Pour la détermination de l'assiette des redevances dues par les bénéficiaires de travaux ou d'ouvrages exécutés avec le concours de l'agence, le conseil d'administration établit également des barèmes, en tenant compte, le cas échéant, des dépenses que lesdits travaux ou ouvrages dispensent les intéressés d'effectuer pour l'obtention d'un résultat équivalent ;
- 4° Le conseil d'administration fixe les seuils au-dessous desquels il n'y a pas lieu à perception des redevances, sauf en ce qui concerne les redevances établies au titre de la détérioration de la qualité de l'eau ;
- 5° Toute délibération relative aux taux des redevances et des primes est soumise à l'avis conforme du comité de bassin. Il en est de même pour toute délibération relative à l'assiette des redevances à l'exception de celles qui sont établies au titre de la détérioration de la qualité de l'eau.

#### **Article 19**

Tout redevable est tenu de fournir à l'agence les renseignements nécessaires à l'établissement de la redevance. L'agence est habilitée à contrôler l'exactitude de ces renseignements.

Il pourra être procédé, pour chaque redevable, au calcul des bases d'imposition au moyen d'un échantillonnage approprié ou d'estimations dressées en fonction notamment de certains éléments caractéristiques de son installation ou de son activité.

Toutefois les redevables pourront exiger de l'agence l'installation à leurs frais de compteurs ou autres moyens de mesure.

#### **Article 20**

Les redevances sont recouvrées par l'agent comptable de l'agence.

#### **Article 21**

Les décisions relatives aux redevances peuvent faire l'objet de recours devant la juridiction administrative. Toutefois les contestations relatives aux actes de poursuites sont portées devant les tribunaux judiciaires.

Les réclamations relatives à la liquidation des redevances doivent être portées devant le directeur de l'agence avant d'être soumises éventuellement à la juridiction administrative compétente.

A défaut de décision du directeur notifiée au réclamant dans le délai de quatre mois, la réclamation est réputée rejetée.

#### **Contrôles**

#### **Article 22**

L'agence est soumise au contrôle financier prévu par le décret du 25 octobre 1935 instituant le contrôle financier des offices et établissements autonomes de l'État.

Un contrôleur financier, placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances, assure le contrôle financier de l'agence.

#### **Article 23**

Le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'équipement, le ministre de l'agriculture, le ministre de l'industrie, le ministre des affaires sociales et le ministre délégué chargé de la recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

**Décret n° 75-996 du 28 octobre 1975, portant application  
des dispositions de l'article 14-1 de la loi modifiée du 16 décembre 1964  
relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution**

**Article 1**  
*(modifié par décret 82-1167  
du 30 décembre 1982)*

Les redevances et les primes prévues au présent décret sont calculées en appliquant aux éléments d'assiettes correspondants des taux unitaires définis par le conseil d'administration de l'agence financière de bassin et approuvés par l'autorité de tutelle après avis conforme du comité de bassin. Ces taux unitaires pourront être modulés géographiquement. Les taux des primes pourront tenir compte de l'efficacité du dispositif d'épuration.

En outre, les taux de redevances correspondant aux pollutions dues aux usages domestiques ou assimilés mentionnés au 1° de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 susvisée pourront être modulés par un coefficient tenant compte des sujétions de collecte des effluents.

**Article 2**

Les dispositions des articles 3 à 8 du présent titre s'appliquent aux usages non domestiques de l'eau et aux usages visés à l'article 14-1-2° de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964.

**Article 3**

Les redevances dues chaque année au titre de la détérioration de la qualité de l'eau sont assises sur la quantité de pollution produite un jour normal du mois de rejet maximal.

Des arrêtés du ministre de la qualité de la vie définissent les éléments physiques, chimiques, biologiques et microbiologiques à prendre en considération pour évaluer la quantité de pollution ainsi que leur mode de détermination. Ces éléments sont constitués notamment par les matières en suspension, les matières oxydables, les sels solubles et les matières inhibitrices. Chaque agence ne prend en compte que ceux de ces éléments qui se rattachent à des interventions de son programme pluriannuel en matière de lutte contre la détérioration de la qualité de l'eau.

Les primes sont assises sur la quantité journalière de pollution exprimée par les mêmes éléments dont l'apport au milieu naturel est supprimé ou évité.

**Article 4**

Les quantités de pollution définies à l'article précédent sont déterminées par estimation forfaitaire. Toutefois à la demande soit de l'agence, soit du redevable, soit du bénéficiaire de la prime, elles sont déterminées par mesure de la pollution réelle ou de la pollution réellement supprimée ou évitée.

**Article 5**

Pour la détermination de l'assiette des redevances en cas d'estimation forfaitaire, la quantité de pollution est calculée en multipliant les grandeurs caractéristiques de l'activité du redevable par les coefficients spécifiques de pollution de cette activité. Ces grandeurs et ces coefficients sont fixés par arrêté du ministre de la qualité de la vie sous forme d'un tableau d'estimation forfaitaire.

Si une activité ne figure pas dans le tableau d'estimation forfaitaire, il est procédé par l'agence à la définition des grandeurs caractéristiques et des coefficients spécifiques propres à cette activité, notamment à l'aide de mesures.

Au cas où il est procédé à des mesures de la pollution réelle, ces mesures servent à déterminer des coefficients spécifiques ainsi que, le cas échéant, de nouvelles grandeurs caractéristiques qui sont utilisées les années suivantes pour l'estimation forfaitaire de l'assiette des redevances tant que l'agence ou le redevable n'a pas demandé qu'il soit procédé à une nouvelle mesure de la pollution réelle.

**Article 6**

Pour la détermination de l'assiette des primes, en cas d'estimation forfaitaire, la quantité de pollution supprimée ou évitée est calculée en multipliant les quantités de pollution servant de base à l'assiette des redevances afférentes aux eaux épurées par des coefficients, dits coefficients de prime, tenant compte de la capacité et du rendement du dispositif d'épuration considéré. Un arrêté du ministre de la qualité de la vie détermine les coefficients de rendement des différents dispositifs d'épuration.

Si un dispositif n'est pas mentionné à cet arrêté, l'agence procède à une estimation particulière de son coefficient de rendement.

Au cas où il est procédé à des mesures de la pollution réellement évitée ou supprimée, ces mesures servent à déterminer des coefficients de prime particuliers qui sont utilisés les années suivantes pour l'estimation forfaitaire de l'assiette de la prime tant que l'agence ou le bénéficiaire n'a pas demandé qu'il soit procédé à une nouvelle mesure de la pollution réellement supprimée ou évitée.

#### **Article 8**

Lorsque le bénéficiaire de la prime d'épuration est en même temps redevable d'une redevance, le versement à l'agence est égal à la différence entre le montant de la redevance et celui de la prime.

La redevance, ou la différence mentionnée à l'alinéa ci-dessus, n'est pas perçue lorsqu'elle est inférieure au montant de la redevance correspondant, dans la même zone de tarification, à la pollution à prendre en compte pour 200 habitants en application de l'arrêté prévu à l'article 10 (1<sup>er</sup> alinéa) ci-dessous.

Lorsque le bénéficiaire de la prime n'est pas redevable d'une redevance, la prime n'est pas versée lorsque son montant est inférieur au montant de la redevance correspondant, dans la même zone de tarification, à la pollution à prendre en compte pour 100 habitants, en application de l'arrêté prévu à l'article 10 (1<sup>er</sup> alinéa) ci-dessous.

#### **Article 9**

Les dispositions des articles 10 à 17 du présent titre s'appliquent aux usages domestiques de l'eau et aux usages non domestiques mais assimilés définis à l'article 14-1 (1<sup>o</sup>) de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964.

#### **Article 10**

Pour la détermination de l'assiette des redevances, un arrêté interministériel fixe, pour une durée maximale de cinq ans, une quantité de pollution journalière à prendre en compte pour chaque habitant. Cette quantité est exprimée en éléments mentionnés à l'article 3 ci-dessus.

L'assiette est calculée chaque année par commune en multipliant cette quantité de pollution individuelle par la somme du nombre des habitants agglomérés permanents et du nombre pondéré des habitants agglomérés saisonniers. Cette somme est affectée d'un coefficient, dit coefficient d'agglomération, tenant compte de l'importance des agglomérations.

Le nombre des habitants agglomérés permanents est déterminé conformément aux recensements de l'I.N.S.E.E.

Le nombre des habitants agglomérés saisonniers est calculé sur la base des capacités d'accueil de la population saisonnière en tenant compte des circonstances locales et du type des installations d'accueil. Il est pondéré par un coefficient, dit coefficient saisonnier, tenant compte de l'importance de la pollution apportée par cette catégorie de population.

Des arrêtés du ministre de la qualité de la vie fixent les valeurs du coefficient d'agglomération et du coefficient saisonnier ainsi que les conditions dans lesquelles sont déterminées les populations permanentes et saisonnières prises en compte.

#### **Article 11**

L'agence notifie aux exploitants des services publics de distribution d'eau le montant de la contrevaletur à percevoir, par mètre cube, sur les abonnés du service public de distribution d'eau. La facturation et le recouvrement des sommes dues sont opérés par ces exploitants au nom du titulaire de l'abonnement de l'eau.

Les renseignements relatifs aux quantités d'eau facturées nécessaires pour le calcul de la contrevaletur sont fournis à l'agence par les exploitants des services publics de distribution d'eau.

Les modalités prévues aux alinéas ci-dessus, ainsi que les modalités de reversement par les distributeurs à l'agence et les conditions de remboursement des trop-perçus sont arrêtées par le ministre de la qualité de la vie.

#### **Article 12**

La redevance n'est pas perçue dans les communes comprenant moins de 400 habitants agglomérés permanents et saisonniers pondérés.

#### **Article 13**

Les primes sont assises sur la quantité de pollution, telle qu'elle est définie à l'article 3 ci-dessus, dont l'apport au milieu naturel est supprimé ou évité. Elles sont versées, chaque année, au maître d'ouvrage du dispositif d'épuration ou à son mandataire.

#### **Article 14**

Les quantités de pollution définies à l'article précédent sont déterminées par estimation forfaitaire.

