

Étude nationale de récupération des coûts (art.5 DCE) – Note de cadrage

Objectif

L'objectif de cette note est d'établir un premier cadrage de l'étude récupération des coûts qui fera l'objet d'une discussion et d'une validation lors de la réunion du GT économie du 30 septembre 2021. L'idée est de définir :

- Les contours de l'étude (objectifs, périmètre, méthodologie),
- Les premiers éléments devant être fournis par les bassins,
- Et enfin, d'acter la gouvernance de l'étude.

Une des stratégies pouvant être proposée, est de prioriser les besoins de cette étude en 3 niveaux afin d'anticiper les éventuelles contraintes de ressources. On peut alors imaginer la configuration suivante :

- **Niveau 1** : Répondre aux consignes du rapportage (reproduire ce qui a été fait lors de la précédente étude en prenant en compte les pistes d'amélioration issues du retour d'expérience de la précédente étude et des retours de la Commission sur les manques identifiés),
- **Niveau 2** : Niveau 1 + anticipation des futures obligations du rapportage pour 2028 (élargissement du périmètre),
- **Niveau 3** : Niveau 1 + 2 + valorisation (ex : édition des plaquettes de communication).

Il est proposé que cette hiérarchie des besoins fasse l'objet d'une validation lors de la réunion de 30 septembre 2021.

Contexte

L'article 5 de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, appelée Directive Cadre sur l'Eau (DCE), demande une caractérisation des districts hydrographiques (aussi appelée plus communément « état des lieux »), qui doit s'appuyer sur une analyse économique des usages de l'eau. L'article 9 ainsi que l'annexe III de la DCE précisent notamment que cette analyse doit permettre de prendre en compte et de rendre compte du niveau de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, compte tenu du principe pollueur – payeur.

Pour le 1^{er} cycle, les études de récupération des coûts de chaque bassin ont été réalisées par chaque bassin suivant des principes directeurs nationaux. Pour le second cycle, une étude commune à l'ensemble des bassins hydrographiques, tant métropolitains qu'ultra marins a été conduite. Cette étude nationale a été financée par l'AFB (devenue OFB), et co-pilotée par la DEB et l'OFB.

Pour le 3^e cycle, une étude similaire est prévue. Afin d'améliorer les productions et de faciliter la mise en œuvre des travaux, il est nécessaire de s'assurer, en amont de ladite étude, qu'un certain nombre de points soient arrêtés, partagés et complétés. L'objectif de cette note est de préciser ces points et les

étapes à franchir pour leur complétion. Cette note vise également à préciser le contenu des notes sectorielles¹. Le calendrier est également rappelé pour souligner la faiblesse des marges de manœuvre.

Rappels règlementaires

Ainsi que précisé aux paragraphes b) à e) de l'article R. 212-3 du code de l'environnement, l'analyse économique de l'utilisation de l'eau dans le bassin ou le groupement de bassins comporte :

- Une présentation générale des modalités de tarification des services collectifs de distribution d'eau et d'irrigation et des prix moyens constatés dans le bassin ou le groupement de bassins ;
- Une estimation par secteur, en distinguant au moins les activités industrielles, les activités agricoles et les usages domestiques, des dépenses et des recettes relatives à l'approvisionnement en eau et à l'épuration des rejets ;
- Une évaluation des coûts que représente pour l'environnement et la ressource en eau l'altération par les activités humaines de l'état des eaux, en tenant compte des avantages qu'apportent ces activités à l'environnement et des dommages qu'elles lui causent ;
- Les modalités de prise en charge des coûts liés à l'utilisation de l'eau et de répartition de ceux-ci entre les différents usagers de l'eau et les personnes exerçant une activité ayant un impact significatif sur l'état des eaux, en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur agricole et les usages domestiques.

L'étude qui sera conduite peut potentiellement viser à dépasser les seules exigences de la DCE. Arrêter rapidement ces autres objectifs, est essentiel afin de lister avec précision les données nécessaires et les ressources à mobiliser.

Périmètre de l'étude

La lecture du guide national, augmenté du guide européen Wateco permet de lister les 6 secteurs faisant obligatoirement l'objet de l'analyse, auxquels il est possible d'ajouter plusieurs autres domaines (liste non exhaustive) :

- L'agriculture ;
- L'industrie ;
- Les Activités de production assimilées domestiques (APAD)²
- Les ménages ;
- Le contribuable ;
- L'environnement.

