

WEB

le site du SNE-FSU
<http://www.sne-fsu.org>

SECRETAIRE GENERAL

Jean Luc CIULKIEWICZ
06 85 91 03 50
jean-luc.ciulkiewicz@fsu.fr

SECRETAIRE BRANCHE EAU
& MILIEUX AQUATIQUES

Patrick SAINT-LEGER
06 70 81 17 16
patrick.saintleger@aurmc.fr

Adhérez au SNE-FSU

Pour la défense de notre outil de travail et des intérêts des personnels auprès de l'employeur et des acteurs de la société avec des valeurs d'éthique, de solidarité, de justice et d'engagement ;

Parce que l'action syndicale s'appuie en premier lieu sur les moyens humains mais aussi sur les moyens financiers.

Pourquoi il faut rejeter le prélèvement de 210 M€ sur le fonds de roulement des agences de l'eau !

Rappel de l'article 32 du Projet de Loi de Finances et de l'exposé des motifs (extraits)

Il est opéré en 2014 un prélèvement de 210 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau.

Exposé des motifs :

De nombreux opérateurs de l'État et autres organismes chargés de missions de service public sont financés, partiellement ou intégralement, par des impositions de toute nature. Ce mode de financement s'est développé au point qu'il en a perdu son caractère initialement dérogatoire (309 taxes affectées représentant 112 Md€ en 2011 selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires rendu public le 4 juillet dernier), au détriment de la maîtrise des finances publiques et du contrôle parlementaire.

Le Gouvernement souhaite engager un travail approfondi avec le Parlement sur la fiscalité affectée, dans un double objectif de réduction des dépenses et de réaffirmation de nos principes budgétaires, en premier lieu le principe d'universalité, garant du contrôle parlementaire.

Dans cette perspective, le présent article fixe pour l'année 2014 une contribution des agences de l'eau, opérateurs de l'État financés exclusivement par affectation d'impositions de toute nature, à l'effort de rétablissement des comptes publics. Cette contribution prend la forme d'un prélèvement de 210 M€ sur leur fonds de roulement, soit environ 10 % de leurs ressources prévisionnelles de 2014, au profit du budget général de l'État

Le rapport du Conseil du Prélèvement Obligatoire sur la fiscalité affectée (juillet 2013)

1. Eléments de diagnostic du CPO

L'entorse au principe d'universalité budgétaire prive le Parlement d'une partie de son pouvoir de décision et de contrôle budgétaire

Sur la période 2007 – 2012 (période d'économie budgétaire) :

- 18 opérateurs reçoivent une taxe affectée annuelle (dont ADEME, 6 agences de l'eau, Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage, Voies Navigables de France),
- 11 opérateurs parmi ces 18 ont vu leurs recettes de taxes affectées augmenter de 1,5 milliard d'euro, soit 88% de la hausse totale (dont l'ADEME et les 6 agences de l'eau)

Certaines taxes laissent une marge de manœuvre importante à leurs affectataires, en cantonnant le Parlement à un rôle d'encadrement

Par exemple pour les ressources affectées aux agences de l'eau, la loi précise les assiettes et fixe des tarifs plafonds, mais il revient aux comités de bassin de définir la politique de zonage et d'adopter des taux.

L'État peine à définir une stratégie claire pour ses agences et à piloter les politiques publiques conduites

Le rapport de l'IGF sur les agences de l'État de 2012 a ainsi relevé les difficultés de gouvernance et de pilotage des tutelles à l'égard des agences de l'État

- seulement 40% des opérateurs disposaient d'un contrat de performance en 2012, avec de grandes différences d'applications en fonction du ministère de tutelle
- dans les faits, la contractualisation se révèle souvent décevante : les indicateurs suivis dans les contrats sont encore très nombreux, à l'image des contrats du conservatoire du littoral, de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et de l'agence de l'eau Loire Bretagne, qui comprennent respectivement 49, 58 et 24 indicateurs

Les coûts de collecte des agences, qui effectuent rarement la totalité des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle, ne sont pas nécessairement moins élevés que ceux de l'administration (les frais génériques prélevés par la DGFIP sont de 4%.)