Toutefois, à la demande soit de l'agence, soit du bénéficiaire de la prime, elles sont déterminées par mesure de la pollution réellement supprimée ou évitée.

#### **Article 15**

Pour le calcul des primes, en cas d'estimation forfaitaire, la quantité de pollution supprimée ou évitée servant de base à l'assiette de la prime est calculée en multipliant la capacité d'épuration du dispositif par des coefficients tenant compte de la charge effective du dispositif et de son rendement. Un arrêté du ministre de la qualité de la vie détermine les coefficients de rendements des différents dispositifs d'épuration.

Si un dispositif n'est pas mentionné à cet arrêté, l'agence procède à une estimation particulière du coefficient de rendement de ce dispositif.

#### **Article 16**

Si l'agence financière ou le bénéficiaire de la prime a demandé l'évaluation par mesure individuelle, cette mesure porte sur la détermination de la quantité de pollution supprimée ou évitée. Il est alors procédé à des mesures de débit et de concentration des éléments définis à l'article 3 ci-dessus.

Les frais d'exécution de la mesure sont à la charge :

- de l'agence lorsque la mesure a été effectuée à son initiative ;

- de l'agence lorsque la mesure a été effectuée à l'initiative du maître d'ouvrage et que le montant de la prime de la mesure est supérieur à celui qui aurait résulté de l'application des coefficients d'estimation forfaitaire ;
- du maître d'ouvrage lorsque la mesure a été effectuée à son initiative et que le montant de la prime résultant de la mesure est inférieur ou égal à celui qui aurait résulté de l'application de ces coefficients.

#### **Article 17**

La prime n'est pas versée lorsque son montant est inférieur au montant de la redevance correspondant, dans la même zone de tarification, à la pollution à prendre en compte pour 100 habitants en application de l'arrêté prévu à l'article 10 (1<sup>er</sup> alinéa) ci-dessus.

#### **Article 18**

A défaut du paiement par le redevable dans le délai de trois mois à compter de la présentation, soit de la quittance, soit de l'ordre de recettes, il lui est envoyé une mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception. A défaut de paiement dans les quinze jours de cette mise en demeure, l'agence peut majorer la somme due de 10 % et réclamer le remboursement des frais correspondants.

#### **Article 19**

Les arrêtés du ministre de la qualité de la vie visés aux articles 3, 5, 6, 10, 11 et 15 sont pris après avis de la mission interministérielle de l'eau.

#### **Article 20**

Les dispositions du présent décret seront applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1976 pour le calcul des assiettes des redevances et des primes ainsi que de la contrevaletur afférente aux années 1976 et suivantes.

**Décret n° 76-1294 du 31 décembre 1976, portant application du paragraphe 1<sup>er</sup>  
de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime  
et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution**

---

**Article 1**

Sont assimilés aux usages domestiques de l'eau au sens du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée susvisée :

- les usages non domestiques des abonnés au service public de distribution d'eau lorsque les consommations annuelles de ces abonnés sont inférieures à 6000 mètres cubes ;
- les usages non domestiques des abonnés au service public de distribution d'eau dans la limite de 6000 mètres cubes pour ceux de ces abonnés dont la consommation annuelle est supérieure à ce chiffre.

**Article 2**

Les dispositions du présent décret sont applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1977.

**Article 3**

Le décret n° 75-997 du 28 octobre 1975 portant application du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 14-1 de la loi modifiée du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution est abrogé à partir de la même date.

**Arrêté du 20 novembre 2001 pris en exécution de l'article 10, premier alinéa,  
du décret n° 75-996 du 28 octobre 1975 portant application  
des dispositions de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée  
relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution**

---

**NOR : ATEE0100407A**

Le ministre de l'intérieur et le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement,

Vu le décret n° 75-996 du 28 octobre 1975 portant application des dispositions de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution ;

Vu l'arrêté du 28 octobre 1975 modifié pris en application des articles 3, 5, 6, 10, 11 et 15 du décret n° 75-996 du 28 octobre 1975 portant application des dispositions de l'article 14-1 de la loi du 16 décembre 1964 modifiée relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution ;

Vu l'avis de la mission interministérielle de l'eau en date du 20 septembre 2001 ;

Arrêtent :

Art. 1<sup>er</sup>. - Conformément aux dispositions de l'article 10, premier alinéa, du décret du 28 octobre 1975 susvisé, la quantité de pollution journalière à prendre en compte pour chaque habitant est fixée, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, ainsi qu'il suit :

- 90 grammes de matières en suspension ;
- 57 grammes de matières oxydables ;
- 0,2 équitox de matières inhibitrices ;
- 15 grammes d'azote réduit ;
- 4 grammes de phosphore total ;
- 0,05 grammes de composés organohalogénés adsorbables sur charbon actif ;
- 0,23 métox.

Art. 2. - Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République française.

**Liste des principales directives européennes relatives au domaine de l'eau**

1. Directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194 - 25.07.1975)
2. Directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade (JO L 031 - 05.02.1976)
3. Directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (JO L 129 - 18.05.1976)
4. Directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (JO L 222 - 14.08.1978)
5. Directive 79/869/CEE du Conseil, du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 271 - 29.10.1979)
6. Directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles (JO L 281 - 10.11.1979)
7. Directive 80/68/CEE du Conseil, du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses (JO L 020 - 26.01.1980)
8. Directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 229 - 30.08.1980)
9. Directive 82/176/CEE du Conseil, du 22 mars 1982, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure du secteur de l'électrolyse des chlorures alcalins (JO L 081 - 27.03.1982)
10. Directive 83/513/CEE du Conseil du 26 septembre 1983 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de cadmium (JO L 291 - 24.10.1983)
11. Directive 84/491/CEE du Conseil du 9 octobre 1984 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets d'hexachlorocyclohexane (JO L 274 - 17.10.1984)
12. Directive 86/280/CEE du Conseil du 12 juin 1986 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464/CEE (JO L 181 - 04.07.1986)
13. Directive 88/347/CEE du Conseil du 16 juin 1988 modifiant l'annexe II de la directive 86/280/CEE concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464/CEE (JO L 158 - 25.06.1988)
14. Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JO L 135 - 30.05.1991)
15. Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 - 31.12.1991)
16. Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution
17. Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 330 - 05.12.1998)
18. Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 - 22.12.2000)

## Constitution du 4 octobre 1958

Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement  
(extrait – Art. 34)**Art. 34. - La loi est votée par le Parlement.****La loi fixe les règles concernant :**

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- **l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures** ; le régime d'émission de la monnaie.

## La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

## La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense Nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmes déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État.

**Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.**

## Conseil constitutionnel

Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982

**Dispositions du premier alinéa de l'article 13 et du deuxième alinéa de l'article 14  
de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime  
et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution**

Le Conseil constitutionnel, saisi le 26 mai 1982 par le Premier ministre, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions de premier alinéa de l'article 13 et de celles du deuxième alinéa de l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 37 et 62 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

**En ce qui concerne l'article 13 (1<sup>er</sup> alinéa) :**

Considérant que ce texte crée « au niveau de chaque bassin ou groupement de bassins un comité de bassin composé pour égale part :

- 1° de représentants des différentes catégories d'usagers et de personnes compétentes ;
- 2° des représentants désignés par les collectivités locales ;
- 3° de représentants de l'administration » ;

Que l'une des missions assignées à cet organisme par l'article 14 de la loi est d'émettre un avis conforme sur l'assiette et le taux des redevances établies par les agences financières de bassin et perçues à leur profit sur « les personnes publiques ou privées dans la mesure où ces personnes rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt » ;

Que l'article 14-2 de la loi précise en outre que « le montant global des redevances mises en recouvrement par chaque agence est déterminé en fonction des dépenses lui incombant dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention, dressé en conformité avec les orientations du plan de développement économique et social » ;

Considérant que les redevances perçues par les agences financières de bassin, établissements publics à caractère administratif, ne constituent pas des taxes parafiscales au sens de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Que, destinées à assurer le financement des dépenses de toute nature qui incombent aux agences, elles ne constituent pas davantage des rémunérations pour services rendus visés à l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

Qu'ainsi ces redevances doivent être rangées parmi les impositions de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ;

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la loi du 16 décembre 1964 l'assiette et le taux des redevances perçues par les agences financières de bassin sont fixés sur avis conforme des comités de bassin ;

Que, par suite, l'article 13 de la loi en tant qu'il fixe la composition de ces comités en y assurant la représentation majoritaire des redevables publics et des redevables privés à qui il incombera de payer ces redevances, instaure au profit de ceux-ci une garantie qui constitue une règle relative à l'assiette et au taux d'une imposition ;

Que, dès lors, les dispositions de l'article 13, alinéa 1, sont de nature législative ;

**En ce qui concerne l'article 14 (alinéa 2) :**

Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des règles concernant la création des catégories d'établissements publics ;

Considérant que les agences financières de bassin constituent une catégorie particulière d'établissements publics sans équivalent sur le plan national ;

Qu'il s'ensuit que le législateur est seul compétent pour en fixer les règles constitutives qui comprennent celles définissant les catégories de personnes siégeant dans leurs conseils d'administration ainsi que l'importance relative accordée aux diverses catégories de membres composant ces conseils ;

Considérant que les dispositions de l'article 14, alinéa 2, de la loi du 16 décembre 1964 ont pour objet d'établir au sein des conseils d'administration des agences financières de bassin une parité entre, d'une part, les représentants des administrations compétentes et, d'autre part, les représentants des collectivités locales et des différentes catégories d'usagers ;

Qu'ainsi, posant une règle constitutive d'une catégorie d'établissements publics elles relèvent de la compétence du législateur,

Décide :

ARTICLE 1<sup>ER</sup> : Les dispositions de l'article 13, premier alinéa, et de l'article 14, deuxième alinéa, de la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution ont le caractère législatif.

ARTICLE 2 : La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au Journal officiel de la République française.

