

Intervention du 20 novembre 2008 pour l'Astee à Limoges

La production d'eau par les particuliers : est-ce vraiment une solution ?

Impact financier sur les services d'eau potable et d'assainissement

I. Rappels sur les volumes d'eau potable facturés et sur le prix de l'eau en France

1) définition de l'expression « prix de l'eau »

Quand on parle du prix de l'eau du robinet, ce prix renvoie à la couverture des coûts non seulement du service d'eau potable (qui capte de l'eau, la rend potable et la livre aux robinets des maisons), mais aussi du service public, s'il existe, qui réalise l'assainissement des eaux usées résultant de l'usage de cette eau potable (transport, traitement, et rejet dans le milieu naturel).

2) Référence de calcul du prix de l'eau

On ne peut parler de prix de l'eau dans l'absolu, car comme pour le gaz et l'électricité, les services d'eau potable et d'assainissement collectif font souvent payer un abonnement à leur service, pour en couvrir les frais fixes. Si l'on veut comparer les prix pratiqués dans deux communes ou groupement de communes, il faut donc se référer à des prix pour une même consommation d'eau, sinon cela n'a plus aucun sens.

Il a été choisi de le faire en référence à une consommation de 120 m³, considérée comme la consommation annuelle moyenne d'un ménage français moyen¹.

3) Décomposition de la facture d'eau moyenne

Nous nous référons ici à un rapport du Bipe, commandé par les distributeurs privés et publiés en janvier 2008.

D'après ce texte, la décomposition de la facture d'eau moyenne -c'est-à-dire celle d'un ménage moyen, censé consommer 120 m³ dans l'année- dans les collectivités qui ont délégué tout ou partie de leur service d'eau potable ou d'assainissement à ces distributeurs privés, est la suivante :

.
45 % du montant couvre les dépenses du service d'eau potable,
37 % couvre les dépenses du service d'assainissement,
Et 18 % du montant est constitué de taxes et redevances.

Ces dernières comprennent notamment la TVA et les redevances prélevées par les agences de l'eau.

Pour mémoire, ces agences sont des établissements publics qui ont pour vocation de redistribuer les sommes qu'ils prélèvent à la façon d'une mutuelle. Cette redistribution s'effectue principalement sous forme de subventions aux investissements -tant publics que privés- concernant l'assainissement (stations, réseaux) ou l'eau potable.

Nota bene : même si les pourcentages donnés ici ne tiennent pas compte de ce qui se passe dans les communes et groupements de communes agissant sans délégataire, ils donnent un ordre de grandeur de ce qui passe globalement en France.

¹ Cette comparaison en tant que telle n'a pour autant pas grand sens elle non plus, pour des raisons qui ne seront pas abordées ici.

4) prix pratiqués par chacun des services :

Il est à noter que chacun des deux services pratique sa propre tarification de l'eau, pour couvrir l'ensemble de ses dépenses, et que ces deux montants s'ajoutent l'un à l'autre (ainsi qu'aux taxes et redevances, pour constituer le prix de l'eau concernant globalement la facture d'eau).

Dans chacun des services, la tarification peut comprendre ou non un abonnement. En l'absence d'abonnement, la totalité du prix payée par l'utilisateur est liée au volume d'eau potable consommé, de façon directement proportionnelle ou pas, au choix de la collectivité. Si un service a mis en place un abonnement (ce qui est le cas général), le prix facturé comprend cet abonnement, à quoi s'ajoute une partie de prix liée au volume d'eau potable consommé, de façon uniforme ou non.

5) volumes d'eau potable distribués en France

Selon le rapport du Bipe déjà évoqué ci-dessus, les volumes d'eau potable distribués s'élèvent annuellement à 4,5 milliards de m³, sur les 6 milliards prélevés à cette fin. Le différentiel est constitué des m³ perdus dans les fuites, et des m³ qui sont délivrés sans être facturés.

II. Baisse de consommation potentiellement liées au recours à des ressources accessoires

A. Il est impossible aujourd'hui de repérer précisément les baisses de consommation des ménages, stricto sensu

Si tout le monde semble s'accorder sur le fait que les consommations baissent globalement, alors que la population augmente, depuis au moins 2004 (l'enquête IFEN SCEES fait de son côté valoir une augmentation de consommation de l'ordre de 1% par an, de 2001 à 2004), rien ne semble permettre d'affecter cette baisse de façon sûre au fait que les ménages stricto sensu consommeraient moins d'eau potable distribuée par le réseau du même nom, pour la raison suivante : à ce jour, les collectivités ne sont pas équipées pour distinguer les consommations des ménages des consommations résultant d'activités professionnelles telles celles des artisans, des restaurants, des petites unités de services publics, des bureaux, des industriels raccordés au réseau d'eau potable, des hôpitaux et autres gros consommateurs d'eau, car ces autres catégories de consommateurs ont leur eau livrée par le réseau collectif d'eau potable et facturée au même titre que les ménages, avec parfois une facturation intégrée à celle des copropriétés d'immeuble (cas de Paris, par exemple).

