

Une Comparaison de la Politique de l'Eau en France et en Chine

Deuxième Partie: Autorisation, Protection et Financement

Par Xiaoliu YANG¹, Jean-François DONZIER², Coralie NOEL³

RESUME

Le Réseau International des Organismes de Bassin et l'Université de Pékin ont conduit une étude comparée de la gestion de l'eau en France et en Chine. Les auteurs en ont tiré deux articles : le premier aborde les questions juridiques et institutionnelles et le second étudie les politiques d'autorisation des activités, de protection de l'eau et de financement. Alors qu'en France les autorisations octroyées dans le cadre de la police de l'eau sont gérées et contrôlées de façon décentralisée et coordonnée, en Chine la politique d'autorisation relève du gouvernement central avec un manque de coordination entre administrations, notamment à l'échelle du bassin hydrographique. Depuis quelques années, la Chine a instauré des redevances mais il est encore insuffisamment appliqué et ne s'inscrit pas dans un système de financement à l'échelle des bassins hydrographiques. La Chine s'est par ailleurs engagée récemment dans des actions de protection de l'eau et des milieux aquatiques mais des évolutions apparaissent nécessaires pour une gestion plus efficace des ressources en eau. Si l'organisation de la politique de l'eau doit évidemment être adaptée à chaque situation locale, un échange d'expériences approfondi entre la France et la Chine serait de nature à contribuer à une gestion plus durable des ressources en eau sur le vaste territoire chinois.

MOTS CLÉS

police de l'eau, autorisation, préservation des milieux aquatiques, contrôle de la pollution, redevance, tarification

INTRODUCTION

Le RIOB a été créé en 1994 pour développer les échanges d'expériences entre organismes de bassin du monde entier. Des échanges franco-chinois et sino-européens ont été précédemment développés dans le cadre de son Réseau Asiatique (NARBO) [1] et dans le cadre des sessions spéciales de son Réseau Européen (EURO-RIOB) lors des conférences internationales du Fleuve Jaune [2] et du Yantzé [3]. Un accord de coopération a été signé en octobre 2009 entre la Commission du Fleuve Jaune, le RIOB et le Ministère Chinois des ressources en eau [4]. Des échanges se sont également tenus dans le cadre du Programme de coopération Europe-Chine sur la gestion par bassin versant [5], et rapportés au 5^{ème} Forum Mondial de l'Eau à Istanbul [6].

Afin d'approfondir ces échanges, le RIOB et l'Université de Pékin ont décidé de conduire une étude comparée des politiques de l'eau française et chinoise. Deux articles en ont été tirés : le premier article portait sur les aspects législatifs et institutionnels, le présent article porte sur la politique d'autorisation des activités et la politique de protection des milieux aquatiques ainsi que sur les aspects économiques et financiers.

¹ Professeur à l'Université de Pékin. Bureau 3359, Yi Fu Er Lou, Université de Pékin, Beijing 100871, Chine. Email: xlyang@urban.pku.edu.cn

² Directeur de l'Office International de l'Eau et Secrétaire Technique Permanent du Réseau International des Organismes de Bassin. 21 rue de Madrid, 75008 Paris, France. Email: jf.donzier@oieau.fr

³ Directrice adjointe de l'Office International de l'Eau et du Réseau International des Organismes de Bassin. 21 rue de Madrid, 75008 Paris, France. Email: c.noel@oieau.fr

I. SYSTEME D'AUTORISATION

I.1. En France

Les installations, ouvrages, travaux ou activités qui peuvent avoir un impact sur la santé, la sécurité, la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques sont réglementés par ce qu'on appelle la « **police de l'eau** » [7]. Il s'agit d'un régime administratif qui oblige soit à une simple déclaration, soit à une autorisation administrative, en fonction des caractéristiques du projet et par rapport à des seuils fixés par décret ministériel. Les grands principes généraux sont définis par décret par le Gouvernement central au niveau national, mais les décisions sont prises de façon décentralisée par le Préfet au niveau local au cas par cas. Lorsqu'une autorisation est nécessaire, la décision de l'accorder ou non est prise après une enquête qui permet d'étudier les impacts potentiels du projet et de consulter la population concernée. L'autorisation est accordée pour une durée déterminée, elle n'est pas définitive. Elle peut être retirée ou modifiée dans un sens plus strict, sans indemnité, en cas de risque pour la santé publique (risque pour l'eau potable par exemple), la sécurité (risque d'inondations) ou les milieux aquatiques (pollution).