---

*Textes cités : ordonnance (loi organique) 59-2 du 2 janvier 1959 – art. 4 et art. 5*

*Textes cités : Loi 64-1245 du 16 décembre 1964 – art. 13 et art. 14*

## Répartition par régions du produit intérieur brut (PIB) et de la valeur ajoutée en 2000, et du revenu disponible brut en 1996

(Source : INSEE Première – n° 617 de novembre 1998 et n° 800 d'août 2001)

	Part (%) de la valeur ajoutée régionale en 2000 par branche					PIB 2000 (MF courants)	% PIB national en 2000	PIB/habitant en 2000		Revenu dispo. brut 1996	
	Agriculture	Industrie	Construction	Services marchands	Services administrés			F courants	Indice (métropole =100)	F courants	Indice (métropole =100)
Alsace	2,4	28,2	4,1	44,9	20,4	273 335	3,0	155 966	101,2	165 800	97 100
Aquitaine	6,3	17,8	5,5	48,8	21,7	401 864	4,4	137 047	88,9	274 200	95 100
Auvergne	4,0	25,5	5,2	42,3	22,9	168 749	1,8	128 915	83,6	121 000	92 000
Basse-Normandie	4,8	26,2	5,9	41,7	21,5	182 922	2,0	128 052	83,1	126 200	88 900
Bourgogne	7,1	22,2	4,9	43,8	21,9	221 865	2,4	137 580	89,3	149 900	92 300
Bretagne	5,7	19,2	6,0	45,4	23,7	371 872	4,0	126 896	82,3	266 000	92 700
Centre	4,4	26,0	5,1	42,4	22,2	331 558	3,6	135 148	87,7	224 400	91 600
Champagne-Ardenne	11,1	25,0	4,1	38,5	21,2	191 862	2,1	142 975	92,8	124 900	92 400
Corse	2,4	7,4	6,2	55,9	28,1	31 890	0,3	121 680	78,9	23 000	88 100
Franche-Comté	3,4	31,4	4,6	40,4	20,2	149 000	1,6	132 901	86,2	98 400	88 100
Haute-Normandie	2,1	34,9	4,5	40,2	18,2	268 533	2,9	150 274	97,5	160 200	89 900
Île-de-France	0,2	15,0	3,3	66,0	15,5	2 592 529	28,1	235 792	153,0	1 224 200	110 800
Languedoc-Roussillon	4,9	13,6	5,3	52,5	23,7	272 526	3,0	116 937	75,9	197 400	87 600
Limousin	4,1	21,2	5,9	42,7	26,1	87 899	1,0	123 708	80,3	65 100	90 600
Lorraine	2,5	25,7	5,0	42,4	24,4	290 636	3,2	125 794	81,6	202 100	87 400
Midi-Pyrénées	4,1	17,9	5,6	49,9	22,6	341 406	3,7	132 486	86,0	230 100	91 600
Nord - Pas-de-Calais	2,0	26,7	4,2	43,4	23,7	498 357	5,4	124 515	80,8	325 400	81 300
Pays de la Loire	4,8	25,7	5,9	44,4	19,2	436 185	4,7	134 060	87,0	279 900	88 400
Picardie	5,0	27,8	4,6	41,4	21,2	232 852	2,5	124 832	81,0	156 000	83 600
Poitou-Charentes	5,6	20,7	5,9	45,4	22,4	199 796	2,2	121 052	78,5	141 900	87 300
Prov. - Alpes-Côte d'Azur	2,3	15,7	4,5	54,2	23,4	627 585	6,8	137 884	89,5	418 700	93 800
Rhône-Alpes	1,5	27,1	4,9	48,1	18,4	900 983	9,8	158 173	102,6	511 800	91 000
Métropole	2,8	21,1	4,5	51,7	19,9	9 074 204	98,5	154 130	100,0	5 486 600	94 000
DOM	3,5	8,6	5,7	48,5	33,7	135 416	1,5	77 180	50,1		

## Projet de charte présenté par le Gouvernement au Conseil des Ministres le 25 juin 2003

## Projet de Loi Constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement

**Article 1<sup>er</sup>**

Le premier alinéa du Préambule de la Constitution est complété par les mots suivants :

« ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2003. »

**Article 2**

La Charte de l'environnement de 2003 est ainsi rédigée :

« Le peuple français,  
« considérant,  
« que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;  
« que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;  
« que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains  
« que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution »  
« que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;  
« que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;  
« qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ;  
« proclame :

« Art. 1<sup>er</sup>. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé.

« Art. 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

« Art. 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement.

« Art. 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

« Art. 5. - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.

« Art. 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles prennent en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilient avec le développement économique et social.

« Art. 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

« Art. 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

« Art. 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

« Art. 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »

**Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003  
Loi de programme pour l'outre-mer**

**- Extrait relatif aux redevances des offices de l'eau -**

**Article 54**

I. - Le chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre II du code de l'environnement est complété par une section 7 intitulée « Offices de l'eau des départements d'outre-mer » et comprenant les articles L. 213-13 à L. 213-20.

II. - L'article L. 213-13 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 213-13.

« I. - Il est créé, dans chacun des départements d'outre-mer, un office de l'eau, établissement public local à caractère administratif, rattaché au département.

« En liaison avec le comité de bassin, et conformément aux principes de gestion des ressources et des milieux naturels définis à l'article L. 110-1, l'office de l'eau est chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Sans préjudice des compétences dévolues en la matière à l'État et aux collectivités territoriales, il exerce les missions suivantes :

« a) L'étude et le suivi des ressources en eau, des milieux aquatiques et littoraux et de leurs usages ;

« b) Le conseil et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage, la formation et l'information dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ;

« c) Sur proposition du comité de bassin, la programmation et le financement d'actions et de travaux.

« II. - L'office de l'eau est administré par un conseil d'administration qui comprend :

« 1° Des représentants de la région, du département et des communes, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes ayant des compétences dans le domaine de l'eau ;

« 2° Des représentants des services de l'État dans le département ;

« 3° Des représentants d'usagers et des milieux socioprofessionnels ;

« 4° Des représentants d'associations agréées de consommateurs et de protection de l'environnement ;

« 5° Des personnalités qualifiées dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques et littoraux.

« Les membres nommés au titre du 1° constituent au moins 50 % du conseil d'administration.

« Un représentant du personnel siège au conseil d'administration avec voix consultative.

« La présidence de l'office est assurée par le président du conseil général.

« Le directeur de l'office est nommé, après avis du préfet, par arrêté du président du conseil général.

« Le préfet exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès de l'office.

« III. - Le personnel de l'office est recruté et géré dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires applicables à la fonction publique territoriale.

« IV. - Les ressources de l'office se composent :

« 1° De redevances pour prélèvement d'eau, sur proposition du comité de bassin et dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention ;

« 2° De redevances pour services rendus ;

« 3° De subventions ;

« 4° Des ressources financières prévues par les lois et règlements en vigueur.

« Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes de l'office s'exercent conformément aux dispositions de l'article L. 3241-1 du code général des collectivités territoriales. »

III. - Les articles L. 213-14 à L. 213-20 du code de l'environnement sont ainsi rédigés :

« Art. L. 213-14.

« I. - Dans le cas où le comité de bassin confie à l'office de l'eau, en application des dispositions du c du I de l'article L. 213-13, la programmation et le financement d'actions et de travaux, l'office de l'eau arrête un programme pluriannuel d'intervention déterminant les domaines et les conditions de son intervention et prévoyant le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en oeuvre.

« II. - Sur proposition du comité de bassin et dans le cadre du programme pluriannuel ci-dessus mentionné, l'office établit et perçoit une redevance pour prélèvement de l'eau sur les personnes publiques ou privées prélevant l'eau dans le milieu naturel. **La redevance est calculée en appliquant au volume d'eau prélevé des taux qui tiennent compte de l'usage de l'eau prélevée.**

« III. - Dans le cas où elle est établie, la redevance pour prélèvement d'eau est assise sur le volume d'eau prélevé dans le milieu naturel au cours d'une année. Elle est due par la personne effectuant le prélèvement. Les obligations de déclaration auxquelles sont assujettis ceux qui prélèvent de l'eau dans les milieux naturels sont fixées par décret.

« IV. - **Le taux de la redevance pour prélèvement d'eau est fixé par délibération du conseil d'administration de l'office après avis conforme du comité de bassin dans les limites suivantes :**

« - pour les prélèvements d'eau destinée à l'alimentation en eau potable : entre 0,5 centime d'euro par mètre cube et 5 centimes d'euro par mètre cube ;

« - pour les prélèvements d'eau réalisés pour l'irrigation de terres agricoles : entre 0,1 centime d'euro par mètre cube et 0,5 centime d'euro par mètre cube ;

« - pour les prélèvements d'eau réalisés pour les autres activités économiques : entre 0,25 centime d'euro par mètre cube et 2,5 centimes d'euro par mètre cube ;

« Lorsque le prélèvement est destiné à plusieurs usages, la redevance est calculée au prorata des volumes utilisés pour chaque usage.

« Lorsque les prélèvements sont destinés à une distribution publique, les personnes effectuant le prélèvement sont tenues de répartir équitablement le coût de cette redevance sur tous les consommateurs.

« V. - Sont exonérés de la redevance :

« 1° Les prélèvements effectués en mer ;

« 2° Les exhaures de mines ainsi que les prélèvements rendus nécessaires par l'exécution de travaux souterrains, dans la mesure où l'eau prélevée n'est pas utilisée directement à des fins domestiques, industrielles ou agricoles ;

« 3° Les prélèvements liés à l'aquaculture ;

« 4° Les prélèvements destinés à la réalimentation de milieux naturels ;

« 5° Les prélèvements destinés à la lutte contre l'incendie ;

« 6° Les prélèvements d'eau destinés à la production d'énergies renouvelables ;

« 7° Les prélèvements d'eaux souterraines effectués lors d'un drainage réalisé en vue de maintenir à sec des bâtiments ou des ouvrages.

« VI. - La redevance n'est pas due lorsque le volume d'eau prélevé est inférieur à 50 000 mètres cubes par an.

