

Position de la FNCCR sur l'enquête relative aux factures d'eau publiée dans le mensuel « Que choisir » n° 453 (novembre 2007)

En réalisant cette enquête, l'UFC a analysé le fonctionnement d'un secteur d'activité dont l'organisation est complexe, et a recherché les références bibliographiques disponibles sur les coûts des services d'eau et d'assainissement. La FNCCR a examiné avec attention l'article publié dans « Que Choisir » n° 453 de novembre 2007, car il est important de comprendre le point de vue des représentants des usagers que sont les associations de consommateurs. Cet examen conduit la FNCCR à formuler une série de réserves tant sur la méthode décrite dans l'article que sur certains résultats et leur présentation.

Sommaire :

Observations générales

- | | |
|---|--------|
| 1. Une tentative de modélisation des services d'eau et d'assainissement qui aurait pu présenter un intérêt si elle n'avait pas été purement théorique. | page 2 |
| 2. Des références de coûts souvent sous-estimées | |
| 2.1. Une utilisation d'études sérieuses, mais sans toujours tenir compte des précautions d'emploi recommandées par les auteurs de ces études | page 2 |
| 2.2. Une méconnaissance de certaines contraintes qui renchérissent les coûts des services d'eau et d'assainissement | page 3 |
| 2.3. Une modélisation très schématique du système d'aides des agences de l'eau, aboutissant à un calcul notablement différent des aides effectivement reçues par les services d'eau et d'assainissement | page 4 |
| 3. Une prise en compte inadéquate des dépenses de renouvellement financées par les collectivités, et des prix calculés à des niveaux trop faibles pour assurer le remplacement des installations dont les générations futures auront besoin | page 5 |
| 4. Quelques conclusions judicieuses : | |
| a) sur le faible intérêt que porte l'Etat au prix de l'eau ; | page 7 |
| b) sur la nécessité de fournir davantage d'explications quand ce prix paraît élevé (cas de certaines régies et contrats de délégation, en particulier des contrats anciens insuffisamment ou non renégociés) ; | page 8 |
| c) sur les problèmes posés par la gestion des eaux pluviales. | page 8 |
| 5. Mais des accusations totalement injustifiées à l'égard des collectivités | page 9 |

Notes complémentaires

- | | |
|---|---------|
| [1] La nécessité d'un surdimensionnement raisonnable pour anticiper l'avenir | page 11 |
| [2] Les conditions locales de réalisation du service | page 11 |
| [3] Les dates de valeur des coûts unitaires mentionnés | page 13 |
| [4] Les pratiques d'exploitation et de renouvellement, les coûts unitaires et les autres ratios retenus | page 13 |
| [5] Les « coûts de référence » et « coûts plafonds » appliqués par les agences de l'eau | page 18 |
| [6] Le taux de renouvellement des réseaux | page 19 |
| [7] La comparaison des tarifs simulés et des tarifs réels | page 19 |

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1 – Une tentative de modélisation des services d'eau et d'assainissement qui aurait pu présenter un intérêt si elle n'avait pas été purement théorique

L'UFC fait un premier choix surprenant pour les responsables des services d'eau et d'assainissement : **le modèle mis en œuvre prend en compte uniquement les besoins des consommateurs domestiques résidentiels** (c'est-à-dire la population permanente évaluée par le dernier recensement). Il en résulte que les coûts des installations (usines de traitement d'eau potable, stations d'épuration, réseaux) sont calculés par l'UFC sur la base des seuls besoins de cette unique catégorie d'usagers. En conséquence, contrairement à la pratique normale lorsque les services d'eau et d'assainissement évaluent les besoins qu'ils doivent satisfaire, le modèle de l'UFC ne prend pas en compte :

- la satisfaction globale des besoins en eau et en assainissement de chaque collectivité, qui n'est pas seulement constituée de consommateurs domestiques, mais aussi de nombreuses activités économiques, touristiques, administratives, culturelles, sportives, etc....
- l'anticipation des besoins futurs, car les collectivités (sauf si elles se placent dans une perspective de déclin économique et/ou démographique inéluctable) ne peuvent pas dimensionner les ouvrages d'eau et d'assainissement sur la base des consommations actuelles, d'où la nécessité fréquente de surdimensionner certains ouvrages (le surdimensionnement devant bien entendu rester raisonnable, et s'appuyer sur des hypothèses crédibles d'évolution des besoins). (voir note [1])
- la satisfaction des besoins en période de pointe (car la consommation d'eau n'est pas constante et toujours égale à une valeur moyenne comme l'UFC semble le supposer : elle varie selon la saison, le climat particulier de chaque année - température plus ou moins élevée notamment-, le cycle des activités économiques, etc....); les installations des services d'eau et d'assainissement doivent donc tenir compte d'un coefficient de pointe qui augmente sensiblement leur coût par rapport à des installations calculées sur la base des consommations moyennes ; en pratique, le « coefficient » de pointe journalière dépend de nombreux facteurs propres à chaque collectivité (climat, habitudes locales d'usage de l'eau, variation de la population et/ou du niveau d'activité économique selon la saison, etc...); il n'est donc pas possible de donner un « coefficient » de pointe journalière unique, valable pour toutes les collectivités.

Les services d'eau et d'assainissement décrits par le modèle de l'UFC sont donc des services « virtuels » qui ne correspondent pas aux services réels. Par suite, il est quasiment impossible pour les collectivités, qui gèrent ces services réels et non un modèle théorique, de se placer dans les hypothèses envisagées par l'UFC. On peut certes facilement comparer le résultat final (le prix), mais il est très difficile d'interpréter les écarts constatés car ils dépendent autant des hypothèses très particulières introduites dans le modèle que des résultats de la gestion réelle. Les explications fournies par l'UFC ne permettent pas de déterminer précisément ce qui a été calculé sur la base d'un ratio moyen national (souvent inadapté au niveau local) et ce qui a été calculé à partir de données validées au niveau local (voir note [2]).

2 - Des références de coûts souvent sous-estimées

2.1- Une utilisation d'études sérieuses, mais sans toujours tenir compte des précautions d'emploi recommandées par les auteurs de ces études

L'UFC fonde ses estimations de coûts sur une série d'études très sérieuses qui ont été réalisées ces dernières années (telles qu'une étude des Conseils Généraux des Ponts et Chaussée et du Génie Rural, des Eaux et des Forêts sur le coût des stations d'épuration, une étude de Service Public 2000 pour le ministère de l'écologie, une étude de l'Université de Caen pour Canalisateurs de France, etc....). La FNCCR ne

conteste nullement les résultats de ces études, mais il faut les replacer dans leur contexte, ce qui conduit à formuler les observations suivantes :

- les études utilisent nécessairement les données qui étaient disponibles au moment où elles ont été réalisées, qui sont principalement des données des années 2001 à 2005 et parfois des années 1995 à 2000 ; **les coûts constatés aujourd'hui par les collectivités ne sont évidemment plus ceux des études utilisées par l'UFC, et la comparaison du prix actuel des services d'eau et d'assainissement à un prix recalculé en utilisant des données anciennes est contestable** : par exemple, l'indice TP-01 (indice général tous travaux), d'ailleurs recommandé par l'étude des Conseils Généraux des Ponts et Chaussées et du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, a augmenté de 33,5 % entre le 1^{er} janvier 2000 et aujourd'hui ; (voir note[3])
- les auteurs des études ont généralement présenté leurs résultats avec prudence, en fournissant une fourchette de coûts et en expliquant que les coûts observés pour chaque ouvrage ou service sont assez variables en fonction de nombreux facteurs locaux ; **l'UFC n'a pas tenu compte de cette variabilité des coûts, et a quasi-systématiquement retenu un coût au plancher de la fourchette, souvent nettement inférieur au coût moyen** (voir note [4]).

On ne saurait reprocher à l'UFC, qui défend les intérêts des consommateurs, de proposer d'aligner les prix sur les coûts les plus faibles constatés. Les collectivités ont la même préoccupation, mais elles doivent gérer les services en fonction des coûts réels, tels qu'ils résultent des mises en concurrence précédant l'attribution des marchés publics et/ou des délégations de service public. Or les entreprises qui répondent aux appels d'offres ne tiennent pas compte des coûts indiqués dans les études citées par l'UFC. Elles proposent des prix en fonction des prestations demandées et de leurs propres coûts, ainsi que, parfois, d'autres facteurs économiques que les collectivités ne maîtrisent pas (les résultats de certains appels d'offres peuvent être surprenants). Ce sont ces coûts réels qui sont facturés aux usagers des services d'eau et d'assainissement, et non des coûts « virtuels » calculés sur la base de valeurs historiques compilées dans des études, comme l'UFC semble le penser.

