

LES DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES DE LA DIRECTIVE CADRE

RÉFLEXIONS À PARTIR
DU CAS FRANÇAIS

**Contribution au colloque Lille 2
“L’Europe de l’eau, l’eau des européens”
13 et 14 septembre 2000**

Bruno JOHANNES, Agence de l’eau Seine-Normandie (johannes.bruno@aesn.fr)
Christophe BOUNI et Yann LAURANS, Cabinet AScA (asca@cybercable.fr)

LES DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES DE LA DIRECTIVE CADRE

RÉFLEXIONS À PARTIR DU CAS FRANÇAIS

Avec le projet de directive cadre, l'Europe se dote d'une méthode commune de gestion de l'eau. Le texte précise des objectifs : un certain état de l'environnement et de maîtrise des rejets, et des moyens : un dispositif institutionnel adapté.

Sur ce deuxième point, le projet de directive peut se résumer ainsi : Plan, Prix, Participation.

- Le plan : pour chaque district hydrographique, il s'appuie sur un solide état des lieux et une prospective de la demande en eau. Il propose une stratégie pour l'action publique, son suivi et son évaluation.
- Les prix de l'eau : ils sont construits en référence au principe pollueur-payeur, et sont autant de signaux économiques aux utilisateurs d'eau. L'établissement de cette " vérité des prix " se fonde sur l'analyse économique des usages.
- La Participation des usagers : conformément aux principes du développement durable, elle permet l'orientation et l'appropriation des décisions que nécessite la complexité de la gestion de l'eau.

Première directive " institutionnelle ", la directive cadre est aussi la première directive " économique ". Elle consacre l'importance prise par la réflexion économique dans la politique de l'eau, ce dont témoignent également le succès de grands rendez-vous comme la réunion de Lille, en février 1999 ou celle de Sintra, en septembre 1999. A ces occasions s'amorce un réseau européen d'économistes de l'eau.

Les quelques pages qui suivent ont été rédigées par des économistes français impliqués dans la gestion de l'eau, et qui mènent depuis deux ans des réflexions sur les dispositions économiques du projet de directive cadre, notamment à travers des études de cas.

Bruno JOHANNES est ingénieur et économiste, et responsable des études socio-économiques à l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Yann LAURANS et Christophe BOUNI sont docteurs en économie et consultants en gestion de l'environnement au sein de la société ASca.

Cette note résulte de leurs travaux. Elle s'adresse aux gestionnaires de l'eau en France, pour qu'ils puissent anticiper l'impact de la directive cadre sur la gestion de l'eau, et notamment amorcer le nécessaire effort de développement de l'expertise économique et de structuration de l'information spécifique que la directive rendra nécessaire. Elle s'adresse aussi à nos collègues, économistes de l'eau des États membres et de la Commission, pour qu'ensemble nous mettions en place les moyens d'une bonne coordination des pratiques et des expériences nationales à travers des échanges permanents.

ENCART 1

LES DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES DE LA DIRECTIVE CADRE

Article 5 : analyse économique de l'utilisation de l'eau à l'échelle du district hydrographique à achever au plus tard 4 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive, mettre à jour au plus tard treize ans après, puis tous les 6 ans.

ANNEXE III :

L'analyse économique doit comporter des informations suffisantes et suffisamment détaillées (compte tenu des coûts associés à la collecte des données pertinentes) pour :

a) Effectuer les calculs nécessaires à la prise en compte, en vertu de l'article 9, du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, compte tenu des prévisions à long terme de l'offre et de la demande d'eau dans le district hydrographique et, le cas échéant :

- Une estimation des volumes, des prix et des coûts associés aux services liés à l'utilisation de l'eau et
- Une estimation des investissements pertinents, y compris la prévision de ces investissements.

b) Apprécier sur la base de leur coût potentiel, la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau qu'il y a lieu d'inclure dans le programme de mesures (article 11.3 b) faisant référence à des mesures à mettre en œuvre au titre des analyses économiques).

Article 9.1 : tenir 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 effectuée conformément à l'annexe III et conformément en particulier, au principe pollueur payeur.

Les États membres doivent assurer pour 2010 :

- que les politiques de tarification de l'eau incitent les usagers à utiliser efficacement les ressources en eau et contribuent ainsi à l'atteinte des objectifs environnementaux de la Directive ;
- que les différents usages de l'eau (classés a minima selon les grandes catégories, industrie, ménage, agriculture) contribuent de manière adéquate au récupération des coûts des services de l'eau, sur la base de l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et tenant compte du principe pollueur payeur.

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 et ou des régions concernées.

Article 9.2 : Les États membres font rapport, dans le plan de gestion de district hydrographique, sur les dispositions et mesures pratiques qu'ils ont prises pour appliquer ce principe [de récupération des coûts] qui contribuera à l'atteinte des objectifs environnementaux de cette Directive et sur la contribution des différents usages de l'eau à la récupération des coûts des services de l'eau.

Article 9.3 : Le présent article n'empêche nullement le financement de certaines mesures préventives ou correctives en vue de réaliser les objectifs de la présente directive.

Article 9.4 : Les États membres ne seront pas en défaut vis à vis de la présente Directive, s'ils décident, en accord avec les pratiques établies, de ne pas appliquer les recommandations de la deuxième phrase du paragraphe 9.1, et dans la même perspective celles correspondantes du paragraphe 9.2 pour une utilisation de l'eau donnée, lorsque cela ne compromet pas l'atteinte des objectifs de la présente Directive. Les États membres devront faire rapport des raisons les ayant amené à ne pas respecter la deuxième phrase du paragraphe 9.1 dans les plans de gestion des bassins versants.

1. Que demande la directive cadre aux économistes ?

Apparemment, pas grand chose, mais apparemment seulement : les quelques articles de la directive cadre qui traitent ouvertement de l'économie sont relativement maigres, par rapport aux dispositions institutionnelles ou relatives aux objectifs environnementaux (**Encart 1**). Ce qui n'empêche pas l'économie d'être présente dans l'ensemble de la directive.

En fait, on parle d'économie partout où il est question de décision, c'est-à-dire à deux niveaux :

- au niveau micro-décisionnel, c'est-à-dire au niveau des agents économiques qui utilisent l'eau, dont les comportements économiques seront orientés par des prix rendus plus significatifs par une meilleure récupération des coûts ;
- au niveau macro-décisionnel, c'est-à-dire au niveau des institutions en charge de la gestion de l'eau, qui seront chargées d'élaborer et de soumettre au débat public des plans de gestion intégrant des analyses économiques.

METTRE EN ŒUVRE LA RECUPERATION DES COÛTS DE L'EAU

Le premier axe aborde la question de la récupération des coûts. L'idée est ici d'assurer une certaine responsabilisation des utilisateurs de l'eau par le paiement de l'eau à son coût, en tenant compte des prévisions à long terme de l'offre et de la demande d'eau et d'une analyse économique des services de gestion de l'eau. Cette exigence peut s'envisager à trois niveaux, présentés dans un ordre de difficulté croissante :

• La récupération globale des coûts directs des services de l'eau

La première interprétation de la récupération des coûts des services de l'eau est certainement la moins ambitieuse dans le cadre du système français de gestion de l'eau où le prix de l'eau correspond déjà pour l'essentiel à son coût de production (**Encart 2**). Cette récupération consiste à assurer que les dépenses réalisées dans le cadre de la gestion de l'eau soient entièrement couvertes par des financements provenant de l'usage de la ressource en eau, c'est à dire pour l'essentiel de la facturation des services d'eau. Il s'agit donc d'éviter de subventionner le secteur de l'eau avec des ressources provenant d'autres secteurs économiques, de sorte que seuls les consommateurs d'eau contribuent au financement des coûts qu'ils génèrent. Selon cette acception, le système financier de l'eau doit être autonome et trouver en lui même ses ressources financières, afin que la notion de " prix de l'eau " possède une pleine signification économique.

