



## EDITO

### Pour une eau vivante : la taxation des activités polluantes ?

Lors du conseil des Ministres du 22 juillet dernier, le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et le Secrétaire d'État au budget, ont présenté les grandes orientations budgétaires et les principales mesures fiscales pour l'année 1999. La mise en œuvre d'une fiscalité écologique avec la création d'une **Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP)**, a été annoncée. Les dispositions nouvelles qui en résultent sont certainement la marque d'un changement de méthode dans la lutte contre les dégradations de notre environnement. Ceci se traduit, pour le budget 1999 du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, par une progression de 110 % par rapport à 1998, lui faisant atteindre les 3,9 milliards de francs ; ce qui a fait dire à Dominique VOYNET, la Ministre, que ce budget "est celui de la reconnaissance d'un Ministère régalien, au service d'une aspiration citoyenne".

Cette progression résulte de trois dispositions. Le budget de l'environnement augmentera de 15,6 %, soit une progression 7 fois plus élevée que la progression moyenne des dépenses de l'État en 1999, en plus il recevra une dotation nouvelle de 500 millions de francs qui sera, en partie, consacrée au développement des énergies renouvelables, et une dotation supplémentaire de 1,4 milliard de francs qui proviendra de la **TGAP**.

Certes, la progression du budget du Ministère de l'Environnement est spectaculaire, + 110 %, toutefois il faut relativiser cette performance, car ce budget ne représentera en 1999 que seulement 0,3 % du budget civil de l'État. Il faudrait plutôt se demander si ce budget est suffisant pour traiter efficacement les problèmes environnementaux posés par la dégradation de l'air, de l'eau, des sols et des milieux. À l'évidence, la réponse est non. En tenant compte du fait qu'une politique nouvelle ne se construit pas en un an, on peut penser qu'en l'an 2000, le budget de l'environnement devrait continuer à progresser. C'est bien ce que l'on peut envisager après la rencontre de Dominique VOYNET avec les Présidents des Comités de bassin le 27 juillet dernier, puisque le budget des agences de l'eau, environ 11,5 milliards de francs par an, formé par les redevances pollutions et autres, devrait rentrer dans le système de la **TGAP**. De la sorte, le budget de l'Environnement pourrait s'élever à environ 15 milliards de F, soit 1 % du budget civil de l'État. Mais derrière ces chiffres, et pour les deux années qui viennent, le sentiment prévaut que le gonflement du budget du Ministère de l'Environnement serait artificiel, car formé par le regroupement de budgets environnementaux déjà existants et dispersés, et résultant, en quelque sorte, d'un jeu d'écriture. Toutefois, pour les années suivantes, un tel point de vue doit être relativisé car, avec la mise en place de la **TGAP**, des moyens nouveaux et substantiels devraient tomber dans les caisses de l'État. Mais remplir les caisses de l'État ne conduit pas à faire augmenter le budget du Ministère de l'Environnement. Ce que l'on peut redouter, c'est que le fruit de la taxe environnementale, noyé dans le budget général de l'État, ne soit détourné de son objet premier, et serve à financer des projets ou des actions qui n'auraient rien à voir, ou qui seraient néfastes pour l'environnement naturel et humain. Néanmoins, ce risque doit être appréhendé à sa juste mesure, car il sera toujours possible de connaître le rendement de la **TGAP**, de le comparer au budget du Ministère de l'Environnement, et donc de porter un jugement sur la politique environnementale du gouvernement. On peut même prévoir que cette comparaison, devenue facile et rendue publique, sera un atout pour tout Ministre de l'Environnement au moment des négociations pour l'établissement du budget. Avec des moyens financiers largement augmentés, le Ministère de l'Environnement aura, pour la première fois de son histoire, les moyens financiers lui permettant d'animer réellement une politique environnementale vigoureuse, et c'est bien cela qui inquiète, dans certains milieux, ceux qui jusqu'alors s'accommodaient avec délectation de la faiblesse de ce Ministère. C'est pourquoi l'agitation autour de l'ogre de Bercy devient finalement suspecte.

Pour l'eau, le risque de détournement des redevances par Bercy est fortement exprimé par les présidents des Comités de bassin, et par les syndicats des personnels des agences de l'eau qui, de plus, affirment que le rattachement des redevances pollution à la **TGAP** conduira à détruire le système de gestion de l'eau par bassin que l'Europe s'apprête à adopter.

Mais aujourd'hui la gestion par bassin est loin d'être parfaite, il faut donc arriver à définir ce que doit être le rôle de l'État avec la **TGAP**, le rôle des bassins avec les Comités de bassin, et le rôle du citoyen. C'est ce qui est tenté avec le dossier présenté dans cette lettre eau.

## SOMMAIRE

### P-2- DOSSIER

La gestion de l'eau  
à la française

### P-5- POINT DE VUE

Pour une nouvelle approche de la  
gestion de l'eau en France

### P-8- ACTUALITÉS

Les réformes de 1998



150 participants au débat public "TGAP" du 27/10/98 à Orléans



## à la française

Lors du 29ème congrès de France Nature Environnement qui s'est tenu en septembre 1997 à Orléans, les différents problèmes posés par la gestion de l'eau ont été analysés. Les effets des politiques publiques menées depuis 20 ans ont été appréciés à partir des résultats obtenus sur les milieux naturels. L'agriculture a été identifiée comme une source très importante de la contamination des eaux des rivières et des nappes souterraines. Ces constats ont conduit les participants à s'interroger sur l'efficacité du dispositif public de lutte contre les pollutions. Parallèlement, et indépendamment de l'organisation de ce congrès, en août 1997, le premier Ministre confiait à Dominique VOYNET, la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, une mission de réflexion sur "la réforme des instruments d'intervention publique dans le domaine de l'eau". Après 9 mois d'un travail de concertation, le mercredi 20 mai 1998, Dominique VOYNET faisait une communication en conseil des Ministres sur la réforme à mettre en oeuvre. Première levée de boucliers ! Mais le 22 juillet dernier, à la suite du conseil des Ministres au cours duquel le budget de l'Etat a été présenté, certaines orientations de la "réforme" étaient remises en cause par la création de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes, la fameuse TGAP. En effet celle-ci aurait pour vocation d'intégrer les redevances des agences de l'eau. Plus encore qu'en mai, des oppositions fortes se manifestent, des arguments plus ou moins crédibles sont échangés, le débat prend une tournure politique, et même politicienne. Avec ces numéros 8 et 9 de la "lettre eau", France Nature Environnement entre dans le débat, mais au préalable fixe le décor.



Réunion du Comité de Bassin Loire-Bretagne

## La gestion de l'eau par bassin hydrographique : le système des agences de l'eau.

### Petit rappel de vocabulaire

#### Les bassins.

Mises en place à partir de 1968, les six agences de l'eau sont installées sur le bassin versant des six grands fleuves qui parcourent le territoire national, à savoir la Loire, la Seine, le Rhône, la Garonne, le Rhin, et la Somme. Ce découpage permet de tenir compte des caractéristiques particulières de chaque fleuve et de son bassin versant, et donc d'adapter au mieux la politique de gestion de l'eau. Mais en plus, ce découpage judicieux permet d'introduire une cohérence dans les actions, puisque tout un chacun comprend, ou devrait comprendre que, ce qu'il fait en un lieu, a des répercussions quasi immédiates sur les usages de ceux qui sont situés en aval. De la sorte, la solidarité de bassin peut, ou pourrait se construire, et donc favoriser la mise en place de politiques d'intérêt général. Toutefois, aussi riche et nécessaire que soit un travail par bassin, cela ne signifie pas que celui-ci soit suffisant pour mener à bien une politique nationale de gestion de l'eau qui préserverait la qualité, et qui assurerait la pérennité des fonctionnalités de l'infrastructure naturelle.

#### Les Comités de bassin.

Pour gérer l'eau correctement à l'échelle du bassin, il faut associer les différents utilisateurs, ils sont nombreux avec des préoccupations variables. Pour représenter tous ces acteurs, trois collèges ont été constitués : celui des collectivités, celui des usagers, et celui des représentants de l'Etat, réunis ils forment le Comité de bassin, organe politique de la gestion de l'eau ; six bassins, donc six Comités de bassin, environ cinq cents personnes gestionnaires et responsables des orientations de la gestion de l'eau en France à la suite des avis qu'ils émettent, sur le taux des redevances pollutions par exemple.

#### Le bureau du Comité.

Le Comité de bassin désigne un bureau, dont le président est dans la majorité des cas une personnalité politique de premier plan, ancien Ministre par exemple. Ainsi, en Adour-Garonne, on trouve M. Jean-François PONCET; en Loire-Bretagne, M. Ambroise GUELLEC; en Seine-Normandie, M. Robert GALLEY; en Artois-Picardie, M. Jacques VERNIER; en Rhin-Meuse, M. Claude GAILLARD, et en Rhône-Méditerranée-Corse, M. Henri TORRE; curieusement tous sont de la même tendance politique, ce qui est un indicateur sociologique de la composition des Comités de bassin.

#### Les agences de l'eau.

Pour chaque bassin, une agence de l'eau a été créée, elle regroupe entre deux cent cinquante et quatre cent cinquante spécialistes, et forme la partie technique de la gestion de l'eau, avec le calcul des redevances, la mise en place des programmes de dépollution, l'aide technique pour le choix des systèmes d'épuration etc.... Ce sont des établissements publics de l'Etat placés sous la responsabilité du Ministre de l'Environnement qui en nomme les directeurs.

#### Le Conseil d'Administration (CA) de l'agence.

Chaque agence est administrée par un conseil d'administration formé par des usagers, des représentants des collectivités, choisis par et parmi les collèges du Comité de bassin, et par des représentants de différents Ministères : au total 25 membres, plus le président, nommé par le Ministre de l'Environnement. Les conseils d'administration des agences sont les lieux où les politiques de bassin se décident dans le détail, et où s'expriment les corporatismes et certains pouvoirs.

#### La mission inter-agences.

A ce dispositif, il faut ajouter une dernière structure, très légère, formée par une vingtaine d'agents, qui assurent des missions de coordination inter-bassins, c'est "la mission inter-agences" ; elle est placée auprès du Ministre de l'Environnement, sous la responsabilité de la Direction de l'eau de ce Ministère.



## LES NITRATES DANS LES EAUX SOUTERRAINES

## LA CONSOMMATION D'AZOTE MINÉRAL PAR RÉGION

Valeurs en kg d'azote (N)/hectares

Campagne 1996/97

Moyenne française = 95 kg/ha

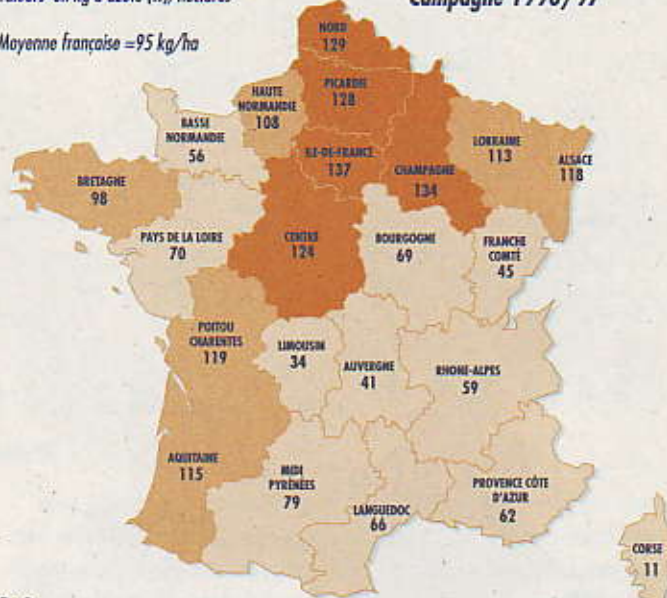


Fig 2

■ > 123 kg/ha (moyenne française + 30% et plus)  
■ > 94 kg/ha et < 124 kg/ha  
■ < 95 kg/ha

Sources : UNIFA, 1997

Pour une région, le chiffre indiqué en kg par ha de N, multiplié par la Surface Agricole Utile (S.A.U.), donnera approximativement la quantité d'azote "pur" épanchée sur cette région et provenant des engrais minéraux. Par exemple : pour la Bretagne la SAU, totalisant 1,268 million d'hectares (grandes cultures + prairies), a reçu :  $1,268 \times 98 = 124$  millions de kg de N, soit 124 000 tonnes d'azote "pur", durant la campagne 1996/97. Toujours pour la Bretagne, à ces 124 000 tonnes, il faut ajouter 215 000 tonnes d'azote (N) en provenance des élevages de porcs, de volailles, etc., qui sont également épanchées sur le sol breton. Les chiffres donnés sont des moyennes régionales, ils masquent la diversité départementale. Ainsi en Aquitaine, la moyenne est de 115 kg/ha d'azote, par contre le département des Landes détient le record français pour la campagne 1996/97 avec 262 kg/ha, la culture du maïs explique ce chiffre.

