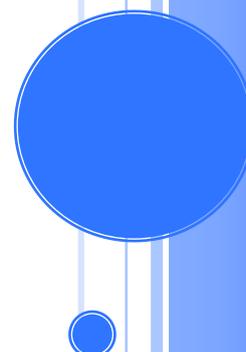


Comité national de l'eau
Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics
d'eau et d'assainissement

**COMMENT AMELIORER LE
FINANCEMENT ET LA
DURABILITE DES SERVICES
PUBLICS D'EAU ET
D'ASSAINISSEMENT
FRANÇAIS ?**

**Ouvrage collectif
12/02/2013**



AVERTISSEMENT

Cet ouvrage répond à la demande du Comité national de l'eau de dresser un état des lieux des enjeux auxquels sont actuellement confrontés les services publics d'eau et d'assainissement en France métropolitaine, ainsi que des pistes de solutions à apporter.

Un tableau en annexe de cet ouvrage synthétise les grandes problématiques soulevées et les solutions proposées.

Les contributions contenues dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs.



SOMMAIRE

Avertissement	2
Sommaire	4
Préface	10
Introduction	12

Partie I. État des lieux de la viabilité économique et financière des services publics d'eau et d'assainissement en France.....14

1. Quel financement des services publics d'eau et d'assainissement aujourd'hui ?.....14

1.1 Point sur les flux financiers des services publics d'eau et d'assainissement14

Encadré : la réglementation en matière d'équilibre des budgets20

1.2 L'accès des collectivités au financement : Les refus de demandes de prêts, une menace pour une partie des services d'eau et d'assainissement21

1.3 Les subventions à destination des services publics d'eau et d'assainissement25

1.3.1 Les dépenses des agences de l'eau dans le cadre des 10èmes programmes ...25

1.3.2 Les dépenses des régions et des départements pour les services d'eau : exemple de la région PACA29

Encadré : Les évolutions des subventions des conseils généraux sur le bassin Seine Normandie32

Encadré : L'adaptation du programme des agences face à la baisse des subventions des conseils généraux : le point de vue de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.....34

Encadré : La prise en compte des baisses des subventions dans les scénarios tendanciels de l'agence de l'eau Rhin-Meuse.....37

1.4 La facturation des services publics d'eau et d'assainissement : des recettes en recul ?.....41

1.4.1 Point sur le prix des services d'eau et d'assainissement en France : Un budget mensuel moyen de 36 € par ménage pour l'eau et l'assainissement.....41

Encadré : Les consommateurs face au prix de l'eau et de l'assainissement.....47

Encadré : Comment paie-t-on l'eau ailleurs, et que faut-il comparer ?49

1.4.2 Les évolutions des modes de consommation : l'analyse des impacts économiques, financiers et techniques de la baisse des consommations d'eau potable.....52

1.4.3 Les conséquences des évolutions industrielles sur les recettes des services.....55

2. Des enjeux de plus en forts qui ne sont pas sans effet sur les charges des services d'eau et d'assainissement.....59

2.1 L'amélioration de la prise en compte des normes environnementales et sanitaires.....59

Encadré : Le poids de la mise aux normes de l'assainissement sur le prix de l'eau : l'exemple du bassin Seine-Normandie60

Encadré : Le poids de la prise en compte des substances dangereuses et autres micropolluants sur le prix de l'eau63

Encadré : Chiffres clés sur l'application de la Directive Eaux résiduaires Urbaines.....66

Encadré : Quel bilan de l'application de la norme plomb67

Encadré : Le financement de la protection des ressources en eau potable : quels enjeux ? L'expérience d'Eau de Paris68

2.2 Le financement du renouvellement des ouvrages et des réseaux72

Encadré : L'interaction entre approches techniques et approches financières comme vecteurs de progression ?.....79

2.3 Le financement de la gestion des eaux pluviales.....81

Encadré : Exemple d'une collectivité ayant mis en place la taxe « eaux pluviales » : le cas de la Communauté d'Agglomération du Douaisis87

2.4 De nouveaux enjeux.....88

Encadré : Les conséquences du changement climatique pour les services publics d'eau et d'assainissement.....88

Encadré : S'engager pour le droit à l'eau et à l'assainissement en France et dans le monde89

Encadré : Les prélèvements d'eau, pour l'alimentation des villes, sur les territoires ruraux91

Encadré : Le financement de la sécurisation et de la gestion de crise86

Partie II. Comment maîtriser le prix de l'eau tout en assurant la durabilité des services ?.....98

1. Optimiser l'organisation des services publics d'eau et d'assainissement98

1.1 Comment encourager les regroupements de services dans un périmètre pertinent ?.....98

1.2 L'assistance à la maîtrise d'ouvrage, fonction indispensable pour garantir la pérennité du service et maîtriser les coûts : comment aider les petites et moyennes collectivités à l'assurer dans de bonnes conditions ?100

1.3 L'optimisation des services ruraux : exemple(s) d'organisation à l'échelle d'un département102

2. Optimiser la gestion des services publics d'eau et d'assainissement107

2.1 Quels sont les besoins en matière d'études et de recherches ?.....107

2.2 La gestion de la qualité de service dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement (amélioration de la performance technique, de la gouvernance et des résultats économiques)111

Encadré : Comment les services peuvent-ils utiliser l'observatoire des services d'eau et d'assainissement pour piloter leur performance?115

Encadré : Quelle complémentarité entre cet observatoire et la normalisation (ISO) ?.....117

Encadré : La gestion de la qualité par la mise en œuvre d'outils de comparaison entre les services : la réalisation d'une analyse comparative (benchmarking) de services d'eau et d'assainissement français121

Encadré : La mise en œuvre du modèle EFQM de gestion de la qualité par des services d'eau et d'assainissement – lien entre performance et durabilité économique des services via les approches EFQM et ISO 26000.....126

Encadré : Exemple de mise en œuvre d'indicateurs dans un service délégué : le cas de Bry-sur-Marne129

Encadré : Exemple de mise en œuvre d'indicateurs dans un service en régie130

Encadré : Investissements et achats durables.....132

2.3 La rémunération des entreprises partenaires des collectivités.....	134
2.3.1 Comment fixer la rémunération au moment de l'élaboration d'un contrat de délégation ou d'un marché public? La comparaison avec le coût d'une exploitation en régie est-elle pertinente ?	134
2.3.2 Quelles conclusions faut-il tirer de la baisse des rémunérations souvent proposée depuis environ trois ans par les délégataires pour les nouveaux contrats ?.....	139
2.3.3 Le maintien d'une juste rémunération du délégataire pendant la durée du contrat.....	140
2.3.4 Les étapes importantes en fin de contrat et en phase de négociation.....	145
2.3.5 L'impact des remises en concurrence des contrats de délégations de service publics – bilan de 13 années d'observation.....	147

3. Optimiser la gestion quantitative et qualitative de l'eau dans les collectivités 152

3.1 La réduction des fuites des réseaux.....	152
3.2 Faut-il continuer à encourager les baisses des consommations d'eau et le recours aux ressources alternatives ?	157
<i>Encadré : Point sur les programmes de sensibilisation des consommateurs</i>	<i>159</i>
<i>Encadré : Les technologies économes en eau</i>	<i>160</i>
3.3 Quelles perspectives pour l'assainissement collectif et non collectif ? L'exemple des politiques publiques d'assainissement mises en œuvre par le département de l'Hérault	164
<i>Encadré : Quel potentiel pour le développement du recyclage/récupération dans les services d'assainissement ?.....</i>	<i>169</i>
3.4 Les mesures préventives par rapport aux mesures curatives en matière de protection des captages : quels sont les enjeux et les coûts associés?.....	171
<i>Encadré : Exemples de bonnes pratiques en matière de protection des captages..</i>	<i>175</i>
<i>Encadré : Deux exemples d'actions menées en Loire-Bretagne.....</i>	<i>177</i>
3.5 Comment conditionner les aides des agences?.....	179
<i>Encadré : Exemple de mise en œuvre de la conditionnalité des aides : le cas de l'agence de l'eau Loire Bretagne.....</i>	<i>181</i>
<i>Encadré : « Quelle conditionnalité des aides appliquer aux aides des agences de l'eau ? », Réflexion sur le cas de l'agence de l'eau Seine-Normandie.....</i>	<i>183</i>

4. Optimiser l'utilisation des tarifications incitatives185

4.1 La facture d'eau est-elle le reflet d'une tarification incitative?.....185

Encadré : Trouver un tarif équitable entre usagers en habitat collectif et individuel : la solution mise en œuvre par le SEDIF..... 189

4.2 Les tarifications saisonnières 191

4.2.1 L'expérience de Vendée eau 191

4.2.2 L'exemple d'Hyères 194

4.3 Tarification sociale et durabilité globale du service public d'eau 195

Encadré : Les travaux du CNE sur l'accès à l'eau201

Encadré : Quel tarif social pour l'utilisateur de l'eau ?203

Encadré : Exemple de mise en œuvre d'une tarification sociale : la tarification écosolidaire dans le Dunkerquois206

4.4 Les impacts du plafonnement de la part fixe208

5. Veiller à la récupération des coûts par les différentes catégories d'utilisateurs212

5.1 Quelle participation du secteur agricole pour assurer la préservation de la qualité de l'eau ?.....212

Encadré : Le coût des pollutions agricoles (CGDD)215

5.2 Comment le secteur industriel participe-t-il aux investissements des services publics d'eau et d'assainissement ?.....218

5.3 Les utilisateurs d'eaux alternatives et leur contribution au service d'assainissement collectif.....220

5.4 Quels sont les usages de l'empreinte eau ?223

6. Mieux associer les usagers domestiques à l'économie des services.....224

6.1 Rôle et impact des commissions consultatives des services publics locaux226

Encadré : Le fonctionnement d'une CCSP dans une régie230

6.2 Information, concertation, consultation232

6.3 Repenser la présentation de la facture d'eau234

Conclusion235

Annexe237

Liste des abréviations255

Liste des figures259

Liste des tableaux261

PREFACE

Directive eaux résiduaires urbaines, Directive cadre sur l'eau, Directive cadre inondations, gestion des eaux pluviales, protection des captages, traitement des eaux polluées etc.

Les factures des services publics d'eau et d'assainissement ne cessent d'être chargées par les adaptations aux nouvelles normes ou nouvelles règles sanitaires ou environnementales, sans oublier le nécessaire entretien et renouvellement des ouvrages.

« L'eau paie l'eau », principe de base de l'École française de l'eau atteint maintenant ses limites. Ce qui pouvait se concevoir dans le cadre du financement des services publics d'eau et d'assainissement doit évoluer dès lors que les frontières entre petit et grand cycle de l'eau sont de moins en moins marquées.

Lorsque les usagers financent des usines pour traiter les pollutions diffuses des nappes souterraines, lorsque la facture de l'assainissement sert à garantir la qualité du milieu récepteur ou à gérer les eaux pluviales, lorsque les redevances des agences de l'eau financent les zones humides ou les études sur les inondations qui peut dire où commence un cycle et où s'arrête l'autre.

Lorsque l'on sait que pour près de deux millions de foyers la facture d'eau dépasse 3% du budget du ménage il nous a paru légitime de poser certaines questions : « Où s'arrête l'usager et où commence le contribuable ? », « Comment alléger la facture de l'usager du SPEA ? ».

C'est ce que nous avons fait dans ce groupe de travail.

Je veux remercier ici celles et ceux qui ont contribué à la rédaction de cet ouvrage mais je tiens surtout à dire ma reconnaissance aux services de la direction de l'eau et de la biodiversité pour la qualité de l'aide fournie, la patience et le professionnalisme de toute l'équipe.

Enfin je veux rendre hommage à André Flajolet, président du Comité national de l'eau au moment de la création de ce groupe de travail, pour son amitié en m'en confiant la responsabilité.

Daniel Marcovitch

(vice-président du Comité national de l'eau (CNE) et président du comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement)

INTRODUCTION

Les services publics d'eau et d'assainissement doivent répondre à des enjeux environnementaux, économiques et sociaux renforcés tant en ce qui concerne la qualité que la quantité de l'eau utilisée. Les modes de consommations évoluent vers de plus grandes économies d'eau et la réglementation se renforce, notamment en matière de lutte contre les fuites ou de protection de la ressource en eau. La qualité du service à l'utilisateur, l'évaluation de la performance des services ainsi que la mise en œuvre du droit d'accès à l'eau sont aujourd'hui des sujets centraux.

Les premières données issues de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement révèlent que la gestion des services publics d'eau et d'assainissement est en pleine mutation.

Le comité consultatif a souhaité, à travers ce rapport, apporter une réflexion sur la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement, au regard des enjeux et contraintes actuelles : besoins en renouvellement des réseaux, impacts du changement climatique ou encore nécessaire solidarité entre les différents usages.

Cet ouvrage s'appuie sur les expertises des différents acteurs de l'eau (élus locaux, représentants de collectivités locales et de services d'eau, juristes, chercheurs, bureaux d'études, membres de comités de bassins, représentants des agences de l'eau et de chambres d'agriculture, conseillers d'état et à la Cour des Comptes, agents du ministère de l'environnement, etc.) auditionnés dans le cadre d'un groupe de travail du Comité national de l'eau (CNE). Il s'efforce, après avoir dressé un état des lieux, de formuler des recommandations en faveur d'une gestion durable des services publics d'eau et d'assainissement pour répondre au mieux à cette question : *qu'est-ce qu'un service durable ?*

Au regard des différentes contributions qui composent ce rapport, la performance d'un service d'eau et d'assainissement peut s'apprécier à l'aune :

- du respect des exigences sanitaires et environnementales (gestion de la ressource en eau, rejets dans le milieu naturel, qualité de l'eau),
- de sa viabilité économique et de la garantie d'une capacité d'investissement suffisante pour assurer la pérennité du service, sans reporter les coûts sur les générations futures,
- d'un accès à l'eau pour tous dans des conditions économiquement acceptables et de la mise en place d'une redistribution appropriée des charges entre usagers,
- de la satisfaction des attentes des consommateurs.

L'ampleur de ces défis de performance et de durabilité dépend notamment, du contexte local (topographie, provenance, qualité et quantité de la ressource, nombre d'acteurs concernés, etc.), des normes imposées aux services et des attentes des utilisateurs. Le service doit trouver les moyens d'assurer son équilibre financier, tout en prenant en compte les contraintes sanitaires et environnementales actuelles et futures, et en répondant aux attentes des consommateurs en matière d'information et de transparence des services et d'accès à l'eau.

Il faut également poursuivre la mise en œuvre des grands principes de la gestion de l'eau : « l'eau paie l'eau » mais également « pollueur-payeur », ou encore de droit à l'eau dans des conditions économiquement acceptables...

Ces travaux, menés au sein du Comité national de l'eau, visent à faire avancer la réflexion en faveur d'une gestion plus durable des services publics d'eau et d'assainissement en France. Ils nous interrogent sur l'opportunité d'une évolution de la réglementation.

L.Roy & J. Pélissard

(L. Roy, directeur de l'eau et de la biodiversité du MEDDE et J. Pélissard, président de l'Association des Maires de France (AMF))

Partie I. État des lieux de la viabilité économique et financière des services publics d'eau et d'assainissement en France

1 Quel financement des services publics d'eau et d'assainissement aujourd'hui?

1.1. Point sur les flux financiers des services publics d'eau et d'assainissement

(B. Boeuf, ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), sous-direction de l'action territoriale et de la législation de l'eau et des matières premières (AT))

Le financement des services publics d'eau et d'assainissement est confronté à deux enjeux pour assurer une gestion durable des services, en particulier leur performance et leur viabilité sur le long terme. Il doit :

- d'une part être d'un montant suffisant pour couvrir les dépenses des services (selon le principe de recouvrement des coûts financiers) et assurer leur bon fonctionnement, le renouvellement du patrimoine et les nouveaux investissements nécessaires, et
- d'autre part permettre de répartir équitablement les charges sans pénaliser les générations futures.

Dans quelle mesure le financement des services publics d'eau et d'assainissement français répond-t-il à ces deux enjeux ? Plus précisément, à quelle hauteur a-t-on un recouvrement des coûts et qui finance quoi ?

A) Quel recouvrement des coûts financiers des services publics d'eau et d'assainissement ?

Apporter un montant suffisant de financements pour assurer un recouvrement des coûts du service, tel est l'enjeu porté par le principe de la *recupération des coûts*. Ce principe - introduit par l'article 9 de la Directive cadre sur l'eau¹ - ne se restreint ni aux services publics d'eau et d'assainissement, ni aux coûts financiers. Il concerne de nombreuses autres utilisations de l'eau. Ce principe est considéré comme respecté lorsque les usagers d'un service rémunèrent ce service à hauteur des coûts générés par son utilisation. Dans le cas des services publics d'eau et d'assainissement, on distingue plusieurs niveaux de recouvrement et d'équilibres financiers, en fonction des coûts considérés :

- *le petit équilibre* (financier) est atteint lorsque les coûts de fonctionnement, y compris d'entretien courant, sont couverts par la facture d'eau (ce qui est le cas),

¹ Directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

- le *grand équilibre* (financier) correspond au recouvrement des coûts de fonctionnement et de renouvellement par la facturation (et n'est pas totalement atteint),
- la *récupération totale des coûts* considère, en plus des coûts financiers, le recouvrement des coûts pour l'environnement et pour la ressource. Ces coûts prennent en compte les dommages que le service fait subir à l'environnement ou à d'autres usagers via les prélèvements d'eau ou les rejets de pollution. Dans le cas des services publics d'eau et d'assainissement, ces coûts sont partiellement pris en compte dans la facture d'eau via les redevances payées aux agences de l'eau (se référer à la partie 2.5 de l'ouvrage sur la récupération des coûts concernant ce point).

Seuls les équilibres financiers seront considérés ici. Toutes les données utilisées par la suite pour évaluer l'atteinte des petits et grands équilibres portent sur l'année 2009 et sont issues de l'étude Ernst & Young (2012)². Cette étude détaille les comptes des services publics d'eau et d'assainissement pour les délégataires et les collectivités, présentés dans le Tableau 1.

Données 2009 (en million d'euros)	Services délégés	Budgets annexes M49 collectivités ³	Total	Données 2004 (total) ⁴	Évolution entre 2009 et 2004
Facturation	5952	6119	12071	9896	+22%
Subventions d'exploitation	0	583	583	377	+55%
Recettes totales d'exploitation	5952	6702	12654	10273	+23%
Dépenses d'exploitation	5162	3438	8600	7257	+19%
- Épargne brute		3264	4054		
- Excédent brut d'exploitation	790				
Subventions d'investissement	0	1763	1763	1722	+2%
Dépenses d'investissement	710	5985	6695	5814	+15%
Charges financières	146	475	621	806	-23%

Tableau 1: Détail des comptes des délégataires et des collectivités concernant les services publics d'eau et d'assainissement, à l'échelle nationale

Source : Études Ernst & Young, 2012 et 2007

A noter que les dépenses des services publics d'eau et d'assainissement sont destinées :

- d'une part au fonctionnement du service : frais de fonctionnement (taxes et redevances, achats, dépenses de personnel...) et d'exploitation des infrastructures existantes pour traiter, transporter et distribuer l'eau potable, puis pour collecter, transporter et traiter les eaux usées, et
- d'autre part à l'investissement et au renouvellement des infrastructures et du patrimoine.

² Étude de calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les bassins hydrographiques français en application de la Directive cadre sur l'eau, Ernst & Young, Office international de l'eau, mars 2012

³ A noter que l'on considère ici les collectivités et non pas les services en régie. Sont comptées dans cette colonne les dépenses restant à la charge des collectivités délégantes et les dépenses des collectivités en régie.

⁴ Une première étude avait été réalisée en 2007 à partir des données de 2004. Une comparaison des données 2004 et 2009 met en lumière les principales évolutions.

a. Petit équilibre

La comparaison des recettes issues de la facturation et des dépenses de fonctionnement permet de déterminer si le petit équilibre financier est atteint. La Figure 1 montre que les dépenses d'exploitation sont largement couvertes par les recettes facturées des services, plus précisément à hauteur de 140%. Le *petit équilibre financier est donc atteint pour les services publics d'eau et d'assainissement français*.

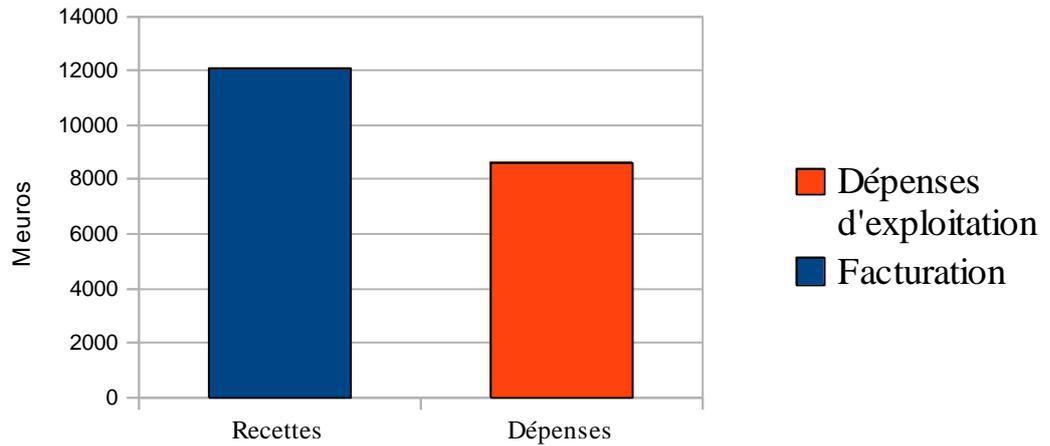


Figure 1: Recouvrement des dépenses de fonctionnement par le prix de l'eau

b. Grand équilibre

Les recettes facturées étant supérieures aux dépenses de fonctionnement, une épargne brute⁵ de 30% peut être dégagée (Figure 2) pour financer (soit en autofinancement, soit par la couverture d'annuités d'emprunt) les investissements et le renouvellement des infrastructures, et ainsi contribuer à la réalisation du grand équilibre.