Les agences de l'eau perçoivent onze redevances, pour lesquelles le coût de collecte annuel s'établit en moyenne pour l'ensemble des six agences à 1,48 %, en tenant compte de l'indemnisation forfaitaire des distributeurs d'eau, et à 0,93 % hors ce coût particulier. Ce coût inclut les coûts salariaux chargés correspondant à la gestion des redevances, aux contrôles de déclaration, de recherche de nouveaux redevables, de mesure de redevances et d'indemnisation forfaitaire des distributeurs d'eau.

Les taux d'intervention s'échelonnent en 2012 de 0,97 % pour l'agence de l'eau Seine Normandie à 2,23 % pour l'agence de l'eau Loire Bretagne

Transformation de certaines taxes affectées en redevances

Le remplacement de certaines taxes affectées qualifiées de « quasi-redevances » par des redevances aurait l'avantage de :

- clarifier le champ de la fiscalité affectée ;
- responsabiliser les agences prestataires de services à l'égard de leurs usagers sans mobiliser le vecteur fiscal ;
- renouer avec la logique économique qui prévaut dans un système de redevance, en lien avec le service rendu.

Initialement financées par des redevances pour service rendu, les agences de l'eau ont connu une transformation récente de leur mode de financement. En 2006, afin de consolider le fondement juridique de ces ressources, elles ont été redéfinies par le Parlement en tant qu'impôts.

Prenant en compte une décision du Conseil constitutionnel de 1982 qui avait relevé que les redevances ne constituaient pas des rémunérations pour service rendu, le législateur a décidé de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement, sans toutefois faire évoluer les redevances vers un régime d'impôt ordinaire. La loi institue ainsi plusieurs redevances, dont les assiettes sont déterminées de manière plus ou moins précises, et dont les taux sont fixés par la loi ou par l'agence, sous un plafond législatif. Le plafond global de dépenses sur la durée du programme et les priorités d'intervention sous forme d'avances et de subventions sont fixés désormais par le Parlement. Ces impôts ne sont donc pas votés annuellement.

Cette fiscalisation des ressources des agences de l'eau a eu pour conséquences :

- **de faire disparaître le lien entre « l'intérêt, l'utilité, la nécessité » de l'action de l'agence et la redevance** ; la masse des redevances est globalisée et il n'y a donc plus de corrélation entre un type de redevance et un type d'action ;
- **le taux de redevance n'est plus lié à l'utilité ou la désutilité pour l'environnement ou pour l'utilisateur** ; le législateur a consacré des plafonds fondés sur l'appréciation des facultés contributives et du contexte socio-économique, bien plus que sur des éléments techniques environnementaux ; il en résulte également une convergence nationale des taux.

Cette qualification d'impôt est intervenue, alors même que le Conseil constitutionnel avait fait évoluer, entre-temps, la définition des redevances, en supprimant le caractère direct de la contrepartie obtenue par l'utilisateur. Le Conseil d'État a également précisé la définition rénovée des redevances en considérant que le tarif d'une redevance pouvait être apprécié au regard des avantages de toute nature que le redevable retire du service rendu et en précisant que le tarif de la redevance pouvait tenir compte de la valeur économique d'une prestation et pas seulement de son prix de revient

2. Synthèse des propositions du CPO

Proposition n° 1 : Disposer d'un véritable instrument de pilotage de la fiscalité affectée, en professionnalisant la collecte des données et en enrichissant les annexes budgétaires

Proposition n° 2 : Prévoir chaque année, en loi de finances initiale, une autorisation d'affectation pour l'ensemble des taxes affectées

Proposition n° 3 : Clarifier, à terme, le statut des quasi-redevances, des prélèvements sectoriels et des contributions assurantielles