La figure 2 doit être comparée à la figure 1, la comparaison montre la liaison entre l'agriculture intensive et la pollution des nappes par l'azote sous forme nitrates (NO<sub>3</sub>). Ces figures peuvent également être comparées aux figures 3, 4, 8 et 9 page 4 et 14.

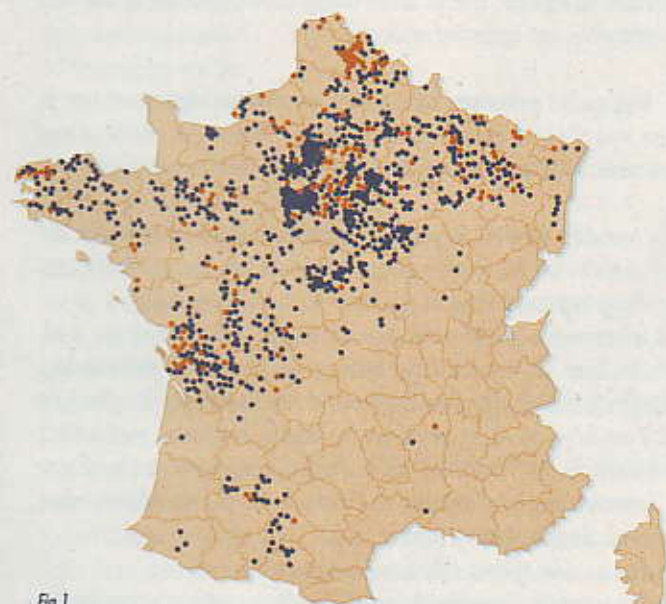


Fig 1

concentrations maximales en nitrates (mg/l)

● plus de 100  
● de 50 à 100

Sources : MATE, BRGM, Agences de l'eau, 1998

Fig 1 - Les eaux souterraines, comme les eaux superficielles, contiennent naturellement de très faibles teneurs en nitrates (maximum quelques milligrammes par litre). Cette carte présente les concentrations maximales supérieures à 50 mg/l observées dans de nombreux forages, 50 mg/l étant la limite à ne pas dépasser dans l'eau potable. Certaines régions ne sont pas couvertes, ce peut être dû à l'absence de nappes significatives, mais c'est encore trop souvent lié à l'absence de données ou de mesures.

Fig 2 - Les engrais minéraux contiennent différents éléments chimiques, dont l'azote (N), le phosphore (P), le potassium (K), etc... Certains de ces éléments entraînés par l'eau sont néfastes pour l'environnement quand ils sont en trop forte concentration, comme l'azote sous forme de nitrates, ou le phosphore sous forme de phosphates solubles. Suivant les engrais, ces différents éléments pourront être présents dans des proportions et dans des formes chimiques variables. Pour comparer les apports azotés d'un lieu à un autre, on exprimera l'azote contenu dans chaque engrais utilisé en kilogramme de N/ha.

### Les redevances.

Les moyens financiers sont apportés par les redevances "pollutions" et par les redevances "prélèvements d'eau" payées par les consommateurs, qu'ils soient particuliers ou entrepreneurs publics ou privés. Avec le fruit de ces redevances, les agences apportent des aides financières aux collectivités ou aux industriels pour la réalisation de stations d'épuration des eaux usées, pour mettre en place des procédés industriels moins polluants, ou économiques en eau, pour construire des usines d'eau potable, et parfois des barrages destinés à l'irrigation, etc... Les programmes d'action sont élaborés pour une durée de 5 ans, cette pluri-annualité apporte des avantages certains pour réaliser dans de bonnes conditions des équipements lourds comme les stations d'épuration. Le budget des agences s'élève à environ 11,5 milliards de francs pour l'année en cours, mais ne représente qu'une partie du budget total de la gestion de l'eau, qui, lui, s'élève à environ 90 milliards de francs qui proviennent en grande partie des collectivités locales et territoriales, de l'État, donc de l'impôt, qu'il soit local ou national. Actuellement, nous sommes en cours d'exécution des 7<sup>èmes</sup> programmes des agences, ils totalisent pour la période de 1997 à 2001, plus de 63 milliards de francs d'aide.

### Le principe "pollueur-payeur"

En faisant payer pour la pollution que l'on produit, le système des redevances est censé mettre en oeuvre le fameux principe "pollueur-payeur", dont la finalité consiste à dissuader les comportements pollueurs, plutôt qu'à réparer les dégradations commises. Mais, selon le rapport du

Commissariat Général du Plan de septembre 1997 intitulé "Évaluation du dispositif des Agences de l'eau", le système des redevances des agences s'apparenterait plus à un dispositif d'élimination des pollutions qu'à un dispositif de dissuasion. Il serait de type "mutualiste", donc fonctionnant sur le mode "pollueur-sociétaire", puisque chaque catégorie retrouve sous forme d'aide ses redevances. Un tel système est bien adapté pour réaliser un programme de travaux, mais s'est révélé incapable, qu'elles qu'en soient les raisons, internes ou externes, de faire régresser les pollutions d'origine agricole.

### L'efficacité des agences de l'eau : quels critères ?

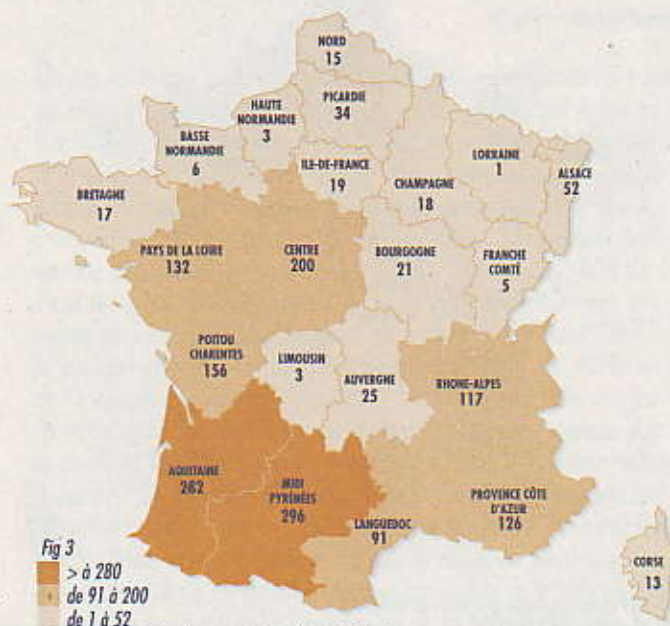
L'efficacité du système des agences peut être appréciée au travers de différents indicateurs : par exemple le volume financier des programmes, ou leur nature. Mais on peut se demander si tous les travaux publics qui ont été réalisés étaient bien judicieux ? Ou encore, s'ils ont apporté aux milieux les améliorations que l'opinion publique souhaitait. Il est même possible d'aller plus loin, les nombreuses stations d'épuration qui ont été construites étaient-elles toutes nécessaires, et en particulier celles qui sont très petites ? Et plutôt que de tirer des kilomètres de tuyaux en rase campagne, n'aurait-il pas mieux valu favoriser l'épuration par le sol par exemple ? A toutes ces questions, il est possible d'apporter des réponses mitigées, mais qui n'informent pas sur l'efficacité globale du système des agences. Seules, l'évolution du milieu



## LES SURFACES IRRIGUÉES PAR RÉGIONS

(en milliers d'hectares)

Total en France : 1,6 million d'hectares irrigués en 1995, moins de 500 000 en 1955



Sources : SCEES/Graphagri, in Le Monde 23/09/98

## LES PESTICIDES DANS LES EAUX DE SURFACE



Sources : IFEN, 1998

Cette carte a été établie par l'Institut Français de l'Environnement (IFEN) à partir des données du Réseau National de Bassin (RNB), les seules données disponibles au niveau national. On peut noter une grande hétérogénéité des points de mesure entre les bassins. Les données du RNB sont complétées par des études régionales, il apparaît que seulement 3 % des rivières françaises sont exemptes de pesticides. Un réseau de mesures unifié est absolument indispensable, comment se fait-il que le RNB ne soit pas plus performant alors que 250 à 300 000 tonnes de pesticides sont épanchées chaque année sur le territoire national ce qui représente un chiffre d'affaire de 12,7 milliards de francs par an (UIPP, 1997).

aquatique et la qualité de l'eau peuvent être retenues comme indicateur de l'efficacité du dispositif, tout en tenant compte du fait que d'autres structures administratives sont également concernées.

Bien que les pollutions industrielles et urbaines régressent (voir la lettre eau n°6), la qualité générale des rivières et des nappes d'eau souterraines continue de se dégrader. Ceci se mesure dans les milieux par :

- les mortalités massives de poissons, occasionnées par l'arrivée brutale des eaux pluviales lors des épisodes orageux qui lavent les villes en ruisselant sur les surfaces imperméabilisées, et qui restent non traitées ou à peine ;
- la contamination croissante des eaux des nappes et des cours d'eau, avec, dans les lieux où la productivité agricole est poussée à l'extrême, des concentrations en nitrates qui augmentent régulièrement, au rythme de 1 à 2 mg/l/an, et où les pesticides (herbicides, fongicides, insecticides) contaminent les sols, les eaux et l'air, et affectent la santé publique, conduisant en conjonction avec les phosphates, au développement de l'eutrophisation dans les fleuves, les plans d'eau et la mer ;
- la mise à sec des rivières, suite à une irrigation sans contrainte ;
- la destruction des zones alluviales sous l'effet des extractions de granulats ;
- l'assèchement continu des zones humides par le drainage ;
- l'artificialisation des rivières avec la rectification des méandres, la destruction du chevelu, et la construction systématique de barrages ou de transferts d'eau de bassin à bassin, et bientôt de pays à pays, aux justifications souvent douteuses ;
- la destruction des fonctionnalités de l'infrastructure naturelle, dans les sols et dans les eaux ;
- la modification de l'organisation des bassins versants, avec le bouleversement des structures bocagères.

Ce constat ne concerne pas seulement les agences, mais tout le dispositif de gestion de l'eau qui intègre les différents services de l'État qui mettent en oeuvre les politiques contradictoires des différents Ministères. Ce constat est donc également une mesure des rapports de forces qui existent entre ces différents Ministères ; la comparaison entre leurs budgets et leurs effectifs est également un bon indicateur.

## Les dérives du système des agences de l'eau.

### Les militants associatifs : des "médiateurs civils" régulateurs de la gestion de l'eau<sup>(1)</sup>.

Les militants associatifs sont amenés à participer à de nombreuses réunions. Elles peuvent être techniques et être organisées par l'administration, ou prendre la forme de conférences publiques, de congrès, de colloques, de séminaires, ou de cours. Contrats de pays, Comités départementaux d'hygiène, conférences régionales de l'environnement, contrats de rivières, Comités de bassin avec l'élaboration des S.D.A.G.E. et des S.A.G.E.<sup>(2)</sup>, Comité national de l'eau, autant de structures, et la liste n'est pas limitative, qui génèrent un foisonnement de réunions de travail, auxquelles les responsables des différentes associations sont en permanence conviés.

Aujourd'hui tout se passe comme si les militants associatifs étaient devenus indispensables, et leurs contributions critiques, un enrichissement pour la collectivité. Il est vrai qu'ils occupent une position originale, bien différente de celle des autres participants. Lors de ces réunions, en dehors d'une participation active, le responsable associatif, étranger à tout



## ÉVOLUTION DU REVENU AGRICOLE

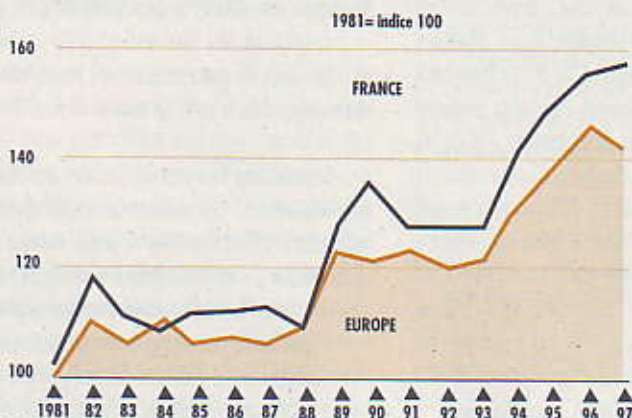
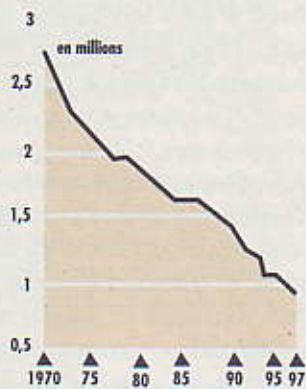


Fig 5 et 6  
Sources : Eurostat (5), INSEE-Enquête sur l'emploi (6), in *Le Monde* 8/06/98

## POPULATION ACTIVE AGRICOLE EN FRANCE



groupe d'intérêts, occupe une place privilégiée pour observer, au travers de l'expression des uns et des autres, les motivations et les préoccupations des différents groupes sociaux. Il est facile de repérer, au travers des propos d'un intervenant, son appartenance professionnelle, et même de constater que l'intervention en question n'est pas isolée, mais qu'elle procède

d'une stratégie de groupe dont l'objectif est : soit de monopoliser le débat pour éviter l'expression des autres participants, soit de le cantonner dans un registre mineur et sans risque pour le groupe, soit d'imposer un point de vue par la méthode répétitive. A ce petit jeu, qualifié de revue syndicale par certains hauts fonctionnaires, les groupes majoritaires gagnent à tous les coups, et atteignent toujours les mêmes objectifs : la stérilisation du débat et la poursuite des mêmes politiques.

