

12) QUELS OUTILS POUR GARANTIR LA DURABILITE DE LA POLITIQUE DE L'EAU SUR LE BASSIN ?

La question importante en quelques points

- Réglementation, incitations financières et contractualisation, trois piliers essentiels pour la mise en œuvre de la directive.
- Au centre des préoccupations, la question essentielle du financement durable de la politique de l'eau.
- Au-delà de l'application du principe pollueur payeur aux consommateurs d'eau, industriels et agriculteurs, la nécessité de trouver des synergies avec les autres acteurs concernés.
- Une préoccupation particulière relative à la pérennité des services publics de l'eau qui doivent être en capacité d'assurer la prise en charge des coûts complets intégrant les investissements, le renouvellement et le fonctionnement.

Réglementation, incitations financières et contractualisation, trois piliers essentiels pour la mise en œuvre de la directive cadre

L'arsenal réglementaire existant, les divers outils et procédures d'ores et déjà disponibles, les redevances des agences, les financements actuellement en place constituent autant d'outils au service de la politique publique de l'eau et sur laquelle la mise en œuvre de la directive devra reposer.

Ces différents outils structureront le futur programme de mesures qui sera en réalité composé d'une combinaison de mesures se complétant et se confortant entre elles :

- les mesures réglementaires issues des directives européennes, de la réglementation nationales et/ou du SDAGE et des SAGE constitueront la base de ce programme de mesures ; l'urgence dans ce domaine est avant tout de faire effectivement appliquer une réglementation très riche et susceptible de résoudre un certain nombre de questions ;
- les outils d'incitation économique basés sur le principe pollueur payeur doivent être confortés et considérés comme des bras de leviers au service de la directive cadre ; une réflexion doit donc être menée pour répondre au mieux à cet enjeu ;

- les modalités de financement de la politique de l'eau par le produit des redevances doivent être finement analysées au regard de l'expérience passée ; dans ce cadre des enseignements doivent être tirés de l'analyse de la récupération des coûts ;
- les autres sources potentielles de financement public ou privé doivent être examinées ; la question de la participation éventuelle de bénéficiaires autres que les consommateurs ou usagers directs de l'eau doit être explicitement traitée, au regard des gains issus des objectifs environnementaux de la directive ;
- enfin, le programme de mesures devra explicitement faire référence aux démarches volontaires et contractuelles qui constituent le troisième pilier fondamental du futur SDAGE, en s'appuyant sur une démarche de concertation toujours renforcée.

Dans cet ensemble et sans mésestimer les autres volets qui conservent toute leur importance, il apparaît que c'est essentiellement le sujet des outils de financements de la politique de l'eau qui interpelle le plus et pour lequel il importe dès à présent de poser quelques questions ciblées.

L'application du principe pollueur payeur et, au-delà, la question de la contribution de l'ensemble des acteurs

Principe de base de la directive cadre, le système pollueur payeur est bien entendu déjà en place sur le district. Il sera conforté et encadré par la future loi sur l'eau, mais les districts conserveront une marge de manœuvre pour la meilleure utilisation possible des outils disponibles au regard des objectifs environnementaux de la directive. Le véritable enjeu porte donc sur la capacité technique et politique à faire évoluer, plus que par le passé, le système de redevances vers un dispositif réellement incitatif pour un changement de comportement des usagers de l'eau. Ce dispositif doit notamment s'appuyer sur les premières conclusions tirées de l'exercice de récupération des coûts, et dans l'optique d'une tarification incitative à horizon 2010 (article 9).

Parallèlement, une réponse devra être apportée sur la question soulevée de la contribution éventuelle de la part de bénéficiaires de la directive autres que les consommateurs d'eau, usagers agricoles ou industriels, compte tenu des retombées sociales et économiques attendues dans divers

domaines, comme le tourisme ou les loisirs par exemple.

Plus globalement est donc posée la question des contributions possibles de l'ensemble des acteurs concernés, en analysant la complémentarité et les synergies possibles de ces contributions, concrétisant d'une certaine façon la convergence entre environnement et enjeux économiques.

Des aides financières publiques durables, efficaces et à coordonner

Dans un contexte économique qui sera nécessairement contraint, il sera capital pour les années à venir que les aides financières accordées pour la politique de l'eau soient ciblées sur les actions les plus efficaces, quitte à remettre en cause certaines pratiques antérieures.

