

Circulaire du 22 avril 2004 relative à l'analyse de la tarification de l'eau et à la récupération des coûts des services en application de l'article 9 de la directive 2000/60/DCE du 23 octobre 2000 du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

NOR : DEVE0430111C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

La ministre de l'écologie et du développement durable à Mesdames et Messieurs les préfets coordonnateurs de bassin.

Lors de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, une analyse économique des coûts de réalisation des objectifs avait été réalisée dans chaque bassin afin de s'assurer de leur faisabilité à l'horizon de quinze ans. Des premières analyses, intégrant l'évaluation des bénéfices environnementaux, ont été conduites.

La directive-cadre impose de développer une démarche systématique d'analyse économique tant pour la définition des objectifs à atteindre d'ici à 2015 (justification du report de l'objectif de bon état ou définition d'objectifs adaptés pour les milieux fortement modifiés) que pour l'optimisation des actions (analyse coût-efficacité).

Pour l'état des lieux à réaliser pour fin 2004, la directive demande de rassembler les données économiques disponibles :

- sur la caractérisation économique des activités liées à l'eau ;
- sur la tarification des services ;
- sur la récupération appropriée des coûts des services et des coûts pour l'environnement en application du principe pollueur-payeur.

Il conviendra de présenter les résultats globaux ou les résultats significatifs en vue de l'identification des questions importantes pour la gestion de l'eau au niveau du bassin. Les études de base devront être accessibles par le public conformément à l'article 14 de la directive.

Conformément aux conclusions des travaux européens relatifs aux prescriptions dans le domaine de l'analyse économique, la réalisation d'analyses coût-efficacité, demandée au point b de l'annexe III de la directive, n'est pas requise au titre de ce premier état des lieux.

La caractérisation économique est à réaliser au niveau du district ou de la partie nationale du district international.

Pour ce premier état des lieux, la directive n'impose pas l'exhaustivité des données mais elle demande de s'inscrire dans une démarche pragmatique de progrès pour une plus grande transparence du financement de la politique de l'eau. Faute de données au niveau des districts, ou de leur partie nationale, les évaluations disponibles au niveau du bassin ou au plan national seront fournies. Dans certains domaines, l'insuffisance actuelle des données ne permettra pas d'évaluation fiable. Il conviendra alors de présenter les résultats obtenus avec toute la prudence nécessaire, en définissant par exemple des fourchettes ou des tendances d'évolution, qui seront à préciser ultérieurement.

L'état des lieux 2004 identifiera ainsi les informations manquantes ainsi que les informations devant être précisées au vu des spécificités de bassin. Des enquêtes ou des études complémentaires seront ensuite à réaliser, dans le cadre du système d'information sur l'eau.

Afin d'assurer la cohérence de l'ensemble de ces travaux au plan national et d'identifier les développements des enquêtes nationales et des enquêtes de bassin ainsi que les synergies possibles, un rapport de synthèse des travaux réalisés sera présenté fin 2004 à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement ainsi qu'à la commission

« environnement » du Conseil national de l'information statistique.

Pour les districts internationaux, il conviendra de veiller à la transparence des méthodes et des données de façon à faciliter ultérieurement la coordination des programmes de mesures pour les districts internationaux situés en totalité dans le territoire de l'Union, en application de l'article 3-4 de la directive. Cette transparence des données passe sans doute par une présentation de l'organisation des services et des compétences.

Pour les départements d'outre-mer et pour Mayotte, l'état des lieux permettra une première synthèse des données économiques disponibles.

1. La caractérisation économique des activités liées à l'eau

L'article 5 de la directive place l'analyse économique de l'utilisation de l'eau dans le prolongement de l'analyse des « pressions » sur les milieux aquatiques exercées par les activités humaines.

Les données à rassembler ont pour objectif de préciser l'importance économique de l'eau pour les divers secteurs d'activité, donnant ainsi des repères pour l'évaluation ultérieure des impacts sociaux et économiques des mesures envisageables pour atteindre l'objectif de bon état.

Vous veillerez à ce que les services de l'Etat fournissent à l'Agence de l'eau ou à la DIREN de bassin les données en leur possession pour cette caractérisation du bassin hydrographique.

J'attire votre attention sur le respect des dispositions relatives à l'accès à l'information dans le domaine de l'environnement (art. L. 124-1 du code de l'environnement) mais également sur la confidentialité - en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques - de données économiques ou financières sur les activités du domaine concurrentiel dont la communication pourrait porter atteinte aux intérêts du producteur de données. A chaque fois, il conviendra d'utiliser les données publiques, l'objectif étant de publier les indicateurs disponibles les plus pertinents sur l'importance économique des activités liées à l'eau.

2. La tarification des services liés à l'utilisation de l'eau

Selon la directive, la tarification de l'eau constitue une mesure de base à mettre en oeuvre pour la réalisation des objectifs environnementaux. Le rapport d'état des lieux doit donc présenter les dispositions en vigueur en ce qui concerne la tarification de l'eau ainsi que des éléments descriptifs généraux. Cette disposition ne concerne bien évidemment que les services collectifs (distribution d'eau potable, assainissement-épuration, réseaux collectifs d'irrigation).

3. La récupération appropriée des coûts des services et des coûts pour l'environnement en application du principe pollueur-payeur

La directive n'impose pas une récupération totale des coûts. Elle a par contre une exigence de transparence.

Concrètement, il convient de publier les données disponibles sur :

- l'évaluation du taux de couverture par le prix de l'eau des coûts financiers des services (coûts de fonctionnement, de maintenance et de renouvellement des ouvrages) ;
- l'origine des financements du secteur de l'eau (subventions sur fonds publics ou/et subventions croisées entre les secteurs économiques) ;
- le recouvrement des coûts pour l'environnement et la ressource par l'application du principe pollueur payeur.

L'annexe I de la présente circulaire rappelle les définitions des « services » et des

« utilisations de l'eau » et explicite le principe de « récupération appropriée » des coûts.

L'annexe II présente les sources de données mobilisables, notamment en liaison avec les travaux engagés par l'IFEN pour l'élaboration des comptes nationaux des dépenses dans le domaine de l'eau. Il est en effet indispensable d'assurer en ce domaine la cohérence des méthodes et des données entre les bassins et le niveau national, et de ne pas dupliquer inutilement des systèmes d'enquêtes existants.