« VII. - En l'absence de mesure des volumes prélevés, la redevance est assise sur un volume forfaitaire selon l'activité.

« La valeur des volumes forfaitaires spécifiques à l'activité est fixée dans des conditions déterminées par décret, après avis du Comité national de l'eau.

« Art. L. 213-15.

« I. - L'office contrôle l'ensemble des éléments permettant de vérifier l'assiette de la redevance. Le contrôle peut être effectué sur pièces et sur place.

« II. - L'office peut demander la production des pièces nécessaires ainsi que toute justification utile au contrôle du volume prélevé.

« III. - Le contrôle sur place est effectué sous la responsabilité des agents de l'office habilités par son directeur. L'office informe préalablement le redevable qu'il peut se faire assister au cours des opérations de contrôle par un conseil de son choix.

« IV. - L'office notifie au redevable les résultats du contrôle.

« V. - Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.

« Art. L. 213-16.

« I. - L'office dispose du droit de communication qui lui permet de prendre connaissance et, au besoin, copie des documents détenus par des tiers en vue de leur utilisation à des fins d'assiette ou de contrôle de la redevance.

« II. - Les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les entreprises contrôlées par l'État, ainsi que les établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative, doivent communiquer à l'office, sur sa demande, les documents de service en leur possession nécessaires à l'accomplissement du contrôle de l'assiette sans pouvoir lui opposer le secret professionnel.

« III. - L'obligation de secret professionnel, telle qu'elle est définie à l'article 226-13 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des redevances.

« Art. L. 213-17.

« I. - Sont établies d'office les redevances dues par les personnes :

« 1° Qui n'ont pas produit la déclaration des éléments nécessaires à leur calcul à la date fixée en application de l'article L. 213-14, après l'expiration d'un délai de trente jours suivant la mise en demeure préalable qui leur est adressée par l'office ;

« 2° Qui se sont abstenues de répondre aux demandes de renseignements, justifications ou éclaircissements présentées sur le fondement de l'article L. 213-15 ;

« 3° Qui ont refusé de se soumettre aux contrôles ou qui ont fait obstacle à leur déroulement.

« II. - En cas de taxation d'office par suite d'opposition à contrôle, les suppléments de droits mis à la charge du redevable sont assortis d'une majoration de 100 %.

« III. - En cas d'imposition d'office, les bases ou éléments servant au calcul des redevances sont portés à la connaissance du redevable au moins trente jours avant la mise en recouvrement des redevances, au moyen d'une notification précisant les modalités de détermination de ces bases ou éléments et le montant retenu de la redevance, ainsi que la faculté pour le redevable de présenter ses observations dans ce même délai.

« Cette notification interrompt la prescription.

« Art. L. 213-18.

« Les omissions totales ou partielles constatées dans l'assiette des redevances, les insuffisances, les inexactitudes ou les erreurs d'imposition peuvent être réparées par l'office jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle la redevance est due.

« Art. L. 213-19.

« L'office peut prononcer d'office le dégrèvement ou la restitution de redevances et pénalités qui n'étaient pas dues.

« L'office peut accorder des remises totales ou partielles de redevances et pénalités sur demande motivée du redevable.

« Art. L. 213-20.

« Le directeur de l'office établit et rend exécutoires les titres de recettes relatifs à la redevance.

« Les redevances sont recouvrées par le comptable de l'office comme en matière de contributions directes.

« La date de mise en recouvrement est le point de départ des délais du présent article.

« La date d'exigibilité est fixée au dernier jour du mois qui suit la mise en recouvrement.

« La date limite de paiement est fixée au 15 du deuxième mois qui suit la mise en recouvrement. A défaut de paiement à cette date, le montant de la redevance est majoré de 10 %.

« Les redevances ou suppléments de redevances inférieurs à 100 EUR ne sont pas mis en recouvrement. »

IV. - L'article 14-3 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution est abrogé.

**Décret n° 2002-631 du 25 avril 2002**  
**relatif à la qualification des exploitations agricoles au titre de l'agriculture raisonnée**

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'agriculture et de la pêche et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu le code rural, notamment son article L. 640-3 dans sa rédaction issue de l'article 58 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques ;

Vu le décret n° 84-74 du 26 janvier 1984 modifié fixant le statut de la normalisation ;

Vu le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 modifié relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles ;

Vu le décret n° 97-1202 du 19 décembre 1997, modifié en dernier lieu par le décret n° 2002-630 du 25 avril 2002, pris pour l'application au ministre de l'agriculture et de la pêche du 1° de l'article 2 du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles,

Décète :

**Article 1**

Les modes de production raisonnés en agriculture consistent en la mise en oeuvre, par l'exploitant agricole sur l'ensemble de son exploitation dans une approche globale de celle-ci, de moyens techniques et de pratiques agricoles conformes aux exigences du référentiel de l'agriculture raisonnée.

Le référentiel porte sur le respect de l'environnement, la maîtrise des risques sanitaires, la santé et la sécurité au travail et le bien-être des animaux. Ses exigences concernent notamment :

- l'accès de l'exploitant et de ses salariés à l'information et la formation nécessaires à la conduite de l'exploitation agricole ;
- la mise en oeuvre d'un système d'enregistrement et de suivi des opérations effectuées et des produits utilisés pour les besoins des cultures et des animaux ;
- la maîtrise des intrants agricoles ainsi que des effluents et des déchets produits par l'exploitation ;
- l'usage justifié de moyens appropriés de protection des cultures et de la santé des animaux de l'exploitation ;

- l'équilibre de la fertilisation des cultures ;
- la mise en oeuvre de pratiques culturales permettant la préservation des sols et limitant les risques de pollutions ;
- la participation à une gestion économe et équilibrée des ressources en eau ;
- la prise en compte de règles dans les domaines de la sécurité sanitaire et de l'hygiène ;
- la prise en compte des besoins des animaux en matière d'alimentation et de bien-être ;
- la contribution de l'exploitation à la protection des paysages et de la diversité biologique.

**Article 2**

Le référentiel de l'agriculture raisonnée comprend des exigences nationales applicables à l'ensemble du territoire et des exigences territoriales propres à des zones géographiques définies en fonction de leurs enjeux environnementaux dans les conditions prévues à l'article 3 du présent décret.

Le référentiel peut comporter des exigences assorties de délais à l'expiration desquels celles-ci doivent être respectées dans l'exploitation.

**Article 3**

Les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation arrêtent par décision conjointe le référentiel de l'agriculture raisonnée, qui est publié au Journal officiel de la République française.

Le référentiel initial fixe les exigences nationales.

Les exigences territoriales sont rendues applicables au 1<sup>er</sup> juillet 2004. Elles sont proposées par la commission régionale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations dans les conditions prévues à l'article 16 du présent décret.

Les modifications du référentiel sont arrêtées selon les modalités prévues au premier alinéa du présent article après avis de la Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations définie à l'article 12 du présent décret.

## TITRE I<sup>er</sup>

### DE LA QUALIFICATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

#### Article 4

La qualification est une procédure qui permet d'attester qu'une exploitation agricole satisfait aux exigences contenues dans le référentiel de l'agriculture raisonnée.

Par exploitation agricole, il y a lieu d'entendre toute exploitation, quelle que soit sa forme juridique, où sont exercées à titre habituel des activités réputées agricoles au sens de l'article L. 311-1 du code rural, à l'exception des cultures marines et des activités forestières.

#### Article 5

La demande de qualification de l'exploitation est adressée par le responsable ou le chef de l'exploitation à un organisme certificateur agréé défini à l'article 17 du présent décret ou à une structure relais définie à l'article 18 du présent décret.

L'organisme certificateur fait procéder à une évaluation technique sur place et demande la production des documents qu'il juge nécessaires à la qualification.

Le responsable ou le chef de l'exploitation donne accès à ses locaux aux personnes chargées de l'évaluation technique et met à leur disposition tous les documents permettant de vérifier le respect du référentiel.

#### Article 6

La qualification est attribuée, pour une durée de cinq ans, par décision de l'organisme certificateur. Le refus de qualification doit être motivé.

Tout changement dans les conditions d'exercice des activités à raison desquelles la qualification a été obtenue est porté sans délai par le responsable ou le chef de l'exploitation à la connaissance de l'organisme certificateur.

Lorsque les modifications envisagées ont des conséquences substantielles sur les conditions d'exercice des activités de l'exploitation, l'organisme certificateur prescrit le dépôt, dans un délai qu'il détermine, d'une nouvelle demande de qualification.

#### Article 7

L'organisme certificateur peut à tout moment mettre fin à la qualification sur demande du responsable ou du chef de l'exploitation.

#### Article 8

Les organismes certificateurs organisent des évaluations techniques des exploitations qualifiées de façon à s'assurer qu'elles continuent de satisfaire aux exigences du référentiel.

#### Article 9

L'organisme certificateur peut mettre le responsable ou le chef de l'exploitation en demeure de procéder, dans un délai qu'il détermine, à des actions correctives et organiser ultérieurement une évaluation technique sur place pour vérifier que ces actions ont été exécutées.

Il peut suspendre la qualification dans les formes prévues à l'article 11 lorsqu'à l'expiration du délai imparti la mise en demeure prévue au premier alinéa du présent article est restée sans effet ou n'a été que partiellement prise en compte.

La suspension peut être levée par l'organisme certificateur à la demande du responsable ou du chef de l'exploitation dès que celui-ci a justifié que son motif est devenu sans objet.

Au-delà de six mois de suspension consécutifs, l'organisme certificateur engage la procédure de retrait dans les formes prévues à l'article 11 du présent décret.

En cas d'urgence ou en raison de la gravité des faits constatés, l'organisme certificateur peut, sans mise en demeure préalable, prononcer la suspension de la qualification dans les formes prévues à l'article 11 du présent décret. Il engage sans délai la procédure de retrait dans les formes prévues à l'article 11 du présent décret.