Or une étude réalisée en 2003 pour l'Agence de l'eau Seine Normandie a montré qu'à l'époque, les consommations provenant de ce type d'activités professionnelles se situaient dans une fourchette allant de 30% à 39 % des volumes facturés à travers la facture qui concerne l'eau du robinet, pour ce qui est des clients de Lyonnaise des eaux en France (cette dernière entreprise est l'auteur de l'étude en question).

Il en résulte qu'il est impossible aujourd'hui d'attribuer aux seuls ménages une baisse de consommation constatée pour l'ensemble constitué des ménages et des activités professionnelles évoquées précédemment.

Cette baisse pourrait en effet ne provenir que d'économies d'eau réalisées par les artisans, par de grands consommateurs (de type hôpital) ou par des industriels.

Il faut ajouter, en outre, que d'après une récente étude du Crédoc, évoquée notamment par Delphine Lepage (Agence de l'eau Seine Normandie -AESN), malgré les baisses de consommation induites par la mise sur le marché d'appareils ménagers de moins en moins

consommateurs d'eau, ces dernières années, les ménages en habitat individuel augmenteraient leur consommation par des activités de jardinage et l'acquisition (ou l'utilisation) de divers équipements de loisirs, telles les piscines.

Cette affirmation est d'ailleurs corroborée, pour ce qui concerne la commune du Canet, près de Montpellier, par une étude pilotée par Marielle Montginoul du CEMAGREF, et publiée en 2003².

B. Déterminer l'origine des baisses éventuelles de consommation des ménages stricto sensu n'est pas possible actuellement :

B.1) Les baisses peuvent avoir des origines multiples et cumulées

A supposer qu'une réelle baisse de consommation des ménages stricto sensu ait eu lieu et puisse être identifiée, cette baisse est susceptible d'avoir des origines variées et non exclusives les unes des autres, parmi lesquelles on peut citer la température ambiante, la météorologie (qui peut éviter par exemple d'arroser son jardin), la diminution du nombre d'habitants par habitat³, le recours à des ressources accessoires...

En cas de baisse avérée de la consommation des ménages, sauf à pouvoir disposer d'informations précises et sûres sur le recours des ménages à des ressources accessoires et sur les volumes d'eau « accessoire » utilisés, il reste encore impossible de faire un lien entre cette baisse et le recours éventuel des ménages à ces ressources accessoires.

Or justement, les informations nécessaires ne sont pas forcément au rendez-vous !

B. 2) Le recours aux ressources accessoires par les ménages n'est et ne sera pas forcément connu des services :

B.2a) Cas des puits et forages pour usage domestique

Les forages et puits doivent normalement faire l'objet d'une déclaration en préfecture (DDASS), en application du règlement sanitaire départemental, mais, pour ne donner qu'un exemple, un hydrogéologue de l'Agence de l'eau Artois Picardie affirme que sur le territoire de cette structure, les déclarations sont rarement faites.

De plus, à partir, du 1^{er} janvier 2009, le décret n°2008-652 du 2 juillet 2008, qui précise le dispositif prévu par la loi du 30 décembre 2006 concernant la déclaration et le contrôle de ce type d'installations, entrera en vigueur. L'utilisation d'une eau provenant d'un puits ou d'un forage devra alors également faire l'objet d'une déclaration au maire.

Ce décret n°2008-652 du 2 juillet 2008 fait peser l'obligation de déclaration, quel que soit l'usage domestique prévu, non sur l'installateur des équipements, mais sur le propriétaire ou, s'il est différent, sur l'utilisateur de ces équipements.

Qui plus est, la procédure correspondante suppose de répondre à un certain nombre de questions précises, ainsi que de s'exposer à des contrôles à la fois payants pour l'utilisateur et susceptibles d'entraîner pour lui des dépenses et des contraintes supplémentaires, si l'installation a établi une interconnexion entre le réseau de distribution d'eau de forage ou du

² « Impact de l'usage des ressources en eau alternatives sur la consommation d'eau potable . Etude de cas : la commune de Canet (34) ».

³ Ce dernier facteur peut aussi jouer en sens inverse, par perte d'économie d'échelle, notamment (machine à laver, lave vaisselle, etc.)

puits avec le réseau d'eau potable (que ce soit dans la maison ou sur la partie publique du réseau).

Tout cela est sans doute de nature à dissuader une grande partie des personnes concernées de s'y engager.

Enfin, l'utilisateur d'une ressource accessoire, quelle qu'elle soit, doit s'acquitter d'un paiement au service d'assainissement, dès lors que son recours à cette ressource génère un rejet d'eau usée dans le réseau d'assainissement collectif. Cette obligation préexistait à la loi sur l'eau de décembre 2006 et a été réaffirmée telle quelle par elle, au travers du décret n°2007-1339 du 11 septembre 2007 relatif aux redevances d'assainissement et au régime de tarification forfaitaire de l'eau.