2.2- Une méconnaissance de certaines contraintes qui renchérissent les coûts des services d'eau et d'assainissement

L'UFC écarte sans véritable justification certains facteurs augmentant de façon significative les coûts des services d'eau et d'assainissement, tels que les mesures qui doivent être prises en matière de sécurité des installations et de garantie de l'approvisionnement en eau des usagers. Il est même indiqué à ce sujet dans le N° 453 de « Que Choisir » : « *Nous estimons donc que cet argument de la sécurisation est peu crédible et tend même à être manipulateur* ». Les experts de l'UFC qui ont écrit cette phrase n'ont manifestement pas pris connaissance de dispositifs tels que la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et son décret d'application du 28 septembre 2007 relatif aux besoins de la population lors de situations de crise, l'obligation de réalisation d'études de vulnérabilité résultant du décret n°2007-49 du 11 janvier 2007 et le « *guide technique d'évaluation de la vulnérabilité des systèmes d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine* » publié en 2006 par le ministère chargé de la santé, ou encore le programme national d'action contre la pollution des milieux aquatiques par certaines substances dangereuses (voir notamment la circulaire du 7 mai 2007 du ministère de l'écologie). L'UFC n'a en outre pas pu avoir accès au récent document : « *Directive Nationale de Sécurité Eau Potable* » adopté par le Premier Ministre (le document étant classé « confidentiel défense »). Pour tous ceux qui ont étudié l'ensemble de ces dispositifs (d'autant plus contraignants que la population concernée est importante) et leurs répercussions en matière d'investissement et de fonctionnement pour les services d'eau et d'assainissement, il ne peut pas être sérieusement contesté que des moyens significatifs sont indispensables, et ces moyens sont à la charge des services d'eau et d'assainissement. Les économies d'échelle – qui sont effectivement fréquentes à niveau de performance égal – sont ainsi largement amputées par ces exigences

supplémentaires imposées aux services d'eau potable et d'assainissement des grandes agglomérations.

A ce sujet, la FNCCR, ainsi d'ailleurs que d'autres institutions représentant les collectivités, appelle depuis plusieurs années l'attention des Pouvoirs Publics sur le caractère probablement excessif des prescriptions qui sont imposées aux services d'eau et d'assainissement, sans se préoccuper des dépenses qui en résultent. Mais jusqu'à présent, on ne constate aucun ralentissement du flot de normes et de réglementations produites à la fois au niveau européen et au niveau national. Les collectivités n'ont pas d'autre solution que de répercuter les coûts correspondants dans les tarifs mis à la charge des usagers des services, même si ces augmentations de tarifs inquiètent les élus locaux qui ne comprennent pas toujours l'utilité de toutes les mesures prises, d'autant qu'ils n'ont souvent pas été associés à leur préparation.

Un autre exemple de coûts qui ne semblent pas avoir été pris en compte par l'UFC porte sur la protection des ressources en eau nécessaires pour la production d'eau potable. Les collectivités sont tenues par la loi de mettre en place des périmètres de protection des captages et d'indemniser les propriétaires et locataires de terrains inclus dans ces périmètres, en raison des contraintes qui leurs sont imposées (ces contraintes - telles que l'interdiction de certaines cultures ou d'exploiter des carrières - sont fixées localement après une étude par un hydrogéologue agréé). En outre, certaines collectivités interviennent au niveau du bassin-versant, en amont des périmètres de protection des captages (dont la superficie est nécessairement limitée), pour contribuer à la mise en place de politiques plus respectueuses de l'environnement et permettant de maintenir la qualité des ressources en eau. Des conventions dans ce sens sont conclues entre certaines collectivités et des organismes tels que les chambres d'agriculture, qui sont en mesure de faire évoluer les pratiques agricoles. Bien entendu, les actions réalisées dans le cadre de ces conventions ont un coût qui a un impact sur le prix de l'eau (puisque les actions sont financées par le budget des services d'eau potable). La FNCCR comprend la position des associations de consommateurs qui sont souvent opposées à ce que le prix de l'eau finance certaines activités afin qu'elles réduisent leur niveau de pollution. Effectivement, en théorie, les « pollués » ne devraient pas avoir à financer les « pollueurs ». Mais la réalité sur le terrain est souvent différente. En pratique, dans ce domaine de la lutte contre des pollutions diffuses, il ne se passe rien en l'absence d'initiative. Et la FNCCR considère que ne rien faire en matière de protection des ressources en eau est généralement un mauvais calcul du point de vue des usagers des services d'eau potable, car le coût des traitements nécessaires pour produire de l'eau potable à partir de ressources contaminées est dans de nombreux cas supérieur au coût de la protection de ces mêmes ressources

2.3- Une modélisation très schématique du système d'aides des agences de l'eau, aboutissant à un calcul notablement différent des aides effectivement reçues par les services d'eau et d'assainissement

L'UFC minore également les coûts qu'elle prend en compte en déduisant systématiquement un taux « moyen » de subvention des agences de l'eau pour les investissements des services d'eau et d'assainissement. Ces subventions sont bien réelles, mais elles ne sont pas attribuées de manière aussi simple que ce qui est indiqué par l'UFC :

- d'abord, l'ensemble des investissements des services d'eau et d'assainissement ne font pas l'objet d'aides des agences de l'eau, contrairement à ce que laisse supposer l'article publié dans le N° 453 de Que Choisir : tous les ouvrages neufs ne sont pas aidés (actuellement, la priorité des agences de l'eau porte surtout sur les stations d'épuration ; pour les autres ouvrages, c'est très variable selon les agences) et – point très important – **le renouvellement des ouvrages ne donne généralement lieu à aucune aide** (sauf quelques exceptions en cas de mise en conformité de certains ouvrages par rapport à de nouvelles réglementations) ; en outre, quand une aide est attribuée, le taux indiqué par l'UFC n'est pas toujours appliqué au coût total de l'ouvrage, il est plus souvent appliqué à un « coût

plafond » déterminé selon des règles définies par l'agence de l'eau ; le « coût plafond » étant inférieur au « coût réel », il en résulte qu'une partie de l'investissement réalisé par la collectivité ne donne lieu à aucune subvention ; il semble d'ailleurs que les experts de l'UFC ont parfois confondu « coûts plafonds » et « coûts réels », notamment dans le cas des ouvrages d'épuration ; cela conduit l'UFC à retenir comme valeurs de référence pour ses calculs de tarifs des « coûts plafonds » fixés par les agences de l'eau, et notamment certains « coûts plafonds » de l'agence de l'eau Loire-Bretagne qui sont généralement les plus bas ; or ces « coûts plafonds » sont le reflet des capacités financières des agences de l'eau (c'est-à-dire du niveau d'aide que chaque agence est en mesure d'apporter, en fonction de son budget), mais ne correspondent pas aux coûts réels payés par les collectivités (voir note[5]) ; **certaines des calculs réalisés par l'UFC aboutissent donc à des tarifs purement théoriques correspondant au coût des ouvrages fixés par les agences de l'eau, mais ce coût n'a aucune signification pratique (en dehors de l'attribution des subventions) si, pour les collectivités, il est impossible de trouver des entreprises acceptant de construire les ouvrages pour le coût retenu par l'agence de l'eau ; la FNCCR souligne toutefois que les agences de l'eau prennent en compte la totalité des besoins des collectivités, y compris les périodes de pointe et l'anticipation des besoins futurs, contrairement à l'UFC qui raisonne uniquement sur la consommation moyenne d'eau des résidents permanents (voir paragraphe 1 ci-dessus).**

- ensuite, les aides des agences de l'eau varient fortement d'une agence à l'autre, car chaque agence définit ses propres priorités, ainsi que ses taux d'aide pour chaque type d'ouvrage, qui sont en outre périodiquement révisés ; même à l'intérieur d'une seule agence de l'eau, deux collectivités qui ont construit le même type d'ouvrage mais à des dates distinctes (par exemple en 2002 et en 2005) ont pu recevoir des subventions calculées à des taux très différents ; dans ces conditions, calculer des coûts d'investissement en appliquant un « taux moyen » de subvention unique au niveau national pour chaque catégorie d'ouvrage, comme l'a fait l'UFC, conduit à des écarts importants par rapport aux charges d'investissement réelles figurant dans les comptes des collectivités, mais ces écarts sont principalement dus à la différence entre les subventions effectivement reçues par chaque collectivité et les subventions évaluées selon la méthode de l'UFC ; on ne peut donc systématiquement interpréter les écarts par des surcoûts mystérieux, des profits ou des marges, comme le prétend l'UFC.

En conclusion sur ce point, la FNCCR estime qu'une étude sérieuse des coûts liés aux investissements d'un service d'eau ou d'assainissement doit analyser les conditions réelles du financement de chaque service. On ne peut pas porter un jugement sur la gestion des collectivités en se fondant sur des conditions « moyennes » théoriques qui ne correspondent pas aux conditions réelles que les responsables des services doivent gérer.

