

TEXTES GÉNÉRAUX

Eau

Circulaire DCE 2007/18 du 16 janvier 2007 relative à la définition et au calcul des coûts pour l'environnement et la ressource pour l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux

NOR : DEVO0700040C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

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

Références du ou des documents sources : directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ; articles L. 210-1 et L. 212-1 du code de l'environnement ; décret n° 2005-475 du 16 mai 2005 ; arrêté du 17 mars 2006.

Documents complétés : circulaire DCE 2004/06 du 22 avril 2004.

Pièces jointes : deux annexes techniques.

PLAN DE DIFFUSION

POUR EXÉCUTION Destinataires	POUR INFORMATION Destinataires
Préfets coordonnateurs de bassin (métropole et DOM) DIREN de bassin (métropole et DOM) Directeurs des agences de l'eau	Préfets de région (DIREN) Préfets de département (MISE) Ministère chargé de l'intérieur Ministère chargé de l'industrie Ministère chargé de l'équipement Ministère chargé de l'agriculture Ministère chargé de la santé Ministère de l'outre-mer Ministère des affaires étrangères DPPR D.4E Direction de l'eau (SDDCP, SDMAGE & SDDEAGF) DGAFAI/SDAJ IFEN Conseil supérieur de la pêche Offices de l'eau des DOM BRGM, CEMAGREF IFREMER, INERIS

Lors des réunions des comités de bassin, et notamment le 5 mai 2006 à Metz lors de la séance plénière du comité de bassin Rhin-Meuse, Madame la ministre a souligné que le renforcement de notre action dans le domaine de l'eau passe notamment par le développement de l'évaluation environnementale et économique des actions financées.

La présente circulaire, présentée à la mission interministérielle de l'eau lors de sa réunion du 14 décembre 2006, précise les dispositions à proposer aux comités de bassin en vue de leur inscription dans le SDAGE afin de développer cette évaluation économique ainsi que les modalités de compte-rendu des modalités de financement des coûts pour l'environnement et la ressource en application des articles L. 210-1 et L. 212-1 (point VIII) du code de l'environnement.

1. Inscrire le développement de l'approche économique dans les dispositions du SDAGE

La consultation du public réalisée courant 2005 en application de l'article 6 du décret n° 2005-475 du 16 mai 2005 a souligné les attentes d'informations économiques et financières sur le secteur de l'eau.

Lors d'une récente réunion du comité national de l'eau, les associations de consommateurs ont rappelé ce souhait de voir publier des données sur les coûts de réalisation des ouvrages afin d'améliorer la transparence de la formation du prix de l'eau.

Afin de développer l'analyse économique au sein des agences de l'eau, je demande au directeur régional de l'environnement, délégué de bassin, et, en métropole, au directeur de l'agence de l'eau de proposer au comité de bassin d'inscrire les dispositions suivantes dans le SDAGE :

- mettre en œuvre dans chaque bassin un observatoire des coûts afin de mettre à disposition les données disponibles sur les coûts unitaires des travaux, compléter l'information des maîtres d'ouvrages, et assurer le suivi des coûts des ouvrages inscrits au programme de mesures et, en métropole, au programme d'intervention de l'agence de l'eau ;
- améliorer l'évaluation économique des usages de l'eau, des avantages et des dommages environnementaux liés aux activités concernées en complétant les données du système d'information économique sur l'eau, la priorité étant donnée à la connaissance des dépenses à la charge des usagers de l'eau en raison de la non-atteinte du bon état des eaux ;
- développer l'analyse économique et l'évaluation des bénéfices environnementaux en tant qu'outils d'aide à la décision pour la définition des programmes de travaux et des financements contractualisés.

Je demande aux préfets coordonnateurs de bassin de veiller à la prise en compte de ces dispositions dans les projets de SDAGE qui seront soumis à leur approbation.

Les contrats d'objectif des agences de l'eau préciseront les modalités de mise en œuvre de ce renforcement de l'analyse économique.

Les travaux d'évaluation des dépenses et des coûts dans le domaine de l'eau réalisés au niveau du bassin lors de la mise à jour du SDAGE permettront de mettre en évidence les données manquantes et les améliorations à apporter au système⁷

Dans les départements d'outre-mer, les modalités de mise en œuvre de ces dispositions seront à examiner en liaison avec l'office de l'eau, avec l'appui de la mission interservices de l'eau.