⁵ L'épargne brute est la différence entre les recettes et les dépenses d'exploitation.

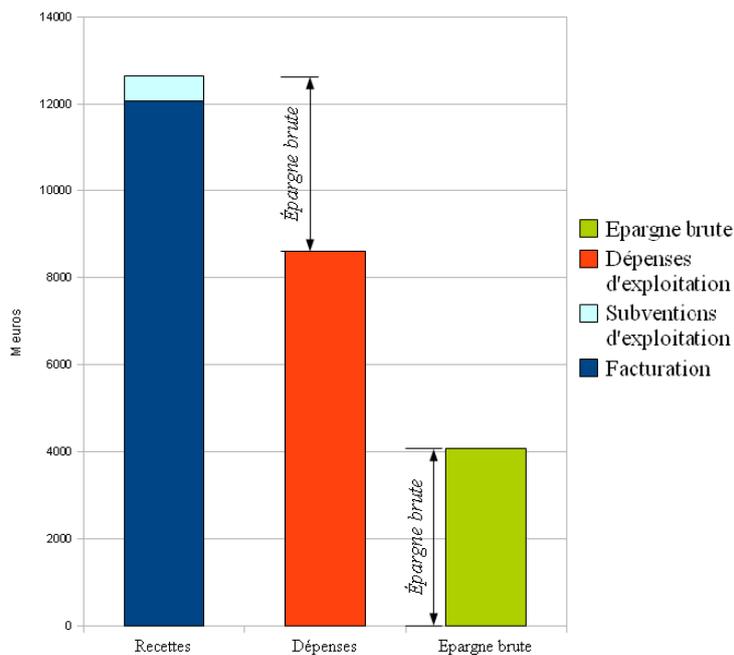


Figure 2: Épargne brute dégagée

Cette épargne brute n'est cependant pas suffisante pour couvrir les dépenses d'investissement. Le grand équilibre n'est donc pas atteint. Malgré les subventions d'investissements reçues par les services, les dépenses restent supérieures aux recettes, d'où un recours nécessaire à l'emprunt (Figure 3) et un report des charges vers les générations futures.

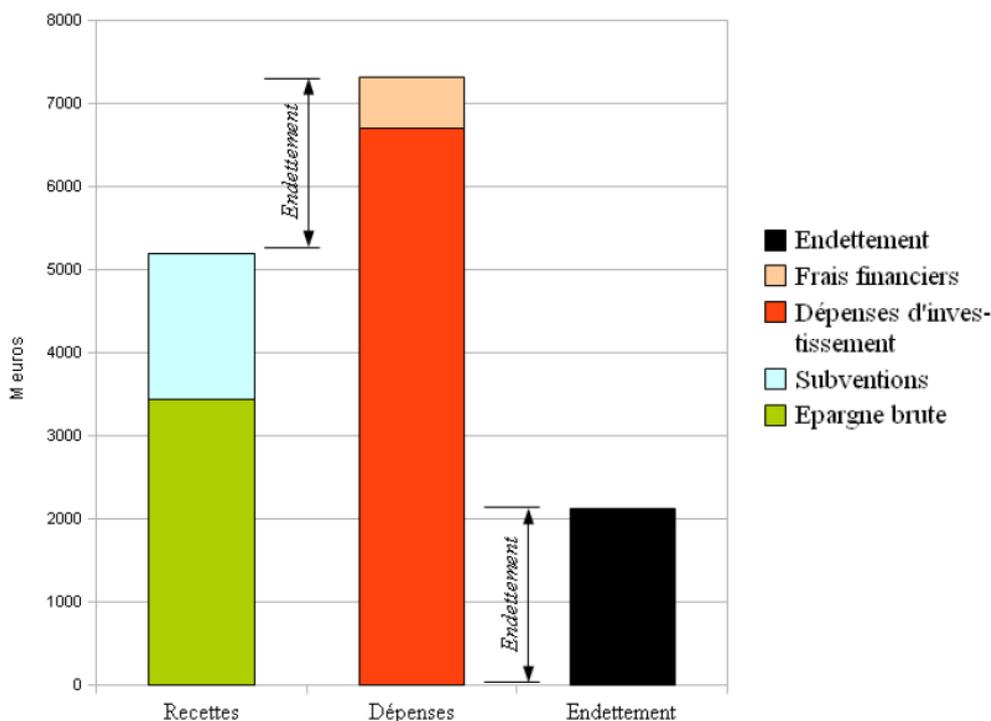


Figure 3: Recouvrement des dépenses d'investissement et recours à l'emprunt

La non-atteinte du grand équilibre financier nécessite ainsi un recours à l'emprunt (à hauteur de 20% des dépenses d'investissement). Il s'agit dès lors de s'interroger sur les sources du financement des services publics d'eau et d'assainissement, afin de pouvoir juger de leur durabilité et de leur équité inter et intra-générationnelle.

B) Qui finance quoi ?

a. Sources de financement

Lorsque l'on considère la gestion des services publics d'eau et d'assainissement dans son ensemble, on remarque que la facture d'eau est la source principale de financements (à hauteur de 69%). Viennent ensuite l'emprunt (18%) et enfin les subventions (13%) (Figure 4). Les subventions proviennent des agences de l'eau, des conseils généraux et des conseils régionaux.

Le recours à l'endettement externe reste cependant faible puisque les investissements réalisés annuellement sont couverts à hauteur de 80% par la somme de la capacité d'autofinancement et des subventions d'investissement perçues. A noter également que la durée d'extinction de la dette est en moyenne de 5 ans pour l'approvisionnement en eau potable et de 11 ans pour l'assainissement. Ces durées sont relativement courtes si on les met en relation avec la durée de vie des installations qui est d'en moyenne 30 ans.

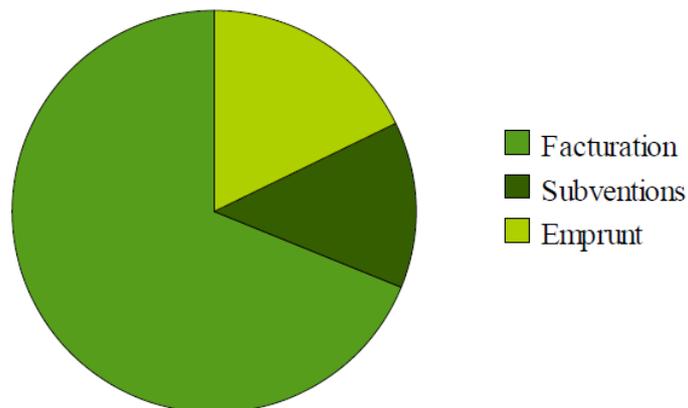


Figure 4: Origine des financements

b. Origine des recettes facturées

Par ailleurs, parmi les utilisateurs des services publics d'eau et d'assainissement, les ménages sont les principaux contributeurs aux recettes des services. Ces derniers desservent cependant également les industries et les activités de production assimilés domestiques (APAD), dans des proportions moindres. La Figure 5 détaille la répartition des recettes et dépenses par usage :

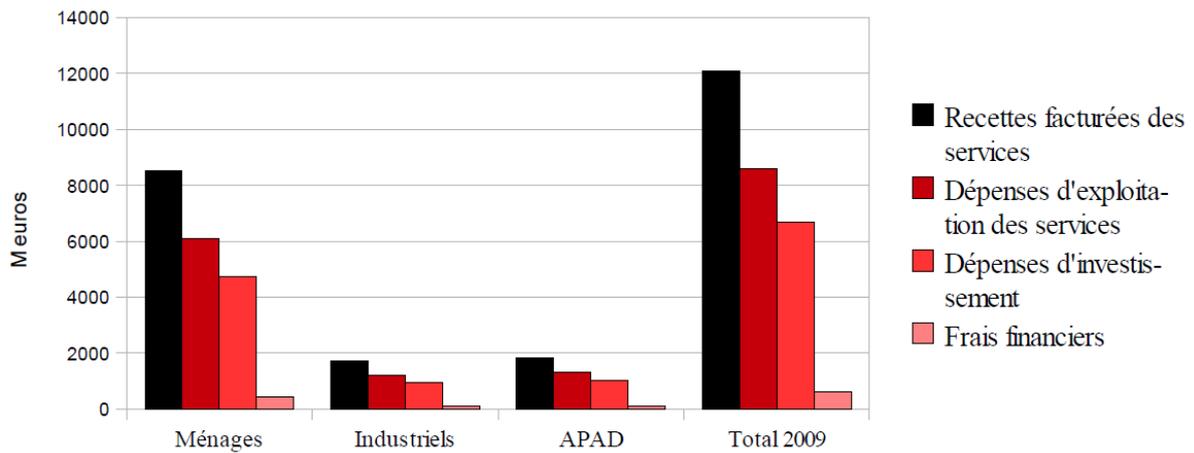


Figure 5: Répartition des comptes par usage

C) Conclusion

En conclusion, seul le petit équilibre financier est atteint par les services publics d'eau et d'assainissement français. Des subventions ainsi que le recours à l'emprunt restent nécessaires pour l'atteinte du grand équilibre financier. Les charges des services publics d'eau et d'assainissement pèsent en majorité sur les consommateurs du service, notamment les ménages, puis sur les contribuables, et enfin les générations futures via l'emprunt. La question des financements est toutefois à considérer au-delà du seul périmètre du petit cycle de l'eau, dans le cadre de la récupération totale des coûts. En effet, de nombreux transferts financiers ont lieu entre grand et petit cycles, notamment via les redevances et aides des agences de l'eau.

Encadré : La réglementation en matière d'équilibre des budgets -
Seulement 20% des services d'eau sont tenus d'équilibrer leurs
dépenses par les factures acquittées par les abonnés
(MEDDE/DEB/AT)

A) Le principe de « l'eau paie l'eau » : un budget spécifique et équilibré, des recettes qui proviennent de la facture d'eau perçue auprès des usagers

Le fonctionnement des services publics d'eau et d'assainissement (services publics communaux à caractère industriel et commercial) est encadré par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Il repose sur deux principes :

- un budget équilibré en recettes et en dépenses (article L2224-1 du CGCT),
- l'interdiction pour les communes de prendre en charge les dépenses du service (article L2224-2 du CGCT), sauf exceptions encadrées par le CGCT.

Le service d'eau potable ou d'assainissement doit donc disposer d'un budget distinct. Les dépenses d'investissement et de fonctionnement doivent être entièrement couvertes par les recettes du service, sauf à titre exceptionnel.

Ce principe de « l'eau paie l'eau » a été introduit par instruction comptable dans les années 1960. La Directive cadre sur l'eau l'a reconnu comme un élément essentiel du financement des services de l'eau et de sa transparence (principe de récupération des coûts).

B) Les exceptions au principe de « l'eau paie l'eau »

Il existe cependant des exceptions au principe général de « l'eau paie l'eau », lorsque les péréquations sont assurées par le contribuable et non par l'utilisateur. Par exemple, le contribuable communal peut alimenter le budget annexe de l'eau et de l'assainissement au titre des eaux pluviales (en cas de réseau unitaire) ou dans le cadre d'opérations d'aménagement et de construction.

Par ailleurs, l'article L.2224-2 du CGCT affranchit les *communes de moins de 3.000 habitants et les EPCI dont les communes membres comptent chacune moins de 3.000 habitants* de la contrainte d'équilibre budgétaire de leur service, soit 89% des services d'eau et 19% de la population alimentée.

Au total, 100 % des services d'eau et d'assainissement peuvent bénéficier de financements provenant d'autres budgets des collectivités alimentés par les impôts locaux.

Pour autant le principe d'équilibre et d'autonomie du budget du service est à défendre. En effet, ce principe permet de garantir la pluriannualité des investissements du secteur en ne le soumettant plus aux aléas du budget général et à l'annualité. L'importance du nombre de financeurs témoigne de la forte volonté de financer la politique de l'eau. La solidarité et la péréquation s'exercent à tous les niveaux (européen, national, régional, départemental et local). A travers le principe de l'eau paie l'eau, c'est ainsi la réalisation du principe d'équilibre budgétaire des services qui est visée.

1.2 L'accès des collectivités au financement : les refus de demandes de prêts, une menace pour une partie des services d'eau et d'assainissement

(Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR))

A) Les faits

Depuis le début de la crise financière en 2008, de nombreuses collectivités maîtres d'ouvrage de services publics d'eau potable et/ou d'assainissement se sont vu refuser par les banques traditionnelles toute possibilité de recours à l'emprunt pour réaliser leurs projets d'investissement. Il s'y s'ajoute souvent, pour celles de ces collectivités qui exploitent elles-mêmes les services en régie, une impossibilité identique d'obtenir de simples lignes de crédit de trésorerie parfois nécessaires pour les paiements indispensables pour assurer la continuité du service public, le temps pour le Comptable Public de faire rentrer les recettes provenant des factures d'eau. *Ces difficultés de financement se sont accentuées en 2011 et 2012, un plus grand nombre de collectivités étant touchées.*

Pourtant, les services publics d'eau et d'assainissement ne présentent (sauf rares exceptions) aucune fragilité financière justifiant les refus opposés par les banques :

- leurs budgets ne peuvent être en déficit, puisque le code général des collectivités territoriales impose l'équilibre annuel des comptes, comme pour toute activité des collectivités sous forme de services publics industriels et commerciaux (SPIC)⁶ ;
- la durée d'extinction de la dette est souvent inférieure à 5 ans, et il est rare qu'elle dépasse 8 ans ;
- l'instruction comptable M49 impose que le capital des encours d'emprunts soit inférieur aux dotations aux amortissements et provisions (les services d'eau et d'assainissement ne peuvent donc entrer dans un processus de « cavalerie » financière) ;
- le montant des emprunts est affecté à des opérations bien définies, ce qui garantit la transparence et la traçabilité de l'utilisation des fonds ;
- les « grands » services d'eau et d'assainissement (au-delà de 40 000 habitants desservis) disposent presque tous de projections financières sur 10-20 ans montrant qu'il n'y a pas d'aléa sérieux sur cette durée, les besoins de financement pouvant généralement être couverts uniquement par les recettes propres des services (redevances « eau potable » et « assainissement », recettes pour travaux annexes, etc.)⁷.

⁶ Un excédent de la section d'investissement du budget est toutefois autorisé, si cet excédent permet de financer un programme pluriannuel de travaux d'extension et/ou d'amélioration du service public.

⁷ La situation des services ruraux, caractérisés par des coûts unitaires structurellement plus élevés, ne suscite pas d'inquiétude à court terme, mais elle va devenir plus difficile à gérer à plus long terme si on ne trouve pas de solution pour maintenir une forme de solidarité (ou péréquation) au profit de ces services, menacés par une baisse qui semble aujourd'hui inéluctable des aides des agences de l'eau et des conseils généraux. En l'absence de solidarité en leur faveur, les services ruraux éprouveront de fortes difficultés pour renouveler leurs installations lorsqu'elles deviendront vétustes.

Dans ces conditions, la FNCCR s'interroge sur les véritables raisons du changement d'attitude des banques envers les services publics d'eau et d'assainissement. En très peu d'années, on est passé d'une relation confiante et caractérisée par le désir de la plupart des banques d'intervenir dans le financement de ce secteur à une situation quasiment de blocage. De plus, les banques n'apportent pratiquement pas d'explication argumentée à ce changement, et les responsables locaux des services d'eau et d'assainissement ont souvent l'impression d'une position doctrinale.

B) L'analyse

En première approche, *la pénurie de liquidités suite à la mise en œuvre des principes de Bâle 3⁸* semble être la cause principale des difficultés rencontrées par les services publics d'eau et d'assainissement auprès des banques. On sait en outre que l'application de Bâle 3 entraîne un conflit entre celles-ci (particulièrement les banques françaises, plus intransigeantes que celles d'autres pays) et les Pouvoirs Publics qui demandent la séparation des banques de dépôt et des banques d'affaires. Mais ce conflit est sans rapport avec les activités des services publics d'eau et d'assainissement, dont les responsables ont parfois l'impression d'être « pris en otage » par les banques pour démontrer aux Pouvoirs Publics les impacts négatifs de Bâle 3 sur l'économie.

Mais la plupart de ces responsables ne se sont pas contentés de cette première explication un peu sommaire par la théorie du complot, et il leur est alors apparu que d'autres motifs participent aussi au refus des prêts qu'ils demandent :

- d'abord, les banques consultées par les régies (tenues de déposer leurs fonds sur un compte du Trésor Public⁹) répondent *qu'elles étudieront les requêtes seulement si les recettes (provenant essentiellement des factures d'eau) sont placées sur des comptes ouverts dans le même établissement bancaire*. Et lorsqu'on leur explique que c'est règlementairement impossible pour les régies, certaines banques vont jusqu'à suggérer, pour obtenir un prêt, de changer l'organisation en société publique locale (SPL) ou en société d'économie mixte (SEM).
- il y a toutefois encore plus inquiétant pour l'avenir du principe de libre administration des collectivités : après avoir démontré aux banques (ce qu'elles remettent très rarement en cause d'ailleurs) la bonne gestion et la solvabilité des régies d'eau et d'assainissement, elles confirment que les critères financiers des demandes de prêts ne sont pas en cause, mais qu'elles ont des consignes de restreindre l'offre de prêt à toutes les collectivités sans distinction de nature, en ajoutant cependant que les infrastructures des SPIC peuvent être financées *via les concessions de services public (DSP) ou les partenariats publics-privés (PPP)*.

⁸ Bâle 3 : accord conclu le 16 décembre 2010 entre les représentants des banques centrales des principaux pays (Comité de Bâle). La mesure essentielle de cet accord est un renforcement des exigences imposées aux banques en matière de fonds propres (la crise financière de 2007-2008 ayant montré que les fonds propres d'un certain nombre d'établissements bancaires étaient insuffisants, créant ainsi une menace sur la stabilité de l'ensemble du système financier mondial). Pour éviter un impact trop brutal sur le fonctionnement des banques et sur leur capacité à accorder des prêts, Bâle 3 est appliqué progressivement, selon un échéancier qui s'étale jusqu'en 2018.

⁹ Les régies dotées de la personnalité morale bénéficient d'une dérogation à l'obligation de dépôt de leurs fonds sur un compte du Trésor Public. Elles peuvent ouvrir un compte à La Poste ou dans certains établissements de crédit agréés. Mais il n'existe qu'un très petit nombre de régies dotées de la personnalité morale.

On voit donc qu'en l'absence de mesure pour rétablir une égalité d'accès aux financements bancaires quel que soit le mode de gestion, les établissements de crédit disposent d'un levier redoutable pour inciter les collectivités à faire appel à des exploitants de statut privé pour leurs services d'eau et d'assainissement, et plus généralement pour leurs SPIC. Seuls les services n'ayant pas besoin de recourir à l'emprunt (c'est-à-dire ceux qui dégagent un autofinancement suffisant pour réaliser la totalité des investissements nécessaires) pourraient rester en régie, mais ils sont rares.

Il ne faut pas déduire de ce qui précède que les services d'eau potable et d'assainissement dont l'exploitation est déléguée à des entreprises privées ne rencontrent aucun problème de financement. Au contraire, leurs demandes de prêts sont traitées par les banques d'une manière comparable à celle des services en régie. Ils bénéficient cependant d'un accueil généralement plus favorable auprès de la banque où le délégataire dépose les recettes du service. C'est évidemment un avantage non négligeable dans les conditions économiques actuelles, mais cet avantage a en réalité un coût élevé car il limite l'indépendance de la collectivité vis-à-vis de son délégataire : comment assurer un réel contrôle sur celui-ci quand il devient essentiel de conserver de bonnes relations avec lui pour ne pas perdre l'appui de sa banque, sans laquelle le financement des investissements serait compromis ?

C) Les solutions

Elles pourraient venir, au moins en partie, d'une pause réglementaire, ou du moins d'un ralentissement de la production de textes nouveaux entraînant des obligations supplémentaires que les collectivités doivent financer. Mais on ne s'oriente pas dans cette direction. La crise financière n'a pas empêché jusqu'à présent la publication de mesures coûteuses pour les services d'eau et d'assainissement. On peut citer par exemple la fixation de seuils pour les rendements de réseaux (loi Grenelle 2), le plafonnement des factures en cas de fuites après compteur (loi d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011), le Plan National Santé-Environnement... Et de nouvelles mesures sont encore à l'étude (durcissement des règles de fabrication de compost à partir de boues d'épuration, obligations de pose et de contrôle annuel de clapets anti-retours d'eau).

Il faut ensuite distinguer deux types de services d'eau et d'assainissement :

- ceux qui sont rattachés à un EPCI à fiscalité propre (Communauté urbaine ou de Communes ou d'Agglomération) : les besoins financiers de leurs SPIC (ex : financer une usine de traitement, des nouveaux réseaux...) peuvent être couverts par une partie des prêts qui sont obtenus pour financer l'ensemble de l'activité de la collectivité, et ce type de prêts a été jusqu'à présent moins affecté par les restrictions de crédit, même s'il y a eu un sérieux frein par rapport aux années précédant 2008 ;

- *les autres services d'eau et d'assainissement rattachés à des syndicats ou à des communes petites ou moyennes* : ils subissent de plein fouet le régime financier sec imposé par les banques, qui ne les considèrent manifestement plus comme des clients privilégiés. La conséquence serait rapidement (c'est-à-dire à une échéance de un ou deux ans), si rien n'est fait, une fragilisation de ces services dont une bonne partie pourrait devenir incapable de maintenir à niveau ses installations, avec des conséquences sanitaires évidentes. Et la suppression des lignes de trésorerie constituerait même pour les régies, à échéance encore plus courte, une menace d'interruption de la continuité du service public puisque le paiement des salariés et des fournisseurs serait suspendu.