En ce qui concerne l'évaluation des coûts pour l'environnement, les services de la Commission européenne ont indiqué leur souhait de voir produire pour fin 2004 des valeurs de référence des dommages et des bénéfices environnementaux, sans pour autant exiger une évaluation globale des coûts environnementaux au niveau de chaque grand bassin hydrographique, en raison de l'absence actuelle de méthodes partagées au plan européen.

Pour fin 2004, une première étape dans l'évaluation des coûts pour l'environnement et les ressources sera cependant à réaliser avec l'évaluation des charges supportées par les usagers des services d'eau compte tenu de la dégradation de la ressource (par exemple, coûts de traitement des pesticides, d'eaux eutrophisées,...).

M. le préfet coordonnateur de bassin Corse est chargé de faire part des présentes informations à M. le président de la collectivité territoriale de Corse.

Vous voudrez bien me faire part des difficultés éventuelles d'application de la présente circulaire.

Le directeur de l'eau,
P. Berteaud

ANNEXES

La caractérisation économique des activités liées à l'eau

La mise en commun des travaux engagés par les agences de l'eau et par les DIREN de bassin permettra de dresser un tableau récapitulatif identifiant l'origine des données disponibles pour les diverses activités liées à l'eau.

La récupération appropriée des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau

Afin de faciliter la mise en oeuvre de ce volet économique de la directive, l'annexe I ci-après rappelle les définitions des « services » et des « utilisations de l'eau » et explicite le principe de « récupération appropriée » des coûts.

L'annexe II présente les sources de données mobilisables pour le calcul de la contribution des différents secteurs économiques à la récupération appropriée des coûts des services.

L'annexe III présente les données sur la tarification des services publics de l'eau et de l'assainissement fournies par l'IFEN à partir de l'exploitation de l'enquête statistique IFEN-SCEES réalisée sur 5 000 communes. Le cas échéant, ces données pourront utilement être complétées à partir des observatoires de bassin sur le prix de l'eau.

ANNEXE I

ANALYSE DES EXIGENCES DE LA DIRECTIVE

L'article 5 de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 instituant un cadre dans le domaine de l'eau demande d'établir, pour fin 2004, une analyse économique de l'eau, précisant, en application de l'article 9, comment les « différents secteurs économiques (...) contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau (...) »

compte tenu du principe pollueur-payeur ». Il ne s'agit pas de récupérer la totalité des coûts mais de mettre en oeuvre une récupération « appropriée ».

1. Définitions des activités, des utilisations de l'eau et des services

La directive distingue les « activités », les « utilisations de l'eau » et les « services liés à l'utilisation de l'eau ». Il s'agit de trois ensembles inclus les uns dans les autres, comme le montre le schéma suivant.

services
utilisations
activités

Le domaine le plus large est celui des activités liées à l'eau (sont concernées la baignade, l'irrigation, la distribution d'eau, la pêche,...).

La caractérisation des activités liées à l'eau doit permettre d'identifier l'importance économique de ces activités, afin de pouvoir rassembler les données nécessaires pour évaluer ultérieurement les impacts sociaux et économiques des programmes de mesures.

Le premier état des lieux doit également identifier les espèces aquatiques importantes du point de vue économique, le registre des zones protégées étant ensuite mis à jour (annexe IV de la directive).

Ces activités peuvent ou non avoir un impact sur l'état des masses d'eau.

Les activités susceptibles d'influer de manière sensible sur l'état des masses d'eau sont définies comme des « utilisations de l'eau » (article 2-39).

Les utilisations de l'eau incluent les « services » définis par l'article 2-38 et les autres activités « susceptibles d'influer de manière sensible sur l'état des masses d'eau » (art. 2-39), identifiées aux termes de l'annexe II de la directive (points 1.4 et 2.1), et susceptibles d'influer de manière sensible sur l'état des masses d'eau. Le document d'état des lieux devra donc clairement faire le lien entre l'évaluation des pressions et des impacts et l'identification des « utilisations de l'eau ».

Le volet économique de la directive se raccroche ainsi au schéma DPSIR (*cf.* Guide sur l'évaluation des pressions et des impacts).

Le guide européen sur l'analyse économique (guide WATECO dont une traduction en français est disponible sur l'intranet de la direction de l'eau) précise notamment que les activités à l'origine de pollutions diffuses ayant un impact sur l'état des eaux sont à considérer comme des utilisations de l'eau (annexe II.III, encart p. 3). Comme précisé dans ce document, les activités à l'origine de pollutions diffuses, même ne prélevant pas de l'eau dans le milieu naturel, doivent ainsi être considérées comme des « utilisations de l'eau ». Des activités agricoles ou d'entretien de voies de circulation, même non utilisatrices d'eau par pompage, mais impliquant un accroissement des teneurs en pesticides des masses d'eau, doivent donc être considérées comme des « utilisations de l'eau » en application de la directive. Par contre, des activités de baignade ou de pêche peuvent ne pas constituer des « utilisations de l'eau » au sens de la directive !

Les services liés à l'utilisation de l'eau sont des utilisations de l'eau (et donc ayant un impact sur l'état des eaux) caractérisées par l'existence d'ouvrages de prélèvement, de stockage, de traitement ou de rejet (et donc d'un capital fixe).

L'article 2-38 de la directive ne précise pas si ces services sont réalisés pour compte propre,

pour compte de tiers, ou s'ils sont publics ou privés. Par ailleurs, les activités visées à l'annexe II englobent des services publics mais également des activités privées. La notion de « service » est en fait très large puisqu'elle inclut implicitement, en l'absence de précision contraire à l'article 2-38, les services publics ou privés, réalisés pour compte de tiers ou pour compte propre, et se caractérisant par la présence d'ouvrages (prélèvement, stockage ou rejet) et susceptible d'influer de manière sensible sur l'état des masses d'eau.

En conséquence, la position française est de relier la définition des services pour lesquels une analyse économique est à faire avec les pressions sur les milieux : sont à considérer les services publics ou privés, réalisés pour compte propre ou pour compte de tiers, susceptibles d'influer de manière sensible sur l'état des masses d'eau.