2. Etablir les comptes de l'eau au niveau de chaque bassin et rendre compte de la récupération des coûts

La circulaire 2004/06 du 22 avril 2004 a précisé les définitions de la récupération des coûts des services. Les montants et les modalités de financement des dépenses dans le domaine de l'eau sont à établir au niveau du bassin par type de services (services collectifs de distribution d'eau et assainissement, services collectifs d'irrigation, services pour compte propre), et non par unité de gestion. La connaissance des dépenses à la charge des usagers de l'eau du fait de la non-réalisation des objectifs environnementaux de la directive constitue un élément majeur pour l'évaluation de la pertinence de l'action et sa transparence.

L'annexe I précise les données à rassembler pour la mise à jour du SDAGE.

Le SDAGE présentera les montants annuels de travaux financés par les diverses catégories d'usagers, les dépenses courantes de fonctionnement des services, et les recettes provenant de la facturation de l'eau et des aides sur fonds publics.

La directive permet de motiver des reports de délais du fait de « coûts disproportionnés » au regard de l'évaluation économique des avantages retirés de⁷.

La circulaire 2006/17 du 5 octobre 2006 relative à la définition des programmes de mesures précise les indicateurs pouvant être retenus pour préciser si les travaux nécessaires sont ou non d'un « coût disproportionné ». L'examen du coût des investissements nécessaires à la réalisation de l'objectif environnemental et de l'évolution du rythme annuel d'investissement peut permettre de conclure que le coût n'est pas « a priori » disproportionné sans avoir à recourir à des analyses économiques approfondies.

Pour les services publics de l'eau et de l'assainissement, seuls les montants des travaux supplémentaires nécessaires à la réalisation de l'objectif environnemental seront pris en compte, les travaux liés à l'urbanisation ou au renouvellement de réseaux anciens étant à réaliser indépendamment des échéances prescrites par la directive-cadre. Ces montants de travaux supplémentaires sont à comparer au montant total des travaux financés par les services publics d'eau et d'assainissement, et non au seul montant des travaux retenus au titre du IX^e programme de l'agence, qui ne représente qu'une fraction des investissements dans le domaine de l'eau.

Pour des comparaisons européennes, le montant de la facture d'eau ramené au revenu des ménages constituera vraisemblablement le seul indicateur pertinent, à l'exemple des analyses réalisées pour le district international de l'Escaut.

3. Evaluer les coûts pour l'environnement et la ressource

Lors de la réalisation des états des lieux, il n'a pas été demandé de calculer les coûts pour l'environnement et la ressource, le rassemblement des données disponibles étant toutefois réalisé au plan national.

Les données économiques rassemblées et les synthèses des valeurs des coûts pour l'environnement et les documents guides pour la réalisation d'études locales sont désormais accessibles sur le serveur <http://www.economie.eaufrance.fr/>.

Pour la définition du projet de SDAGE à soumettre à la consultation, une première évaluation du coût pour l'environnement et la ressource sera réalisée sur la base de la méthode des « coûts d'évitement », conformément à l'annexe II de la présente circulaire. Compte tenu des incertitudes pouvant encore exister sur des évaluations de coûts unitaires, il conviendra de publier le rapport complet de calcul des coûts, mentionnant la méthode et les coûts unitaires retenus, afin de rendre accessible ce rapport au public et de pouvoir actualiser ou compléter ces données ultérieurement.

Une harmonisation des tableaux de présentation des comptes des dépenses et des coûts pour l'environnement sera assurée au plan national afin de contribuer à une meilleure lisibilité des documents et faciliter les obligations de rapportage à la Commission. Les premiers travaux réalisés par les bassins feront l'objet d'un examen au plan national au cours du premier trimestre 2007 afin d'examiner les difficultés rencontrées et faciliter l'homogénéité des présentations et de leur contenu.

Je demande à Monsieur le préfet coordonnateur de bassin de la Corse d'informer la collectivité territoriale de Corse de la présente circulaire.

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

Pour la ministre et par délégation :
*Le directeur des études économiques
et de l'évaluation environnementale,*
GUILLAUME SAINTENY

Pour la ministre et par délégation :

Le directeur de l'eau,
PASCAL BERTEAUD

ANNEXE I

RENDRE COMPTE DE LA RÉCUPÉRATION DES COÛTS

L'état des lieux réalisé fin 2004 a permis de préciser les méthodes et les données nécessaires. Compte tenu des échéances fixées pour la mise à jour du SDAGE, la présentation des comptes de l'eau par bassin utilisera les données rassemblées pour l'état des lieux, indépendamment des actualisations et études spécifiques mentionnées ci-après. Il conviendra par ailleurs de veiller à la lisibilité des données et des synthèses, les travaux avec les représentants des usagers de l'eau devant permettre de mieux répondre aux attentes.