→ *Le prix de l'eau facturé aux différents usages permet de couvrir globalement l'intégralité des dépenses du système de gestion de l'eau.*

Un premier principe aux ambitions variables : la récupération des coûts de l'eau pour responsabiliser les usagers

• **Une récupération des coûts directs des services de l'eau évitant les transferts financiers entre usages de l'eau.**

La deuxième interprétation de la récupération des coûts est compatible avec la première mais impose de plus que la répartition des charges de la gestion de l'eau soit répartie entre les usagers *en fonction de leur part relative* dans les dépenses nécessaires pour répondre aux besoins. Il est alors souhaité, par exemple, que le prix de l'adduction d'eau potable facturé aux consommateurs couvre les coûts de mise à disposition d'une eau potable de qualité, que le prix de l'eau d'irrigation agricole corresponde aux coûts associés à cet usage, que le prix de l'eau de process ou de refroidissement industriel équilibre les coûts de ce service d'eau. Cette acception de la notion consiste donc à rechercher, pour chaque usager de la ressource en eau, une adéquation des prix qui lui sont facturés avec les coûts dus à son utilisation de la ressource. A ce jour, cette forme de vérité des prix est cependant rarement respectée et les écarts de prix constatés peuvent entraîner à la fois une distorsion de concurrence entre usagers et globalement une situation peu propice à l'économie de la ressource en eau. De fait, il est demandé d'explicitier au plus tôt les transferts de coûts et subventions croisées existants entre usages afin de débattre de leur légitimité et d'orienter le système de tarification vers le respect de ce principe de récupération.

→ *Chaque usager paie et ne paie que les coûts directs des services d'eau imputables à son propre usage de la ressource.*

• **Une récupération de l'intégralité des coûts d'usage de l'eau, tenant compte des " effets externes "**

Enfin, la récupération des coûts peut être entendue dans un sens encore plus ambitieux en tenant compte cette fois, en plus des deux premières acceptions, de ce que les économistes nomment les effets externes (**Encart 3**). Il s'agit de prendre en considération également les conséquences des usages sur le milieu naturel et la ressource, dans la mesure où elles peuvent être à l'origine de nuisances pour d'autres usages. L'idée consiste alors à assurer une certaine compensation de ces nuisances dans la perspective d'assurer un équilibre dans la répartition des charges en fonction des responsabilités des usagers. C'est donc ici que l'application du principe pollueur-payeur (PPP) serait censée prendre sa forme la plus aboutie, chaque usager étant conduit à payer pour la totalité des conséquences qu'il induit sur le milieu et les autres usagers. Les effets externes, les nuisances imputables à certaines catégories d'usage, devraient donc être intégrés dans le coût effectif de l'eau au travers de compensations, ou donner lieu à des modifications de pratiques.

→ *Chaque usager paie et ne paie que l'intégralité des coûts imputables à son usage de la ressource.*

ENCART 2**LE SYSTÈME FRANÇAIS DE GESTION DE L'EAU****Une gestion globale de l'eau organisée par grands bassins versants**

La France est partagée en 6 grands bassins hydrographiques. Pour chacun, un Comité de bassin réunissant les services de l'État, les élus et les principaux usagers décide des grandes orientations annuelles de la gestion en adoptant le programme d'actions des agences de l'eau. Ces agences de l'eau, une pour chacun des six bassins versants, ont pour vocation d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en eau pour tous les usages, et de protéger cette eau contre les pollutions de toutes natures. Leurs actions sont essentiellement incitatives et fondées sur la délivrance de primes et subventions. Elles acquièrent leurs ressources financières au travers de redevances, prélevées auprès des utilisateurs de l'eau. Elles redistribuent donc ce qu'elles perçoivent.

Les collectivités locales responsables des services d'eau

Les collectivités locales (échelon communal ou intercommunal) sont responsables des services d'eau. Elles en déterminent ainsi les prix afin d'équilibrer le budget nécessaire au bon fonctionnement de ces services dans le temps. Cependant, elles font souvent appel à des sociétés privées pour assurer partiellement ou totalement ce service. En France, on compte ainsi environ 15 200 distributeurs d'eau qui déterminent donc au moins 15 200 tarifications différentes sur le territoire national.

La composition du prix de l'eau

Le prix de l'eau comprend la couverture des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour la distribution de l'eau et éventuellement pour l'assainissement collectif, les redevances des agences de l'eau et principalement deux autres fiscalités :

- Le Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE), perçu par l'État, sert à aider les communes rurales à financer leurs travaux d'alimentation en eau potable et leurs travaux d'assainissement.
- La Taxe sur la Valeur Ajoutée à taux faible (5,5 %) qui abonde le budget de l'État.

En France en 1995, on obtient ainsi un prix de l'eau moyen de 14 francs/m³ réparti de la manière suivante :

Eau potable (dépenses, emprunts et bénéfices éventuels)	46 %
Assainissement (dépenses, emprunts et bénéfices éventuels)	33 %
Redevances de l'agence de l'eau et FNDAE	15,5 %
Taxe sur la Valeur Ajoutée	5,5 %

ENCART 3**EFFETS EXTERNES
ET PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR**

Pour l'économiste de l'environnement, l'environnement naturel est défini comme un ensemble de biens qui ont la particularité de ne pas être appropriés de façon exclusive, ce qui détermine leur caractère collectif. Dans cette perspective, les problèmes environnementaux sont vus comme la résultante d'une allocation inefficace de ces biens, due à la présence de ce que l'on nomme les **effets externes**. On doit à Alfred Marshall (1890) la première utilisation de ce terme qui peut se définir aujourd'hui, dans le domaine de l'environnement, de la façon suivante :

Les effets positifs ou négatifs sur certaines activités humaines, imputables à d'autres activités humaines, mais qui ne donnent pas lieu à un paiement dans le cadre d'un marché.

L'existence de tels effets vient perturber le fonctionnement des mécanismes marchands dans le domaine de l'eau. Par exemple, les pollutions relictuelles induites par une station d'épuration peuvent engendrer des surcoûts de production d'eau potable à l'aval qui pourtant ne donnent pas lieu à compensation de la part de l'activité polluante de l'amont. Afin de rétablir un équilibre plus en accord avec un principe " pollueur payeur ", l'économiste propose alors " d'internaliser les effets externes ". Deux optiques sont alors couramment distinguées :

D'une part, en se concentrant sur la différence existant entre le coût social et le coût individuel des projets ayant trait à l'environnement. Il s'agit alors de modifier les coûts individuels, de telle sorte qu'ils intègrent directement les coûts sociaux additionnels, ce qui peut se faire au travers de la mise en place d'une taxe, par exemple.

D'autre part, en se concentrant sur la définition des droits de propriété, et en considérant qu'une mauvaise définition de ces droits est le plus souvent responsable des problèmes environnementaux. La solution qui s'impose alors généralement comme la plus efficace est la création de marché de droits d'usage ou de pollution, ces derniers étant alloués au plus offrant. L'environnement est alors approprié et géré comme n'importe quel bien marchand.

INTEGRER L'ANALYSE ECONOMIQUE DANS LA PREPARATION, LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DES PLANS DE GESTION

La directive cadre demande aussi **une meilleure intégration des évaluations économiques dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi des plans de gestion**, appelant ainsi à un rapprochement de culture entre les techniciens et gestionnaires de l'eau et les économistes. On vise ici la mise en œuvre de méthodes susceptibles de satisfaire à **l'amélioration de l'efficacité de la politique de l'eau**. Il est ainsi fait référence dans le projet de directive " à la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau ". Dans cet esprit, on peut attendre tout d'abord des calculs économiques qu'ils fassent apparaître les enjeux économiques que soulève et soulèvera la mise à disposition d'une eau de qualité, et les portent à la connaissance des partenaires de la décision. Dans un deuxième temps, l'analyse doit fournir aussi des comparaisons chiffrées portant sur les conséquences de divers scénarios de politique de l'eau qui surviendraient dans les débats. C'est sur ces deux points que vont être détaillés les apports de l'analyse économique.

