

Revue générale du droit. Actes du colloque du 5 avril 2024 sur le rôle de la fiscalité dans la transition agro-environnementale et la stratégie bas-carbone, Faculté de droit de Laval – Université du Mans

## La contribution des redevances sur l'eau versées par les agriculteurs à la protection de la ressource

---

Quentin Guillard<sup>1</sup>

Citer cette publication : Quentin Guillard, « La contribution des redevances sur l'eau versées par les agriculteurs à la protection de la ressource », Revue générale du droit, Actes du colloque du 5 avril 2024 sur le rôle de la fiscalité dans la transition agro-environnementale et la stratégie bas-carbone, Faculté de droit de Laval – Université du Mans.

---

<sup>1</sup> Doctorant en droit de l'énergie à l'Université de Bordeaux.

La contribution apportée à la protection de la ressource par les redevances sur l'eau dont les agriculteurs doivent s'acquitter interroge. D'un côté, l'objet même de ces redevances est précisément de participer à une meilleure protection de l'eau. A ce titre, le fait que les agriculteurs soient soumis au paiement de ces redevances contribue effectivement à atteindre cet objectif. De l'autre, plusieurs éléments conduisent à relativiser la contribution réelle des redevances, dont s'acquittent les agriculteurs, à la protection de cette ressource.

Difficile, si ce n'est impossible, de parler du sujet de la fiscalité agricole comme outil ou frein à la transition agro-environnementale sans aborder la question des redevances sur l'eau.

De surcroît, le sujet est d'une actualité brûlante. En témoigne l'adoption de la loi de finances pour 2024 et l'abandon remarqué du Gouvernement quant à l'augmentation des redevances sur le prélèvement de la ressource en eau, d'une part, et sur les pesticides, d'autre part. Des augmentations qui concernaient, au premier chef, le monde agricole<sup>2</sup>.

Avant d'aborder plus en détail ces éléments, il convient de rappeler brièvement le cadre juridique applicable. Les redevances sur l'eau sont issues de la loi de 1964 relative à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution<sup>3</sup>. Elles constituent les ressources financières des Agences de l'eau, existantes au niveau de chaque bassin. Ces Agences sont des établissements publics de l'État à caractère administratif assurant une mission d'intérêt général. En effet, leur rôle est de favoriser une gestion équilibrée et durable de la ressource et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques<sup>4</sup>. L'institution de ces redevances avait précisément pour objectif de lutter contre les pollutions de l'eau ainsi que de limiter l'usage de cette ressource.

---

<sup>2</sup> FABREGAT (S), *Redevances sur l'eau et les pesticides : les agriculteurs obtiennent l'abandon des hausses prévues en 2024*, Actu Environnement, 06 décembre 2023.

<sup>3</sup> Arts. 14 et suivs. de la Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, JORF du 18 décembre 1964.

<sup>4</sup> Art. L. 213-8-1 du C. de l'environnement.

Il existe plusieurs catégories de redevances sur l'eau. Peuvent être notamment citées les redevances pour pollution de l'eau, celles pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollution diffuse, pour prélèvement de la ressource eau, pour stockage en période d'étiage et pour obstacle sur les cours d'eau. Ces redevances permettent aux Agences de l'eau d'apporter des soutiens financiers à des personnes publiques et privées afin de réaliser des travaux d'intérêt commun aux bassins et qui contribuent à la gestion durable et équilibrée de la ressource.

À ce stade il apparaît que le lien entre ces redevances et la protection de la ressource « eau » ne fait guère de doute, d'autant que les agriculteurs sont évidemment soumis au versement de ces redevances. C'est notamment le cas de la redevance pour prélèvement de la ressource ainsi que pour celle relative aux pollutions diffuses. En outre, les activités d'élevages sont soumises à une redevance pour pollution non domestique spécifique. Toutefois, ce lien entre les redevances sur l'eau et activités agricoles ne relève pas d'une véritable évidence.