#### Article 10

La qualification peut être retirée à tout moment, dans les formes prévues à l'article 11 du présent décret, dans les cas suivants :

- une évaluation technique mentionnée à l'article 8 du présent décret a montré que l'exploitation ne satisfaisait plus aux exigences du référentiel ;

- à l'occasion d'une évaluation technique mentionnée à l'article 8 du présent décret, le responsable ou le chef de l'exploitation a refusé l'accès à l'exploitation aux personnes chargées de procéder à cette évaluation ou n'a pas produit, dans les délais impartis, les informations qui lui ont été demandées ;
- le responsable ou le chef de l'exploitation n'a pas respecté les obligations prévues aux deuxième et troisième alinéas de l'article 6 du présent décret ;
- le responsable ou le chef de l'exploitation a fait l'objet depuis moins de trois ans d'une condamnation pénale devenue définitive pour une infraction commise, dans le cadre de son activité agricole, au titre d'une des dispositions mentionnées au 4° de l'article R. 341-7 du code rural.

#### **Article 11**

L'organisme certificateur prononce, par décision motivée, la suspension ou le retrait de la qualification après que le responsable ou le chef de l'exploitation a été informé des griefs retenus contre lui et mis à même de présenter ses observations.

## **TITRE II**

### **DES INSTANCES CONSULTATIVES**

#### **Article 12**

Il est institué une commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations. Elle comprend deux sections, l'une chargée de l'examen du référentiel, l'autre de l'agrément des organismes certificateurs, et une commission permanente.

La section examen du référentiel est chargée de donner son avis aux ministres chargés de l'agriculture et de la consommation sur les projets de modification du référentiel de l'agriculture raisonnée.

La section agrément des organismes certificateurs est chargée de donner son avis aux ministres chargés de l'agriculture et de la consommation sur les demandes d'agrément des organismes certificateurs.

La commission permanente assure la cohérence des avis et des propositions émis par les sections.

Ces deux sections et la commission permanente font toutes propositions, dans leurs domaines de compétence, susceptibles de concourir au bon fonctionnement, au développement et à la valorisation de l'agriculture raisonnée.

Elles donnent un avis sur les questions dont elles sont saisies par les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation.

#### **Article 13**

Outre leur président, les deux sections sont composées :

- a) d'un collège des organismes certificateurs ;
- b) d'un collège des producteurs agricoles ;
- c) d'un collège des représentants des filières agricoles et alimentaires ;
- d) d'un collège des représentants des organisations de consommateurs, des associations de protection de la nature et des syndicats de salariés agricoles ;
- e) d'un collège de personnalités qualifiées ;
- f) d'un collège des représentants de l'administration.

La commission permanente est composée du président de la commission nationale, des présidents des sections et de représentants des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation.

#### **Article 14**

Le président de la Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations est désigné par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation pour une durée de trois ans ou, pour la première désignation, jusqu'au 31 décembre 2003. Les présidents des deux sections sont désignés dans les mêmes conditions que le président de la commission. Ils assurent la vice-présidence de la commission.

Le nombre des membres de chacun des collèges et la liste des organisations représentées pour chaque section sont définis par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation.

A l'exception des représentants de l'administration, les membres de la commission sont nommés pour une durée de trois ans ou, pour la première désignation, jusqu'au 31 décembre 2003, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation, après consultation des organisations représentatives intéressées.

Si un membre de la commission démissionne, décède, est démis de son mandat ou cesse en cours de mandat d'exercer les fonctions en raison desquelles il a été nommé, il est pourvu à son remplacement pour la durée de son mandat restant à courir.

Pour chaque siège, il est désigné un titulaire et un suppléant. Seuls les membres titulaires assistent aux réunions. En leur absence, ils sont représentés par leur suppléant. Après trois absences consécutives d'un membre titulaire non représenté par son suppléant, il pourra être procédé à son remplacement dans les conditions mentionnées aux troisième et quatrième alinéas du présent article.

Les membres de la commission nationale doivent jouir de leurs droits civiques et ne pas avoir été déclarés en faillite personnelle ni avoir fait l'objet d'une condamnation pour fraudes fiscales ou commerciales. Ils sont soumis à l'obligation de confidentialité. Les fonctions de membre de la commission nationale sont exercées à titre gratuit.

### **Article 15**

Chaque section est réunie à la demande de son président, du ministre de l'agriculture, du ministre chargé de la consommation ou de la majorité de ses membres.

Le secrétariat de la section examen du référentiel est assuré par la direction de l'espace rural et de la forêt. Le secrétariat de la section agrément des organismes certificateurs est assuré par la direction générale de l'alimentation. Le secrétariat de la commission siégeant en formation plénière est assuré conjointement par ces deux directions.

Les membres des deux sections se réunissent en séance plénière, sur la convocation du président de la commission nationale, du ministre de l'agriculture ou du ministre chargé de la consommation.

Le président de la commission nationale peut réunir les deux sections avec l'accord des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation.

La commission nationale siégeant en formation plénière et les sections ne peuvent valablement prononcer d'avis qu'en présence d'au moins la majorité de leurs membres. Les avis sont émis à la majorité des membres présents ou représentés.

Le président de la commission nationale transmet aux ministres chargés de l'agriculture et de la consommation les avis émis par chacune des sections et, le cas échéant, par la commission nationale siégeant en formation plénière.

Des règlements intérieurs, approuvés par les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation, peuvent déterminer les règles de fonctionnement de chacune des sections.

### **Article 16**

Il est créé, dans chaque région, une commission régionale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations.

La commission régionale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations est chargée d'examiner toutes les questions relatives à l'agriculture raisonnée qui lui seraient soumises par le préfet de région et relevant du niveau régional.

Elle est notamment chargée d'identifier les enjeux environnementaux propres aux différentes zones géographiques et de proposer les exigences territoriales correspondantes mentionnées à l'article 2 du présent décret.

Elle fait parvenir dans un délai de deux mois au secrétariat de la commission nationale les avis qu'elle a émis.

Un arrêté des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation définit la composition et les règles de fonctionnement des commissions régionales.

## **TITRE III**

### **DES ORGANISMES CERTIFICATEURS**

#### **Article 17**

Les organismes certificateurs mentionnés au titre I<sup>er</sup> doivent offrir des garanties d'impartialité et d'indépendance et justifier de leur compétence et de l'efficacité de leur contrôle.

Ils ne peuvent être agréés qu'après avoir été accrédités, sur la base de la norme EN 45011 en vigueur à la date de l'accréditation, par le Comité français d'accréditation ou par un autre organisme reconnu comme répondant à des exigences équivalentes. L'accréditation a pour objet de vérifier l'indépendance, l'impartialité et la compétence de l'organisme certificateur.

Les organismes certificateurs sont agréés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation, après avis de la Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations. Il est fait mention de l'arrêté d'agrément au Journal officiel de la République française.

### Article 18

L'organisme certificateur peut confier à une structure relais des missions portant exclusivement sur l'information des candidats à la qualification, sur la réception des demandes de qualification, sur la programmation des évaluations techniques mentionnées aux articles 5 et 8 du présent décret et sur la mise à disposition d'auditeurs pour les réaliser.

La structure relais s'assure de la formation des auditeurs. Elle dispose de procédures documentées pour l'ensemble de ces activités et tient une comptabilité analytique détaillée distincte, le cas échéant, de la comptabilité de l'organisme auquel elle appartient. Elle n'exerce pas d'autres activités commerciales que celles relatives aux missions qui lui sont confiées par l'organisme certificateur.

L'organisme certificateur passe avec la structure relais ou, le cas échéant, avec la structure dont elle dépend un contrat qui détermine notamment la nature des missions qui sont confiées à cette dernière.

Lorsque l'organisme certificateur fait appel à des auditeurs appartenant à une structure relais pour la réalisation des évaluations techniques mentionnées aux articles 5 et 8 du présent décret et le suivi de la qualification, il s'assure que cette mobilisation d'auditeurs ne porte pas atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité qu'il doit respecter pour l'attribution de la qualification.

Ces auditeurs font l'objet d'une habilitation individuelle délivrée par l'organisme certificateur. Ce dernier vérifie qu'ils satisfont aux conditions de compétence, d'indépendance et d'impartialité auxquelles l'organisme certificateur doit répondre pour l'attribution de la qualification.

### Article 19

La demande d'agrément de l'organisme certificateur est adressée au ministre de l'agriculture.

Le dossier de demande d'agrément comporte les documents et informations suivants relatifs à l'organisme demandeur :

- a) les statuts et, s'il existe, le règlement intérieur ;
- b) un descriptif de la structure opérationnelle et de son organigramme ;

- c) le cas échéant, un certificat d'accréditation provisoire matérialisé sous la forme d'un rapport délivré par le Comité français d'accréditation ou par un autre organisme reconnu comme répondant à des exigences équivalentes attestant, sur la base d'un examen documentaire, la conformité aux dispositions de la norme EN 45011 de l'organisme demandeur ;
- d) la composition du conseil d'administration ou de l'organe qui en tient lieu, avec l'indication des noms, qualités et activités professionnelles de ses membres ;
- e) les attributions et composition de la cellule responsable de la politique et du fonctionnement de la qualification, avec l'indication des noms, qualités et activités professionnelles de ses membres ;
- f) les procédures générales de qualification et de contrôle ;
- g) les prévisions des dépenses et ressources financières, faisant apparaître clairement celles spécifiquement affectées à l'activité pour laquelle l'agrément est demandé ;
- h) la description des mesures applicables et les destinataires de celles-ci en cas d'écarts dans les processus de qualification et de contrôle ;
- i) le dispositif lui permettant, une fois agréé, de tenir à jour et à disposition des services de contrôle la liste des exploitations qualifiées accompagnée de l'identification des responsables ;
- j) le dispositif lui permettant de répondre aux demandes d'information du public mentionnées à l'article 26 du présent décret ou aux demandes des ministres intéressés ;
- k) les modalités de transmission, sans délai, au ministre de l'agriculture et au ministre chargé de la consommation, de tout changement dans les conditions d'exercice des activités à raison desquelles l'agrément a été obtenu par l'organisme certificateur, et notamment celles de ses plans de contrôle ;
- l) la nature des opérations techniques qui sont exécutées, pour le compte de l'organisme certificateur, par des sous-traitants. Dans ce cas, le dossier comprend, en outre, les références du sous-traitant et les documents établissant que celui-ci répond aux conditions prévues aux deux premiers alinéas de l'article 17. Lorsque le sous-traitant est en cours d'accréditation ou lorsqu'il n'existe pas de programme d'accréditation approprié, le dossier inclut tous documents de nature à justifier que celui-ci présente les mêmes garanties que celles qui sont exigées de l'organisme certificateur ;

- m) la nature des missions qui sont exécutées, pour le compte de l'organisme certificateur, par des structures relais définies à l'article 18 du présent décret. Dans ce cas, le dossier comprend, en outre, les références des structures relais et les documents établissant que ceux-ci répondent aux conditions prévues à l'article 18 du présent décret ;
- n) le plan de contrôle précisant notamment les points devant faire l'objet de contrôles, la fréquence à laquelle ceux-ci sont réalisés ;
- o) les moyens de contrôle dont l'organisme certificateur dispose ou auxquels il fait appel pour l'activité considérée ;
- p) les nom, qualité et qualification des personnes intervenant spécifiquement dans les contrôles ;
- q) la description des sanctions applicables en cas de manquement aux engagements souscrits par les exploitations qualifiées.