Bien entendu, certaines collectivités membres de la FNCCR ont déjà recherché des alternatives aux solutions classiques du système bancaire devenu partiellement défaillant. Il faut citer en particulier :

- *la Banque Européenne d'Investissement (BEI)*, qui gère notamment certains fonds européens dédiés à l'environnement et aux PME : elle peut accorder des prêts aux services d'eau et d'assainissement (d'autres pays européens en bénéficient beaucoup plus que la France), mais ce n'est pas une solution généralisable car seules les opérations caractérisées par un intérêt environnemental spécifique permettent d'obtenir ces prêts, et ce n'est pas le cas de la plupart des opérations « ordinaires » des services d'eau et d'assainissement ;
- *les grandes mutuelles*, qui semblent encore disposer de capacités significatives de financement à long terme : des contacts avec ce secteur ont montré que certaines de ces mutuelles seraient certainement intéressées à investir dans le secteur des services publics, comme l'eau potable et l'assainissement par exemple, dans lesquels il faut prendre des engagements sur de longues durées, mais avec des risques faibles. Mais les banques traditionnelles déploient tous leurs efforts pour bloquer par divers moyens, notamment juridiques, l'intervention des mutuelles dans ce secteur. En effet, même si l'offre actuelle de prêts bancaires est inférieure à la demande des services d'eau et d'assainissement, les banques n'entendent pas que les prêts qu'elles refusent soient accordés par d'autres intervenants financiers.

La reprise par La Banque Postale d'une partie des activités de financement des collectivités locales de DEXIA pourrait évidemment constituer un élément de solution. Mais compte tenu des engagements financiers annoncés pour cette opération, beaucoup de spécialistes estiment qu'elle permettra vraisemblablement de stabiliser la situation, mais sans revenir au niveau d'offre de crédit antérieur à 2008. Il n'est donc pas certain que les besoins de financement de tous les services d'eau et d'assainissement pourront être satisfaits dans ce cadre.

La plupart des élus locaux attendent la création de l'agence de financement des investissements locaux, proposée par les associations nationales d'élus locaux depuis deux ans. Toutefois, même si ce projet a reçu très récemment le soutien (sous certaines conditions) de plusieurs ministres, il n'y a pour l'instant aucun calendrier pour sa mise en œuvre. Il faut donc conclure aujourd'hui à l'absence de solution immédiatement opérationnelle pour mettre globalement fin aux problèmes des refus opposés à une partie des demandes de prêts présentés par les services publics d'eau et d'assainissement.

1.3 Les subventions à destination des services publics d'eau et d'assainissement

1.3.1 Les dépenses des agences de l'eau dans le cadre des 10èmes programmes

(Agence de l'eau Artois-Picardie & MEDDE/DEB/AT)

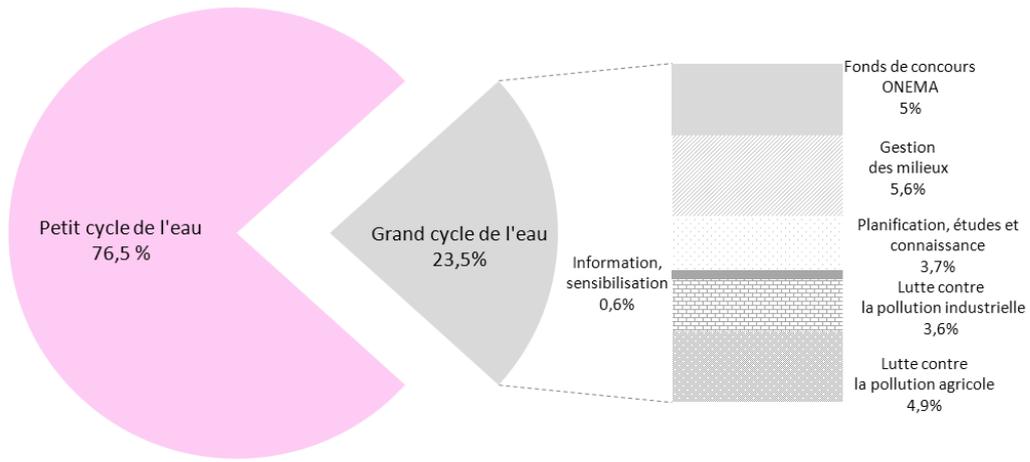
Les aides financières des agences de l'eau sont définies par un programme pluriannuel d'intervention voté par le Conseil d'administration de l'agence sur avis conforme du comité de bassin. Ces aides, réalisées sous forme d'avances remboursables ou de subventions, sont ensuite distribuées aux collectivités locales, aux industriels et aux agriculteurs pour soutenir la réalisation de travaux de lutte contre la pollution (construction, extension ou amélioration des stations de traitement et des réseaux de collecte des eaux usées, mise en place de procédés de production plus propres, pratiques agricoles économes en intrants...), de gestion de la ressource en eau et de restauration et d'entretien des milieux aquatiques.

A compter du 1er janvier 2013, les 9èmes programmes d'intervention des agences de l'eau cèdent leur place aux 10èmes programmes. Ces derniers ont été construits dans une logique de maîtrise de la pression fiscale sur les usagers de l'eau, et d'évolution de l'équilibre entre les différents contributeurs dans les recettes de redevances perçues par les agences pendant les programmes. En matière d'intervention, les 10èmes programmes ont été élaborés en réponse aux directives européennes, notamment la directive cadre sur l'eau, avec un renforcement des moyens alloués aux actions territorialisées (lutte contre les pollutions diffuses, continuité écologique). Cette inflexion, qui se réalise dans une mesure spécifique à chaque agence, a pour objectif de s'adapter aux nouveaux enjeux de la gestion de l'eau.

A) Une évolution de la répartition des aides entre petit et grand cycle de l'eau

Une comparaison de la répartition des aides par domaine d'intervention entre les 9èmes et 10èmes programmes (Cf. Figure 6) montre un basculement des aides du petit cycle vers le grand cycle de l'eau (+10 points). La gestion des milieux bénéficie le plus de cette nouvelle répartition des aides des agences à l'échelle nationale (+4 points).

Répartition des aides des Agences de l'eau au 9ème Programme 2007-2012



Répartition des aides des Agences de l'eau au 10ème Programme 2013-2018

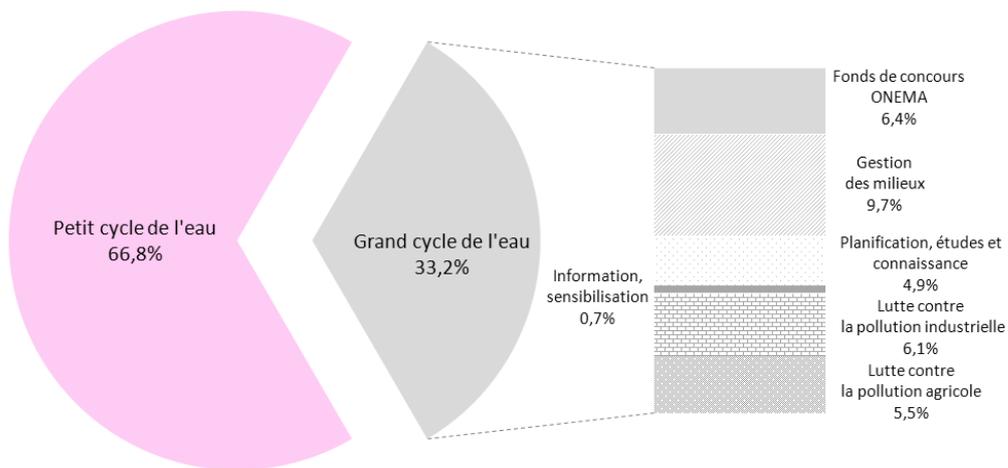


Figure 6: Répartition des aides des agences de l'eau aux 9èmes et 10èmes programmes d'intervention

Source : agence de l'eau Artois-Picardie, 2012

B) Une évolution de la répartition des aides au sein du petit cycle de l'eau

Le total des aides attribuées au petit cycle de l'eau lors des 9èmes programmes d'intervention s'élevait à 10 254 millions d'euros. Il est prévu d'y allouer 9 351 millions d'euros au cours des 10èmes programmes. Cette baisse globale des montants d'aides accordés au petit cycle de l'eau entre les 9èmes et 10èmes programmes peut être nuancée en fonction des thématiques : une légère hausse des montants d'aides consacrés à l'eau potable s'observe (+73 millions d'euros soit une hausse d'environ 4%) (Cf. Figure 7), tandis que les aides attribuées au traitement des eaux usées (stations d'épuration) sont, en valeur, en forte diminution (-560 millions d'euros soit une baisse de 15%).

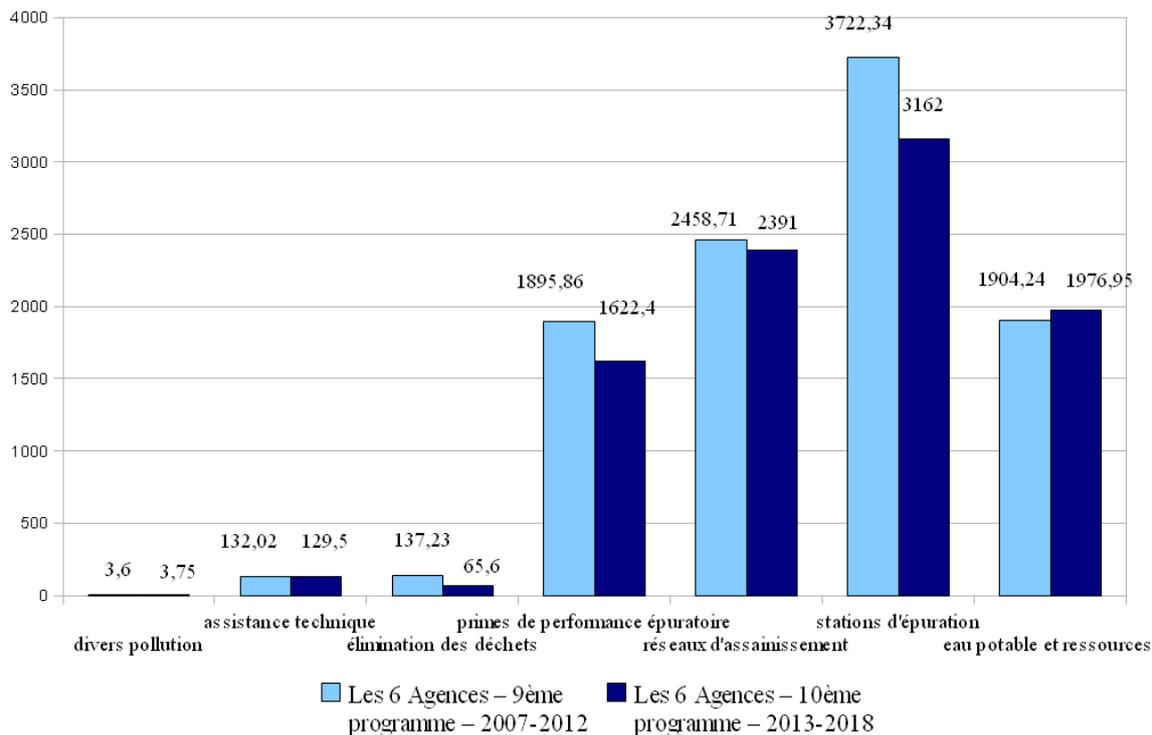


Figure 7: Aides des agences de l'eau pour le petit cycle de l'eau (en millions d'euros)
Source : agences de l'eau, données 2012

Ainsi, la comparaison de la répartition des aides au sein même du petit cycle de l'eau entre les 9èmes et 10èmes programmes, à l'échelle nationale, montre un redéploiement des aides des agences entre les différents domaines d'intervention (Cf. Figure 8).

La proportion des aides destinées à l'eau potable et aux réseaux d'assainissement est en hausse (respectivement de 2,6% et 1,6%) alors que la part des aides attribuées aux stations d'épuration diminue (de 2,5%). Les 10èmes programmes marquent ainsi la fin des priorités de mise en conformité des stations d'épuration liées à la directive eaux résiduaires urbaines (DERU) et, selon les bassins, le redéploiement s'opère vers les réseaux d'assainissement ou vers l'alimentation en eau potable.

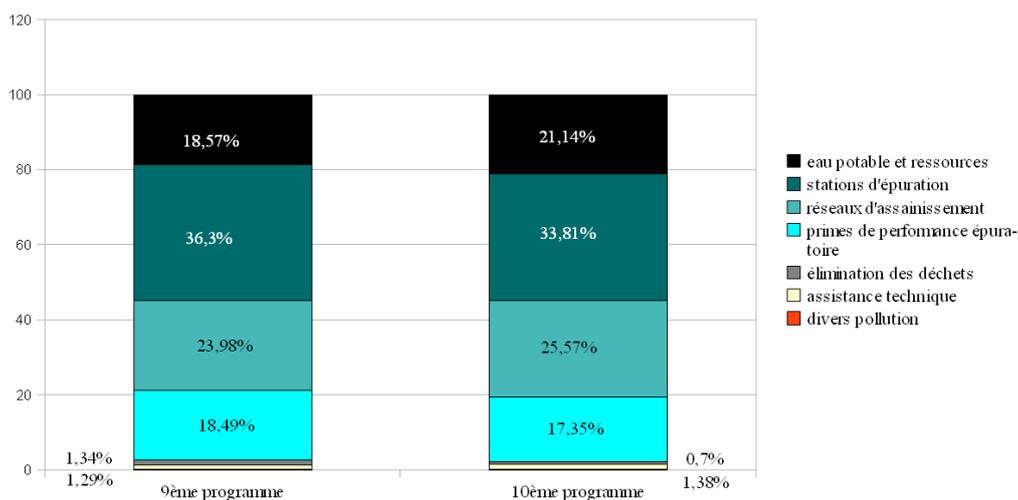


Figure 8: Poids relatif des aides aux services publics d'eau et d'assainissement selon les domaines d'intervention

Source : agences de l'eau, données 2012

c) Un ciblage des aides pour soutenir les collectivités aux capacités financières les plus limitées et les territoires à enjeux

L'inflexion des 10èmes programmes d'intervention des agences de l'eau ne s'exprime pas uniquement en terme de redéploiement des montants d'aide entre petit et grand cycle de l'eau, et au sein du petit cycle de l'eau. En effet, cette inflexion se traduit également par la prise en compte des collectivités aux capacités financières les plus limitées (notamment les communes rurales) et des zones géographiques à enjeux (selon l'état du milieu et les politiques du bassin), par le biais de modulations des taux d'aides, de conditions d'accès aux avances et aux subventions différenciées et de la définition de priorités.

Certaines agences ont ainsi mis en place ou accentué une différenciation des aides accordées aux services publics d'eau et d'assainissement selon le type ou la taille du maître d'ouvrage. Cette différenciation se manifeste en particulier par un taux d'aide accru ou des conditions d'accès à l'aide privilégiées pour les maîtres d'ouvrage situés en zone rurale, via le dispositif solidarité urbain-rural mis en place par le 9ème programme et reconduit ou aménagé au 10ème programme, malgré l'absence, dans l'encadrement des 10èmes programmes, d'obligation législative.

Les aides sont également différenciées dans certains bassins selon l'état du milieu naturel. Cette différenciation peut ainsi se traduire par des taux d'aides différents selon le zonage du territoire où se situe le maître d'ouvrage. Ces taux d'aides peuvent aller de 0% (zones où l'aide de l'agence est exclue) à un maximum défini dans la limite de 80% du financement public total. Le zonage du territoire est établi sur la base de l'état du milieu, des pressions exercées et en lien avec les politiques spécifiques du bassin. Au sein de certains bassins, cette différenciation est encore affinée via des critères de hiérarchisation permettant, au sein d'une même zone, de déterminer les priorités entre les dossiers d'aides à traiter.

Les dispositifs de ciblage et de modulation des aides sont, en raison de leur adéquation aux besoins et à l'état du bassin constaté en 2012, relativement spécifiques à chaque agence. Pour autant, ils répondent tous à l'objectif de soutien des territoires à enjeux et des collectivités aux capacités financières les plus limitées.

1.3.2 Les dépenses des régions et des départements pour les services d'eau :
exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
(B. Mayen, conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur, chef du service "eau
et milieux aquatiques", direction de l'eau et de l'agriculture)

A) Éléments de contexte et présentation des dispositifs d'intervention

Depuis l'origine, la Région n'ayant pas de compétences réglementaires dans le domaine de l'eau, elle s'est investie sur l'enjeu de l'eau dans le cadre de sa politique volontariste en matière d'environnement. *Cela s'est traduit par un soutien aux acteurs locaux (gouvernances) et aux territoires (contractualisations) à travers notamment :*

- le développement de politiques contractuelles que ce soit à l'échelle des bassins versants avec les contrats de milieux (19 contrats de rivière signés à ce jour), ou des départements à travers les conventions cadre agence de l'eau-départements (04, 05, 06, 83, 84) sur la gestion de la ressource en eau et la préservation des milieux aquatiques ou bien encore la contractualisation avec le monde associatif en particulier les six fédérations départementales de pêche,
- son intervention financière forte en matière d'assainissement, de gestion des cours d'eau, de prévention des risques, de restauration de terrains en montagne, et de gestion de la ressource en eau (hydraulique agricole et grands aménagements de transfert d'eau brute) et la mise en œuvre d'un Espace Public Régional de l'Eau,
- sa participation aux dossiers stratégiques régionaux tels que ceux du GIPREB (syndicat mixte de l'Étang de Berre), du SMAVD (syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance), et du Plan Rhône,
- son action en faveur de la prise en compte des spécificités méditerranéennes en particulier pour la mise en œuvre de la Directive cadre sur l'eau et le SDAGE en 2009 et cette année 2012 dans le cadre de la révision de la PAC,
- le soutien et le co-pilotage du réseau régional des gestionnaires des milieux aquatiques (70 structures à l'échelle régionale) animé par l'agence régionale pour l'environnement (ARPE), avec notamment la proposition d'une reconnaissance juridique pour les structures locales de gestion de bassins versants à travers le code de l'environnement (démarche des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) en cours).

Cette intervention volontariste s'est concrétisée par l'adoption d'une délibération cadre en 2007 pour une politique solidaire et durable de l'eau en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'engagement de la Région dans ce domaine se retrouve également dans le contrat de projets Etat-Région 2007/2013, dans lequel la gestion des milieux aquatiques fait l'objet de mesures spécifiques ainsi que sur l'axe 3 du programme opérationnel FEDER sur la gestion durable des ressources et la prévention des risques et la mesure 125 B du FEADER sur l'hydraulique agricole.

Entre 1998 et 2003, la Région a investi plus de 15 M€ au titre de la gestion des milieux aquatiques. Sur la période 2004/2010, ce sont environ 33 M€ qui ont été engagés au titre de la gestion des milieux aquatiques, dont 20 M€ dans le contrat de plan 2000/2006, le contrat de projets 2007/2013, le contrat de projets interrégional Plan Rhône (CPIER) et la CIMA. Soit un total de 45 M€ entre 1998 et 2010.

Le budget de la politique de l'eau (hors budget risques naturels) se situe en 2012 à hauteur de 21,5 M€ et se décompose de la façon suivante : assainissement : 3,2 M€ ; hydraulique agricole : 2,3 M€ ; gestion des milieux : 6,65 M€ ; ressource : 0,95 M€ ; SCP : 8,1 M€ ; gestion publique de l'eau : 0,3 M€.

Au travers des engagements pris dans les 19 contrats de rivière (78 M€ de financement régional pour 705 M€ de travaux prévus entre 2003 et 2015) et dans les contrats de canaux (4,7 M€), la Région témoigne de sa solidarité envers les territoires.

Ainsi, la Région est intervenue sur le « petit cycle de l'eau » uniquement à travers sa politique assainissement. Les problèmes de pollution domestique s'étant fortement améliorés à l'échelle régionale, la Région se positionne désormais sur « le grand cycle de l'eau » et la gestion équilibrée des ressources en eau.

B) Un nouveau positionnement depuis les lois de décentralisation de 2004 : le passage d'une politique de l'eau « volontariste » à une politique de l'eau adossée à la compétence régionale d'aménagement du territoire.

a. La Société Canal de Provence

Depuis 2007, à travers sa délibération cadre sur l'Eau, la Région a lancé une réflexion pour un nouveau positionnement de sa politique de l'eau intégrant l'enjeu eau dans toutes ses compétences, et en particulier celle de l'aménagement du territoire. Dans ce but, elle a accepté le transfert de la propriété des ouvrages hydrauliques de la Société du Canal de Provence (SCP) au 1er janvier 2009 et en est devenue autorité concédante. Outil public de solidarité territoriale, cette concession régionale permet des aménagements de transfert d'eau brute sur pratiquement l'ensemble du territoire régional, mais aussi elle constitue un outil de solidarité internationale (en situation de pénurie, soutien à la ville de Barcelone en 2008) et de solidarités entre usagers (collectivités, activités agricoles et industrielles).

En 2009, a été lancé le grand projet d'interconnexions des eaux du Verdon en faveur de la sécurisation de l'alimentation en eau potable de certaines collectivités, de l'activité agricole et des ressources locales du Var appelée liaison hydraulique Verdon-St Cassien Ste Maxime. Il s'agit d'un programme de travaux de 100 M€ avec un financement régional de 25,5 M€.

Un contrat d'objectifs a été établi en 2011, entre la Région et la SCP, afin de formaliser les objectifs qui constitueront les lignes directrices de l'action de la SCP dans les années à venir pour ce qui concerne le champ de la concession régionale.

b. Le Schéma d'Orientations pour une Utilisation Raisonnée et Solidaire de l'Eau : SOURCE

La SCP en chiffre : un patrimoine estimé à 2 milliards d'euros, constitué de 250 millions de m³ de réserve en eau sur le Verdon, 140 km de galeries, aqueducs et siphons, 68 km de canaux principaux, 82 barrages et réservoirs de proximité et 4 300 km de conduites enterrées et de bâtiments.