Dans la mesure où plusieurs administrations départementales sont concernées (agriculture, urbanisme, santé, industrie, environnement, ...), la France a organisé dans chaque département une **coordination au sein de la « Mission Inter-Services de l'Eau » (MISE)**, sous l'autorité du Préfet. Ce guichet unique permet d'examiner collectivement les dossiers, de rendre les décisions plus rapidement et de façon coordonnée, en prenant en compte tous les aspects du projet et tous les enjeux (normes sanitaires, règles d'urbanisme, vulnérabilité des écosystèmes...). Ce dispositif s'applique à tout type de projet pouvant affecter les eaux souterraines ou superficielles : ouvrage hydro-électrique, aménagement de rivière, extraction de graviers, prélèvement d'eau, rejet d'eaux usées, ouverture d'une décharge, installation d'un établissement industriel, ... Cette organisation permet aux différentes administrations de travailler ensemble dans une **approche trans-sectorielle**.

La police de l'eau consiste également à **contrôler le respect des réglementations nationales et locales**. Les agents locaux de l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) établissent un procès-verbal en cas d'infraction. Des sanctions sont prononcées : il s'agit le plus souvent de sanctions administratives (par exemple, l'obligation de réaliser des travaux pour la mise aux normes ou la fermeture de l'établissement). Dans certains cas, des sanctions pénales sont nécessaires : le procès-verbal est alors transmis au juge qui peut prononcer une peine, soit financière soit d'emprisonnement pour les cas les plus graves.

I.2. En Chine

Une autorisation est également exigée pour l'usage de l'eau. La Loi sur l'Eau de 2002 [8] stipule que toutes les ressources en eau appartiennent à l'Etat et que celui-ci mettra en place un système combinant un contrôle de la quantité d'eau totale et une gestion par quotas. **Le Conseil des Affaires de l'Etat assume la propriété, est chargé de la répartition**, utilise les ressources en eau et en réclame les bénéfices au nom de l'Etat. En d'autres termes, les gouvernements locaux n'ont aucun droit d'attribuer ou de disposer des ressources en eau. Or la répartition des ressources en eau au sein d'un bassin est particulièrement critique en cas de pénurie d'eau.

La Loi sur l'Eau exige que les départements en charge de l'industrie dans les gouvernements provinciaux établissent des **quotas pour l'usage industriel de l'eau**. Ils doivent également élaborer des plans annuels pour l'usage industriel de l'eau en fixant des quotas d'eau, en fonction de la quantité totale disponible et des conditions économiques et techniques. L'objectif est de réaliser des économies d'eau et d'utiliser l'eau plus efficacement.

Le système d'autorisation en Chine est **très centralisé**, avec une structure pyramidale : d'abord le gouvernement central, puis quatre niveaux de gouvernements locaux : la province, la préfecture, la ville et le district. La structure fonctionnelle de l'administration centrale est dupliquée à tous les niveaux de gouvernements locaux. Les commandes sont émises depuis le gouvernement central jusqu'aux différents niveaux de gouvernements locaux et à chaque niveau à l'unité fonctionnelle compétent dans le domaine. Le système d'autorisation est donc fragmenté, à la fois verticalement et horizontalement : au sommet le Ministère des Ressources en Eau (MRE), à chaque niveau administratif les bureaux de ressources en eaux (BRE) au sein de chaque province, préfecture, ville et district qui se trouvent sous la double direction du MRE et des gouvernements locaux.

L'Etat chinois a décidé de mettre en place un **nouveau système d'autorisations** pour l'utilisation des ressources en eau en application de la nouvelle loi de 2002 [8]. Les organismes et les particuliers, qui prélèvent l'eau des fleuves, lacs ou nappes phréatiques, devront déposer une demande d'autorisation auprès des administrations de l'eau ou des organismes de bassin. Les préleveurs paieront des redevances sur les ressources en eau pour avoir le droit d'utiliser celles-ci. La répartition des ressources en eau du Fleuve Jaune, par exemple, est régie par un décret national sur la réglementation quantitative des eaux du Fleuve Jaune, adopté et officiellement mis en application en 2006 après un long processus d'élaboration, qui a abouti à un plan d'attribution et de réglementation des quantités d'eau du Fleuve Jaune [9]. Depuis que l'Etat a commencé à allouer les quantités d'eau du Fleuve Jaune en 1999, celui-ci n'a subi aucun assèchement, ce qui a permis des gains économiques, sociaux et écologiques.

II. PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

II.1. En France

La Loi sur l'Eau de 1964 [10] a fixé des **objectifs de qualité** pour les principaux cours d'eau. Ils ont ensuite été intégrés dans les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) [11] en application de la Loi sur l'Eau de 1992. Les objectifs de qualité sont désormais fondés sur l'objectif de « bon état » introduit par la Directive-Cadre européenne sur l'Eau de 2000 [12]. Pour surveiller l'état quantitatif et qualitatif des ressources en eau, la France a mis au point un vaste **système de monitoring** et un Système d'Evaluation de l'Etat des Eaux. Toutes les données sont **mises en commun** et rendues publiques au sein d'un **Système national d'information sur l'eau** accessible sur internet (www.eaufrance.fr), qui permet l'harmonisation, l'échange et l'accessibilité des données.