Proposition n° 4 : Rebudgétiser les taxes dont l'affectation n'est pas justifiée

Proposition n° 5 : Échelonner les opérations de rebudgétisation en fonction des contraintes juridiques ou techniques qu'elles peuvent soulever

Proposition n° 6 : Envisager des rebudgétisations sous forme de compte d'affectation spéciale ou de comptes de concours financier

Proposition n° 7 : Plafonner systématiquement les taxes dont la rebudgétisation a été différée

Proposition n° 8 : Prévoir, dans le prochain projet de loi de finances, une rebudgétisation à effet différé pour les taxes non immédiatement réaffectées au budget général

Proposition n° 9 : Confier la collecte des taxes aux administrations de l'État, sauf si la collecte par une agence s'avère plus efficiente

Proposition n° 10 : Rendre obligatoire le transfert annuel des bases fiscales aux tutelles techniques et financières en cas de maintien d'une taxe affectée ou du maintien de sa collecte par une agence

Proposition n° 11 : Mettre en place des instruments de contrôle budgétaire pour maîtriser l'évolution des ressources qui resteraient affectées

Proposition n° 12 : Envisager la suppression de certaines « micro taxes » ou de certaines taxes distorsives

Proposition n° 13 : Mettre en cohérence la norme de dépense avec la stratégie de rebudgétisation proposée

Proposition n° 14 : Modifier l'article 2 de la loi organique de manière à limiter les possibilités d'affectation externe au budget général

3. Stratégie de mise en œuvre des recommandations du CPO concernant les agences de l'eau

Les agences de l'eau, dont l'origine remonte aux années 1960, bénéficient de plus de dix contributions pour un rendement total particulièrement important et dynamique (plus de 2 Md€ par an, + 17% depuis 2007).

Alors que les enjeux judiciaires de la politique de l'eau sont particulièrement importants en droit communautaire, celle-ci a été jugée inefficace et inefficente par de nombreux rapports d'évaluation. En dépit des montants considérables alloués aux agences, la qualité des eaux reste insuffisante ; les agences allouent leurs aides de manière automatique, selon une logique de guichet ne visant pas à l'efficacité ; l'État ne pèse que marginalement sur leurs décisions ; d'importantes inégalités de pratiques apparaissent d'un bassin à l'autre ; la forte croissance des taxes affectées pèse sur le pouvoir d'achat du contribuable local ; enfin, les contributions perçues par les agences ne s'inscrivent pas dans une logique pollueur-payeur.

Au-delà de ces critiques traditionnelles contre la politique des agences, **des difficultés techniques justifient que leurs ressources ne soient pas rebudgétisées immédiatement** : d'une part, **la fiscalité affectée aux agences est complexe** (plus d'une dizaine de taxes avec un pouvoir de taux local) ; d'autre part, **la gouvernance des agences repose sur un équilibre subtil au sein des comités de bassin, où l'État est minoritaire**. Par conséquent, **l'enjeu est davantage celui d'une restructuration de la politique de l'eau et de l'existence des agences dans leur forme actuelle, que des modalités de financement**. **Dans l'attente d'une telle réforme, les contributions pourraient être plafonnées** afin de réduire la pression fiscale locale ; à moyen terme, une fois restructurée la politique de l'eau, une rebudgétisation au sein du budget général peut être envisagée, la politique de l'eau étant une prérogative de l'État

Cette rebudgétisation serait conforme aux orientations communautaires dès lors qu'elle continuerait, au sein du budget général, de financer l'ensemble de la politique de l'eau.

Analyse et propositions du SNE-FSU

1. La proposition de prélèvement de 210 millions d'euro sur le fonds de roulement des agences est illégitime

« Ces prélèvements, s'ils permettent de **limiter l'accumulation de réserves financières inemployées** et les **situations d'aisance de certaines agences**, soulèvent toutefois certaines difficultés à moyen terme et **ne peuvent pas être un instrument durable de pilotage** des ressources allouées aux agences » (rapport particulier n°4 – les effets des taxes affectées sur finances publiques – page 62 – mai 2013)

Les agences de l'eau ne bénéficient pas de réserves financières inemployées ni de situation d'aisance : Au 31 décembre 2011, la somme des fonds de roulement des agences de l'eau s'élève à 442,8 M€, soit un peu plus de deux mois de dépenses.

