

Pour une gestion durable de l'eau en France

Volet 2 : Comment améliorer la soutenabilité de la tarification de l'eau pour les ménages ?

L'eau est un bien commun soumis à une logique économique héritée du siècle précédent qui avait pour but principal d'offrir à tous un accès à l'eau potable. Cette logique a porté ses fruits : 99 % de la population française est aujourd'hui reliée à un réseau d'eau potable de qualité. Néanmoins, les investissements massifs qui ont été nécessaires, encouragés aussi par un durcissement des normes à la fois sur l'eau potable et sur les eaux usées, se sont effectués au détriment du prix de l'accès à la ressource. En moyenne, le prix actualisé de l'eau a quasiment été multiplié par trois depuis 1990, pour se monter actuellement à près de trois euros le mètre cube.

Aujourd'hui, la gestion de l'eau doit intégrer la préservation de l'environnement et de la qualité de l'eau, dans un contexte de rareté de la ressource de

plus en plus fréquent. Prendre en compte l'impact de l'activité humaine sur l'équilibre des écosystèmes et de la biodiversité, ainsi que plus généralement sur le "grand" cycle de l'eau, devient indispensable et constitue un enjeu financier important pour les services de l'eau. Si la baisse de la consommation d'eau observée ces dernières années en France se poursuit (-1 % à 2 % par an), il est fort probable que le prix de l'eau continuera à augmenter, impliquant une hausse significative de la facture pour les ménages qui ne réduiront pas leur consommation. Un système de rémunération soutenable pour les opérateurs doit être mis en place, incluant tant une prise en compte optimale des enjeux environnementaux dans la définition des tarifs de l'eau que des mesures sociales en faveur d'une répartition plus équitable des coûts d'usage de la ressource. ■

► PROPOSITIONS

- 1 Revoir le système de tarification de l'eau potable :
 - en augmentant la part variable au détriment de la part fixe (l'abonnement), ce qui pénaliserait les plus gros consommateurs ;
 - en développant, dans les communes qui présentent des risques de pénuries d'eau et après la réalisation d'études approfondies, une tarification progressive et/ou saisonnière.
- 2 Instaurer une rémunération des services des eaux en fonction d'indicateurs de performance environnementale et sociale qui permettent de concilier couverture des coûts, actions de préservation de la ressource et équité sociale.
- 3 Rééquilibrer le financement de l'assainissement des eaux pluviales urbaines en incitant les collectivités à recourir à la nouvelle taxe pluviale assise sur le foncier imperméabilisé.

LES ENJEUX

Le principe de tarification selon lequel “l’eau paie l’eau” impose que les coûts d’assainissement, de production de l’eau potable, de distribution mais aussi de qualité de l’eau soient aujourd’hui supportés en très grande partie par le “buveur d’eau”. Ainsi, en 2010, sur les 26 milliards d’euros dépensés par les services des eaux, les ménages participaient à hauteur de 12 milliards d’euros par le biais de leur facture d’eau.

Ce modèle économique est aujourd’hui remis en question par la baisse tendancielle des volumes consommés et par les nouvelles missions de préservation de la ressource et de limitation des prélèvements qui sont octroyées aux opérateurs des services de l’eau. Les tarifs pratiqués par les opérateurs sont aujourd’hui essentiellement indexés sur les volumes d’eau consommés.

Or, les ménages ont réduit progressivement leur consommation depuis quelques années du fait notamment des progrès technologiques.

De plus, le durcissement continu de la législation européenne et nationale en matière de préservation de la ressource implique, pour les opérateurs, de nombreuses dépenses supplémentaires pour la mise aux normes régulière de leurs équipements. Enfin, la baisse continue des consommations engendre, pour les opérateurs, des difficultés croissantes de la couverture des coûts qui pourraient conduire ceux-ci à augmenter les prix afin d’assurer leur pérennité. Ainsi, la soutenabilité du système risque à terme d’être remise en cause, tant pour le consommateur que pour l’opérateur.

Quelles pourraient être les caractéristiques d’un futur système de tarification intégrant les enjeux de l’utilisation de la ressource tout en restant soutenable pour les ménages⁽¹⁾ ?

Après un bilan du financement actuel des services de l’eau et une étude de la soutenabilité du système de tarification pour les ménages, des pistes pour une adaptation de celui-ci sont proposées.

LES MÉNAGES : UN CONTRIBUTEUR ESSENTIEL AU FINANCEMENT ACTUEL DES SERVICES DE L’EAU

De nombreux progrès destinés à présenter, en toute transparence, le financement des services de l’eau ont été réalisés. Pourtant, peu de ménages sont capables de dire aujourd’hui le montant de leur facture d’eau, et *a fortiori* le prix de l’eau, car cette facture reste encore difficile à comprendre pour les non-initiés. Ce phénomène est accentué également par le fait que sur les 40 % de Français vivant en habitat collectif (locataires ou copropriétaires), seule une minorité dispose d’un véritable compteur individuel, la facture d’eau étant bien souvent indiquée de manière succincte dans les charges récupérables. L’hétérogénéité des prix entre communes ajoute à l’impression d’opacité. Enfin, si la facture d’eau est la partie émergée du financement des services de l’eau, il faut rappeler que d’autres acteurs, en sus du seul consommateur d’eau potable, y contribuent également.

La facture d’eau des ménages : une ventilation entre prix, redevances et taxes

Selon l’un des principes fondateurs de la politique de l’eau, “l’eau paie l’eau”, le financement de la politique de l’eau se fait par le service et non par l’impôt, ce qui permet d’avoir une autonomie financière du service de l’eau et de l’assainissement. La facture d’eau, collectée par l’opérateur public ou privé (délégataire), se compose de plusieurs éléments qu’il est bon de rappeler :

- ▶ les coûts directs (~83 %) des services de production et de distribution d’eau potable, ainsi que de traitement des eaux usées si l’abonné est raccordé au service d’assainissement collectif. Ces services sont payés en prenant pour référence les volumes d’eau potable consommés au robinet. Cette part est prélevée directement par l’opérateur public ou privé du service d’eau qui se rémunère et reverse une part, le cas échéant, à chacun des maîtres d’ouvrage et/ou autres opérateurs concernés ;
- ▶ les redevances (~12 %) pour prélèvement, pour pollution ou encore pour modernisation des réseaux de collecte des eaux usées, versées aux agences de l’eau, qui sont ensuite redistribuées pour alimenter le programme d’intervention du bassin concerné, décliné en aides financières en conformité avec les axes de la



[1] Bien que n’étant pas traités à l’occasion de ce travail, il faut néanmoins noter que de nombreux enjeux existent également en matière de tarification de l’eau pour les usages agricoles, industriels et de production d’énergie qui nécessitent aussi des solutions originales.

politique de l'eau définie par le SDAGE et les SAGE⁽²⁾ (encadré 1);

- les impôts (~5 %) : la taxe VNF (Voies navigables de France), qui est répercutée sur les consommateurs si l'exploitant du service y est autorisé par la collectivité, et la TVA (5,5 % pour la fourniture d'eau potable et 7 % pour l'assainissement des eaux usées).

Encadré 1 Les redevances

Les taux de redevances sont calculés par chacune des agences de l'eau en fonction des besoins d'investissements nécessaires et sont payés par l'ensemble des usagers, domestiques et non domestiques. Sur le territoire d'une même agence de l'eau, les montants des redevances peuvent varier en fonction du raccordement ou non de l'abonné à un réseau de collecte des eaux usées ou bien en fonction de la localisation du service et de la pression exercée par les prélèvements ou les rejets des eaux usées traitées sur le milieu aquatique. Les principales redevances sont les suivantes :

- la redevance pour pollution est payée par les usagers, domestiques et non domestiques. Cependant, alors que l'assiette pour les usages domestiques est le volume d'eau annuel facturé, cette redevance pour les activités agricoles et industrielles ne s'applique qu'à partir d'un certain seuil de volumes prélevés. Ainsi, la plupart des irrigants ne paient pas, ou très peu, cette redevance ;
- la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau est payée par tout utilisateur d'eau en fonction des volumes annuels prélevés. Les taux diffèrent selon les masses d'eau prélevées et les usages qui en sont faits. On distingue six usages différents : irrigation sous pression, irrigation gravitaire⁽³⁾, alimentation en eau potable, refroidissement industriel avec restitution supérieure à 99 %, alimentation d'un canal, autres usages économiques ;
- la redevance pour modernisation des réseaux de collecte des eaux usées est payée par tous les usagers domestiques et non domestiques raccordés à un système d'assainissement collectif : son montant est calculé à partir des volumes d'eau potable comptabilisés ;
- la redevance pour pollutions agricoles diffuses est payée par les distributeurs de produits phytosanitaires (pesticides). Mise en place depuis 2008, elle est indexée sur les quantités de substances actives vendues par les distributeurs et est censée internaliser une partie des effets de la pollution issue de l'utilisation de pesticides.