Afin de **limiter la pollution à la source**, des normes sont appliquées aux rejets domestiques, agricoles et industriels. Les collectivités locales, les agriculteurs et les industriels sont incités à mettre aux normes leurs installations et à augmenter la performance du traitement des eaux usées. Les Agences de l'Eau soutiennent financièrement la réalisation des investissements nécessaires. Aujourd'hui, **les eaux usées de 95% de la population sont traitées** (81% par l'assainissement collectif, 19% par l'assainissement individuel) [11].

Des mesures renforcées sont décrétées dans les zones particulièrement sensibles, qui font l'objet d'une **protection spéciale**. C'est le cas en particulier des **périmètres de protection autour des points de captage d'eau potable**, où il s'agit d'éviter toute pollution diffuse et accidentelle (les activités y sont interdites ou autorisées sous des conditions très contraignantes). Des mesures particulières de police de l'eau sont également prises pour les zones conchylicoles, les zones de baignade, les « zones vulnérables » désignées au titre de la Directive européenne

Nitrates, les « zones sensibles » désignées au titre de la Directive européenne « Eaux Résiduaires Urbaines », les zones humides, les zones Natura 2000, etc. Mais il reste des efforts à conduire pour se conformer totalement aux Directives européennes sur les eaux résiduaires urbaines et sur les nitrates.

L'agriculture intensive est une source majeure de pollution par les pesticides, les nitrates et les phosphates et les problèmes de pollution diffuse sont devenus préoccupants. Depuis 1994, les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement ont mis en œuvre le **Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA)**, en concertation avec les organisations agricoles. Les principales pollutions des eaux d'origine agricole sont visées (épandage de lisiers d'élevages industriels, produits phytosanitaires et nitrates) et tous les systèmes de production sont concernés (élevages et cultures). Les changements de pratiques culturales sont encouragés à travers l'agriculture raisonnée, l'agriculture biologique, les contrats d'agriculture durable, l'aide à la modernisation des élevages, ainsi que des contrats de partenariat conclus avec les agriculteurs sur les amonts de bassins versants pour mieux protéger les captages d'eau. En particulier, des **programmes agro-environnementaux** spécifiques sont mis en œuvre en accord avec la profession agricole, dans le cadre notamment des règlements communautaires européens.

En ce qui concerne la quantité d'eau utilisée pour **l'irrigation**, des Sociétés d'Aménagement Régional ont permis la création de périmètres d'irrigation collective de grande envergure, avec une gestion de l'eau par **quotas volumétriques**, qui repose sur un contrat conclu avec chaque irrigant et un contrôle complémentaire de l'Etat au titre de la « police de l'eau ». Les prélèvements d'eau sont soumis à un **régime de déclaration ou d'autorisation** en fonction de la quantité prélevée, par rapport à une valeur-seuil définie en fonction du type de ressource (souterraine ou superficielle) et du débit du cours d'eau. Le classement en **Zone de Répartition des Eaux** abaisse de 80 m³/h à 8 m³/h le seuil au-dessus duquel les prélèvements sont soumis à autorisation préfectorale. En cas de sécheresse, les « **arrêtés sécheresse** » décidés par le Préfet se traduisent par une restriction voire une interdiction de l'irrigation. La Loi sur l'Eau de 1992 [13] a obligé au **comptage des volumes prélevés en agriculture**: ainsi, la France arrivait fin 2003 à un taux d'équipement de 71 % des exploitations irrigantes représentant 85 % des superficies.

Quant à la protection des populations piscicoles, la Loi Pêche de 1984 [14] oblige les maîtres d'ouvrage au maintien, en aval des aménagements, d'un "**débit réservé**" permettant de garantir la vie aquatique et la salubrité des cours d'eau. Les activités de pêche doivent s'inscrire dans un **Plan Départemental pour la Protection du milieu aquatique et la Gestion des ressources piscicoles (PDPG)** réalisé à l'échelle du Département et des **Plans de Gestion Piscicole locaux (PGP)** réalisés à l'échelle de chaque cours d'eau. Les Programmes de restauration des grands migrateurs mis en place depuis 25 ans ont permis la réapparition du saumon (Garonne, Dordogne, Rhin, Haut-Allier), de l'aloise et de la lamproie (Garonne, Dordogne, Rhône).