Pendant longtemps les agriculteurs n'étaient pas assujettis à la redevance pour pollution de l'eau alors même que cette activité a des conséquences négatives sur la ressource. Cette exception avait de quoi étonner d'un point de vue juridique, notamment au regard du principe d'égalité devant les charges publiques. Finalement, après un accord obtenu en 1992 entre les ministres chargés respectivement de l'Agriculture et de l'Environnement ainsi que les principales organisations professionnelles agricoles, ces activités ont été progressivement soumises à cette redevance. Pour autant, il apparaît que la soumission des agriculteurs à ces redevances est loin d'être pleinement satisfaisante.

Si les agriculteurs sont désormais assujettis à ces redevances, il apparaît que la question de leur contribution au versement de ces dernières fait l'objet de critiques régulières. Pour prendre l'exemple de la redevance sur le prélèvement, la contribution des agriculteurs n'est que de 6% alors qu'ils prélèvent 9% de la ressource et qu'ils en consomment près de 58%<sup>5</sup>. Ce constat laisserait finalement à penser que ces redevances, perçues sur les

---

<sup>5</sup> Cours des comptes, La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique, Rapport public, 17 juillet 2023, p. 109 s.

agriculteurs ne contribueraient peut-être pas suffisamment à la protection de la ressource.

Une question se pose alors : Quelle place occupent les redevances dont s'acquitte le milieu agricole, concernant à la protection de la ressource « eau » ?

Loin d'apparaître comme une entrave, ces redevances contribuent à améliorer la protection de cette ressource qu'est l'eau (I). En ce sens, cet outil fiscal participerait bien à la mise en œuvre d'une transition agro-environnementale. Pour autant, ces redevances présentent des défauts qui pourraient bien freiner cette transition agro-environnementale, même si ce sujet n'est pas sans présenter une certaine ambiguïté (II).

## **I. La contribution évidente des redevances sur l'eau versées par les agriculteurs à la protection de la ressource**

La mise en place de ces redevances a pour objectif de responsabiliser les personnes quant aux conséquences de leurs activités sur l'eau. Autrement dit, il s'agit de tarifier les dommages pour responsabiliser. En ce sens, leur instauration permet de prendre en compte une externalité négative. Celle-ci peut être définie comme l'impact négatif produit par une activité sur la situation de tiers sans qu'aucune compensation ne soit mise en œuvre<sup>6</sup>. L'idée étant que la mise en place de ces redevances doit justement permettre d'inciter les personnes qui y sont soumises à adopter un comportement plus vertueux afin d'être moins affectées par cette redevance.

En conséquence, à partir du moment où les agriculteurs sont effectivement soumis au paiement de ces redevances, ils sont formellement incités à moduler leur comportement afin de limiter les conséquences néfastes de leurs activités sur cette ressource. À ce propos,

---

<sup>6</sup> LANNEAU (R), L'externalité, in in BAZEX (M), LE BERRE (C), ECKERT (G), DU MARAIS (B), LANNEAU (R), SEE (A), dictionnaire des régulations, LexisNexis, 2016, p. 326.

force est de constater que, indépendamment de la question de la suffisance de ces redevances ils sont effectivement astreints à leur paiement. Par ailleurs, le montant de ces redevances est proportionnel aux pollutions de leurs activités.

En premier lieu, concernant les activités d'élevage, celles-ci sont soumises au paiement de la redevance pour pollution non domestique appliquée notamment aux activités d'élevage. Dès l'instant où l'exploitation agricole est composée d'un nombre d'unités de gros de bétail supérieur à un certain seuil, ils doivent s'acquitter d'une redevance de 3€ par unité de gros bétail<sup>7</sup>. Formellement cette redevance incite bien à la réduction/limitation du cheptel national ce qui permettrait de réduire les pollutions de l'eau dont cette activité est à l'origine.