1. Evaluer les dépenses de fonctionnement et d'investissement et identifier les aides financées par l'impôt ou par les redevances environnementales

Il convient de rendre compte des modalités de financement des services par les utilisateurs, et de rappeler, si nécessaire, les conséquences environnementales et économiques ainsi que les conditions géographiques et climatiques (art. L. 210-1).

Ces évaluations seront réalisées au niveau du district ou de la partie nationale de district international. Les données concerneront la période 2004/2005, une seule de ces deux années pouvant être retenue en fonction de la disponibilité des données.

Comme précisé par la circulaire 2005/06, la définition des « services liés à l'utilisation de l'eau » par la directive-cadre englobe l'ensemble des services publics ou privés, réalisé pour compte propre ou pour compte de tiers, caractérisés par la présence d'ouvrages de prélèvement, de stockage, de distribution ou de collecte, de traitement ou d'épuration de l'eau. Les différents services seront examinés successivement.

Services publics de l'eau et de l'assainissement :

– les dépenses et recettes des services publics de l'eau et de l'assainissement :

– étude des données en cours (maîtrise d'ouvrage Direction de l'eau).

– le financement des investissements des services publics de l'eau et de l'assainissement :

– enquête des agences auprès des départements et régions ; identification des montants de subventions – Dépt et FNDAE – pour AEP et assainissement (hors travaux pluviaux à maîtrise d'ouvrage départementale) ;
– données sur les aides des agences de l'eau.

– calcul des contributions des secteurs des ménages et des secteurs productifs aux dépenses de fonctionnement des services de distribution d'eau et d'assainissement :

– définition des ratios à retenir après expertise par le CEMAGREF des modes d'évaluation des consommations d'eau des activités de production assimilées domestiques (en cours).

Assainissement non collectif :

– montant des dépenses d'investissement et de fonctionnement :

– calcul des dépenses par bassin sur la base des comptes nationaux et des clefs de répartition par bassin utilisées pour l'état des lieux.

Les dépenses de l'agriculture :

– les dépenses courantes de gestion de l'eau d'irrigation :

– calcul des dépenses à partir des données rassemblées auprès des gestionnaires des grands réseaux d'irrigation et, pour les petits systèmes collectifs ou pour les irrigations individuelles, évaluation des dépenses sur la base des volumes prélevés et des coûts unitaires identifiés (cf. étude CEMAGREF réalisée pour l'état des lieux).

- **montant des travaux d'irrigation et de drainage :**
 - enquête auprès des départements et régions sur les aides et les taux de subvention.
- **montant des dépenses d'épuration des effluents d'élevage et des dépenses d'épandage (effluents d'élevage et boues d'épuration) :**
 - calcul des dépenses sur la base des coûts unitaires retenus pour l'état des lieux et des données disponibles sur les activités d'élevage et les tonnages de boues d'épuration valorisées en agriculture.

Les dépenses de l'industrie :

- **dépenses de fonctionnement :**
 - comptes de l'environnement (IFEN) désagrégés par bassin selon la clef utilisée pour l'état des lieux.
- **dépenses d'investissement :**
 - données agences.

Autres services liés à l'utilisation de l'eau :

- retenues d'eau pour production d'hydroélectricité : l'absence de subventions de fonctionnement des ouvrages de retenue sera rappelée ;
- retenues d'eau pour la navigation : les données utilisées seront fondées sur l'étude publiée par l'agence Seine-Normandie ;
- les principes de financement des digues et autres ouvrages de protection contre les risques liés aux inondations pourront être signalés mais il est rappelé que les ouvrages de protection contre les risques liés aux inondations n'entrent pas dans le périmètre de la récupération des coûts (cf. circulaire 2004/06).

Comme précisé par la circulaire 2004/06, des services pourront être négligés s'ils n'apparaissent pas influencer de manière significative sur l'état des masses d'eau au niveau du bassin. Il est rappelé que les aides accordées à des productions locales pour tenir compte de contraintes particulières ou dans le cadre de péréquation nationale ou de missions de service public ne sont pas à considérer dans le calcul de la récupération des coûts, qui ne concerne que la gestion de l'eau et non les productions liées.

2. Données de synthèse

Ces données de synthèse répondront aux questions les plus fréquemment posées sur le financement de la gestion de l'eau. Elles concerneront les dépenses des divers secteurs dans le domaine de l'eau, les services publics de distribution d'eau et d'assainissement et le financement des aides dans le domaine de l'eau.

Les comptes de l'eau sont à établir au niveau du bassin ou de la partie nationale de district international. Il en va de même du compte rendu de la récupération des coûts.