De nombreux autres secteurs sont listés en tant que secteurs facultatifs mais ils pourraient être intégrés à l'analyse :

¹ Les secteurs sont : l'agriculture, l'industrie, les Activités de production assimilées domestiques (APAD), les ménages, le contribuable, l'environnement etc...

² Activités de production assimilées domestiques : les petits commerces, les bâtiments administratifs et autres usagers raccordés au service public d'eau et d'assainissement (SPEA)

- L'hydroélectricité ;
- La protection contre les inondations ;
- La navigation ;
- ...

Prérequis généraux

Les concepts présentés ci-après doivent avoir une définition partagée entre tous les acteurs si on souhaite rendre comparables et agrégeables les données à collecter pour la réalisation de l'étude. Il ainsi proposer de valider les postulats suivants :

- Fiscalité : L'ensemble des valeurs sont hors TVA ;
- Périodicité : Les données prises en compte dans l'analyse couvrent la période 2019-2022. ;
- Échelle : La donnée source doit, dans la mesure du possible être obtenue à l'échelle de la commune afin de pouvoir être réutilisable, autant que possible, au-delà de cette seule étude;
- Cohérence : Les données disponibles doivent couvrir au maximum le périmètre de l'étude. Ces données doivent être obtenues selon une méthodologie commune. Pour les secteurs ou territoires présentant des lacunes, une ou plusieurs solutions doivent être proposées ;
- Légitimité : Un certain nombre de résultats ne peuvent être obtenus que par l'entremise de clés de répartition (APAD/Ménage, responsabilité des pressions entre usagers, etc.). Chaque fois que cela survient, une proposition de méthodologie d'élaboration de la clé doit être avancée.
- Pragmatisme : Il est en théorie possible d'aller très loin dans la définition de chaque secteur et des données à prendre en compte. Cette recherche de l'exhaustivité devra être mise au regard de la qualité des données obtenues et du temps nécessaire à leur obtention.

La gouvernance

La mise en place d'une gouvernance appropriée et efficace fait partie des pistes d'amélioration identifiées lors du Rex. Il ressort des précédentes discussions lors des réunions du GT « économie » que la gouvernance pourrait être organisée comme suit :

- Un comité de pilotage élargi qui regroupe l'ensemble des membres du GT « économie » pour construire le CCTP, valider les grandes étapes et livrables soumis par le prestataire ;
- Un comité de pilotage restreint qui sera en charge des questions quotidiennes (3/4 personnes max) et interlocuteur principal du futur prestataire, en s'appuyant sur l'expertise de référents thématiques issus du comité de pilotage élargi.

Des points dédiés pourraient être organisés avec le référent rapportage de l'OFB afin d'apporter une vision sur les éventuelles modifications des obligations de rapportage.

Un outil collaboratif pourrait être commandé au prestataire afin de faciliter les échanges et d'apporter plus de transparence lors de la compilation des données et plus globalement pendant toute la durée de l'étude. Dans le cas où la mise en place de cette outil serait trop coûteuse, le MTE pourrait mettre en place un SharePoint en vue de cet objectif (à condition que cela puisse répondre aux besoins).

Enfin, il est indispensable que les niveaux stratégiques (le GT planification et le Comité national de pilotage) aient connaissance de l'étude et valident son contenu (objectifs, durée de l'étude, principes etc...). Il convient alors de bien prendre en compte leurs délais de validations dans le rétroplanning.

Appui des référents sectoriels issus des bassins

1. Composition des binômes référents

Pour faciliter la préparation du cahier des charges puis la réalisation future de l'étude, il est proposé de désigner des référents sectoriels qui prendront en charge la préparation d'une fiche méthodologique en amont de l'étude, et assureront le suivi des discussions méthodologiques avec le prestataire de service et le comité restreint de pilotage lors de la réalisation de l'étude. Cette organisation vise à accélérer la phase méthodologique de l'étude et dégager ainsi plus de temps pour la phase de collecte des données, de calcul et de valorisation des résultats.