II.2. En Chine

A partir de la fin des années 90, la politique de lutte contre la pollution de l'eau a évolué **vers une politique globale de contrôle des rejets**, en passant du contrôle local des rejets polluants à une prévention globale au niveau régional et des bassins. Mais dans les faits, les règlements et les plans d'action ne sont pas suffisamment appliqués. Une coopération trans-sectorielle plus forte est nécessaire pour rendre la lutte contre la pollution plus efficace en Chine.

La Loi sur la Prévention et la Lutte contre la Pollution de l'Eau (2008) [15] exige un **traitement collectif des eaux usées municipales**, c'est-à-dire par une station d'épuration des eaux usées urbaines et son réseau d'égouts, en opposition à des infrastructures de traitement sur site. Les usagers doivent payer une redevance sur le rejet d'eaux usées. La recette de ces redevances est utilisée exclusivement pour la construction et l'exploitation des stations d'épuration collectives. Cependant, de nombreuses villes sont encore loin de cette politique de gestion collective des eaux usées. Les infrastructures de collecte et de traitement sont souvent absentes ou très partielles, et les industries doivent traiter leurs propres rejets. La construction d'un système d'assainissement collectif entraîne souvent pour les municipalités des difficultés de planification, de coordination et de calendrier d'exécution des travaux. Le financement est également un facteur limitant, ce qui met en évidence la nécessité d'un système efficace de recouvrement des coûts par des redevances auprès des usagers.

Une *Loi pour la Promotion d'une Production plus Propre* [16] a été adoptée en 2002 pour favoriser une **production propre**, avec un système de labellisation des produits et un système visant à « nommer et incriminer » les grands pollueurs. Les services gouvernementaux concernés ont commencé à mettre en application cette politique industrielle, en émettant des normes dans leurs secteurs respectifs.

En ce qui concerne le monitoring et la surveillance, le Ministère de la Protection de l'Environnement (MPE) et le Ministère des Ressources en Eau (MRE) maintiennent en parallèle des systèmes nationaux de surveillance de la qualité de l'eau qui se chevauchent. 15 des 37 indicateurs de qualité des eaux de surface contrôlés par le MRE sont également contrôlés par le MPE, 17 sur 27 pour les eaux souterraines. Le débit des rivières, information pourtant essentielle pour calculer les charges de polluants, n'est pas suivi par le MPE mais par le MRE. Or les données du MRE restent à usage interne, alors que le MPE est autorisé par la loi à publier des données de qualité de l'eau. Il y a peu de coopération entre le MPE et le MRE, il n'y a **pas de base de données commune** et il semble y avoir peu ou pas de partage de données ou d'analyse collaborative des données. En fait, la relation entre le MPE et le MRE semble être plus compétitive que coopérative.

En ce qui concerne les rejets d'eaux usées, il existe un contrôle des rejets totaux pour les sociétés qui se conforment aux normes de rejets d'effluents, tandis que les sociétés qui dépassent ces normes sont confrontées à une menace de fermeture. Les sociétés reçoivent un avertissement sur la nécessité de leur mise en conformité, mais une infraction continue aux réglementations peut conduire à la fermeture. Cependant, l'application de cette politique de fermeture est étroitement liée à la politique de développement local : les organismes de régulation sont moins enclins à imposer une fermeture dans les secteurs où le développement économique local est faible, alors que la fermeture est plus probable là où la pollution émise par certaines sociétés affecte des investissements importants tels que les projets de transfert d'eau Sud-Nord. Le Gouvernement central a engagé une évaluation de la pollution industrielle de différents secteurs et 15 catégories d'entreprises ont été identifiées comme pollueurs majeurs. Plus de 64.000 petites entreprises ont été fermées en 1997, représentant 86% des entreprises non conformes. Cependant, des entreprises d'importance stratégique, situées dans des régions à faible économie, ont été autorisées à poursuivre leur activité. La politique de fermeture rencontre parfois une forte résistance en raison de ses implications socio-économiques, mais les résultats sont encourageants du point de vue environnemental.

Par ailleurs, en 2010, le gouvernement chinois a complété son premier recensement national des sources de pollution du pays. Ce recensement, qui a nécessité deux années de travail et plus de 570.000 personnes, a ciblé près de 6 millions d'installations industrielles, agricoles et résidentielles ainsi que des installations centralisées de contrôle de la pollution, collectant 1,1 milliard de données sur les sources de pollution. Selon cette enquête,

considérée comme une grande première, les eaux usées ont totalisé en 2007 plus de 209 milliards de tonnes, tandis que les émissions de gaz ont dépassé 63.700 milliards de mètres cubes. Elle indique que le flux de polluants industriels provient principalement d'un petit nombre d'industries et de secteurs, souffrant d'importants problèmes structurels. Elle montre également que les pollutions agricoles ont une influence notable sur la qualité de l'eau du pays et que la prévention et le contrôle de ces pollutions doivent donc être améliorés [17].