L'identification des services pour lesquels ces calculs sont à faire résultera en conséquence d'une approche globale, de niveau bassin, qui devra nécessairement être partagée par les acteurs de l'eau. Les ouvrages de dérivation et de stockage de l'eau pour l'alimentation en eau potable, l'irrigation, l'hydroélectricité, la navigation... qui sont susceptibles d'avoir un impact sur l'état des eaux pourront ainsi être classés dans les « services » en application des définitions de l'article 2-38. Il en est de même des services d'assainissement et d'épuration des eaux usées (collectifs ou autonome), des réseaux pluviaux ou de drainage.

Bien que répondant à la définition des services, certains équipements pourront être négligés, car n'apparaissant pas influencer de manière sensible sur l'état des masses d'eau. Ces choix devront être clairement explicités dans l'état des lieux. A l'issue de ce premier état des lieux, des études plus détaillées par sous-bassin pourront être préconisées en cas d'identification d'équipements spécifiques ayant un impact sensible sur l'état des masses d'eau de ce sous-bassin. Il s'agit de s'inscrire dans une démarche pragmatique, permettant une progressivité dans l'analyse des mesures économiques susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive.

La protection contre les risques d'inondation constitue un cas particulier dans le contexte juridique de la directive-cadre. Susceptibles d'influer sur l'état des masses d'eau, un barrage d'écêtement peut être considéré comme un « service lié à l'utilisation de l'eau » en application des articles 2-38 et 2-39.

Si l'article 2-38 de la version française de la directive mentionne les « endiguements » en tant qu'élément constitutif d'un service, la version anglaise issue de la négociation utilise le terme *impoundment*, renvoyant ainsi à des notions de dérivation et de prélèvement et non aux ouvrages de protection contre les inondations. Les digues de protection contre les risques d'inondations ne seront donc pas à considérer comme un service lié à l'utilisation de l'eau.

Il convient par ailleurs de rappeler que la protection contre les risques d'inondations ne constitue pas l'un des objectifs environnementaux définis par l'article 4 de la directive. En fait, ce sont les objectifs de protection contre les inondations qui doivent être pris en compte dans la définition des objectifs environnementaux (art. 4-3), les dispositions prises devant contribuer à atténuer les effets des inondations et des sécheresses (art. 1^{er}).

Les dispositions de l'article 9 constituent des mesures de base à mettre en oeuvre pour contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux définis à l'article 4 de la directive (art. 11.3.b). L'article 9 n'est donc pas pleinement applicable aux ouvrages de protection contre les risques d'inondations.

Afin de contribuer à la transparence du financement de la politique de l'eau, et dans le cadre de la mise à jour du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, il conviendra toutefois de rendre compte des financements dans le domaine de la protection contre les risques d'inondations.

Dans le cas de services pour compte propre comme l'épuration autonome d'effluents industriels, d'effluents d'élevage, du stockage d'eau pour l'irrigation, pour la production d'hydroélectricité... et susceptible d'influer de manière sensible l'état des eaux, la directive

demande de préciser si le principe pollueur-payeur est appliqué et si les maîtres d'ouvrage concernés bénéficient d'aides publiques pour la construction ou la maintenance des ouvrages liés à l'eau.

Par contre, il n'est pas demandé d'évaluer financièrement les productions liées à ces ouvrages ni la répartition des ventes par secteurs économiques. Les aides éventuelles accordées à ces productions pour tenir compte de contraintes particulières ou dans le cadre de péréquations nationales ou de missions de service public ne sont pas à considérer dans le calcul de la récupération appropriée des coûts, qui ne concerne que la gestion de l'eau. Ainsi, les parts des primes PAC fondées sur les superficies irriguées, instituées (ou non) dans des départements en application de la réforme de la PAC de 1992 sont des aides aux exploitations et non des subventions au volume prélevé. Elles ne constituent pas une incitation à l'extension des superficies irriguées, celles-ci ayant été fixées sur la base des surfaces irriguées en 1989, 1990 et 1991 et n'étant pas révisables. Elles n'ont donc pas à figurer comme subvention à la gestion de l'eau dans le rapport d'état des lieux, le comité de bassin pouvant cependant estimer utile d'en connaître les montants.

Le compte rendu de la tarification de l'eau et de la récupération appropriée des coûts est à réaliser, non pas service par service, mais globalement au niveau du district hydrographique ou de sa partie nationale. Pour l'état des lieux à réaliser pour fin 2004, et dans le cas des bassins Artois-Picardie et Rhin-Meuse comprenant plusieurs parties nationales de districts internationaux, ces éléments pourront être présentés pour la totalité du bassin à défaut de la disponibilité des données à l'échelle de chaque partie nationale de district international. Il conviendra alors d'identifier les données complémentaires à acquérir ou les clefs de répartition à définir afin de pouvoir répondre pleinement aux exigences de la directive lors de la prochaine actualisation de l'état des lieux.

De la même façon, faute de disponibilité de données au niveau des bassins, des évaluations disponibles au plan national seront fournies.

2. Une récupération appropriée des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau

2.1. Définition du coût complet d'un service

Le coût complet d'un service inclut :

Le coût du capital investi qui comprend :

- la consommation de capital fixe (renouvellement des ouvrages) ;
- le coût d'opportunité du capital, correspondant aux bénéfices qui auraient pu être retirés d'un emploi alternatif du capital investi.

Les coûts de maintenance et d'exploitation ;

Les coûts pour l'environnement, correspondants aux dommages marchands et non marchands liés à la dégradation des milieux liées aux utilisations de l'eau (activités et services ayant un impact sur l'état des eaux) ;

Les coûts pour la ressource qui visent à quantifier les coûts supportés par les autres services liés à la surutilisation de la ressource par le service considéré.

Dans les coûts de maintenance et d'exploitation, ainsi que dans les coûts de renouvellement des ouvrages, sont inclus des coûts « compensatoires », correspondant aux charges supportées par le service du fait de la dégradation du milieu par les autres usagers. Pour le service « eau potable », ces dépenses compensatoires correspondent par exemple à la mise en place, par ce service, de techniques de traitement complémentaire du fait de la pollution occasionnée par les autres services et activités.

Les dépenses d'achat d'eau en bouteille par les consommateurs, motivées par la perception

d'une mauvaise qualité d'eau du robinet imputable à la dégradation de la ressource, doivent également être considérées comme des dépenses compensatoires à la charge des ménages.