Une première désignation des référents sectoriels est proposée ci-après, sur la base d'un binôme bassin métropolitain et bassin ultramarin³ :

Secteur	Agence/Office de l'eau
L'agriculture	LB/RMC/AG/SN
L'industrie	AP/SN
Les APAD	RM/AP
Les ménages	SN/AP
Le contribuable	RM
L'environnement	RMC/AG

Cette répartition est une première proposition, soumise à discussion et à validation lors du GT du 30 septembre 2021.

2. Fiche méthodologique sectorielle

a. Contenu de la fiche

Une fiche par secteur pourrait être préparée en amont de la rédaction du cahier des charges, son contenu pourrait ensuite être directement repris dans le CCTP. Chaque fiche sectorielle devrait décrire avec précision :

- Le périmètre : il s'agit de définir, de la façon la plus exhaustive possible, le périmètre du secteur, les sous-secteurs qu'il comprend et chaque donnée utilisée (en précisant son origine).

Par exemple, pour le secteur agricole, on parlera des activités de production agricole à l'exception de l'industrie agro-alimentaire.

³ Pour le moment, les ultramarins ne figurent pas dans le tableau. Il conviendra de les répartir lors de la réunion du 30/09/2021.

- Les services concernés par ces usages : Selon la DCE, un service est une utilisation de l'eau caractérisée par l'existence d'ouvrages de prélèvement, de stockage, de traitement ou de rejet. Il s'agira de détailler les services collectifs et pour compte propre de chaque secteur.

Par exemple, pour le secteur agricole : les services de captage, traitement et stockage de l'eau comprennent l'irrigation et l'abreuvement des troupeaux. Les services de collecte et de traitement des eaux usées concernent l'épuration des effluents d'élevage.

- Les coûts des dépenses courantes liés aux services de ces usages : ils rassemblent les dépenses de fonctionnement et d'investissement des secteurs. Une liste, non exhaustive, est fournie en annexe H du guide national. La CCF est calculée sur la durée de vie technique de l'infrastructure.

Par exemple, pour le secteur agricole, les dépenses d'investissements (pour compte propre) regroupent les dépenses liées aux prélèvements en eau (dont irrigation) et à l'épuration. Les données économiques agricoles sont souvent couvertes par le secret statistique. Obtenir simplement des données précises impose de se reposer sur le recensement agricole dont la prochaine itération est prévue pour 2022. Il est également possible d'utiliser le Réseau d'information comptable agricole mais cela impose une lourdeur pour obtenir des données non anonymisées.

- Les transferts pour compte propre :
 - Les transferts vers ces services de ce secteur : Les secteurs peuvent compter sur un certain nombre de transferts pour assurer les dépenses de fonctionnement et/ou d'investissement.

Par exemple, le secteur agricole bénéficie de fonds européens (FEADER). Ces derniers sont gérés par les régions. En passant par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, il est possible de récupérer, par région, les montants alloués.

Une certaine redondance des données est prévisible ici et après compte tenu des liens forts que peuvent entretenir les secteurs ou les services entre eux. Néanmoins, cette redondance n'est pas négative dans le sens où elle est susceptible d'améliorer la robustesse des données ainsi que leur exhaustivité.

- Les transferts depuis ces services de ce secteur : En application, par exemple du principe pollueur payeur.

Par exemple, le secteur agricole s'acquitte, au titre de la fiscalité écologique, de la redevance pour pollution diffuse.

- Les transferts « environnementaux » :
 - Les transferts vers ces services de ce secteur : Il s'agit des bénéfices découlant des dépenses compensatoires payées par les autres secteurs.

Par exemple, le secteur agricole peut bénéficier des travaux d'interconnexion suite à la dégradation de la qualité des eaux utilisées pour l'abreuvement du bétail.

- Les transferts depuis ces services de ce secteur :

Par exemple, dans le cadre de travaux d'interconnexion suite à la dégradation de la qualité des eaux utilisées, le secteur agricole a pu voir sa responsabilité établie à 90% des coûts totaux.

b. Consignes transversales

Afin de produire une base de travail facilement compréhensible par tous il conviendra :