• Préciser les critères de la politique de l'eau par l'évaluation des enjeux économiques

L'évaluation des enjeux économiques que soulèvent les choix en matière de politique de l'eau permet **de préciser les critères de décision** et notamment de définir quelles sont les modalités de discussion et de règlement des conflits qui peuvent apparaître entre différents usages potentiels de l'eau. Aujourd'hui la culture dominante en matière de gestion de l'eau consiste à *fournir de l'eau*, à assurer sa distribution, généralement sans faire référence au caractère éventuellement rare de cette ressource (en quantité, mais aussi en qualité). De fait, la gestion de l'eau n'aborde généralement pas la possibilité d'allouer les quantités et les qualités d'eau de manière alternative en fonction des enjeux socio-économiques sous-jacents aux usages. Ainsi, la quantification et la qualification de ces enjeux doivent être étudiées afin d'apporter des éléments de choix quant aux alternatives à privilégier en matière **d'allocation de la ressource en eau**. Par exemple, il serait envisageable d'estimer les chiffres d'affaires des activités humaines liées à l'utilisation de l'eau. Une étude réalisée sur le bassin Artois Picardie a ainsi estimé la production associée à l'eau pour les plus importants utilisateurs d'eau du bassin, rapportant les chiffres d'affaires réalisés aux volumes d'eau prélevés. A côté des critères techniques, politiques et sociaux, il s'agit donc de mettre en évidence un critère d'efficacité économique de l'utilisation de l'eau au travers d'une meilleure prise de conscience de la rareté relative de la ressource et de sa productivité.

Par ailleurs, cette étude des enjeux socio-économiques sous-jacents à l'utilisation de l'eau permettrait de **rendre plus lisible la participation de l'eau à l'attractivité des territoires**, de par la diffusion qui s'opère entre les activités essentiellement liées à l'eau et l'ensemble des activités humaines qui caractérisent le territoire en question. L'évaluation économique peut ainsi désigner les relations qu'entretient le monde de l'eau avec les déterminants de la dynamique des territoires. Elle peut ainsi **participer à l'allocation efficace des moyens de la politique de l'eau** par la mise en évidence de la valorisation de la ressource et de ses milieux.

• Évaluer et comparer des scénarios de politique de gestion de l'eau

L'analyse économique devra aussi être mobilisée pour améliorer les projections et stratégies réalisées dans le cadre des plans de gestion des districts hydrographiques. La directive cadre dispose en effet que les plans de gestion des districts hydrographiques définiront une stratégie à moyen terme incluant des objectifs de résultats et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Cette étape est la plus aboutie en matière d'analyse économique puisqu'elle consiste à inscrire dans le temps l'état de la ressource et des milieux, les usages de l'eau et les mesures

*Un second principe :
améliorer
l'allocation des
ressources en eau et
l'efficacité de la
politique par
la réalisation
d'analyses
économiques*

prises en matière de gestion et de politique. Prospectives et prévisions prennent alors tout leur sens, dans le cadre d'une planification efficace. L'analyse économique apporte ici l'intérêt d'un véritable outil d'aide à la décision pour la politique de l'eau. C'est en effet à ce stade qu'elle permet d'étudier le rapport coût / efficacité de divers scénarios d'intervention pour autant que ceux-ci aient été préalablement identifiés.

Ainsi des analyses économiques devront être réalisées non seulement pour évaluer la pertinence et l'efficacité des actions mises en œuvre, mais également en amont de la décision pour permettre l'expression d'un jugement politique sur les mesures à prendre. En effet, plus que des données techniques sur l'état de la ressource et des milieux naturels, l'apport d'éléments économiques d'interprétation est à même de fournir un langage de communication et de coordination entre les acteurs participant aux décisions en matière d'allocation et de gestion de l'eau.

2. Comment devons-nous procéder ?

Comment mettre en œuvre ces différents principes ? Les études réalisées ont montré que la première tâche à réaliser concerne l'analyse des circuits financiers qui caractérisent le système de gestion de l'eau, afin de clarifier les flux financiers actuels entre secteurs de l'eau. Cette analyse renvoie directement à la question de la récupération des coûts, puisqu'il s'agit de mettre en évidence la contribution de chacun au système de gestion de l'eau. En France, il s'agit d'un résultat relativement accessible (même si le travail peut s'avérer lourd), compte tenu de la structure relativement explicite des prix de l'eau et d'une certaine autonomie économique du secteur de l'eau.

Ensuite, il s'agit d'analyser l'importance de l'eau dans l'économie. La recherche de **données économiques associées aux usages** est l'objet de cette deuxième étape. Elle apparaît plus complexe, nécessitant de nombreux traitements statistiques.

Enfin, la dernière étape a trait à la **conception de scénarios d'évolution** future des usages de l'eau et des mesures à mettre en œuvre pour leur gestion. Les études réalisées sur le territoire français ont également abordé cette problématique, se heurtant à des difficultés de divers ordres et notamment au respect de certaines conditions de mise en œuvre et d'utilisation de ces travaux.

DECRIRE L'ÉCONOMIE DE L'EAU

• Mettre à plat les circuits financiers

L'étude des circuits financiers a donné lieu en France à la réalisation de divers travaux menés à l'échelle de bassins versants de fleuves ou de rivières importantes. Ces études établissent tout d'abord les coûts de la gestion de l'eau, que ce soit ceux de l'adduction d'eau potable, d'eau industrielle ou d'eau agricole et ceux de l'assainissement. Elles retracent ensuite les circuits économiques qui assurent le financement de ces coûts, et décrivent ainsi le système de prix en vigueur ainsi que les éventuelles subventions qui l'accompagnent.

Pour ce faire, il est nécessaire :

- de repérer les différents acteurs impliqués dans le système de l'eau,
- de quantifier et qualifier les usages existants sur le bassin versant de référence et enfin
- de décrire le plus précisément possible les circuits financiers sur ce même bassin.

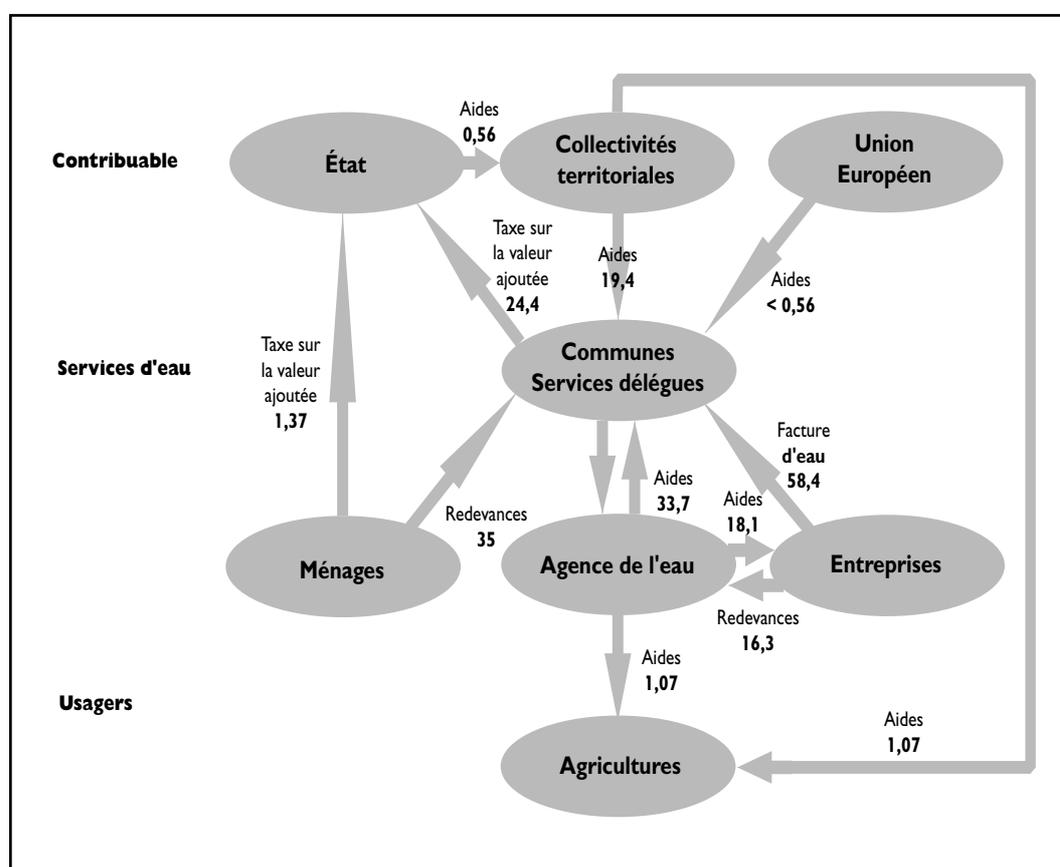
Il s'agit tout d'abord de clarifier les circuits financiers de l'eau à l'échelle la plus adéquate, ...