Les coûts pour la ressource correspondent pour un service donné au coût induit pour la collectivité par l'utilisation de la ressource par ce service au-delà de ce qui serait collectivement souhaitable. En d'autres termes, cela correspond au surplus dégagé par l'utilisateur qui aurait pu faire le meilleur usage alternatif de la ressource. Par exemple, le coût d'opportunité d'un service « irrigation » par rapport à un service « eau industrielle » peut être approché de manière imparfaite par les pertes de production de l'industrie si l'eau est allouée en priorité à l'usage agricole. Le coût d'opportunité du service irrigation par rapport au service « eau domestique » peut être approché de manière imparfaite par les coûts supportés par la collectivité pour s'approvisionner en eau à plus grande distance. Le coût d'opportunité de l'industrie et des collectivités sur l'agriculture peut être évalué par les pertes de marges agricoles. Face aux difficultés méthodologiques d'agrégation de ces coûts au niveau d'un grand bassin hydrographique, il est décidé de ne pas les intégrer dans l'immédiat dans le calcul du coût complet des services.

Les coûts d'opportunité du capital sont normalement à inclure dans le calcul du coût complet. Là aussi, au vu des difficultés méthodologiques, et au titre du premier calcul de la récupération des coûts à réaliser pour fin 2004, il est décidé de ne pas les intégrer, bien que ceci puisse conduire à des distorsions entre catégories de services en fonction de leur caractère plus ou moins capitalistique.

2.2. Rendre compte de la récupération appropriée des coûts

La directive ne demande pas d'assurer la récupération du coût complet. Elle n'empêche nullement le financement des mesures préventives ou correctives (*cf.* art. 9-3), mais elle impose la transparence.

Elle demande :

- de tenir compte du principe de récupération des coûts (art. 9-1) ;
- de veiller, d'ici à 2010, à ce que « la politique de tarification de l'eau (remarque : et non des seuls services liés à l'eau) incite les usagers à utiliser les ressources en eau de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive » (*cf.* objectifs définis art. 4), la tarification constituant une « mesure de base » (exigence minimale à respecter) pour réaliser les objectifs environnementaux de la directive (art. 11-3.b) ;
- de veiller, d'ici à 2010, à ce que « les différents secteurs économiques (...) contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau, sur la base de l'analyse économique réalisée conformément à l'annexe III (estimation des volumes, prix et coûts associés à ces services liés à l'utilisation de l'eau) et compte tenu du principe pollueur-payeur ». Il s'agit ainsi d'identifier les contributions des différents secteurs économiques et l'existence d'éventuelles subventions croisées entre les secteurs économiques usagers des services de l'eau ;
- et de rendre compte de « la contribution des différents types d'utilisation de l'eau au recouvrement des coûts des services liés à l'eau » (art. 9.2).

Il convient de souligner que, pour le calcul de la récupération appropriée des coûts, la directive ne considère pas les seuls usagers du service en faisant référence plus largement aux « secteurs économiques » et au principe pollueur-payeur. Si à l'avant-dernier alinéa de l'article 9-1 de la version française de la directive sont mentionnés « les différents secteurs économiques », la version anglaise de la directive issue de la négociation mentionne les « utilisations de l'eau » (*water uses*), établissant ainsi nettement un lien entre le coût des services, l'application du principe pollueur-payeur et les diverses activités ayant un impact significatif sur l'état des masses d'eau, comme l'illustre le schéma de la page suivante.

- 1 Les utilisations de l'eau, incluant les services, sont à l'origine de pressions.
- 2 Il en résulte une altération de l'état des eaux (non atteinte du bon état).
- 3 Ces altérations impliquent des coûts pour l'environnement et les ressources.
- 4 Dont des dépenses compensatoires à la charge des services.
- 5 La mise en oeuvre du principe pollueur-payeur permet de mettre les coûts pour l'environnement et les ressources (dont les coûts de compensation) à la charge des services et des utilisations de l'eau (= activités influant sur l'état des eaux) à l'origine de la dégradation de l'état des eaux.

Cette contribution des secteurs économiques doit être définie de « manière appropriée » : la directive ne demande pas aux activités responsables de la dégradation de la ressource de contribuer directement au financement des services ! La « manière appropriée » correspond ici à la mise en place d'un dispositif de taxes et de redevances environnementales en application du principe pollueur-payeur.

Elle doit être établie « compte tenu du principe pollueur-payeur » : il s'agit de rendre compte comment l'application du principe pollueur-payeur permet de mettre à la charge des pollueurs des coûts à hauteur des coûts supportés par les services et des coûts environnementaux du fait de la dégradation de l'état des eaux. La version anglaise en utilisant le terme *adequate* implique que cette contribution doit être d'un niveau suffisant.

Comme le précise le dernier alinéa de l'article 9.1, cette récupération appropriée peut tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération des coûts ainsi que des conditions géographiques et climatiques. La caractérisation des activités, en application de l'article 5 de la directive, l'évaluation des dommages et des bénéfices environnementaux seront ainsi des éléments à prendre en compte.

2.3. L'identification des secteurs économiques

La directive demande d'identifier au moins trois secteurs : les ménages, l'industrie et l'agriculture.

La définition de l'industrie est celle utilisée par Eurostat : elle inclut toutes les activités de production, y compris les services, le commerce, les PME, PMI,... et par conséquent, dans le cas des services publics de l'eau et de l'assainissement, les abonnés non domestiques assimilés aux usagers domestiques (correspondant aux APAD, activités de production assimilées domestiques).

En précisant qu'au moins trois secteurs sont identifiés, la directive prévoit implicitement la possibilité d'une analyse plus détaillée des secteurs économiques si l'identification, à l'issue de l'état des lieux, des questions importantes du point de vue de la gestion de l'eau dans le bassin l'impose.

Comme indiqué ci-dessus, cette analyse pourra être affinée dans un sous-bassin ou pour un aquifère sur la base d'une identification des services et des secteurs économiques impliqués dans la dégradation de l'état des eaux. Ces analyses complémentaires seront à réaliser dans le cadre de l'identification des mesures envisageables pour la réalisation des objectifs environnementaux dans le sous-bassin ou pour l'aquifère concerné.