Voilà pourquoi l'utilisateur d'une ressource accessoire a également l'obligation de déclarer à la mairie l'existence et le volume de rejet que cette ressource génère, toujours si ce rejet transite par le réseau d'assainissement collectif, en application de l'article R 2224-19-4 du code général des collectivités territoriales.

A défaut de cette déclaration, la municipalité peut définir un barème forfaitaire tenant compte des caractéristiques de l'habitation (surface, nombre d'habitants, durée du séjour des habitants).

Détecter les abonnés concernés, sans leur déclaration, sera toutefois sans doute difficile, sauf si leur consommation (identifiable en habitat individuel) devient très basse !

On peut donc imaginer que la plupart des utilisateurs pourront préférer agir dans la plus totale discrétion, notamment en vue d'éviter ce dernier paiement, d'autant que l'enjeu crucial d'assainir reste encore fort méconnu du grand public... Sans compter que beaucoup sont ou seront peut-être dans une totale ignorance de leurs obligations.

Toujours est-il que les abonnés au service d'eau potable recourant à ces ressources accessoires devraient, en toute honnêteté payer ces sommes, et que ces sommes devraient être comptabilisées, dans leur calcul du délai de rentabilisation de leur équipement, tout comme le prix du courant nécessaire au pompage de l'eau accessoire, et le coût d'entretien du système.

B. 2b) Cas de la récupération des eaux de pluie, à usage domestique

La récupération des eaux de pluie n'est quant à elle assortie d'aucune obligation de déclaration d'aucune sorte pour l'utilisateur, quel que soit son usage de cette eau.

Elle est cependant elle aussi sujette à l'équivalent d'une redevance d'assainissement, si elle génère un rejet d'eau usée dans le réseau d'assainissement collectif.

Dans ce cas, comme déjà évoqué ci-dessus, le propriétaire de l'installation doit déclarer l'existence (et le volume) de ce rejet à la mairie, en application de l'article R 2224-19-4 du Code général des collectivités territoriales.

Hélas, tout comme dans le cas des forages et puits, il y a donc sans doute peu de chance que les récupérateurs d'eau de pluie se manifestent spontanément, et tout lieu de penser que l'assainissement des eaux usées générées par l'usage de ces eaux de pluie ne sera pas financé par les ménages concernés.

Pour mémoire (cf. Arrêté du 21 août 2008, applicable au 30 août 2008 pour les installations existantes comme pour les nouvelles) : en cas d'utilisation de cette eau de pluie pour le lavage du linge (autorisée à titre expérimental), l'installateur des dispositifs à mettre en place pour traiter l'eau de façon adaptée doit, lui, impérativement effectuer une déclaration comportant un descriptif de ces dispositifs auprès du ministère chargé de la santé, et conserver la liste des installations qu'il aura réalisées.

Pour mémoire toujours, il est à noter également que l'article L2224-12 du Code général des collectivités territoriales (qui « prend sa source » dans l'article 57 de la LEMA) prévoit la possibilité de contrôler « les installations intérieures de distribution d'eau potable et des ouvrages de prélèvement, puits et forages » par les services, en cas d'utilisation d'une autre ressource en eau par l'abonné, quelle qu'elle soit. Ce contrôle est défini par le décret du 2 juillet 2008 sur les prélèvements, puits et forages mais, selon Jean-Pierre Rideau, l'adjoint au sous-directeur chargé de l'action territoriale et de la législation au MEEDDAT, il est applicable aussi à la récupération d'eau de pluie.

C. Conclusion

De tout ce qui précède, il ressort qu'il semble impossible, à ce jour, d'estimer directement les volumes d'eau accessoires utilisés actuellement strictement par les ménages, et que pouvoir le faire dans le futur suppose en particulier d'avoir une approche beaucoup plus fine de ces consommateurs.

Or la seule collectivité désignée à ce jour, notamment par la FNCCR⁴, comme en pointe dans la démarche d'évaluer l'impact du recours aux ressources accessoires sur l'équilibre financier des services concernés, en est seulement à essayer de cerner les éléments caractéristiques qui peuvent expliquer des baisses de consommation chez les ménages⁵. Ce résultat une fois obtenu, elle pourra seulement alors atteindre son objectif. Pour ce faire, elle passera ses quartiers au crible de ces critères, en croisant les informations sociales données par l'INSEE et ses propres données en matière de consommation d'eau, de météorologie, etc.

Il est toutefois clair que récupérer de l'eau de pluie, réaliser des forages ou utiliser de l'eau d'un puits ne peut guère se faire qu'en habitat individuel, et notamment en milieu rural. Or c'est justement là que se trouve la majorité des services d'eau potable et d'assainissement de petite dimension, techniquement et économiquement fragiles.