III. FINANCEMENT ET TARIFICATION

III.1. En France

Il existe une **mobilisation de ressources financières spécifiques à l'eau**. C'est la vocation des Agences de l'Eau de collecter des fonds spécifiques en application du **principe « pollueur/utilisateur-payeur »**. Elles perçoivent des redevances sur les prélèvements et les rejets de tous les usagers qui affectent la qualité des eaux ou en modifient le régime. Ce sont des **taxes affectées à l'eau** : non seulement elles sont perçues sur des activités qui impactent les ressources en eau, mais aussi le produit de ces taxes est affecté à des actions de préservation des ressources en eau. C'est le principe « **l'eau paye l'eau** ». Les redevances sont perçues auprès des seuls **usagers de l'eau** ce qui les différencie de l'impôt. Elles sont prélevées sur la facture d'eau et font partie du prix de l'eau. Le taux des redevances est **encadré par le Parlement national** puis précisément modulé par le Comité de Bassin, en fonction des usages et de la fragilité des milieux naturels.

Sept redevances différentes sont perçues en fonction de la pression exercée par l'utilisateur sur la ressource en eau : redevance pour pollution de l'eau, redevance pour modernisation des réseaux de collecte des eaux usées, redevance pour pollutions agricoles diffuses, redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, redevance pour stockage d'eau en période d'étiage, redevance pour obstacle sur les cours d'eau et redevance pour protection du milieu aquatique. L'objectif est d'**intégrer le coût environnemental**, en incitant les usagers de l'eau à supporter eux-mêmes les coûts, afin de favoriser les économies d'eau et de préserver la qualité de l'eau. Mais, si cette intégration du coût environnemental est menée à bien dans le cas des usages domestiques et industriels, le principe pollueur-payeur est plus difficile à imposer en agriculture. Le montant des taxes sur l'eau reste très faible dans ce secteur, où le coût réel des prélèvements ou de la pollution n'est pas reflété dans le prix de l'eau. Il s'agit en effet d'une question politiquement sensible, d'autant plus que le secteur reste économiquement fragile. Des progrès ont récemment été réalisés avec la création, par la Loi sur l'Eau de 2006, d'une nouvelle redevance destinée à intégrer davantage le coût des pollutions agricoles diffuses : cette redevance est payée par les distributeurs de produits phytosanitaires en fonction de la quantité qu'ils commercialisent (et non pas directement par les agriculteurs).

Le montant de toutes ces redevances est redistribué par l'Agence de l'Eau via un **programme pluriannuel d'investissement, le Programme d'Intervention**. Celui-ci est élaboré de façon concertée par le Comité de Bassin pour une période de six ans. Chaque programme est différent et adapté aux priorités du bassin hydrographique. Il est ensuite validé par le Préfet Coordonnateur de Bassin. Les 9^{èmes} Programmes d'Intervention des Agences de l'Eau (2007-2012) [18], entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2007, représentent jusqu'en 2012, un montant total de 11,6 milliards d'euros. Les Agences de l'Eau soutiennent les investissements réalisés par les communes, les industriels, les agriculteurs ou d'autres usagers de l'eau pour préserver la ressource en eau et pour améliorer les performances des installations de traitement. Elles soutiennent également des études scientifiques et économiques, ainsi que des actions de sensibilisation, d'animation et d'information au niveau des bassins.

Depuis les années 60, le système de financement des Agences de l'Eau a contribué à construire et améliorer des infrastructures de distribution d'eau et de traitement des eaux usées. Entre 1960 et 2000, ce financement a été concentré sur les réseaux et les stations d'épuration. Avec la mise en œuvre de la Directive-Cadre sur l'Eau de 2000 et de la Loi sur l'Eau de 2006, le financement des Agences de l'Eau s'est davantage tourné vers le soutien à la gestion intégrée des ressources en eau et à la protection des milieux aquatiques. Par ailleurs, sous l'influence de la notion de coût-efficacité introduite par la Directive-Cadre sur l'Eau [12], ce système de financement évolue actuellement d'une logique financière (dépenses, mise en œuvre du programme d'investissement) vers une logique de rentabilité économique et environnementale (optimisation de chaque euro investi, objectif de « bon état » de l'eau de la Directive-Cadre sur l'Eau).

D'autres acteurs publics contribuent au financement de la politique de l'eau : l'Etat et ses établissements publics, les Conseils Généraux, les Conseils Régionaux, les municipalités, l'Union Européenne.