### Liberté de parole ?

Des sommets sont atteints dans les Comités de bassin, où les agriculteurs, par exemple, parlent comme des agriculteurs, c'est-à-dire demandent à la fois des barrages pour développer l'irrigation, comme en Charente, tout en refusant de rentrer dans le système "pollueur-payeur" des agences de l'eau. Ou encore, comme en Loire-Bretagne il y a quelques années, le représentant de l'industrie des traitements de surface se plaignait de payer des redevances trop élevées, alors que, quand cette branche professionnelle donnait un franc, elle en recevait deux.

Ainsi le travail d'observation du militant associatif apparaît primordial puisqu'il permet de repérer la mauvaise foi ou le non-respect de l'intérêt général, et donc, en les dénonçant, de contribuer à une meilleure utilisation des fonds publics. Naturellement ce rôle n'est pas réservé au monde associatif, d'autres acteurs pourraient, et devraient eux aussi intervenir, par exemple les élus. Mais rares sont ceux qui s'engagent à fond dans des sujets réputés techniques, comme ceux relatifs à la gestion et à la défense de l'eau. Certains pensent même qu'il est confortable de laisser agir la seule administration, alors que manifestement des arbitrages éclairés, mêlant le technique, l'économique, et la décision politique, s'imposent. Des responsables administratifs sont toujours présents dans ces réunions, ils jouent eux aussi un rôle régulateur, mais celui-ci est limité par le droit de réserve, la logique des services et des corps de l'État, et les positions des Ministères qu'ils représentent. En définitive la plus grande liberté de parole reste aux socioprofessionnels, qui, payés pour agir, orientent fortement les débats vers leurs préoccupations immédiates et la défense de leurs intérêts catégoriels.

### L'intérêt général mal défendu.

Dans ce contexte, les nécessaires visions globales de gestion de l'eau sont le plus souvent pénalisées, et l'intérêt général bien mal défendu, se réduisant dans la plupart des cas à l'empilement de politiques contradictoires qui n'acceptent aucune contrainte et qui conduisent à la destruction des milieux et des ressources.

Étant motivé par des considérations d'ordre général qui intègrent une vision sociale de la défense de l'environnement et des milieux naturels, le militant associatif, en s'investissant à fond dans les dossiers techniques, en utilisant sa liberté de parole dans une exigence de rigueur et de respect des autres, peut contribuer à déplacer le centre de gravité des débats dans de nombreuses instances décisionnelles. Ainsi des projets d'aménagement pourront être, soit améliorés, soit abandonnés, des nuisances cachées par le verbe de ceux qui en sont responsables pourront être révélées et médiatisées, donc combattues. En définitive le rôle du militant associatif est celui d'un médiateur, car, dans la grande majorité des cas, il ne défend pas des intérêts personnels ou financiers, et ceci à l'inverse de la grande majorité des autres participants qui représentent des groupes socio-économiques. Ce rôle de "médiateur civil" tenu par le militant associatif est certainement celui qui est le plus utile au fonctionnement de la société ; le renforcer, c'est permettre un rééquilibrage des décisions en faveur de la prise en compte de l'intérêt général.

Le "médiateur civil", homme public, exerçant un tout autre métier, c'est-à-dire n'étant pas juge et partie, devrait être caractérisé par la liberté d'expression de l'homme politique, l'exigence de rigueur du scientifique, et avoir le souci du traitement global et transdisciplinaire des problèmes. Dans le système de la démocratie représentative, le groupe des "médiateurs civils" pourrait représenter le quatrième pilier d'un trio déjà bien installé, mais quelque peu critiqué, et de plus en plus impuissant, à savoir : le politique, le technocratique et le socio-économique, pour introduire dans le désormais traditionnel jeu politique, un peu plus de régulation citoyenne et de démocratie participative. En aucun cas le "médiateur civil" associatif ne devrait être un élu, car c'est l'élu qui assume la responsabilité de la décision, et toute confusion dans les rôles ne peut être que préjudiciable au fonctionnement de la démocratie.

### Les actions associatives feraient-elles réfléchir ?

Il est possible d'illustrer des actions de médiation civile par quelques exemples.

- La contestation, par les associations, de la construction des barrages sur la Loire a fait ressortir les positions contradictoires des élus qui, tout en dénonçant les risques d'inondation, urbanisaient les zones inondables. Ce débat conduisit à la réalisation de l'étude des conditions d'inondation en Loire moyenne, montrant que le système des digues est très vulnérable. On est bien loin aujourd'hui du discours incantatoire de l'administration et des élus qui prônaient pour toute solution la construction du barrage du Veudre. Depuis cette date, la manière de traiter les problèmes d'inondation est beaucoup plus réaliste et ceci, grâce à l'action publique des associations.



• Pour le barrage de Chambonchard, après avoir réclamé cet ouvrage, les agriculteurs déclarent ne plus le souhaiter. Dans le même temps, le président du Comité de bassin Loire-Bretagne, en pleine réunion plénière, laisse entendre qu'il n'est pas convaincu de son utilité, bien que l'agence de l'eau finance à hauteur de 190 millions de francs. Si ce barrage est inutile, l'enquête publique aurait dû le montrer, et le commissaire enquêteur en tenir compte ! Mais tel n'est pas le cas !

Aujourd'hui, les actions associatives feraient-elles réfléchir ? Il se pourrait que Chambonchard ne soit pas un bon projet ? Mais alors à quoi servent les enquêtes publiques ? Avec un rôle accru du "médiateur civil", notamment au niveau des commissions d'enquêtes, un tel projet qui risque bien de ne pas se faire, n'aurait pas fait dépenser tant d'argent public. Par cet exemple, on appréhende bien ce que pourrait être l'utilité sociale du "médiateur civil", citoyen régulateur dans la pratique des enquêtes publiques.

• Pour la nappe de Beauce, là aussi des évolutions se manifestent, l'agence de l'eau Seine-Normandie s'engage enfin à faire poser des compteurs sur les forages servant à l'irrigation des cultures, suivant en cela l'exemple de Loire-Bretagne. Dans le même temps, après s'être bruyamment opposés à la mise en place d'un S.A.G.E. sur la nappe de Beauce, les agriculteurs l'acceptent. Là aussi, on peut penser que les associations ont favorisé le déblocage de la situation, le travail en profondeur réalisé par l'administration ne suffisant apparemment pas.

Au-delà de la gestion des conflits environnementaux, il apparaît que la chose la plus positive apportée par les associations se situe au niveau de l'animation et de la popularisation de certains débats d'idées.

L'utilité sociale du monde associatif est de favoriser l'émergence de concepts nouveaux, aboutissant à des pratiques nouvelles, et qui permettent de lutter contre l'inertie des habitudes. Chaque militant du réseau eau, quel que soit le bassin dans lequel il agit, pourrait donner des exemples de même nature. La problématique du "médiateur civil", a été illustrée à partir d'exemples tirés de l'action du réseau eau, il est bien évident qu'elle concerne toutes les thématiques de France Nature Environnement, et en règle générale le fonctionnement de toute la société.

**La problématique du "médiateur civil" présentée dans ce texte, devrait être approfondie à partir de l'analyse de cas concrets. L'une des questions importantes étant : comment le médiateur civil peut-il être efficace, tout en restant un citoyen libre dans ses jugements ?**

## Les militants associatifs : des observateurs attentifs de la mise en œuvre des politiques publiques.

Au cours de ces réunions, les responsables associatifs sont également des observateurs de la mise en œuvre des politiques publiques.

Souvent des lois sont votées, des actions de protection de l'environnement sont identifiées, des orientations sont données, sans que cela entraîne des réalisations effectives. Tout se passe comme si la loi devenait passive après sa proclamation, c'est pourquoi les politiques publiques apparaissent souvent si peu efficaces. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat :

- l'action de certains groupes sociaux qui, opposés à la mise en œuvre d'une nouvelle politique, la neutralisent ;
- la faiblesse organisée de longue date du Ministère de l'Environnement y contribue fortement ;
- mais plus encore, c'est le déficit d'explication en direction de ceux qui sont concernés, les citoyens et les élus, qui est à l'origine de cet immobilisme.

La mise en place des S.D.A.G.E. illustre à merveille cette problématique. A la suite du vote de la loi sur l'eau de 1992, les Comités de bassin ont été chargés de l'élaboration des S.D.A.G.E. Pendant quatre années, dans les six bassins hydrographiques de France, de multiples réunions de travail ont été organisées. Elles ont abouti à la production d'un document important et volumineux. Les associations ont largement participé aux réflexions et aux débats. Elles ont donc influencé, comme d'autres participants, la rédaction du document final, dont elles connaissent assez bien le contenu, et surtout l'esprit dans lequel il a été élaboré. En quatre années de travail, et en étant au cœur de l'histoire, il a été relativement facile pour les participants de faire les acquisitions nécessaires pour bien comprendre ce qu'est un S.D.A.G.E., son utilité, ses limites, et ce qu'il est réellement : à savoir, seulement un outil construit par négociations successives. Mais celui qui est concerné par la gestion de l'eau, et qui doit assimiler le S.D.A.G.E. sans en connaître l'histoire, aura beaucoup plus de difficultés à le comprendre, et donc à se l'approprier pour l'utiliser correctement. Ainsi, malgré les explications apportées, malgré les plaquettes de présentation, on constate que de nombreux acteurs concernés par le S.D.A.G.E. et le S.A.G.E., n'en connaissent pas la portée réelle, il est évident qu'il faudrait faire beaucoup plus.

Par exemple, un élu (un Maire) du marais de Guérande, sensible à la protection des zones humides et qui veut réaliser un S.A.G.E., a reproché à

*De gauche à droite : Ambroise GUELLEC, Président du Comité de Bassin Loire-Bretagne, Jean-Louis BESEME, Directeur de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, Bruno GRANGE, Président du Conseil d'Administration de l'Agence.*





L'État de ne pas avoir introduit plus de protection de ces zones dans le S.D.A.G.E., il a reproché également de ne pas avoir été associé à son élaboration. Mais cet élu volontaire, qu'il ne faudrait pas décourager, se trompe, car l'État n'est pas directement en cause, puisque c'est le Comité de bassin qui, par la négociation et le vote, a choisi une faible protection des zones humides. Dans cette affaire, c'est la responsabilité des élus, membres des Comités de bassin qui est engagée, mais, dans les grands bassins, il a été constaté qu'ils ont très peu participé à l'élaboration du S.D.A.G.E., ceci pourrait expliquer cela, mais en plus ce n'est pas sûr. D'une manière indirecte, l'État peut quand même être mis en cause, puisque c'est lui qui a fixé la composition des Comités de bassin. Des réactions de cette nature sont très courantes, elles montrent qu'un effort important d'explication et de formation doit être fourni pour faire comprendre ce que sont le S.D.A.G.E. et le S.A.G.E., mais aussi comment fonctionnent les agences de l'eau, et comment sont composés les organismes de bassin qui dirigent et prennent les décisions. Ceci est indispensable si l'on veut que les politiques de l'eau réussissent, c'est-à-dire arrivent à traiter les problèmes de plus en plus aigus qui se posent.

### **Les Comités de bassin : des parlements de l'eau ... pas si démocratiques !**

La gestion de l'eau bassin par bassin, qui associe les différents usagers, n'a pas permis, dans de nombreux cas, d'améliorer la qualité des eaux. Cette situation globalement médiocre, et qui se dégrade encore, conduit les collectivités à investir dans des systèmes de traitement de l'eau coûteux, aux performances de plus en plus souvent insuffisantes. La gestion par les usagers n'a pas favorisé une plus grande responsabilisation des acteurs, conduisant à une meilleure prise en compte de l'intérêt général. Il faut donc s'interroger sur la constitution des organismes de direction des agences de l'eau que sont les Comités de bassin et les conseils d'administration des agences. En effet, à côté des représentants de l'administration et des élus, la place faite aux associations de toute nature qui représentent la société civile, dans le collège des usagers, est des plus réduites.