Les trois autres redevances, moins importantes en volume, sont celle pour stockage en période d'étiage, qui concerne les propriétaires de retenues d'eau, celle pour obstacles sur les cours d'eau, et celle pour protection du milieu aquatique qui concerne les pêcheurs.

Quel que soit le mode de gestion, le prix du service de l'eau est fixé par la collectivité, soit individuellement (en cas de gestion directe), soit dans le cadre d'une négociation avec l'opérateur (en cas de gestion déléguée). Ainsi, le prix reflète les coûts et il est de fait très variable d'un service à l'autre et d'une collectivité à l'autre, car les coûts supportés par le service dépendent des caractéristiques locales⁽⁴⁾ :

- facteurs géographiques : nature de la ressource en eau utilisée (eau superficielle ou souterraine), topographie des lieux, accessibilité, disponibilité ;
- caractéristiques techniques : qualité de la ressource, état et performances des réseaux, taux de raccordement au réseau d'assainissement, niveau de sécurisation de la ressource, qualité et sensibilité du milieu récepteur des eaux dépolluées (zones sensibles, zones de baignade, zones de conchyliculture, etc.) ;
- données sociologiques : nature et nombre d'usagers à desservir (zones urbaines ou rurales, ménages, industries, agriculteurs, etc.), consommation moyenne des clients, saisonnalité de la population en cas de zones touristiques ;
- modes de gouvernance : politique décidée par la collectivité pour l'organisation du service, type de planification des investissements, niveau de conformité des installations ;
- qualité du service : accueil, information et assistance téléphonique à la clientèle, modes de règlement et d'envoi des factures, continuité du service, etc.

Le buveur d'eau : un contributeur essentiel au financement des services de l'eau

Les dépenses liées à la gestion du "petit cycle de l'eau" (prélèvement-distribution-assainissement) représentent la majeure partie du budget total consacré tous les ans à la politique de l'eau. Malgré une contribution croissante des entreprises, les ménages en financent encore aujourd'hui une part importante. En 2010, pour un montant total de dépenses estimé à 26 milliards d'euros

[2] SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

[3] Mode d'irrigation ancestrale et la moins économe en eau (mais encore majoritairement utilisé dans le monde, environ 80 %) qui consiste à transporter l'eau jusqu'au bord et à l'intérieur des parcelles cultivées dans des canaux et conduites enterrés et aménagés suivant la pente naturelle.

[4] AMF, BIPE et FP2E (2008), *L'économie des services publics de l'eau et de l'assainissement*, novembre.

(13,1 milliards pour le prélèvement et la distribution d'eau potable et 12,7 milliards pour l'assainissement des eaux usées)⁽⁵⁾, les ménages participaient à hauteur de 12 milliards⁽⁶⁾ d'euros par le biais de leur facture d'eau, dont 10 milliards étaient directement destinés aux opérateurs (les communes en gestion directe ou un opérateur spécialisé en gestion déléguée).

Les entreprises, en tant que consommatrices d'eau, sont également fortement mises à contribution. Sans compter les redevances et taxes, elles financent leur abonnement à hauteur de 9,5 milliards d'euros environ⁽⁷⁾. En revanche, même si l'irrigation représente près de 70 % des prélèvements nets et pratique une activité polluante (pollutions diffuses dues aux engrais azotés et aux pesticides), la contribution du secteur agricole au financement de la gestion de l'eau est faible, voire nulle. En effet, le monde agricole accédant à une eau d'irrigation, il bénéficie traditionnellement d'un régime particulier qui ne couvre pas les coûts. La plupart des irrigants individuels sont exonérés de la redevance pour pollution perçue par les agences de l'eau car leur volume annuel de consommation est inférieur aux seuils retenus par les comités de bassin. Ainsi, entre 1997 et 2002, l'agriculture a prélevé 25 % de la ressource en eau brute mais acquitté 10 % seulement du montant des redevances assises par les agences de l'eau sur ce prélèvement⁽⁸⁾.

Le reste du financement provient des délégataires privés et publics (EPCI⁽⁹⁾, entreprises privées), des administrations publiques, d'organismes publics de recherche, etc.).

LA STRUCTURE TARIFAIRE ACTUELLE : UNE SOUTENABILITÉ COMPROMISE À LONG TERME POUR LES MÉNAGES ET LES OPÉRATEURS

Les tarifs pratiqués aujourd'hui par les opérateurs de l'eau sont essentiellement indexés sur les volumes d'eau consommés. Le contexte actuel de baisse de la consommation par les usagers tend à remettre en question la soutenabilité du système, tant pour le consommateur que pour l'opérateur dont les coûts de fonctionnement et d'investissement, pour leur part, ne reculent pas.

Le paradoxe des économies d'eau

■ Une baisse des volumes d'eau consommés depuis les années 1990

Selon de nombreux opérateurs, les volumes d'eau potable facturés sont en baisse (graphique 1). Cette tendance observée à l'échelle du pays n'est pas représentative de la situation locale : certaines régions, au contraire, enregistrent une augmentation de la consommation d'eau potable, sous l'effet d'un flux positif de population (dans le Sud ou dans l'Ouest par exemple).

Graphique 1 :
Évolution des prélèvements d'eau potable depuis 2000



Source : Insee – Traitement Centre d'analyse stratégique.

Au-delà de ces disparités locales liées à la démographie, les consommations individuelles diminuent. Après une augmentation régulière depuis les années 1950 jusqu'au milieu des années 1980, les prélèvements d'eau destinés à la production d'eau potable diminuent ces dernières années (-1 % à -2 % par an en moyenne), exception faite de 2003 en raison de la sévérité de la canicule qu'a connue le territoire. En 2004, les ménages consommaient 165 litres d'eau par jour, contre 151 litres par jour en 2008, ce qui correspond à une baisse annuelle de 2 % durant cette période⁽¹⁰⁾. L'amélioration continue des appareils électroménagers (lave-linge et lave-vaisselle par exemple) et autres appareils hydroéconomes (chasses



[5] CGDD (2012), *L'économie de l'environnement en 2010*, rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, juillet.

[6] Ce montant correspond au total de la facture assumée par les ménages comprenant l'abonnement, les redevances et les taxes.

[7] Source : CGDD (2012), *op. cit.*

[8] Conseil d'État (2010), *L'eau et son droit*, Études et documents du Conseil d'État.

[9] Établissement public de coopération intercommunale.

[10] CGDD (2010), "Services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances ?", *Le Point Sur*, n°67, décembre. Ces chiffres sont estimés à partir des volumes domestiques facturés, ramenés au nombre d'habitants. Néanmoins toutes les communes ne définissent pas les industriels gros consommateurs (définis comme tel au dessus d'un certain seuil d'eau consommée).

d'eau à double commande⁽¹¹⁾, mitigeurs, limiteurs de débit), de moins en moins consommateurs d'eau, y contribue très largement⁽¹²⁾. De même, mais probablement de manière plus marginale, les campagnes de sensibilisation⁽¹³⁾ ont pu inciter certains ménages à consommer moins d'eau pour les usages quotidiens (remplacement des bains par des douches, etc).