3 - Une prise en compte inadéquate des dépenses de renouvellement réalisé par les collectivités, et des prix calculés à des niveaux trop faibles pour assurer le remplacement des installations dont les générations futures auront besoin

Comme l'indique l'UFC, les installations des services d'eau et d'assainissement représentent un patrimoine considérable, et leur renouvellement, indispensable dans une perspective de développement durable, constitue une part significative des dépenses des services d'eau et d'assainissement. **Toute évaluation sérieuse du prix de l'eau doit donc tenir compte du coût des travaux réalisés par la collectivité pour renouveler son réseau ainsi que les autres équipements, car ce coût a une influence significative sur le prix de l'eau.**

Or, l'enquête publiée dans le N°453 de « Que Choisir » ne tient pas compte des travaux de renouvellement réellement réalisés par les collectivités ; elle est basée sur un taux moyen de renouvellement des réseaux fixé à 0,8% par an (correspondant à

un renouvellement total du réseau en 125 ans), identique pour tous les services. Cette approche extrêmement simplifiée est éloignée de la réalité, car on constate en pratique des politiques de renouvellement très différentes selon les collectivités. Il existe des taux de renouvellement très faibles (inférieurs à 0,3% par an), qui peuvent être justifiés dans le cas de réseaux construits récemment. Il existe aussi des collectivités qui investissent fortement dans le renouvellement (plus de 2% par an, ce qui correspond à un renouvellement total du réseau en moins de 50 ans). Bien entendu, on rencontre toutes les situations intermédiaires entre ces deux extrêmes.

Mais l'UFC ne cherche pas à connaître le taux de renouvellement de chaque collectivité (voir note [6]). Le prix calculé par l'UFC est toujours basé sur le taux moyen de renouvellement fixé à 0,8% par an, ce qui introduit un biais dans les comparaisons :

- **les collectivités qui font un effort significatif en matière de renouvellement (taux supérieur à 0,8% par an) sont « pénalisées » par le mode de calcul retenu par l'UFC, car cet effort n'est pas pris en compte, et augmente même significativement le risque que le prix de l'eau soit nettement supérieur à celui calculé par l'UFC ;**
- **les collectivités qui ne mettent pas particulièrement l'accent sur le renouvellement de leurs réseaux d'eau et d'assainissement (taux inférieur à 0,8%) sont au contraire plutôt avantagées, car il leur est plus facile de maintenir un prix de l'eau proche de celui qui est calculé par l'UFC, même si leurs services (en régie ou délégués) ne sont pas spécialement performants.**

En d'autres termes, pour être bien classé dans le palmarès de l'UFC, il ne suffit pas d'avoir des coûts de fonctionnement raisonnables, il vaut mieux également faire peu de travaux de renouvellement et de modernisation. La FNCCR conteste fortement ce critère de classement qui, s'il était retenu, inciterait les collectivités à mener des politiques de court terme avec des prix de l'eau relativement faibles, mais aussi de faibles investissements. De telles politiques ne sont pas durables, et conduisent à plus ou moins brève échéance à une dégradation de la qualité du service public.

Par ailleurs, la FNCCR s'interroge aussi sur le taux « moyen » de renouvellement de 0,8% par an retenu par l'UFC, qui juge ce taux suffisant et même surestimé au regard des conclusions de l'enquête de l'Institut français de l'environnement (IFEN) portant sur l'année 1998 (cette enquête évalue le taux « moyen » de renouvellement à 0,6% par an pour les canalisations d'eau potable). Mais peut-on considérer qu'il est suffisant de renouveler un réseau en 125 ans ? La FNCCR pense que ce n'est pas le cas pour la plupart des collectivités, même si chaque réseau présente des caractéristiques spécifiques (et donc des durées de vie qui peuvent être différentes). C'est aussi l'avis de l'IFEN, qui indique que le taux de 0,6% par an « *paraît nettement insuffisant pour certains ouvrages, même en l'absence de références partagées sur la durée de vie des matériaux utilisés* ». L'étude de l'Office International de l'Eau (Oleau) sur le renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement, réalisée pour le ministère de l'écologie en 2003, fournit des durées de vie comprises entre 50 et 100 ans pour les canalisations d'eau potable, selon le matériau. Et cette étude mériterait d'ailleurs d'être révisée en ce qui concerne le polyéthylène, à la lumière de l'expérience récente de certaines collectivités. La qualité de l'étude de l'Oleau n'est pas en cause (la durée de vie de 100 ans qui y figure pour le PEHD est bien celle qui était indiquée en 2003 par les fabricants), mais il y a eu un progrès significatif des connaissances techniques sur le vieillissement du polyéthylène depuis 2003, suite à des problèmes concernant certaines collectivités. Aujourd'hui, une durée de vie d'au moins 50 ans du PEHD peut encore être prévue (sauf réseaux utilisant le dioxyde de chlore), mais on ne garantit plus 100ans. **En toute hypothèse, la durée de vie des réseaux retenue par l'UFC (125 ans) est supérieure à la durée de vie réelle pour la plupart des collectivités, et il en résulte que le prix de l'eau calculé par l'UFC est souvent inférieur au prix que les usagers actuels doivent payer pour transmettre aux générations futures des installations publiques d'eau et d'assainissement en bon état.**

Enfin, outre la question du renouvellement des réseaux existants, l'UFC semble ne pas prendre en considération leurs extensions que ce soit pour desservir de nouvelles zones ou pour améliorer leur fonctionnement (maillage, interconnexions,...); ces investissements sont lourds et s'ajoutent aux renouvellements et pèsent sur les budgets des services d'eau et d'assainissement (même si certains travaux peuvent être subventionnés ou pris en charge au moins en partie sur les budgets des opérations d'urbanisme (voir note [4]).

La FNCCR souligne également qu'il n'est pas possible de calculer le prix de l'eau d'une collectivité en extrayant quelques chiffres de rapports de synthèse nationaux (quelle que soit la pertinence de ces rapports), sans vérifier sur le terrain que ces chiffres sont applicables aux conditions réelles de fonctionnement des services d'eau et d'assainissement. Si on omet cette vérification, on réalise un calcul purement théorique qui aboutit à un prix sans lien avec les services effectivement rendus aux usagers. La comparaison du résultat d'un tel calcul avec le tarif réel appliqué aux usagers, si elle n'est pas accompagnée d'un commentaire précisant les limites des interprétations possibles, risque d'induire en erreur les personnes qui n'ont pas une connaissance précise de l'organisation et du fonctionnement des services d'eau et d'assainissement.

4 - Quelques conclusions judicieuses :

- a) **sur le faible intérêt que porte l'Etat au prix de l'eau ;**
- b) **sur la nécessité de fournir davantage d'explications quand ce prix paraît élevé (cas de certaines régies et contrats de délégation, en particulier des contrats anciens insuffisamment ou non renégociés) ;**
- c) **sur les problèmes posés par la gestion des eaux pluviales.**

La FNCCR est d'accord avec l'UFC sur plusieurs points :

a) Alors que le débat sur le prix de l'eau est intense depuis une quinzaine d'années et que les nouvelles réglementations imposant des investissements supplémentaires aux collectivités n'ont pas cessé pendant cette période, **les Pouvoirs Publics nationaux se sont peu préoccupés des conséquences économiques pour les services d'eau et d'assainissement, et pour les usagers de ces services.** Cela devrait changer avec la mise en place, au sein du Comité national de l'eau, d'un comité consultatif chargé de donner son avis sur le prix de l'eau facturé aux usagers et sur la qualité des services publics de distribution d'eau et d'assainissement, et avec la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), chargé notamment de mettre en place un système d'information sur les services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Ces deux mesures figurent dans la loi sur l'eau du 30 décembre 2006. La FNCCR espère qu'elles ne tarderont pas à être mises en œuvre, et que l'ONEMA (financé par une contribution des agences de l'eau, fixée à 108 millions d'euros pour 2008) consacrera une part significative de son budget aux actions concernant les services publics de l'eau et de l'assainissement. En effet, la mise en place d'un système d'évaluation objective de ces services et du prix facturé aux usagers est une opération assez complexe, qui exige des moyens significatifs. Il ne suffit pas de disposer de banques de données sur le prix de l'eau qui n'expliquent pas les différences constatées. De telles banques de données incitent à réaliser des comparaisons portant uniquement sur le prix de l'eau, ce qui conduit à des politiques visant le prix le plus bas au détriment de tous les autres objectifs tels que la qualité du service, la sécurité d'approvisionnement des usagers, la protection de l'environnement et la transmission d'installations en bon état aux générations futures.