#### **Article 20**

Avant que la demande d'agrément ne soit examinée par la Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations, le ministre de l'agriculture peut faire procéder, par ses services ou par des tiers, à une évaluation technique sur place.

#### **Article 21**

L'agrément initial est accordé pour une durée de quatre ans. A l'issue de cette période, l'agrément peut être renouvelé, à la demande de l'organisme certificateur, par période de cinq ans.

Pendant la durée de validité de l'agrément initial, l'organisme certificateur est soumis au moins une fois par an à une évaluation technique sur place renforcée. En cas de renouvellement de l'agrément, des évaluations techniques sur place sont organisées tous les douze à dix-huit mois.

#### **Article 22**

L'agrément peut être retiré à tout moment, par décision conjointe des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation, lorsque l'organisme certificateur cesse de remplir une des conditions sur le fondement desquelles celui-ci a été accordé, notamment lorsque l'évaluation technique sur place a révélé des faits de nature à justifier une sanction.

La décision mentionnée à l'alinéa précédent ne peut intervenir qu'après que l'organisme intéressé a été informé des griefs retenus contre lui et mis à même de présenter ses observations.

Préalablement à l'intervention de cette décision, les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation peuvent mettre l'organisme en demeure de procéder, dans un délai qu'ils déterminent, à des actions correctives et organiser ultérieurement une évaluation technique sur place pour vérifier que les mesures ainsi prescrites ont été exécutées.

La Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations peut être saisie pour avis avant l'intervention de toute décision de retrait. Elle peut, par ailleurs, proposer à tout moment aux ministres intéressés de prendre les mesures mentionnées aux alinéas précédents.

#### **Article 23**

En cas d'urgence, sans attendre l'achèvement de la procédure définie à l'article 22 du présent décret ou lorsqu'une mise en demeure de procéder à des actions correctives est restée sans effet ou n'a été que partiellement observée, après l'expiration du délai imparti par celle-ci, les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation peuvent, par décision conjointe, prononcer la suspension de l'agrément aussitôt après avoir mis l'organisme certificateur à même de présenter ses observations.

L'agrément est suspendu si l'organisme certificateur n'a pas délivré de qualification d'exploitation après une période d'un an.

La suspension peut être levée, à la demande de l'organisme certificateur, après avis de la Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations, dès que celui-ci a justifié qu'il est en état de reprendre ses opérations de contrôle.

Lorsque l'agrément a été suspendu au moins six mois consécutifs, les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation engagent la procédure de retrait prévue à l'article 22 du présent décret.

#### **Article 24**

Les organismes certificateurs agréés tiennent à tout moment à la disposition des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation les documents permettant de vérifier leurs conditions de fonctionnement, la régularité de leurs activités et l'efficacité de leurs contrôles.

### **Article 25**

Tout changement dans les conditions d'exercice des activités à raison desquelles l'agrément a été obtenu est porté sans délai par l'organisme certificateur à la connaissance des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation. Ces derniers peuvent demander l'avis de la Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations sur la nature et l'importance du changement.

Lorsque les modifications envisagées ont des conséquences substantielles sur les conditions d'exercice des activités décrites dans le dossier d'agrément de l'organisme certificateur, les ministres prescrivent le dépôt d'une nouvelle demande d'agrément.

Les dossiers de ces demandes sont constitués selon les modalités définies à l'article 19 du présent décret. Avant de statuer sur ces demandes, les ministres peuvent soumettre l'organisme certificateur à une évaluation technique sur place.

### **Article 26**

Chaque organisme certificateur agréé adresse chaque année aux ministres chargés de l'agriculture et de la consommation un rapport d'activité incluant notamment un bilan de son fonctionnement, un état récapitulatif des actions correctives demandées aux bénéficiaires de la qualification et des sanctions prononcées à leur encontre. Ce rapport est transmis à la Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations.

Dans chaque région où il intervient, l'organisme certificateur communique à la direction régionale de l'agriculture et de la forêt, chaque trimestre au moins, une liste des coordonnées et noms des responsables des exploitations qualifiées de la région. Il lui adresse, en outre, chaque année un rapport de son activité dans la région incluant notamment les principales caractéristiques des exploitations qualifiées, un bilan de son fonctionnement et un état récapitulatif des actions correctives demandées aux bénéficiaires de la qualification et des sanctions prononcées à leur encontre. Ce rapport est transmis à la commission régionale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations.

L'organisme certificateur tient à la disposition du public des documents décrivant ses conditions générales de qualification et de contrôle. Sous réserve des échanges d'informations entre organismes certificateurs, nécessaires à l'exécution par ceux-ci de leurs missions de contrôle ou d'information de l'autorité administrative, l'organisme certificateur ne peut rendre publiques les informations confidentielles dont il pourrait avoir connaissance à l'occasion de ses activités.

### **Article 27**

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'agriculture et de la pêche et le ministre délégué à l'industrie, aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

## Arrêté du 30 avril 2002 relatif au référentiel de l'agriculture raisonnée

Le ministre de l'agriculture et de la pêche et le ministre délégué à l'industrie, aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation,

Vu le code rural, notamment son article L. 640-3 dans sa rédaction issue de l'article 58 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques ;

Vu le décret n° 2002-631 du 25 avril 2002 relatif à la qualification des exploitations au titre de l'agriculture raisonnée, et notamment ses articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3,

Arrêtent :

### Article 1

Les exigences nationales du référentiel de l'agriculture raisonnée mentionnées à l'article 2 du décret du 25 avril 2002 susvisé figurent en annexe du présent arrêté.

### Article 2

Le directeur de l'espace rural et de la forêt et le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

## A N N E X E

Les exigences signalées par un astérisque renvoient à des dispositions réglementaires en vigueur.

### I. - Connaissance de l'exploitation et de son environnement

1. Être abonné à au moins un journal d'information technique agricole ou à un service de conseil technique.
2. Disposer d'un plan de l'exploitation à une échelle permettant de localiser les bâtiments, les parcelles et les différents éléments de la géographie et de l'environnement, en particulier les zones sensibles pour la qualité de l'eau. Pour les exploitations où des effluents d'élevages ou de boues résiduaires urbaines ou industrielles sont épandus, les surfaces non épandables figureront sur ce plan.

3. Le chef d'exploitation doit suivre une formation relative à l'agriculture et à l'environnement au moins tous les cinq ans et la proposer à tous ses salariés permanents et saisonniers habituels. Si le chef d'exploitation n'a pas suivi une telle formation dans les cinq ans précédant la qualification, il doit le faire dans les deux ans qui suivent la qualification.

4. S'il exerce une activité d'élevage, suivre, dans les deux ans qui suivent la qualification, une formation spécifique sur le bien-être des animaux destinée à actualiser les connaissances de l'éleveur sur l'évolution de la réglementation et des techniques.

### II. - Traçabilité des pratiques

5. Les interventions à enregistrer doivent l'être dans les huit jours suivant leur réalisation. Les enregistrements doivent être effectués depuis au moins trois mois au moment de la qualification.

6. Sauf mention différente, les enregistrements doivent être conservés cinq ans pour toutes les productions végétales et animales, à l'exception des volailles pour lesquelles ils doivent être conservés trois ans.

### III. - Santé et sécurité au travail

7. Mettre à disposition des salariés des installations sanitaires en bon état (douches, lavabos, toilettes). En l'absence d'installations spécifiques, les salariés doivent avoir accès aux installations de l'exploitant.

8. Les chefs d'exploitation, la main-d'oeuvre familiale et les salariés de l'exploitation doivent suivre, dans l'année qui suit la qualification, une formation à la sécurité au travail correspondant aux tâches réalisées.

9. Disposer des équipements de protection des utilisateurs pour la manipulation des produits phytosanitaires.

#### IV. - Gestion des sols

10. Mettre en oeuvre un programme d'analyses permettant d'assurer un suivi physico-chimique (granulométrie, carbone organique, pH, capacité d'échanges cationiques) des sols des parcelles labourables de l'exploitation. Ce programme comporte des analyses de terre par grand type de sol et système de culture présent sur l'exploitation. Il doit être prêt lors de la qualification et les analyses réalisées, dans l'année qui suit l'attribution de la qualification, et renouvelées, pour les paramètres chimiques, au moins tous les six ans. Les analyses doivent être réalisées par un laboratoire agréé par le ministère de l'agriculture.

#### V. - Fertilisation minérale et organique

##### V. a. Stockage des engrais

11. Ne pas stocker d'engrais liquide dans un réservoir enterré.
12. Équiper les cuves de plus de 100 m<sup>3</sup> d'engrais liquide d'un bac de rétention, le volume retenu devant être au moins égal à la capacité du plus grand réservoir ou à 50 % de la capacité totale\*.
13. Équiper, dès leur installation, les nouvelles cuves de stockage d'engrais liquide d'une rétention étanche, le volume retenu devant être au moins égal à la capacité du plus grand réservoir ou à 50 % de la capacité totale.
14. Disposer d'un stockage d'engrais minéraux solides sur une aire stabilisée, couverte, séparée de manière à éviter toute contamination des produits agricoles destinés à l'alimentation humaine et animale et à l'écart de dépôts de matières explosives, inflammables et combustibles.