Autre facteur encore difficile à évaluer, le recours à des eaux alternatives tend également à réduire la consommation d'eau potable chez les particuliers. Cette utilisation par le biais des puits, du recyclage de l'eau usée ou encore de la récupération de l'eau de pluie pourrait prendre de l'importance dans certaines régions, notamment si le prix de l'eau venait à augmenter. Son potentiel d'utilisation est considérable : si l'on prend en compte l'ensemble des usages de l'eau faits par un ménage, seuls 20 % nécessitent absolument une eau potable (boisson, cuisine, soin du corps, lavage de la vaisselle). Le reste des usages (lavage du linge, arrosage du jardin, ménage, lavage de la voiture, alimentation des WC) peut se contenter d'une eau de moindre qualité, nonobstant les risques sanitaires en cas de confusion des usages⁽¹⁴⁾.

■ Vers une augmentation du prix de l'eau ?

Cette réduction des volumes d'eau consommés ne signifie pas pour autant une diminution des coûts. En effet, les coûts (fonctionnement et investissements) sont composés pour plus de 80 % de coûts fixes, comme pour la grande majorité des services de réseau. En conséquence, ils sont faiblement dépendants des volumes produits ou traités. En réalité, les dépenses d'investissement et de fonctionnement varient selon le dimensionnement des installations, celui-ci étant lié aux consommations de pointe, à l'instar du secteur de l'énergie. Peu d'études sont encore réalisées sur ce point.

La tarification actuelle ne reflète pas cette structure de coûts. En effet, 94 % des communes ont mis en place un tarif de type binôme⁽¹⁵⁾, comprenant une part variable qui, généralement, représente la fraction la plus élevée de la facture d'eau et une part fixe correspondant à l'abonnement. Le montant maximal de cette dernière ne peut dépasser, par logement desservi et pour une durée de

douze mois, tant pour l'eau que pour l'assainissement, 30 % du coût du service pour une consommation d'eau de 120 mètres cubes dans le cas des communes urbaines⁽¹⁶⁾ et 40 % dans le cas des communes rurales⁽¹⁷⁾. La part variable est payée sur les volumes d'eau potable consommés et comprend le tarif associé à la production et la distribution d'eau potable, le tarif de l'assainissement et les redevances. Ainsi, la baisse des consommations est synonyme de celle de l'assiette pour le délégataire qui pourrait alors rencontrer des difficultés à recouvrer les coûts du service.

En outre, l'utilisation d'eaux alternatives pose un double problème : comme cela a été évoqué précédemment, elle engendre une diminution des consommations d'eau potable facturées. Mais en plus, cette eau non facturée passe dans le réseau d'assainissement après usage. Ses utilisateurs deviennent alors des "passagers clandestins" du réseau d'assainissement. Aujourd'hui, l'utilisation à usage sanitaire de l'eau de pluie dans l'habitat doit être déclarée en mairie, mais rien ne permet de connaître les volumes rejetés et par conséquent de faire payer l'assainissement. Ainsi les consommateurs d'eau de pluie échappent, au moins en partie, aux charges liées à l'assainissement et à la redevance de pollution domestique.

Enfin, les opérateurs de l'eau doivent intégrer l'importance accordée à la préservation de la ressource, en qualité comme en quantité, et se conformer à des normes européennes sans cesse renforcées⁽¹⁸⁾. Dans ce contexte, afin d'assurer une couverture optimale des coûts, ils sont mécaniquement dans l'obligation d'augmenter les prix. C'est pourquoi on constate depuis plusieurs années une hausse du prix de l'eau⁽¹⁹⁾. Celui-ci augmente plus vite que l'inflation depuis le début des années 2000 dans la plupart des pays européens, dont la France. Selon NUS Consulting, le prix de l'eau a augmenté de 3,6 % entre 2003 et 2008 dans les cinq plus grandes villes françaises (contre 5,1 % en moyenne en Europe). Aujourd'hui le prix moyen de l'eau est de 3,28 euros par mètre cube dans les cinq plus grandes villes françaises, ce qui reste inférieur de 8 % à la moyenne des prix dans les grandes villes européennes (Allemagne : 4,86 €/m³, Danemark : 6,26 €/m³, Suède : 2,91 €/m³)⁽²⁰⁾.

[11] Une chasse d'eau à double commande consomme 3 à 6 litres à chaque utilisation, contre 6 à 12 litres pour une chasse d'eau traditionnelle.

[12] La consommation moyenne d'eau du lave-linge et lave-vaisselle a diminué de 40 % à 80 % en une vingtaine d'années.

[13] OCDE (2011), *Politique de l'environnement et comportement des ménages*, rapport, octobre.

[14] Montginoul M. (2006), *Les eaux alternatives à l'eau du réseau d'eau potable pour les ménages*, Ingénierie-EAT, mars.

[15] Fauquet G. et Montginoul M. (2011), "Composantes du prix de l'eau : quels objectifs pour quels prix ?", dans Bouleau G. et al., *Des tuyaux et des hommes : Les réseaux d'eau en France*, éditions Quae, chapitre 5.

[16] Arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé.

[17] Le dispositif est cependant assoupli pour les localités très touristiques qui connaissent de fortes variations saisonnières de population et sont répertoriées en "communes érigées en station classée".

[18] Voir Godot C. (2013), "Pour une gestion durable de l'eau en France. Quelle rationalisation des dépenses pour les acteurs de la politique de l'eau ?", volet 1, *La note d'analyse*, n° 326, Centre d'analyse stratégique, avril.

[19] CGDD (2010), *op. cit.*

[20] NUS Consulting (2008), *Le prix de l'eau en Europe en 2008*, octobre.

Au vu de ces enjeux actuels et futurs auxquels doivent faire face les services de l'eau, la plupart des experts estiment fort probable que cette tendance à la hausse du prix se poursuive⁽²¹⁾. Même à coûts constants, si les opérateurs souhaitent rentrer dans leurs fonds, une perte sur l'assiette de 1 % à 2 % par an devrait logiquement se traduire par une augmentation substantielle du prix de l'eau ces prochaines années (d'au moins 1 % à 2 % par an)⁽²²⁾.

Une hausse du prix de l'eau : quel effet sur la facture des ménages ?

Le prix de l'eau doit être distingué de la facture d'eau puisque cette dernière inclut la variable quantité. Or la quantité d'eau consommée par un ménage étant en baisse, cette diminution pourrait compenser la hausse anticipée du prix.

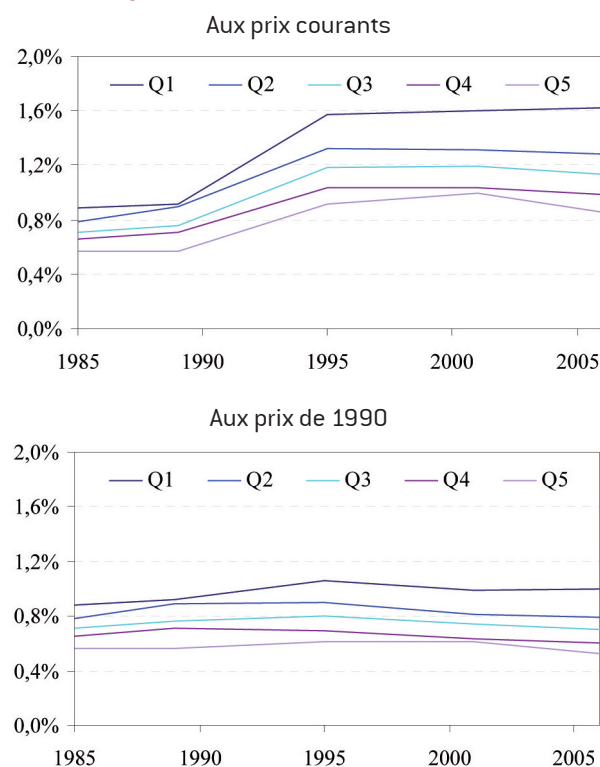
Les volumes d'eau consommée par les ménages diminuent sous l'effet d'une amélioration continue des appareils consommateurs d'eau (cf. *supra*). Par ailleurs, les ménages pourraient réagir à l'augmentation des prix en ajustant leur consommation, comportement quantifié par l'élasticité de la demande au prix. Si l'on a longtemps considéré que cette élasticité était proche de zéro⁽²³⁾, certaines études économétriques commencent à préciser les estimations en fonction de différentes variables que sont la composition du ménage et les caractéristiques de l'habitation (jardin, nombre de salles d'eau, etc.)⁽²⁴⁾. On constate ainsi un double effet en matière d'élasticité-prix : forte inélasticité des usages sanitaires (intérieurs), par ailleurs peu compressibles (la fermeture du robinet au lavage de dents n'a qu'un impact anecdotique) ; élasticité significative à partir d'un certain seuil de consommation, fréquemment franchi pour les usages extérieurs (arrosage, remplissage de piscine, etc.)⁽²⁵⁾.