### **Les moins représentatifs, les plus représentés.**

Un point important concerne la composition des Comités de bassin. L'exemple du bassin de la Loire servira de support à cette analyse qui, à quelques détails près, restera valable pour les autres bassins. Le Comité de bassin Loire-Bretagne est composé de 116 membres, dont 42 sont des représentants des collectivités territoriales. Sur ce dernier chiffre, 8 membres représentent les régions, 28 les départements, et seulement 7 l'ensemble des villes et communes. Les villes de plus de 100 000 habitants ont en tout deux représentants, celles de moins de 10 000 en ont un seul, et les établissements publics exerçant une compétence dans le domaine de l'eau 3. Cela est notoirement insuffisant quand on considère que c'est dans les villes que se posent les problèmes d'épuration des eaux usées et de fabrication de l'eau potable, et qu'il est de la compétence des villes de résoudre ces problèmes alors que, dans les régions, et surtout dans les départements, sont financées des opérations néfastes pour la qualité de l'eau, comme le drainage, le remembrement, la rectification des rivières, l'irrigation, etc.... En plus, les redevances prélevées par les agences, le sont au niveau des communes; en conséquence, ce sont les élus des villes qui sont comptables de la bonne utilisation de ces fonds, et ceci devant leurs administrés. Étant sous-représentés, on peut considérer qu'ils ne peuvent pas assumer correctement leurs responsabilités et défendre l'intérêt de leurs mandants.

### **Le réseau eau de France Nature Environnement : "comment ne pas se noyer dans la concertation ?"**

France Nature Environnement, la "Fédération Française des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement", représente la quasi totalité des associations qui agissent sur le territoire national. Associations locales, généralistes ou spécialisées, fédérations et associations, départementales et régionales, associations nationales, spécialisées ou généralistes, toutes réunies, constituent le mouvement de protection de la nature et de l'environnement en France. Héritières des sociétés d'histoire naturelle du 19<sup>ème</sup> siècle, ayant su intégrer les préoccupations modernes du développement durable, les associations exercent leur activité sans but lucratif, au profit de l'intérêt général, dans une démarche citoyenne et responsable.

France Nature Environnement est organisée sous forme de réseaux thématiques transversaux, (eau, déchets, faune-flore-milieux, agriculture, forêts, juridique, climat,...) qui connectent entre eux les militants des associations fédérées, et qui interagissent sur tout le territoire avec les politiques publiques.

Le "réseau eau" a trois années d'existence, il regroupe environ 250 membres, mais ses effectifs pourraient être doublés. Ses militants agissent localement pour la préservation des rivières et leur bassin versant, ainsi que pour la protection des nappes d'eau souterraines.

Un certain nombre d'entre eux participent aux travaux :

- des Comités départementaux d'hygiène ;
- des commissions départementales des carrières ;
- des Comités de bassin, et de leurs commissions ;
- des commissions du milieu naturel aquatique ;
- des commissions locales de l'eau ;
- du Comité national d'agrément des contrats de rivières et de baies ;
- du Comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates, les phosphates et les produits phytosanitaires provenant des activités agricoles (CORPEN) ;
- des Comités pour la gestion des poissons migrateurs ;
- du CA du conseil supérieur de la pêche ;
- du Comité national de l'eau ;
- de l'observatoire de l'eau ;
- du groupe "eau et agriculture" et ses sous-groupes instaurés à la suite de la communication gouvernementale à propos de la "réforme des instruments d'intervention publique dans le domaine de l'eau" ;
- etc...

Et encore il ne s'agit que de l'eau, mais on peut prévoir qu'avec la mise en place de la "Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire" (LOADT), qui devrait déboucher sur la création de nouvelles instances de concertation comme les "Conférences Régionales d'Aménagement et de Développement du Territoire" (CRADT), cette liste, non exhaustive, s'allonge encore.

### **L'argent des villes arrose les champs.**

Enfin, au travers des redevances, les villes apportent 87 % des ressources financières du 7<sup>ème</sup> programme, et n'en récupèrent que 66 % (-21 %) sous forme d'aides, alors que l'industrie, hors EDF, récupère 19 % après avoir contribué à hauteur de 11 % (+ 8 %). L'agriculture, quant à elle, touche 15 % d'aides et ne reversera au programme que 2 % sous formes de redevances et encore si le retard dans la mise en place du PMPOA<sup>(1)</sup> n'augmente pas.



## La diversité de l'agriculture.

Les agriculteurs que l'on rencontre dans les différents lieux de décisions, sont des militants appartenant au syndicat majoritaire : la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, la FNSEA. Les leaders de cette organisation ont souvent partie liée avec les coopératives agricoles et l'agro-alimentaire. On peut dire qu'ils sont représentatifs de l'agriculture productiviste et subventionnée, celle qui reçoit **80 % des aides que touchent 20 % des agriculteurs**. Pour l'année 1997, le montant total des aides à l'agriculture, représentera **170 milliards de francs**. Sur cette somme, 95 milliards seront consacrés aux dépenses sociales, notamment l'aide aux retraites en raison de la solidarité nationale, 75 milliards contribueront à soutenir les productions au travers de multiples mécanismes dont la description n'est pas toujours aisée.

Dans le domaine des grandes cultures, l'exploitant reçoit des primes (ou paiements compensatoires) par hectare cultivé qu'il déclare. Ces primes sont calculées en fonction de la nature des cultures (maïs, blé, pois, etc...) mais aussi en fonction du mode de production irrigué ou non. Dans la majeure partie des départements, les hectares irrigués bénéficient d'une prime plus élevée que les hectares secs (+ 500 à 1000 F/ha). **En France, l'irrigation primée concerne à plus de 75 % la culture du maïs.**

En Beauce, 270 000 ha sont irrigués dont 130 000 sont déclarés et bénéficient d'une prime à l'irrigation. Dans le Loiret et l'Eure-et-Loir, les primes pour les céréales non irriguées sont respectivement de 2119 F/ha, et de 2299 F/ha ; pour les céréales irriguées elles sont de 2687 F/ha, et de 2874 F/ha. Ainsi, en Eure-et-Loir, une exploitation qui déclare cultiver deux cents hectares de céréales dont 100 irrigués, reçoit 517 300 francs de prime par an. A moins que les règles ne changent. Au total, en 1997, les primes payées aux producteurs ont atteint : 2200 F/ha en moyenne nationale pour les céréales, 3523 F/ha pour les protéagineux (pois), et 3157 F/ha pour les oléagineux (colza, tournesol, etc...). Au plan national, et dans le secteur des grandes cultures, moins de 200 000 producteurs réalisent 87% des ensemencements et bénéficient de paiements compensatoires aux surfaces (Source : Agreste 1997).

En fait, plusieurs agricultures cohabitent, celle qui est formée par les exploitations de grande taille et qui bénéficient au maximum des aides de l'État, et puis les exploitations plus petites qui rencontrent les plus grandes difficultés pour subsister. **Le modèle agricole dominant et productiviste est contesté à la base.** Certains syndicats, comme la "Confédération Paysanne", expriment des préoccupations environnementales fortes : produire, certes, mais en respectant les sols, dans une agriculture solidaire, prenant en compte un développement durable, avec pour objectif la promotion d'une agriculture paysanne tournée vers le plein emploi, le maintien du tissu rural, la limitation de la course à l'irrigation, et une meilleure équité dans la répartition régionale des aides. La réorientation de l'activité agricole passe par la solidarité retrouvée de la ville et de la campagne, les pionniers sont là, ils agissent volontairement et concrètement, en produisant avec un esprit nouveau ! Il revient au mouvement associatif de protection de l'environnement de les aider et de les accompagner dans leur démarche de progrès.

Des cadeaux aussi royaux mériteraient bien une meilleure représentation des villes, d'autant plus que les premiers bénéficiaires de ces transferts sont les agriculteurs. Ils sont eux très largement représentés : directement au titre de l'agriculture 7 sièges, au travers de l'agro-alimentaire 6 sièges, ou indirectement comme représentants des C.E.S.R.<sup>(4)</sup> avec 4 sièges sur 8, et un nombre indéterminé de voix au travers des représentants des conseils généraux ; **ce qui fait au minimum 17 représentants de l'agriculture et de l'agro-alimentaire sur 116.** Ceci pourrait bien expliquer le transfert financier de 13% des villes vers l'agriculture.

Pour remédier à cette distorsion de composition, et en prenant en compte que les milieux socioprofessionnels sont déjà fortement présents, la représentation des Conseils Économiques et Sociaux Régionaux pourrait être supprimée et remplacée par celle des villes.

### Des élus qui partent, certains usagers restent.

Au-delà de cet exercice ponctuel, ce sont les critères de représentation dans les instances de bassin qui devraient être revus. Il faudrait tenir compte du fait que les élus, renouvelés au rythme des élections, ont à peine le temps de se former aux rouages de la gestion de l'eau ; alors que les socio-économiques, présents sur de longues périodes, deviennent quasiment des professionnels de la gestion de l'eau dans la satisfaction de leurs intérêts corporatistes.

### Les CA : une pâle copie des CB.

Une même analyse pourrait être conduite à propos de la composition des conseils d'administration des agences. Toujours sur l'exemple Loire-Bretagne, on trouve sur 8 membres du collège des collectivités territoriales du CA, un seul représentant pour les villes de plus de 100 000 habitants, contre 6 pour les conseils généraux. Le collège des usagers et personnes compétentes du CA est lui aussi déséquilibré, sur 8 membres, 6 sont des industriels, plus un agriculteur et un pêcheur.

En conséquence, il faut renforcer le nombre de représentants dont la

préoccupation n'est pas corporatiste, en augmentant, entre autres, le nombre de médiateurs associatifs par exemple, qu'ils soient environnementaux ou consommateurs, pour que la gestion de l'eau soit réellement équilibrée.

**Il conviendrait donc tout simplement de créer un collège supplémentaire dans les Comités de bassin : celui de la société civile. Il faut en fait, repenser l'architecture de ces instances.**

### Le Ministère de l'Environnement dépossédé de la gestion de l'eau.

La politique de l'eau de la France ne peut se réduire à l'addition de ses politiques de bassin, bien que celles-ci soient indispensables au niveau où elles s'exercent. Chacune étant spécifique, aucune ne peut prétendre les représenter toutes et encore moins incarner celle de la nation.

Il faut qu'une politique nationale de l'eau existe, qu'elle soit clairement identifiable par nos partenaires européens et ne soit pas formée, comme aujourd'hui, d'un tissu de contradictions que la plupart de nos concitoyens perçoivent. Il faut que chacun puisse constater qu'au niveau de la France, une politique volontariste, et adaptée aux problèmes de l'époque existe, et est animée par le Ministre de l'Environnement, dont c'est la mission, donc la responsabilité. Ceci est d'ailleurs la condition pour que l'école française de l'eau reste crédible ; on ne peut plus se contenter d'organiser des colloques et de faire les mêmes constats d'année en année, ou d'agiter le spectre des guerres de l'eau au siècle prochain, tout en étant laxiste sur l'installation des porcheries, l'utilisation sans limites des produits phytosanitaires, et les aides publiques à l'irrigation qui vident nappes et rivières.