Du point de vue des méthodes mises en œuvre, les études se sont heurtées à diverses difficultés qui tiennent à l'insuffisante disponibilité des données sous une forme adéquate. La directive cadre impose notamment que les calculs soient réalisés pour des unités territoriales cohérentes du point de vue hydrographique. Or le système statistique est le plus souvent fondé sur un découpage administratif, même si, en France, les agences de l'eau disposent de bases de données regroupant certaines informations par bassin versant. Le travail d'analyse et de calcul

nécessite ainsi des arbitrages parfois difficiles à réaliser au niveau des confluences de rivières et des lignes de partage des eaux. Pour cette raison, les études se sont attachées à rechercher les informations les plus détaillées possible, pour être en mesure de réaliser ensuite les agrégations à l'échelle des " unités territoriales cohérentes du point de vue hydrographique ". Cependant, cette méthode n'a pu être appliquée pour toutes les données recherchées. En effet, d'autres informations nécessaires pour la compréhension des circuits financiers ne sont disponibles qu'à des échelles très générales. Dans cette circonstance, il a été parfois nécessaire de désagréger les données pour construire l'information pertinente.

L'EXEMPLE DU SCHEMA DU CIRCUIT FINANCIER DE L'EAU SUR LE BASSIN FRANÇAIS DU RHIN.

Le schéma suivant présente le circuit financier annuel du système de l'eau (en millions d'euros) dans le bassin français du Rhin, présentant de manière agrégée les flux financiers de l'alimentation en eau et de l'assainissement-épuration :



Par ailleurs, le travail montre à quel point les montants et leur importance relative varient d'une année à l'autre. Ainsi les chiffres présentés ici ne sont pas représentatifs de la situation régionale, et encore moins nationale, mais seulement du circuit constaté en 1998.

• Les difficultés les plus fréquemment rencontrées par les études réalisées en France

L'expérience des études réalisées en France conduit ainsi à s'interroger sur l'échelle géographique la plus pertinente pour effectuer ces analyses. La directive cadre a choisi de privilégier en la matière une échelle particulièrement large, le district hydrographique, qui s'approche des six grands bassins des agences de l'eau françaises. Or, les études menées ont montré, au moins pour la France, l'intérêt qu'il y a à présenter les données économiques à l'échelle de sous-bassins versants pour alimenter un véritable débat démocratique avec les acteurs locaux de la gestion de l'eau. En outre, une telle approche serait susceptible d'enrichir la politique des SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) initiée en France. Le système institutionnel français permet par ailleurs d'envisager des calculs à une échelle plus fine que celle que la directive cadre institue. De fait, la France s'engage actuellement dans une démarche d'harmonisation des données économiques sur l'eau, souhaitant créer notamment un Réseau National des Données Économiques sur l'Eau (RNDE économique).

Cependant, on l'a vu, les données nécessaires ne sont pas toujours disponibles sous la forme la plus adéquate, ce qui soulève des difficultés techniques particulières. On peut citer trois exemples :

- les subventions des Départements sont souvent difficiles à obtenir à une échelle désagrégée ;
- les informations concernant les coûts de l'épuration et de l'adduction d'eau sont insuffisamment précises du fait de la dispersion des services d'eau et d'assainissement (plus de 15 000 services coexistent en France pour l'eau potable) et de la confidentialité qui entoure leur diffusion, étant donné les enjeux de concurrence entre les opérateurs privés qui délivrent environ 75 % de l'eau potable,
- la connaissance des prélèvements agricoles, des entreprises raccordées au réseau d'assainissement ou partiellement raccordées est également lacunaire.

Ainsi, pour contourner ces difficultés, il a souvent été nécessaire d'utiliser des ratios technico-économiques nationaux (barèmes de consommation d'eau par type de culture par exemple) dont l'application à des problématiques locales peut parfois poser question. Ces différents éléments apportent ainsi quelques précisions sur ce que suppose l'objectif de disposer " d'informations suffisantes et suffisamment détaillées ", comme le demande la directive cadre.

Enfin, une dernière difficulté doit être soulignée, qui a trait au fait que ces analyses doivent être réalisées en dynamique, en référence aux évolutions envisageables de la demande en eau et des effluents qui accompagneront ces usages, ... Les études menées ont également tenté d'aborder ce point, mais les données et connaissances à mobiliser dans cette perspective posent également question dans la mesure où les déterminants de ces évolutions sont pour l'essentiel externes au monde de l'eau (évolution des pratiques liées à l'utilisation de l'eau, croissance économique, technologie des processus industriels et agricoles, réglementation, ...), ce qui a soulevé des enjeux et des difficultés dépassant les moyens de ces études.

• Estimer les effets externes

La directive mentionne clairement qu'il serait souhaitable de connaître les coûts environnementaux induits par certaines activités humaines et supportés par d'autres. Ces " effets externes " sont essentiellement de deux types :

- Certains sont en principe aisément monétarisables car ils donnent lieu à des dépenses supplémentaires (curatives ou préventives) de la part des activités qui les subissent. Cependant, il

... ce qui n'est pas sans poser quelques difficultés liées notamment aux données disponibles à l'échelle géographique retenue pour l'évaluation ...

... et à la complexité des études nécessaires à la mise en évidence des coûts environnementaux induits par les activités humaines liées à l'eau.

est peu aisé de les recenser étant donné qu'ils concernent généralement un particulier à un moment donné et dans le cadre de son activité privée, sans d'ailleurs que celui-ci ait nécessairement conscience de la nuisance qu'il subit.

□ Les autres sont aisément repérables car il se traduisent par des effets environnementaux visibles et publics, comme c'est le cas pour l'eutrophisation des eaux par exemple. En revanche, dans ce cas, la difficulté réside dans la capacité à donner une valeur monétaire à une nuisance collective que tout le monde est potentiellement amené à supporter, et qui n'atteint pas que des usages. Les méthodes disponibles pour estimer ces dommages sont nombreuses mais encore peu utilisées en France où on leur reproche le plus souvent un caractère peu vérifiable et souvent peu utilisable dans le cadre de la négociation des politiques de l'eau (**Encart 4**).