##### V. b. Stockage des effluents d'élevage

15. Pour les élevages pouvant bénéficier du programme de maîtrise des pollutions d'élevage (PMPOA), s'être engagé dans la démarche.
16. Connaître les quantités d'effluents produites sur l'exploitation.
17. Stocker les effluents de l'élevage dans des conditions qui évitent tout écoulement direct dans le milieu naturel. Les effluents liquides (purins, lisiers) doivent être récupérés avant écoulement vers le milieu naturel et stockés dans un lieu étanche\*.

18. A compter de la qualification, ne réaliser de stockages au champ de fumier compact pailleux qu'en dehors des secteurs de l'exploitation identifiés à risque (fortes pentes, parcelles inondables, cuvettes, zones d'infiltration préférentielle, puits...).

##### V. c. Epannage des fertilisants

19. Disposer du matériel d'épandage adapté aux types de fertilisants épandus (engrais, fumier, lisier, fientes...). La vérification sera faite notamment à partir des manuels d'utilisation des matériels utilisés.
20. Connaître les valeurs fertilisantes des engrais, des effluents d'élevage et des boues industrielles et urbaines utilisés.
21. En zone vulnérable, établir, chaque année, un plan prévisionnel de fumure pour les cultures de plein champ :
  - en tenant compte des apports organiques (effluents d'élevage de l'exploitation ou d'autres exploitations, effluents et boues industriels et boues urbaines), des analyses de sol, des reliquats estimés et des cultures intermédiaires, ainsi que des apports estimés de nitrates par l'eau d'irrigation (si les périodes d'irrigation et de fertilisation coïncident) ;
  - en répartissant l'épandage des effluents d'élevage sur la plus large surface épandable possible (surfaces épandables identifiées sur le plan de l'exploitation, voir I) selon la rotation et pendant les périodes présentant le moins de risques pour la qualité de l'eau ;
  - en ajustant les apports d'azote, de phosphore et de potassium aux besoins des plantes.Pour l'azote, le plan doit être réalisé conformément aux prescriptions du programme d'action. En particulier, l'azote ne doit être apporté qu'en dehors des périodes d'interdiction des épandages et sans dépasser les maximums autorisés, notamment le plafond de 170 kg d'azote d'origine animale par hectare en moyenne sur l'exploitation. Le respect des périodes d'épandage des effluents de leur élevage n'est pas une obligation pour les éleveurs n'ayant pas encore pu réaliser la mise en conformité de leur élevage, sans que la cause leur en soit imputable, dès lors que des améliorations de pratiques ne suffisent pas.
22. Enregistrer les apports de fertilisants par îlot cultural (date, type de fertilisant, apport N, P, K).

23. A compter de la qualification, participer, lorsqu'elles existent, aux actions collectives locales, de type Ferti-mieux, ayant pour objectif de réduire les impacts de la fertilisation sur l'environnement.

#### V. d. Épandage d'effluents d'élevage hors de l'exploitation productrice

24. Pour les effluents de l'élevage épandus dans d'autres exploitations, disposer d'un contrat spécifiant l'origine, la nature des effluents et les terrains concernés par l'épandage\*.

25. Pour les effluents d'élevage provenant d'autres exploitations, disposer du contrat liant l'exploitation au producteur des effluents et spécifiant l'origine et la nature des effluents et les terrains concernés par l'épandage.

#### V. e. Épandage de boues résiduaires urbaines et industrielles

Les exigences du V.e s'appliquent aussi aux produits à base de boues résiduaires urbaines et industrielles. Mais elles ne s'appliquent pas aux effluents transformés qui bénéficient d'une normalisation ou d'une homologation au titre de la réglementation des matières fertilisantes et supports de cultures.

26. Connaître l'origine et la nature des boues épandues, la caractérisation de ces boues à partir des informations fournies par le producteur des boues (valeurs fertilisantes, éléments traces métalliques, éléments traces organiques), les modalités d'épandage et les terrains de l'exploitation concernés par l'épandage.

27. Disposer du contrat de mise à disposition des terres pour l'épandage des boues, ainsi que des bordereaux de livraison.

28. A compter de la qualification, exiger du producteur de boues résiduaires industrielles et urbaines épandues la fourniture des résultats d'analyse des boues et des sols concernés par l'épandage (« suivi agronomique »), qui doivent être conformes avec les teneurs limites définies dans la réglementation, et les conserver au moins dix ans.

### VI. - Protection des cultures

#### VI. a. Procédés de lutte

29. A compter de la qualification, entretenir les fossés de l'exploitation manuellement ou mécaniquement (sauf dérogation liée à la protection de la faune).

30. Réaliser des observations sur l'état sanitaire des cultures, dans des parcelles représentatives de l'exploitation (contrôles visuels, piégeages...), à interpréter à l'aide des bulletins techniques, en préalable à d'éventuels traitements ; enregistrer au minimum les observations débouchant sur une intervention.

31. Enregistrer les interventions par filot cultural (facteur déclenchant, date, cible, technique ou produit, dose ou équivalent).

32. En cas de recours à un prestataire de service pour l'application de produits phytosanitaires, celui-ci doit être agréé comme applicateur de produits\*.

#### VI. b. Stockage des produits phytosanitaires

33. Conserver les produits phytosanitaires dans leurs emballages d'origine, avec leurs étiquettes\*.

34. Faire un inventaire annuel des stocks de produits phytosanitaires à compter de l'année qui suit la qualification.

35. Disposer d'un local (ou d'une armoire si l'exploitation n'emploie pas de salarié) clairement identifié, spécifiquement réservé à cet usage, aéré ou ventilé, et fermé à clef, destiné au stockage des produits phytosanitaires\*.

36. Afficher les consignes de sécurité à l'entrée du local de stockage des produits phytosanitaires\*.

#### VI. c. Choix des produits

37. N'utiliser que des produits bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché et autorisés pour les usages considérés, en respectant la dose homologuée\*.

38. Connaître les précautions d'usage obligatoires (période d'application, délais avant récolte, dose maximale autorisée, existence ou non de zones non traitées), afin de réduire les risques de dépassement des limites maximales de résidus et de pollution. Ce point sera vérifié par la présence dans l'exploitation de documents datant de moins de trois ans dans lesquels ces informations sont disponibles et, le cas échéant, à partir des enregistrements\*.

39. Connaître les éventuelles restrictions d'usage des produits définies localement. Ce point sera vérifié par la présence dans l'exploitation de documents dans lesquels ces informations sont disponibles et, le cas échéant, à partir des enregistrements\*.

40. Être abonné à un service de conseil technique indépendant de la commercialisation des produits (par exemple, les bulletins d'avertissement agricole de la protection des végétaux) ou à un service de conseil technique de distributeur agréé pour la distribution de produits phytosanitaires.

#### VI. d. Matériel de traitement et de préparation de la bouillie (produits phytosanitaires)

41. Faire effectuer, par un tiers spécialisé, un diagnostic du pulvérisateur tous les trois ans, dès qu'il est en place, et procéder aux réparations nécessaires.

42. Être en mesure de vérifier régulièrement le bon fonctionnement du pulvérisateur et d'assurer son entretien. Ce point sera vérifié par la présence dans l'exploitation du manuel d'utilisation et d'entretien.

43. Disposer d'une réserve d'eau au champ pour la dilution du fond de cuve et le rinçage de la cuve au champ. Sinon, en cas de renouvellement, acheter un pulvérisateur muni d'une cuve de rinçage.

44. Avoir un dispositif évitant une contamination de la source d'eau utilisée pour le remplissage du pulvérisateur (discontinuité hydraulique, dispositif antiretour, stockage intermédiaire).

#### VII. - Irrigation

45. Si les prélèvements d'eau relèvent du régime de l'autorisation, disposer des arrêtés d'autorisation et, si les demandes ont été faites individuellement, des dossiers de demande d'autorisation. Si les prélèvements d'eau relèvent du régime de la déclaration, disposer des récépissés de déclaration et des prescriptions qui leur sont applicables\*.

46. Équiper tous les pompages d'eau de l'exploitation d'un compteur d'eau volumétrique (sauf dérogation prévue par les textes en vigueur)\*.

47. Enregistrer les volumes prélevés conformément aux modalités prévues dans les démarches de gestion collective, lorsqu'elles existent, et tous les mois dans les autres cas.

48. Enregistrer les volumes d'eau apportés sur chaque îlot irrigué de l'exploitation en indiquant les facteurs de déclenchement de l'irrigation (sondes, données météo, bilan hydrique, avertissement, début de flétrissement...).

49. Participer, à compter de la qualification et lorsqu'elles existent, aux actions collectives de gestion quantitative de l'eau et à celles contribuant à une meilleure maîtrise de l'irrigation dans l'exploitation, de type Irrimieux.

#### VIII. - Identification des animaux

50. Appliquer le système réglementaire d'identification en vigueur pour chaque espèce d'animaux. Ce point sera vérifié au moyen des documents d'identification des animaux définis par la réglementation qui devront être classés dans le registre d'élevage\*.

51. Enregistrer toutes les entrées et les sorties des animaux de l'exploitation dans le registre d'élevage en conservant les pièces justificatives (bons de livraison et d'enlèvement des animaux ou factures)\*.

#### IX. - Santé des animaux

##### IX. a. Prophylaxie et statut sanitaire

52. Réaliser les contrôles sanitaires exigés par rapport aux maladies réglementées, nécessaires lors de l'introduction d'animaux dans l'élevage. Les documents d'accompagnement sanitaire des animaux et les bordereaux de résultats de tests à l'introduction d'animaux dans l'élevage sont à conserver\*.

53. Participer aux actions complémentaires de prophylaxie collective dans les zones où elles sont rendues obligatoires\*.