Les facteurs qui sous-tendent la diminution de la consommation d'eau auront des effets différenciés sur les ménages. En effet, si la baisse à venir est majoritairement due à une plus grande rationalisation des consommations par les activités économiques, les ménages subiront fortement la hausse des prix. Néanmoins, il est probable que ces derniers continueront

à consommer moins d'eau, soit grâce à l'achat d'appareils plus performants, soit du fait d'une volonté de préservation de la ressource, soit encore pour des raisons économiques. Mais dans quelle proportion la demande unitaire des ménages continuera-t-elle à baisser et cette tendance sera-t-elle observée pour l'ensemble des ménages ?

D'après l'enquête "Budget de famille" de l'Insee parue en 2006, l'eau représentait, en moyenne, 1,1 % des dépenses de consommation des ménages. Malgré l'augmentation continue de son prix depuis les années 1990, la part relative de l'eau dans le budget des ménages est restée, en moyenne, relativement stable, si l'on corrige ce prix de l'inflation (graphique 2) aux prix de 1990.

Graphique 2 :
Part de l'eau dans les budgets des ménages, selon le quintile de niveau de vie



Source : Bureau D. et Marical F. [2011], *Préservation de l'environnement, équité et accès aux services essentiels*, p. 19, CEDD⁽²⁷⁾, mai.

[21] Conseil d'État, *op. cit.*, p. 79.

[22] Dans l'hypothèse où les délégataires peuvent renégocier les contrats et si le coût fixe payé par le ménage est relativement faible en comparaison de la part variable, ce qui est souvent le cas.

[23] Les données pour la France issues de l'enquête "Budget de Famille" de l'Insee donnent uniquement le budget alloué à l'eau et non le prix ou la quantité d'eau consommée. Il est alors difficile d'évaluer la sensibilité du comportement des ménages aux variations de prix d'après cette base de données, puisque le prix peut varier du simple au double entre communes. De plus en plus, les laboratoires de recherche élaborent eux-mêmes des données de panels.

[24] Arbuès *et al.* [2003], "Estimation of residential water demand: A state-of-the-art review", *Journal of Socio-Economics*, vol. 32, p. 81-102.

[25] Nauges C. et Reynaud A. [2001], "Estimation de la demande domestique d'eau potable en France", *Revue économique*, vol. 52, n°1, p.167-185 ; l'estimation séparée des deux échantillons fait apparaître une élasticité-prix de la demande significative, évaluée à 0,08 et -0,22 dans les deux départements.

[26] Selon les données Insee, depuis 1990, le prix de l'eau a quasiment été multiplié par trois, dépassant largement l'inflation.

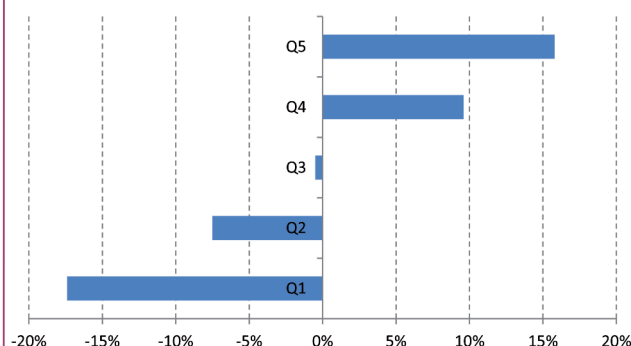
[27] Conseil Économique pour le Développement Durable.

Cela peut s'expliquer par une baisse des consommations unitaires pour la grande majorité des ménages, qui a permis de compenser la hausse des prix corrigés de l'inflation. Cependant cette part varie sensiblement avec le niveau de vie : la facture d'eau représente en moyenne moins de 0,9 % du budget pour les 20 % des ménages les plus aisés (5^e quintile de niveau de vie, noté Q5) et 1,6 % du budget pour les 20 % des foyers les plus pauvres (1^{er} quintile de niveau de vie, noté Q1)⁽²⁶⁾. On compte quelque deux millions de ménages en France dont la facture d'eau dépasse 3 % de leur revenu, un seuil jugé excessif par de nombreux experts.

Ce budget lié aux services de l'eau vient s'ajouter aux autres dépenses contraintes des ménages que sont le loyer, l'électricité, le chauffage ou encore les transports. Ces dépenses ne cessent d'augmenter, notamment sous la pression de la tendance haussière des énergies fossiles : selon la définition retenue⁽²⁸⁾, entre 3,5 et 3,8 millions de ménages sont aujourd'hui en situation de précarité énergétique⁽²⁹⁾.

Quel sera l'effet d'une hausse du prix de l'eau sur les ménages les plus pauvres ? Cela dépendra de leur consommation d'eau à l'horizon 2020. Deux scénarios sont possibles. Dans le premier cas, cette consommation diminue dans les mêmes proportions que la moyenne car ces ménages sont plus sensibles à une augmentation du prix⁽³⁰⁾. Dans le deuxième cas, les investissements nécessaires pour réaliser des économies d'eau supplémentaires sont trop coûteux pour être effectués par les ménages du premier décile. Or, ceux-ci consomment d'ores et déjà le strict nécessaire comme l'indiquent les statistiques de l'Insee (graphique 3) : le budget moyen des ménages les plus modestes consacré à la consommation d'eau potable est de 17,4 % inférieur au budget moyen des ménages et de 33,2 % inférieur à celui des ménages les plus aisés⁽³¹⁾. De plus, un renouvellement systématique des appareils électroménagers au sein des foyers des premiers quintiles, pour des équipements moins consommateurs d'eau, afin de leur permettre de suivre la tendance à la baisse de la consommation paraît peu probable.

Graphique 3 :
Écart à la dépense moyenne en eau potable par ménage



Source : Insee, enquête Budget de Famille 2006 – traitement Centre d'analyse stratégique.

À coût constant pour les services de l'eau et avec une élasticité-prix nulle de la ressource, une baisse annuelle de 1 % à 2 % de la demande en eau devrait logiquement entraîner une augmentation du prix d'environ 10 % à 20 % à l'horizon 2020.

Dans ce contexte, si un ménage garde une consommation d'eau inchangée d'ici 2020, contrairement à la baisse générale observée, sa facture pourrait mécaniquement subir une augmentation de 10 % à 20 % en une décennie. Par conséquent, nonobstant le caractère approximatif de cette première estimation, il est primordial de comprendre quel est le profil de consommation des ménages pour évaluer l'impact d'un changement de prix. En effet, dans un scénario où les consommations en eau des ménages sont déjà contraintes et où il n'existe que peu de marge de réduction, ce qui est généralement le cas pour les ménages les plus modestes, ceux-ci verront leur facture augmenter de manière significative, aggravant les cas de précarité.

Au vu des évolutions en matière de consommation de la ressource, il convient de s'interroger sur les changements à apporter au système de tarification de l'eau afin de le rendre soutenable à long terme, tant pour le délégataire que pour l'usager.



[28] Au sens "monétaire", est dit précaire un ménage qui utilise plus de 10 % de son revenu disponible pour chauffer son logement. Au sens "conditions de vie", est considéré comme précaire un ménage qui a eu froid (réponse à la question de l'enquête nationale Logement "Au cours de l'hiver dernier, dans votre logement, votre ménage a-t-il souffert, pendant au moins 24 heures, du froid ?").