ANNEXE II

LES PRODUITS À RÉALISER POUR L'ÉTAT DES LIEUX

Les données seront à établir pour les années 2000 ou 2001, ou à défaut pour la dernière année disponible, les objectifs principaux de ce premier état des lieux étant d'identifier les données disponibles, de préciser les questions importantes qui se posent pour la gestion de l'eau dans le bassin et de construire les bases du système d'information économique dans le domaine de l'eau.

1. L'identification des activités liées à l'eau

L'annexe 9 du guide d'état des lieux donne des exemples de données pouvant être recueillies pour diverses activités.

Les bassins ont à compléter cet inventaire des activités liées à l'eau.

En ce qui concerne les données économiques caractérisant ces activités, les bassins mettent en commun les données disponibles, des compléments d'études pouvant être engagés ultérieurement pour préciser ces évaluations.

Sera publié un tableau général identifiant les sources de données par activité sur la base des travaux réalisés par les agences de l'eau.

2. La tarification de l'eau

Les éléments à publier au niveau des districts concernent :

- la tarification des services collectifs (services publics de l'eau et de l'assainissement ; services collectifs d'irrigation) ; si l'état des lieux identifie d'autres services collectifs tarifiant l'eau et ayant un impact significatif sur l'état des eaux, les modalités de tarification de ces services seront à répertorier à l'issue de l'état des lieux ;

- la tarification mise en oeuvre en application du principe pollueur-payeur.

Les produits suivants sont à réaliser :

2.1. Services publics de l'eau et de l'assainissement

Recueil des données : IFEN.

Réalisation du produit : IFEN (pour les DOM, sous réserve de la vérification des données exploitables, en les complétant (ainsi que pour Mayotte) avec les données disponibles localement auprès des communes et/ou syndicats maîtres d'ouvrages.

Un cahier des charges a été défini pour exploitation de la base de données de l'enquête IFEN SCEES (données 1998) (*cf.* annexe III) l'état des lieux n'a pas à rendre compte de l'ensemble de ces données. Seules des données agrégées au niveau bassin seront à fournir.

2.2. Services collectifs d'irrigation

Pour les réseaux collectifs d'irrigation gérés par des sociétés d'aménagement régional, les bassins auront à réaliser une enquête spécifique sur les tarifs pratiqués pour l'eau d'irrigation.

Recueil des données : bassin.

Réalisation du produit : bassin.

En ce qui concerne les petits réseaux d'irrigation, les résultats de l'enquête réalisée par le CEMAGREF sur 110 ASA des bassins Adour-Garonne, Rhône Méditerranée Corse et Loire-Bretagne seront utilisés (données 1998).

Recueil des données : CEMAGREF.

Réalisation du produit : bassin.

Ces données pourront être complétées avec l'appui de la profession, notamment en ce qui concerne les premières identifications des territoires concernés par les principaux modes de

tarification.

La réalisation d'enquêtes sur la structure tarifaire des services d'irrigation sera un élément du plan d'action à engager dès 2005 dans l'ensemble des bassins pour améliorer la connaissance des données économiques sur l'irrigation.

2.3. Application du principe pollueur-payeur

Recueil des données : bassin.

Réalisation du produit : bassin.

Il s'agit de rendre compte, sous une forme synthétique, de la tarification des redevances environnementales (montant de la redevance par paramètre polluant, par mètre cube prélevé,...) et des montants des contributions des diverses catégories d'usagers.

Les montants des TGAP en vigueur seront mentionnés en ventilant les montants nationaux par bassin sur la base d'indicateurs de pressions des activités concernées.

La synthèse nationale des travaux conduits pour l'échéance 2004 mentionnera les sources de données utilisées et indiquera, au plan national :

- la structure de la tarification (tarification binomiale, tarification forfaitaire ; % population concernée ou % hectares irrigués concernés par une tarification forfaitaire) ;
- les montants moyens des parts fixes et parts variables.

3. Calcul de la récupération appropriée des coûts des services

Théoriquement, le calcul de la récupération des coûts annuels peut permettre par la méthode du « coût annuel équivalent » de prendre en compte l'effet des subventions à l'investissement (*cf.* guide Wateco, Annexe V.I.16). Cette méthode présente toutefois l'inconvénient de réduire la lisibilité des modes de financement des travaux.

Pour une meilleure lisibilité, il sera rendu compte :

- 3.1. des montants et du financement des investissements (dépenses en capital) et de leur mode de financement pour chaque catégorie de service ;
- 3.2. des coûts de fonctionnement, d'amortissement et de maintenance (dépenses courantes) et de leur financement (prix et subventions) pour chaque catégorie de service ;
- 3.3. des contributions des divers secteurs économiques au financement des services et des subventions attribuées.

Les coûts et les recettes des services (y compris des services publics de l'eau et de l'assainissement) seront établis hors TVA et hors redevances environnementales, ces dernières étant ensuite comptabilisées dans les charges des divers secteurs économiques (*cf.* point 3.3.).

Pour l'état des lieux 2004, toutes les données nécessaires n'étant pas disponibles pour le calcul de la récupération des coûts par secteur économique et compte tenu des imprécisions actuelles de certaines données, il conviendra d'être extrêmement prudent quant à l'interprétation des résultats. L'objectif de ce premier exercice de calcul de récupération des coûts est de donner un éclairage économique sur les questions importantes qui se posent pour la gestion de l'eau au niveau du district, identifiées à l'issue de l'état des lieux. Cette première analyse de la tarification et de la récupération des coûts permettra d'identifier les points émergents et de définir les données complémentaires à acquérir afin de fiabiliser l'analyse. Elle s'inscrit dans la construction d'un système d'information économique sur l'eau.

En 2001, l'IFEN a engagé un processus de rénovation des comptes de dépenses dans le domaine de l'eau, permettant d'intégrer de nouvelles sources de données. Ces études ont également permis de définir les modalités de construction de comptes par grand bassin hydrographique.

Afin d'assurer la cohérence des évaluations au plan national, les méthodes des comptes nationaux de l'environnement développées par l'IFEN seront utilisées. Le calcul de la récupération des coûts par bassin utilisera ainsi les données fournies notamment par les enquêtes suivantes :

- enquête logement et enquête budget des familles ;
- enquête Antipol sur les dépenses de l'industrie dans la lutte contre la pollution ;
- enquête IFEN/SCEES sur les services de l'eau et d'assainissement ;
- enquête annuelle d'entreprises (activités eau et assainissement) ;
- enquêtes Canalisateurs de France (investissements en canalisations d'eau et d'assainissement).