La mise en place d'indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement, par le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007, va dans le bon sens pour évaluer l'efficacité de ces services à répondre aux besoins et aux attentes de leurs usagers, afin que ceux-ci comprennent mieux les prestations correspondant au prix qu'ils payent. La FNCCR a d'ailleurs fortement participé, depuis 2002, à la mise en

place de cette démarche de progrès. Mais les indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement ne deviendront réellement disponibles à l'échelle nationale qu'à partir de 2009 (même si certaines collectivités, notamment celles qui ont travaillé avec la FNCCR depuis 2002, disposent déjà d'une expérience et de résultats), puisque le décret rend ces indicateurs obligatoires dans les rapports annuels concernant les années à partir de 2008. Il reste en outre à réaliser un important travail pédagogique pour expliquer l'utilité des indicateurs, comme en témoignent certains commentaires de l'UFC qui estime que *« cette batterie d'indicateurs est trop souvent mise en avant pour occulter le débat sur le prix »*. Cette affirmation est évidemment un contresens, puisque **des indicateurs mesurés localement constituent le seul moyen d'évaluer le niveau de performance de chaque service et donc de savoir si le prix est véritablement justifié ou non, ce qu'on ne peut pas déterminer par des calculs reposant sur des « moyennes » établies au niveau national ou par des comparaisons avec des services d'autres collectivités qui ne sont pas placées dans les mêmes conditions.**

b) L'UFC estime que *« la régie municipale semble plus intéressante que la délégation »* puisque les collectivités les moins chères de son classement exploitent leurs services d'eau et d'assainissement en régie. L'UFC invite même les élus à étudier la solution du retour en régie au moment de l'expiration des contrats de délégation. C'est une recommandation que donne aussi la FNCCR, puisque la comparaison des deux modes de gestion ne peut qu'apporter des avantages à la collectivité, quel que soit son choix final. Cette pratique tend d'ailleurs à se répandre de plus en plus car il faut désormais être en mesure de s'assurer que les tarifs sont justifiés, ce qui n'est pas simple à réaliser quand une procédure de délégation ne donnant pas lieu à une forte concurrence n'a pas été précédée d'une évaluation du coût du service s'il était assuré en régie.

Cependant, l'article du N° 453 de Que Choisir critique aussi certaines régies qui, selon l'UFC, *« facturent au prix fort »*. En fait, cette affirmation repose sur une non-prise en compte par l'UFC de facteurs spécifiques aux régies concernées (taux de renouvellement élevé, réalisation de plusieurs relevés de compteurs par an, etc...), mais **les régies doivent néanmoins maîtriser leurs coûts et être en mesure, le cas échéant, d'expliquer l'origine de tarifs plutôt chers par rapport à la moyenne des collectivités.** C'est aujourd'hui une exigence des usagers qui est devenue incontournable.

Les critiques les plus vives de l'UFC s'adressent aux délégataires et aux collectivités qui n'ont pas engagé de renégociation de contrats de délégation dont les tarifs paraissent élevés et sans doute non justifiés par les prestations fournies aux usagers. Il s'agit en général de contrats anciens conclus sans mise en concurrence (avant la loi « Sapin » du 29 janvier 1993) ou sans expertise préalable suffisante de la part de la collectivité, à une époque où les moyens pour réaliser une telle expertise n'étaient pas disponibles. Les situations résultant de ces contrats anciens devraient se résorber au plus tard au moment de leur expiration, puisqu'il y aura alors remise en concurrence ou retour en régie, créant ainsi une situation plus favorable aux collectivités et aux usagers. En outre, sans attendre l'expiration des contrats, certaines collectivités ont pris l'initiative d'en renégocier les conditions financières à intervalles réguliers, ou lorsque les contrôles qu'elles réalisent leur permettent de disposer d'éléments suffisants pour démontrer que les tarifs actuels ne correspondent pas aux prestations réalisées.

c) **La gestion des eaux pluviales pose des problèmes à de nombreuses collectivités, en raison des dépenses importantes qui en résultent.** Comme l'indique l'UFC, ces dépenses ne devraient pas être payées par les usagers des services d'assainissement (la facture d'eau incluant normalement le coût de collecte et de traitement des eaux usées, mais non les opérations qui concernent les eaux pluviales). Pourtant, dans le contexte financier et budgétaire actuel, certaines collectivités n'ont pas d'autre solution que d'imputer une partie des dépenses

relatives aux eaux pluviales dans le budget de l'assainissement, bien que ce soit irrégulier. La taxe sur les eaux pluviales, prévue par la loi sur l'eau du 30 décembre 2006, devrait permettre de résoudre ces difficultés, mais le décret d'application qui autorisera les collectivités qui le souhaitent (il s'agit d'une taxe facultative) à instituer la taxe n'est pas encore publié. La FNCCR souligne cependant que la taxe ne doit pas avoir pour seul objectif de procurer des recettes supplémentaires aux collectivités, même si ces recettes deviennent effectivement indispensables aujourd'hui pour financer certains services de collecte et/ou traitement d'eaux pluviales. On ne maîtrisera pas la gestion des eaux pluviales par une politique de fuite en avant qui consisterait à construire toujours plus d'ouvrages, qu'il faudrait alors inévitablement financer en recherchant de nouvelles recettes pour les budgets des collectivités. **La taxe sur les eaux pluviales doit être considérée comme un outil principalement incitatif, puisque les propriétaires ne la paieront pas (ou le montant sera fortement réduit) s'ils évitent de rejeter des eaux pluviales dans les réseaux publics.** Ce dispositif devrait favoriser l'infiltration et la réutilisation des eaux pluviales au niveau de chaque parcelle, ce qui allègera les charges des collectivités. La FNCCR préconise également que l'on s'oriente vers des politiques d'urbanisme plus raisonnables dans ce domaine, minimisant les rejets d'eaux pluviales dans les réseaux publics, comme le font déjà certaines collectivités.

5 - Mais des accusations totalement injustifiées à l'égard des collectivités

En dehors des quelques points d'accord mentionnés ci-dessus, la FNCCR regrette que l'article publié dans le N°453 de « Que Choisir » persiste à dénoncer de prétendus profits et marges exorbitantes réalisées par les collectivités au détriment des usagers des services d'eau et d'assainissement. **Les budgets et les comptes des collectivités sont soumis à des règles précises, tenus par des comptables publics, votés par les assemblées délibérantes des collectivités et régulièrement vérifiés par les chambres régionales des comptes.** De plus, les services d'eau et d'assainissement sont obligatoirement dotés de budgets spécifiques (sauf communes en régie de moins de 500 habitants), distincts des budgets concernant les autres activités des collectivités. Il est donc impossible que les recettes et les dépenses des services d'eau et d'assainissement se trouvent mélangées avec les autres recettes et dépenses des collectivités. Pour les services d'eau et d'assainissement, c'est le plan comptable M49 résultant de l'instruction comptable M4 (d'ailleurs objet d'une refonte à partir de 2008) qui s'applique. Il a été élaboré spécialement pour ces services et comporte donc une décomposition très précise des différents postes comptables, ainsi que des annexes obligatoires à joindre aux budgets et aux comptes. Par exemple, on y trouve notamment :

- l'état détaillé des immobilisations (pour chaque ouvrage, classé par nature, il est indiqué la date d'investissement, le montant, la durée d'amortissement, la part amortie, la valeur nette comptable) ;
- l'état de l'ensemble des emprunts contractés pour les investissements du service d'eau ou d'assainissement (organisme prêteur, capital emprunté, capital restant dû, taux, intérêts, etc.) ;
- un état du personnel.

Ces documents (budgets, comptes administratifs et leurs annexes) traduisent précisément et scrupuleusement la réalité économique et financière de chaque service dans sa globalité, et non une simulation de cette réalité. Cependant, leur analyse représente incontestablement un travail fastidieux car toute opération – même la plus petite – est retracée. Mais c'est une source d'informations à la fois précises, pertinentes et instructives, même lorsque la collectivité n'a pas mis en place de comptabilité analytique (ce qui n'est pas obligatoire). Les chambres régionales des comptes ne manquent pas de procéder au travail d'analyse lorsqu'elles contrôlent les budgets et les comptes des collectivités. A cette occasion, des irrégularités ou des erreurs de gestion sont parfois relevées, mais il est totalement irrationnel d'accuser la quasi-totalité des collectivités d'une mauvaise gestion des services d'eau et d'assainissement alors que les critiques des chambres régionales des comptes ne concernent que quelques cas bien spécifiques. **D'ailleurs, dans son dernier rapport**

sur la gestion des services d'eau et d'assainissement (rapport de décembre 2003), la Cour des Comptes a constaté que cette gestion s'améliore et que *« les collectivités se donnent progressivement les moyens d'assurer une meilleure maîtrise de la qualité de leurs services »*.

L'ensemble du dispositif mentionné ci-dessus permet de garantir la transparence et la sincérité des comptes. **En conséquence, les profits et marges évoqués par l'UFC ne peuvent être qu'imaginaires, puisque, s'ils existaient réellement, les collectivités concernées seraient immédiatement rappelées à l'ordre par la préfecture ou la chambre régionale des comptes, et sommées de respecter les règles en vigueur qui interdisent aux collectivités de réaliser des profits ou des marges.**

En fait, les budgets de certains services d'eau et d'assainissement peuvent présenter un excédent, comme le prévoit explicitement l'article L 2224-11-1 du code général des collectivités territoriales, mais il ne s'agit absolument pas d'un profit ou d'une marge : l'excédent réalisé constitue un autofinancement destiné à l'exécution d'un programme d'investissement nécessaire pour renforcer ou améliorer les installations du service d'eau et d'assainissement. Les usagers des services devraient être satisfaits du recours à cette technique de l'autofinancement par les collectivités car, en l'utilisant de manière rationnelle, on évite totalement ou partiellement de faire appel à des solutions de financement par un établissement bancaire ou par un délégataire, qui sont également des solutions possibles, mais qui aboutissent souvent à des coûts plus élevés. Il est donc totalement contraire aux intérêts des usagers des services de condamner systématiquement l'existence de tels excédents.