- De fournir un exemple des données attendues, augmenté des calculs requis et des sources utilisées, afin que chacun puisse comprendre, dans la mesure du possible, comment, de la donnée brute est obtenue la donnée finale traitée nécessaire à l'étude ;
- De séparer les données entre :
 - Les données devant être collectées par le prestataire responsable de l'étude de récupération des coûts, en estimant alors la charge de travail que cela peut représenter ;
 - Les données mobilisables par chaque bassin, sans recourir à un prestataire extérieur (qu'il faudra préparer en amont de l'étude, en comparant les données entre bassins pour garantir la cohérence de ces dernières ;
 - Les données mobilisables par chaque bassin mais où il peut être nécessaire de mandater un bureau d'étude à leur niveau. Le cas échéant, ces éléments devraient être actés pour juin 2022 afin qu'il puissent être budgétisés dans les temps pour être et en 2023 et fournir les données au démarrage de l'étude en 2024 ;
 - Les données nationales dont le formatage, pour l'étude de récupération des coûts, ne nécessite pas l'expertise du prestataire en charge de l'étude de récupération des coûts.
- De préciser le référentiel utilisé pour chaque donnée ou série de données et de vérifier que ce référentiel est complété de la même façon par tous.

Calendrier

	2021					2022												2023												2024												2025																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
Étude récup des coûts	- Arbitrages méthodologiques - Fixation des objectifs -Choix de la gouvernance					Écriture du CCTP et validation en GT Eco												Validation du CCTP par les services administratifs				Publication CCTP et sélection du BE				Étude de récupération des coûts												marge de sécurité																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
GT Économie					?						?					?								?																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				

Définitions

- Coût compensatoire : Surcoûts constatés subis par un usager de l'eau suite à une dégradation de l'environnement aquatique et/ou de la ressource en eau par un autre usager de l'eau. Les coûts compensatoires correspondent à une dépense engagée en réaction à une dégradation (ou une menace avérée) pour retrouver (ou potentiellement conserver) l'état initial du milieu ou une activité équivalente.
- Autres coûts environnementaux : Coûts reflétant un dommage environnemental n'ayant pas encore entraîné une dépense effective. Il s'agit donc de l'ensemble des dépenses nécessaires à l'atteinte du bon état mais qui ne seront pas mises en œuvre lors du prochain cycle.
- APAD : Ce sont les Activités de Production Assimilées Domestiques (APAD) et rassemblent toutes les activités économiques soumises aux redevances domestiques. Cf. « prérequis » pour le travail méthodologique relatif à l'élaboration de la clé de répartition APAD/Ménage.

Sources

Les ressources bibliographiques pourront être identifiées en amont de l'étude par les membres du GT.

Documents de référence et études générales :

- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (articles 5, 9 et annexe III) ;
- LOI n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;
- Décret n° 2005-475 du 16 mai 2005 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ;
- Le guide de méthode européen «WATECO» dont un résumé en français est disponible sur le site <http://www.economie.eaufrance.fr>;
- Le guide 2017 relatif à la mise à jour de l'Etat des lieux, du Ministère en charge de l'écologie ;
- Documentation Française, 2000. L'énergie en France, Dépenses environnementales d'EDF (tableau régional peut être obtenu) par poste, notamment l'eau ;
- Cemagref, 2000. Actes de colloque. Barrages et développement durable en France ;
- D4E, juillet 2002. Petite hydroélectricité et environnement. Commissariat Général du Plan, Université Bordeaux 1, 2001. Etude de la matrice des interactions eau-énergie. Rapport final ;
- MEDD, 2003. Quels sont les enjeux de l'hydroélectricité ? La documentation française coll. Réponses environnement ;
- Rencontres de Grenoble sur l'hydroélectricité ;
- D'autres études thématiques sont disponibles, souvent mises en œuvre à l'échelle de la France. (<http://economie.eaufrance.fr>);
- Revue Sciences et territoires de septembre 2016 sur la Gestion patrimoniale des infrastructures. <http://www.set-revue.fr/gestion-patrimoniale-des-infrastructures>
- Agence française pour la biodiversité, 2017. Comprendre pour agir « Combien coûte la dégradation des milieux aquatiques pour les usagers de l'eau ? L'évaluation des dépenses compensatoires »
- Onema, 2015. Etude sur la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau sur les bassins métropolitains et d'Outre-mer par l'approfondissement du chiffrage de certaines dépenses compensatoires.
- Revue Sciences et territoires de septembre 2016 sur la Gestion patrimoniale des infrastructures. <http://www.set-revue.fr/gestion-patrimoniale-des-infrastructures>