Des données provenant d'enquêtes spécifiques au niveau des bassins ou des branches professionnelles concernées viendront compléter ces données nationales.

3.1. Evaluation des investissements et identification des circuits de financement

Pour chaque catégorie de service, il convient d'identifier le volume des investissements et les montants des subventions attribuées, en distinguant les subventions financées par ré-affectation des redevances environnementales ou par l'impôt.

Les données utilisables sont notamment :

- pour les services publics de l'eau et de l'assainissement :
 - les rapports d'activité des agences (montant d'aides et de travaux) ;
 - l'enquête annuelle Canalisateurs de France pour les montant de travaux réseaux (données régionales) ;
 - l'enquête IFEN sur les interventions des départements et des régions dans le domaine de l'environnement ;
- pour les services d'assainissement autonome :
 - l'étude In Numéri, 2004 sur la base des données IFEN et agences ;
- pour les services autonomes d'approvisionnement en eau et d'épuration de l'industrie (le financement des ouvrages destinés à la navigation ou à l'hydroélectricité devant être relaté s'il apparaît que ces ouvrages ont un impact sur l'état des masses d'eau) :
 - les rapports d'activité des agences (montant d'aides et de travaux) ;
 - l'enquête Antipol (étude In Numéri, 2004) ;
- pour les ouvrages d'hydraulique agricole (irrigation et drainage, le financement des ouvrages de drainage devant être relaté s'il apparaît que ces ouvrages ont un impact sur l'état des masses d'eau) :
 - les données disponibles au plan national sur les financements de l'hydraulique agricole n'identifiant ni les montants de travaux réalisés ni la nature de ces travaux (irrigation ou drainage), l'identification des financements pour l'irrigation et le drainage apparaît devoir figurer dans les actions prioritaires à engager dès 2005 pour la construction du volet « économie » du système d'information sur l'eau ;
- pour les ouvrages d'épuration des effluents liés aux activités d'élevage :
 - les rapports d'activité des agences (montant d'aides et de travaux).

La synthèse nationale des travaux conduits pour l'échéance 2004 mentionnera les sources de données utilisées. Pour les principaux services, seront indiqués :

- les montants des investissements ;
- le taux de subvention net (en ne comptabilisant que les subventions financées par l'impôt).

Les investissements « compensatoires »

Il conviendra d'examiner l'existence éventuelle d'investissements « compensatoires » dont la réalisation est motivée par la dégradation de la qualité ou de la quantité de la ressource en eau (non-atteinte du bon état).

Ces investissements peuvent inclure par exemple l'interconnexion de réseaux, le renforcement du traitement de l'eau potable en raison de l'eutrophisation, de la présence de nitrates, de pesticides, d'eaux eutrophes, le déplacement de captages, la recherche d'eau,... Les travaux concernés seront identifiés à partir du suivi des programmes d'interventions de l'agence de l'eau (indicateurs physiques), la consultation des partenaires permettant le cas échéant de compléter ces données.

3.2. Evaluation des dépenses courantes et identification des circuits de financement

Pour chaque catégorie de service, il convient d'identifier les coûts des services ainsi que les recettes (paiement des usagers et subventions de fonctionnement).

Les coûts des services correspondent aux dépenses de fonctionnement et à la consommation de capital fixe.

Les services concernés seront les mêmes que ceux identifiés lors de l'étude du financement des investissements.

Les données utilisables pour les principaux services concernés sont notamment :

- pour les services publics de l'eau et de l'assainissement :
 - étude relative au calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau (Ernst & Young - 2004) ;
- pour les services d'assainissement autonome :
 - étude In Numéri, 2004 sur la base des données EAE, IFEN et agences ;
- pour les services autonomes d'approvisionnement en eau et d'épuration de l'industrie :
 - étude Planistat réalisée pour la D4E sur les coûts d'alimentation en eau de l'industrie ;
 - étude In Numéri, 2004 sur la base des données Antipol du SESSI ;
- pour les ouvrages d'irrigation :
 - étude CEMAGREF sur les coûts des systèmes autonomes d'irrigation dans le bassin de la Charente ;
- pour les ouvrages d'épuration des effluents d'élevage :
 - une synthèse des données disponibles en ce domaine est réalisée par les agences de l'eau.

Le ratio de récupération des coûts est calculé en comparant :

- le coût du service (dépenses de fonctionnement et consommation de capital fixe) ;
- aux recettes (prix facturé + subvention de fonctionnement).

Un taux de 100 % de récupération des coûts sera affiché pour les services autonomes ne bénéficiant pas d'aide au fonctionnement, sans avoir à réaliser une analyse approfondie des coûts et des financements.

Pour les services collectifs d'alimentation en eau et d'assainissement, il sera fait rapport des taux de subvention en distinguant les aides financées par le prix de l'eau (prime pour épuration des agences de l'eau), et les aides financées par l'impôt (subventions d'équilibre et autres contributions).

Les dépenses des services publics d'assainissement intègrent des charges liées aux eaux pluviales. Pour ce premier exercice, et compte tenu de l'absence de données suffisamment fiables en ce domaine, les charges du service des eaux usées liées au pluvial ne seront pas défalquées. Un encart du rapport d'état des lieux pourra renvoyer aux données nationales disponibles sur le financement des ouvrages pluviaux (cf. étude Ernst et Young - 2004).

Les dépenses compensatoires

Pour les services publics d'alimentation en eau potable, il convient d'identifier les coûts engendrés par les ouvrages nécessités par la dégradation de la ressource. Ces dépenses compensatoires sont déjà intégrées dans les dépenses courantes. Ces coûts seront calculés à partir d'une part des coûts unitaires de traitement de l'eau (*cf.* synthèse des données disponibles établie par l'agence de l'eau Adour-Garonne) et, d'autre part, d'une évaluation des ouvrages concernés dans le bassin.

3.3. Identification des contributions des divers secteurs économiques

Après avoir évalué les dépenses des services et leurs modalités de financement, il convient de préciser les contributions des divers secteurs économiques, autrement dit : « qui paye quoi ».