Initié par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur dès la fin 2007 en partenariat avec l'agence de l'eau et l'Etat sur la période 2009-2012, le SOURCE est l'objet d'une démarche de concertation participative inédite entre les différents acteurs de la gestion de l'eau. Après 3

années de travail depuis les premières Assises régionales de l'eau de juin 2009, le SOURCE a permis d'aboutir à un diagnostic partagé et approuvé par l'ensemble des partenaires de la Région et d'apporter des réponses pour faire face aux différents scénarios de prospective étudiés.

Le diagnostic partagé concerne à la fois la situation de la ressource en termes de disponibilité et de qualité de l'eau ; aux besoins répondant aux usages, aux pressions et impacts qui leurs sont associés ; ainsi qu'aux modalités des modes de gouvernance actuels. Ce diagnostic a mis en exergue les principaux enjeux de la gestion de l'eau en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Puis, la réflexion prospective s'est appuyée sur la construction de scénarios projetant la situation de la région et de la gestion de l'eau à l'horizon 2030, permettant d'appréhender les principaux facteurs d'influence des besoins et ressources en eau et des enjeux associés à leur gestion.

Actuellement, la démarche est en cours de finalisation avec la finalisation du document de référence qui comprend 13 orientations stratégiques et d'une Charte régionale de l'eau. La stratégie proposée a donc été construite à partir des éléments d'aide à la décision fournis grâce à l'élaboration et à l'analyse des scénarios prospectifs. Le cadre de la stratégie proposée dans la future Charte régionale de l'eau repose sur trois piliers :

- L'affirmation de grands principes : solidarité entre usages et territoires, sobriété et économies d'eau, gouvernance partagée et maîtrise publique, spécificités méditerranéennes ;
- La mise en place d'une instance de gouvernance régionale partagée, réunissant acteurs de l'eau et de l'aménagement du territoire, monde associatif et économique, chercheurs...;
- La définition d'une stratégie déclinée en 13 orientations stratégiques, lignes directrices autour desquelles devront se décliner les programmes d'actions opérationnels définis par les acteurs régionaux dans l'instance de gouvernance régionale.

c. L'Espace Public Régional de l'Eau (EPRE)

En octobre 2010, la Région s'est engagée dans la mise en place d'un Espace Public Régional de l'Eau, dont les missions sont notamment de veiller à l'équité d'accès à l'eau pour tous, en soutenant toutes les initiatives qui viseront l'objectif de la maîtrise publique directe de la gestion de l'eau et en accompagnant les collectivités qui le souhaitent dans la mise en œuvre de leur projet de gestion des ressources en eau.

C) Conclusion

Au vu des enjeux régionaux liés aux évolutions climatiques et à la raréfaction des ressources en eau mais aussi à la demande en eau croissante liée au développement de l'urbanisation, l'échelon régional s'est affirmé en Provence – Alpes - Côte d'Azur comme un échelon pertinent pour organiser les solidarités entre territoires et entre usagers de l'eau pour un meilleur partage de la ressource en eau et une meilleure préservation des ressources locales.

De part sa compétence en aménagement du territoire, et son action dans le domaine hydraulique, elle accompagne les acteurs locaux pour améliorer la qualité des services publics locaux à travers la réalisation de programmes d'économies d'eau, de projets de travaux d'adduction d'eau brute et de préservation de la ressource et des milieux aquatiques.

Encadré : Les évolutions des subventions des conseils généraux sur le bassin Seine Normandie

(L. Bompérin, agence de l'eau Seine-Normandie)

A l'instar des agences de l'eau, les départements interviennent comme soutien financier aux collectivités maîtres d'ouvrage dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. Dans le contexte actuel structurellement difficile (difficultés conjoncturelles, réforme des finances locales, etc.), les dépenses d'investissement des conseils généraux, notamment en matière d'eau et d'assainissement, connaissent une certaine diminution.

A) Les départements, seconds partenaires financiers

Les collectivités locales (communes ou leurs groupements) sont les premiers maîtres d'ouvrage et réalisent près de la moitié des dépenses d'investissement consacrées aux eaux usées et à l'eau potable en France.

Les agences de l'eau, les départements, et dans une moindre mesure les régions, apportent les subventions complémentaires nécessaires à la réalisation des travaux (près de 45% des dépenses totales d'investissement en 2009). Au total, l'ensemble des aides publiques ne peut dépasser 80% du montant des travaux (HT) (Cf. Figure 9).

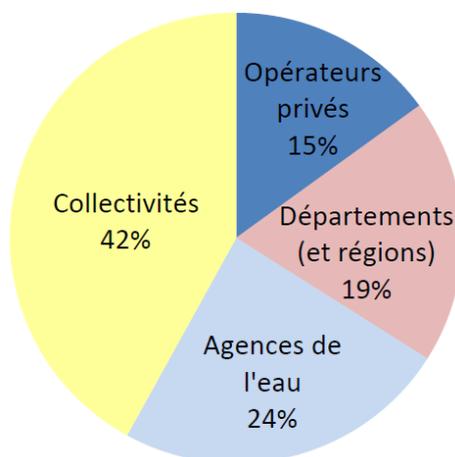


Figure 9: Sources d'investissement pour les ouvrages d'eau potable et d'assainissement en 2009

Sources : BIPE, d'après enquête opérateurs 2011, PLF agences de l'eau 2011, Ifen, estimations BIPE

B) Une diminution du soutien financier apporté par les départements du bassin Seine-Normandie

Sur le bassin Seine-Normandie, les dépenses d'équipement des départements relatives à l'eau potable et à l'assainissement accusent une certaine baisse depuis quelques années, avec pour conséquences directes des *taux de subvention pour les travaux d'eau potable et d'assainissement revus à la baisse* et des *modalités d'intervention plus restrictives* (renforcement des conditions d'intervention) (Cf Figure 10). Ce phénomène est a priori représentatif de ce qui se passe en France.

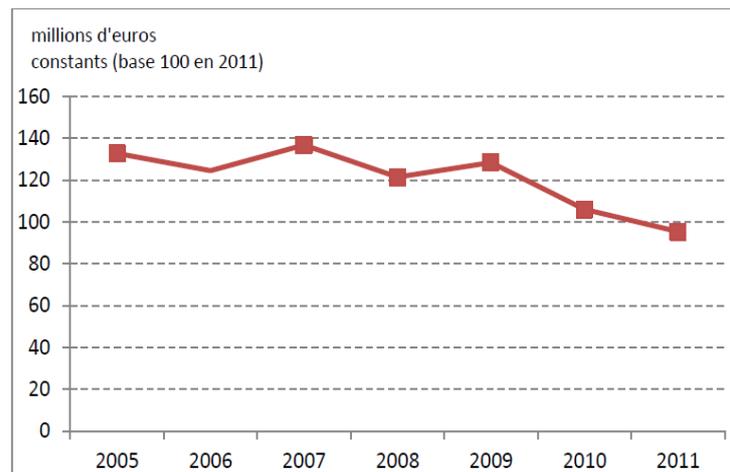


Figure 10: Évolution des dépenses d'investissement en eau et assainissement des conseils généraux du bassin Seine-Normandie sur 2005-2011

Sources : Budgets Primitifs 2005-2011¹⁰ des départements du bassin (sauf 78, 92, 93, 94 et 95)

On a ainsi pu constater, sur la période charnière 2004-2006 (fin du 8ème programme d'intervention de l'agence de l'eau Seine-Normandie), un léger ralentissement du rythme des travaux co-financés par l'agence et les départements du bassin. Cette tendance ne s'est pas confirmée par la suite, grâce au soutien continu de l'agence via son 9ème programme, qui a permis de maintenir le niveau des travaux réalisés, et ce, malgré la diminution de l'intervention financière des départements.

Selon le responsable du service 'Investissements aux collectivités' de la direction territoriale des rivières Ile-de-France de l'agence de l'eau Seine-Normandie, les modalités d'intervention plus restrictives instaurées par les départements auraient même des vertus. Certains départements sont ainsi passés d'une « politique d'intervention financière très large » (voire trop) dans le domaine de l'eau à une politique de l'eau plus « environnementale, en phase avec celle de l'agence de l'eau ».

¹⁰ M52 : fonction 6-1, subventions d'équipement eau & assainissement et fonctionnement

Encadré : L'adaptation du programme des agences face à la baisse des subventions des conseils généraux : le point de vue de l'agence de l'eau Loire-Bretagne
(Agence de l'eau Loire-Bretagne)

A) Une baisse des financements des conseils généraux

Dans le bassin Loire-Bretagne, les financements inscrits au budget par les départements à la gestion des milieux aquatiques, de l'assainissement et de l'eau potable ont fortement diminué. Ils sont passés progressivement d'environ 164 millions d'euros en 2007 à 112 millions d'euros en 2011 (Cf. Figure 11)¹¹.

Cette baisse s'explique avant tout par la réorganisation des collectivités territoriales.

Face au climat de maîtrise budgétaire, ces dernières se sont focalisées sur leurs compétences prioritaires et obligatoires. Dans ce contexte, les budgets et les moyens humains consacrés à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques se sont réduits de manière importante dans certains territoires¹².

Baisse d'un tiers des financements entre 2007 et 2011

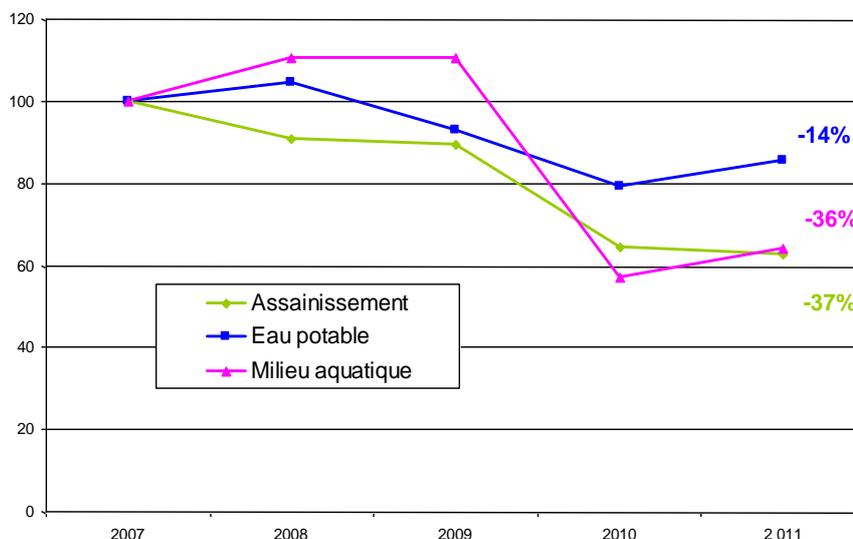


Figure 11: Évolution des financements des conseils généraux (indice 100 en 2007)

¹¹ Chiffres déclarés inscrits dans les budgets par les départements (enquêtes réalisées par les services de l'agence de l'eau Loire Bretagne, 2011)

¹² *Projet de synthèse des questions importantes*, projet qui sera soumis à l'avis du public en 2013, projet adopté le 5 juillet 2012 par le comité de bassin Loire-Bretagne

B) Cette baisse des financements est source d'inquiétude

Cette baisse des financements peut être source d'inquiétude, les départements étant les principaux partenaires financiers des agences de l'eau.

La qualité des milieux reste un enjeu prioritaire pour le bassin pour pouvoir respecter les objectifs des directives européennes (Directive cadre sur l'eau, Directive sur les traitements des eaux urbaines, Directive cadre pour le milieu marin...) et faire face aux difficultés identifiées localement telles que la présence de pollutions bactériologiques, de rejets trop élevés en phosphore ou en nitrate sans parler des substances dangereuses émergentes qu'il faut d'ores et déjà prendre en considération¹³.

Face aux efforts techniques et financiers qui restent à accomplir, les maîtres d'ouvrages sont confrontés aux conséquences de la crise du crédit. Les collectivités sont nombreuses à rencontrer des difficultés d'accès à des prêts à des taux raisonnables auprès de leurs banques. Il en résulte des retards dans le bouclage des plans de financement des travaux, ce qui conduit au report de leurs projets.

Ainsi, malgré les efforts consentis par les collectivités au cours des cinq dernières années du programme d'intervention¹⁴ de l'agence pour l'amélioration de leur assainissement, de la production de l'eau potable et de la sécurisation de la distribution, il reste encore beaucoup de travaux à réaliser.

C) Et nécessite une adaptation des programmes d'interventions des agences

Face à ce constat, certaines actions sont en cours de discussion dans le cadre du 10ème programme de l'agence. Par ailleurs, des actions d'ajustement du 9ème programme d'intervention des agences ont d'ores et déjà eues lieu.

Ainsi en est-il de la mise en place d'avances remboursables pour la réalisation de travaux en assainissement et en eau potable.

Ces avances visent à compléter les aides actuelles sous forme de subventions par l'attribution d'une avance remboursable à hauteur de 40% du montant éligible des travaux¹⁵. Les travaux concernent par exemple :

¹³Dossier de séance de la séance plénière du Conseil d'administration du 29 mars 2012, extrait de la p. 127

¹⁴ Depuis leur création en 1964, les agences de l'eau établissent des programmes pluriannuels d'intervention, qui mettent localement en oeuvre les orientations de la politique nationale de l'eau, grâce à des "recettes", essentiellement issues des redevances, leur permettant de financer leurs "dépenses", essentiellement des aides aux maîtres d'ouvrages. L'agence fixe ses priorités et prépare ses actions dans le cadre de son programme d'intervention.

¹⁵Dossier de séance de la séance plénière du Conseil d'administration du 29 mars 2012, extrait de la p. 128

- les usines de traitement de l'eau pour l'eau potable et les interconnexions des réseaux de distribution ;
- les travaux d'amélioration ou de reconstruction des ouvrages d'épuration, répondant aux prescriptions réglementaires nationales et locales sur les stations d'épuration ;
- ou encore le traitement des eaux pluviales strictes et des eaux usées des aires de carénage dans les ports de pêche et de plaisance¹⁶.

Le succès de ce système d'avances montre qu'il répond à une attente des collectivités. Ainsi, en 2010, 11,6 millions d'euros d'aides ont été accordées sous forme d'avance pour quatre opérations de transfert/traitement d'eau potable¹⁷. En 2011, 61 millions d'euros d'aides ont été accordées sous forme d'avance pour 18 opérations de transfert/traitement d'eau potable¹⁸.

Ce système se poursuit sur 2012 pour l'eau potable, avec une enveloppe prévue de 85,6 millions d'euros. Il est étendu aux dispositifs d'assainissement pour lesquels l'agence a réservé 54,4 millions d'euros. Au total ce soutien supplémentaire pour 2012 atteint 140 millions d'euros¹⁹, soit l'équivalent des enveloppes de subvention.

¹⁶ Dossier de séance de la séance plénière du Conseil d'administration du 29 mars 2012, extrait de la p. 133

¹⁷ Rapport d'activité de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, 2010, fiche 14 A

¹⁸ Rapport d'activité de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, 2011, fiche 14 A

¹⁹ Dossier de séance de la séance plénière du Conseil d'administration du 29 mars 2012, extrait de la p. 128. Cette enveloppe sera réajustée en fonction des besoins

Encadré : La prise en compte des baisses des subventions dans les scénarios tendanciels de l'agence de l'eau Rhin-Meuse (Agence de l'eau Rhin-Meuse)

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les principaux financeurs sont les conseils généraux et l'agence de l'eau. Or, il est observé depuis quelques années une baisse tendancielle des contributions des départements. Par ailleurs, l'agence de l'eau, soucieuse de maîtriser la dépense publique, ne pourra pas « compenser » ce « retrait » dans le cadre de son 10^{ème} programme d'intervention, celui-ci devant même se traduire par une légère baisse des dotations consacrées à l'assainissement et à l'eau potable. Pour autant, le programme de mesures acté en 2009 montre que les efforts doivent se poursuivre pour l'atteinte du bon état. Il semble donc incontournable de mettre en œuvre un dispositif de priorisation de l'action publique en la matière afin de concentrer les efforts sur les objectifs des SDAGE.

Cette note rappelle le contexte du 9^{ème} Programme de l'agence de l'eau Rhin-Meuse, présente les premiers éléments du bilan à mi-parcours du SDAGE et intègre les évolutions et perspectives des financements sur le bassin Rhin-Meuse.

A) Contexte du 9^{ème} programme

Le 9^{ème} programme d'intervention de l'agence de l'eau a été l'occasion de concrétiser les dispositions suivantes :

- les SDAGE « Rhin » et « Meuse » approuvés fin 2009 ;
- la poursuite de la mise en conformité de l'assainissement des plus grandes agglomérations du bassin en application de la Directive eaux résiduaires urbaines (DERU). Or, si cette obligation d'équipement a pu contribuer à l'atteinte des objectifs des SDAGE, elle n'a pas permis de répondre en totalité aux obligations de résultats d'atteinte du bon état des eaux qui découlent de la Directive cadre sur l'eau (DCE).

Le 10^{ème} programme de l'agence de l'eau poursuit les travaux du 9^{ème} programme en s'inscrivant pleinement dans le contexte de mise en œuvre de la DCE.

B) Bilan à mi-parcours du SDAGE

Le dernier diagnostic global de l'eau et de ses usages dans le bassin Rhin-Meuse a été dressé en 2005 dans le cadre de l'État des lieux sur lequel s'est appuyée la préparation du 9^{ème} Programme, puis l'élaboration du SDAGE. Une mise à jour de ces éléments est demandée pour 2013 dans le cadre de l'actualisation de l'état des lieux qui doit être réalisée en application de la Directive cadre sur l'eau.

Sans attendre cette actualisation, des éléments de réflexion peuvent être établis à partir de constats dressés sur la base des données existantes, et notamment le bilan à mi-parcours des Programmes de mesures et les données de surveillance, afin de pouvoir s'interroger sur la signification des tendances observées et les perspectives qui en découlent en termes de conditions de réussite pour la politique de l'eau du bassin. Ces éléments apportent matière à réflexion sur les forces et faiblesses du bassin.

Concernant plus particulièrement l'assainissement et l'eau potable, certaines observations sont encourageantes et montrent bien que les efforts consentis portent leurs fruits et conduisent à de réelles améliorations. A l'inverse d'autres situations n'évoluent pas significativement.

a. De nets progrès concernant l'état des cours d'eau

La qualité de l'eau des cours d'eau marque globalement de réels progrès sur les deux dernières décennies, même si la situation stagne en milieu rural. Les dégradations sont aujourd'hui autant liées aux pollutions résiduelles qu'à l'état du lit et des berges, comme le montrent les indicateurs biologiques qui peinent à progresser. Dans ce domaine, les travaux de restauration s'engagent progressivement, mais manquent encore trop souvent d'ambition.

b. Des performances épuratoires satisfaisantes pour les principales industries et les grandes collectivités au prix parfois de dépenses peu maîtrisées

Beaucoup de progrès ont été observés dans l'épuration des collectivités, avec des traitements performants qui équipent désormais les principales agglomérations. En revanche, la majorité des petites communes de moins de 2 000 habitants ne disposent pas d'un système d'assainissement satisfaisant. Toutefois le coût potentiel d'une complète réhabilitation pourrait s'avérer considérable alors que l'impact de ces collectivités sur le milieu est souvent faible. Une optimisation devra donc être recherchée dans l'assainissement de ces petites communes.

c. Des captages d'eau potable dégradés et du gaspillage d'eau

Plus de 10 % des captages pour l'eau potable posent problème dont une centaine sont classés « Grenelle » et sont en attente de plans d'urgence pour leur reconquête.

Des difficultés de divers ordres, socio-économiques, technico-administratives font que les mesures mises en place prioritairement sur les zones de captages servant à alimenter les populations en eau potable, pour tenter de protéger les ressources en eau, appelant à modifier les pratiques culturelles, encourageant la conversion à l'agriculture biologique, la remise en herbe, les cultures intermédiaires, les pièges à nitrates, etc. ont certes permis quelques avancées mais sont demeurées insuffisamment efficaces pour retrouver le bon état des eaux.

Il faut aussi souligner que plus de 100 millions de m³ d'eau potable sont perdus par les fuites des réseaux d'alimentation en eau potable, de quoi alimenter chaque année, Strasbourg, Metz et Nancy réunies.

C) Évolution et perspectives des subventions des conseils généraux et de l'agence de l'eau Rhin-Meuse

Au vu du bilan à mi-parcours des SDAGE pour le bassin Rhin-Meuse et de la nécessité de la maîtrise des dépenses publiques, des choix dans la politique de l'eau doivent être faits pour les partenaires du bassin Rhin-Meuse.

Il est observé que les financements de l'assainissement et de l'eau potable des départements du bassin Rhin-Meuse ont une tendance à la baisse au cours du 9^{ème} programme.

Sur la durée du 10^{ème} programme, cette tendance devrait, d'après les prévisions, continuer à se confirmer (Cf.Figure 12). Par ailleurs, au vu des enjeux sur le bassin Rhin-Meuse, les grands principes du 10^{ème} programme de l'agence de l'eau seraient les suivants :

- la priorité donnée à un certain nombre de domaines d'actions doit se traduire par une augmentation sensible des dotations réservées respectivement à la lutte contre les pollutions d'origine agricole et à la restauration écologique des milieux aquatiques ;
- conséquemment, les volumes d'aides consacrés aux domaines de l'assainissement et de l'eau potable, qu'il s'agisse des soutiens à l'investissement ou au fonctionnement, doivent être infléchis à la baisse et déboucher sur une politique d'intervention plus sélective en direction des priorités fixés par les SDAGE.