Dans la perspective d'aborder la question de la récupération des coûts environnementaux, certaines études de cas ont tenté d'estimer monétairement ces dommages environnementaux. Elles mettent notamment en évidence la complexité de la question. Y répondre nécessite tout d'abord de mettre au point une typologie exhaustive des dommages environnementaux. Cela exige la mise à plat des connaissances scientifiques pour chaque unité de bassin versant concernée. Ensuite il faut développer des méthodes économiques d'estimation des dommages tenant compte à la fois des dépenses qui ont déjà été réalisées pour éviter ces nuisances et d'une évaluation des dommages résiduels. Ces travaux doivent par ailleurs être réalisés à une échelle géographique fine, ce qui leur confère une lourdeur préjudiciable. En outre, l'imputation de la cause précises de ces dommages et la part qu'y prennent les activités polluantes est souvent difficile à réaliser. Il apparaît notamment qu'on ne peut identifier avec la précision suffisante le lien entre les effluents des activités humaines, la qualité de l'eau d'une ressource, les lieux de captage concernés et les populations ou activités desservies par ces captages.

Face à ces difficultés, ces études se sont également orientées vers la recherche de "valeurs de référence" que l'on puisse aisément transférer d'un bassin versant à l'autre sur la base de quelques rares données disponibles à la suite d'une étude ponctuelle. Cette démarche s'est cependant heurtée aux contextes particulièrement différenciés des rivières françaises, certaines de ces valeurs de référence s'avérant parfois difficilement réutilisables. De fait, il s'agit d'un objectif ambitieux, d'une pratique délicate qui relève encore largement du champ de la recherche, à la fois sur les données qui pourraient effectivement prendre ce statut de valeurs de référence et sur les méthodes permettant de valider leur champ d'utilisation.

ENCART 4**LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DES EXTERNALITÉS**

On recense trois grands types de méthodes pour imputer une valeur monétaire aux dommages environnementaux qui ne concernent pas une activité ou un usage économique de l'environnement :

- La plus connue est l'évaluation contingente qui repose sur la réalisation d'un sondage portant sur un échantillon représentatif de personnes à qui l'on demande combien elles seraient prêtes à payer pour éviter certaines nuisances environnementales ou symétriquement combien elles seraient prêtes à recevoir pour accepter de les subir. Ces méthodes donnent ainsi une valeur à la dégradation ou à l'amélioration du milieu aquatique.
- La méthode des prix hédonistes est également pratiquée. Il s'agit de valoriser l'amélioration ou la dégradation du milieu naturel à partir de l'évolution du prix de produits marchands en relation directe avec la qualité de ces milieux. La difficulté réside ici dans l'imputation des variations constatées dans la série de ces prix de marché, d'autres déterminants que la qualité de l'eau pouvant entrer en ligne de compte pour expliquer les évolutions constatées. En France, certaines études ont ainsi cherché à estimer la valorisation des prix des marchés mobiliers et immobiliers, imputables à une amélioration de la qualité des milieux aquatiques au bord desquels sont situés ces biens mobiliers ou immobiliers. Voir notamment l'Agence de l'Eau Artois Picardie.
- La méthode des coûts de transport vise par exemple à estimer les conséquences d'une dégradation de la qualité de l'eau d'un site touristique nautique, par la valeur du trajet supplémentaire que sont prêts à faire les personnes qui le fréquentent pour retrouver un site de bonne qualité. La valeur est donnée par la somme des coûts imputables à la longueur plus importante du trajet (coût du déplacement mais aussi valeur du temps additionnel perdu).

ÉVALUER L'IMPORTANCE DE L'EAU DANS L'ÉCONOMIE

La deuxième étape consiste à évaluer le poids économique des principaux usages de l'eau et à estimer leur dépendance à l'égard de la ressource.

Cette étape se heurte le plus souvent à l'insuffisance des structures de données existantes.

Si l'on se tourne maintenant vers le second objectif de l'analyse économique, on est confronté à la nécessité de mettre en évidence les grandeurs économiques — chiffres d'affaires, emplois, ... — qui dépendent au moins partiellement de la ressource en eau en quantité comme en qualité. L'enjeu de cette étape est lié à la définition du cercle des acteurs concernés par la gestion de l'eau et à la quantification des intérêts en présence. Des études ont été réalisées dans cette perspective sur le territoire français. Par exemple, une évaluation économique a alimenté la discussion préalable à l'adoption du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Artois Picardie dans le Nord de la France. Elle estime les retombées économiques potentielles d'une amélioration de la qualité des eaux qui devrait résulter de la réalisation future de cette politique, pour diverses activités (tourisme littoral, navigation fluviale, activités de loisirs, ou encore adduction d'eau potable). Ainsi, l'apport de connaissance sur les impacts économiques d'une amélioration ou d'une détérioration de la qualité de l'eau a fait apparaître l'importance potentielle de la politique de l'eau et des choix en discussion. Sur ce même bassin, une autre étude a également permis de mettre en évidence les chiffres d'affaires des principaux préleveurs industriels et agricoles sur le bassin, permettant ainsi de mettre en évidence l'importance des intérêts en présence.

Cependant, d'un point de vue pratique, la recherche des données économiques associées aux usages de l'eau ne se conduit pas sans poser de difficultés. La principale d'entre elles a trait à l'absence d'agrégation des données socio-économiques à l'échelle de sous-bassins versants. Il s'ensuit qu'il est, là aussi, le plus souvent nécessaire de mettre en œuvre une approche assez lourde utilisant les données les plus détaillées des bases de données existantes (fichiers d'entreprises de l'INSEE, fichiers détaillés des agences de l'eau notamment). Par ailleurs, des enquêtes de terrain sont le plus souvent nécessaires pour affiner les résultats.

Aujourd'hui, les bases de données des agences de l'eau ne sont pas adaptées à ces analyses car elles n'enregistrent que les efforts de dépollution réalisés, sans référence directe à l'état des milieux récepteurs et aux usages qui supportent les pollutions résiduelles. La compilation de ces différents éléments de cadrage est de plus une opération qu'il conviendrait de répéter relativement souvent, compte tenu de la faible stabilité des données économiques. En réaction à cette situation peu favorable aux exigences de l'analyse de scénarios de politique, il s'agirait alors de développer un véritable système d'information sur les populations et usages affectés par les diverses pollutions, et sur les coûts effectifs ou implicites qu'ils supportent. L'enjeu est d'importance car ces différents éléments de connaissances sont susceptibles d'aider les partenaires de la gestion à juger de la pertinence et de l'efficacité des mesures à prendre au travers de l'analyse des bénéficiaires et financeurs du système actuel de gestion de l'eau.

Le rapprochement nécessaire entre les données sur l'eau et celles sur les usages sera probablement facilité par le système d'évaluation de la qualité de l'eau récemment mis en œuvre en France, et qui se fonde sur la possibilité d'exercer un usage donné pour définir la qualité d'une ressource ou d'un milieu (le SEQ-Eau). Cette démarche constitue une avancée importante pour la mise en application des analyses économiques dans le domaine de l'eau. L'utilisation

d'une telle grille d'évaluation des potentialités du milieu devrait en effet permettre aux analyses économiques d'évaluer plus aisément les retombées des politiques de l'eau mises en œuvre.