La gestion des services d'eau et d'assainissement et le prix de l'eau sont des sujets sérieux qui méritent d'être examinés et discutés avec objectivité. Au niveau local, la gouvernance de ces services incombe aux collectivités, qui disposent d'un outil efficace, la commission consultative des services publics locaux, où les représentants des usagers ont toute leur place. **Au niveau national, le dialogue souhaité par l'UFC est aussi nécessaire, et la FNCCR est prête à y participer, mais il faut que ce dialogue soit fondé sur des expertises solides des services d'eau et d'assainissement, mettant en œuvre des méthodes incontestables.** Des affirmations basées sur des interprétations inexactes des modalités de fonctionnement et de financement des services d'eau et d'assainissement, ou sur des descriptions de ces services ne correspondant pas à la réalité, ne facilitent pas un tel dialogue. Elles ne conduisent qu'à des polémiques dont aucune conclusion opérationnelle ne peut être tirée, mais qui affaiblissent la confiance des usagers dans la gestion des services d'eau et d'assainissement. Ce résultat est inquiétant à un moment où il est demandé à beaucoup de ces services de faire des efforts d'investissement, afin d'atteindre les objectifs ambitieux qui leur sont fixés (notamment en matière de sécurisation de l'approvisionnement en eau potable en toute circonstance, et d'atteinte de l'objectif de « bon état écologique à l'horizon 2015 »).

* * *

Notes complémentaires

[1] La nécessité d'un surdimensionnement raisonnable pour anticiper l'avenir

Si les réseaux de distribution locale peuvent être étendus au fur et à mesure de la croissance urbaine, ce n'est pas le cas des grands équipements structurants des services d'eau et d'assainissement (réseaux d'adduction ou de transfert, réservoirs et châteaux d'eau, usines de production d'eau, stations d'épurations, etc....) : ces équipements structurants doivent être dimensionnés à un horizon de plusieurs décennies et il est rarement possible de pouvoir en augmenter la capacité par « petits pas ». Il est alors normal qu'ils soient toujours surdimensionnés sauf dans les zones de déclin démographique. Pour illustrer cela, prenons une hypothèse de croissance démographique de 1% par an. Un ouvrage dimensionné à l'horizon 25 ans sera mathématiquement « surdimensionné » de 27% à sa mise en service et encore de 10% au bout de 15 ans.



[2] Les conditions locales de réalisation du service

Ces conditions ont une grande incidence sur les coûts, tant pour la part investissement que la part exploitation ; les ratios et moyennes nationales ne peuvent donc être appliqués uniformément. Malheureusement, la présentation de l'enquête de l'UFC ne permet pas toujours de savoir si ces conditions locales ont été prises en considération – sauf pour les coûts unitaires des réseaux par rapport à la typologie de l'urbanisation ou pour le coût de la production d'eau par rapport à la qualité de l'eau brute. Outre la question des autres usages que domestiques résidentiels traitée au paragraphe 1 des « observations générales », la FNCCR s'interroge aussi sur la prise en compte collectivité par collectivité :

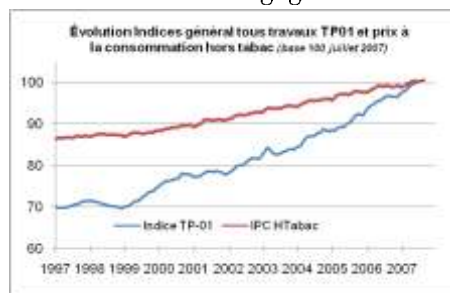
- **Pour les usines de production d'eau potable:**
 - de la qualité des eaux brutes retenue : comment a-t-elle été déterminée ? L'UFC a pris en compte l'incidence de ce facteur sur le coût d'exploitation ; en revanche, il n'apparaît pas clairement qu'il a également été pris en compte pour le coût d'investissement ;
 - de la performance des niveaux de traitement et des filières utilisées ? Par exemple : usines d'ultra/nano-filtration, traitements préparatoires, traitement des nitrates, des pesticides, traitement « d'affinage »...
 - du nombre de captages et d'usines de potabilisation retenu (il y en a assez souvent plusieurs par collectivité, mettant d'ailleurs généralement en œuvre des eaux brutes de qualité différente et donc des traitements également différents) ; or, l'UFC semble supposer systématiquement qu'il n'y a qu'une seule usine de potabilisation par collectivité, ce qui minimise évidemment les coûts, mais les situations que les collectivités doivent gérer sur le terrain sont plus compliquées ;
 - de la surveillance de la qualité de la ressource en eau (qui se trouve, de fait, de plus en plus souvent assurée par les services publics d'eau potable) ;
 - des éventuelles retenues d'eau (lorsqu'il y a prélèvement d'eau de surface) et des réseaux d'adduction en amont des usines de potabilisation (certaines collectivités sont contraintes d'aller chercher de l'eau à de grandes distances et/ou en utilisant des ouvrages de transport complexes)...

- **Pour les ouvrages de distribution d'eau potable :**
 - de la longueur effectivement retenue et les modalités de leur détermination ;
 - du nombre et de la nature des réservoirs, stations de pompage, de reprise ou de suppression,...
 - des taux de renouvellement réels (réseaux, branchements,...) (voir note [5]) ;
 - des extensions des réseaux (nouvelles zones desservies, maillage,...) et les modalités de financement ;
 - du « parc » de branchements en plomb à renouveler ;
 - de l'importance des ouvrages annexes (regards, régulations, comptage, vannes...) ;
 - des contraintes particulières (matériaux insensibles aux courants vagabonds à proximité des tramways/méto, emprise des ouvrages,...).
- **Pour les stations d'épuration :**
 - du niveau de rejet assigné à chaque station d'épuration (azote, phosphore, bactériologie, METOX,...) ;
 - des modalités de traitement des boues sur site ou extérieur (valorisation agricole, compostage, incinération, mise en décharge,...) ;
 - des contraintes particulières (site, traitement des odeurs¹, ouvrages de traitement des boues,...) ;
 - des petites stations d'épuration qui existent souvent en périphérie des grandes agglomérations (lorsqu'il n'est pas judicieux d'un point de vue technique ou environnemental, ou pas économiquement raisonnable de supprimer ces petits ouvrages pour transférer la totalité des eaux usées vers une seule grande station d'épuration) ; par exemple, il existe 30 STEP de 600 à 6000 équivalents-habitants (eh) à Angers-Loire-Métropole (en plus de la principale STEP de 285 000 eh), 3 STEP à la communauté urbaine de Strasbourg (en plus de la principale STEP de 1 million d'eh), 12 à la communauté d'agglomération Nice-Côte d'Azur (en plus de la principale STEP de 650 000 eh) dont celles de Cagnes-sur-Mer (130 000 eh) et de Saint-Laurent-du-Var (80 000 eh),... les coûts correspondants ne semblent pas pris en compte dans les calculs de l'UFC, qui n'envisage toujours que la situation théorique la plus simple.
- **Pour les réseaux de collecte des eaux usées :**
 - du nombre de postes de relèvement (les besoins dépendent particulièrement de la topographie) et leurs équipements (traitement H₂S, désodorisation, groupe électrogène,...) ;
 - des besoins en curage (selon la configuration du réseau, la topographie,...) ;
 - des taux de renouvellement réels (réseaux, branchements,...) (voir note [5]) ;
 - de la réalisation ou non de campagnes de contrôle de conformité, de recherche des eaux claires parasites,...
- **Services administratifs et « commerciaux »**
 - des rythmes de relevés de compteurs et de facturation. En effet, il ne faudrait pas pénaliser les services qui procèdent à 2 relevés par an (voire 3 comme à Reims notamment) ce qui à un coût, mais permet d'apporter un meilleur service à l'utilisateur et notamment de détecter des consommations « anormales » - généralement des fuites - plus rapidement (bien sûr, chaque abonné peut contrôler son compteur, mais rares sont ceux qui le font régulièrement...) ; de même, si la mensualisation permet de réduire le nombre de relevés tout en accordant à l'utilisateur un meilleur lissage de ses dépenses, c'est un service inadapté aux personnes en situation de précarité (qui n'ont souvent pas de compte bancaire) ;
 - des services et engagements de qualité apportés aux usagers (points d'accueil physiques, gestion des surconsommations en cas de fuites,...).

¹ Que les riverains considèrent rarement comme une dépense inutile !

[3] Les dates de valeur

Les dates de valeur correspondant aux coûts unitaires retenus ne sont pas précisées par l'UFC (et ne figurent d'ailleurs pas toujours dans les études citées dans l'article de « Que Choisir »). Or l'inflation du coût des travaux est loin d'être négligeable comme le montre le graphique ci-contre d'évolution de l'indice général tous travaux-TP01, indice que privilégient le CG-PC et le CG-GREF² : il a augmenté de 33.5% depuis le 1^{er} janvier 2000 (3,9% par an) et même de 14,5 % sur les 3 dernières années (4,5%/an). Cela représente d'ailleurs une augmentation près de 3 fois plus importante que l'indice des prix à la consommation hors tabac (1,4%/an)...