Dans son rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances 2014 (volume 1 – examen des articles – page 626), le rapporteur met en avant que :

Le prélèvement exceptionnel de 210 millions d'euros proposé par le présent article représente donc 10 % des recettes prévisionnelles des agences en 2014 et **s'avère supérieur à leur trésorerie prévisionnelle**.

Il impose un effort substantiel aux agences de l'eau, puisque **leur contribution représente 17,5 % de l'ensemble des efforts demandés aux opérateurs de l'État** dans le cadre du présent projet de loi de finances (1,2 milliard d'euros).

Le rapporteur général observe d'ailleurs que certaines agences pourraient devoir modifier le niveau d'exécution de leur programme d'intervention car **leur trésorerie prévisionnelle à fin 2014 est inférieure ou juste égale au montant de la part de prélèvement qui leur incombe**. Il conviendra donc d'ajuster leurs engagements prévisionnels de dépenses en 2014 pour dégager le fonds de roulement nécessaire à l'acquittement de cette quote-part. Sont directement concernées les agences Seine-Normandie (AESN), Artois-Picardie (AEAP) et dans une moindre mesure l'agence Rhône-Méditerranée-Corse (AERMC).

De plus, selon les rapporteurs du CPO : *l'enjeu est davantage celui d'une restructuration de la politique de l'eau et de l'existence des agences dans leur forme actuelle, que des modalités de financement. Dans l'attente d'une telle réforme, **les contributions pourraient être plafonnées afin de réduire la pression fiscale locale***

Or, les recettes comme les dépenses des agences de l'eau sont d'ores et déjà plafonnées :

- *Le plafond des dépenses des 10es programmes d'intervention des agences de l'eau a été porté à 13,3 Md€ sur la durée du programme (hors part de redevances pour pollutions diffuses reversée à l'ONEMA dans le cadre du plan Ecophyto, hors contribution au budget général de l'ONEMA et hors primes pour épuration). Ceci manifeste le souhait du gouvernement de contenir la pression fiscale liée à l'eau sur les ménages tout en donnant aux agences les moyens d'intervenir sur les politiques prioritaires. (Annexe au projet de loi de finance 2013 – page 7).*
- Le gouvernement (MEDDE, Budget) a publié un arrêté encadrant le montant pluriannuel des dépenses du programme d'intervention des agences de l'eau ainsi que leur répartition par grands domaines d'intervention (arrêté du 26 février 2013 - NOR : DEVL1239437A).

2. En dépit des montants considérables alloués aux agences, la qualité des eaux reste insuffisante

- **Ce postulat est FAUX sur les pollutions organiques d'origine domestique ou industrielle pour lesquelles les agences de l'eau ont été mises historiquement en place.** Or, cette affirmation répandue se base avant tout sur les pollutions diffuses, d'origine agricole, et les pollutions émergentes (substances médicamenteuses, ...).
- Outils d'incitation technique et financière, les agences ne peuvent intervenir qu'en appui aux actions régaliennes de l'Etat. **Le caractère inefficace et inefficent de la politique de l'eau noté dans nombre de rapports**, dont celui de la cour des comptes de 2010, **relève des défaillances de l'Etat dans la mise en œuvre de ses missions régaliennes** (exemple de la pollution des eaux par les nitrates en Bretagne).
- Enfin, il faut signaler que si la couleur de la qualité de nos milieux aquatiques ne varie pas beaucoup, c'est surtout parce que **les grilles d'analyse (le thermomètre) ont changé.** Quel serait le résultat avec les anciennes grilles ? Avec un thermomètre de plus en plus précis et des exigences de plus en plus fortes, c'est normal que la couleur ne tende pas vers le vert.