2.1. Les comptes de l'eau du bassin

	ASSAINISSEMENT autonome	SERVICES PUBLICS AEP et assainissement	INDUSTRIE	AGRICULTURE
Fonctionnement				
Investissements				
Prix moyen de l'eau				

2.2. Les services de distribution d'eau et d'assainissement

POINTS À EXAMINER	DONNÉES À PRODUIRE
<p>1° - Quel est le service rendu ?</p> <p>- Quel est son prix ?</p>	<p>Présentation du cycle technique de l'eau et caractérisation générale des services : nombre de mètres cubes d'eau vendus, linéaires de réseaux, nombre et capacité des ouvrages d'épuration (données IFEN 2004 disponibles début 2007)</p> <p>Prix moyen dans le bassin avec ou sans assainissement (données IFEN 2004 disponibles début 2007)</p> <p>Redevance agence et redevance VNF 2004</p>
<p>2° Ce prix couvre-t-il les coûts ? :</p> <p>a) Part du financement par l'impôt :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des dépenses courantes de fonctionnement - des dépenses d'investissement 	<ul style="list-style-type: none"> - étude des comptes par bassin (DE) - montant des aides des départements et régions (enquête bassin)
<p>b) Ce prix permet-il un équilibre financier du service à long terme en permettant le maintien de la qualité des ouvrages sur le long terme</p>	<ul style="list-style-type: none"> - montant de la consommation de capital fixe déterminé pour l'ensemble du bassin (données utilisées pour l'état des lieux) <p><i>Nota</i> : des études sur un échantillon de services seront à engager ultérieurement afin de préciser les paramètres d'évaluation de la consommation de capital fixe.</p>

POINTS À EXAMINER (SUITE)	DONNÉES À PRODUIRE
<p>3° Y a-t-il des transferts financiers entre usagers du service ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cas du pluvial - Cas des livraisons gratuites d'eau - Transferts entre usagers : <ul style="list-style-type: none"> - au sein des services ; - par le biais des redevances environnementales (TGAP & agences). 	<ul style="list-style-type: none"> - étude des comptes par bassin - évaluation enquête IFEN - part des contributions des ménages (hors APAD) et des autres activités - tableau de présentation des recettes des redevances entre les 3 secteurs et des aides aux travaux et aux actions générales de connaissance et de gestion (cf. tableau de l'encart n° 1 ci-après).

Encart n° 1 – Structure du tableau de présentation par secteurs économiques des montants des redevances environnementales et des aides aux travaux et aux actions générales de connaissance et de gestion

Les financements dans le domaine de l'eau →	Financement assuré par l'impôt	Redevances environnementales (TGAP et agence) perçues par secteur économique		
		Les ménages	L'industrie (y. c. activités tertiaires)	L'agriculture
Les aides selon les bénéficiaires →				
	Gestion générale, connaissance, actions de solidarité	Les ménages	L'industrie (y. c. activités tertiaires)	L'agriculture

Présenté pour la période 2004-2005, ce tableau sera complété par une évaluation de l'impact du financement du programme de mesures sur les équilibres entre usagers, en précisant les évolutions éventuelles. En effet, si la directive n'impose pas la pleine récupération des coûts et n'interdit pas des transferts entre usagers, elle exige la transparence du financement des travaux nécessaires pour la réalisation du bon état des eaux.

POINTS À EXAMINER (SUITE)	DONNÉES À PRODUIRE
<p>4° Quel est l'impact de l'état actuel des eaux sur les dépenses des usagers ?</p> <p>Calcul des dépenses compensatoires</p>	
Evaluation des dépenses supplémentaires de mobilisation et de traitement de l'eau potable	Investissements réalisés en 2000-2004 Evaluation des charges annuelles (fonctionnement + amortissement)
Evaluation des dépenses d'achat d'eau en bouteille motivées par la crainte de la mauvaise qualité de la ressource en eau	Reconduction des données de l'état des lieux en l'absence de nouvelle enquête
Evaluation des investissements et des dépenses de fonctionnement à la charge d'activités économiques en raison de la non-atteinte du bon état des eaux	Données identifiées lors des concertations locales (état des lieux, identification des mesures,...)

Des premières évaluations des dépenses compensatoires ont été réalisées par plusieurs bassins lors de l'état des lieux. Pour d'autres bassins, ces évaluations n'ont pu être conduites à leur terme, en raison de l'absence d'identification des travaux correspondants. Elles seront alors complétées avec les données disponibles début 2007. Si l'évaluation des dépenses compensatoires ne peut être faite, la réalisation des études et des bases de données nécessaires sera à inscrire au plan d'action des services de l'agence de l'eau.