54. Disposer des moyens permettant d'isoler les animaux introduits du reste du troupeau dans l'attente des résultats des tests de dépistage concernant les maladies soumises à prophylaxie obligatoire sauf dans les ateliers soumis à réglementation particulière\*.

55. S'assurer que tous les animaux présents sur l'exploitation sont soumis aux opérations de prophylaxie suivant le plan défini au niveau national et les modalités en vigueur dans le département en enregistrant les interventions réalisées et en planifiant les interventions à venir\*.

56. Dans les élevages conduits en bandes, effectuer, après le départ des animaux, les opérations de nettoyage, désinfection et vide sanitaire et enregistrer les opérations de traitement sanitaire réalisées entre deux bandes successives : date, bâtiment, traitement réalisé, produit utilisé. La désinfection des locaux et des équipements est effectuée avec des produits homologués. La durée du vide sanitaire doit respecter, le cas échéant, les délais réglementaires, lorsqu'ils existent, et la durée prévue dans le mode d'emploi des produits utilisés et permettre un assèchement des locaux et des équipements.

#### IX. b. Traitements vétérinaires

57. Tenir à jour le registre d'élevage comportant notamment :

- une fiche synthétique des données concernant l'encadrement zootechnique, sanitaire et médical pour chaque espèce animale :
- les données relatives à l'entretien des animaux et aux soins qui leur sont apportés :
- les données relatives aux interventions vétérinaires individuelles et collectives (date de traitement, motif, voie d'administration, produit utilisé, posologie, délai d'attente le cas échéant, identification des animaux)\*.

58. Assurer, à partir de l'année qui suit la qualification, un suivi sanitaire de l'exploitation par un vétérinaire comprenant une évaluation sanitaire annuelle et des visites ponctuelles en cas de problèmes pathologiques les nécessitant. L'évaluation annuelle peut être réalisée à l'occasion d'une visite ponctuelle.

59. Ne recourir à l'administration de médicaments soumis à prescription que sur la base du suivi vétérinaire\*.

60. Conserver, en les classant dans le registre d'élevage, les ordonnances vétérinaires pour tous les médicaments soumis à prescription détenus\*.

61. Disposer d'un lieu identifié, fermant à clef et approprié pour ranger et conserver les médicaments vétérinaires\*.

62. Pour les aliments médicamenteux livrés en vrac, disposer, dans les deux ans qui suivent la qualification, d'un silo de stockage spécifique et réservé à cet usage.

63. En cas de fabrication à la ferme d'aliments médicamenteux, disposer de l'agrément nécessaire\*.

64. Disposer d'un système de repérage des animaux traités individuellement ou ayant subi un incident d'élevage.

#### X. - Alimentation des animaux

65. Lorsque l'eau destinée à l'abreuvement des animaux ne provient pas d'un réseau public, en faire réaliser des analyses portant au minimum sur la qualité bactériologique (coliformes fécaux et totaux, streptocoques fécaux, clostridia sulfite-réducteurs, présence de salmonelles dans un litre d'eau), tous les deux ans, par un laboratoire agréé par le ministère de la santé.

66. Utiliser pour l'alimentation des animaux uniquement des substances autorisées, susceptibles d'être incorporées dans l'alimentation des animaux\*.

67. Ne pas utiliser d'additifs antibiotiques dans l'alimentation des animaux en tant que facteurs de croissance.

68. Conserver les factures d'achats ou les bons de livraison des matières premières, des aliments et des fourrages susceptibles d'être incorporés dans l'alimentation des animaux.

69. Acheter des aliments uniquement auprès de fabricants et de distributeurs :

- fournissant une information détaillée sur la composition des aliments vendus, et notamment leur formule ingrédient par ingrédient avec les pourcentages correspondants ;
- spécifiant, sur les factures, les bons de livraison, les étiquettes ou tout autre support approprié, les références des lots de fabrication\*.

Leur demander ces informations et les conserver.

70. Enregistrer les formules de fabrication des aliments composés, lorsque les aliments sont produits sur l'exploitation ou que des mélanges y sont réalisés, et conserver les formules des aliments achetés à l'extérieur.

71. Disposer d'un lieu de stockage des aliments solides et liquides évitant tout risque de contamination, en particulier par des produits potentiellement toxiques utilisés par ailleurs dans l'exploitation (produits phytosanitaires, engrais...).

72. Nettoyer régulièrement les aires de stockage des ensilages afin d'éviter toute contamination et enregistrer les opérations.

## XI. - Bien-être des animaux

73. Disposer d'équipements permettant de réaliser les manipulations sur les animaux en cours d'élevage et lors du déchargement ou du chargement en respectant les conditions de sécurité des intervenants et le bien-être des animaux.
74. Disposer d'une aération suffisante des locaux\*.
75. Maintenir les animaux dans un état corporel satisfaisant attestant que leurs besoins alimentaires sont couverts\*.
76. Lorsque les animaux passent une partie de l'année à l'extérieur, veiller à ce qu'ils disposent d'abris, naturels ou artificiels, pour se protéger des intempéries\*.
77. Préserver l'intégrité des animaux\*.
78. Réaliser les opérations sur les animaux de type écornage, débacquage... seulement sur les animaux qui les nécessitent et conformément aux méthodes préconisées\*.

## XII. - Hygiène

### XII. a. Hygiène de la traite

79. Faire procéder à un contrôle annuel de l'installation de traite dans l'année qui suit la qualification et, le cas échéant, procéder aux réparations et/ou aux modifications nécessaires.
80. Disposer d'un local de stockage du lait réservé à cet usage, séparé du logement des animaux et sans entreposage de produits étrangers\*.
81. Nettoyer et/ou désinfecter régulièrement les locaux de traite et d'entreposage du lait et enregistrer les opérations réalisées\*.

### XII. b. Hygiène des ateliers de transformation

82. Déclarer l'activité de transformation auprès de l'administration\*.
83. Mettre en place le principe de la marche en avant dans l'espace ou dans le temps au cours des transformations pour éviter les contaminations croisées entre les denrées alimentaires, les déchets, les équipements, les matériaux, l'eau, l'air et le personnel\*.
84. Mettre en place un plan de nettoyage/désinfection des locaux, des équipements et du matériel de transformation. Il comporte un protocole de nettoyage et de désinfection des locaux, des procédures d'entretien du matériel et des équipements et des procédures ou un contrat de maintenance du matériel et des équipements\*.
85. Mettre en place un plan de maîtrise des risques hygiéniques et sanitaires spécifiques aux transformations pratiquées basé sur les principes de l'HACCP\*.

86. Disposer des équipements de protection contre les contaminations pour les personnes extérieures à l'exploitation (surbottes...) dans l'année qui suit la qualification.

## XIII. - Gestion des déchets de l'exploitation

### XII. a. Déchets en général

87. Ne pas abandonner de déchets, plastiques et autres, dans le milieu naturel, ne pas les enfouir, ni les brûler\*.
88. Trier les déchets, les nettoyer si nécessaire et les stocker dans un ou plusieurs lieux dédiés à cet effet sur l'exploitation en attendant leur élimination\*.
89. A compter de la qualification, apporter les déchets banals dans une déchetterie ou dans d'autres lieux de collecte habilités à les recevoir suivant la nature des déchets ou profiter des collectes spécifiques ; sinon les éliminer par la voie des ordures ménagères sous réserve de l'accord de la collectivité. Conserver les justificatifs (bons d'enlèvement, bordereaux de livraison des déchets ou autre justificatif ; le cas échéant, accord de la collectivité)\*.

### XIII. b. Produits phytosanitaires

#### 90. En attendant leur élimination :

- conserver les produits phytosanitaires non utilisables ou périmés dans leur emballage d'origine, en les séparant des produits utilisables dans une armoire ou un local de stockage des produits phytosanitaires ;
- conserver les déchets souillés par des produits phytosanitaires dans un endroit abrité en limitant les risques pour les personnes et l'environnement, ou, lorsqu'il existe, dans le local de stockage des produits phytosanitaires ;
- stocker les emballages phytosanitaires vides et rincés dans un endroit abrité en limitant les risques pour les personnes et l'environnement\*.

### XIII. c. Collectes spécifiques

#### 91. Participer :

- aux opérations de collectes spécifiques des déchets spéciaux dits « générateurs de nuisance » (huile de vidange\*, batteries et piles de clôtures\*, produits phytosanitaires et vétérinaires non utilisables ou périmés, emballages phytosanitaires vides, aiguilles ou bistouris\*, supports de culture des productions végétales hors sol...) ;

- et aux filières pérennes de valorisation mises en place (du type de celles mises en place à l'occasion du programme national phytosanitaire pour les produits phytosanitaires).

Il s'agit d'un préalable lorsque l'opération existe et, si elle n'existe pas, d'un engagement à y adhérer dès qu'elle est mise en place.

92. Disposer d'un endroit approprié, à l'écart des animaux vivants, pour le stockage des cadavres d'animaux, dans l'attente de leur ramassage ou de leur destruction. Les cadavres d'animaux doivent être éliminés par le système d'équarrissage conformément à la réglementation en vigueur.\*

#### XIII. d. Cas des exploitations ayant un ou des rejets

93. Disposer des autorisations administratives requises pour le ou les rejets d'eaux usées ou pluviales dans les cours d'eau et les réseaux publics.\*

94. Assurer le suivi de ces rejets conformément à la réglementation.\*

#### XIV. - Paysage et biodiversité

95. Assurer la propreté des voies d'accès à l'exploitation et des abords ainsi qu'un bon état général des bâtiments. Ne sont concernées que les interventions relevant de la responsabilité du chef ou responsable de l'exploitation.
96. S'assurer que les voies d'accès à l'élevage sont stabilisées (pour les parties des voies appartenant à l'exploitation) et exemptes d'écoulement d'effluents provenant de l'élevage.
97. Mettre en oeuvre les mesures d'intégration paysagère accompagnant les permis de construire des nouveaux bâtiments.\*
98. Si l'exploitation comporte des parcelles incluses dans un site Natura 2000, mettre en oeuvre les mesures prévues par le document d'objectifs dans l'année qui suit la qualification et compléter les enregistrements en conséquence.