[29] Insee [2011], "La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer", *Insee Première*, n°1351, mai.

[30] Nauges et Reynaud, *op. cit.*

[31] Insee [2009], *Cinquante ans de consommation en France*.

❖ LA NÉCESSITÉ D'UN SYSTÈME DE TARIFICATION MIEUX ADAPTÉ AUX MÉNAGES

Au vu des problèmes de soutenabilité rencontrés par le système de tarification actuel, une réflexion sur l'amélioration, voire le renouvellement du système de tarification intégrant les nouvelles contraintes décrites ci-dessus, est indispensable. Plusieurs pistes peuvent être explorées afin que la structure tarifaire réponde au mieux à des objectifs tant d'efficacité économique et environnementale que d'équité.

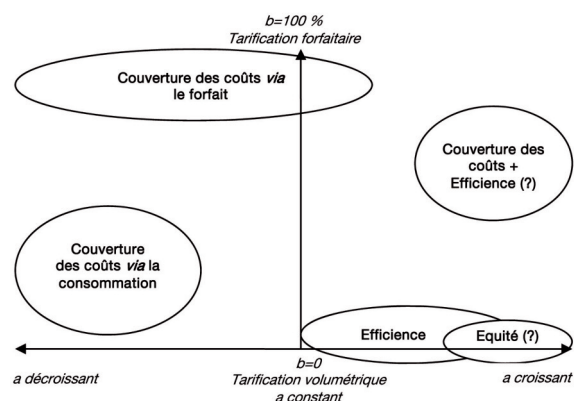
La structure tarifaire, reflet de l'objectif de la politique publique

La législation européenne définit les principes fondamentaux de la tarification des services de l'eau : la gestion durable de la ressource, l'efficacité environnementale, la couverture des coûts (d'exploitation, de maintenance et de capital) et l'équité sociale en matière d'accès à l'eau⁽³²⁾. S'y ajoutent également les principes de lisibilité de la tarification et de garantie de la santé publique. La conciliation de ces objectifs multiples et parfois contradictoires est loin d'être automatique pour l'autorité organisatrice du service, qui se doit de trouver un système cohérent en vue de l'accomplissement des missions de service public que remplissent les exploitants des services d'eau et d'assainissement. Dans ce cadre, compte tenu de la réduction de la consommation moyenne d'eau par habitant ainsi que du renforcement des préoccupations de préservation de la ressource et de limitation des prélèvements, un renouvellement du modèle économique des services d'eau s'impose afin de garantir sa soutenabilité.

Le tarif de l'eau est généralement composé d'une part variable a calculée selon le volume d'eau consommé et d'une part fixe b (ou abonnement). Si $a = 0$, la tarification est forfaitaire. *A priori* interdite en France, elle n'est autorisée qu'à titre exceptionnel, par dérogation, pour quelques communes, lorsque la ressource en eau est abondante et que le nombre d'usagers raccordés au réseau est très limité. Si $b = 0$, la tarification est volumétrique, ce qui permet d'infléchir la demande. Cependant, dans 94 % des cas, les communes utilisent une structure tarifaire binôme $aX + b$, avec X le volume d'eau potable prélevé⁽³³⁾. Plus b est élevé, plus la tarification répond à un objectif de couverture des coûts du service de l'eau. Ainsi, dans les

communes peu peuplées, où la priorité est de trouver les recettes permettant de recouvrir les coûts, les faibles volumes facturés imposent un b élevé. Ce type de tarification n'incite pas les consommateurs à faire des économies d'eau et est peu favorable à l'accès à la ressource pour le plus grand nombre, quel que soit le niveau de revenu. Ceci est également le cas pour certaines communes utilisant une variable volumétrique a décroissante, c'est-à-dire où le prix du mètre cube est d'autant plus faible que la tranche de consommation est élevée. À l'inverse, plus a est élevé, plus la tarification répond à un objectif de modulation des volumes prélevés (Efficacité), le prix étant défini en fonction du niveau de rareté de la ressource, ce qui permet notamment de favoriser les comportements économes.

Structure tarifaire selon les objectifs de politique publique recherchés



Source : Montginoul M. (2007), "Quelle structure tarifaire pour économiser l'eau ?", *Gérer et comprendre*, n° 87.

Comment concilier efficacité environnementale et équité sociale ?

La partie variable de la tarification binôme est indispensable en matière d'efficacité environnementale car elle envoie un signal-prix à l'utilisateur, l'incitant à ne pas gaspiller. Ce mode de tarification est d'autant plus important dans les régions, comme celles du Grand Sud-Ouest, qui connaissent d'importantes pénuries d'eau à certaines périodes de l'année. Ainsi les collectivités qui ont à gérer des stress hydriques, préféreront opter pour un tarif avec part variable élevée, voire un tarif saisonnier (part variable plus élevée à certains moments de l'année), pour inciter



[32] OECD (2009), *Managing Water For All. An OECD Perspective on Pricing and Financing*, OECD report.

[33] Montginoul M. (2007), "Analysing the diversity of water pricing structures: The case of France", *Water Resources Management*, vol. 21, p. 861-871, February.

à consommer moins d'eau et, dans les communes touristiques, faire davantage contribuer les ménages les plus aisés possédant des résidences secondaires occupées seulement durant les pics saisonniers.

Au-delà de son utilité pour la préservation de la ressource grâce à la responsabilisation du consommateur, le maintien d'une part variable élevée par rapport à la part fixe dans le système de tarification participe également à l'équité du système entre profils de consommateurs. C'est pourquoi, depuis 2006, la LEMA⁽³⁴⁾ a instauré le principe d'un plafond pour la part fixe : par arrêté ministériel, celle-ci ne peut dépasser 30 % de la facture d'eau dans les communes urbaines et 40 % dans les communes rurales sur la base d'une consommation dite "standard" de 120 m³ par an⁽³⁵⁾. Cependant, l'expérience montre que ces plafonds peuvent être parfois trop élevés pour préserver une relative équité dans la tarification. Ainsi, dans un certain nombre de communes qui ont opté pour une part fixe proche de la limite autorisée, les personnes vivant seules peuvent, proportionnellement, payer plus cher leur eau que celles vivant en famille ou en communauté⁽³⁶⁾. Ce phénomène est d'autant plus à prendre en compte que le nombre de personnes vivant seules tend à augmenter du fait de l'évolution des structures familiales (augmentation de 50 % depuis 1990 selon l'Insee). En outre, il faut tenir compte des économies d'échelle réalisées au niveau des consommations dans le cas de familles nombreuses qui tendent à augmenter l'écart de prix entre types de ménages. Ainsi, il semble que l'écart de prix moyen de l'eau entre les différentes catégories d'usagers devient sensible lorsque la part fixe dépasse 65 euros par an, ou 20 % de la facture d'eau d'un ménage moyen⁽³⁷⁾.

Dans ce contexte, afin de renforcer l'efficacité environnementale du système de tarification, et dans le même temps de favoriser l'équité sociale, il faut revoir le calcul de la part fixe. Celle-ci est aujourd'hui calculée sur la base d'une consommation de référence de 120 m³ par an établie par l'Insee, correspondant à la consommation d'un ménage "standard". Ce chiffre, dont la première utilisation remonterait à 1989, est depuis considéré comme la norme institutionnelle à suivre pour le calcul du

prix de l'eau⁽³⁸⁾. De fait, au vu de l'évolution à la baisse de la consommation des ménages et de l'évolution des structures familiales ces vingt dernières années, son utilisation est actuellement dépassée. Une solution consisterait à baser le calcul de la part fixe non plus sur une consommation de 120 m³, mais sur la consommation médiane⁽³⁹⁾ des ménages, qui est aujourd'hui de 80 à 90 m³ par an⁽⁴⁰⁾.