En second lieu, les agriculteurs sont également soumis à la redevance pour prélèvement de la ressource. Cette redevance est assise sur le volume d'eau prélevé en cours d'année. Autrement dit, plus un agriculteur prélèvera de l'eau dans le cadre de son activité, plus la redevance dont il devra s'acquitter sera élevée. En somme, afin de limiter le montant final de cette redevance, les agriculteurs sont bien incités à réduire leurs prélèvements de la ressource. Il appartient alors aux Agences de l'eau de définir le tarif de la redevance, dans la limite d'un plafond fixé par la loi. Pour l'irrigation, non gravitaire, le plafond est de 3,6 c€/m<sup>3</sup> hors zones de répartition des eaux (ZRE), tandis qu'il est de 7,2 c€/m<sup>3</sup> dans les ZRE. Pour l'irrigation gravitaire le plafond est de 0,5 c€/m<sup>3</sup> hors ZRE et 1 c€/m<sup>3</sup> en ZRE<sup>8</sup>. Notons en outre que ces plafonds ont considérablement augmenté. En effet, comparés à ceux qui étaient en vigueur en 2006 ceux qui s'appliqueront au 1<sup>er</sup> janvier 2025 seront deux fois plus importants pour l'irrigation non gravitaire, et seront environ 40% supérieurs pour l'irrigation gravitaire<sup>9</sup>. En ce sens, l'incitation qui leur est envoyée est formellement renforcée, permettant ainsi théoriquement de mieux protéger la ressource.

---

<sup>7</sup> Article L. 213-10-2 IV. du Code de l'environnement.

<sup>8</sup> Article L. 213-10-9 V. du Code de l'environnement.

<sup>9</sup> Article 101 de la Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

En troisième et dernier lieu, les agriculteurs sont soumis au versement de la redevance pour pollutions diffuses. Plus précisément, sont concernées par cette redevance, toutes les personnes qui acquièrent des produits phytopharmaceutiques ou des semences traités par l'un de ces produits. En effet, ces derniers ont des conséquences négatives sur l'eau. Évidemment ces produits sont fréquemment utilisés dans le cadre de l'agriculture. L'assiette utilisée pour calculer cette redevance est la quantité de substances classées comme des produits toxiques ou cancérigènes. Là encore cette redevance permet d'inciter les agriculteurs à réduire leur utilisation de ces produits, contribuant ainsi à protéger la ressource. En outre, comme l'a indiqué la Cour des comptes dans un rapport, le caractère incitatif de cette redevance a progressé<sup>10</sup>. La loi de finance pour 2019 l'illustre puisqu'elle a augmenté cette redevance afin d'inciter davantage les agriculteurs à réduire leur utilisation de ces produits. L'autre objectif poursuivi par cette hausse était de financer l'agriculture biologique. Il s'agit là de la seconde contribution que ces redevances versées par les agriculteurs apportent à la protection de la ressource.

Ces redevances constituent les ressources financières dont disposent les Agences de l'eau afin de financer leurs missions. Pour rappel, elles doivent notamment contribuer à assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource. Pour ce faire, ces Agences financent des mesures et actions permettant aux agriculteurs de réduire les effets négatifs de leurs activités sur l'eau. En conséquence, ces redevances leur permettent de financer des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) qui concernent spécifiquement l'eau.

Par ailleurs, le produit des recettes prélevées sur les redevances pour pollutions diffuses est affecté à l'Office Français de la Biodiversité (OFB). Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>11</sup> cet établissement public à caractère administratif a notamment pour mission de concourir à la mise en œuvre du programme national visant à la réduction des pesticides dans l'agriculture. Plus

---

<sup>10</sup> Cours des comptes, Rapport public sur les instruments de la gestion durable de l'eau, Février 2010, p. 63.

<sup>11</sup> Décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019 relatif à l'Office français de la biodiversité, JORF du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

précisément, le produit de ces redevances contribue à la mise en œuvre du plan Ecophyto. Celui-ci doit notamment permettre de réduire l'usage de pesticide de près de 50% tout en mettant fin à l'usage du glyphosate.

Il ressort donc de tout ce qui précède que les redevances sur l'eau contribuent à renforcer la protection de la ressource de deux façons. Premièrement, en incitant les agriculteurs à adapter leur activité afin de limiter la pollution de l'eau dont elles sont à l'origine. Deuxièmement, en finançant des actions permettant aux agriculteurs d'inscrire leur activité dans cette transition agro-environnementale. Pour autant, il convient de relever que la place de ces redevances est manifestement imparfaite.