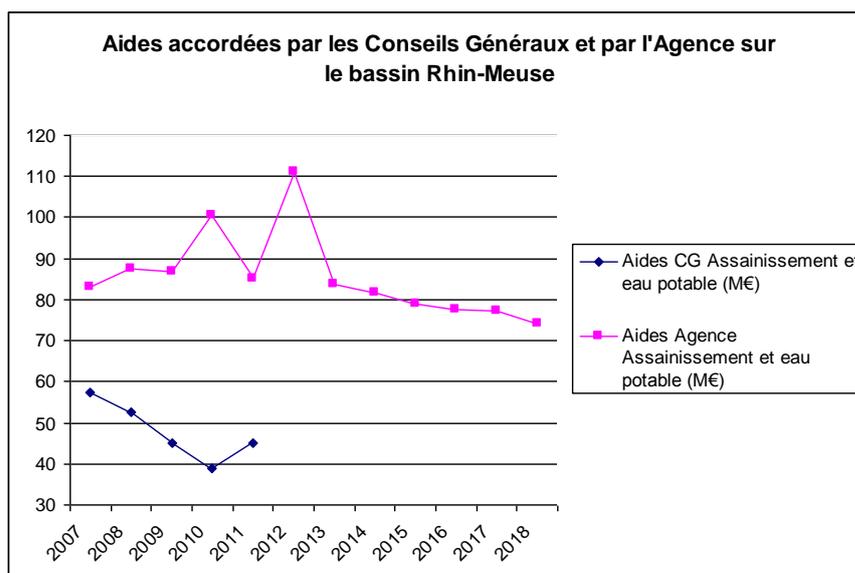


Figure 12: Aides accordées par les conseils généraux et par l'agence sur le bassin Rhin-Meuse

Cette évolution à la baisse des contributions amènent les partenaires du bassin Rhin-Meuse à travailler davantage ensemble à définir des priorités communes.

En effet, la mise au point des Plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT), déclinaisons concrètes du Programme de mesures est un outil de priorisation pour les services de l'État élaboré en concertation avec l'agence de l'eau et les conseils généraux pour aboutir à une politique globale et cohérente sur le bassin.

Cela demande également une analyse coût-efficacité des actions à mettre en œuvre. En effet, les réflexions en cours au sein des instances de bassin amènent à se positionner sur la sélectivité du programme d'intervention de l'agence de l'eau. Il est aujourd'hui proposé de considérer comme prioritaires, parmi les opérations éligibles, celles relevant d'une action importante pour la mise en œuvre des programmes de mesures et l'atteinte des objectifs fixés par les SDAGE, notamment dans le cadre des SAGE. A cet égard, priorité sera notamment donnée aux actions inscrites dans les Plans d'Action Opérationnels Territorialisés (PAOT).

D) Conclusion

La France s'est engagée, depuis plusieurs années, dans une politique de l'eau en fixant des objectifs de résultats avec la Directive cadre sur l'eau, entre autres. Elle s'inscrit également dans une dynamique de maîtrise des dépenses publiques.

Il est alors observé une diminution des contributions des partenaires sur le bassin depuis quelques années et cette tendance semble se confirmer pour les années à venir.

Ainsi, le travail des partenaires sur le bassin Rhin-Meuse, et notamment de l'agence de l'eau, évolue en élaborant une politique commune et en fixant des règles de sélectivité qui permettent de cibler la dépense publique vers les priorités d'actions tout en optimisant par ailleurs le rapport coût/efficacité des interventions.

1.4 La facturation des services publics d'eau et d'assainissement : des recettes en recul ?

1.4.1 Un budget mensuel moyen de 36 € par ménage pour l'eau et l'assainissement (M. Salvetti, Onema)

En 2009, le prix moyen²⁰ de l'eau et de l'assainissement s'élève à 3,62 €TTC/m³. Cela représente une facture moyenne annuelle de 434,40 €TTC pour une consommation de 120 m³, soit une dépense mensuelle de 36,20 €TTC par ménage. Cependant, cette moyenne cache des disparités puisque le prix est compris dans une fourchette allant de moins d'un euro à plus de 6 €TTC/m³.

Le poste de dépenses « eau et assainissement » représente 1,25% du revenu disponible moyen d'un ménage, et 3% pour les 10% des ménages les moins aisés.

A) Un prix moyen de l'eau potable de 1,9 euros TTC/m³

Le prix moyen²¹ de l'eau potable en 2009 est de 1,9 euros TTC/m³, soit une facture annuelle de 228 euros sur la base d'une consommation annuelle de 120m³. Ce prix se décompose de la façon suivante : 1,55 €/m³ pour le service de l'eau (soit 82%) et 0,35 €/m³ pour les taxes et redevances (soit 18%) qui sont perçues par les agences de l'eau (ou offices de l'eau dans les DOM) et Voies navigables de France.

La tarification de l'eau doit comporter une part variable calculée en fonction du volume d'eau consommé par l'abonné. La tarification peut aussi comprendre une part fixe (abonnement), payée quel que soit le niveau de consommation. En 2009, près d'un tiers de la population française ne paie pas de part fixe sur sa facture d'eau potable. Pour les deux tiers de la population qui paient une part fixe, celle-ci représente en moyenne 21% de la facture annuelle TTC d'eau potable (base 120m³) et s'élève à 45,58 euros.

²⁰ Ce prix est une moyenne pondérée en fonction du nombre d'habitants desservis par le service, calculé à partir d'un échantillon d'environ 3200 services, représentant 62% de la population en eau potable et 41% de la population raccordée à l'assainissement collectif.

²¹ Ce prix est une moyenne pondérée par le nombre d'habitants desservis par le service, et calculée sur la base d'un échantillon d'environ 3200 services d'eau potable représentant 62% de la population. L'écart constaté entre le prix de l'eau potable issu de l'observatoire et celui déterminé par l'enquête SOeS 2008 s'explique principalement par le fait que l'enquête SOeS impute la redevance pollution au service d'assainissement, et non au service d'eau. En corrigeant cette imputation et en affectant correctement cette redevance, le prix de l'eau potable issu de l'enquête SOeS s'élève à 1,92 €TTC/m³ (et non plus 1,59 €TTC/m³).

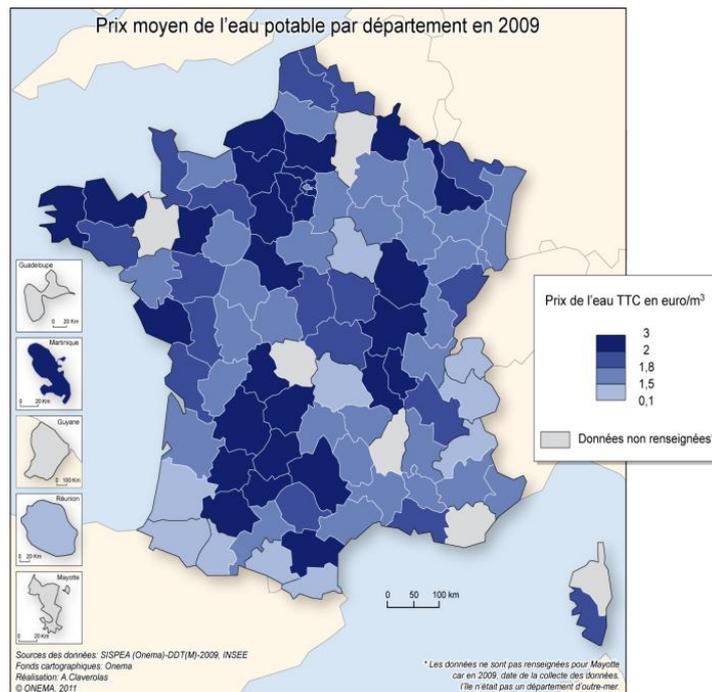


Figure 13: Répartition spatiale du prix moyen de l'eau potable en 2009

Source : SISPEA (Onema) – DDT(M) – 2009

On observe des disparités géographiques importantes (Cf. Figure 13). Le prix moyen le plus faible est observé dans le département des Pyrénées Orientales avec 0,53 €/TTC/m³. C'est en Martinique qu'on trouve le prix moyen le plus élevé, à savoir 2,9 €/TTC/m³.

Plusieurs éléments permettent d'expliquer les disparités constatées sur la représentation cartographique :

- le contexte géographique : plus les lieux de prélèvement et de traitement sont éloignés de la commune, plus les investissements sont élevés pour acheminer l'eau (canalisations, pompes...) ;
- la dispersion des habitats (par exemple, départements de Bourgogne, Limousin, Midi-Pyrénées) : l'acheminement de l'eau en milieu rural, où les habitations sont dispersées, nécessite plus d'investissements qu'en ville ;
- l'activité touristique (par exemple, façade littorale) : des investissements supplémentaires peuvent être nécessaires pour répondre à l'augmentation temporaire des besoins en eau ;
- la qualité de l'eau brute : selon la qualité de l'eau prélevée à l'état brut dans le milieu naturel, le service rendu est d'autant plus cher que les procédés de traitements pour la rendre potable sont complexes.

Par ailleurs, on constate que le prix moyen de l'eau potable est plus élevé de 10% lorsque le service est intercommunal puisqu'il s'établit à 1,97 €/TTC/m³ (contre 1,76 €/TTC/m³ pour les services d'eau communaux). Ce résultat peut notamment être expliqué par la dispersion des habitats souvent plus importante dans le cas d'une intercommunalité que dans le cas d'une commune seule. Cet effet « dispersion de l'habitat » contre-balançerait ainsi l'effet

« économie d'échelle » attendu. De plus, les communes ont tendance à se regrouper lorsque la production et la distribution d'eau sont rendues difficiles (par la topographie, par exemple), complexes (du fait d'une eau brute de mauvaise qualité), et donc coûteuses. L'intercommunalité apparaît alors comme une façon de rendre abordable la fourniture d'eau potable en mutualisant ressources et moyens.

On observe également que le prix moyen de l'eau potable est plus élevé d'environ 15% lorsque la gestion du service est déléguée à un opérateur (2 €TTC/m³). Cependant, on note une très grande hétérogénéité des prix moyens, que le service soit en gestion déléguée ou en gestion directe. Des pistes d'explication peuvent être avancées. Les collectivités auraient, par exemple, souvent recours à la délégation de service public lorsque la production d'eau potable est rendue complexe du fait d'une eau brute de mauvaise qualité (traitement des problèmes de pesticides ou ressource provenant d'eau de surface). De plus, les opérateurs privés ont des charges spécifiques (impôts sur les sociétés, dépenses de recherche et développement) que ne supportent pas les services en gestion directe. Par ailleurs, le rendement moyen est supérieur lorsque le service est délégué, ce qui suppose la mobilisation de moyens humains et financiers importants.

Lorsqu'on analyse le prix en prenant en compte les caractéristiques géophysiques du service, à savoir la densité d'habitants et la part d'importation au sein des volumes mis à disposition, on observe que les prix sont plus élevés pour les services ruraux que pour les services urbains (critère de densité d'habitants). L'influence du critère de densité démontre le poids économique central des infrastructures à mobiliser pour distribuer l'eau aux usagers du service. A titre d'illustration, les services les plus ruraux (densité inférieure à 20 habitants/km) déploient en moyenne 83 mètres de canalisations pour desservir un habitant, alors que les services ultra-urbains (densité supérieure à 200) ne mobilisent que 4 mètres.

On note également que les prix sont moins élevés pour les services producteurs (qui importent pas ou très peu d'eau) que pour les services qui recourent à l'importation de façon exclusive ou en complément de leur production. La part de l'importation témoigne indirectement de la disponibilité quantitative ou qualitative de la ressource sur le périmètre du service.

En complément, l'observation du prix en fonction de la taille du service fait apparaître deux réalités (Cf. Figure 14) :

- les services desservant moins de 1 000 habitants présentent un prix moyen en net retrait par rapport aux autres. Ce sont souvent des services à faible complexité technique. Le financement possible à partir du budget général de la collectivité peut également être invoqué, ainsi que les modalités d'application de la TVA sur la facture d'eau des usagers (les services d'eau de moins de 3 000 habitants et en gestion directe peuvent opter ou non pour l'assujettissement). De plus, la redevance pollution n'était pas applicable aux services desservant moins de 400 habitants jusqu'en 2007. En 2009, seul un faible pourcentage de cette redevance était acquitté par ces services. Ce n'est qu'en 2012 que la totalité de la redevance pollution s'appliquera, ce qui pourrait alors renchérir le prix de l'eau potable pour ces services ;
- pour les autres services, un prix dégressif est ensuite observé avec l'augmentation de la taille, illustrant un phénomène d'économie d'échelle.

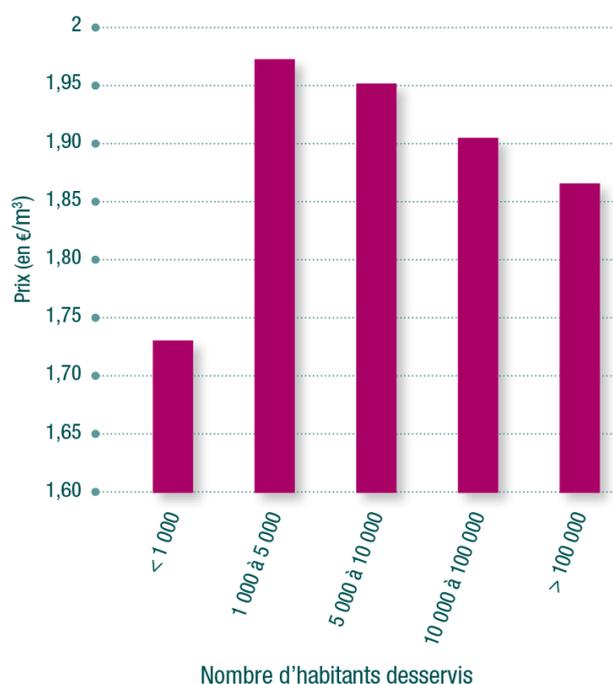


Figure 14 : Prix de l'eau potable en 2009 en fonction du nombre d'habitants desservis

Source : SISPEA (Onema) – DDT(M) – 2009

B) Un prix moyen de l'assainissement collectif de 1,72 euros TTC/m³

Le prix moyen²² de l'assainissement collectif en 2009 est de 1,72 €TTC/m³, soit une facture annuelle de 206,40€ sur la base d'une consommation de 120m³. Ce prix se décompose de la façon suivante : 1,54€/m³ pour le service de l'assainissement collectif (soit 90%) et 0,18€/m³ (soit 10%) pour les taxes et les redevances qui sont perçues par les agences de l'eau.

Comme pour l'eau potable, la tarification de l'assainissement collectif doit comporter une part variable calculée en fonction du volume d'eau consommé par l'abonné et peut aussi comprendre une part fixe (abonnement), payée quel que soit le niveau de consommation. En 2009, près des deux tiers de la population raccordée ne paient pas de part fixe sur sa facture d'assainissement collectif. Pour les 35% d'utilisateurs qui paient une part fixe, celle-ci représente en moyenne 21% de la facture annuelle TTC d'assainissement collectif (base 120m³) et s'élève à 42,66€.

La carte ci-dessous (Figure 15) présente le prix moyen de l'assainissement collectif à l'échelle départementale. On observe des disparités géographiques importantes. Le prix le plus faible est observé à La Réunion avec 0,4 €TTC/m³. C'est en Seine Maritime qu'on trouve le prix le plus élevé, à savoir 2,74 €TTC/m³.

²² L'écart constaté entre le prix moyen de l'assainissement collectif issu de l'observatoire et celui déterminé par l'enquête SOeS 2008 s'explique, en partie, par une sur-représentation plus forte, dans cette enquête, des services de grande taille pour lesquels le prix moyen est moins élevé du fait des économies d'échelle réalisées.

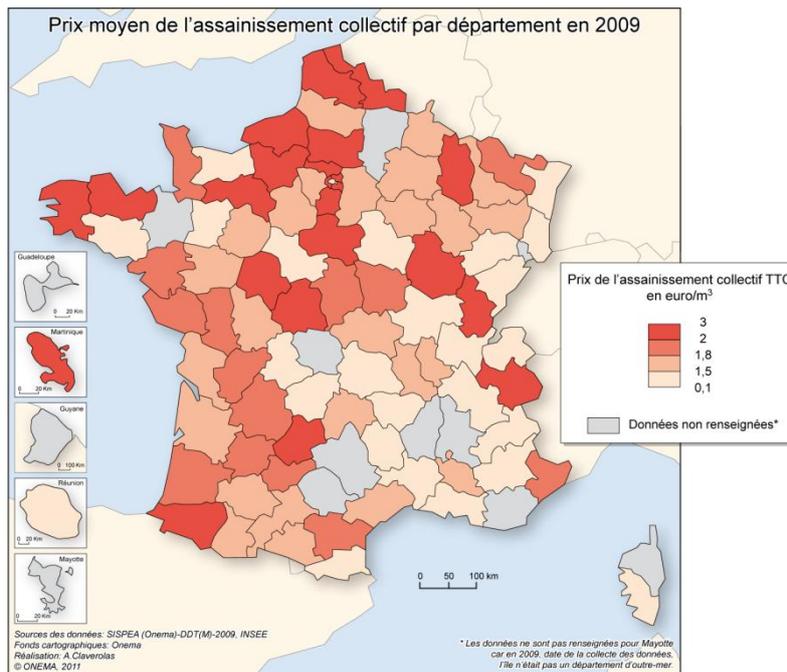


Figure 15: Répartition spatiale du prix moyen de l'assainissement collectif en 2009

Source : SISPEA (Onema) – DDT(M) – 2009

Le degré de complexité des installations d'épuration et le niveau d'équipements des services expliquent, en partie, ces disparités. Les exigences réglementaires environnementales expliquent aussi ces différences. Selon la fragilité du milieu récepteur des eaux usées traitées, les procédés de traitement peuvent être plus poussés et donc plus coûteux. C'est le cas, par exemple, pour les collectivités du littoral où la directive sur les eaux de baignade²³ impose un traitement tertiaire. Il en est de même pour les collectivités soumises à la directive eaux résiduaires urbaines²⁴.

Par ailleurs, le mode de gestion du service a une influence limitée sur le prix de l'assainissement collectif. En effet, on constate que le prix moyen est légèrement plus élevé (4%) lorsque le service est en gestion déléguée.

Des pistes d'explication peuvent être avancées. Les collectivités auraient souvent recours à la délégation de service public quand le traitement des eaux usées est complexe du fait d'exigences réglementaires contraignantes. De plus, les opérateurs privés ont des charges spécifiques (impôts sur les sociétés, dépenses de recherche et développement) que ne supportent pas les services en gestion directe.

Il est intéressant de noter que le prix de l'assainissement collectif pour les services intercommunaux est le même que le prix moyen constaté sur l'ensemble des services, quels que soient leurs modes de gestion.

²³ Directive 76/160/CEE du 8 décembre 1975.

²⁴ Directive 91/271/CEE du 21 mai 1991.

L'observation du prix suivant la taille du service fait apparaître deux tendances : une augmentation du prix jusqu'à 10 000 abonnés et une décroissance du prix au-delà de 10 000 abonnés (Cf. Figure 16).

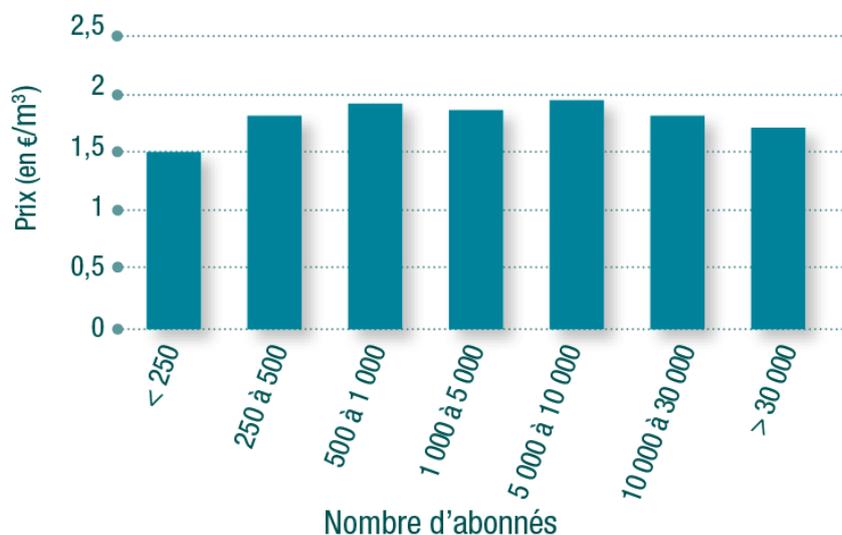


Figure 16: Prix de l'assainissement collectif en 2009 suivant le nombre d'abonnés

Source : SISPEA (Onema) – DDT(M) - 2009

Des hypothèses d'explication peuvent être formulées : degré de complexité des installations d'épuration moins élevé pour les petits services, possibilité de financement à partir du budget général de la collectivité (pour les services de moins de 3 000 habitants), phénomène d'économie d'échelle pour les services de taille importante (avec notamment l'impact de l'habitat collectif), effet de la redevance réseaux qui n'est pas encore appliquée en totalité pour les services de moins de 400 habitants agglomérés en 2009.

Encadré : Les consommateurs face au prix de l'eau et de l'assainissement

(Association Consommation Logement et Cadre de Vie (CLCV))

La question du prix de l'eau et de l'assainissement est parfois minorée au prétexte que les dépenses en eau ne représentent en moyenne que 0,8% du budget des français (source Insee 2006), mais la réalité est plus complexe. En effet, pour un nombre croissant de ménages, ces dépenses représentent plus de 3% de leur revenu (seuil admis comme ne devant pas être dépassé).

De même on entend dire assez souvent par certains élus ou services que les consommateurs acceptent mal devoir payer l'eau.

Les questions et réactions de consommateurs que la CLCV recueille dans ses permanences, sur son site, à travers ses enquêtes ou lors des « bars à eau » qu'elle organise régulièrement, montrent en fait qu'ils ne refusent pas de payer l'eau, mais qu'ils veulent savoir si ce qui leur est facturé est justifié et équitable.

Lorsque les informations auxquelles les consommateurs ont droit leur sont communiquées, leurs questions se font de plus en plus pertinentes. Nous pouvons résumer les questions de fond qu'ils soulèvent en plusieurs points.