Pour aller plus loin en matière d'efficacité environnementale, il est possible de mettre en place un système de tarification progressive. Un tel dispositif existe déjà dans certaines communes de France comme Libourne (Gironde) ou Niort (Deux-Sèvres), la loi l'autorisant depuis le 1^{er} janvier 2012 pour les communes qui le souhaitent. Une variable volumétrique progressive par tranche croissante (le prix des premiers mètres cubes est plus faible que celui des mètres cubes suivants) avec forte réduction, voire suppression, de la part fixe est un outil qui se révèle efficace afin de dissuader les consommations excessives. Cependant, sa mise en place est délicate au vu de ses effets complexes et controversés en matière sociale.

Selon certains, la tarification progressive pourrait aussi permettre aux consommateurs de payer moins cher les premiers volumes d'eau consommés, considérés comme les plus vitaux, et de cibler ainsi les ménages les plus défavorisés en les aidant à payer leur facture d'eau. Pour autant, l'instrument de la tarification par tranches ne fait pas l'unanimité car il est difficile à mettre en place et peut avoir des effets contre-productifs s'il est mal calibré⁽⁴¹⁾. En France, la facture d'eau est calculée en fonction de la consommation totale du ménage, indépendamment du nombre d'individus constituant celui-ci. Dans cette logique, instaurer une tarification par tranches pénaliserait les familles nombreuses qui ont nécessairement une consommation assez importante, au profit des personnes seules⁽⁴²⁾. Même si les familles nombreuses ne représentent que 20 % des ménages démunis, on ne peut éluder les effets négatifs pour ces usagers qui ont nécessairement une consommation assez élevée. Afin de surmonter le problème, il faut que le système de tarification prenne en compte le nombre d'individus par ménage.



[34] Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006.

[35] Ce chiffre établi par l'Insee correspond à la consommation d'un ménage standard ; il est actuellement la référence à utiliser pour le calcul de la part fixe.

[36] Smets H. (2012), *La part fixe dans la tarification de l'eau des ménages*, Académie de l'eau, 30 avril, ouvrage à paraître.

[37] Smets, *op. cit.*

[38] Montginoul M. (2002), *La consommation d'eau des ménages en France : état des lieux*, Étude conjointe Cemagref, ENGEE et ministère du Développement durable, 10 juin.

[39] La consommation médiane correspond au niveau tel que 50 % de la population a une consommation supérieure et 50 % une consommation inférieure.

[40] Smets, *op. cit.*

[41] OECD (2009), *Managing Water for All, An OECD Perspective on Water on Pricing and Financing*, OECD report.

[42] Smets, *op. cit.*

En outre, en supposant entièrement résolue cette question de la taille du ménage, l'exemple de la Flandre⁽⁴³⁾ montre que si le système a permis de réduire la consommation d'eau, l'objectif d'équité est, quant à lui, rarement atteint. En Flandre, la part fixe est très réduite et les quinze premiers mètres cubes sont gratuits pour chacune des personnes vivant dans un logement. Afin de maintenir l'équilibre budgétaire, les opérateurs ont donc augmenté substantiellement le prix de l'eau pour les tranches de consommation supérieures. Plutôt que d'aider les familles les plus pauvres, cette tarification favorise *a contrario* davantage les familles nombreuses, car celles-ci ont tendance à consommer moins d'eau par individu (phénomène d'économies d'échelle). Or, les familles nombreuses en Flandre ont la particularité d'être bien souvent des familles aisées. Ces dernières ont donc vu leur facture d'eau diminuer, à la différence des ménages plus pauvres.

Par conséquent, la mise en place d'une tarification progressive peut être utile en matière d'efficacité environnementale, notamment dans les communes qui connaissent des pénuries d'eau. Néanmoins, elle nécessite au préalable une connaissance approfondie des populations visées et une modélisation économique pointue afin de choisir un niveau de tranches de tarification qui limite les effets négatifs en matière d'équité sociale. Le calibrage de la première tranche de tarification, ainsi que son éventuelle gratuité, le nombre de tranches de tarification et le niveau de réduction de la part fixe peuvent notamment avoir des conséquences très différentes sur la facture d'eau en fonction de la structure des ménages visés. Sa mise en place suppose également d'aider les abonnés les plus pauvres à détecter et réparer leurs fuites, de rénover les installations et de mettre en place des branchements particuliers et des compteurs individuels par logement, sauf à voir se multiplier les impayés. Enfin, la mise en œuvre d'un tel dispositif dans certaines communes nécessiterait la généralisation des compteurs individuels (le parc de logements neufs en est plutôt bien équipé, mais pas le parc ancien, surtout s'il s'agit d'immeubles multi-logements en zone urbaine). Un certain nombre d'expérimentations entreprises dans des localités françaises permet de constater les effets positifs de ces compteurs en matière d'économies d'eau (encadré 2).

Encadré 2

Expérience de télérelevé menée sur Bandol

Dans le cadre du contrat d'affermage signé par la commune de Bandol en 2009 avec la SEM/Véolia [Société des Eaux de Marseille], celle-ci s'est notamment engagée à équiper toutes les habitations de compteurs en télégestion. En termes de coûts – fourniture des compteurs et frais de main-d'œuvre pour la pose –, l'investissement s'est élevé pour la SEM à quelque 110 €/point d'installation. Les coûts de fonctionnement, quant à eux, hors impact de l'amortissement des investissements informatiques, sont de l'ordre de 3 € à 3,5 €/an.

Les compteurs individuels sont polyvalents et permettent une très grande variété de tarifications "intelligentes". Sur Bandol, leur installation a conduit à la facturation des consommateurs sur la base :

- de leur consommation journalière (de 0 à 165 l/jour et au-delà de 165 l/jour) ;
- de leur consommation pendant la haute saison (juillet/août) et hors ces deux mois.

Cette structure tarifaire a pour objectif :

- de traiter les inconvénients de la sociologie de la commune avec une part significative de résidences secondaires dont les propriétaires bénéficiaient sur une courte période (quelques semaines...) de 30 mètres cubes à un tarif bas. Avec cette structure tarifaire, il y a équité entre clients et le résident permanent n'est plus pénalisé ;
- de sensibiliser les clients sur le coût de la production de l'eau (en fait des achats d'eau...) dont le prix unitaire sur les deux mois d'été est plus élevé.

La technique du télérelevé et le recueil des index au jour le jour rendent possibles ces structures tarifaires différenciées et permettent une totale égalité des usagers en matière d'incitation comportementale (un relevé est effectué chaque jour, à heure fixe, ce qui permet une facturation sur la base d'index à la même date pour l'ensemble des usagers).

Dans l'optique d'une meilleure efficacité environnementale, deux services complémentaires ont été mis à disposition des usagers habitant la commune de Bandol :

- un service gratuit dit de base, qui fournit les consommations mensuelles sur Internet et qui informe les usagers de l'existence d'une éventuelle "suspicion"

de fuite à J + 8 (après persistance d'un débit constant pour s'assurer de la réelle suspicion) ;

- un service appelé " Cons'O+ " qui indique au client, via Internet, ses consommations journalières et lui donne la possibilité de gérer ses alertes paramétrables (option à 3 €/mois).

PROPOSITION 1

Revoir le système de tarification de l'eau potable :

- en augmentant la part variable au détriment de la part fixe (l'abonnement), ce qui pénaliserait les plus gros consommateurs ;
- en développant, dans les communes qui présentent des risques de pénuries d'eau et après la réalisation d'études approfondies, une tarification progressive et/ou saisonnière.

Comment concilier équité sociale et couverture des coûts au sein du système de tarification ?

■ La rémunération de l'opérateur en fonction de sa performance environnementale et sociale

L'objectif d'efficacité environnementale peut se heurter à celui de la couverture des coûts qui nécessite une rémunération suffisamment élevée pour répondre aux besoins de l'opérateur en investissements et entretien du réseau d'infrastructures. Le cas d'école est celui d'une commune faiblement peuplée et à faible densité, pour laquelle les coûts d'investissement et d'entretien sont élevés, et les volumes de consommation facturés faibles. Ainsi, une commune rurale rencontrerait quelques difficultés à recouvrer ses coûts en prenant le parti d'inciter les usagers à consommer moins d'eau.