ÉVALUER DES SCENARIOS D'EVOLUTION DES USAGES DE L'EAU

• Simuler les conséquences économiques de scénarios de politique de l'eau

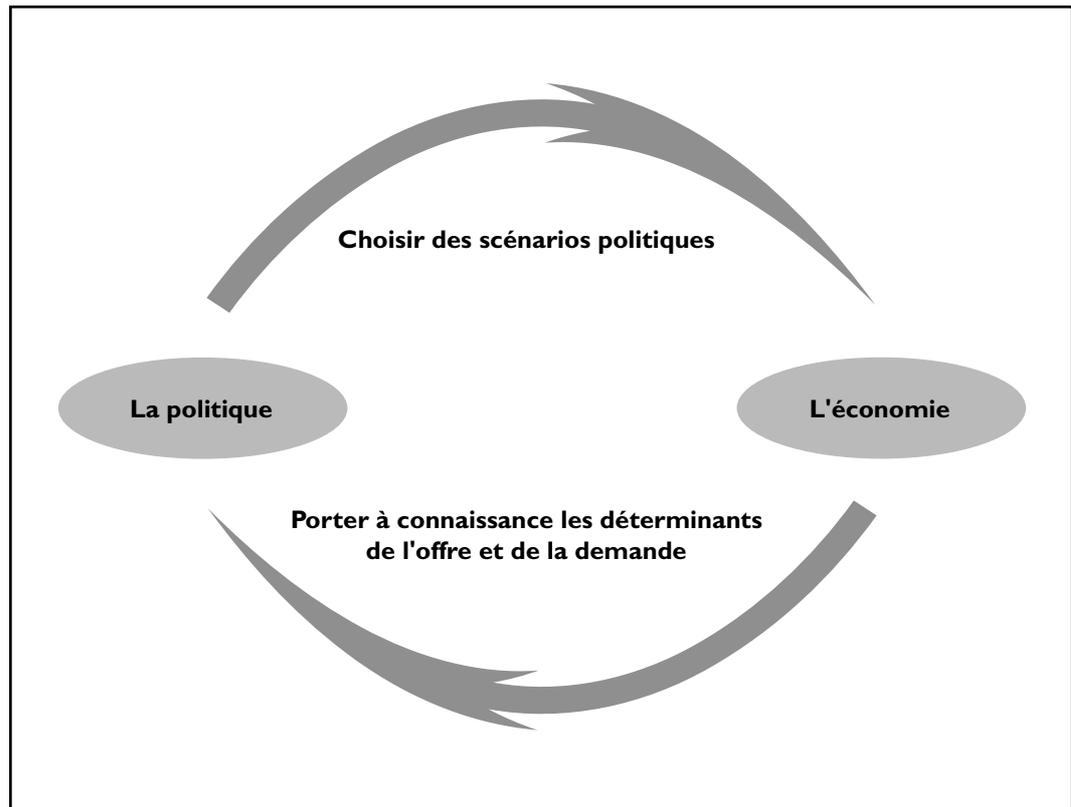
En revanche, il est un domaine où l'analyse économique est d'ores et déjà opérationnelle. Il s'agit de la comparaison des scénarios d'action pour l'amélioration de la qualité de l'eau, du point de vue des coûts de leur mise en œuvre. Certaines études se sont ainsi appliquées à analyser et comparer les dépenses qui découleraient de l'adoption de diverses stratégies de gestion de l'eau (encarts 5 et 6). Elles montrent que l'analyse économique doit se fonder sur l'existence préalable de scénarios politiques. Nombreuses sont en effet les études économiques qui postulent elles-mêmes divers scénarios de politique pour réaliser leurs évaluations. Les calculs de coûts, d'avantages ou de transferts financiers ne prennent de sens qu'au regard d'une situation donnée comme point de départ, comparée à une situation souhaitée. Or, le choix de ce qu'on définit comme le point de départ, et plus encore comme situation souhaitée, renvoie à d'importantes dimensions politiques. On retrouve ici la nécessité de disposer d'objectifs de points de repère, de cibles politiques que la directive cadre impose lors de la réalisation des futurs plans de gestion. L'analyse économique ne peut s'exercer sans ce type de référence. Or cette lourde responsabilité ne doit en aucun cas incomber aux seuls analystes économistes, mais mobiliser les forces politiques en charge du devenir de la politique de l'eau.

Cependant pour que ces décideurs politiques soient en mesure d'arrêter des objectifs, il leur faut disposer d'une certaine visibilité concernant les conséquences économiques des alternatives qui s'offrent à eux. D'où l'intérêt, malgré les difficultés évoquées ci-dessus, de réaliser de telles études. Cette question fondamentale renvoie par ailleurs à une autre spécification de la directive. Il s'agit du développement de véritables **prospectives** portant sur le devenir des besoins en matière d'utilisation de l'eau et sur celui des pollutions qu'il conviendra de prendre en considération à l'avenir. La socio-économie est ici à même d'apporter certains éléments nécessaires à une meilleure prise en compte des déterminants de la demande en eau future qui conditionnent ces exercices de prospective, par des études portant par exemple sur la faisabilité de mise en œuvre des technologies propres ou de process industriels et agricoles économes en eau, et sur les conditions économiques du choix de telles techniques.

Ainsi, les politiques ont besoin de l'économie pour construire leur stratégie, pour définir et calculer des scénarios, alors que les économistes ont besoin de la politique pour donner un objet et un sens à leurs calculs.

La troisième étape porte sur l'évaluation économique de scénarios politiques de gestion de l'eau selon un processus itératif permettant d'alimenter les débats en vue de définir la politique.

Comment résoudre cette difficulté ? La réponse la plus immédiate consiste à proposer que politiques et économistes, mais aussi techniciens, définissent conjointement les scénarios d'intervention envisageables. Cependant, une telle démarche n'est que rarement possible car elle nécessiterait des procédures particulières qui sont encore inexistantes en France. En s'appuyant sur l'expérience des études réalisées, il semble que l'on puisse proposer un processus itératif permettant d'assurer la rencontre de l'économie et de la politique. Ainsi, il semble important que les analyses économiques mettent en œuvre un certain nombre de simulations s'appuyant sur des scénarios que l'on pourrait qualifier d'illustratifs de différentes lectures des enjeux de la politique de l'eau. Ces scénarios, ni alternatifs ni réalistes, seraient ainsi en mesure de fournir des éléments propres à susciter la prise de position des politiques en la matière. C'est ainsi que les études réalisées sur les bassins de l'Oise et de la Marne ont utilisé des scénarios répondant à des principes relativement simplistes : " le tout curatif ", " le tout préventif ", " toute la loi et rien que la loi ", " la réduction des points noirs de pollution ", ou encore " la remise à neuf du patrimoine d'épuration existant ".



Ainsi, en présentant ces scénarios symboliques du moins ambitieux au plus ambitieux, l'économiste fournit au politique des éléments permettant le choix de scénarios plus réalistes, que les techniciens peuvent décliner en mesures, et qu'en retour l'économiste pourra intégrer dans ses calculs. C'est donc un processus itératif qui est ici suggéré par la directive pour articuler analyse économique et définition de scénarios d'actions.

• Faciliter l'appropriation des résultats par les acteurs parties prenantes

Mais si l'évaluation économique de scénarios nécessite un cahier des charges porté par des gestionnaires et politiques engagés, elle se doit en échange d'être transparente et d'assurer l'appropriation de ses résultats par ces mêmes acteurs :

□ au niveau des arguments et des logiques d'exposition des résultats en liaison aux objets de la gestion. Cela peut être réalisé notamment en cherchant à présenter les résultats selon les catégories qui sont utilisées par les gestionnaires eux-mêmes. Il s'agit ainsi de distinguer les ménages assainis individuellement des autres ou encore les industries raccordées au réseau d'assainissement de celles qui gèrent elles-mêmes l'intégralité de leurs effluents avant rejet dans le milieu, ... Il s'agit là d'une condition de l'utilité même des analyses économiques mais également une nécessité de méthode compte tenu de l'organisation des données.

□ au niveau des calculs réalisés, afin d'assurer la capacité des lecteurs à réaliser d'éventuels contre-calculs. Il s'agit donc de clarifier les hypothèses (leur fonction dans le calcul, le niveau ou degré choisi pour l'estimation des paramètres) et d'explicitier les calculs en eux-mêmes (agrégation, désagrégation, extrapolation, interpolation, actualisation, ...).