Trois points peuvent être présentés :

- a) Les contributions des divers secteurs économiques au financement des services collectifs de l'eau (concrètement, seuls les services publics de l'eau et de l'assainissement sont concernés, l'autre service collectif, l'irrigation, concernant un seul secteur économique) ;
- b) Les contributions des divers secteurs économiques au financement des aides aux services liés à l'utilisation de l'eau seront identifiées les financement par l'impôt et par les redevances environnementales ;
- c) Les coûts pour l'environnement et la ressource supportés par les différents secteurs économiques.

a) Identification des contributions des divers secteurs économiques au financement des services publics de l'eau et de l'assainissement

En application de l'avant-dernier alinéa de l'article 9.1, il convient de rendre compte des contributions des divers secteurs économiques, « en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole », au financement des services publics de l'eau et de l'assainissement.

L'enquête IFEN-SCEES (données 1998 et 2001) permet de connaître les volumes d'eau vendus aux gros consommateurs (usagers économiques) ainsi qu'aux usagers domestiques et assimilés, les usagers assimilés correspondant aux activités économiques assujetties aux mêmes dispositions tarifaires que les usagers domestiques. Ces usagers « assimilés domestiques » sont donc à intégrer au secteur industriel. L'enquête IFEN-SCEES permet également de disposer d'une évaluation des pertes en réseaux et des livraisons gratuites d'eau (pour des administrations publiques, l'arrosage d'espaces verts, etc.).

Afin d'identifier la part des ménages dans les usagers domestiques et assimilés, deux sources de données sont utilisables :

- l'exploitation par l'IFEN et l'INSEE des résultats des enquêtes logement et budget des familles. Sont calculés, pour chaque bassin, les montants des dépenses des ménages, et les volumes d'eau consommés en sont déduits ;
- l'analyse des ventes d'eau aux APAD (activités de production assimilées aux domestiques, hors « gros consommateurs ») réalisée par la société Lyonnaise des eaux, à la demande de l'agence Seine-Normandie.

Ces données permettent de réaliser une première évaluation des contributions financières des ménages et des volumes d'eau correspondants. Par déduction, les contributions des activités économiques et les volumes correspondants peuvent être identifiés. Le cas échéant, l'impact des livraisons gratuites d'eau pourra être examiné.

Les données disponibles à partir des enquêtes nationales ne permettent pas à ce jour

d'identifier les parts respectives du secteur industriel et du secteur agricole (pour l'alimentation en eau des élevages et parfois pour l'irrigation de cultures maraîchères ou florales). Il conviendra ultérieurement de compléter les données en ce domaine, dans les bassins où cette utilisation de l'eau peut apparaître significative.

b) Identification des contributions des divers secteurs économiques au financement des aides aux services liés à l'utilisation de l'eau

Les montants et les origines des subventions attribuées aux services de l'eau ont été identifiés aux points 3.1 et 3.2 ci-dessus. Les montants des redevances environnementales ont été identifiés au point 2.3. (redevances agences de l'eau et TGAP).

Il convient d'établir une présentation synthétique de ces éléments, précisant les montants des paiements et des subventions perçues par secteur économique, en dressant le tableau suivant (*cf.* travaux de l'agence de l'eau Seine-Normandie) :

	IMPÔT	REDEVANCES ENVIRONNEMENTALES perçues sur		
		Les ménages	L'industrie	L'agriculture
Montant des concours financiers selon leur origine				

	CONNAISSANCE, actions de solidarité. Budget-Etat	LES ménages	L'INDUSTRIE	L'AGRICULTURE
Montant des aides attribuées selon les bénéficiaires				

c) Identification des coûts pour l'environnement et la ressource supportés par les différents secteurs économiques

Les coûts pour l'environnement et les ressources incluent :

- les montants des investissements compensatoires réalisés par les services du fait de la dégradation de la qualité des eaux (*cf.* point 3.1.) ainsi que les dépenses courantes en résultant (*cf.* point 3.2.) ;

- pour les ménages, les dépenses d'achat d'eau en bouteille imputables à la perception par les consommateurs d'une mauvaise qualité de la ressource (il ne s'agit donc que d'une partie des ventes d'eau en bouteille). Des évaluations seront réalisées sur la base des enquêtes d'opinion disponibles en ce domaine (enquête CREDOC, travaux de l'agence Artois-Picardie).

- les autres coûts pour l'environnement et la ressource.

En raison de ces problèmes méthodologiques, le guide d'élaboration de l'état des lieux demande de présenter un point d'avancement de la démarche, sans devoir obligatoirement publier fin 2004 une évaluation globale des coûts pour l'environnement et la ressource au niveau du bassin dès 2004. Le calendrier retenu est donc le suivant :

- mi-2003 : un recensement des études disponibles en ce domaine a été publié (rapport d'étude INRA disponible sur l'intranet de la direction de l'eau). Cette étude inclut un premier

tableau de valeurs unitaires de dommages. Ces données pourront être utilisées pour illustrer la démarche, à partir d'exemples locaux (par exemple : cas de perte de valeur liées à la limitation des usages tourisme ou pêche en raison de marées vertes ou de pollution de l'eau) ;

- mi-2004 : publication d'une méthodologie de calcul des coûts pour l'environnement au niveau d'un grand bassin hydrographique (travaux conduits par la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du MEDD, en liaison avec les travaux européens sur ce même sujet) ;

- courant 2005, calcul des coûts pour l'environnement et la ressource au niveau de sous-bassins et du bassin, dans le cadre de la préparation de la mise à jour du SDAGE.

En application de l'article 9.2, il convient de faire état de la répartition des coûts ainsi occasionnés à l'environnement et à la ressource en fonction des pollutions des milieux aquatiques résultant des divers secteurs économiques (*cf.* schéma du point 2.2. de l'annexe II).

Cette clef de répartition peut être calculée à l'aide du tableau suivant, répertoriant les flux polluants arrivant dans les cours d'eau par paramètre polluant et par secteur économique (proposition de présentation à partir des travaux de l'agence de l'eau Seine-Normandie) :

TABLEAU DE RÉPARTITION des origines des pollutions	PESTICIDES (1)	NITRATES (2)	AUTRES substances prioritaires (3)	DBO, DCO, MES, P (4)	Moy. (1 à 4)	Moy. (1 & 2)	CLEF de répartition de la pollution ponctuelle résiduelle	
Collectivités	Dom (a)							
	APAD (b)							
Industries (c)								
Total activités de production (b + c)								
Agriculture								
(a) Domestiques (= ménages).								
(b) APAD (= activités de production assimilées domestiques).								