### Les mousquetaires de l'environnement : seuls contre tous !

Il est évident qu'au niveau national, les politiques des différents Ministères doivent être cohérentes. Cette cohérence ne peut être obtenue que si les différents partenaires ministériels négocient sur un pied d'égalité, ce qui suppose qu'ils soient dotés de moyens financiers et techniques donnant une



## SUR-REPRÉSENTATION DES COLLECTIVITÉS "RURALES" DANS LE COMITÉ DE BASSIN LOIRE-BRETAGNE.

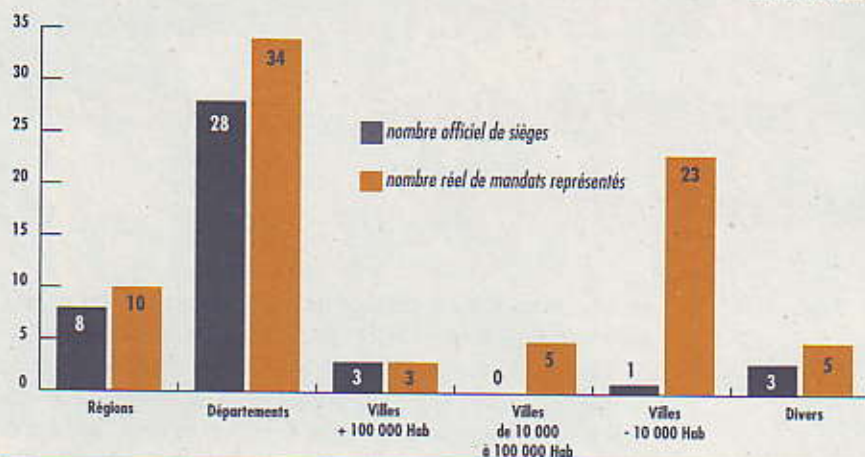


Fig 7

Ce graphique illustre la très forte représentation des élus "ruraux" dans les Comités de bassin. En prenant en compte le cumul des mandats, ce constat est véritablement scandaleux. Si officiellement les communes de moins de 10 000 habitants n'ont qu'un seul représentant, par le jeu des mandats (beaucoup d'élus régionaux et surtout départementaux sont des élus de petites communes), elles sont en pratique beaucoup plus représentées que les villes. Ainsi les citoyens, qui paient plus des deux tiers des redevances agences au travers de leur facture d'eau, ne sont pas vraiment représentés.

capacité d'expertise et de prospective similaire. Aujourd'hui le Ministère de l'Environnement a la responsabilité de la gestion de l'eau, mais sans en avoir les moyens financiers, donc techniques. Il est même évident, et certains événements le montrent, que des acteurs influents de la vie publique s'opposent avec détermination au renforcement du Ministère de l'Environnement. Ils redoutent un Ministère qui pourrait remplir sa mission, par exemple organiser une police de l'eau capable de faire respecter la loi, ou la mise en place d'itinéraires de décisions clairs et rationnels. Dans ces conditions il n'est pas étonnant que les porcheries se multiplient, ce qui en retour pose dans certains bassins des problèmes insurmontables, dont par ailleurs la non-résolution pourra être attribuée à ce Ministère de l'Environnement "incapable de remplir sa mission". Les uns polluent sans contrainte, et le "seul contre tous" n'y peut rien, car il a été volontairement privé de moyens, et ceci de gouvernement en gouvernement, qu'ils soient de gauche ou de droite, comme a pu le dire approximativement à Orléans Michel BARNIER avant de devenir Ministre de l'Environnement.

### Les lobbies inamovibles

Les gouvernements changent, mais le lobby le plus puissant de France, maintient le cap, c'est un élément stable de la société, il est à l'aise, il est chez lui dans les différents lieux de pouvoir, qu'ils soient économiques, administratifs ou politiques. La gestion de l'eau dans les bassins, telle qu'elle est menée actuellement, lui convient, elle donne également satisfaction à d'autres lobbies, riches et puissants mais plus discrets, et surtout remarquablement organisés pour faire circuler les redevances et prélever au passage leur dime, royale comme il se doit. Avec les redevances des habitants des villes, taxés trois fois plus que ceux de l'espace rural, financer des barrages pour irriguer, des petites stations d'épuration inutiles, et des kilomètres de tuyaux en rose campagne, est un objectif sans utilité, sauf pour ceux qui irriguent, étudient, et coulent le béton. Après trente ans de fonctionnement, il est grand temps pour les agences de l'eau, de trouver les voies non-révées de la défense de l'infrastructure naturelle.

### Le Ministère de l'Environnement sous tutelle de l'agriculture et de l'industrie.

Les rapports de forces que l'on observe entre Ministères, au niveau gouvernemental, au travers du politique et du budgétaire, se retrouvent évidemment au niveau des bassins. Les budgets fixent les relations de dépendances. Le budget de la direction de l'eau du Ministère de l'Environnement, tutelle des agences, est de l'ordre de 250 millions de francs pour 1998, contre environ 11,5 milliards pour les six agences. On voit immédiatement où est la tutelle financière. Si à cela on ajoute le fait que les fonctionnaires de direction des agences et du Ministère de l'Environnement issus des grands corps de l'État, sont détachés de leur administration d'origine, tout en restant sous leur influence, on comprend pourquoi la situation de tout Ministre de l'Environnement est terriblement inconfortable. Avoir sous sa responsabilité des fonctionnaires notés par les Ministères de l'Agriculture, de l'Industrie, etc..., en dit long sur l'état de dépendance du Ministère de l'Environnement, et sur l'effort de construction qui reste à mener, contre presque tous, et parfois contre ceux qui sont sincèrement pour la protection de l'environnement : un comble ! Cette situation aberrante est régulièrement dénoncée par les Ministres de l'Environnement successifs, mais comme le susurre Jacques DUTRONC, "j'y pense puis j'oublie, c'est la vie, c'est la vie", et le système continue sur sa lancée, à la satisfaction oublieuse de tous.

### Taux de retour pour le VI programme des agences de l'eau (1992-96) (en millions de francs)

	Redevances	Aides	Ratio aides/ Redevances
Collectivité	29 645	35 232	119%
Industrie	6 684	7 317	109%
Agriculture	245	1 076	439%
Total	36 574	43 625	119%

"(...) si l'expression pollueur-payeur-sociétaire s'applique avec raison aux industriels, elle semble moins pertinente pour les agriculteurs qui sont certes pollueurs-sociétaires, mais seulement potentiellement payeurs. Quant aux collectivités locales, (...), elles ne paient pas (directement), mais participent à la mutuelle et en sont donc sociétaires, tandis que L'USAGER FINAL PAIE, MAIS NE PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉ, AUX CONDITIONS ACTUELLES DE REPRÉSENTATION, COMME SOCIÉTAIRE. A lui seul, un tel dispositif (celui des Agences de l'eau) ne peut, en définitive, déboucher sur l'efficacité économique que par le jeu du hasard. D'autant que le système des redevances s'éloigne très fortement d'une tarification économiquement fondée" (extrait du rapport du CGP au Gouvernement sur le dispositif des Agences de l'eau, 1997).

(1) : article déjà publié, en partie, dans la revue *Territoires* d'octobre 1998, n°391. Ed. : Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, Paris; et dans la revue *Après-demain* n°408-409 nov/déc. 98, journal fondé par la Ligue des Droits de l'Homme en 1957

(2) : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux et schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

(3) : PMPOA, Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole

(4) : CESR, Conseil Économique et Social Régional



# approche de la gestion de l'eau en France : les attentes et propositions du réseau eau de France Nature Environnement

**Doter la France d'une structure  
environnementale adaptée et trouver la  
voie du juste équilibre.**

**Développer les moyens d'action du Ministère  
de l'Environnement.**

Deux problèmes déterminants doivent être résolus :

- arriver à doter le Ministère de l'Environnement d'un budget adapté à ses missions. (La fiscalité environnementale est un moyen qui peut permettre d'atteindre cet objectif tout en favorisant, selon les domaines et les circonstances, les comportements vertueux).
- couper les liens de dépendance des fonctionnaires de l'État avec leur Ministère d'origine, pour que l'équilibre interministériel puisse s'exprimer en toute honnêteté et en toute efficacité.

Ainsi, il ne serait pas choquant par exemple qu'une partie de l'argent prélevé dans les bassins au titre des redevances pollutions et autres, soit utilisée pour mettre en oeuvre la politique nationale.

Ceci suppose que la part soit faite entre ce qui est du rôle des agences de l'eau, ce qui ressort de la coordination des actions par la direction de l'eau, avec en plus la mise en perspective dans les bassins des politiques innovantes du Ministère de l'Environnement.

Pour les actions dans les bassins, le dispositif est opérationnel, il suffit d'en corriger les dérives, de compléter les manques évidents et de réorienter les missions vers la défense des milieux.

Pour la coordination des actions entre les bassins, il convient de détailler. On peut citer la mise en harmonie de certaines orientations, comme la pose des compteurs sur les captages d'irrigation dans les différents bassins, ou bien l'organisation d'une police de l'eau efficace sur tout le territoire, avec l'implication forte des DIREN et sous leur responsabilité, ou la mise en place de réseaux de mesures unifiés, en relation avec une recherche qu'il faudrait aider, ou encore l'instauration d'une solidarité inter-bassins.

**Initier une politique nationale innovante et  
volontariste.**

La politique innovante et volontariste du Ministre de l'Environnement pourrait, quant à elle, porter sur des actions non prises réellement en compte par les Comités de bassin, et pourtant reconnues d'une grande utilité pour la politique de l'eau. Dans cette perspective, il s'agirait d'insuffler et d'initier avec des acteurs volontaires dans les bassins, des processus conduisant à la mise en oeuvre de réalisations concrètes, à caractère exemplaire, et ayant pour vocation d'être reprises à une plus grande échelle par les instances de bassin.

La protection et la rénovation des zones humides pourrait être un objectif national. En effet ces milieux sont des compartiments de l'infrastructure

naturelle qui jouent un rôle important pour l'épuration et le stockage de l'eau, et qui, malgré cela, sous l'œil des Comités de bassin, continuent d'être détruits.

Dans le même ordre d'idée, on peut citer la création de bandes végétalisées le long des cours d'eau, toujours annoncées, mais restant au stade de l'expérience, alors que des kilomètres de haies et de fossés continuent de disparaître ; ou encore l'aide financière pour la réalisation concrète d'un S.A.G.E. ou d'un contrat de rivière particulièrement exemplaire aussi bien dans ses ambitions que dans sa pratique démocratique lors de sa phase d'élaboration.

Bien d'autres thèmes seraient du ressort d'une politique innovante, et en particulier tout ce qui touche à la transparence du prix de l'eau. Il serait hypocrite et malhonnête de confier cette tâche au Ministère de l'Environnement, sans lui donner les moyens financiers lui permettant de remplir sa mission. Il serait suicidaire de ne confier cette tâche à personne, ou à ceux qui s'en moquent.

Les partisans du "tout bassin", ou du "touche pas à mon bassin" ne seront pas d'accord avec cette analyse, ils rétorqueront qu'une structure de coordination des actions dans les bassins existe : "l'inter-agences". Elle existe, mais c'est seulement le plus petit dénominateur commun accepté par les instances politiques des bassins, dont on perçoit qu'elles sont très réactives à propos de leur soi-disant indépendance, tout en acceptant d'être pénalisées par l'image floue et parfois incohérente diffusée par ce qui tient lieu de politique nationale. Travailler avec l'inter-agences relève du sacerdoce. A France Nature Environnement, pour l'organisation du congrès "Eau Vivante", nous en savons quelque chose : pour les aides financières, très modestes, il aura fallu établir six conventions, correspondant à six modes de règlements différents et étalés dans le temps.

Pour conclure ce chapitre, la seule question qui doit être retenue est : comment finance-t-on l'ensemble du dispositif ?

**La mise en oeuvre du principe "pollueur-  
payeur", les redevances pollutions et les  
autres.**

**Taxer la pollution diffuse à la source ...**

La pollution diffuse émise par l'activité agricole contribue fortement à la destruction de l'infrastructure naturelle ; ceci a pour conséquence directe la dégradation de la qualité générale des eaux. Pour lutter contre cette forme de pollution, et introduire une responsabilisation des utilisateurs, au nom du principe "pollueur-payeur", une redevance aurait dû être perçue par les agences, sur les quantités d'engrais et de produits phytosanitaires utilisés. Mais la mise en place d'une redevance, comme celle qui est perçue sur la pollution industrielle, semble difficilement gérable par les agences. Dans le contexte actuel, la Taxe Générale sur les Activités Polluantes pourrait être la solution. Cette mesure concernerait tous les utilisateurs de produits chimiques : les agriculteurs, les particuliers, les services de l'État, les villes, etc....





Manifestation à Binic (22) le 27/06/98  
Photo : Quéré Thierry, ERB

Pour inciter les producteurs, à ne pas banaliser l'utilisation de certaines molécules néfastes pour la qualité générale des eaux et pour la santé humaine, et diffusées aujourd'hui à grande échelle dans l'environnement, il faudrait également taxer directement à la production. Des mesures, comme l'interdiction des phosphates dans les lessives, devraient être prises, mais on pourrait aussi fortement les taxer puisque les industriels disent, comme en mai 1968, qu'il est interdit d'interdire un produit, dès lors que celui-ci est fabriqué par l'industrie.

### **Réduire l'imperméabilisation des sols.**

Pour lutter contre l'imperméabilisation des sols dans les villes, qui conduit à augmenter le ruissellement des eaux, et à concentrer les pollutions dans le milieu récepteur, une redevance eaux pluviales devrait être instituée. Elle serait composée de deux parties, l'une liée aux surfaces imperméabilisées, l'autre aux flux des différents produits rejetés, y compris les phytosanitaires. Avec les fonds collectés, des solutions techniques pourraient être mises en œuvre, tout en organisant, avec les moyens financiers nécessaires, l'investissement civique du citoyen. Une partie serait affectée aux agences, une autre irait à la politique innovante.