ENCART 5**TROIS SCÉNARIOS SUR LE BASSIN DE LA MARNE**

Sur le bassin de la Marne trois scénarios ont été testés. Le premier correspond à l'application de la directive européenne concernant l'épuration des eaux usées (D.E.R.U.). Ses implications financières sur la facture d'eau des consommateurs ont ainsi pu être estimées à une augmentation de 11,5 % du prix, qui est aujourd'hui en moyenne sur ce secteur à moins de 16 francs par mètre-cube. Mais ces mesures s'avèreront insuffisantes pour résoudre l'ensemble des problèmes que connaît cette région. Ainsi, un deuxième scénario dit " curatif " a été conçu sur la base d'une politique d'amélioration de la qualité du service d'adduction d'eau potable. Ce scénario repose sur un principe pollué-payeur qui se traduit cette fois par une augmentation du prix de l'eau pour les consommateurs non plus de 11,5 % mais de 18 %. Enfin, un dernier scénario, cette fois fondé sur la mise en œuvre de mesures préventives, a permis d'estimer que si ces dépenses étaient répercutées dans le prix de l'eau (notons que certaines d'entre elles ne passent pas nécessairement par le prix de l'eau), elles se traduiraient par une augmentation qui cette fois atteindrait entre 35 et 40 % du prix actuel en fonction des hypothèses retenues. *(voir l'Agence de l'Eau Seine-Normandie)*

ENCART 6**TROIS SCÉNARIOS SUR LE BASSIN DE L'OISE ET DE L' AISNE**

Sur le bassin de l'Oise et de l'Aisne, trois scénarios ont été également testés. Le premier consiste à estimer pour chaque grande catégorie d'utilisateurs de l'eau, le coût annuel du renouvellement ou de la remise à neuf de son patrimoine d'équipements d'adduction d'eau et d'assainissement, puis de le comparer aux dépenses que chaque catégorie d'utilisateurs réalise effectivement l'année où l'étude a été réalisée. Les résultats montrent que les deux valeurs sont d'un même ordre de grandeur. Il faudrait cependant réaliser ce travail sur une période longue pour confirmer que le renouvellement des équipements est assuré. Le deuxième scénario concerne l'estimation des dépenses annuelles correspondant à l'application des différents textes de portée réglementaire (la DERU encore une fois, mais aussi les objectifs poursuivis par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux). Cette fois les dépenses estimées mettent en évidence que les efforts à réaliser par les différentes catégories d'acteurs ne modifient pas significativement les rythmes de dépenses actuels sauf pour ce qui concerne l'assainissement autonome pour lequel des dépenses importantes devront être consenties par les ménages concernés. Enfin, un dernier scénario a donné lieu à évaluation. Il s'agit d'une politique de réduction des points noirs de pollution, fondée sur une analyse relativement fine des problématiques locales de pollution. Ce scénario d'actions sélectives et exigeantes se traduit par des dépenses globales du même ordre que celles qui sont encourues par l'application des règlements (scénario précédent). Cependant, dans ce cas de figure, la répartition des efforts est bouleversée, mobilisant beaucoup plus fortement les industriels et les agriculteurs que la loi le fera. *(voir l'Agence de l'Eau Seine-Normandie)*

3. Comment utiliser les études économiques ?

Les études réalisées apportent également des enseignements concernant ce que l'on peut attendre de l'utilisation de ces analyses économiques.

QUELLE AMBITION DONNER AU PRINCIPE DE RECUPERATION DES COÛTS ?

Tout d'abord, on constate que l'on peut entendre la récupération des coûts de différentes manières selon que l'on considère la politique de l'eau dans son ensemble, chaque catégorie d'acteurs ou même chaque acteur séparément. En laissant la liberté aux États membres de tenir compte des effets sociaux, environnementaux, économiques de la récupération et des contextes géo-climatiques, l'Union Européenne laisse également le choix du principe de récupération à mettre en place et de ses éventuels aménagements.

La directive affirme parallèlement la prééminence du principe pollueur-payeur, qui impose notamment que le prix de l'eau payé par chaque catégorie d'utilisateur couvre l'intégralité des coûts (y compris environnementaux) suscités par l'activité utilisatrice de la ressource, c'est à dire les effets externes. Or, nous avons vu que la question de la mesure des coûts environnementaux dus à l'existence d'effets externes négatifs, et leur imputation aux acteurs qui en sont responsables, posent de nombreux problèmes d'estimation.

Deux voies se présentent alors pour prendre en compte ces effets externes. Tout d'abord, on peut chercher un règlement direct des conflits entre pollueurs et pollués à travers le recours aux tribunaux et à la jurisprudence, ce qui permettrait certes " d'internaliser " progressivement les effets externes, mais au prix d'un coût social non négligeable. La seconde voie réside en un système coordonné de gestion de l'eau qui consiste à mettre en place un dispositif de redevances et d'aides interne au monde de l'eau. C'est le cas en France où la gestion de l'eau a été conçue afin de mutualiser au moins partiellement les coûts environnementaux. Les prix de l'eau y sont en effet essentiellement constitués de deux termes :

□ Le premier représente les coûts de la mise à disposition (en capital et fonctionnement) de la ressource ;

□ Le second est constitué de redevances fondées sur l'impact supposé d'un prélèvement ou d'un rejet sur la ressource et le milieu naturel concerné. Ce deuxième terme est notamment utilisé par les agences de l'eau pour aider à la dépollution au travers d'un système de subvention et pour prendre en charge collectivement certaines actions de remise en état de la ressource et des milieux (**Encarts 7 et 8**).

A notre sens, la coordination permet, en l'assumant, de réduire l'importance du coût social de cette réintégration partielle des coûts externes dans le système économique de l'eau. Par ailleurs elle comporte l'avantage, par rapport à la solution juridique, d'accorder également du pouvoir aux acteurs insuffisamment structurés pour se saisir régulièrement de l'appareil judiciaire.

... il doit être complété d'une analyse des enjeux économiques liés à l'utilisation de l'eau et du coût des mesures à mettre en œuvre pour satisfaire ces enjeux.

Les études sur lesquelles cette communication s'appuie ont cependant montré que la récupération des coûts ne peut être en mesure à elle seule d'assurer l'efficacité de la politique de l'eau. Certes, le respect de ce principe permet d'assurer une certaine équité dans la répartition des efforts des utilisateurs de l'eau. En revanche, il s'applique sans référence directe aux besoins techniques et environnementaux de ces mêmes utilisateurs. Il est par exemple envisageable que les choix faits en matière d'adduction d'eau et d'assainissement s'avèrent inefficaces ou non pertinents dans une situation donnée tout en respectant le principe de la récupération des coûts de leur mise en œuvre (ils sont payés par ceux qui sont concernés). Ainsi il sera nécessaire de recourir à d'autres analyses économiques lorsqu'on souhaitera s'assurer que la politique mise en œuvre est crédible, possible et efficace au regard des enjeux des utilisations présentes et futures de l'eau.

COMMENT CONCRETISER LES APPORTS DES EVALUATIONS DES ENJEUX ECONOMIQUES DE L'EAU ?

Associée à l'analyse des transferts financiers et des composantes des prix de l'eau ou encore aux données portant sur les effluents des utilisateurs d'eau, l'étude des enjeux économiques apparaît ainsi en mesure de mettre à la disposition des gestionnaires :

- des éléments permettant de relativiser les dépenses des utilisateurs pour la gestion de l'eau en fonction du poids économique de leurs activités,
- une comparaison, pour les différents utilisateurs de l'eau, de leur contribution au système de gestion au regard des pollutions, qu'ils produisent (sur le bassin français du Rhin, une étude a ainsi montré que les industriels raccordés au réseau d'assainissement collectif participaient à son financement à hauteur de 30 % des dépenses, alors qu'ils étaient responsables de plus de 40 % des pollutions potentielles traitées par ce réseau).
- une comparaison des mesures collectives mises en œuvre pour satisfaire ces utilisations avec les enjeux économiques qui les sous-tendent. Par exemple, la conception d'un barrage réservoir pour la mise à disposition d'une réserve d'eau à des fins d'usages industriels, agricoles ou encore d'adduction d'eau potable doit ainsi s'accompagner d'une estimation des enjeux économiques liés à l'utilisation potentielle de l'eau en fonction de sa qualité.