Il faut noter que la perte de recettes liée à la réduction de la part fixe pourra être contrebalancée, au moins pour partie, par l'augmentation simultanée du taux de la part variable. Néanmoins, cela ne compensera pas intégralement, pour l'opérateur, les pertes issues du recul de la part fixe, au vu de la baisse continue de la consommation moyenne d'eau enregistrée depuis plusieurs années. Une première piste réside dans le nécessaire renforcement

de la péréquation tarifaire permettant aux structures intercommunales de mutualiser les coûts et les bénéfices des services de l'eau⁽⁴⁴⁾.

Une autre solution complémentaire et plus radicale, car remettant en cause le modèle économique des services de l'eau, serait de rémunérer l'opérateur non plus essentiellement en fonction des volumes consommés mais également en fonction d'autres indicateurs, par exemple environnementaux⁽⁴⁵⁾. Un tel système, intégrant pleinement le "grand" cycle de l'eau, serait susceptible de conduire à une augmentation de la part fixe des recettes de l'opérateur, tout en répondant aux exigences croissantes en matière de préservation qualitative de la ressource. L'ONEMA⁽⁴⁶⁾ serait chargée de la conception d'indicateurs de performance pertinents et utilisables par les communes et de leur suivi pour garantir la transparence du système (rendement des réseaux, taux de certains polluants présents dans les eaux post-assainissement, taux de réussite des accords passés avec des industriels ou des agriculteurs afin d'adopter des mesures moins polluantes ou des méthodes de traitement plus performantes, etc.). Des indicateurs de performance environnementale ont déjà été créés⁽⁴⁷⁾, notamment pour le rendement des réseaux, que les communes sont chargées de mettre en place et de publier annuellement afin d'améliorer le pilotage de leurs services d'eau et d'assainissement. Néanmoins, ces indicateurs n'ont pas d'impact pour l'instant sur les revenus de ces services. Ce système de rémunération pourrait être élargi aux opérateurs en gestion déléguée, en modifiant certaines clauses dans les contrats de délégation de service public afin de conditionner la rémunération du délégataire (instauration de paramètres de suivi, seuils de rendement ou de pertes à atteindre, délais de réalisation à respecter, pénalités éventuelles si non-respect des objectifs par l'opérateur).

Dans le même esprit, seraient intégrés dans la rémunération des opérateurs des indicateurs de performance "sociale" afin d'encourager une connaissance fine des profils sociaux de la "clientèle" des abonnés à l'eau (compteurs individuels, abonnements télégrés, etc.) et d'y adapter de la manière la plus équitable possible leur système de tarification. Une partie de la rémunération de l'opérateur se ferait ainsi *ex post*, sur la base de la conformité à ces nouveaux indicateurs de performance. Ces innovations sont une réponse envisageable face aux

[44] Voir Godot C. [2013], "Pour une gestion durable de l'eau en France. Quelle rationalisation des dépenses pour les acteurs de la politique de l'eau ?", volet 1, *La note d'analyse*, n° 326, Centre d'analyse stratégique, avril.

[45] À l'instar du système Ofwat (Angleterre et Pays de Galles).

[46] Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

[47] Voir le décret n°2007-675 du 2 mai 2007.

préconisations faites par le CESE sur la nécessité de mettre en place “de nouveaux modes de rémunération des services d'eau et d'assainissement qui soient cohérents avec l'ensemble de leurs missions d'intérêt général”⁽⁴⁸⁾.

PROPOSITION 2

Instaurer une rémunération des services des eaux en fonction d'indicateurs de performance environnementaux et sociaux qui permettent de concilier couverture des coûts, actions de préservation de la ressource et équité sociale.

■ Un instrument à part entière hors tarification pour répondre aux enjeux de l'équité sociale

Afin de permettre à tous les ménages, quels que soient leurs revenus, de bénéficier d'un accès à l'eau potable, la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 a introduit le principe du “droit à l'eau à un prix abordable” pour tous, impliquant la mise en œuvre de dispositifs de solidarité pour les ménages les plus démunis face à leur facture d'eau. C'est dans ce cadre que depuis 2006 a été confié au Fonds de solidarité logement (FSL)⁽⁴⁹⁾ la mise en place d'une aide aux impayés de la facture d'eau. Le dispositif a été amélioré par le biais de la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, qui a élargi les possibilités de financement et d'action des FSL. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, cette loi donne aux services publics de l'eau et de l'assainissement la possibilité de verser 0,5 % de leurs recettes, hors taxes et redevances, aux FSL, ce qui contribue à financer les aides relatives au paiement des fournitures d'eau, ou des charges collectives afférentes, dans leur commune. Néanmoins, cette mesure curative ne permet pas d'éviter les situations d'impayés à la source. D'autres instruments complémentaires peuvent être utilisés pour répondre en amont au problème de précarité et donc d'équité dans l'accès à l'eau potable. Certains pays ont opté pour la mise en place d'un tarif social sous la forme d'une suppression de la part fixe limitée à seulement certains usagers. Cependant, la faisabilité de cette mesure se heurte à la difficulté que près de la moitié des usagers

ne reçoit pas de factures d'eau (la facture pouvant être intégrée dans les charges collectives).

Une solution plus adaptée serait de traiter le problème de l'équité en marge de la tarification pour le cas français, à l'image de ce que font l'Espagne, le Chili ou l'Australie. Ces derniers ont en effet mis en place des systèmes d'aides préventives avec la distribution de bons aux familles les plus démunies pour les aider à payer leur facture d'eau⁽⁵⁰⁾. La distribution de bons d'eau est déjà pratiquée par le SEDIF (Syndicat des Eaux de l'Île-de-France), qui attribue à travers les CCAS⁽⁵¹⁾ des bons d'eau de 20 à 40 €. Une solution similaire est proposée par l'OBU-SASS⁽⁵²⁾ sous la forme d'une “allocation eau” distribuée par les caisses d'allocations familiales et qui serait versée aux ménages dont la facture d'eau dépasse un certain pourcentage de leur budget. À ce titre, l'OCDE recommande de prendre en compte un seuil de 3 % dans le budget des ménages.

Dans cet esprit, et avant toute perspective de généralisation, il est possible de sensibiliser plus avant les communes en faveur de l'instauration d'un dispositif de “bons d'eau” pour leurs usagers les plus en difficulté, distribués par l'intermédiaire des CCAS. À cette fin, le ministère en charge de l'écologie devrait élaborer un document de référence à destination des communes et des CCAS précisant les options et bonnes pratiques pour la mise en place de tels bons. Chaque commune aurait à charge de définir les conditions de délivrance de ces bons, soit en fixant le seuil à partir duquel la part de la facture d'eau dans le budget des ménages rend pertinent un accès à ces bons, soit – ce qui peut apparaître plus simple en première analyse – en se fondant sur les modalités habituelles de l'action sociale. Le financement de ce dispositif pourrait être assuré en partie grâce aux fonds récoltés par le FSL dans la mesure où celui-ci préserverait les ressources nécessaires à sa mission, dans les cas où les bons d'eau n'auraient pas permis d'éviter un impayé.

Quel financement pour l'assainissement des eaux pluviales en zone urbaine et pour les eaux alternatives ?

Afin d'optimiser la couverture des coûts, l'OCDE promeut la possibilité de moduler le prix de l'eau en fonction de la règle des trois “T” : tarif, transfert et taxation⁽⁵³⁾. À l'image

[48] Conseil économique, social et environnemental (2009), “Les usages domestiques de l'eau”, 13 mai, Avis et rapports.

[49] Le FSL est un fonds d'aide qui attribue des aides financières, sous conditions de ressources, aux ménages en difficulté pour le paiement de leurs dettes locatives.

[50] La distribution de bons d'eau est déjà pratiquée par le SEDIF qui offre par l'intermédiaire des CCAS des bons de 20 à 40 euros mais le dispositif est très localisé et touche peu de consommateurs.

[51] Centre Communal d'Action Sociale.