### **Respecter les milieux aquatiques et les zones humides.**

Certaines actions, qui touchent directement le milieu aquatique, ou indirectement les milieux qui les accompagnent comme les zones humides, conduisent elles aussi à la dégradation de la qualité des eaux. L'extraction des granulats dans les zones alluviales des fleuves, qui mettent à nu les nappes alluviales, doit donner lieu à des redevances dont le fruit serait utilisé pour favoriser la mise en place de solutions alternatives comme le recyclage des matériaux et le transfert vers des zones écologiquement moins sensibles.

La suppression des zones humides et l'aménagement des cours d'eau devraient également être défavorisés par une taxation, alors qu'aujourd'hui c'est l'inverse qui se produit.

### **Contrôler l'urbanisation des zones inondables.**

D'autres actions comme l'urbanisation des zones inondables n'ont pas un effet direct sur la pollution des eaux. Toutefois la suppression de ces zones, situées en lit majeur, représente un préjudice pour le bon fonctionnement écologique des cours d'eau. De plus, en cas d'inondation sérieuse, les dégâts causés au tissu urbain peuvent devenir considérables avec des incidences

économiques et écologiques désastreuses, comme la destruction de l'activité industrielle et la contamination généralisée des ressources en eau. Il convient donc de décourager l'urbanisation des zones inondables, pour les conserver comme champs d'expansion des crues. Des outils réglementaires peuvent fortement y contribuer mais n'apportent aucune solution pour le bâti existant. On pourrait donc envisager une redevance inondation prélevée sur les surfaces bâties et qui permettraient d'apporter des solutions techniques locales, comme le renforcement de digues, ou l'adaptation de l'habitat existant, ou sa suppression dans les cas extrêmes, ou encore l'aide économique aux communes très pénalisées. En aucun cas, le fruit de ces redevances ne pourrait être utilisé pour élaborer de fausses solutions, comme l'implantation de barrages, qui ne font que déresponsabiliser la communauté et qui n'apportent pas une véritable sécurité.

Dans un souci de justice, et en généralisant le principe "pollueur-payeur" aux produits et aux activités préjudiciables à l'environnement, il serait possible de trouver les ressources nécessaires pour faire fonctionner un dispositif plus performant. A taxation constante, ceci est possible, mais cela suppose une évolution de l'organisation actuelle, ce qui n'est pas du goût de tous les acteurs, d'où les blocages, mais aussi les incompréhensions.

### **Renforcer la participation du mouvement associatif au débat public : inventer des métiers nouveaux, "les communicateurs en politiques publiques".**

Pour toute nouvelle politique, les citoyens les plus concernés devraient être informés et sensibilisés par des moyens pédagogiques variés, ce qui suppose la mise en place d'une stratégie d'accompagnement de ladite politique.

Cet effort d'explication est véritablement indispensable si l'on veut que les politiques publiques atteignent leurs buts, c'est-à-dire soient appliquées. Un décideur sera d'autant plus enclin à mettre en œuvre de nouveaux outils comme les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E. qu'il sera persuadé de leur bien fondé, encore faut-il se donner les moyens de les convaincre.

Expliquer à nos concitoyens les politiques publiques pour que celles-ci soient réellement mises en application correspond à un besoin nouveau qui apparaît dans la société. Pour satisfaire ces besoins nouveaux, il faut créer des métiers nouveaux, agissant dans le champ culturel. Ils pourraient être intitulés : "communicateurs en politiques publiques".



### "la réforme des instruments d'intervention publique dans le domaine de l'eau" initiée par Dominique VOYNET le 20 mai 1998.

Après 9 mois d'un travail de consultation et de concertation, notamment au travers d'une quinzaine de réunions interministérielles, le mercredi 20 mai 1998, Dominique VOYNET faisait une communication en conseil des Ministres sur la réforme à mettre en oeuvre. Celle-ci prenait en compte, dans le détail, bon nombre des points exposés dans cette lettre eau, mais aussi des problèmes non évoqués ici.

Quatre grands axes apparaissent :

- Mieux associer le Parlement à la définition de la politique de l'eau et réformer les redevances des agences de l'eau.
- Améliorer la transparence et la dimension sociale des services publics de l'eau et de l'assainissement.
- Assurer une meilleure application du principe "pollueur-payeur".
- Améliorer l'efficacité de l'action publique dans le domaine de l'eau.

### L'association du Parlement à la politique de l'eau et la réforme des redevances.

Le premier axe est lié à la non constitutionnalité des redevances qui, rappelons-le, sont votées par les Comités de bassin. En effet, à la suite de la décision n° 82-124 du 23 juin 1982, elles ont été rangées par le Conseil Constitutionnel dans la catégorie "des impositions de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement". En clair c'est au parlement de fixer la redevance. Il suffirait aujourd'hui que le Président de la République, ou que le Premier Ministre, ou que soixante députés saisissent le Conseil Constitutionnel sur les redevances, pour que le système des agences soit bloqué. Le dispositif proposé par la Ministre semble résoudre le problème en conservant le caractère pluriannuel des programmes. Quant à la réforme des redevances elle-même, elle vise à introduire "une meilleure équité entre les redevables", en particulier en supprimant la discrimination entre l'habitat collectif et l'habitat individuel, et en réduisant les effets de seuil liés à la taille des communes. Il faut savoir, que la non constitutionnalité des redevances a souvent été utilisée, par certains conservateurs, pour bloquer l'évolution du système des agences, le motif invoqué étant toujours le même : la capture par le Ministère des Finances du fruit des redevances. On peut faire remarquer, que si ce risque existe, il est certainement accru par la non-application du principe "pollueur-payeur" en agriculture, car ceci constitue un viol du principe de base qui fonde les agences, risque encore aggravé par la dégradation diffuse de la qualité de l'eau par cette même activité.

### Transparence et dimension sociale dans les services publics de l'eau et de l'assainissement.

Le deuxième axe concerne le prix de l'eau. Il s'agit d'améliorer la transparence du service public de l'eau, car on a souvent fait remarquer que la tarification de l'eau et les redevances des agences étaient peu compréhensibles. Il sera créé un Haut Conseil du service de l'eau et de l'assainissement. Il aura pour fonction essentielle de renforcer la capacité d'expertise de l'État. Dans un autre ordre d'idée, dans les instances de bassin, la représentation démocratique sera améliorée, en particulier en faisant entrer dans les conseils d'administration des

agences, des représentants de la société civile, protecteurs de l'environnement et consommateurs.

### L'application du principe "pollueur-payeur".

Le troisième axe porte sur l'application du principe "pollueur-payeur". A cet effet, et pour étudier les modalités techniques de mise en oeuvre de ce principe en agriculture, un groupe de travail a été créé, piloté sous la double responsabilité des Ministères de l'Environnement et de l'Agriculture. Quatre sous-groupes spécialisés ont été formés : "irrigation", "fertilisants", "phytosanitaires", et "élevage". Plusieurs réunions de travail ont eu lieu mais les difficultés sont rapidement apparues. Certains participants étant absolument opposés à toute taxation des produits polluants utilisés en agriculture l'ont fait savoir. A tour de rôle, dans un jeu de rôle qui occupe l'espace d'expression et passe le temps : ainsi ne s'élabora pas la réflexion qui pourrait conduire à la construction d'une solution technique juste et applicable. Le 14 octobre, lors de la réunion du sous-groupe phytosanitaire qui faisait suite à celle du sous-groupe fertilisants, les effets de manches ont été grandioses. Un haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, aux neurones agiles et d'une grande culture, et qui se plaît à en faire profiter ses compatriotes, a expliqué au groupe, et à plusieurs reprises dans des digressions à n'en plus finir, que la taxation des phytosanitaires serait d'une infinie complexité, 800 produits différents à taxer, inapplicable, inefficace, à rejeter, et qu'il valait bien mieux apprendre aux agriculteurs à bien régler leurs pulvérisateurs. Et voilà comment, par la grâce de l'esprit, le pulvérisateur à répétition devint, l'espace d'un instant, la machine de guerre de la lutte contre la taxation des produits phytosanitaires. Ce point de vue était bien sûr partagé, et il a été de nouveau affirmé qu'une redevance ou une taxe sur ces produits ne servirait à rien, et n'aurait aucun effet sur le comportement des agriculteurs. Il a été réaffirmé qu'il valait mieux convaincre la profession de ne plus polluer plutôt que de la taxer. Toutefois rien n'a été dit sur la méthode à mettre en oeuvre pour convaincre, et d'où viendraient les fonds pour mener à bien une telle entreprise. Certainement pas de ces taxes

### Projet de loi de finances 1999 : les crédits par ministère en millions de francs

1	Economie, finances et industrie	407 505
2	Education nationale	388 866
3	Défense	243 524
4	Emploi et solidarité	238 537
5	Equipement, transport et logement	126 717
6	Intérieur	79 619
7	Agriculture et pêche	33 547
8	Justice	26 258
9	Anciens Combattants	25 478
10	Affaires étrangères et coopération	20 775
11	Culture et communication	15 670
12	Outre-mer	5 594
13	Services Premier ministre	4 504
14	Aménagement du Territoire et Environnement	3 979
15	Jeunesse et sports	3 021
	<b>TOTAL</b>	<b>1 623 594</b>

Le budget du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement malgré une hausse de 15 % pour 1999, demeure encore extrêmement faible : moins de 0,3 % du budget de l'État soit 4 milliards de francs (1,8 pour l'aménagement du territoire et 2,2 milliards pour l'environnement). A titre de comparaison, il faut savoir que la Ville de Paris consacre plus de 1,5 milliard de francs par an ... à ses espaces verts.



tant honnies ! Mais n'étant pas à une contradiction près, ceci n'a pas empêché les mêmes acteurs, de revendiquer la construction de barrages pour l'irrigation, dont on sait qu'ils sont financés à partir des redevances des agences, des impôts locaux, des financements du Ministère de l'Agriculture, toutes taxes inutiles comme chacun le sait, mais quand même bien utiles quand elles sont acquittées par les autres groupes sociaux.

Dans cette ambiance, les économistes spécialistes de la taxation environnementale, eurent les plus grandes difficultés pour se faire entendre et pour exposer les résultats de leurs travaux et répondre à la question : à partir de quelle hauteur une taxe environnementale commence-t-elle à influencer sur le comportement de l'utilisateur. Réponse à la prochaine réunion, à moins que les pulvérisateurs de mots ne récidivent.

L'ambiance de ces groupes de travail est fortement déterminée par le nombre de participants. Les représentants de l'environnement étant toujours minoritaires, dès l'origine, les bases de la discussion sont faussées. Elles le sont d'autant plus, que la plus grande partie de l'information technique n'est pas détenue par l'environnement, mais par les autres Ministères, où les différents lobbies sont à l'aise et trouvent des interlocuteurs attentifs. Ainsi la circulation de l'information est conditionnée par le bon vouloir de ceux qui devraient changer leurs comportements. Situation stérilisante que l'on retrouve en permanence pour tout problème environnemental ; par exemple dans les instances d'élaboration du "Schéma Interrégional d'Approvisionnement en Matériaux de Construction" du grand Bassin Parisien : en clair, une commission où l'on recherche, du fait de l'épuisement les granulats de l'Île-de-France, des granulats nouveaux dans les régions périphériques, que les extracteurs convoient en franchant les sourcils.

### **L'efficacité de l'action publique dans le domaine de l'eau.**

Le quatrième et dernier axe porte sur le renforcement de la police de l'eau, et sur l'amélioration du rôle de coordination du Ministère de l'Environnement. Pour la police, les mesures proposées, et acceptées au niveau interministériel, restent modestes et ne touchent pas au dispositif actuel éclaté entre différents Ministères. Régler ce problème semble impossible, et ceci de Ministère de l'Environnement en Ministère de l'Environnement.

Pour le rôle de coordination des actions, le système inter-agences est amélioré mais sous forme d'un **Groupe d'Intérêt Public (GIP)**, structure molle peu contraignante, utilisée parfois pour faire travailler ensemble des laboratoires différents sur un même sujet. Un tel dispositif n'est pas l'outil permettant de mener à bien une politique nationale innovante. Et une fois de plus la démonstration est faite que certains acteurs influents redoutent la montée en puissance du Ministère de l'Environnement.