En ce qui concerne le **prix de l'eau**, en 2004, la facture d'eau domestique s'élevait à **177 euros par personne et par an** et le coût moyen du m³ d'eau s'élevait à 3 euros. La part des dépenses du service de l'eau reste marginale et stable depuis 1996 : **0,8 % du budget des ménages**. Cette charge reste cependant encore trop importante pour les usagers les plus pauvres, ce qui implique la mise en œuvre de dispositifs de solidarité.

Après une période de très forte augmentation du prix de l'eau dans les années 1980-2000, cette évolution se tasse dans la mesure où une grande partie des investissements nécessaires à la mise aux normes des installations a été effectuée. Depuis 10 ans, l'augmentation moyenne du prix de l'eau a ralenti avec des taux proches de l'inflation. Le prix de l'eau est **déterminé localement par chaque municipalité**. Il varie d'une municipalité à l'autre car les coûts supportés par le service dépendent des caractéristiques locales.

III.2. En Chine

Les redevances sur les prélèvements et sur l'approvisionnement en eau sont les deux principaux instruments économiques de la gestion de l'eau. C'est un secteur de la politique de l'eau qui s'est fortement amélioré en Chine. Pendant l'ère de l'économie planifiée, les ressources en eau étaient peu coûteuses ou même gratuites. Le prix était largement en-dessous de la valeur marchande de l'eau, et même inférieur au coût technique. L'eau était utilisée de façon intensive avec beaucoup de gaspillages. Avec la réforme de l'économie chinoise, la tarification de l'eau a progressivement évolué. La nouvelle Loi sur l'Eau de 2002 a établi des principes sur le prix de l'eau et les redevances. Un système de tarification de l'eau prend actuellement forme avec une augmentation progressive du prix de l'eau et l'introduction d'une tarification proportionnelle pour augmenter les économies d'eau. La réforme de la tarification de l'eau permet de passer **de l'approvisionnement en eau gratuit ou bon marché de l'ère collectiviste à la tarification du produit**. Cependant, la mise en œuvre reste encore largement à faire. L'introduction d'un mécanisme de tarification raisonnable de l'eau permettra d'optimiser la répartition des ressources en eau, d'augmenter l'efficacité de l'utilisation de l'eau, de favoriser les économies d'eau, de lutter contre la pollution de l'eau, et d'améliorer les écosystèmes.

Les entreprises et les institutions qui rejettent des polluants dans une masse d'eau doivent obtenir des autorisations de rejet et payer une **redevance**. Si leur rejet excède les limites établies par des normes nationales ou locales, une redevance supplémentaire est prélevée. Mais le taux de traitement des eaux usées urbaines était de 35 % en moyenne dans les sept grands bassins hydrographiques. Afin d'améliorer le taux d'épuration des eaux usées

urbaines, le Ministère de la Protection de l'Environnement (MPE) a engagé une **politique d'augmentation des redevances sur le traitement des effluents**. Il est désormais interdit de percevoir des redevances négociées ou fixes. Les redevances sur les rejets seront perçues pour toutes les eaux usées urbaines et le taux des redevances sera augmenté. Enfin, la réforme des services des eaux usées urbaines sera accélérée et des améliorations seront apportées au suivi et à la surveillance. En parallèle, la perception des redevances doit encore être améliorée.

L'objectif de la première politique chinoise sur la pollution de l'eau était de réduire les pollutions ponctuelles. Un **système de redevances sur la pollution** a été créé en 1982 pour inciter au changement de comportement des pollueurs, pour constituer une source de financement pour des investissements et pour renforcer les capacités des agences de protection de l'environnement. En 1999, les redevances sur la pollution de l'eau se sont élevées au total à environ 0,3 milliard de yuans, environ 5% des redevances environnementales totales. Mais ce système juridique concernait uniquement les sources de pollutions industrielles et n'était pas adapté aux « nouveaux » problèmes de pollution de l'eau, comme les pollutions agricoles diffuses et les pollutions urbaines. Le nouveau système de redevances sur la pollution, lancé en juillet 2003, est basé sur **la charge de pollution totale**. Avec l'ancien système, les redevances étaient perçues sur le polluant présent en plus forte concentration. Avec la révision de 2002, des redevances sont perçues sur tous les éléments.

Les redevances pollution sont collectées par les Bureaux locaux de Protection de l'Environnement (au niveau des villes). 20% des recettes sont reversés à l'administration centrale des finances, le Ministère des Finances. Les Gouvernements provinciaux peuvent économiser une partie des recettes pour financer des projets d'importance provinciale.