III. Concernant l'impact économique qui pourrait résulter du recours à des ressources accessoires

A. Conséquences directes sur les services d'eau potable et d'assainissement collectif

En l'absence de données sur des volumes avérés ou vraisemblables pour les raisons évoquées ci-dessus, il nous faut donc faire des hypothèses, sachant que les résultats obtenus ne seront pas généralisables, du fait que le mode de calcul du prix de l'eau varie d'une collectivité à l'autre.

Dans ce qui suit, nous allons partir de l'hypothèse (sans fondement avéré) que le recours à des ressources accessoires occasionne une baisse globale de 10 % des volumes d'eau potable distribués.

⁴ Fédération nationale des collectivités concédantes et régies

⁵ Il s'agit de la communauté urbaine *Nantes Métropole*.

a) Impact sur le service d'eau potable (seul)

Nous nous baserons ici sur le principe que les dépenses d'un service d'eau potable sont constituées à 80 % de frais fixes et 20 % de frais variables, liés au pompage et au traitement de l'eau, essentiellement.

a₁) Cas où le prix pratiqué par le service d'eau potable est totalement et uniformément proportionnel au volume :

Dans ce cas, une réduction de 10 % de la consommation se traduit purement et simplement par une baisse des recettes de 10% (ce qui n'est pas le cas si le prix comporte une part fixe).

Mais en compensation, le service économise sur ses frais variables, c'est à dire sur une partie représentant 20% de ses frais totaux, puisqu'il produit 10 % d'eau potable en moins.

Cela se traduit par une économie sur ses dépenses de 10 % sur 20 % de ses frais ; soit de 2% du montant total de ses dépenses.

Pour rééquilibrer les finances du service, il faut donc que les nouvelles recettes soient égales aux nouvelles dépenses, c'est-à-dire à 98 % des dépenses antérieures du service, ou faire baisser les dépenses du service.

Si l'on veut agir sur les recettes sans rien changer d'autre, il faut par conséquent modifier le prix de l'eau à la hausse, de sorte que :

Si P est le prix de l'eau facturé au m³ avant recours aux ressources accessoires

P' le nouveau prix à facturer au m³ recherché pour équilibrer les finances

V, le volume d'eau facturé avant recours aux ressources accessoires,

D, la dépense du service avant recours aux ressources accessoires

R', la recette du service après le recours,

D', la dépense du service, après recours, avec D' = R'

On obtient :

$P \times V = D =$ dépense avant recours aux ressources accessoires

$P' \times 0,9 V = R' = D' = 0,98 D$ (qui représente les dépenses après recours aux ressources accessoires).

D'où :

$(P' \times 0,9 V) : (P \times V) = (0,98 D : D) = 0,98$ et en conséquence :
 $0,9 P' / P = 0,98$, soit :

$P' / P = 0,98 / 0,90 = 1,0888$.

Si le prix de l'eau potable initial est entièrement et intégralement proportionnel au volume facturé et que l'on ne change rien par ailleurs, il faut donc augmenter ce prix de l'eau unitaire de presque 9 % pour rééquilibrer le service, si le recours à des ressources accessoires fait baisser le volume d'eau vendu au total de 10 %.

Cette augmentation est pour le moins importante !

a₂) Cas d'un prix de l'eau comprenant un abonnement permettant de couvrir 40 % de la dépense du service, avant le recours aux ressources accessoires.

Là les choses sont plus compliquées, car la recette du service n'est plus simplement proportionnelle aux volumes, et il n'y a plus de prix global unitaire au m³.

On doit donc poser toute une série de définitions et réaliser tout autant de calculs pour aboutir à la connaissance de l'augmentation à apporter à la part du prix de vente unitaire proportionnelle au m³ facturé, avant recours aux ressources accessoires, pour obtenir la part du prix de vente unitaire proportionnelle au m³, après la baisse de volumes vendus.

Si V est le volume d'eau facturé par le service, avant recours aux ressources accessoires,

Si R est le montant des recettes avant recours à ces ressources,

D, la dépense du service avant recours aux ressources alternatives, avec R=D

D' la dépense du service après ce recours

PF, la part fixe payée au total par les usagers, avant et après, sachant que PF = 0,40 D = 0,40 R

Pr : la part variable du prix de revient au m³, avec Pr = 0,2 D : V ou encore Pr = 0,2R : V

Pv : la partie du prix de vente unitaire de l'eau potable, proportionnelle au m³
avec Pv = 0,6R/V

P'v , la part unitaire proportionnelle au volume du nouveau prix

FF, le montant total des frais fixes du service, sachant que FF=0,8 D

On obtient :

D'une part, D' = FF + 0,9 V X Pr = 0,8 D + 0,9 V X Pr = 0,8 R + 0,9 V X Pr

D'autre part, R' = PF + 0,9 V X P'v = 0,40 R + 0,9 V X P'v , puisque PF = 0,40 D = 0,40 R