A) Les conditions d'accès à l'eau et à l'assainissement

La partie fixe de la facture (abonnement), qui n'est qu'une possibilité, demeure majoritairement la règle. Cette part fixe, selon nos enquêtes, peut encore atteindre jusqu'à plus de 280€ par an (soit l'équivalent du prix de plus de 90 m³ d'eau, sans en avoir consommé une seule goutte) !

Le coût d'ouverture ou de fermeture d'un compteur d'eau peut aller jusqu'à 250€ (avec une moyenne proche de 50€). Par ailleurs, les conditions et les tarifs de raccordement au réseau sont souvent opaques et d'un montant excessif ; il n'est pas rare que des consommateurs obtiennent une réduction des sommes facturées. Enfin, la vétusté de certains réseaux, notamment en habitat collectif, génère encore des surconsommations non maîtrisables, qui pénalisent souvent en premier lieu les ménages aux revenus les plus modestes.

B) La justification des prix

Les consommateurs remettent de plus en plus en cause le fait de devoir payer plus en raison de la dégradation continue de la qualité des ressources en eau et du traitement de plus en plus complexe nécessaire pour sa potabilisation et le retraitement des eaux usées. La complexité de l'organisation et de la gestion des services d'eau et d'assainissement (incompréhensible pour la majorité des consommateurs), l'absence de données fiables et incontestables sur la réalité économique des coûts des différentes

opérations nécessaires à la fourniture d'eau et à l'assainissement des eaux usées et de la gestion des services, la transparence encore insuffisante des contrats de délégation, sont sources de suspicion et de remise en cause du montant des factures. Par ailleurs les conditions de mise en place des services de l'ANC, l'absence de concertation sur les missions, la fréquence des contrôles, le montant des redevances, sont fortement contestés. Les consommateurs veulent donc plus de transparence, et être certains que tout est mis en œuvre pour optimiser la gestion et réduire les coûts.

C) La facture d'eau ne peut pas tout financer

Si le principe « l'eau paie l'eau » n'est pas formellement remis en cause, la facture des particuliers finance des actions d'intérêt général comme le traitement des eaux pluviales, la protection des ressources, les réseaux incendie, la totalité de l'investissement de l'assainissement, etc. Ce qui se traduit par une demande de révision de ce principe : la facture des ménages ne peut pas tout prendre en charge. Ainsi par exemple, comme cela été le cas au siècle précédent pour les réseaux de distribution, une part des investissements d'assainissement devrait être couverte par des fonds publics.

D) Un recouvrement équitable des coûts

La contribution de chacun à l'intérêt collectif doit être proportionnelle à la responsabilité effective en matière de pollution et de consommation déraisonnable (particuliers, entreprises, metteurs sur le marché de produits polluants, agriculteurs, ...), ce qui suppose une application équitable du principe pollueur-payeur, le renforcement des sanctions en cas de non respect de la législation et de la réglementation concernant la préservation des ressources, et des mesures plus contraignantes pour réduire les pollutions à la source.

Les services publics de l'eau et de l'assainissement ont toute latitude pour déterminer leur structure tarifaire et leur règlement de service. Il dépend de leur volonté politique d'engager une véritable concertation avec les représentants des consommateurs et usagers, notamment au sein des Commissions consultatives qu'il convient de généraliser.

Encadré : Comment paie-t-on l'eau ailleurs, et que faut-il comparer ?

(B. Barraqué, directeur de recherche au CNRS, Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED), EAU&3E)

Depuis le milieu du XIX^e siècle, l'invention du compteur d'eau a détaché potentiellement l'eau comme bien de consommation de l'eau comme ressource, et en a transformé le caractère de bien commun (*common pool resource*) en celui de bien de club, défini par la liberté d'adhésion et l'égalité dans la tarification. Mais il reste des pays où on paie encore au forfait, d'autres où l'assainissement n'est pas payé dans la facture, et d'autres encore où il n'y a qu'un compteur par immeuble dans les villes. La documentation historique est sur ce point assez limitée, mais au milieu du XIX^e siècle, les réseaux d'eau étaient déjà en pleine expansion en Angleterre, et les coûts étaient généralement couverts par des forfaits, voire par des taxes locales. Ce rapport à l'eau comme service administratif local est resté dominant dans la culture d'autres pays du Commonwealth comme le Canada et aujourd'hui encore, deux tiers des ménages britanniques (et une proportion encore supérieure des Irlandais) n'ont pas de compteurs, et paient l'eau et l'assainissement via des impôts locaux liés à la valeur locative de leur logement (les *rates*), malgré la privatisation totale des services d'eau qui avait prévu la généralisation des compteurs en 2000.

En revanche, comme la plupart des Européens du continent, les Français paient tous l'eau via un compteur et des factures. En effet, les services à caractère industriel et commercial (eau, gaz, électricité) correspondent à la notion de service rendu, et doivent être facturés, non pas financés par l'impôt. Inversement, ils paient par des impôts et à des autorités publiques les services publics à caractère administratif parce qu'obligatoires : par exemple le drainage de la pluie ou l'enlèvement des ordures ménagères dans beaucoup de cas ; l'assainissement des eaux usées était couvert par les taxes foncières, jusqu'au décret d'octobre 1967 qui a permis de transférer les charges dans les factures d'eau. Et cela a fait augmenter le prix de l'eau considérablement. Si l'on décompose la facture d'eau française moyenne, on s'aperçoit que (depuis 1996) la part de l'assainissement (redevance pollution incluse) est supérieure à celle de l'eau potable dans le prix du m³ d'eau. Avec la nécessité de respecter les directives européennes en matière d'assainissement, la structure de la facture d'eau devrait encore évoluer vers une plus grande part du coût à long terme de l'assainissement. En Allemagne, où les redevances aux agences de l'eau n'existent pas, l'assainissement fait nettement plus de la moitié de la facture d'eau...

Pour les services depuis longtemps commerciaux, si EDF et GDF gèrent la distribution jusqu'au domicile de chaque ménage, donc jusqu'aux appartements dans les immeubles, ce n'est pas le cas pour l'eau : dans les immeubles collectifs, il n'y a souvent qu'un compteur en pied d'immeuble, et la compagnie ou la régie envoie une seule facture au gestionnaire, et ne s'occupe pas des réseaux intérieurs. C'est d'ailleurs une situation fréquente dans de nombreuses villes d'Europe, où le comptage est collectif, quitte à ce que la mise en place de compteurs que l'on appelle divisionnaires permette de répartir la facture en fonction des consommations de chaque appartement et non plus des surfaces ou autres données. Dans beaucoup de villes espagnoles et portugaises,

et à un moindre degré en Italie, les compteurs d'eau ont été installés en même temps que les réseaux, c'est-à-dire plus tard qu'en France, aux Pays-Bas ou en Allemagne : la technologie des compteurs était alors d'usage courant, et ainsi, aujourd'hui, chaque famille, même en immeuble collectif, reçoit sa propre facture d'eau.

Aux États-Unis, la situation est contrastée : le comptage de l'eau est généralisé, notamment dans les villes de l'Ouest où l'habitat est surtout pavillonnaire et où les consommations d'eau par personne sont trois à cinq fois plus élevées qu'en Europe. Mais de très grandes villes de l'Est comme New York et Chicago n'ont introduit les compteurs que très récemment, et n'ont pas encore fini de s'équiper. Lorsqu'elles le font, elles choisissent le comptage collectif plutôt qu'individuel. New York a même mis au point un dispositif d'aide financière à la conversion au comptage, avec un plafonnement des factures d'eau au niveau antérieur des *rates* pendant deux ans, le temps que l'immeuble trouve et réduise ses fuites... Mais les États-Unis sont aussi le pays de naissance des *smart meters*, les compteurs à télé-relève, qui permettent un suivi en temps réel si on le désire et à coût marginal nul, des consommations des habitants, ainsi que des tarifications sophistiquées, saisonnières et/ou par tranches croissantes²⁵. Ainsi, Boston, qui a généralisé les compteurs collectifs d'immeubles à télé-relève, offre aux résidents une tarification par tranches croissantes tenant compte du nombre d'habitants derrière chaque compteur... Cela suppose que les habitants regroupés derrière un compteur acceptent de dire combien ils sont, ce qui est peut-être plus difficile à imaginer en France : les enquêtes faites auprès de sociétés d'HLM montrent un fréquent refus de coopérer de la part des locataires, et aussi entre les dites sociétés et les distributeurs d'eau ! (Barraqué, 2007).

Reste à évoquer le cas particulier des Pays-Bas, où les services d'eau sont à la fois concentrés mais pas réunis dans une facturation unique : l'eau potable est fournie par seulement 10 sociétés privées appartenant à de grands syndicats mixtes de communes et de provinces, et elle est payée au volume. L'assainissement est couvert par des taxes d'habitation payées aux communes. Mais l'épuration des eaux usées est payée, avec la protection contre les inondations, à ces institutions uniques et historiques de drainage, les *wateringues*, qui en ont été chargées. Du coup, ce service d'épuration est payé sur une base familiale de 2.5 ou 3 personnes sans tenir compte du nombre d'enfants, sauf pour les célibataires qui paient pour un. Par exemple, pour un ménage propriétaire d'une maison à Delft, l'accès à l'eau s'élève à 556€ par an (soit 5,71€/m³), dont la facturation est répartie de la manière suivante :

- pour l'eau potable : 177€ soit 1,82€/m³
- pour les égouts : 165€ soit 1,70€/m³
- pour l'assainissement : 214€ soit 2,20€/m³

Cela rend le coût total de la gestion de l'eau urbaine plus acceptable.

²⁵ Voir la présentation du tarif de l'eau de Los Angeles et de ses conséquences en termes de consommation dans le blog du projet de recherches ANR-EAU&3E : <http://eau3e.hypotheses.org>

Pour conclure, on doit attirer l'attention sur le fait que le prix de l'eau au mètre cube n'est pas un indicateur suffisant pour faire des comparaisons internationales. En effet, à cause du poids des coûts fixes liés à l'infrastructure, des consommations élevées se traduisent par une baisse du coût marginal même à long terme. Et, si le prix unitaire s'en trouve réduit, la facture annuelle ne baisse pas. Autrement dit, si les Allemands paient en moyenne leur mètre cube 30% plus cher que les Français, comme leur consommation par personne est de 20% moins élevée, ils se retrouvent avec à peu près la même chose à payer par an ; et ils paient même moins par abonné, puisque la taille moyenne de leurs ménages est nettement inférieure à celle des Français (2.1 contre 2.5, les néerlandais étant à 2.3).

1.4.2 Les évolutions des modes de consommation : l'analyse des impacts économiques, financiers et techniques de la baisse des consommations d'eau potable (C. Wittner, UMR GESTE, Irstea-Enges)

A) Un phénomène contemporain et territorialisé

Après une période de forte augmentation des consommations d'eau au cours des décennies 1970 et 1980, les services publics d'eau et d'assainissement sont confrontés à une situation inédite liée à la baisse des volumes livrés. Ce phénomène s'inscrit en rupture d'une société consumériste. Il touche particulièrement les grandes villes françaises : Paris (-25 % en quinze ans), Toulon (-12,8% de 2004 à 2009), tout comme leurs homologues d'Europe du nord (- 16,5% à Berlin entre 1995 et 2005) (Crédoc, 2006)²⁶.

En raison d'une activité territorialisée, la situation des services est très variée et la tendance observée dans les grandes villes ne peut être généralisée à l'ensemble du territoire français. Ainsi, si la baisse est marquée à Paris, une augmentation est constatée en grande périphérie portée par l'augmentation de la population desservie. Les caractéristiques des territoires (poids de l'activité industrielle et agricole, particularité et évolution de la démographie, contexte de mobilisation de la ressource, ...) conditionnent l'évolution des niveaux de consommation d'eau.

B) Une intensité de la baisse propre à chaque catégorie d'usager

Une activité industrielle moins gourmande qui rationalise l'usage de l'eau et la transformation du tissu économique (tertiairisation de l'activité) sont les principaux facteurs explicatifs. Les volumes prélevés par les industriels sont en retrait de 56 % entre 1992 et 2003 (Crédoc, 2006)²⁶. Les services publics, notamment les hôpitaux et les établissements d'enseignement, s'inscrivent également dans une activité plus économe en eau. Dans un contexte de transition écologique, la modification des modes de consommation des particuliers contribue également à ce mouvement, mais d'une manière moins marquée.

Les usagers cherchent à maîtriser leur facture d'eau et à être acteur d'une gestion raisonnée de la ressource par une modification de leur comportement, une mobilisation de ressources alternatives, un équipement en appareils ménagers ou professionnels plus économes.

C) Des impacts techniques, sanitaires, écologiques et financiers : entre opportunité et menace

La baisse des consommations d'eau n'est pas sans incidences pour les services publics concernés.

²⁶ Poquet G., Maresca B. : *la consommation d'eau baisse dans les grandes villes européennes*, Crédoc, 2006.

Sous l'angle technique et sanitaire, la baisse implique une diminution de la vitesse de circulation d'eau et une augmentation des temps de séjour susceptibles de nuire à la qualité de l'eau délivrée aux usagers. Pour les services d'assainissement collectif, la baisse des volumes rejetés affecte la capacité d'auto curage des réseaux gravitaires, intensifie le risque de septicité dans les conduites de refoulement par augmentation des temps de séjour, accroît la concentration en pollution des eaux à traiter. A contrario, des consommations moindres offrent des opportunités par le gain de capacités hydrauliques permettant de faire face à l'augmentation des besoins futurs sans avoir à investir. Elles peuvent également atténuer des conflits d'usage sur la ressource ou les éviter.

D'un point de vue financier, la baisse des consommations d'eau déclenche un mécanisme qui met potentiellement en péril le recouvrement des coûts du service par la redevance. Dans un contexte de charges fixes majoritaires (entre 60 et 80 % généralement), la baisse de l'assiette de facturation tend à rompre l'équilibre budgétaire en raison d'une baisse plus forte des revenus que des dépenses. Avec un taux d'utilisation en baisse, le patrimoine devient un actif qui obère le budget plutôt qu'un élément source de revenu suffisant. Les effets de ce mécanisme de déséquilibre peuvent par ailleurs être amplifiés lorsqu'une augmentation des dépenses se produit concomitamment à la baisse des recettes comme ce fut le cas des services d'eau et d'assainissement français qui ont eu à répondre à une exigence croissante en matière de réglementation sanitaire et environnementale. Enfin, l'érosion de l'assiette de facturation touche également le niveau des recettes de redevances des agences de l'eau, restreignant les capacités de subventionnement des investissements des services. La question de la viabilité financière des services publics est donc posée. Pour satisfaire à l'obligation d'équilibre budgétaire, un ajustement à la hausse des tarifs semble incontournable, ce qui ne serait pas sans poser la problématique de son acceptation et du maintien de l'accès au service pour les populations les plus démunies.

D) Une situation actuelle complexe et paradoxale

Cependant, le constat peut être fait que les services d'eau et d'assainissement ne sont pas placés dans une situation de perfusion financière généralisée en raison d'une érosion de leurs recettes. Certaines collectivités s'engagent même dans des politiques actives de sensibilisation et de soutien aux usagers pour limiter leur consommation, alors même que l'assiette de facturation du service a déjà substantiellement baissé.

Le lien entre l'évolution du prix du service et baisse des consommations d'eau est difficile à établir. Une érosion notable des consommations aurait dû engendrer un ajustement tarifaire eu égard aux caractéristiques de l'économie des services. Les prix de l'eau ont certes fortement augmenté au cours de la décennie 1990 (+3,5 à + 8% par an), mais cette variation est plutôt la conséquence d'un impératif de modernisation des services, notamment des services d'assainissement. Par la suite, l'évolution du prix de l'eau est plus contenue (-0,4 à 3,5% par an depuis 1999) dans un contexte d'exigence réglementaire affirmée (BIPE/FP2E, 2012)²⁷. La situation des services est très variée, mais il semble que l'évolution des volumes consommés n'a pas eu globalement d'impact majeur sur les tarifs.

²⁷ BIPE/FP2E : *Les services publics d'eau et d'assainissement en France – Données économiques, sociales et environnementales*, 2012.

Les raisons de ce paradoxe sont à trouver dans une amélioration de l'efficacité des services publics. La régulation affirmée des services délégués a induit de nouvelles marges de manœuvre pour les budgets publics de l'eau, tout comme l'amortissement financier des emprunts historiques, notamment pour les services en contexte rural. L'impact financier de la baisse des volumes est partiellement amorti par le différentiel de prix unitaires applicables aux volumes industriels « perdus » (tarifs dégressifs ou dédiés) plus faibles que ceux acquittés par les nouveaux usagers domestiques provenant de l'évolution démographique. Les services publics ont également bénéficié de gains de productivité : intégration de nouveaux outils technologiques (téléalarme, télégestion,...), adaptations des modes organisationnels.

E) Des services publics à l'orée de mutations profondes

Mais il convient de garder à l'esprit que l'équilibre budgétaire peut masquer des réalités plus insidieuses et préoccupantes pour l'avenir, comme l'absence ou l'érosion des marges de manœuvre budgétaires, le gel de la politique d'investissement ou une qualité de service appauvrie. De surcroît, de nouveaux défis se profilent à l'horizon alors même que le gisement d'économies possibles s'est restreint : financement du renouvellement patrimonial, garantie de l'accès social à l'eau, amélioration de la performance, renforcement des niveaux de traitement (perturbateurs endocriniens), adaptation aux effets du changement climatique... Les services publics d'eau et d'assainissement semblent aujourd'hui à la croisée des chemins.

Si les cas de Berlin et des opérateurs publics suisses sont emblématiques du point de vue de l'ajustement tarifaire (+ 20% entre 2004 et 2006 pour Berlin), la baisse des consommations n'est pas le seul facteur explicatif. Anticipant des évolutions des besoins qui ne se sont pas réalisées, des investissements massifs de surcapacité se sont révélés inutiles constituant pour le service un fardeau financier par la dette. Ces exemples militent en faveur d'un pilotage expert des services, afin de concilier une gestion durable des services et des ressources en eau. Une simplification du paysage administratif français (plus de 35 000 services), inadapté face aux défis à relever, est incontournable. Enfin, la baisse des consommations pose la question du périmètre des missions des services, des modalités de leur financement et de leur tarification (Cercle français de l'eau, 2009)²⁸.

²⁸ Cercle français de l'eau : *services d'eau et d'assainissement, nouveaux modes de consommation, nouveaux modèles de financement ?*, 2009.

1.4.3 Les conséquences des évolutions industrielles sur les recettes des services (D. Verdon, Nantes Métropole)

A) La baisse des consommations, un fait démontré²⁹

Nantes Métropole a étudié avec le concours de l'IRSTEA l'évolution des consommations d'eau potable sur le périmètre de la Régie communautaire représentant 70% des consommations de l'ensemble du périmètre métropolitain pour la période 2003-2008. Globalement cette étude met en évidence la baisse durable des consommations comme l'illustre le graphique suivant (Cf. Figure 17).

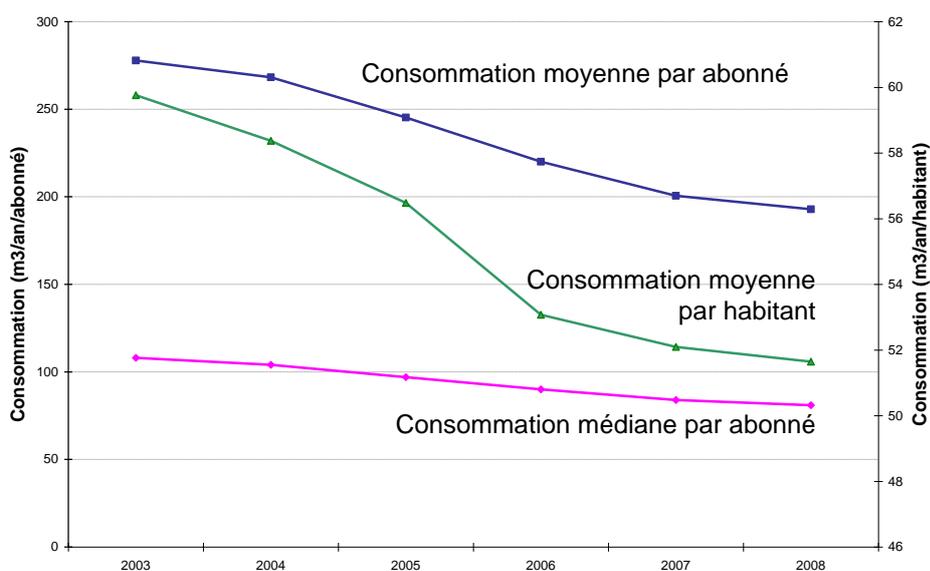


Figure 17: Évolution moyenne et médiane de la consommation d'eau par an, par abonné et par habitant de 2003 à 2008 sur le périmètre de la régie communautaire

L'éloignement de la consommation médiane par rapport à la consommation moyenne signale qu'un petit nombre d'abonnés consomment beaucoup, pendant qu'un grand nombre d'abonnés consomment peu. La tendance est au rapprochement des consommations médiane et moyenne. Cela permet, dès ce stade, d'en déduire que ce sont les gros consommateurs qui diminuent le plus leur consommation.

La courbe d'évolution de la consommation d'eau est celle de la consommation d'eau totale des huit communes ramenée au nombre d'abonnés.

En proportion, entre 2003 et 2008 la chute de la consommation tous usages confondus est de :

- **31%** pour la moyenne par abonné
- **25%** pour la médiane par abonné
- **14%** pour la moyenne par habitant.