3. Les agences allouent leurs aides de manière automatique, selon une logique de guichet ne visant pas à l'efficience

FAUX depuis les IX^e programmes d'intervention (2007) ; Depuis, et avec la montée en puissance des SDAGE, les programmes d'intervention collent aux programmes de mesure avec une sélectivité accrue.

La gestion par grand domaine d'intervention avec fongibilité asymétrique des domaines, introduite par l'arrêté du 26 février 2013 précité renforce la sélectivité des programmes.

4. L'État ne pèse que marginalement sur leurs décisions

INEXACT : la tutelle financière et technique des agences joue :

- **A chaque programme d'intervention**, à travers **l'encadrement parlementaire des recettes**, la transcription avec des **lettres de cadrages du MEDDE**, et la signature d'un **contrat d'objectif et de performance**.
- **Chaque année**, avec une **feuille de route** édictée par le MEDDE,
- **Chaque trimestre**, la préparation des conseils d'administration donnant lieu à des « **Pré CA** » avec la tutelle budgétaire, en dehors de toute représentation d'élus.

Par ailleurs, en déclinaison des feuilles de route et des contrats d'objectifs, **les agences ont des objectifs chiffrés annuels que les services de l'Etat ne partagent malheureusement pas**, leurs objectifs n'étant pas aussi rigoureusement définis ! (malgré l'indispensable synergie d'actions à trouver pour garantir des résultats).

5. D'importantes inégalités de pratiques apparaissent d'un bassin à l'autre

La feuille de route fixée par la tutelle est identique, mais l'adaptation aux territoires est une souplesse voulue par le législateur, pour tenir compte des spécificités de bassin.

6. La forte croissance des taxes affectées pèse sur le pouvoir d'achat du contribuable local

En 2013, pour une consommation normalisée de 120 m³, les redevances représentent de 55 à 90 €/an selon l'agence et la zone ressource, pour un facture moyenne en France de 405 €/an.

Extrait du rapport du Conseil d'Etat de juin 2010 – l'Eau et son droit :

Selon les différentes agences de bassin, le coût annuel de l'eau et de l'assainissement pour un ménage français varie de 276 € (Rhin-Meuse) à 380 € (Artois- Picardie) ; il était en moyenne de 334 € en janvier 2005 selon l'INSEE.

Le poids de l'eau dans le budget des ménages s'est stabilisé à 0,8 % depuis 1996. Ce pourcentage demeure très inférieur à la norme retenue par les institutions internationales : pour elles, le poids de la dépense en eau et assainissement ne devrait pas dépasser 3 à 5 % du budget des ménages.

Pour les foyers les plus modestes qui ne peuvent payer leur facture d'eau, le recours au fonds de solidarité logement, ou au centre communal d'action social est possible (article L 123-5 du code de l'action sociale et des familles)

7. Les contributions perçues par les agences ne s'inscrivent pas dans une logique pollueur-payeur

Les contributions perçues sont le double résultat de l'encadrement des programmes par l'Assemblée Nationale, et de leur approbation par les comités de bassin. Elles ont fait l'objet de débats dans le cadre des enceintes démocratiques de la République, comme au plus près des territoires, dans le cadre des comités de bassin et leurs assemblées déconcentrées (commissions territoriales).

Le poids relatif de ces contributions par usager, et l'imperfection dans l'application du principe pollueur payeur n'est que le reflet de la société française : poids des secteurs économiques et de la ruralité, frilosité des politiques, sous-représentation du monde associatif.

Et comme le rappelle plusieurs fois le rapport du conseil des prélèvements obligatoires, la LEMA de 2006 a aggravé cette distorsion.