On veut que D' = R', donc que D' - R' = 0, ce qui se traduit par :

$$0,4 R + 0,9V (Pr - P'v) = 0$$

On en tire :

$$(P'v - Pr) X 0,9 V = 0,4 R \text{ soit : } P'v - Pr = 0,4R / 0,9 V,$$

$$D'où P'v = (0,4 R / 0,9V) + Pr$$

C'est-à-dire, comme Pr = 0,20 R : V

$$\text{Alors } P'v = (0,4 R : 0,9 V) + (0,2R : V) = (0,4 R + 0,2 X 0,9 R) : 0,9V = (0,4 R + 0,18 R) : 0,9V$$

et donc P'v = 0,58 R : 0,9 V

Par conséquent, comme Pv = 0,6 R : V

$$P'v : Pv = (0,58R : 0,9 V) : (0,6R : V) = 0,58 : (0,9x 0,6) = 0,58 : 0,54 = 1,07407$$

Il en résulte que la part unitaire du prix de vente proportionnelle au m³ vendu, avant la baisse de volume vendu, doit augmenter de 7,4 % pour compenser cette baisse, si cette baisse est globalement de 10 % et si la part fixe pratiquée par le service est de 40 % des recettes initiales, avant et après la baisse.

Bien entendu, si la partie fixe change, les calculs changent et plus elle est faible, plus l'augmentation sur la partie proportionnelle doit augmenter.

Il est à noter qu'avec une augmentation de 7,4 % sur la partie proportionnelle du prix de l'eau, qui elle-même représente 60 % du montant total, le montant global payé par le consommateur augmente, lui, de l'ordre de 4,5 %, conformément au calcul suivant :

Soit un usager qui n'utilise jamais de ressource accessoire. Il consomme toujours un volume V. Considérons qu'il paye une facture d'un montant F, s'il n'y a pas d'utilisation de ressource accessoire par d'autres, et d'un montant F' s'il y en a une.

On a alors:

$$F = PF + V \times Pv \text{ et}$$

$$F' = PF + 1,07 V \times Pv, \text{ avec } PF = 0,4 F.$$

$$\text{Donc } V \times Pv = 0,6 F \text{ et on a } F' = 0,4 F + 1,07 \times 0,6 \times F = 1,044 F.$$

a₃) Conclusion :

Si les élus décident purement et simplement d'accroître leur prix du service d'eau potable, pour compenser les pertes de vente d'eau potable, sans auparavant chercher à optimiser leur service (ce qui permettrait peut-être de faire baisser les frais du service), cela constituera une incitation, pour les consommateurs n'utilisant pas encore de ressources accessoires, à y recourir s'ils le peuvent ...et cela risque de faire boule de neige...

Si l'élu choisit, pour le service d'eau potable, de ne pas du tout augmenter son montant de prix proportionnel au m³, et de baisser les montants destinés, dans le budget du service, à provisionner les investissements et le renouvellement des ouvrages, alors il met en péril la qualité du patrimoine et la qualité du service à long terme...

A ce propos, il est utile d'évoquer qu'une étude réalisée par le cabinet Ernst et Young, en 2007, a fait apparaître que globalement dans notre pays, les services d'eau potable et d'assainissement ne renouvellent pas suffisamment les ouvrages nécessaires. On sait d'ailleurs que les réseaux d'eau potable sont déjà fréquemment anciens.

b) Concernant le service d'assainissement (collectif)

Toujours dans l'hypothèse théorique de remplacer 10 % d'eau potable par de l'eau « accessoire », si l'on suppose que le réseau d'assainissement reçoit la même quantité d'eau usée avant qu'après, que les ménages concernés ne feront pas connaître et qu'ils ne paieront pas pour l'assainissement de leur eau accessoire usée, on peut en revanche considérer que les frais du service resteront les mêmes pour le service d'assainissement : les eaux usées seront en effet à traiter dans leur totalité, quelle que soit leur origine, ce qui se traduit par D' = D.

b₁) Cas d'une tarification par le service d'assainissement sans partie fixe et uniformément proportionnelle au m³ d'eau potable consommée.

Dans ce cas, on doit avoir, si Pv est le prix de vente du service d'assainissement au m³ avant recours, si P'v est son correspondant, après recours, R la recette avant recours, R' la recette après recours, D' la dépense avant recours, R' la recette après recours, Pr le prix de revient au m³, et V le volume d'eau potable vendu avant recours :

$$R = Pv \times V = D = Pr \times V, \text{ ce qui donne } Pr = Pv$$

$$R' = P'v \times 0,9 V = D' = D = Pv \times V$$

$$\text{Donc } P'v : Pv = 1:0,9 = 1,11$$

Si l'on veut compenser la non participation des ménages qui auraient recours à des ressources accessoires au paiement du service d'assainissement en augmentant le prix facturé au m³ par ce service, avant ce recours, dans l'hypothèse que les rejets à traiter, générés par ce recours, correspondent à la baisse des volumes d'eau potable facturés (soit 10 % dans notre exemple),
Il faut augmenter ce prix de vente au m³ de 11 %.

b₂) Cas d'une tarification par le service d'assainissement avec une partie fixe représentant 40 % de la dépense du service, avant recours.