Chaque dépense compensatoire est caractérisée par le secteur économique la finançant et par la pression à l'origine de la dégradation de l'environnement rendant nécessaire cette dépense.

Afin d'évaluer les transferts entre usagers par le biais de la dégradation de l'environnement, les dépenses compensatoires seront donc imputées :

- d'une part aux secteurs économiques les finançant ;
- et d'autre part aux secteurs économiques dont les pressions sont à l'origine de la détérioration de l'état des eaux. Pour ce faire, il est nécessaire d'évaluer la contribution de chaque secteur économique aux pressions répertoriées.

A titre d'illustration, le tableau suivant indique la clef de répartition des pressions entre secteurs économiques établie par l'Agence de l'eau Seine-Normandie :

		PESTICIDES	NITRATES	MÉTOX	MO, MES, PHOSPHATES
Collectivités	Ménages	15 %	17,9 %	5,2 %	48,8 %
	APAD	15 %	9,6 %	2,8 %	26,3 %
Industries		0 %	2,5 %	90 %	10 %
Agriculture		70 %	70 %	2 %	15 %

Clef de répartition des pressions exercées par les divers secteurs économiques selon les principaux éléments polluants (état des lieux AESN, 2004).

ANNEXE II

CALCUL DES COÛTS POUR L'ENVIRONNEMENT ET LA RESSOURCE

1. Définitions

Les coûts pour l'environnement et la ressource correspondent aux coûts des dommages que les usages de l'eau imposent à l'environnement et aux écosystèmes, et aux personnes qui utilisent cet environnement (définition du groupe de travail européen Eco 2).

Ils incluent :

- des coûts générés par la non-atteinte du bon état des eaux (coûts marchands, coûts⁷ vont diminuer au fur et à mesure de la réalisation des mesures) ;
- des coûts d'opportunité d'utilisation de la ressource, c'est-à-dire les coûts supportés par les usagers du fait d'une allocation non optimale de la ressource en eau. En raison des incertitudes méthodologiques et des problèmes d'échelle d'analyse, l'évaluation des coûts d'opportunité ne peut être réalisée qu'au plan local et non au niveau du grand bassin hydrographique. Cette évaluation des coûts d'opportunité ne sera donc pas réalisée pour l'évaluation économique du SDAGE.

La demande de la directive est de comparer les coûts pour l'environnement et la ressource imputables à chaque secteur sur la base des pressions exercées afin de préciser si, compte tenu du principe pollueur-payeur, les divers secteurs économiques contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau (second alinéa de l'article 9.1 de la directive). Bien entendu, il s'agit non d'évaluations à l'euro près, mais de données permettant d'identifier des tendances et des évolutions, qu'il conviendra de suivre avec la mise en œuvre des mesures.

2. La méthode d'évaluation des coûts pour l'environnement et la ressource :

Compte tenu des difficultés méthodologiques non résolues à ce jour en ce qui concerne l'application des méthodes d'évaluation contingente au niveau d'un grand bassin hydrographique, **les coûts pour l'environnement et la ressource au niveau du bassin seront évalués par la méthode des coûts d'évitement (1), c'est-à-dire en estimant les dépenses à engager pour que toutes les masses d'eau atteignent le bon état en 2015.**

(1) A ne pas confondre avec les coûts « évités », correspondant aux charges financières évitées du fait de l'amélioration de l'état des eaux.

Les coûts globaux d'évitement sont à calculer pour les trois grandes catégories de pression (physico-chimie, hydrologie, hydromorphologie), en identifiant :

- la pression concernée ;
- le secteur économique ayant à réaliser les travaux ou les actions correspondantes ;

permettant ainsi de présenter la ventilation des coûts pour l'environnement et la ressource par pression et par secteur économique.

Ils comprendront :

- les coûts des mesures de base nécessaires au-delà de 2009 en application de directives européennes, en excluant les dépenses de renouvellement des infrastructures et de développement des réseaux d'eau et d'assainissement en raison de l'urbanisation ;
- et les coûts des mesures complémentaires nécessaires pour réaliser le bon état en 2015.

Un premier test de cette méthode a été réalisé en 2005 sur le bassin Seine-Normandie.

Le coût pour l'environnement et la ressource correspond ainsi aux dépenses non encore réalisées à la date de son évaluation et nécessaires pour atteindre le bon état de toutes les masses d'eau. C'est le coût restant à la charge de l'environnement.

Le coût pour l'environnement et la ressource constitue ainsi un indicateur global de l'effort restant à faire pour la réalisation de l'objectif général de bon état des eaux.