[4] Les pratiques d'exploitation et de renouvellement, les coûts unitaires et les autres ratios retenus

Le coût du service calculé par l'UFC résulte de l'application de « quantités » à des coûts unitaires, tant pour les investissements initiaux ou de renouvellement que pour l'exploitation. La FNCCR a identifié les questions suivantes concernant les valeurs retenues par l'UFC (outre celles mentionnées dans la note [2] ci-dessus).

- **Les coûts d'investissement des réseaux d'eau potable**

Sur la base d'un croisement de données issues d'un rapport de Service Public 2000 & Écodécision pour le ministère de l'écologie³ et de l'étude Université de Caen pour Canalisateurs de France⁴ (2002), l'UFC retient les coûts au mètre suivants pour les réseaux d'eau potable (euros HT) :

Zone très rurale	zone rurale	zone péri-rurale	zone périurbaine	zone urbaine dense
80	100	150	200	250

Ces coûts apparaissent particulièrement faibles pour de nombreuses grandes collectivités ayant passé des appels d'offres récemment. Plusieurs facteurs expliquent peut-être cet écart et mériteraient d'être analysés plus en détail :

- *la méthode de valorisation retenue par l'étude Université de Caen pour canalisateurs de France (UC/CF) s'appuie sur les décomptes généraux de travaux (DGT) :*

Sa pertinence en tant qu'évaluation nationale est incontestablement intéressante. Néanmoins, même si l'étude semble montrer une corrélation assez forte entre le coût au mètre et la densité du réseau (longueur par habitant), les résultats sont caractérisés par une dispersion considérable des moyennes départementales, dispersion qui doit donc être encore plus forte si l'on raisonne à l'échelle des services de taille infra-départementale.

- *les « dates de valeur » de ces estimations*

Les enquêtes ayant été réalisées au printemps 2001, les données recueillies par l'Université de Caen sont celles de 2000 ou antérieures. En outre, l'étude ne précise pas si ses coûts unitaires issus des DGT (vraisemblablement relatifs à plusieurs années précédant l'enquête) ont été eux-mêmes corrigés de l'inflation entre la date du décompte et la date de l'enquête (par exemple si les décomptes étaient relatifs aux 5 années précédant l'enquête (1995-1999), il faudrait corriger les prix d'environ +7,5% pour ramener les prix en valeur 2000 (à ajouter au 33% pour passer des prix en valeur 2000 à 2007).

² Conseils généraux des Ponts et Chaussées et du Génie Rural des Eaux et Forêts - Rapport sur l'« évolution et suivi des coûts d'investissement en assainissement » cité par l'UFC.

³ Coûts et bénéfices économiques de la performance dans les services d'eau et d'assainissement (fév.2005)

⁴ Le renouvellement du patrimoine en canalisations d'eau potable en France (Juin 2002)

Concernant l'étude de Service Public 2000 & Écodécision pour le ministère de l'écologie, les estimations retenues datent de 2003-2004 et devraient donc être actualisées d'environ 18 % (TP01 1/1/2004 par rapport à 1/7/2007).

○ Structure du réseau:

L'UFC a déterminé ensuite le coût au mètre moyen applicable à chacun des services étudiés sur la base de coûts spécifiques en fonction des différents types de zones (urbaines, rurales ou intermédiaires). Ce raisonnement est correct, mais la méthode de l'UFC s'éloigne encore une fois de la réalité parce qu'il est supposé que la longueur de réseau est simplement proportionnelle à la superficie de chaque zone (quel que soit le type). En fait, la densité du réseau est généralement plus importante dans les zones urbaines que dans les zones rurales ou intermédiaires, puisque la population et les activités économiques sont plus concentrées dans les zones urbaines. La méthode de l'UFC conduit donc, dans le cas de la plupart des collectivités, à sous-estimer les réseaux en zone urbaine (donc les plus chers).

○ La typologie des canalisations renouvelées :

En outre, les travaux de renouvellement ne sont pas conduits uniformément sur tout le territoire d'une même collectivité : les réseaux des zones périphériques des grandes villes (parfois encore rurales ou semi-rurales) sont généralement beaucoup moins concernés par les renouvellements que ceux des zones urbaines, à la fois parce que ces réseaux de la périphérie sont souvent récents et parce qu'ils sont moins impactés par les opérations d'aménagement des centres-villes⁵ (rénovation urbaine, création de tramways,...). Ainsi, en appliquant aux travaux de renouvellement effectués essentiellement en zones urbaines denses un coût moyen au mètre calculé sur l'ensemble de la collectivité (y compris les zones moins denses où le coût du renouvellement est moins élevé), l'UFC minore sensiblement le coût réel du renouvellement pour la collectivité. Pour évaluer correctement le coût réel du renouvellement, il faut appliquer des coûts unitaires correspondant aux zones où les travaux de renouvellement sont effectivement exécutés.

Les extensions des réseaux :

Apparemment, les extensions de réseaux ne sont pas prises en compte par l'UFC. Pourtant, de nombreux services sont obligés de prendre en charge tout ou partie de ces coûts sur leur budget, même si les collectivités ne le souhaitent pas. Avant la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, les bénéficiaires d'autorisations de construire payaient généralement la totalité du coût des extensions de réseaux nécessaires pour desservir les nouvelles constructions qu'ils réalisaient, et ce coût n'était donc pas mis à la charge des usagers des services. Mais la loi du 13 décembre 2000 a profondément modifié le code de l'urbanisme sur ce point en instituant un dispositif plus complexe reposant essentiellement sur la participation pour voirie et réseaux (PVR), que les collectivités maîtrisent mal et qui aboutit le plus souvent à un financement total ou partiel des extensions de réseaux par le budget des services d'eau et d'assainissement, c'est-à-dire par les usagers de ces services. La FNCCR estime, comme semble-t-il l'UFC, que cette situation n'est pas satisfaisante, mais il faudrait une disposition législative modifiant le code de l'urbanisme pour rétablir la règle générale du financement des extensions de réseaux par les promoteurs ou constructeurs. Dans le cadre législatif actuel, on ne peut que constater qu'une partie des coûts d'extension doit être payée par les usagers des services, via le prix de l'eau. On ne peut donc ignorer ces coûts

⁵ On rappelle à cet égard que l'occupation domaine public par des canalisations quand bien même elles servent à assurer un service public, est par définition précaire et révocable et qu'à ce titre, il appartient au service de l'eau (ou de l'assainissement) de les déplacer à leurs frais en cas de besoin... cela peut-être critiqué, mais c'est la règle légale !

dans le calcul d'une évaluation du prix de l'eau, sinon l'évaluation est inférieure à la réalité.

Coûts des extensions / coûts de renouvellement :

L'UFC mentionne qu'« *il est difficilement imaginable que le renouvellement du réseau existant coûte plus cher que sa création* » (p. 13). Pourtant, aussi paradoxal que cela puisse paraître, c'est souvent le cas. En effet, les extensions des réseaux (création) se réalisent généralement avant ou en même temps que l'urbanisation d'une zone, à un moment où celle-ci est encore peu ou pas aménagée, et les conditions de réalisation des chantiers sont donc relativement simples. En revanche, les renouvellements concernent des réseaux anciens majoritairement situés en centres-villes, et les conditions de réalisation des travaux sont souvent plus délicates, car il faut tenir compte de nombreuses contraintes : déviation de la circulation, démolition et réfection des voiries, contournement des autres réseaux (électricité, gaz, téléphone, câble, chaleur,...), gêne occasionnée aux riverains (bruit, inaccessibilité des commerces, etc.). Il est indispensable de minimiser tous ces impacts, et cela renchérit sensiblement le coût des travaux. Ceci est très net pour le renouvellement des réseaux d'eau potable, éventuellement un peu moins pour le renouvellement des réseaux d'assainissement quand il est possible de réhabiliter les collecteurs existants en procédant à un minimum de terrassements.

- **Au final, la FNCCR estime qu'il serait plus judicieux de retenir des fourchettes de coûts actualisées en valeur 2007, sachant qu'au cas par cas, certaines collectivités peuvent se trouver dans des situations « hors fourchettes » (par exemple, coût en dessous de la fourchette normale lorsque les travaux de renouvellement sont réalisés sans que les réfections de voirie soient financées par le budget du service d'eau ou d'assainissement concerné, ou au contraire coût au dessus de la fourchette normale si les conditions d'intervention sont particulièrement délicates).**

Zone très rurale	zone rurale	zone péri-rurale	zone périurbaine	zone urbaine dense
80 - 140	110 - 175	160 - 250	230 - 370	280 - 450



- Pour ce qui concerne les renouvellements des branchements :
Seul le renouvellement des branchements en plomb est clairement évoqué par l'UFC (sachant là encore que certaines collectivités n'ont aucun branchement de ce type, tandis que d'autres collectivités en ont plus de 50%...- un raisonnement sur une « moyenne » n'a donc pas de signification au niveau local). La FNCCR n'a pas pu déterminer à partir des éléments fournis par l'UFC si le renouvellement des branchements tout simplement vétustes (hors plomb) est pris en compte dans les calculs présentés dans le N°453 de « Que Choisir ». Pour mémoire, on considère généralement comme satisfaisant un objectif de renouvellement de 0,5% à 1,5% des

branchements chaque année (hors plomb), en fonction de l'âge des réseaux (donc plutôt plus de 1% en milieu urbain avec des réseaux anciens et moins en milieu rural où les réseaux sont globalement plus récents).