ANNEXE III

Tarification des services d'eau et d'assainissement

Informations disponibles à partir de l'enquête IFEN-SCEES
1. Prix de l'eau (TVA et redevances incluses) pour 120 m³

	B	Co GÉO	DÉP.	TRANCHE DE POPULATION DES COMMUNES (1)							
Prix moyen au m ³ par habitant, par tranche de population	X	X	X	- 400	400 à 999	1 000 à 1 999	2 000 à 3 499	3 500 à 9 999	10 000 à 19 999	20 000 à 49 999	+ 50 000
Prix moyen au m ³ pour la population assainie, par tranche de population	X	X		- 2 000 hab	000 à 10 000	10 000 et +					
Prix moyen au m ³ pour les communes non assainies	X	X									
				TRANCHE DE FACTURE D'EAU (EN EUROS)							
Volume d'eau par tranche de facture (2)				- 150	150 à 200	200 à 250	250 à 300	300 à 350	350 à 400	400 et +	Total
(1) Population sans double compte du recensement de 1999.											
(2) Traitement consistant à ventiler les volumes d'eau par tranche de facture.											

Abréviations :

B : bassin

Co géo : commission géographique

Dep. : département

X : donnée souhaitée

Partie proportionnelle de la facture d'eau (hors redevances) (B et Co Géo) :

Répartition de la population desservie des communes selon la part de ce montant dans la facture d'eau (en nombre d'habitants desservis).

Partition : à définir selon la distribution observée

Partie non proportionnelle de la facture d'eau (abonnement et location de compteur) (B et Co Géo) :

Répartition de la population des communes selon la part de ce montant dans la facture d'eau (en nombre d'habitants desservis)

Partition : à définir selon la distribution observée
 Redevances de la facture d'eau (B et Co Géo) :
 Répartition de la population des communes selon la part de redevances dans la facture d'eau (en nombre d'habitants desservis)
 Partition : à définir selon la distribution observée
 Part de la population faisant l'objet d'une facturation au forfait (B)

2. Prix de l'eau potable (TTC ; hors redevances) pour 120 m³

	B	Co Géo	Dép.		
Prix moyen au m ³ par habitant, selon l'organisation : - communale - intercommunale		X	X	XGestion publique	Gestion déléguée

Partie proportionnelle de la facture d'eau potable (hors redevances) (B et Co Géo) :
 Répartition de la population des communes selon la part de ce montant dans la facture d'eau potable (en nombre d'habitants desservis)
 Partition : à définir selon la distribution observée.
 Partie non proportionnelle de la facture d'eau potable (abonnement et location de compteur) (B et Co Géo) :
 Répartition de la population des communes selon la part de ce montant dans la facture d'eau (en nombre d'habitants desservis).
 Partition : à définir selon la distribution observée.
 Redevances de la facture d'eau potable (B et Co Géo) :
 Répartition de la population des communes selon la part de redevances dans la facture d'eau (en nombre d'habitants desservis).
 Partition : à définir selon la distribution observée.
 Part de la population faisant l'objet d'une facturation au forfait (B).

3. Prix de l'assainissement (TTC ; hors redevances) pour 120 m³

	B	Co Géo	Dép.		
Prix moyen au m ³ par habitant, selon l'organisation : - communale - intercommunale		X	X	XGestion publique	Gestion déléguée

Partie proportionnelle de la facture d'assainissement (hors redevances) (B et Co Géo) :
Répartition de la population desservie des communes selon la part de ce montant dans la facture d'eau (en nombre d'habitants desservis).

Partition : à définir selon la distribution observée.

Partie non proportionnelle de la facture d'assainissement (abonnement et location de compteur) (B et Co Géo) :

Répartition de la population des communes selon la part de ce montant dans la facture d'eau (en nombre d'habitants desservis).

Partition : à définir selon la distribution observée

Redevances de la facture assainissement (B et Co Géo) :

Répartition de la population des communes selon la part de redevances dans la facture d'eau (en nombre d'habitants desservis).

Partition : à définir selon la distribution observée.

Part de la population faisant l'objet d'une facturation au forfait (B et Co Géo).

4. Les redevances (TTC) pour 120 m³

	BASSIN	Co GÉO
Prix moyen pondéré par habitant desservi, par type de redevances :		
- redevance prélèvement	X	X
- redevance pollution	X	X
- redevance FNDEA	X	X
- autre (red. voie nav., taxes locales)	X	X
Prix moyen pondéré par habitant desservi (ensemble des redevances), par tranche de population :		
- communes de moins de 2000 hab	X	X
- de 2000 à 10 000 hab	X	X
- plus de 10 000 hab	X	X

5. Les caractéristiques des services AEP et assainissement

	BASSIN	Co GÉO	DÉP.
Nombre de communes en organisation communale (AEP)	X	X	X
Nombre de communes en organisation communale (assain.)	X	X	X
Nombre de communes en organisation intercom. (AEP)	X	X	X
Nombre de communes en organisation intercom. (assain.)	X	X	X
Nombre de communes en gestion publique (AEP)	X	X	
Nombre de communes en gestion déléguée (assain.)	X	X	
Nombre de communes en gestion publique (AEP)	X	X	
Nombre de communes en gestion déléguée (assain.)	X	X	
Volumes facturés (tout abonné) selon l'origine de la ressource	X	X	X
Volumes livrés non facturés (hors pertes en réseaux)	X		
Estimation des pertes en réseaux	X		
Réseau AEP (km)	X	X	X
Nombre d'abonnés AEP	X	X	X
Nombre de communes avec assainissement collectif	X	X	
Nombre de communes sans assainissement collectif	X	X	
Population desservie par les communes avec assainissement collectif	X	X	
Longueur du réseau eaux usées (unitaire - séparatif - mixte)	X	X	
Capacité d'épuration (fichier STEP)	X	X	
Nombre de résidences principales avec fosse septique et % de la pop (RP99)	X	X	