De ce point de vue, et en complément des financements apportés par les acteurs locaux et les acteurs économiques qui raisonnent par nature plutôt en terme de coût sur le court terme, il importe que les principaux financeurs privilégient les actions rentables sur le long terme et qui assurent le maintien des services rendus par les milieux aquatiques. Il faudra ainsi privilégier les actions relevant du développement durable, de la prévention à la source, de stratégies " vertueuses " d'aménagement visant la réduction des dépenses à venir (dans le domaine des risques par exemple). Qu'il s'agisse des aides accordées au titre du programme d'intervention de l'agence ou par les départements et les régions, il conviendra de mieux évaluer l'efficacité des euros investis au regard des objectifs de la directive cadre.

La question des crédits européens dédiés à la mise en œuvre de la directive cadre est également posée. De même que devront être évaluées les conséquences des financements publics dédiés à d'autres politiques sectorielles mais ayant un impact significatif sur les milieux aquatiques (financement de la politique agricole commune par exemple).

Le rapprochement et la coordination entre les principaux financeurs resteront à ce titre une priorité pour garantir la synergie des actions.

Enfin, il semble capital pour les maîtres d'ouvrage de disposer d'une certaine visibilité à moyen terme sur les politiques de financement de leurs actions, garante de la mise en œuvre des objectifs de la directive.

La nécessité de garantir la pérennité des services publics de l'eau

Les services publics de l'eau sont très largement concernés par la directive qui, au delà de la reconquête de la qualité des milieux aquatiques en 15 ans, vise la rationalisation économique des usages de l'eau et la conduite de politiques transparentes et participatives. Ces services concernent l'ensemble de la population des districts hydrographiques, à travers les principaux usages de l'eau que sont l'agriculture, l'industrie, la production électrique, les activités récréatives et les services publics.

Les quinze dernières années ont montré le besoin de réaliser les lourds investissements avec les seules aides des agences de l'eau. En même temps, il est apparu nécessaire de développer une politique plus systématique de renouvellement du patrimoine technique considérable installé depuis plus de 150 ans, et là sans véritable politique de subventions. Cette situation a conduit à une assez forte augmentation des prix de l'eau. Cette augmentation induit des réactions des usagers, qui souhaitent pour le moins une plus grande transparence de leurs factures, et parfois un retour en gestion publique.

En réalité, l'application ferme des directives eau potable, eaux résiduaires urbaines, et de la directive cadre, risque d'entraîner un surcroît d'investissement quel que soit le mode de gestion. A son tour le renchérissement consécutif du prix des services risque de pousser certains usagers, pour une partie significative de leur consommation, à se détourner du réseau public d'eau potable. Outre les impacts potentiels sur les milieux (nappes), ceci pourrait avoir éventuellement un effet paradoxal de fragilisation encore pire de l'équilibre financier des services publics. Il est donc nécessaire de réfléchir aux choix techniques appropriés à long terme avec les usagers afin de s'orienter vers un rapport plus durable entre offre et demande. Par exemple, la frontière entre assainissement collectif et autonome, en limite de zone urbanisée, doit être bien réfléchie, de même que la récupération des eaux de pluie ou l'usage d'un puits privé. Et, en ce qui concerne les investissements, il faut réfléchir à la meilleure façon de les financer : autofinancement, recours à des emprunts à faible taux d'intérêt, ou financement partiel par le budget général, c'est à dire par le contribuable. Cet aspect du financement nécessite au préalable de bien connaître le patrimoine existant, et de bien définir sa durée de vie, pour mesurer l'ampleur à prévoir des coûts de renouvellement.

En résumé, 5 questions précises doivent être traitées :

- Comment faire jouer au mieux la synergie entre les différentes mesures réglementaires, financières et contractuelles ?
- Comment mettre le plus efficacement en œuvre le principe pollueur-payeur au service des objectifs environnementaux de la directive et comment mobiliser les capacités contributives des différents bénéficiaires ?
- Comment conforter et optimiser l'ensemble des financements publics, en particulier le programme de l'agence et les programmes des départements et régions, pour garantir un appui durable à la mise en œuvre du futur plan de gestion ?
- Les modes de financement actuels, et en particulier les factures d'eau lorsqu'il y en a, permettent-ils de maintenir le patrimoine technique en bon état, une fois l'équipement initial réalisé, en prenant ainsi en compte les coûts complets intégrant le renouvellement des ouvrages ?
- Comment conforter et améliorer au meilleur rapport coût-efficacité les performances environnementales et de santé publique des services publics de l'eau, les sommes considérables concernées conduisant à imaginer des solutions techniques alternatives à une politique curative ?