[52] Observatoire des usagers de l'assainissement en Île-de-France.

[53] OCDE (2008), *Financement et tarification de l'eau : le rôle des politiques publiques, du secteur privé et de la société civile*, décembre.

des redevances déjà existantes, d'autres sources de financement (subventions publiques, taxes) peuvent être introduites afin de compléter les revenus issus de l'abonnement au volume de consommation acquitté par les usagers.

Dans cette perspective, la facture d'eau potable et d'assainissement serait allégée en supprimant de celle-ci les missions et prestations extérieures au service d'eau, telles que la gestion des eaux pluviales⁽⁵⁴⁾. Cependant, deux arguments plaident pour maintenir un financement de cet assainissement calculé sur l'assiette du consommateur d'eau : ces ruissellements urbains sont fortement pollués⁽⁵⁵⁾, notamment par les mêmes polluants que les rejets domestiques séparatifs, et sont conduits aux mêmes stations d'épuration, sauf orage trop important (rendant nécessaire l'utilisation de bassins de stockage). De plus, les réseaux d'eaux usées domestiques ont besoin d'eau pluviale pour se mettre en charge et ne pas s'obstruer ou entraîner la stagnation des eaux usées qui favorise la formation de gaz dangereux (sulfure d'hydrogène).

Certains poussent la réflexion plus loin et préconisent un financement des services de l'eau et de l'assainissement mixte dont la part liée à l'assainissement serait intégralement à la charge du contribuable. Certes, les dépenses d'assainissement étant assises sur les volumes d'eau potable facturés, l'utilisation croissante des eaux alternatives (eau de pluie, eau venant de puits domestiques) pourrait poser problème au système de tarification actuel, si l'écart entre les volumes d'eau potable et d'eaux usées s'accroît significativement. Assurer le paiement des services d'assainissement par le biais de l'impôt aurait l'avantage d'éliminer le phénomène des "passagers clandestins". Cependant, cette proposition se heurterait au manque de continuité important qui en découlerait au niveau des politiques locales en matière d'assainissement du fait de la mise en compétition directe du pôle assainissement avec les autres pôles d'investissement de la commune, celle-ci ayant toute liberté quant à l'utilisation de ses recettes fiscales.

Pour financer l'assainissement des eaux pluviales, la LEMA introduit une solution novatrice : la possibilité pour les communes, EPCI ou syndicats mixtes en charge de la

gestion des eaux pluviales, de prélever une taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement de ces eaux, assise sur le foncier bâti ou imperméabilisé. Rendue effective par décret depuis 2011⁽⁵⁶⁾, cette solution ouvre ainsi la voie à la création d'un service public de gestion des eaux pluviales et permet d'instaurer, pour son financement, une taxe qui sera prélevée auprès des propriétaires publics ou privés d'un terrain ou d'une voirie raccordé au réseau public de collecte des eaux pluviales, dans une zone urbaine ou à urbaniser. Le montant de la taxe est fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité dans la limite d'un euro par mètre carré imperméabilisé avec un seuil plancher de recouvrement de 600 mètres carrés maximum⁽⁵⁷⁾. À part quelques exceptions comme la communauté d'agglomération du Douaisis⁽⁵⁸⁾, force est de constater que peu de communes l'ont mise en place à l'heure actuelle malgré le soutien technique apporté par les instances ministérielles⁽⁵⁹⁾. Or, cette taxe, tout en permettant une couverture des coûts pour la gestion des eaux pluviales, tend à responsabiliser ceux qui imperméabilisent les sols ; elle joue à la fois sur la non-réalimentation des nappes, donc la baisse des stocks de ressource en eau disponibles, à pluie égale, pour l'ensemble des usages anthropiques de l'eau, et sur la pollution des eaux de surface et côtières liée au lessivage urbain non traité ou coûteux à collecter puis à traiter.

De plus, cette nouvelle source de revenus pour les services de gestion des eaux usées permettrait de faire face aux coûts générés par l'utilisation des eaux alternatives et de financer indirectement leur assainissement. Un système similaire est utilisé avec succès à Berlin et à Munich qui facturent l'assainissement sur le foncier imperméabilisé par le biais de l'impôt foncier.

PROPOSITION 3

Rééquilibrer le financement de l'assainissement des eaux pluviales urbaines en incitant les collectivités à recourir à la nouvelle taxe pluviale assise sur le foncier imperméabilisé.



[54] Conseil économique, social et environnemental, *op. cit.*

[55] L'eau pluviale se déversant sur les toits et la voirie des zones urbanisées entraîne sur son passage de multiples polluants (hydrocarbures, poussières métalliques, etc.)

[56] Décret n°2011-815 du 6 juillet 2011 relatif à la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines.

[57] Pour chaque parcelle, il est possible d'appliquer un abattement de la taxe en fonction des dispositifs de gestion des eaux pluviales installés qui permettent de limiter l'arrivée de ces eaux dans le système collectif.

[58] Garrigues A. [2012], "Taxe pluviale : un outil d'aménagement durable pour les collectivités", *La Gazette des communes*, février.

[59] Voir "Guide d'accompagnement pour la mise en place de la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines", publié par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le 30 juillet 2012.

CONCLUSION

Un constat est aujourd'hui largement partagé : le modèle actuel de tarification de la ressource est fragilisé par la baisse des consommations d'eau ainsi que par le durcissement des normes européennes relatives à la gestion de l'eau.

Le système de tarification des usagers et de rémunération des opérateurs basé sur les volumes d'eau consommés répond mal à la nouvelle logique économique de l'eau.

Les mécanismes de financement sont à redéfinir tant pour les opérateurs que pour les ménages. Ils devront assurer une prise en compte optimale des enjeux environnementaux dans la définition des tarifs de l'eau et une répartition plus équitable des coûts d'usage de la ressource, tout en garantissant une rémunération suffisante pour les opérateurs de l'eau. Mettre en place un système de rémunération des opérateurs sur la base d'indicateurs de performance environnementaux et sociaux, instaurer une nouvelle répartition entre part fixe et part variable dans la facturation au consommateur, établir une tarification progressive dans les zones contraintes, mettre en place des "bons d'eau", assurer le développement du recours à la taxe pluviale sont autant de solutions à examiner afin de rendre le système plus soutenable tant pour les consommateurs que pour les opérateurs publics ou privés.

Face aux enjeux en matière de gestion quantitative de l'eau allant de pair avec le changement climatique, l'amélioration de la progressivité du système de tarification est une solution intéressante. Néanmoins, elle ne constitue qu'un des nombreux

moyens existants en ce sens (réduction des fuites, création d'équipements électroménagers plus performants, sensibilisation aux comportements économes, etc.) qu'il convient également de pérenniser.

► **Mots clés** : eau, tarification, soutenabilité, précarité, ménage, consommation, environnement, équité, couverture des coûts.



Clélia Godot
avec la contribution de Johanne Buba
département Développement durable

AUTRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications



Notes d'analyse "Les enjeux de l'eau"

N° 326 ■ Pour une gestion durable de l'eau en France.

Volet 1 : Quelle rationalisation des dépenses pour les acteurs de la politique de l'eau ? (avril 2013)

N° 327 ■ Pour une gestion durable de l'eau en France.

Volet 2 : Comment améliorer la soutenabilité de la tarification de l'eau pour les ménages ? (avril 2013)

N° 328 ■ Pour une gestion durable de l'eau en France.

Volet 3 : Les risques stratégiques de la gestion quantitative de l'eau en France et les perspectives d'adaptation à l'horizon 2030 (avril 2013)

N° 329 ■ Le défi alimentaire de l'Afrique à l'aune de ses ressources en eau (avril 2013)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  www.strategie.gouv.fr
-  [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 327 -
avril 2013 est une publication
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :
Vincent Chiqui, directeur général

Directeur de la rédaction :
Hervé Monange,
directeur général adjoint

Secrétaires de rédaction :
Delphine Gorges,
Valérie Senné

Dépôt légal : avril 2013
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre.



www.strategie.gouv.fr