Soit cette fois P_v, la partie unitaire de la tarification du service proportionnelle au m³ d'eau potable facturé, avant recours, et P'_v, la partie unitaire de la tarification du service proportionnelle au m³ d'eau potable facturé, après recours.

Dans ce cas, $P_v = 0,60 R : V$
Et on a toujours $D' = D = R$
Comme on veut obtenir $R' = D'$
Et comme $R' = PF + 0,9 V \times P'_v = 0,4 R + 0,9 V \times P'_v$
 $D' = R'$ se traduit par
 $R = 0,4 R + 0,9 V \times P'_v$ ce qui donne :

$0,6 R = 0,9 V \times P'_v$ soit encore
 $P'_v = 0,6 R : 0,9 V$
En conséquence, $P'_v : P_v = (0,6R : 0,9 V) : (0,6 R : V) = 1 : 0,9 = 1,11$

L'augmentation de la partie variable du prix du service doit donc là encore être de 11%.

Quant à l'augmentation du montant global payé par le consommateur, elle est de l'ordre de 6,5 % (résultat obtenu en remplaçant 1,074 par 1,11 dans les calculs réalisés pour l'augmentation du montant global du prix payé par le consommateur d'eau potable, au chapitre III. A a₂).

b₃) Conclusion :

Il est à noter que dans les deux types de tarification, l'augmentation à pratiquer est pour le moins conséquente.

Par ailleurs, les conclusions relatives aux incidences financières sur le service d'assainissement sont du même type que celles relatives au service d'eau potable.

Enfin, il faut souligner que les augmentations des deux services s'ajoutent !

B) Conséquences indirectes sur les services, par le biais des redevances des agences de l'eau

Dès lors que le recours à des ressources accessoires a une incidence sur les volumes d'eau potable facturés, il a une incidence sur tout ce qui est facturé en fonction de ces volumes. Or c'est le cas des redevances des agences de l'eau créées par la loi du 30 décembre 2006, en remplacement des précédentes, concernant l'alimentation en eau potable et la pollution d'origine domestique.

a) Mode de calcul des nouvelles redevances des agences

Les dorénavant trois redevances des agences (au lieu de deux par le passé) ont fait l'objet notamment de deux textes d'application : le décret n° 2007-1311 du 5 septembre 2007, relatif à leur modalités de calcul, et l'arrêté du 21 décembre 2007, relatif à l'établissement des redevances pour pollution de l'eau et modernisation des réseaux de collecte d'assainissement, tous deux applicables depuis le 1^{er} janvier 2008.

Le calcul de ces redevances s'effectue de la façon suivante :

- la redevance dite « pour prélèvement sur la ressource en eau » est calculée à partir des volumes prélevés par le service d'eau potable et refacturée aux consommateurs, au prorata de leur consommation -ou à défaut forfaitairement, s'il n'y a pas de comptage par les services

- la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique est calculée à partir du volume d'eau facturé à l'abonné.

-la redevance pour modernisation des réseaux de collecte est calculée elle aussi à partir du volume d'eau facturé à l'abonné, mais elle est imputable uniquement aux consommateurs reliés à un réseau d'assainissement collectif.

b) Une incidence par ricochet :

Comme pour les redevances des services, qu'il s'agisse de l'une ou l'autre des trois redevances des agences, la non prise en compte des volumes d'eau « accessoire » éventuellement utilisés par des particuliers et rejetés dans le réseau d'assainissement aura forcément des incidences sur les montants recueillis. Par ricochet, ce phénomène peut avoir une incidence sur les montants d'aide des agences aux collectivités, et par conséquent sur le prix de l'eau qu'elles arrêtent.

Il ne semble cependant pas encore pouvoir être étudié ni évalué financièrement par les agences, du fait du caractère trop récent des nombreux changements intervenus dans les calculs de leurs redevances.

En effet, non seulement les modes de calculs des redevances ont changé, mais également leur « périmètre d'exigibilité ».

Il faut de plus mentionner que pour certains professionnels des agences, prendre en compte d'éventuels recours à des ressources accessoires est tellement « ingérable » qu'il leur semble inenvisageable aujourd'hui de s'y intéresser. Ces personnes partent du principe que l'incidence de ce recours sera marginale, et estiment que le coût du travail à réaliser pour l'évaluer précisément serait totalement disproportionné.

C) Autres phénomènes nouveaux, de nature à rendre encore plus difficile d'apprécier, dans le futur, l'impact du recours à des ressources accessoires sur l'équilibre financier des services d'eau potable et d'assainissement

c.) Changements portant sur les redevances des agences : nouveaux « périmètres d'exigibilité » pour les redevances d'agence concernant l'alimentation en eau potable et la pollution d'origine domestique

Parmi ces changements, on peut notamment en citer deux :

- Dans l'ancien système, les communes qui regroupaient moins de 400 habitants en leur « centre » (alors même qu'elles pouvaient par exemple totaliser plus de 600 habitants au total), étaient exonérées de la redevance pour pollution domestique, alors que depuis le 1^{er} janvier 2008, toutes les communes la doivent, quelle que soit l'importance de leur population.
- Depuis cette même date, les activités économiques dont les eaux usées sont de même nature que celles résultant d'activités domestiques (sièges de banque, sièges administratifs d'entreprises industrielles...) sont d'office assujetties aux redevances pesant sur les activités domestiques. Auparavant, dès lors que leur pollution du milieu dépassait l'équivalent de celle que produisent 400 habitants, elles étaient assujetties aux redevances de pollution industrielle.