Le Gouvernement chinois a récemment accéléré la **réforme de la tarification**. Des redevances sur l'utilisation des cours d'eau et sur le traitement des eaux usées sont maintenant prélevées dans la plupart des villes chinoises. Pour atteindre l'objectif de recouvrement des coûts, les tarifs de l'eau en Chine ont augmenté depuis le début des années 1990. Par exemple, au cours de la période de 1991 à 2004 le tarif de l'eau à Beijing a été multiplié par 30 et en 2005, le prix a encore augmenté de 20% pour les consommateurs résidents. Environ 3/4 du prix de l'eau est utilisé pour couvrir l'approvisionnement en eau et 1/4 pour couvrir les coûts d'assainissement.

Malgré ces progrès, la tarification de l'eau est **encore insuffisante pour financer efficacement la gestion des services publics de l'eau potable et de l'assainissement**, et, plus fondamentalement, pour soutenir le développement durable à long terme des ressources en eau. Les subventions des recettes générales du gouvernement sont encore la norme. Selon des statistiques réalisées sur 36 grandes et moyennes villes chinoises, la tarification des eaux usées ne peut couvrir en moyenne que les deux tiers des coûts de traitement [19]. Fin 2005, sur 661 villes étudiées, plus de 150 villes ne tarifaient rien pour les eaux usées et 278 villes ne disposaient pas de traitement collectif des eaux usées [20]. Ce manque de capacité de traitement des eaux usées est une raison majeure de la persistance du problème de pollution de l'eau en Chine.

Le financement public joue un rôle important dans la promotion de la GIRE par bassin hydrographique. Or dans le système de financement public chinois, il n'existe **aucune ligne budgétaire spécifique aux bassins dans le budget central**. Mais des fonds nationaux sont toutefois alloués aux organismes de bassin, ce qui a d'ailleurs permis leur développement. En outre, des fonds privés et internationaux ont également été investis. Mais, en raison du **manque d'un mécanisme de financement global**, ces diverses sources de financement ne sont pas bien coordonnées au niveau des bassins hydrographiques. Et, malgré la croissance rapide du revenu national, le financement de la

gestion de l'environnement en général et de la gestion des ressources en eau par bassin en particulier n'a pas augmenté. Début 2007, une **ligne budgétaire pour la protection de l'environnement** a été incluse dans le budget public national, ce qui marque un progrès important pour les finances publiques relatives à l'environnement.

CONCLUSION

En Chine, la fragmentation du système d'autorisation des activités implique que l'exécution de tout projet important nécessite la participation de plusieurs unités fonctionnelles. Or, celles-ci ne coopèrent généralement que très peu entre elles, en raison d'une répartition non claire des responsabilités et de conflits d'intérêts. A ceci s'ajoute un protectionnisme local qui se caractérise par la résistance des gouvernements locaux contre les commandes issues du gouvernement central. Il existe donc un important problème de coordination, à la fois entre les différents niveaux de pouvoirs et entre les unités fonctionnelles d'un même niveau. Le mécanisme de la « Mission Inter-Services de l'Eau » mise en place avec succès en France peut constituer un modèle intéressant pour la Chine.

Bien que les politiques chinoises de protection de l'eau soient plutôt bien conçues, elles sont souvent mal appliquées, en particulier, pour les fleuves traversant des limites administratives, entre municipalités ou provinces, avec des conflits entre administrations amont et aval. À cet égard, la coordination mise en place à l'échelle des bassins hydrographiques en France est un bon modèle.

La gestion des ressources en eau en Chine a aussi besoin d'une participation active et d'une coordination de toutes les parties prenantes. Une procédure de prise de décision plus globale et s'inscrivant dans le cadre de la gestion intégrée des bassins versants doit être mise en place. A ce titre, le dispositif français des comités de bassin, décrit dans le premier article, peut fournir des inspirations. Au-delà des parties prenantes, il est également crucial de mieux informer les populations.

Par ailleurs, les sanctions prévues en cas d'infraction sont beaucoup trop faibles pour jouer un rôle de dissuasion. En particulier, elles ne sont pas ajustées à la taille de l'entreprise, ni à la gravité de la pollution. Une réforme serait utile, en allant vers des sanctions financières plus élevées, en appliquant de façon plus volontariste la politique de fermeture des entreprises lorsque c'est nécessaire, et en mettant en place un système de contrôles tel que la police de l'eau française.

La Chine doit aussi faire face à de très importants gaspillages de l'eau, dus notamment à un prix de l'eau extrêmement faible. Cependant, la situation évolue progressivement, avec une tarification mise en place pour la fourniture d'eau industrielle et municipale. Mais cette politique doit impérativement être renforcée pour pouvoir surmonter les problèmes de pénurie d'eau et de pollution. Les autres outils de régulation seront aussi plus efficaces s'ils sont soutenus par des redevances et un prix de l'eau plus adapté. Ainsi, la gestion des ressources en eau serait améliorée si des politiques de tarification appropriées étaient appliquées pour les services de l'eau, en intégrant les coûts d'approvisionnement en eau et d'assainissement des eaux usées, voire les coûts pour l'environnement. Elle gagnerait également à disposer de budgets bien identifiés au niveau du gouvernement central et des différents niveaux de gouvernements locaux.