8. Restructuration de la politique de l'eau et de l'existence des agences dans leur forme actuelle

a) Les agences de l'eau, socles de la politique de l'eau sur le territoire national

Elles participent au niveau d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques à la mise en œuvre des politiques nationales de l'eau, qui s'inscrivent elles-mêmes dans les objectifs de l'Union européenne. Pour le compte de l'Etat et du Comité de bassin, leur objet est de contribuer à l'atteinte du bon état des eaux en réduisant l'impact des activités humaines par la préservation des ressources et à la satisfaction des besoins des usagers par la recherche de l'équilibre entre les ressources et les utilisations rationnelles de l'eau. Elles atteignent ces objectifs par des interventions financières, par la construction et le développement d'outils de planification et par la production et la gestion de données sur l'eau pour la connaissance, la gestion et l'évaluation. Elles contribuent également à l'aide publique au développement en finançant des actions de coopération décentralisée.

Le Conseil d'Etat recommande de focaliser les agences et leurs moyens humains et financiers sur quelques missions essentielles : l'application rigoureuse de la DCE et la préparation, exigeante, de l'examen de passage de 2015, ce qui oblige à s'attaquer vigoureusement aux problèmes des **pollutions diffuses d'origine agricole, à encourager **la protection des captages** et à améliorer la **morphologie des cours d'eau**. **A plus long terme**, elles devront s'investir dans la maîtrise du grand cycle de l'eau, incluant les **inondations****

et la gestion des eaux pluviales. Les agences devraient également poursuivre énergiquement l'élaboration des SAGE, dont le nombre reste insuffisant, en particulier pour mieux lutter contre les pollutions diffuses. »

Concernant les pollutions diffuses d'origine agricole, la protection des captages et l'amélioration de la morphologie des cours d'eau, **les X° programmes d'intervention ont entériné ces recommandations du Conseil d'Etat**, avec leur encadrement par grand domaine (arrêté du 26 février 2013).

b) Les agences de l'eau et la gouvernance territoriale

Un constat : A ce jour, pas de structuration locale autour du grand cycle de l'eau sans l'intervention des agences de l'eau (emploi, subvention et initiative).

A ce jour, les collectivités ne trouvent pas de compétence directe sur le grand cycle de l'eau dans le CGCT. Leur légitimité naît de leur compétence générale accompagnée par l'intervention des agences, qui ont compétence à travers le code de l'environnement. Pourtant, les agences de l'eau constituent l'indispensable levier d'action des structures de gestion à l'échelle des bassins versants pour l'atteinte des résultats de la DCE sur le grand cycle de l'eau.

À défaut de disposer d'une carte des intercommunalités à fiscalité propre adaptée aux enjeux de la gestion de l'eau, concentrer dans les EPTB plutôt que dans les agences de l'eau dont ce n'est pas le rôle toutes ces missions de maîtrise d'ouvrage relative au grand cycle de l'eau constitue selon le Conseil d'État la solution optimale aujourd'hui.

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est en cours d'examen au Parlement. Les débats parlementaires en 1ère lecture, au Sénat puis à l'Assemblée nationale, ont réintroduit le sujet de la création de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) initialement reporté au 3ème volet de la loi de décentralisation. Dans sa version enregistrée au Sénat le 23 juillet 2013 pour l'examen en 2ème lecture, le projet de loi prévoit désormais de créer la compétence GEMAPI définie par les 4 alinéas suivants de l'article L.211-7 du code de l'environnement :

- (1°) L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- (2°) L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- (5°) La défense contre les inondations et contre la mer ;
- (8°) La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Il prévoit de la confier aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP). Les EPCI FP pourraient transférer tout ou partie de cette compétence aux EPTB ou aux syndicats de bassin versant (obligatoirement des syndicats mixtes). Le texte prévoit la possibilité de percevoir 2 taxes pour l'exercice de cette compétence : une taxe pour la gestion de la prévention des risques d'inondation et une taxe pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux, sans précision à ce stade.