Ces nouveautés ont évidemment un fort impact sur le nombre de collectivités dorénavant assujetties aux redevances des agences (9000 au total au lieu de 3000, sur le territoire de l'Agence de l'eau Seine Normandie), et sur le nombre d'unités économiques concernées. Quant à leur incidence financière sur les montants recueillis, comme elle dépend aussi des taux pratiqués et des modes de calcul, il n'est pas aisé de s'en faire une idée...

Selon Jean-Pierre Rideau, on n'aura de vue sur l'impact financier des changements portant sur les redevances des agences qu'au mois de juin 2009, pour l'année 2008, en étudiant les comptes rendus financiers annuels des agences pour 2008. Cette étude ne donnera cependant pas de vision sur la problématique des ressources accessoires.

c₂) Plafonnement du pourcentage représenté par l'abonnement annuel (ou part fixe) HT par rapport au coût (HT) du service relatif à une consommation de 120 m³

Cette nouvelle obligation, portant aussi bien sur les services d'eau potable que sur les services d'assainissement, a été annoncée dans l'article 57 de la LEMA. Elle est définie par l'arrêté du 6 août 2007 portant sur la définition de ses modalités de calcul, et complétée par une circulaire datée du 4 juillet 2008.

En gros, un premier plafonnement prendra effet au plus tard le 21 septembre 2009.

Il limitera le pourcentage représenté par l'abonnement annuel à 50 % :

- pour les communes dites « rurales » (au sens de l'article D 3334-8-1 du Code général des collectivités territoriales- CGCT),
- pour les groupements de communes comprenant des communes rurales, dès lors que ces communes représentent plus de 50 % de la population de ces groupements (habitants saisonniers compris).
- pour les groupements constitués de communes touristiques, au sens du code du tourisme, dès lors que la population de ces communes touristiques représente plus du quart de la population des ces groupements, habitants saisonniers inclus.

Il limitera à 40 % le pourcentage représenté par l'abonnement annuel pour les communes et groupements de communes restants, excepté pour les communes touristiques (au sens du code du tourisme), qui ne sont astreintes à aucun plafonnement.

Un deuxième plafonnement interviendra au plus tard le 1^{er} janvier 2012, rapportant les plafonnements de 50 % et 40 % respectivement à 40 % et 30 % pour les types de communes et groupements qui les concernaient.

c₃) Fin de la dégressivité du prix de l'eau pour certains groupements de communes et communes

A compter du 1^{er} janvier 2012, il ne sera plus possible de pratiquer un prix de l'eau dégressif dans les communes et groupements de communes dont le service d'eau potable s'alimente à plus de 30 % dans des zones dites de répartition des eaux (c'est-à-dire dans les zones où les prélèvements sont ou risquent d'être trop importants par rapport à la capacité du milieu à reconstituer ses réserves en eau, dans le même temps).

Cette limitation est définie dans l'article L2224-12-4 du CGCT, introduit par la LEMA.

c₄) Fin des m³ d'eau gratuites pour les collectivités, notamment

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la pratique jusque là autorisée de ne pas facturer directement aux communes (ou à leurs groupements) l'eau nécessaire pour nettoyer les voiries ou les véhicules utilisés par leur administration et leurs services techniques, est exclue.

La facturation de ces volumes, auparavant répercutée sur la facture d'eau des ménages et assimilés, au prorata des consommations propres à ces utilisateurs, doit maintenant être effectuée sous la forme d'impôts (cf. article L2224-12-1 du CGCT, introduit par la LEMA).

En toute logique, cela pourrait conduire les communes ou leurs groupements à baisser leur prix de l'eau. Dans la négative, cela aura pour conséquence que pendant un temps, au moins, les ménages et assimilés paieront encore plus cher pour le même service.

IV. Conclusion générale :

Tout ce qui précède amène à conclure que s'il est impossible de donner un ordre de grandeur général de l'incidence financière du recours des particuliers aux ressources accessoires, ce recours va dans le sens d'un déséquilibre financier des services, surtout dans les services en milieu rural : là, il n'y a pas de zone urbaine permettant d'avoir un noyau dense d'usagers qui ne peuvent recourir à des ressources accessoires, susceptible d'amortir les baisses de recettes, et c'est là aussi qu'on trouve les services les plus petits et les plus fragiles, techniquement comme économiquement.