- **Coût unitaire des réseaux EU.**

- Les coûts unitaires retenus :

L'UFC retient 4 coûts unitaires pour les réseaux d'assainissement : 255 euros HT pour les zones rurales (350 euros HT lorsqu'il s'agit de réseaux séparatifs), 350 euros HT pour les zones urbaines (420 euros HT lorsqu'il s'agit de réseaux séparatifs). Vraisemblablement, l'UFC a considéré qu'une partie des coûts des réseaux unitaires était prise en charge par le budget général (ce qui est normal), les coûts mentionnés étant ceux restant à la charge du budget de l'assainissement (ce qui explique que les coûts des réseaux séparatifs sont plus élevés).

- Les dates de valeur :

Contrairement à l'eau potable, les actualisations retenues par l'UFC semblent mieux correspondre aux constats effectués par les collectivités (quelques % de différence sur des moyennes ce qui n'est pas significatif).

- **Néanmoins, comme pour l'eau potable, la FNCCR pense qu'il serait donc plus judicieux de retenir des fourchettes de coûts actualisées en valeur 2007 :**

	Rural	Urbain
Unitaire*	220-350	300-480
Séparatif EU	280-450	350-560

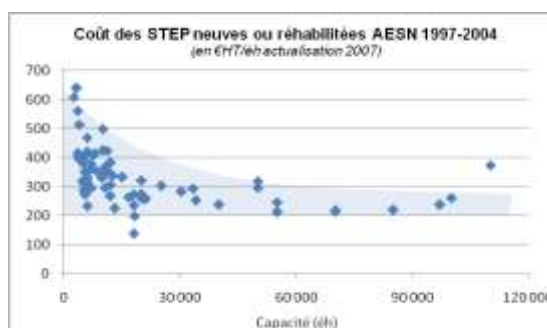
* part assainissement collectif

Notons que si l'utilisation des « coûts de références » établis par les agences de l'eau est délicate (voir note [5]), on peut souligner que celui de l'agence de l'eau Seine-Normandie pour les réseaux de transport et la réhabilitation des réseaux de collecte est calculé comme suit (cité dans le rapport CG-PC et CG-GREF) : 247 euros HT + 1,15 euros HT x diamètre (en mm), soit environ 600 euros HT/ml en diamètre 300 mm, 950 euros HT/ml en Ø 600 mm et 1 300 euros HT/ml en Ø 900 mm... Pour l'agence de l'eau Rhin Meuse, le coût de référence des réseaux de transfert concernant plus de 10 000 habitants est de 600 euros HT/ml (quelque soit le diamètre) plus 4 euros par tranche de 1 000 habitants.

- **Coût d'investissement ouvrages d'épuration.**

- les coûts par équivalent habitant :

Une étude détaillée a été conduite par l'agence de l'eau Seine Normandie sur les coûts des stations d'épuration créées ou réhabilitées qu'elle a subventionnées entre 1997 et 2004⁶. L'essentiel de l'échantillon porte sur des petites stations (moins de 30 000 eh voire moins de 10 000 eh). Toutefois, un état des stations d'épuration neuves ou dont les performances ont été augmentées, avec des aides de l'agence de l'eau Seine Normandie, figure dans ce rapport. Si l'on considère les plus importantes stations créées ou réhabilitées (14 STEP de 30 000 à 100 000 eh) on constate que les coûts actualisés en euros (valeurs estimées juillet 2007) s'échelonnent de 210 à 373 euros HT/eh, avec une moyenne à 261 euros HT/eh.



⁶ Cf. étude des Conseils généraux des Ponts et Chaussées et du Génie Rural des Eaux et Forêts « évolution et suivi des coûts d'investissement en assainissement »

Pour les plus importantes de ces stations d'épuration, les Conseils généraux des Ponts et Chaussées et du Génie Rural des Eaux et Forêts notent que « *de plus, les grands ouvrages, par nature peu nombreux, se prêtent encore moins à des comparaisons portant sur autre chose que les "ordres de grandeur" ou "valeurs de référence" »*.

En outre, pour obtenir une estimation de coût au niveau du service d'assainissement d'une collectivité, il convient de prendre en compte les niveaux de rejet effectivement assignés à chaque station d'épuration ainsi plus généralement que les niveaux d'équipements et naturellement le nombre de stations existant dans cette collectivité (voir note [2])

Quant aux « coûts de référence » et « coûts plafonds » voir note [5]

Ainsi, le coût retenu par l'UFC pour les grosses stations d'épuration (150 à 170 euros HT/eh⁷) apparaît faible.

○ **Mais c'est surtout « l'assiette » de calcul qui pose question :**

En effet, la station est inévitablement dimensionnée pour le moyen terme (l'UFC rappelle qu'une STEP est construite pour 25 ans environ) et pour les usages saisonniers (plus éventuellement les autres catégories d'usagers que sont les industriels et autres activités). Le coût par m³ consommé aujourd'hui (ie par habitant actuel) doit nécessairement intégrer ce facteur de « surdimensionnement » (voir note [1]).

● **Coût d'investissement des usines de traitement d'eau potable**

La FNCCR formule les mêmes remarques sur les principes que pour les stations d'épuration, avec quelques interrogations spécifiques :

○ **Incidence de la qualité de la ressource**

L'UFC indique avoir retenu des coûts d'investissement fonction de la qualité de la ressource (sans que l'on sache précisément selon quels critères) : 0,10 euros HT/m³ pour les zones de bonne qualité, 0,125 euros HT /m³ pour les eaux de qualité médiocre et 0,15 euros HT /m³ pour les eaux de très mauvaise qualité. Pourtant, pour 9 collectivités sur 19, il a apparemment été retenu un taux inférieur au minimum de 0,10 euros HT /m³ (0,082 à 0,099 euros HT /m³, selon le tableau ci-dessous)⁸ : Comment est-ce possible ?

Clermont-Ferrand	0,082	Montpellier	0,089	Marseille	0,092
Gennevilliers	0,088	Lyon	0,091	Chambéry	0,097
Grenoble	0,089	Annecy	0,092	Strasbourg	0,099

○ **Autres facteurs locaux : voir note [2]**

● **Coût d'exploitation des stations d'épuration.**

Ils s'échelonnent de 0,103 euros HT/m³ (Lyon) à 0,172 euros HT/m³ (Annecy) mais « l'annexe technique » de l'enquête de l'UFC ne comporte aucune information sur le mode de calcul de ces coûts, et on ignore comment sont pris en compte les facteurs spécifiques locaux : niveau de rejet assigné à chaque station d'épuration, équipements, modalités de traitement et d'élimination des boues, etc. (voir note [2]).

● **Coût d'exploitation des usines de production d'eau.**

○ **Le contexte :**

L'annexe technique de l'enquête de l'UFC ne précise pas si la qualité des eaux brutes, le niveau et les filières de traitement utilisées, le nombre de captage et d'usines, la surveillance voire la gestion de la ressource en eau, etc... ont été pris en compte et si oui, comment. (voir note [2]). L'UFC ne mentionne explicitement des coûts différents que pour l'investissement.

○ **Les effectifs nécessaires :**

Seule la question des effectifs est mentionnée dans l'annexe technique de l'enquête de l'UFC. Et la FNCCR s'interroge sur certains choix présentés dans

⁷ soit 8,5 ou 9,6 cts /m³ à net de subventions estimées à 30%

⁸ Calculs effectués à partir des données par collectivité présentées sur le site Internet de l'UFC

cette annexe : en particulier, les effectifs de personnel d'exploitation de certaines usines ont été fixés sur la base des déclarations des exploitants (c'est le cas pour 4 usines comptant de 11 à 13 agents), mais cette méthode n'est pas appliquée partout puisque, dans le cas de l'usine d'Angers (dont l'exploitant a indiqué à l'UFC qu'elle emploie 28 agents), l'UFC n'en retient que 13 sans expliquer pour quelles raisons cette usine devrait fonctionner avec un effectif inférieur à la moitié de son effectif réel.

La FNCCR considère qu'on ne peut pas définir les besoins en personnel d'une usine de production d'eau potable uniquement à partir d'un ratio moyen national, sans tenir compte de la conception et de l'environnement de l'usine (technologie, qualité et vulnérabilité de la ressource,...) ainsi que de l'organisation du service (réalisation des travaux en interne ou recours important à la sous-traitance).