En conclusion, la gestion intégrée des ressources en eau doit être placée à l'agenda politique du gouvernement chinois. Des réformes doivent être conduites et pour cela, le retour d'expériences de la France constitue une utile source d'inspiration. Bien évidemment, il ne saurait être question d'exporter le système français tel quel en Chine

sans prendre en compte les spécificités locales, mais la méthode et les principes développés en France peuvent aider la Chine à renforcer sa gestion des ressources en eau aux niveaux national et local. Dans cette optique, le renforcement de la formation professionnelle et le développement des compétences sont des facteurs clés. Il serait donc particulièrement utile de construire une coopération franco-chinoise, portant d'une part sur les réformes institutionnelles, d'autre part sur la mise en place de centres de formation aux métiers de l'eau.

REFERENCES

- [1] Réseau des Organismes de Bassin Asiatiques (NARBO). 3^{ème} Conférence générale. Surarkarta (Indonésie), 20-22 Février 2008. <http://www.inbo-news.org/spip.php?article286>
- [2] Forum International du Fleuve Jaune (IYRF). 16-19 Octobre 2007, Dongying (Chine), <http://www.inbo-news.org/spip.php?article650> et 20-23 Octobre 2009, Zhengzhou (Chine), <http://www.inbo-news.org/spip.php?article443>
- [3] Yangtze Forum. 3^{ème} Forum du Yangtze, Shangai (Chine), 18-21 Avril 2009, Conférence EU/Yangtze des 18-19 Avril, <http://www.inbo-news.org/spip.php?article710> and <http://eng.cjw.gov.cn/>
- [4] Accord de cooperation entre la Commission du Fleuve Jaune, le Ministère Chinois des Ressources en Eau et le RIOB. 22 Octobre 2009, http://www.inbo-news.org/IMG/pdf/MOU_IYRF_INBO_2009-3.pdf
- [5] Programme UE/Chine sur la gestion par bassin, www.euchinarivers.org
- [6] Dialogue UE-Chine sur la gestion intégrée par bassin : études de cas. 5^{ème} Forum Mondial de l'Eau, 18 Mars 2009, Istanbul. <http://www.inbo-news.org/spip.php?rubrique137&lang=en>
- [7] Ministère français de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (2009). Police de l'eau : Rapport d'Activité 2008. Paris, France.
- [8] Assemblée populaire nationale de Chine (2002). Loi sur l'Eau de la République populaire de Chine. Ordre n°61, 21 Janvier 1988. La Presse de Démocratie et Législation, Beijing, Chine. http://www.china.org.cn/environment/2007-08/20/content_1034347.htm
- [9] Li G. Y. (2005). Maintaining the Healthy Life of the Yellow River. Yellow River Conservancy Press.
- [10] Parlement français (1964). Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068236&dateTexte=20100628>
- [11] Office International de l'Eau (2009). Organisation de la gestion de l'eau en France. <http://www.oieau.fr/spip.php?article1343>.
- [12] Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2000). Directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (2000/60/CE). http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/128002b_en.htm
- [13] Parlement français (1992). Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000173995&dateTexte>
- [14] Parlement français (1984). Loi n°84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles. http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19840630&numTexte=&pageDebut=02039&pageFin
- [15] Assemblée populaire nationale de Chine (2008). Loi sur la Prévention et de Contrôle de la Pollution de l'Eau du 28 Février 2008. La Presse de Lois, Beijing, Chine.

www.chinaenvironmentallaw.com/wp-content/uploads/2008/03/water-pollution-prevention-and-control-law.pdf

[16] Assemblée populaire nationale de Chine (2002). Loi sur la Promotion de la Production propre. Ordre n°61, 21 Janvier 1988. La Presse de Lois, Beijing, Chine.

http://www.china.org.cn/environment/2007-08/20/content_1034347.htm

[17] Ministère de la Protection de l'Environnement (2010). Bulletin du premier Recensement national des Sources de Pollution en Chine. <http://cpsc.mep.gov.cn/gwgg/201002/W020100225545523639910.pdf>.

[18] Ministère français de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (2007). Les 9^{èmes} programmes d'intervention des agences de l'eau 2007-2012. http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique188&id_article=783.

[19] Xinhua News Agency (2007). "China to Charge on Wastewater and Solid Wastes across the Country." http://news.xinhuanet.com/politics/2007-04/02/content_5926101.htm.

[20] Qiu B.X. (2006). Speech at the Press Conference organized by the State Council. <http://gov.people.com.cn/GB/46738/4734083.html>.