Par ailleurs, les autres nouveautés évoquées dans cette étude vont quasi toutes dans le sens d'une augmentation du prix de l'eau.

Compte tenu de l'effet « boule de neige » que peut avoir l'augmentation du prix de l'eau, il est à craindre, surtout en milieu rural, que si les ressources accessoires arrivent à représenter une part importante des volumes consommés, les augmentations puissent devenir prohibitives. Les recettes pourraient alors ne plus couvrir les dépenses, faute de facturation de m³ suffisant.

A contrario, si les élus décident de maintenir leur prix de l'eau actuel, en baissant les montants des sommes qu'ils prévoient pour renouveler les ouvrages qui vieillissent et investir dans de nouveaux, il faut craindre aussi que la qualité du service ne se dégrade, à terme. Or le phénomène est déjà en marche.

A cela s'ajoute qu'en cas d'augmentation du prix de l'eau pour compenser le recours de certains, les abonnés au service d'eau potable qui ne recouraient pas aux ressources accessoires vont payer leur eau plus cher, à quantité d'eau potable consommée égale, et vont en quelque sorte subventionner ceux qui disposeront de ressources accessoires.

De plus, ce fait reste vrai, même si ceux qui recourent aux ressources accessoires paient pour leur assainissement !

Ceux qui recourent aux ressources accessoires paient d'ailleurs probablement de même l'eau qu'ils utilisent, quelle qu'elle soit, plus cher qu'avant. C'est sûr pour l'eau potable qu'ils consomment, du fait de l'augmentation du prix lié à leurs pratiques, qui joue pour eux aussi. Le coût réel de leur eau accessoire est par ailleurs certainement supérieur à celui de l'eau potable s'ils utilisent cette eau accessoire dans la maison, car il leur faut alors un double réseau...

Les seuls interlocuteurs dont il est certain qu'ils sont bénéficiaires de la situation sont les installateurs de cuves, de pompes et de forage...

Concernant les récupérateurs d'eau de pluie, en période de sécheresse, ils utilisent forcément à plein le service d'eau potable communal, ce qui rend impossible de sous-dimensionner le diamètre des tuyaux de distribution et d'économiser sur ce volet. En outre, non seulement ces réseaux existent souvent déjà, mais ils sont également utilisés pour le service d'incendie. Si l'on en diminuait le diamètre, il faudrait mettre en place un système d'incendie spécifique, donc le faire payer...

Quant aux personnes forant dans les nappes, sous leurs pieds, elles sont, de plus, susceptibles de se transformer en ce que Jean-Pierre Rideau appelle de véritables « passagers clandestins de l'eau », en ne recourant quasiment plus qu'à leur forage. C'était le cas, au moins en 2001, pour certains des habitants de la Commune de Canet, près de Montpellier, ainsi qu'en atteste une étude déjà citée ci-dessus, pilotée par la chercheuse Marielle Monginoul du CEMAGREF, et publiée en 2003.

Ce faisant, ces personnes, si elles ne paient rien à la collectivité, font prendre en charge intégralement aux autres :

- la possibilité d'avoir de l'eau potable, quand elles le souhaitent,
- la garantie qui leur est apportée de pouvoir recourir au service de lutte contre les incendies,
- et l'épuration de leurs eaux usées.

Elles peuvent également déséquilibrer le service d'eau potable en terme d'accès à la ressource, du fait qu'elles peuvent puiser sans compter a priori dans les mêmes nappes que le service lui-même.

L'étude de Madame Montginoul sur la commune du Canet, déjà évoquée, est là encore éclairante. Elle montre en effet que la caractéristique partagée par les ménages utilisateurs d'un forage et enquêtés dans cette commune est d'avoir une consommation antérieure - ou projetée - d'eau importante (soit plus de 200 m³), du fait de leur jouissance d'un grand jardin et d'une piscine.

De plus, dans un certain nombre de cas, cette eau est également utilisée dans la maison, en remplacement quasi total de l'eau potable, et ce sans que les utilisateurs se préoccupent de la qualité de leur « nouvelle » eau...

Enfin que dire de l'empreinte écologique liée à la construction et l'utilisation de ces installations individuelles, qui se multiplient, sans réduction associée sur les installations collectives existantes ?

Pour terminer, on peut se poser la question suivante : si économiser l'eau potable -donc les traitements inutiles qui vont avec- et faire baisser les coûts, côté assainissement, sont des enjeux valables en soi, n'y a-t-il pas d'autres approches possibles ?

On peut en recenser au moins deux : faire la chasse aux fuites dans les réseaux d'eau potable et réaliser des aménagements paysagers qui, au lieu d'imperméabiliser les sols, permettent d'éviter de canaliser les eaux pluviales...

Ces démarches collectives supposent une volonté marquée des élus d'optimiser leurs services. Elles méritent sans doute, tout comme la problématique des ressources accessoires dans leur ensemble, de mettre en place une communication globale appuyée auprès de leur population.

Françoise NOWAK
le 19 novembre 2008