Les études qui ont abordé *l'analyse de scénarios* alternatifs de politique de l'eau ont apporté quant à elles des éléments concernant la **solvabilité présente et future des usages de l'eau**. L'évolution des prix de l'eau en fonction des mesures adoptées, la répartition des dépenses en fonction des utilisateurs sont autant de questions cruciales pour la viabilité et la stabilité du système de gestion de l'eau.

L'exemple français montre que la récupération des coûts ne peut seul assurer l'efficacité de la gestion de l'eau ; ...

Par ailleurs, ces évaluations économiques peuvent également apparaître comme les **porteparole des absents de la gestion** et avant tout le révélateur de ses acteurs. Ainsi, sur le bassin versant de l'Oise et de l'Aisne, l'estimation des conséquences financières d'une mise aux normes des équipements d'épuration a permis de mettre en évidence le cas des ménages disposant d'un système d'assainissement autonome. Ils sont apparus comme le groupe d'acteurs financièrement le plus concerné par la mise aux normes de leurs équipements telle qu'elle sera prévue par la loi, alors même que ces dépenses ne sont pas intégrées dans le prix de l'eau, et que les enjeux environnementaux perceptibles localement ne désignent ces ménages pas comme une cause majeure de dégradation de la ressource. De fait, l'importance de l'effort qu'ils seront susceptibles de consentir n'avait pas jusqu'alors donné lieu à un intérêt à la hauteur de ces dépenses potentielles, dont la justification sera de plus probablement difficile.

ENCART 7**ANALYSE DE LA RÉCUPÉRATION GLOBALE EN FRANCE****Un niveau de récupération global satisfaisant**

Ce premier niveau de récupération a été pris en considération par l'ensemble des études réalisées. Les travaux montrent que le système français de gestion de l'eau assure, de par sa conception même, un niveau de récupération global d'environ 90 %. Cependant, cette situation générale cache des disparités de deux ordres.

Mais des disparités ...

On constate, tout d'abord, des diversités d'un bassin versant à l'autre, en fonction notamment des usages de la ressource en eau mais aussi des politiques de subvention menées par les collectivités territoriales ou encore du caractère plus ou moins rural de ces unités géographiques. Ainsi, sur le bassin versant Adour Garonne, le taux global de récupération des coûts approche les 95 %, tandis que dans le bassin français du Rhin ce taux n'est que de 86 %. Par ailleurs il faut également reconnaître que ce taux de récupération est sensiblement différent selon que l'on s'intéresse à l'adduction d'eau potable ou à l'assainissement. La récupération des coûts semble ainsi mieux respectée dans le domaine de l'adduction d'eau potable (98 % en Adour Garonne, 103 % dans le bassin du Rhin) que dans celui de l'assainissement (89,5 % en Adour Garonne, 75 % dans le bassin du Rhin).

... conduisant à des hausses de prix significatives

La directive cadre affirme la nécessité pour les pays de l'Union de mettre en place les procédures nécessaires pour atteindre une récupération totale des coûts, tout en reconnaissant que les États membres peuvent tenir compte des effets sociaux, économiques et environnementaux de cette évolution, et en limiter l'application. Dans cette optique, il faut donc prendre conscience qu'un tel objectif politique se traduira par une augmentation des prix de l'eau pour assurer la récupération totale. À l'échelle de la France une telle évolution pourrait se traduire par une hausse régulière de 1 % du prix de l'eau par an à l'horizon 2010. Cependant la disparité des situations à l'échelle de bassins versants, notamment en ce qui concerne le prix de l'assainissement, conduira certainement à des évolutions plus importantes pour certaines catégories d'usagers et/ou dans certaines zones géographiques. En reprenant l'exemple du bassin du Rhin, la hausse de prix devrait ainsi approcher les 2,5 % par an pendant 10 ans, dans le dessein d'atteindre un niveau de récupération de 100 % pour l'assainissement.

Les explications

Ces différents éléments montrent l'intérêt de décrire les caractéristiques des financements de l'eau au regard des coûts qui incombent à sa gestion. Ces travaux analysent ainsi les raisons des écarts constatés entre les coûts des services d'eau et leurs prix facturés aux utilisateurs. Le système de gestion de l'eau français présente en effet certaines caractéristiques qu'il faudrait remettre en cause pour assurer une récupération globale de l'ordre de 100 % :

- l'existence de subventions provenant des budgets généraux des collectivités. Il s'agit notamment des subventions des communes et organismes intercommunaux (tolérées par la comptabilité publique M49 lorsque le prix de l'eau serait " trop élevé " sans ces subventions), des subventions des collectivités territoriales (conseils généraux et régionaux accordant des subventions fondées également sur la fiscalité locale) ;
- les aides du fonds national d'adduction d'eau (le FNDAE dont l'activité se traduit par une redistribution financière en faveur des zones rurales) ;
- la taxe sur la valeur ajoutée de 5,5 % qui abonde le budget de l'État.

ENCART 8**RÉCUPÉRATION
PAR CATÉGORIE D'USAGERS EN FRANCE****Un niveau de récupération par catégorie d'usagers diversifié ...**

Les études réalisées ont retenu trois catégories d'acteurs : les ménages, les industriels et les agriculteurs. Elles ont mis en évidence des écarts importants en termes de récupération des coûts des services de l'eau par les prix qui leur sont facturés. Sur le bassin du Rhin, les calculs réalisés montrent ainsi qu'en ce qui concerne l'assainissement les taux de récupération varient de plus du simple au double. Ainsi, les ménages paient 85 % des coûts qui leur sont imputables au niveau des services d'assainissement, les industriels 68 % et les agriculteurs seulement 35 %. L'adduction d'eau sur le bassin Adour Garonne est caractérisée par un taux de récupération de 92 %. Ce taux s'abaisse à environ 36 % pour l'irrigation agricole. Si l'on cherchait ainsi à assurer une récupération totale des coûts par catégorie d'usagers dans l'esprit de la directive cadre, les variations du prix de l'eau annuelles pourraient alors s'avérer non négligeables pour les agriculteurs et les industriels (de l'ordre de 2 à 3 % par an).

... questionnant la politique de fixation des prix de l'eau et le système de redevances-aides des agences de l'eau

Ces éléments permettent cette fois de mettre en lumière les transferts financiers internes qui caractérisent le système de gestion de l'eau. Une telle analyse met en évidence les inégalités de paiement de l'eau en fonction des catégories d'usagers. Elle rend ainsi transparents les choix d'allocation qui sont réalisés au travers du système de gestion de l'eau. Deux causes sont mises en avant pour expliquer ces différences de traitement des usages au regard de leur contribution aux dépenses de la gestion de l'eau :

- des différences parfois significatives de prix des services de l'eau facturés en fonction des usages,
- un bilan [(subventions + primes) – redevances] également diversifié entre ces catégories d'acteurs.

Les agences de l'eau sont ici tout particulièrement interpellées au travers de leur système de redevances et d'aides, ainsi que les collectivités locales responsables de la fixation des prix de l'eau, ou encore les collectivités territoriales versant parfois des subventions à certaines catégories d'acteurs.

CONCLUSION

L'évaluation économique de la gestion de l'eau peut et doit répondre à des questions et situations socio-politiques différentes. De fait, il existe diverses évaluations : la justification, la programmation, la prospective et la prévision, le diagnostic. Poser la question de l'analyse économique conduit à s'interroger plus généralement sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la politique de l'eau. C'est donc l'évaluation de politique publique qui surgit ici en arrière plan. Le succès des analyses économiques qui seront réalisées dépendra alors essentiellement de la capacité des acteurs à se les approprier et à les utiliser dans le cadre des débats portant sur le devenir de la gestion de l'eau. En assurant au citoyen que les différents enjeux que sait traiter le calcul économique ont été présents dans la conception de la politique, l'économie pourra alors aider à fonder la légitimité des politiques mises en œuvre et participer efficacement à la communication de ses objectifs et résultats.