- **Coût d'exploitation des réseaux**

Ne sachant quelle est la longueur de réseau et sa répartition par nature retenues, la FNCCR ne peut pas analyser les chiffres produits par l'UFC (l'interprétation de coûts par m³ n'a guère de sens).

- **Coût des services administratifs et commerciaux**

L'annexe technique de l'enquête de l'UFC ne précise pas les coûts retenus par type de tâche et par abonné, pour les prestations administratives et les services aux usagers assurés par les services d'eau et d'assainissement.

[5] Les « coûts de référence » et « coûts plafonds » appliqués par les agences de l'eau

On constate une très grande dispersion des « coûts de référence » et « coûts plafonds » des agences de l'eau (c'est à dire les coûts à partir desquels sont déterminés les montants des subventions et non les coûts réels), qui sont loin d'être identiques pour toutes les agences de l'eau. En 2005, ils étaient, pour une station d'épuration de 10 000 équivalents-habitants, de : 155 euros HT/éh pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse, 172,2 euros HT/éh pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne, 211 euros HT/éh pour l'agence de l'eau Seine-Normandie et 220 euros HT/éh pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse). En fait, les agences ont mis au point des formules de calcul plus ou moins élaborées qui tiennent compte, notamment, de la relation estimée entre le coût unitaire et la capacité maximale de l'ouvrage (Loire Bretagne) ou encore du niveau de rejet ou de pollution éliminée (Seine-Normandie ; Rhône-Méditerranée-Corse, Rhin-Meuse,...). Les plafonds fixés peuvent d'ailleurs être dépassés si la collectivité démontre l'existence de contraintes particulières (niveau de rejet exigé⁹, site sensible, fondations nécessitant la mise en œuvre de techniques particulières, traitement d'affinage, traitement des odeurs, traitement des boues, bassin à marée et émissaire en mer,...)

L'UFC met en avant l'ordre de grandeur du coût de référence établi par l'agence de l'eau Loire Bretagne dans une note au conseil d'administration pour les grosses stations d'épuration, soit 106 à 110 euros /éh pour les stations d'épuration de capacité supérieure à 100 000 éh. Toutefois, la lecture de cette note indique clairement qu'il ne s'agit pas du constat de ce que coûte une station d'épuration, mais de définir une formule qui « permet de rester dans l'enveloppe budgétaire » de l'agence de l'eau... Les calculs de l'agence de l'eau Seine Normandie conduisent à des coûts de référence sensiblement supérieurs : environ 165 euros /éh pour les stations d'épuration de conception et performance « classiques », passant à environ 200 euros /éh pour les stations d'épuration traitant l'azote et le phosphore (et plus si contraintes spécifiques). Idem pour l'agence de l'eau Rhône-

⁹ On rappellera à cet égard que la réglementation nationale (en application de la directive européenne ERU de 1991) fixe les niveaux de rejet à ne pas dépasser en fonction du milieu récepteur et de la capacité de traitement (d'autant plus contraignant que la capacité est importante). Toutefois, en fonction du contexte local, il peut être imposé des exigences encore plus strictes en termes de niveaux de rejet.

Méditerranée-Corse dont le barème d'aides pour 2003 commence à 135 euros/éh pour les stations d'épuration classiques, mais prend en compte par des coefficients complémentaires les traitements de l'azote (+ 25% à 30%), du Phosphore (+15% à 25%),...L'UFC a donc retenu comme référence nationale un chiffre parmi les plus bas qui peuvent être trouvés dans les documents des agences de l'eau, mais ce chiffre ne correspond pas à un coût d'ouvrages construits par les collectivités.

[6] Le taux de renouvellement des réseaux :

- **Pour la distribution d'eau potable**
 - Dans son étude mentionnée par l'UFC, l'IFEN évaluait le taux de renouvellement moyen à 0,6% en 1998. Il convient néanmoins de rappeler que ce taux couvre, d'une part, des réseaux ruraux dont une majorité sont plutôt récents (moins de 60 ans) et présentent donc globalement des besoins en renouvellement encore relativement faibles (sauf situations locales particulières telles que mauvaise qualité des matériaux des canalisations) et, d'autre part, des réseaux urbains en grande partie beaucoup plus anciens et qui nécessitent donc des programmes de travaux de renouvellement nettement plus ambitieux— surtout si l'on ajoute les facteurs liés à l'aménagement urbain (rénovation de quartiers, création de tramways, etc.) qui rendent nécessaires le renouvellement ou le déplacement de canalisations qui ne sont parfois même pas encore vétustes¹⁰. Pour les réseaux urbains (qui sont principalement visés par l'enquête publiée dans le N° 453 de « Que Choisir », cette enquête portant exclusivement sur de grandes agglomérations), la FNCCR estime qu'un taux de renouvellement de 0,8% (même s'il est un peu plus élevé que le taux moyen de l'enquête IFEN de 1998) est encore nettement trop faible et ne peut pas assurer la pérennité de la distribution d'eau potable dans l'avenir (le réseau n'étant totalement remplacé qu'en 125 ans).
 - Par ailleurs, les besoins en renouvellement s'avèrent très différents d'une collectivité à l'autre (âges, matériaux, environnement, caractéristiques physico-chimiques des eaux et des terrains,...), ce que l'application à l'ensemble des villes d'un ratio uniforme ne peut prendre en compte.
- **Pour les réseaux d'assainissement :**
 - Sur l'assainissement, la situation du patrimoine est encore plus tranchée puisque de nombreuses collectivités rurales sont encore en phase d'équipement (voire ne seront jamais équipés).

[7] La comparaison des tarifs simulés et des tarifs réels

La FNCCR s'interroge sur certains aspects des comparaisons présentées dans le N° 453 de « Que Choisir » :

- a) L'UFC n'indique pas quelle est la date de valeur des tarifs mentionnés. On ne sait généralement pas s'il s'agit de tarifs 2005, 2006, ou 2007.
- b) Le périmètre d'application du tarif n'est pas non plus défini. Or certaines collectivités n'ont pas de tarif unique sur l'ensemble de leur territoire. C'est le cas de plusieurs communautés urbaines et communautés d'agglomération concernées par l'enquête de l'UFC. Créées il y a seulement quelques années, ces collectivités conservent encore des tarifs différents selon les communes, la phase d'intégration tarifaire n'étant pas achevée. L'UFC ne le mentionne pas, et n'indique pas exactement le périmètre étudié dans le cadre de son enquête.

¹⁰ Les canalisations « occupent » le domaine public, mais cette occupation est précaire et révocable ; lorsqu'un déplacement s'impose (par exemple aménagement de voirie, construction de tramway,...) il est à la charge du service de l'eau ou de l'assainissement.

- c) Le calcul des « prix facturés » n'est pas explicité. Aucune indication n'est donnée à ce sujet dans le N° 453 de « Que Choisir » ou dans l'annexe technique fournie par l'UFC. On ne sait pas s'il s'agit du tarif calculé sur la base d'une consommation annuelle de 120 m³, ou d'un autre calcul, par exemple sur la base d'une « consommation moyenne par abonné » ou d'un ratio « recettes totales facturées aux abonnés divisées par les volumes facturés »¹¹. Il existe beaucoup de formules différentes pour calculer un « prix de l'eau », et si l'on n'indique pas exactement celle que l'on utilise, il n'est pas facile de comprendre ce que l'on compare. Quoiqu'il en soit, plusieurs collectivités ne comprennent pas le tarif qui leur est attribué par l'UFC (car il n'est pas identique à leur tarif effectivement en vigueur), et il faudrait donc savoir comment a été déterminé le tarif indiqué dans l'enquête de l'UFC, et notamment quels calculs ont été effectués à partir des grilles tarifaires officielles (partie fixe, part variable par tranche,...) et des types de consommation (habitat individuel ou collectif, etc...).
- d) Le régime de TVA appliqué au service de l'assainissement. Si pour les collectivités de plus 3 000 habitants l'assujettissement à la TVA du service de l'eau potable est obligatoire, il est optionnel pour l'assainissement lorsque le service est exploité en régie. Or les tarifs présentés par l'UFC sont hors TVA (HT). Dans la plupart des cas, le tarif payé par les usagers s'en déduit en ajoutant la TVA (au taux réduit de 5,5%). Mais, dans le périmètre de l'enquête réalisée par l'UFC, il existe au moins un service d'assainissement en régie qui n'est pas assujetti à la TVA. Il n'apparaît pas que l'enquête de l'UFC en tienne compte, ce qui désavantage la collectivité concernée pour son service d'assainissement, puisque le tarif de cette collectivité (qui ne supporte pas la TVA) aboutit pour les usagers au même résultat qu'un tarif inférieur de 5,5% pour une autre collectivité dont le service d'assainissement est assujetti à la TVA.

¹¹ Ce qui supposerait de disposer des données de facturation (assiettes et montants) pour ces seuls abonnés alors que les services des eaux ne distinguent pas cette « catégorie » d'usagers dès lors qu'il ne leur est pas appliqué un tarif spécifique