### **En juillet la TGAP : un pavé dans la mare des corporatismes.**

#### **Le double dividende de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes.**

Le 22 juillet dernier, le Ministre de l'Économie des Finances et de l'Industrie, et le Secrétaire d'État au budget ont présenté au gouvernement les principales orientations budgétaires et les principales mesures fiscales pour 1999. Dans le cadre de la mise en place d'une fiscalité écologique, il a été proposé au gouvernement la création d'une **Taxe Générale sur les Activités Polluantes, la TGAP**. D'après les documents publiés par le Ministère de l'Environnement, la TGAP ne serait pas un impôt supplémentaire,

elle serait au service d'une véritable application du principe "pollueur-payeur". Son mécanisme conduit à déconnecter le niveau de la taxe, du montant des ressources nécessaires pour financer la prévention ou la réparation rendue nécessaire par les activités polluantes. Elle sera davantage un instrument de précaution qu'un instrument de réparation. Elle permettra de dissuader les pratiques polluantes, c'est le premier dividende, en plus elle apportera des ressources pour amplifier la lutte contre la pollution et permettra de réduire les prélèvements qui pèsent sur l'emploi, c'est le deuxième dividende. L'ensemble des recettes procurées par ces taxes et prélèvements sera affecté au budget de l'État, et ceci contrairement à la fiscalité environnementale traditionnelle. On conçoit donc, qu'il serait possible en jouant à taxes constantes, de réduire la TVA sur un produit ou sur une activité pour les favoriser, et d'appliquer la TGAP aux produits et aux itinéraires industriels que l'on souhaiterait réorienter.

### **Application de la TGAP aux redevances agences en l'an 2000.**

La TGAP aurait également vocation à s'appliquer au domaine de l'eau, en conséquence les redevances des agences y seraient intégrées à partir de l'an 2000. Le fruit des redevances serait placé sur un compte spécial du trésor sous la responsabilité du Ministère de l'Environnement, pour être ensuite réparti entre les bassins avec une possibilité de péréquation. Un tel dispositif devrait pouvoir fonctionner, mais à condition que le cercle des acteurs de l'eau soit rendu vertueux. Quoi qu'il en soit, certains acteurs sont restés dubitatifs devant ces mesures. Les Comités de bassin, les présidents de ces Comités, les syndicats des agences de l'eau, ont manifesté leur opposition à une telle intégration, arguant que cela allait conduire à une recentralisation, et à une destruction de la gestion par bassin, ce qui a fait dire à plusieurs personnalités politiques que la TGAP était une manifestation de plus du jacobinisme Français.

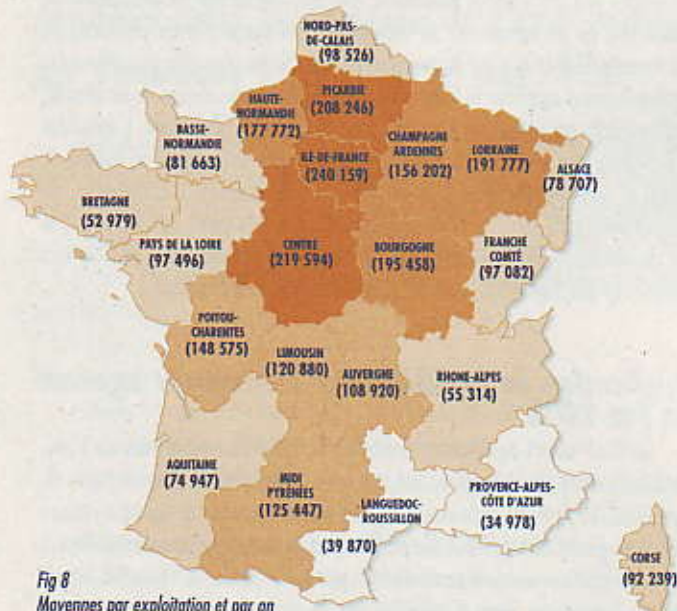
### **Création d'un groupe national de concertation.**

Pour sortir de cette opposition, entre le gouvernement et les Comités de bassin, un groupe de travail piloté par la direction de l'eau, a été constitué. Pour chaque Comité de bassin, trois membres ont été désignés, ce qui conduit à un groupe de dix huit personnes. Ce groupe s'est réuni deux fois à titre officiel, et une fois à titre privé à l'invitation du sénateur OUDIN, président du Cercle Français de l'eau ; y assistaient à titre d'observateurs, les six directeurs d'agences, plus trois responsables de la direction de l'eau dont le directeur.

Lors de ces réunions, la quasi totalité des participants s'est déclarée opposée à la TGAP, à l'exception de l'unique représentant associatif, membre de Loire-Bretagne, qui aurait bien aimé pour se déterminer que la discussion se fasse sur le fond et non pas sur des oppositions, dont émanait bien visible, le parti pris politique ou l'intérêt corporatiste. Les propos du président du Comité de bassin Seine-Normandie pouvaient surprendre, quand il a déclaré qu'il ne fallait pas taxer l'agriculture, car c'est elle qui nous nourrit. Qui nous a nourri jusqu'à l'indigestion, quand un membre d'Adour-Garonne, de la chambre d'agriculture de Tarn et Garonne, s'est déclaré absolument opposé à la TGAP, car les taxes ne servent à rien, c'est bien connu, tout en réclamant avec vigueur et à toute occasion la réalisation du barrage de Charlas destiné à l'irrigation, 1,3 milliard d'argent public issu des redevances, des taxes et des impôts. Il est vrai qu'avec 170 milliards de francs de subventions et d'aides sociales en 1998, l'agriculture productiviste a fini par prendre des habitudes : tout lui est dû.

Des propos stupéfiants ont été prononcés. Les agences de l'eau n'ont pas réussi à faire payer les agriculteurs, l'État n'y arrivera pas non plus ! Et pour finir, de toute manière les agriculteurs ne veulent pas payer ! Étrange, cette acceptation par les gestionnaires, qui tout en chantant les louanges du principe "pollueur-payeur", le foulent au pied en agriculture, affaiblissant de ce fait le système des agences. Devant ce traitement injuste, le citoyen qui fournit au





**Fig 8**  
Moyennes par exploitation et par an

moins de 50 000 francs  
50 000 à 100 000 francs  
100 000 à 150 000 francs  
de 150 000 à 200 000 francs  
plus de 200 000 francs

Sources : ministère de l'agriculture et de la pêche, in *Le Monde* 27/07/98

Extraits du Monde du 27 juillet 1998 d'où est tirée cette carte : "20 % des agriculteurs bénéficient de 80 % des aides", ... "les riches céréaliers beaucerons ne cherchent pas à créer des emplois", "c'est en effet un paradoxe : l'agriculture ici (en Beauce) génère un énorme chiffre d'affaires, et elle n'arrête pas de perdre des emplois", ... "l'Eure-et-Loir est un département champion ... pour ramasser les primes : 1,1 milliard en 1997" (NDLR : sans commentaire).

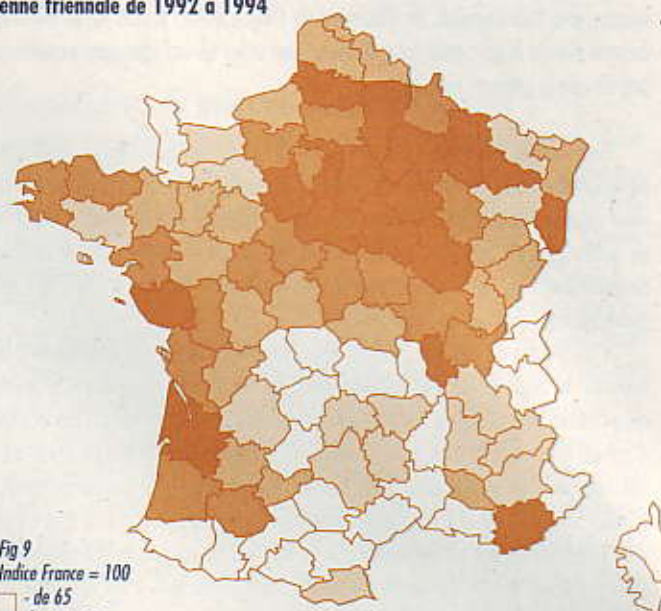


Fig 9  
Indice France = 100

de 65  
de 65 à 85  
de 85 à 100  
de 100 à 150  
150 et +

Sources : SCEES/Graphaari France, 1996

Extrait de GraphAgri France 1996 (SCEES) : en France, "les disparités de revenus sont très accusées. En moyenne triennale, dans 19 départements, le RBE moyen par exploitation dépasse de 50 % la moyenne nationale ; ces départements sont orientés pour la plupart vers des grandes cultures et la viticulture de qualité. Au contraire, dans 17 départements, ce revenu est inférieur d'au moins 40 % à la moyenne nationale ; il s'agit surtout de départements d'élevage bovin ou ovin du Centre de la France, ainsi que des départements viticoles du Sud-est.  
(Le Revenu Brut d'Exploitation = le résultat net d'exploitation + les amortissements).

travers de ses redevances 80% du budget des agences, pourrait penser qu'il serait de bon ton de ne plus payer sa redevance. Ces idées là font leur chemin en Bretagne porcine où les programmes d'action "eaux pures" sont financés par tout le monde, sauf par ceux qui sont directement responsables.

### La montée des oppositions.

Qu'en pensent la plupart des présidents des Comités de bassin qui, à l'invitation du **Sénateur OUDIN**, ont "cassé" de la TGAP au Sénat le mardi 20 octobre ? Mais cette unanimité de vue finissait par être pénalisante pour ces hommes d'expérience, anciens Ministres par exemple, dont tous les avis devenaient suspects, tant l'opération matraquage était bien orchestrée. Mêmes les commentaires sur la capture de la TGAP par le Ministère des Finances, tant ils étaient répétitifs pouvaient laisser perplexe, même si le risque est réel.

Le Sénateur OUDIN, dans un élan de confiance, devait affirmer que : "la bataille de l'eau potable pourrait être gagnée d'ici dix ans, à condition que les redevances se maintiennent et que l'argent de l'eau aille à l'eau". Mais un tel pari est dangereux car nous nous souvenons tous des promesses du Maire de Paris qui, il y a quelques années, annonçait dans la Seine, le retour de la baignade et des poissons. La dernière étude de l'Institut Français de l'Environnement qui signale que seulement 3 % des rivières françaises sont exemptes de contamination par les phytosanitaires, devrait inciter à une prudente modération.

Le président du Comité de bassin Adour-Garonne, **Jean-François PONCET**, Sénateur, ancien Ministre, a posé douze questions, dont certaines

étaient fort édifiantes, en particulier celle-ci : "peut-on taxer davantage l'agriculture ? Est-ce souhaitable ? A-t-elle les moyens d'acquitter des redevances plus élevées ? **Notre agence a été saccagée plusieurs fois. C'est plus facile d'accuser les agences que d'agir sur l'agriculture.** L'État y parviendra-t-il plus facilement que les agences, politiquement ? Taxer ou ne pas taxer, cruel dilemme électoral, pour les élus du suffrage indirect dépendant de la sur-représentation rurale.

Dans un autre ordre d'idée, plusieurs orateurs ont même laissé entendre qu'ils étaient contre le renforcement du Ministère de l'Environnement, édifiant ! Monsieur **Ambroise GUELLEC**, président du Comité de bassin Loire-Bretagne et ancien Ministre, a déclaré que "l'un des enjeux majeurs de ce projet est de ponctionner sur le budget des agences 1 milliard de francs au profit du Ministère de l'Environnement". On aurait bien aimé savoir en quoi un tel objectif serait néfaste pour la politique de l'eau.

**Corinne LEPAGE**, ancien Ministre de l'Environnement, auteur de "On ne peut rien faire Madame le Ministre", dans lequel elle dénonce le pouvoir des lobbies, des cochons, des technocrates, et la faiblesse des effectifs du Ministère de l'Environnement, a apporté sa touche, en affirmant "que la TGAP serait contre-productive et aboutirait à retirer des fonds à l'environnement", décevant ?

**Brice LALONDE**, également ancien Ministre de l'Environnement, cloué au pilori en son temps pour avoir dénoncé les activités polluantes de l'agriculture par ceux là mêmes qui étaient à la tribune, s'est laissé glisser sur la ligne de plus grande pente, en fustigeant les affirmations des "théoriciens, qui expliquent que le prix de l'eau augmente et que la qualité baisse, ce qui est faux".