Les agences de l'eau sont appelées à jouer un rôle pivot, dans cette période de recomposition des compétences territoriales autour du grand cycle de l'eau, pour garantir l'approche par bassin versant, avec des transferts de ces compétences aux EPTB (Syndicats Mixtes Ouverts). En complément et en attente de la montée en puissance des autofinancements prévus par la loi, le partenariat financier de ces EPTB recomposés avec les agences est à préserver pour maintenir l'engagement d'actions sur la gestion équilibrée des ressources en eau et la biodiversité aquatique. La logique d'affectation de leurs dépenses constitue le seul levier de financement mobilisable pour l'atteinte des objectifs du grand cycle de l'eau.

9. Réaffirmer la nécessité de taxes affectées pour la bonne réalisation des objectifs de résultat de la DCE

a) *Maintenir les plus-values écologiques des interventions des agences*

Il est indispensable de garantir un programme pluriannuel d'intervention, par différence avec l'affectation annuelle d'une subvention de l'Etat dans le cadre d'une rebudgétisation des redevances. **La pluri annualité du budget donne une lisibilité nécessaire à l'atteinte des objectifs de résultats des SDAGE, avec des investissements découlant des PDM, dont l'émergence et la réalisation s'inscrivent sur plusieurs années.**

b) *Garantir le soutien économique et les plus-values d'emploi local liées aux interventions des agences de l'eau*

La pluri annualité donne des repères aux acteurs économiques et de la lisibilité pour les investissements des collectivités dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques.

Ces investissements soutiennent des secteurs d'activités avec tout un réseau de PME et d'emploi local **non délocalisable** :

- 6 milliards d'investissement annuel injectés dans l'économie locale ;
- 1 700 emplois directs, 3 000 d'emplois induits dans la recherche, et plus de 120 000 emplois indirects

10. Réaffirmer le caractère dérogatoire des taxes affectées aux agences de l'eau en leur redonnant un vrai caractère de redevance

L'évaluation de la politique de l'eau s'inscrit dans le processus de la modernisation de l'action publique.

Dans son rapport de septembre 2013, un certain nombre de propositions faites par la responsable opérationnelle de l'évaluation fixent l'objectif de mieux appliquer les principes pollueur-payeur et de récupération des coûts dans une double optique : ne plus augmenter les transferts financiers au détriment des consommateurs depuis les autres catégories d'acteurs (industrie et agriculture), voire les réduire ; donner aux pollueurs et autres agents à l'origine de la perturbation des milieux aquatiques, un signal prix incitant à changer les comportements :

- *Pollution domestique : donner plus explicitement aux primes pour épuration (300M€ par an), qui sont aujourd'hui parfois assimilées à des aides au fonctionnement, un caractère de réduction des redevances liée à la pollution éliminée (redevance négative) ce qui veut dire une définition des assiettes encadrée juridiquement et un alignement des principes sur ceux de la pollution industrielle (prise en compte de la pollution éliminée et pas seulement de la pollution produite, pour se rapprocher de la pollution rejetée au milieu) ;*
- *revenir sur le principe introduit par la LEMA de 2006 sur la non prise en compte des pointes de pollution qui ont pourtant un impact important sur le milieu et les stations d'épuration ;*
- *Engager l'augmentation de certaines redevances (taux ou assiette) ou en créer certaines pour se rapprocher d'une meilleure application du principe pollueur-payeur :*
 - *augmentation de la redevance pesticides dite « pollutions diffuses » (cf. rapport IGFCGAAER-CGEDD),*
 - *mise en place d'une redevance sur l'azote minéral et révision de l'assiette de la redevance sur l'azote organique en substituant la tête d'animal par les achats d'aliments du bétail (cf rapport CGAAER-CGEDD-IGF),*
 - *augmenter le nombre d'ouvrages assujettis à la redevance obstacles (vérifier le rapport entre les taux de fiscalisation et la valeur économique des externalités produites, en particulier revoir l'exonération des ouvrages hydroélectriques) par un abaissement des hauteurs des obstacles (2 mètres par exemple au lieu de 5 mètres aujourd'hui) à moduler en fonction des enjeux (classement des cours d'eau, espèces...),*
 - *revoir les taux pour les prélèvements pour internaliser les coûts liés aux usages ayant les impacts les plus forts (irrigation gravitaire et irrigation dans les ZRE, centrales hydroélectriques,).*

Conclusion

En mettant en avant le rapport du conseil des prélèvements obligatoires de juillet 2013 pour justifier, le prélèvement de 210 millions d'euro, le gouvernement use d'un faux nez ! Les prélèvements sur fonds de roulement n'y sont pas justifiés !