²⁹ Montginoul M, Even L., Verdon D. (2010) « Comprendre l'évolution de la consommation d'eau potable dans l'agglomération nantaise » rapport IRSTEA-Nantes Métropole

Cette évolution des consommations n'est pas récente. On illustre sur le graphique suivant (Cf. Figure 18) la baisse des consommations en considération de l'évolution démographique depuis 1970 en comparaison avec l'évolution de la production de l'usine d'eau potable de Nantes dont le périmètre de desserte est constant sur la période étudiée :

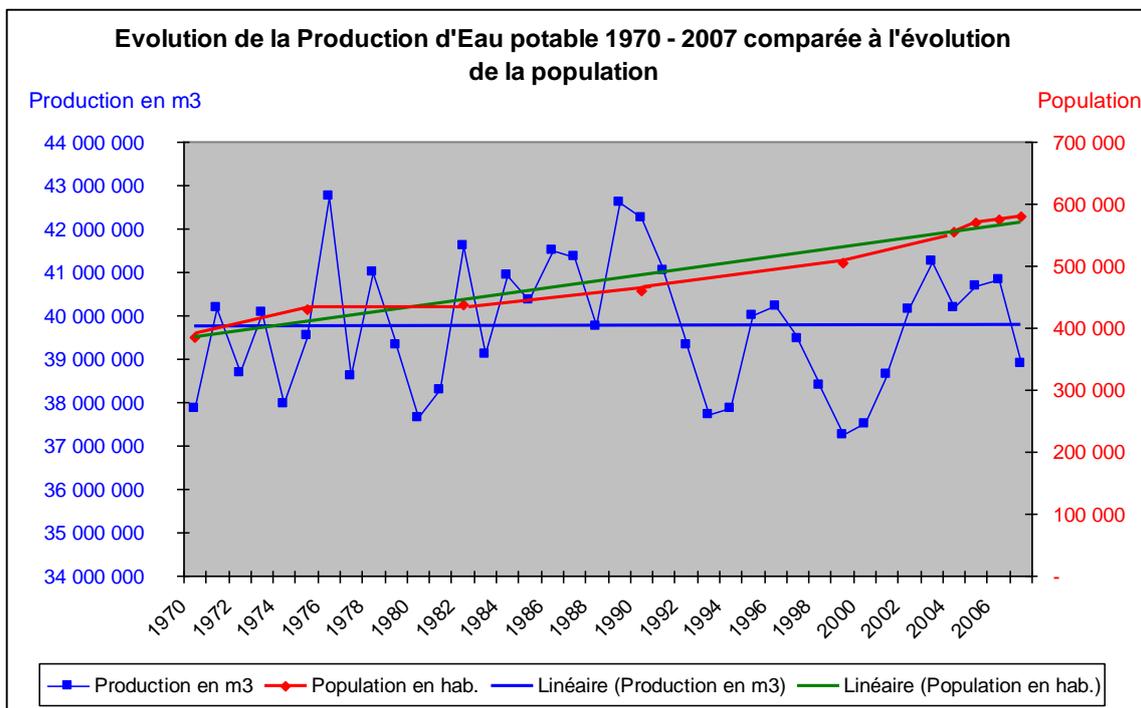


Figure 18: Comparaison entre l'évolution démographique métropolitaine desservie et la production de l'usine de potabilisation de la Roche

Il est alors intéressant de comparer les évolutions de consommations par catégorie socioprofessionnelle pour voir les variations fortes entre types d'utilisateurs comme le montre le graphique suivant (Cf. Figure 19) :

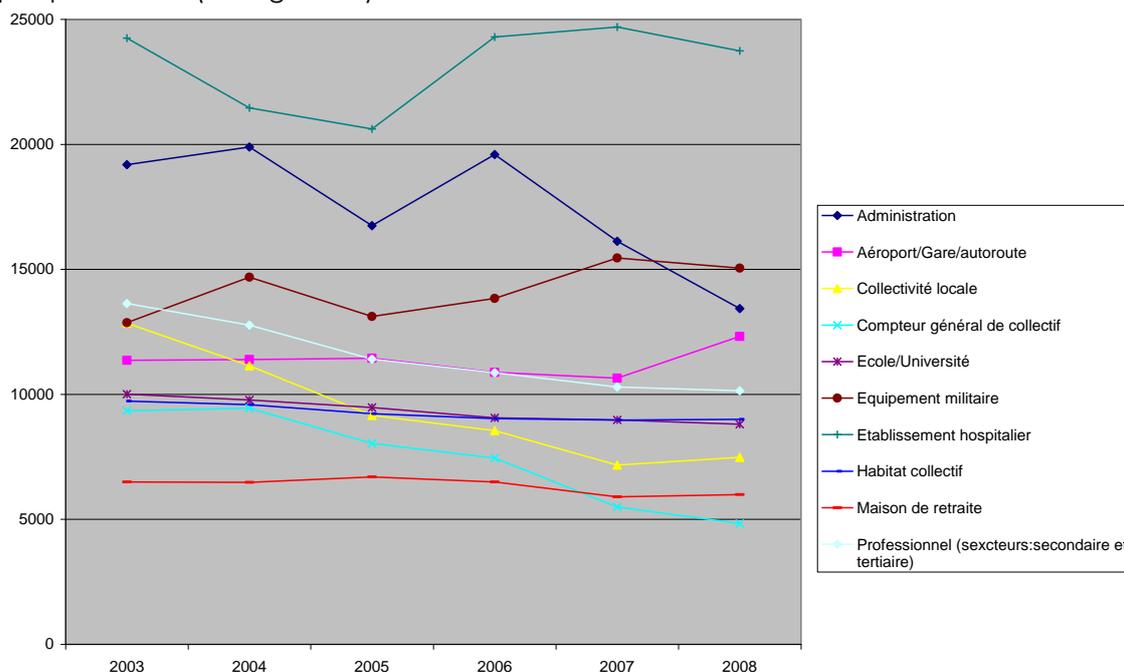


Figure 19: Évolution de la consommation par catégories socio-professionnelles

On remarquera une baisse cumulée des consommations marquée (-26,44%) chez les abonnés pour usages professionnels, les collectivités et administrations. Cette baisse importante n'est pas due à une baisse des effectifs d'abonnés mais bien à une démarche constante d'économie d'eau. Depuis cette étude, seule la catégorie « usage militaire » a vu ses activités se réduire sensiblement. La compensation des baisses de consommation se fait pour le moment par la démographie, toutefois il est important alors de poursuivre la surveillance de la sensibilité de l'évolution des consommations par type d'abonnés. Ces évolutions différenciées ont leur traduction dans la politique tarifaire qui doit prendre en compte la structure des usages et leur poids respectifs. Ce sont bien les gros consommateurs hors habitat qui réalisent la baisse la plus forte et volontariste dans une logique d'économie. Cette démarche résulte des hausses tarifaires importantes consécutives à la tarification des redevances pollution d'une part et au plan local à l'évolution importante des tarifs d'assainissement afin de financer les importants ouvrages d'épuration nécessaires à l'agglomération à la fin des années 1990. On peut penser que l'évolution économique du territoire métropolitain conduit vers une stabilisation des consommations des usages professionnels au vu des efforts déjà constatés et de l'absence de très gros consommateurs industriels sur les territoires de Nantes Métropole depuis la désindustrialisation de la fin des années 1970 et du début des années 1980. On peut penser raisonnablement que l'effort d'économie arrive à se stabiliser autant dans l'habitat individuel et particulièrement en maison que dans les usages collectifs.

B) Quelles implications durables de la baisse des consommations, enjeux de territoires ?

a. Des territoires particuliers mais interdépendants

Il est intéressant de s'interroger sur le périmètre plus large que constitue le pôle métropolitain Nantes St Nazaire. La CARENE, communauté d'agglomération de St Nazaire, est acheteuse d'eau en gros auprès de Nantes métropole. Sur un total de plus de 11 Mm³ facturés annuellement par la CARENE, les 64073 abonnés domestiques représentent 45% des consommations, deux industriels en représentent 43 % alors que les 36 gros consommateurs représentent 55% des volumes facturés. Nantes métropole fournit à la CARENE environ 30% du volume consommé par les abonnés nazairiens ce qui représente 13 % des consommations des abonnés nantais. La perte des consommations des industriels nazairiens impliquerait donc une chute des ventes de Nantes métropole, c'est donc indirectement que l'enjeu de désindustrialisation pèserait sur les conditions d'exploitation et de financement du service d'eau nantais.

b. Quels effets tarifaires d'une baisse durable des consommations ?

On peut illustrer de la manière suivante les effets d'une baisse de consommation qu'elle qu'en soit son origine à partir des simulations prospectives nantaises : si on enregistrait pendant 10 ans une baisse annuelle de l'assiette de consommation de 0,5% par an, pour maintenir les ratios économiques – taux d'épargne nette et capacité de désendettement - à un niveau constant, il faudrait pendant la même période augmenter annuellement les tarifs d'eau de 0,7% supplémentaires par rapports aux prévisions (0,5% au dessus de l'inflation). Une perte de 3 Mm³ en vente d'eau en gros correspondant au volume acheté par la CARENE, se traduirait par une augmentation de la facture des particuliers de 1,2% supplémentaires par

an dans un modèle qui déjà proposait une hausse tarifaire de 0,5% au dessus de l'inflation. Alors que les questions d'accès à l'eau et de tarification sociale sont posées avec acuité, il est important d'évoquer ces enjeux économiques et d'en appréhender tous les effets.

C) Commentaires et perspectives

L'agglomération nantaise a connu une forte désindustrialisation au cours des années 1970-1980 puis une tertiarisation depuis les années 1990 alors que la démographie est restée favorable et a maintenu le niveau des consommations d'eau. C'est l'illustration que la sensibilité d'un territoire à la baisse des consommations est basée sur un contexte qui lui est propre et qu'il importe d'identifier les éléments susceptibles de perturber la structure de la consommation d'eau potable. Ces éléments de connaissance sont également nécessaires pour mettre en œuvre des politiques de développement durable incitatives en matière de comportements vertueux de consommation d'eau.

Dans des situations potentielles de tension, qui mêlent services dépendants de quelques usagers et services apparemment moins fragiles, on peut s'interroger sur la capacité d'une structure à répartir les effets tarifaires entre les usagers, notamment du point de vue de l'accès à l'eau et d'une approche sociale, pour une adaptation des moyens de production et de distribution qu'imposerait un effacement des consommations. Il faut s'interroger sur les structures tarifaires qui permettent de garantir l'équité tarifaire entre usages et entre usagers de mêmes catégories.

Mais avant tout, comment peut-on concilier l'incitation à des pratiques durables en termes d'économies de consommation dans un contexte de fragilité structurelle de l'assiette de facturation sans interroger le principe de base du financement du service sur le seul usager ? Le modèle économique industriel et commercial atteint alors ses limites et doit être reconsidéré jusqu'à introduire pourquoi pas, des financements par la fiscalité comme dans le cas des transports urbains.

Enfin les questions de la solidarité et/ou de l'interdépendance entre territoires, déjà posées du fait des inégalités en termes d'accès à la ressource, doivent être prises en compte pour répondre à des adaptations économiques qui sont parfois brutales.

2. Des enjeux de plus en forts qui ne sont pas sans effet sur les charges des services d'eau et d'assainissement

2.1 L'amélioration de la prise en compte des normes environnementales et sanitaires

(Ministère des Affaires sociales et de la Santé)

En France plus de 33 000 captages sont actuellement utilisés pour la production d'eau potable, dont 96 % prélèvent l'eau dans les nappes souterraines. La plupart des ouvrages sont de petite taille : la moitié d'entre eux ne délivre que 2% des débits totaux. 16 300 stations de traitement assurent quotidiennement le traitement de plus de 16 millions de mètres cubes d'eau brute.

En complément de la surveillance assurée par l'exploitant, les captages, les stations de traitement et les réseaux de distribution de l'eau potable jusqu'au robinet du consommateur font l'objet d'un contrôle sanitaire régulier, mis en œuvre par les agences régionales de santé (ARS). Celui-ci se traduit, chaque année, par plus de 310 000 prélèvements, près de 800 paramètres mesurés et plus de 12,5 millions de résultats analytiques. Ainsi, l'eau délivrée au robinet est la denrée alimentaire la plus contrôlée, à tous les stades de la production.

L'eau potable doit satisfaire aux exigences de qualité (normes de qualité) fixées par le code de la santé publique et l'arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine. De manière générale, l'eau du robinet ne doit « [...] pas contenir un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de toutes autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes » (article R.1321-2 du CSP). L'exploitant est donc soumis à des obligations de résultats afin de garantir que l'eau est propre à la consommation. Basées sur des travaux d'évaluation des risques sanitaires de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), ces exigences sont généralement imposées par la directive européenne 98/83/CE.

La réglementation française distingue deux types d'exigences de qualité :

- les limites de qualité portant sur des paramètres qui, lorsqu'ils sont présents dans l'eau, sont susceptibles de générer des effets immédiats ou à plus long terme pour la santé (paramètres microbiologiques, nitrates, pesticides, certains métaux, hydrocarbures aromatiques polycycliques, etc.) ;
- les références de qualité concernant des substances sans incidence directe sur la santé aux teneurs habituellement observées dans l'eau, mais pouvant mettre en évidence une présence importante d'un paramètre au niveau de la ressource et/ou un dysfonctionnement des stations de traitement ; elles peuvent aussi être à l'origine d'inconfort ou de désagrément pour le consommateur (couleur, température, fer, etc.).

Encadré : Le poids de la mise aux normes de l'assainissement sur le prix de l'eau : l'exemple du bassin Seine-Normandie

(L. Bomperin, agence de l'eau Seine Normandie)³⁰

Le prix moyen de l'eau s'établit à 3,72 €/m³ sur l'ensemble du bassin en 2011, pour une consommation annuelle de référence de 120 m³ par ménage³¹. Le fait le plus marquant est l'augmentation sensible du prix de l'assainissement depuis la dernière enquête, réalisée en 2005, de l'ordre de +3% en moyenne par an. Cette évolution reflète notamment l'effort important de mise aux normes des stations d'épuration, en application de la Directive sur les eaux résiduaires urbaines.

A) Une augmentation sensible du prix du service assainissement

La rémunération moyenne du service d'assainissement dépasse aujourd'hui la rémunération moyenne du service d'eau potable (1,42 €/m³ contre 1,39 €/m³), ce qui n'avait jamais été constaté auparavant, y compris dans la dernière enquête réalisée en 2005. Le prix du service assainissement a en effet subi une augmentation sensible depuis 2005, de l'ordre de +3% en moyenne par an, contre +1,3% pour le prix moyen total de l'eau. Le prix de l'eau potable a quant à lui augmenté moins rapidement que l'inflation sur cette même période (Cf. Figure 20).

³⁰ Ernst & Young, pour l'agence de l'eau Seine-Normandie, novembre 2011, « Le prix de l'eau en 2011 sur le bassin Seine-Normandie » (les plaquettes des enquêtes sur le prix de l'eau sur le bassin sont téléchargeables sur le site de l'AESN > Expert > Economie > Prix de l'eau)

³¹ De mai à juin 2011, près de 1 500 communes du bassin ont répondu à l'enquête, représentant 60% des habitants du bassin, soit environ 11 millions d'habitants

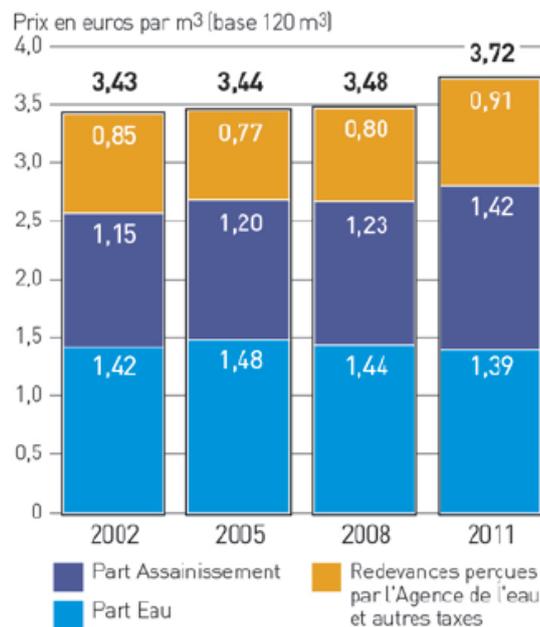


Figure 20: Évolution du prix moyen de l'eau depuis 2002³²

L'évolution du prix du service assainissement reflète notamment l'importance des mises aux normes des équipements de traitement des eaux usées liées aux évolutions réglementaires des dernières années.

B) La mise aux normes de l'assainissement liée aux évolutions réglementaires depuis 2005

En matière de traitement des eaux usées, l'Etat français s'est engagé devant la Commission européenne à mettre aux normes les équipements des agglomérations supérieures à 10 000 équivalents-habitants (EH) avant le 31 décembre 2011, afin de rattraper son retard effectif dans la mise en œuvre de la Directive sur les eaux résiduaires urbaines (DERU). Depuis 2007, ce sont ainsi 11 millions d'habitants d'agglomérations de plus de 10 000 EH qui ont été concernés par les travaux de mise en conformité DERU.

De nombreuses agglomérations de 2 000 à 10 000 EH ont aussi mis leurs équipements en conformité, soutenues et incitées financièrement par l'agence de l'eau à respecter l'échéance DERU.

³² Les données 2002 et 2005 (issues des enquêtes précédentes) et les données 2008 (estimation réalisée sur la base d'un échantillon du bassin) ont été actualisées et exprimées en euros constants 2011

Par ailleurs, la redéfinition des zones sensibles³³ du bassin en 2005 a aussi engendré un nombre important de mises aux normes de stations de traitement des eaux usées de plus de 10 000 EH, qui n'avaient pas d'obligation jusqu'alors.

C) L'impact des investissements de mise en conformité sur le prix de l'eau

Afin de vérifier l'impact des investissements de mise en conformité des équipements de traitement des eaux usées sur le prix de l'eau, il convient de rapprocher le prix du service assainissement dans les communes ayant réalisé des investissements de celui rencontré dans les communes n'ayant réalisé aucune modification sur leurs installations depuis 2005. Le verdict est sans appel : le financement de ces équipements impacte directement le prix de l'eau. Sur l'échantillon du bassin Seine-Normandie, les communes ayant réalisé des investissements connaissent en effet un supplément de prix de 0,12 €/m³ HT par rapport aux autres communes (Cf. Figure 21).

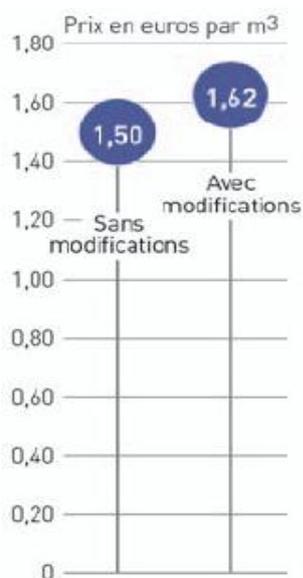


Figure 21: Prix moyen du service assainissement suivant les investissements réalisés sur les ouvrages de traitement

Compte-tenu du respect des échéances DERU, le rythme d'investissement sur les équipements de traitement des eaux usées devrait ralentir au cours des prochaines années, amortissant ainsi l'augmentation relative du prix du service assainissement par rapport aux autres composantes du prix de l'eau.

³³ Zones sujettes à l'eutrophisation, où les rejets de phosphore et/ou d'azote doivent être réduits

Encadré : Le poids de la prise en compte des substances dangereuses et autres micropolluants sur le prix de l'eau

(MEDDE, DEB, sous-direction de la protection et de la gestion des ressources en eau et minérales (GR))

A) Contexte

La Directive-cadre sur l'eau (DCE) exige l'atteinte du bon état des masses d'eau, ainsi qu'une réduction des rejets et pertes des substances prioritaires dans le milieu aquatique, voire leur suppression pour les substances dangereuses³⁴ prioritaires.

Dans ce cadre, le MEDDE a lancé une action de mesure des concentrations des substances prioritaires et autres micropolluants³⁵ (2) dans les eaux traitées des stations de traitement des eaux usées (STEU) sur l'ensemble du territoire. L'objectif est de surveiller et d'évaluer les flux des micropolluants concernés et susceptibles d'être présents dans les eaux traitées déversées par ces installations dans les milieux aquatiques. Une démarche similaire est en cours pour les rejets des installations classées pour la protection de l'environnement et les activités artisanales.

B) Coûts induits pour les collectivités

Les STEU ne sont pas conçues pour éliminer ou réduire les concentrations des micropolluants. De plus, le transfert de ces mêmes polluants dans les boues ne peut constituer une solution acceptable pour l'environnement. C'est pourquoi aucun traitement spécifique de ces substances n'est réglementairement exigé en sortie de STEU au titre de la DCE. La réduction et l'élimination des micropolluants doit prioritairement avoir lieu à la source, en évitant les déversements dans les réseaux de collecte des eaux usées.

Les charges afférentes à la mise en œuvre de cette action de recherche des substances dangereuses (RSDE) restent faibles. Elles ont été estimées à 8,5 millions d'euros hors taxes à l'échelle nationale (voir Tableau 2) :

³⁴ Substance dangereuse : Substance toxique, persistante et bioaccumulable

³⁵ Micropolluant : Polluant présent généralement en faible concentration dans un milieu donné (de l'ordre du microgramme (µg) au milligramme (mg) par litre ou par kilogramme) et qui peut avoir un impact notable sur les usages et les écosystèmes

Capacité nominale de traitement kg DBO5/j	>600 et <1800	>=1800 et <3000	>=3000 et <6000	>=6000 et <12000	>=12000 et <18000	>=18000
Nombre de mesures par année	3	4	6	6	8	10
Nombre total de STEU	655	208	188	79	21	33
Coût annuel H. T. (euros)	4 200	5 600	8 400	18 600	24 800	31 000
Coût total H. T. (euros)	2 751 000	1 164 800	1 579 200	1 469 400	520 800	1 023 000
Coût global H. T. (euros)	8 500 000					

Tableau 2: Détail des coûts engendrés par la mise en place du réseau de la surveillance des substances dangereuses

Les agences de l'eau financent en partie cette action.