Cette remarque était certainement adressée à **Alain LIPIETZ** économiste, Directeur de recherches au CNRS, mais aussi porte-parole national des Verts, et considéré comme l'un des théoriciens du double dividende, qui, dans son intervention, s'était déclaré "impressionné par l'autosatisfaction des responsables de la politique de l'eau en France, qui est assez peu partagée par les Français moyens". Rapportant, qu'après s'être interrogés sur la discordance entre la hausse énorme du prix de l'eau et la dégradation constante de la qualité, les économistes ont montré que le "principe pollueur-payeur" recouvre en fait trois conceptions différentes : la redevance qui paie la réparation, l'indemnisation qui paie le dommage, la taxe qui envoie un "signal-prix" dissuasif et préventif à l'éventuel pollueur". Les redevances affectées peuvent présenter des effets pervers, étudiés par la théorie du "hasard moral" conduisant les acteurs à agir dans le cadre "d'une mutuelle dans laquelle il n'y aurait ni bonus ni malus ni franchise, et qui serait gérée par les garagistes, et aboutirait à une hausse vertigineuse des cotisations, des dépenses de réparation et de l'irresponsabilité du conducteur". En analysant la composition des instances de bassin, on sent bien que cette comparaison recouvre une certaine réalité, toutefois cette particularité ne doit pas faire oublier que le dispositif actuel a permis de faire régresser les pollutions urbaines et industrielles, et que le plus gros problème semble être d'une autre nature : la démission, pour des raisons multiples, des politiques face au puissant lobby de l'agriculture. Pour clore cette journée au Sénat, le mot de la fin, un bon mot comme il se doit, reviendra à **André SANTINI**, ancien Ministre et député des Hauts-de-Seine, qui conclura de la sorte : "le projet de TGAP est un débat intéressant, il y a une perspective européenne, un projet d'écotaxe en Allemagne. Mais il faut en débattre dans le cadre du parlement, et non dans celui des agences". Après le règne des "garagistes", le retour du politique : bravo !

## La nouvelle donne de la taxation écologique.

### Encourager certaines pratiques en agriculture et dans l'industrie.

Jusqu'à maintenant les taxes environnementales avaient ceci de particulier qu'elles étaient affectées à des tâches de réparations parfaitement identifiables. C'est le cas pour les redevances des agences de l'eau, d'où l'expression "l'argent de l'eau paie l'eau". Mais il pourrait être intéressant de ne pas rester complètement prisonnier de ce principe, et d'examiner quels pourraient être les effets, sur la politique de l'eau, de mesures agissant indirectement sur des processus de production. Par exemple une partie des redevances pourrait être utilisée, non pas pour lutter contre une pollution, mais pour encourager des politiques industrielles ou agricoles tenant compte, et de différentes manières, de la protection des ressources en eau. Travaillant à taxation constante ceci signifie que d'autres politiques seraient défavorisées par une taxation plus élevée.

Par exemple, pouvoir réduire le niveau de taxe sur des objets qui économisent réellement l'eau. Si les taxes restaient affectées le Ministère des Finances aurait des arguments pour ne pas avancer dans une telle direction. A l'inverse avec une taxation non affectée comme la TGAP, des politiques nouvelles deviennent possibles, mais les risques de détournement par le budget général de l'État sont une menace permanente. Si la TGAP représente une avancée, alors il faut trouver les moyens techniques, politiques, sociaux et militants pour que les moyens prélevés par l'État restent au service d'une politique multiforme de préservation de la nature et de l'environnement. Ceci suppose une évolution de la perception des problèmes environnementaux par les différents décideurs, ce qui nécessite une pénétration de la pensée environnementale dans différents milieux spécialisés et fermés.

## Renforcer le principe "pollueur-payeur".

Il est évident que la réflexion autour de la taxation environnementale s'appuie sur des concepts qui, pour être bien compris, requièrent des bases solides en économétrie, branche mathématique de l'économie d'accès difficile pour des non spécialistes. En conséquence, les promoteurs du projet TGAP ont l'obligation de nous faire comprendre comment fonctionneraient les mécanismes nouveaux qu'ils se proposent de mettre en oeuvre, et pourquoi ce type de taxation serait supérieur à la taxation affectée. Pour être convaincant, l'effort d'explication devrait s'appuyer sur des exemples tirés de la gestion concrète des problèmes de l'eau, celle qui est connue de tous ceux qui la vivent au jour le jour.

Comme pour toute crise, la discussion induite par et autour de la TGAP devrait être l'occasion pour aller revisiter les concepts sur lesquels s'appuie le principe "pollueur-payeur". L'analyse du calcul des redevances et des multiples facteurs correctifs qui entrent dans sa formulation, montre une complexité certainement inadaptée pour traiter les problèmes d'aujourd'hui. Toutefois, la taxation n'est qu'un moyen parmi d'autres pour réguler les comportements humains. L'action du "médiateur civil", complémentaire de la taxation écologique doit permettre d'atteindre au mieux les objectifs fixés, à savoir : l'amélioration des milieux, dont la fonctionnalité conditionne la qualité de l'eau.

## La peur du Ministère de l'Environnement.

Il conviendrait également de bien identifier les raisons qui poussent certains acteurs à être si farouchement opposés à l'idée d'une taxation écologique. Dans le même ordre d'idée, il serait tout aussi utile d'identifier les motifs qui conduisent certains responsables politiques ou administratifs à être contre un renforcement du Ministère de l'Environnement, et pourquoi ils sont persuadés que le Ministère du budget ne pourrait que s'approprier le fruit des redevances, si celles-ci rentraient dans la TGAP.

Pourtant, si le Ministère de l'Environnement était plus fort, s'il était doté de moyens financiers et techniques lui permettant d'animer une politique nationale originale et complémentaire de celles élaborées par les Comités de bassin, alors les rapports de forces pourraient changer. Si en plus, les Comités de bassin ne se contentaient pas de voter les redevances, mais se mettaient à animer les politiques de bassin au travers des S.D.A.G.E. et des S.A.G.E., et d'autres outils à construire, le dispositif de gestion de l'eau pourrait acquérir une force bien plus grande que celle dont il dispose aujourd'hui, en étant éclaté et recroquevillé sur la loi de 1964, tout en redoutant Bercy, ou soixante députés.

## En conclusion : comment ravigoter les Comités de bassin, ces vieillards de ...

### 30 ans, autrement que par des électrochocs ?

### Conserver une gestion par bassin.

La loi sur l'eau de 1964 a fixé les règles d'organisation des Comités de bassin et du système des agences de l'eau. Après trente ans de fonctionnement, les limites du dispositif actuel apparaissent clairement. Pour le rendre apte à traiter avec efficacité et équité la problématique eau dans sa globalité, une réforme s'impose et a été ébauchée lors de la communication du 20 mai. Les différents groupes de travail affinent leurs propositions, toutefois une réforme des instances de gestion de l'eau va bien au-delà de la problématique des agences de l'eau, puisque la définition du rôle de l'État est capitale.



Toute réforme devrait bien entendu conserver l'ossature actuelle de gestion bassin par bassin, être conforme aux orientations européennes, valoriser et renforcer le potentiel de compétences qui est réuni dans les agences, sans lequel rien n'est possible.

### **Renforcer la cohérence et la solidarité nationale.**

Des politiques, non mises en oeuvre actuellement dans les bassins, devraient pouvoir être initiées par le Ministère de l'environnement, elles seraient financièrement alimentées par des redevances en provenance des six agences.

Toute structure "molle", de type GIP, par avance inopérante, et construite dans l'esprit de l'actuel inter-agences, fruit d'un compromis avec certains usagers, est à proscrire absolument, et ne saurait recueillir l'adhésion de France Nature Environnement.

### **L'incontournable inconstitutionnalité enfin contournée.**

Le système des redevances des agences de l'eau est marqué par son inconstitutionnalité. Cette marque originelle est utilisée par les tenants d'un certain conservatisme, pour bloquer toute évolution du dispositif actuel, au motif que toute adaptation pourrait aboutir à un contrôle des redevances par le parlement, ce qui remettrait en cause une certaine indépendance des agences. Les résultats obtenus par les agences ne sont pas satisfaisants en agriculture, une adaptation du dispositif est nécessaire, il faut lever l'inconstitutionnalité, et si cela passe par un contrôle du parlement, il faudra faire en sorte que celui-ci ne vienne pas neutraliser les potentialités d'action des Comités de bassin. La loi de 1964 devra être adaptée.

En s'appuyant sur les réflexions conduites à propos du principe "pollueur-payeur", le système des redevances devrait être revu complètement. En tenant compte des équipements déjà réalisés, la redevance devrait s'appliquer aux rejets réels arrivant dans la rivière, ce qui suppose que le suivi soit organisé au niveau des milieux, ceci conduisant à la création d'emplois nouveaux et à des activités nouvelles dans les agences.

Pour les activités polluantes ou dégradantes qui ne rentreraient pas dans le nouveau système de redevances, la TGAP devrait devenir la règle, en particulier pour les pollutions diffuses, et les diverses dégradations des milieux.

### **Une police pour l'environnement**

Une police de l'eau et du milieu aquatique doit être mise en place, elle doit être de la responsabilité de l'État, intégrer la police de la pêche, dépasser le découpage administratif, entre DDE, DDAF, DDASS, ne plus entretenir la confusion entre les missions de police et d'aménagement, et être placée sous la responsabilité des DIREN. Il faut couper le cordon ombilical entre les fonctionnaires de l'environnement et leurs Ministères d'origine.

### **La reconnaissance des médiateurs associatifs.**

Dans les lieux de gestion de l'eau, la représentation des médiateurs civils doit être augmentée de manière significative, il faut créer un collège de la société civile venant contrebalancer les sur-représentations socio-économiques.

Par une adaptation des règles sociales, il faut faciliter l'engagement de nos concitoyens dans les activités associatives, de manière à renforcer les actions de régulation des médiateurs civils, et ouvrir un espace pour des métiers nouveaux.

**Bernard Rousseau**

#### **Documents utilisés :**

- \* NICOLAZO Jean-Luc, 1997. Les agences de l'eau. Ed. : Jahanet.
- \* plaquette Ministère de l'Environnement, Agences de l'eau, BRGM : "L'eau souterraine, une richesse à partager et à protéger", sortie deuxième semestre 1998.
- \* document synthétique, IFEN : "Les pesticides dans les eaux", octobre 1998.
- \* GUYOTAT Régis, Le Monde 23/9/1997, "Les surfaces irriguées agricoles ont triplé depuis 1970".
- \* GROSCHARD François, Le Monde, 26/7/1998 : La majorité prône le "productivisme tempéré" dans l'agriculture.
- \* SIMONET René-Martin, "Journ'eau", La lettre des acteurs de l'eau, "Colloque du Cercle français de l'eau", N°205 26/10/1998.
- \* LARONCHE Martine, Le Monde, 8/6/1998 : "L'agriculture, enjeu des prochaines négociations multilatérales".
- \* Agreste la statistique agricole, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche : "Paiements compensatoires aux surfaces cultivées", 1997.
- \* GraphAgri France, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation : "L'agriculture la forêt et les industries agro-alimentaires", 1996.
- \* Commissariat Général du Plan, 1997. Évaluation du dispositif des Agences de l'eau - Rapport au gouvernement. Ed : La documentation Française, Paris.

### **A Orléans débat autour de la TGAP**

C'est pour approfondir la réflexion sur le thème de la taxation écologique, que le "réseau eau" de France Nature Environnement, à la demande des personnels de l'Agence Loire-Bretagne, a organisé, le 27 octobre à Orléans, un débat sur "Quelle fiscalité pour une eau vivante", auquel participaient Alain LIPIETZ, déjà cité dans ce texte, Franck VILLEY ancien directeur de l'agence Loire-Bretagne, et Bernard ROUSSEAU animateur. Cette manifestation, qui a rassemblé 150 participants, a été enregistrée, un document de synthèse est en cours de rédaction.



**France Nature Environnement**

La Lettre Eau est éditée tous les 3 mois par France Nature Environnement : Fédération Française des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement, fondée en 1968  
57 rue Cuvier - 75231 PARIS CEDEX 05 - Tél.: 01 43 36 79 95 - Fax: 01 43 36 84 67 - Directeur de la publication : Lionel BRARD, Président de France Nature Environnement  
Rédacteur en Chef : Bernard ROUSSEAU, Vice-Président, responsable des politiques eau de France Nature Environnement  
Réalisation : Nature Centre, fédération régionale des associations du Centre, siège du réseau Eau de France Nature Environnement  
71 av. C. Péguy, 45800 Saint-Jean-de-Braye, Tél.-fax : 02 38 83 00 80  
Crédit photo : Agence de l'Eau Loire-Bretagne - Eau et Rivières de Bretagne - Maquette : Géronimo! - Photogravure : FBI - Impression : COPIE 45  
Abonnement annuel : 80,00 F - Abonnement de soutien : 100,00 F - Correspondance et abonnement à adresser à Vincent PASQUIER, Réseau Eau de France Nature Environnement,  
71 av. C. Péguy, 45800 Saint-Jean-de-Braye, Tél.: 02 38 61 17 89 - Fax : 02 38 83 00 80  
ISSN : 12 76-1044. La reproduction des textes, photos et dessins de ce numéro est autorisée sous réserve d'en citer la source datée.