## **II. La contribution lacunaire des redevances versées par les agriculteurs à la protection de la ressource**

Si formellement, ces redevances ont été mises en place et construites pour renforcer la protection de la ressource, notamment vis-à-vis des activités agricoles, plusieurs critiques peuvent leur être opposées. Néanmoins, il conviendra de relever qu'une partie de ces critiques doit être nuancée.

Comme rappelé brièvement en introduction, alors que le secteur agricole est à l'origine de près de 58 % de la consommation de la ressource et 9% des prélèvements, sa contribution au versement de cette redevance n'est que de 6%. À l'inverse les particuliers, qui ne prélèvent que 16,4% de la ressource supporteraient cette redevance à hauteur de 75%<sup>12</sup>. En outre les soutiens financiers que reçoivent les agriculteurs seraient supérieurs aux contributions qu'ils versent<sup>13</sup>. Ces éléments conduisent à un sentiment de traitement inéquitable entre usagers. D'un point de vue juridique ces éléments ne sont pas exempts de toutes critiques, même si les choses doivent être relativisées.

---

<sup>12</sup> Cours des comptes, La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique, Rapport public, 17 juillet 2023, p. 14.

<sup>13</sup> FLORY (J-C), Les redevances des agences de l'eau. Enjeux, objectifs et proposition d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau, Rapport au Premier ministre, oct. 2003, p. 55 : « l'agriculture bénéficie de 8 à 10 % des aides pour une contribution au produit global des redevances de l'ordre de 1 % ».

Tout d'abord il est permis de s'interroger sur la compatibilité d'une telle situation avec le principe d'égalité devant les charges publiques. Pour autant, sur l'application de ce principe, il convient de relever que, le législateur peut tenir compte des facultés contributives de chaque usager<sup>14</sup>. Or, sur ce point précis, il n'est pas certain que la situation économique des agriculteurs leur permette de supporter une redevance qui soit proportionnelle, voire un tant soit peu plus proportionnelle, aux pollutions dont ils sont à l'origine. Rappelons à ce sujet qu'en trente ans le revenu net du secteur aurait diminué de près de 40 %<sup>15</sup>. Dès lors, n'est-il pas justifié de leur faire supporter une redevance moindre, en particulier si leur activité est réalisée dans l'intérêt de l'ensemble des consommateurs ?

Plus épineuse peut-être est la question de la compatibilité de cette situation avec les articles 3 et 4 de la charte de l'environnement. Ces derniers prévoient notamment que toute personne doit contribuer à la réparation du dommage qu'elle cause à l'environnement. Ces articles constituent le socle de toutes les éco-fiscalités incitatives, à l'instar des redevances pour pollution de l'eau. À ce titre, l'assiette et le taux devraient normalement correspondre au coût marginal des dommages causés à l'environnement ce qui, là encore, ne semble pas être le cas pour les redevances versées par les agriculteurs. Néanmoins, on retrouve la même limite que pour le principe d'égalité devant les charges publiques à savoir le fait que le législateur peut définir les conditions d'application, de ces articles<sup>16</sup>.

Si d'un point de vue juridique la situation peut paraître ambivalente, celle de l'efficacité de cette redevance et notamment de son caractère véritablement incitatif l'est beaucoup moins. Cette absence de proportionnalité entre le montant de la redevance versée par les agricultures et l'importance des dommages environnementaux que cause

---

<sup>14</sup> CC., Décision no 2019-771 QPC, 29 mars 2019, Sté Vermilion, JORF du 30 mars 2019.

<sup>15</sup> MERCIER (E), TREMBLAY (D), Évolution du revenu agricole en France depuis 30 ans, facteurs d'évolution d'ici 2030 et leçons à en tirer pour les politiques mises en œuvre par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Rapport n° 21040, CGAAER, Avril 2022, 90 ps.

<sup>16</sup> L'article 4 de la Charte de l'environnement précise « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi » (soulignement rajouté).

leur activité doit conduire à s'interroger voire à remettre en cause l'efficacité réelle de cette incitation qu'elle est pourtant supposée leur envoyer.