D'un côté, pour le conseil des prélèvements obligatoire, l'enjeu est davantage celui d'une restructuration de la politique de l'eau et de l'existence des agences dans leur forme actuelle. D'un autre côté, on peut lui opposer les **conclusions du diagnostic** réalisé dans le cadre de la **modernisation de l'action publique** par l'équipe d'évaluation de la politique de l'eau, et qui met en **point fort : l'organisation par bassin, les programmes pluriannuels d'intervention et les ressources affectées des agences de l'eau !** (*Évaluation de la politique de l'eau - Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ? septembre 2013 – p.4*)

L'approche et les orientations du rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires sur la fiscalité affectée, appuyés sur l'ensemble des différents rapports récents (Cour des Comptes, Conseil d'Etat) ne considèrent pas l'ensemble du cycle de mise en œuvre de la politique de l'eau en tant que politique publique.

A travers les lois de 1964, 1992 et 2006, le législateur et les gouvernements successifs ont choisi et confirmé un système de gestion original de la politique de l'eau, cohérent et adapté aux réalités, que le reste du monde s'est attaché à reproduire. Il importe d'en garantir la pérennité, le moindre des paradoxes étant de se priver de l'unique outil réellement opérationnel en capacité de relever les enjeux émergents.

C'est la loi de 2006 qui a exclu du budget de l'Etat les moyens de la politique de l'eau en fiscalisant les redevances, en particulier pour des motifs juridiques parfaitement recevables. Pour autant, l'hypothèse d'une rebudgétisation ne peut s'envisager que dès lors que l'Etat commence par garantir la mise en œuvre des polices de l'eau de la pêche, facteurs limitants de l'action publique depuis au moins 40 ans et dont la déshérence ne fait que s'accroître. Il est d'ailleurs à noter sur ces aspects régaliens que les moyens opérationnels de ces polices n'ont jamais émergé au budget de l'Etat.

L'option de rebudgétisation apparaît donc en l'espèce **la pire des solutions à imaginer**, essentiellement du fait de ses conséquences certaines sur la non-atteinte des objectifs de résultats au titre des différentes Directive-Cadre, non-atteinte susceptible de conduire dans des délais désormais relativement courts à condamnations et astreintes pour lesquelles il faudra bien trouver qui devra les payer.

L'abandon d'une option aussi contre-productive ne doit pour autant pas faire l'économie d'une réforme de ces établissements, de leurs modes de gouvernance, de leurs contributions financières dans le respect accru du principe pollueur – payeur, de leur fonctionnement et de leurs moyens :

- **Revoir les modes de gouvernance** au sens d'une représentation réelle des acteurs contribuant aux respects des engagements de l'Etat (création d'un sous collège « parlementaires ?) ;
- **Redonner aux contributions financières des agences un caractère de redevance pour services rendus en renforçant le lien entre « l'intérêt, l'utilité, la nécessité » de l'action de l'agence et la redevance, et en liant le taux de redevance à l'utilité ou la désutilité pour l'environnement ou pour l'utilisateur.** Les propositions issues de l'évaluation de la politique de l'eau réalisée dans le cadre de la modernisation de l'action publique vont en ce sens ;
- **Améliorer la sélectivité et ouvrir le champ des interventions des agences à la totalité du grand cycle de l'eau ;**
- **Croiser la politique de l'eau aux politiques des territoires**, en multipliant les partenariats.
- **Renforcer la lisibilité de l'action des agences de l'eau** par une communication adaptée vers le grand public (Réf ADEME) ;



Le service public,
on l'aime, on le défend