Plusieurs éléments peuvent justifier que la question soit posée. Concernant le prélèvement de la ressource, une étude publiée par l'Insee et le Service de la Statistique et de la Prospective (SSP) du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire met en évidence que les prélèvements d'eau douce liés à des usages agricoles ne diminuent pas véritablement. En effet, alors qu'en 2010 ces prélèvements étaient d'environ 3 milliards de m<sup>3</sup>, en 2020 ils avoisinaient les 3,5 milliards de m<sup>3</sup><sup>17</sup>. Vu sous cet angle, l'amélioration visée ne paraît pas véritablement atteinte. Autre cas, celui de la redevance pour pollution diffuse. Alors qu'en 2007 le nombre de surface agricole classée en zone vulnérable était de 55%, en 2021 il était de d'environ 72%<sup>18</sup>. Bien que cette hausse soit notamment liée à l'adoption de nouveaux critères permettant de qualifier une zone de vulnérable, à la suite d'un contentieux communautaire<sup>19</sup>, il n'en demeure pas moins qu'il met en évidence l'absence d'amélioration significative.

Ces éléments justifient de poser la question de l'efficacité de ces redevances et par ricochet de la suffisance de leur place quant à la protection de la ressource. S'il apparaît que ces redevances ne sont pas suffisantes, reste à savoir comment corriger cette lacune. Certains soulignent qu'il faut augmenter les taux des redevances applicables aux activités agricoles. Pour autant le sujet est délicat, comme en atteste la loi de finances pour 2024 adoptée en décembre dernier. Par ailleurs, relevons que l'augmentation des taux appartient davantage aux Agences de l'eau. La loi ne fixe qu'un plafond. Or, l'observation des taux fixés par ces Agences

---

<sup>17</sup> Voir l'étude suivante :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/7728881?sommaire=7728903#tableau-figure1>, (consultée le 06 août 2024).

<sup>18</sup> HERMON (C), La prévention des pollutions de l'eau par les activités agricoles, Droit rural, n° 7-8-9, Juillet-Août-Septembre 2023, dossier 25.

<sup>19</sup> CJUE, ch. 13 juin 2013, aff. C-193/12, Commission européenne c/ France, JurisData n° 2013-011792.

met en évidence qu'ils sont assez inférieurs au plafond fixé par la loi<sup>20</sup>. Cela étant dit, il n'en demeure pas moins que l'augmentation de ces taux, par les Agences, requiert bien une intervention du législateur. Celui-ci définit les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des Agences de l'eau et fixe le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée<sup>21</sup>. Autrement dit, il est nécessaire que le législateur augmente le plafond global des dépenses que peuvent percevoir ces Agences. A défaut, les prélèvements supplémentaires qu'elles toucheraient en augmentant les taux ne permettront pas de financer des mesures destinées à préserver la ressource. L'amélioration de la situation requiert donc probablement une intervention à la fois du législateur sur ce plafond global, et une intervention des Agences sur les taux. Par ailleurs, si l'augmentation de ces taux pourrait avoir des conséquences sur le prix des produits agricoles, ces hausses permettront également d'accroître les soutiens apportés aux agriculteurs. Des soutiens qui devraient réduire l'assujettissement des agriculteurs à ces redevances. Aussi, les conséquences liées à la hausse de ces taux pourraient bien être que temporaire.

Finalement il ressort de tout ce qui précède que les redevances sur l'eau occupent une place certaine en ce qui concerne les mesures existantes et qui contribuent à la protection cette ressource. Pour autant, cette place est manifestement imparfaite. A ce titre, la question qu'il convient de se poser est la suivante : peut-on améliorer la place qu'occupent ces redevances afin de permettre la mise en place d'une transition agro-environnementale sans nuire à la compétitivité et donc au maintien même de notre agriculture ?

---

<sup>20</sup> Voir par exemple pour l'irrigation gravitaire et non gravitaire hors ZRE les taux fixés par l'Agence Loire-Bretagne : ceux-ci sont respectivement de 1,67 €/m<sup>3</sup> et 0,22 €/m<sup>3</sup>. Pour l'Agence Seine Normandie les taux sont respectivement de 2,75 €/m<sup>3</sup> et 0,18 €/m<sup>3</sup>.

<sup>21</sup> Art. L. L213-9-1 du C. de l'environnement.