Le coût annuel estimé dépend ainsi de la capacité nominale de traitement de la station considérée (selon le nombre d'équivalents habitants (EH)) (Cf. Figure 22) et du nombre de molécules à analyser en surveillance régulière déterminé après une étape de surveillance initiale.

Les chiffres indiqués ci-dessous sont donc considérés comme des valeurs maximales.

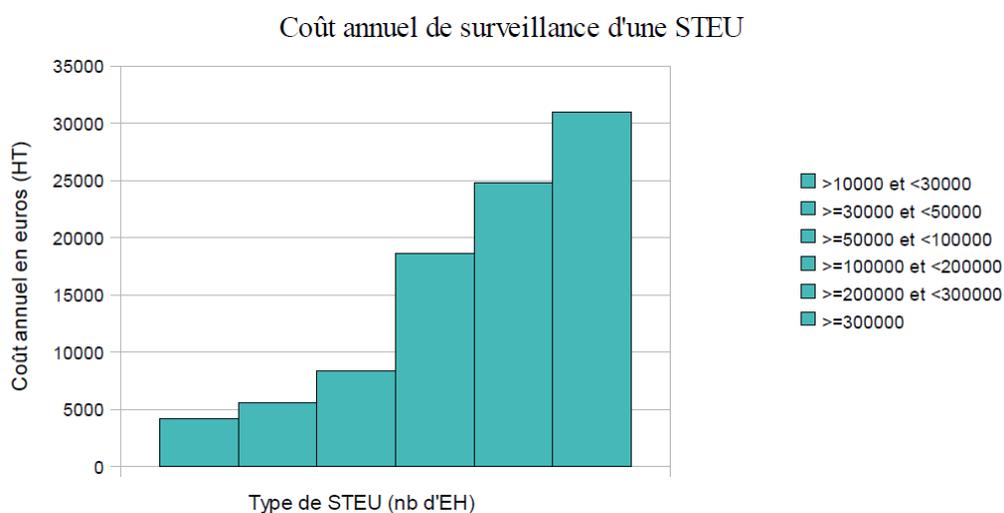


Figure 22: Coût annuel de surveillance d'une station de traitement des eaux usées

Ramenées au nombre d'équivalents habitants, ces estimations de coûts montrent que les petites collectivités sont les plus fortement impactées par le développement de la surveillance (Cf. Figure 23).

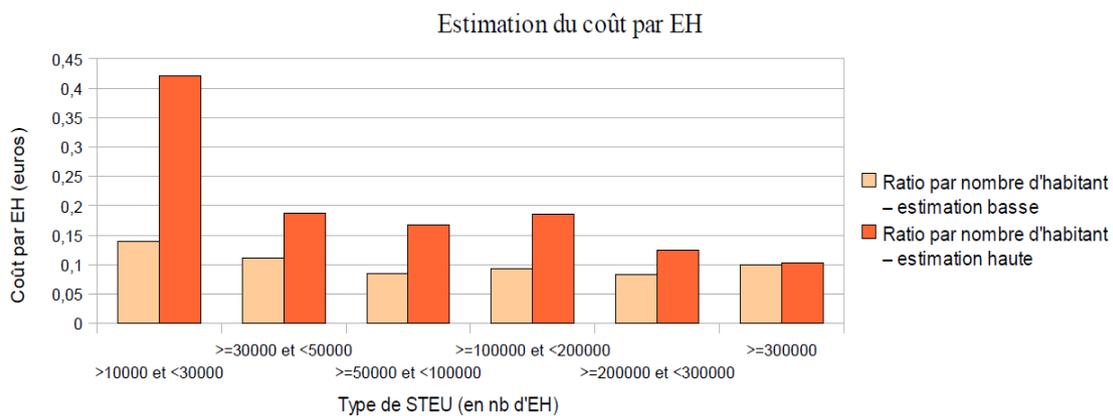


Figure 23: Estimation du coût annuel de surveillance d'une STEAU, par équivalent habitant

C) Impact sur le prix de l'eau

L'évaluation de l'impact sur le prix de l'eau a été réalisée sur la base des hypothèses suivantes :

- un coût d'exploitation d'une installation de traitement des eaux usées estimé à 15 euros / équivalent habitant,
- des charges liées à l'exploitation de la station de traitement des eaux usées correspondant à 50% de la charge totale d'exploitation du service public d'assainissement.

L'ordre de grandeur de l'impact sur le prix relatif à l'exploitation du service d'assainissement est ainsi compris entre environ 1,4% pour une STEU de capacité nominale de traitement de 10 000 équivalent habitants et 0,3% pour une installation de capacité nominale de traitement de 300 000 équivalent habitants.

Les collectivités doivent engager des actions pour réduire, à la source, les déversements de ces micropolluants dans les réseaux de collecte.

Encadré : Chiffres clés sur l'application de la Directive eaux résiduaires urbaines

(MEDDE, DEB, GR)

La France comprend près de 20 000 stations de traitement des eaux usées (STEU) dont 16 000 sont des petites stations de moins de 2000 EH. Au 1er juillet 2012, 5% de stations appartenant à des agglomérations de plus de 2000 EH restaient non conformes aux obligations de traitement exigées par la Directive eaux résiduaires urbaines dont 2% non conformes depuis 2006. Les premières indications sur les petites stations laissent supposer que 10% du parc est non conforme aux exigences réglementaires avec une mise en conformité qui est exigée pour la fin 2015 au regard des objectifs de bon état de la Directive cadre sur l'eau.

La qualité des rivières est plutôt bonne en France sur les paramètres impactés par les rejets urbains par rapport aux autres pays européens. Cela démontre que les mesures qui ont été prises sur les agglomérations d'assainissement par les collectivités, les agences de l'eau et les services de police de l'eau depuis maintenant une dizaine d'années ont largement porté leurs fruits au regard non seulement des enjeux de la DERU mais également des enjeux de qualité des milieux.

Ce faible impact relatif des systèmes d'assainissement actuels s'explique par d'assez bonnes performances globales du système d'assainissement.

Performances de l'ensemble des stations de traitement des eaux usées françaises en 2010 :

- Matières en suspension (MES) : 93% d'abattement,
- Demande biochimique en oxygène à 5 jours (DBO5) : 94%
- Demande chimique en oxygène (DCO) : 89%
- Phosphore (Pt) : 77%
- Azote global (NGL) : 65%

Les services de l'Etat, l'ONEMA, les agences et offices de l'eau sont chargés à la fois de s'assurer de la mise en conformité des agglomérations qui sont aujourd'hui non conformes en traitement et en collecte mais également de s'assurer, par des contrôles, que les ouvrages aujourd'hui conformes sont bien exploités et resteront conformes dans l'avenir.

L'objectif, pour tenir compte de la vétusté des ouvrages, sera de maintenir au moins 98% du parc en conformité chaque année.

Encadré : Quel bilan de l'application de la norme plomb (Ministère des Affaires sociales et de la Santé)

La présence de plomb au robinet s'explique par la dissolution du plomb constitutif des canalisations de distribution d'eau, publiques et privées. En effet, le plomb a été largement utilisé en France pour la fabrication de canalisations d'eau potable de petit diamètre jusque dans les années 1950. Il a également été utilisé pour les branchements publics jusque dans les années 1960 et de manière marginale, jusqu'en 1995. La teneur en plomb dans l'eau du robinet varie en fonction des caractéristiques physico-chimiques de l'eau, de la configuration du réseau de distribution et des différents soutirages pouvant intervenir sur le réseau (dans l'habitat collectif notamment). Les instances nationales d'expertise ont rappelé en décembre 2003 que seule la suppression de l'ensemble des canalisations en plomb des réseaux de distribution d'eau permet de garantir le respect de la limite de qualité de 10 µg/L au robinet, limite qui s'appliquera à compter du 25 décembre 2013. On estimait qu'environ 3,4 millions de branchements publics en plomb étaient présents dans les réseaux de distribution en 2003 (enquête réalisée par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales en 2003 auprès des responsables de la distribution de l'eau) et que 34 % de logements étaient équipés de canalisations intérieures en plomb en 2000, soit environ 8,8 millions de logements (étude inter-agences de l'eau, mars 2000). Le remplacement des canalisations privatives est estimé environ à 1 500 euros par logement (travaux de plomberie, maçonnerie et peinture), soit au total plus de 13 milliards d'euros.

Encouragées par les subventions accordées par les agences de l'eau, de nombreuses collectivités territoriales ont engagé des programmes de renouvellement des branchements publics en plomb. L'enquête Ecoloc réalisée en 2000 auprès de 513 communes et groupements de communes indiquait que 54 % des communes possédaient un programme de suppression des branchements publics en plomb.

En revanche, en ce qui concerne l'habitat privé, malgré les aides de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) aux propriétaires occupants (sous conditions de ressources) et bailleurs, peu de travaux ont été engagés.

Encadré : Le financement de la protection des ressources en eau potable : quels enjeux ? L'expérience d'Eau de Paris

(M. Zakeossian, Eau de Paris)

A) Contexte et enjeux pour la qualité de l'eau

Eau de Paris, régie municipale, est en charge de la gestion du service public de l'eau potable à Paris. L'alimentation en eau potable des Parisiens est caractérisée par une grande diversité de ressources qui constitue la force et l'originalité de ce réseau : la moitié provient des eaux de rivière prélevées dans la Seine et dans la Marne et traitées dans les usines d'Orly et de Joinville, l'autre moitié provient des eaux souterraines acheminées depuis les régions de Sens, Dreux, Fontainebleau et Provins. Ces eaux souterraines sont en majorité des émergences naturelles, alimentées par la nappe de la craie dans différentes régions et la nappe des calcaires de Champigny (secteur provinois).

Ces sources étant situées en secteur rural, leur qualité est principalement influencée par des contaminations d'origine agricole (nitrates et pesticides), plus ou moins marquées selon les caractéristiques des aquifères. Entre 2004 et 2009, 4 usines ont été construites pour l'élimination de l'atrazine et de ses produits de dégradation dans les eaux souterraines (filtration sur charbon actif). Deux d'entre elles comportent également une étape de filtration membranaire pour traiter la turbidité et les contaminations bactériologiques. Malgré une dégradation marquée de la qualité de certaines ressources par les nitrates, ce paramètre ne fait pour l'instant pas l'objet d'un traitement, le réseau d'aqueducs construits entre 1870 et 1925 permettant la production d'une eau de qualité par dilution.

L'enjeu pour Eau de Paris est de restaurer la qualité des ressources dégradées par les nitrates, afin de sécuriser sur le long terme l'approvisionnement, sans avoir recours au traitement. D'autre part, il s'agit de mettre en place des actions préventives pour limiter toutes contaminations des ressources par les pesticides actuellement en usage.

La dégradation des ressources en lien avec l'agriculture débute très nettement lors de la création de la Politique Agricole Commune (PAC) qui a incité à l'accroissement de la productivité de l'agriculture par le progrès technique : mécanisation, engrais chimiques, pesticides. Cette tendance s'observe sur l'ensemble des ressources gérées par Eau de Paris, et de façon particulièrement marquée sur la source de Chaintréauville (région de Nemours) (Cf. Figure 24).



Figure 24: Évolution des concentrations moyennes annuelles en nitrates sur la source de Chaintréauville de 1920 à 2011 (1962 : mise en place de la PAC)

Au début des années 1990, l'augmentation des concentrations en nitrates, puis la prise de conscience de la présence des pesticides dans l'eau ont motivé la mise en place des premières actions en partenariat avec les agriculteurs : engagement dans l'action Ferti-Mieux sur le bassin des sources de la Voulzie, substitution de l'atrazine sur le bassin des sources du Dragon, financement de jachères le long des cours d'eau sur le bassin des sources de la Vigne. Si le résultat de ces premières actions s'est révélé insuffisant pour restaurer la qualité des eaux, ces expériences ont permis de développer des actions plus ambitieuses et plus construites, avec la volonté de promouvoir une agriculture dépassant le simple raisonnement des pratiques.

B) Objectif des actions engagées : préserver et restaurer la qualité de l'eau par l'évolution des systèmes agricoles

Ainsi, partant du constat que l'intensification de l'agriculture était à l'origine de la dégradation des ressources, l'objectif poursuivi par Eau de Paris est de proposer d'autres systèmes agricoles, capables de restaurer la qualité des ressources en eau, mais également viables économiquement pour les agriculteurs. Il s'agit notamment d'accompagner l'appropriation de systèmes de culture limitant les intrants (nitrates et herbicides notamment), d'encourager le développement de l'agriculture biologique et de favoriser la mise en place d'aménagements épurant les eaux avant infiltration (bandes enherbées, aménagements en sortie de drainage,...).

Pour atteindre ces objectifs, les projets de territoire engagés par Eau de Paris s'appuient sur les outils suivants :

- Une animation de territoire dédiée aux objectifs généraux de réduction des intrants à l'échelle de ce territoire (agriculture intégrée, agriculture biologique, mise en herbe) ;
- Des mesures agro-environnementales territorialisées, seul moyen réglementaire d'apporter un appui financier aux agriculteurs pour faire évoluer leurs pratiques (financement AESN principalement). Dans le cadre de ces projets, ces MAET sont considérées comme des aides au changement vers un système agricole autonome et durable ;

- Des parcelles d'essai locales pour renforcer l'animation et favoriser le transfert d'informations et de techniques entre agriculteurs ;
- Des acquisitions foncières sur les zones les plus vulnérables (thématique adaptée en fonction des enjeux et des possibilités d'acquisitions) ;
- Un appui à la structuration des filières (projets en cours de développement).

Dans le respect de ces objectifs, Eau de Paris a développé trois « actions pilotes » agricoles sur les captages d'eau souterraine les plus stratégiques, couvrant ainsi près de la moitié des aires d'alimentation des captages participant à l'alimentation en eau de Paris : les sources de la Voulzie (Seine-et-Marne), les sources de la Vigne (Eure-et-Loir) et les sources de la vallée de la Vanne (Yonne et Aube) (Cf. Figure 25).

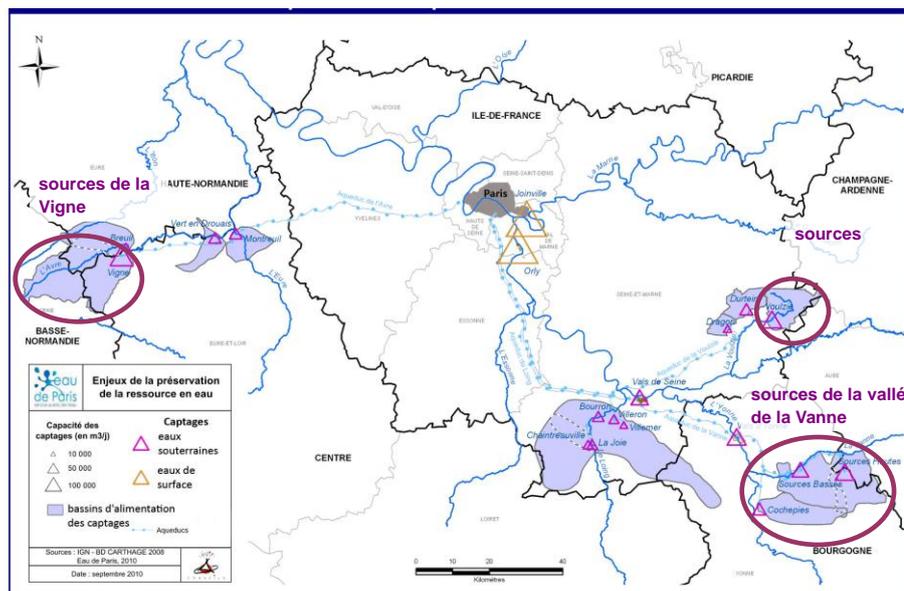


Figure 25: Aires d'alimentation des captages gérées par Eau de Paris et localisation des trois sites pilotes

Les orientations principales poursuivies sur chacun de ces territoires leur sont spécifiques : si le développement d'une agriculture à bas niveau d'intrants constitue l'orientation principale des territoires Voulzie et Vigne, le bassin des sources de la vallée de la Vanne est axé sur le développement des surfaces en agriculture biologique.

Dans les trois cas, on constate un engagement important des agriculteurs en surface et en nombre et de réelles évolutions des pratiques, malgré l'exigence des mesures proposées :

- plus de 4 000 ha engagés sur le bassin des sources de la Voulzie soit près de 40 % de la SAU
- 4 500 ha engagés sur le bassin des sources de la Vigne, soit 21 % de la SAU
- un quintuplement des surfaces en agriculture biologique sur le bassin des sources de la vallée de la Vanne depuis 2008 pour atteindre plus de 1 500 ha en 2012, soit 6 % de la SAU.

Sur l'ensemble de ces trois bassins, 141 agriculteurs ont ainsi contractualisé les mesures agro-environnementales proposées par Eau de Paris, pour une surface totale dépassant 10 000 ha.

C) Enjeux et réflexions sur le financement de ces actions

La dégradation des ressources en eau souterraine ayant rendu indispensable la mise en place d'une solution curative, Eau de Paris a dépensé environ 50 millions d'euros pour la construction des usines de traitement liées aux pollutions d'origine agricole (estimation réalisée en ne tenant compte que du traitement des pesticides, et en excluant donc les traitements membranaires). De fait, le réseau d'aqueduc et les moyens de dilution qu'il apporte, constitue en lui-même une solution curative, même si celle-ci est historique.

En matière de prévention, Eau de Paris finance l'intégralité des postes d'animation ou d'intervention technique sur ces territoires avec l'appui de l'agence de l'eau. L'AESN est par ailleurs le principal financeur des MAET contractualisées sur les territoires. Au final, les consommateurs parisiens, via leur facture d'eau (11 millions d'euros de redevance agence/an) et les politiques des agences de l'eau, contribuent aussi bien au financement des actions préventives que curatives.

Or, on peut rappeler que la dégradation des ressources est en grande partie liée à d'autres politiques publiques – les politiques agricoles - mises en place par l'Etat dans un contexte d'après-guerre, et qui perdurent de nos jours. Malgré un certain nombre d'évolutions et de « conditionnalités », ces soutiens ne permettent pas de diminuer suffisamment les impacts sur la ressource. Parmi les dispositifs correctifs, seules certaines mesures portant sur l'occupation de l'espace (ex des bandes enherbées le long des cours d'eau) ont eu des effets visibles sur le terrain. La plupart des autres dispositifs déclinés à l'échelle nationale, régionale ou départementale, telle que la Directive nitrates ou encore Ecophyto 2018, sont pour le moment inadaptés sur le terrain à l'enjeu réel de restauration de la qualité des eaux. A défaut de réglementation suffisamment efficace, les mécanismes du Grenelle incitent actuellement à décliner au niveau territorial des actions communes, proches des « bonnes pratiques agricoles », dont la mise en œuvre incombe aux collectivités, alors même qu'elles sont négociées sans leur participation entre les représentants de la profession agricole et l'Etat.

Ainsi, sans être réellement associés à leur gouvernance, la collectivité et le consommateur d'eau financent directement ou indirectement les actions curatives, les actions préventives, voire même l'application de certaines mesures qui devraient relever de la réglementation générale.

2.2 Le financement du renouvellement des ouvrages et des réseaux

(B. Boeuf, MEDDE/DEB/AT, avec la contribution de M. Salvetti, Onema)

Une gestion durable des services publics d'eau et d'assainissement requiert des dépenses d'investissement suffisantes pour permettre l'extension et le renouvellement des infrastructures. Une bonne gestion des infrastructures est effectivement nécessaire pour permettre l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous, pour anticiper les dégradations des réseaux et les ruptures de canalisations - et par conséquent éviter des travaux ponctuels très onéreux - et pour assurer un service performant et de qualité pour l'utilisateur sur le long terme. Le premier équipement du territoire en infrastructures d'eau et d'assainissement étant pratiquement achevé (OIEau, 2002)³⁶, les investissements sont désormais à orienter essentiellement vers le renouvellement des infrastructures, arrivant en limite de vétusté. Ces renouvellements se font rarement à l'identique. Ils prennent en compte les besoins locaux de renforcement ou de maillage des réseaux et intègrent les techniques actuelles permettant un meilleur suivi du fonctionnement des services, notamment en matière de mesures des débits ou de la qualité de l'eau.

Les investissements des services publics d'eau et d'assainissement sont souvent considérés comme insuffisants pour répondre aux besoins en renouvellement (Fauquet, 2005³⁶; Wittner, 2009³⁷). Dès lors, dans quelle mesure les dépenses d'investissement des services devraient-elles augmenter pour satisfaire ces besoins ? Les services sont-ils en capacité d'augmenter ces dépenses ? A quelles difficultés sont-ils confrontés ?

A) Quels sont les besoins en renouvellement du patrimoine des services publics d'eau et d'assainissement ?

Plusieurs études ont permis d'estimer les besoins en renouvellement des infrastructures d'eau et d'assainissement.

En 2003, un inventaire du patrimoine d'infrastructures des services publics d'eau et d'assainissement avait été conduit par l'Office International de l'Eau (OIEau). Cette étude estimait les besoins en renouvellement à 1,5 milliards d'euros par an pour les réseaux d'eau et entre 0,8 et 1,3 milliards par an pour les réseaux d'assainissement, soit un total de 34 à 42 milliards d'euros pour les 15 années à suivre (hors renouvellement des usines de production d'eau potable et stations d'épuration). Sur la période 1990-2001, la moyenne des investissements pour les conduites d'eau potable et d'eaux usées se situait autour des 2,7 milliards d'euros par an, extensions de réseaux, travaux de réhabilitation et renouvellement des conduites inclus.

Les taux élevés de desserte en eau potable (98%) et en assainissement (82%), confirmaient la prépondérance croissante d'un besoin en renouvellement du réseau sur un besoin en extension du réseau.

³⁶ Inventaire et scénario de renouvellement du patrimoine d'infrastructures des services publics d'eau et d'assainissement, Rapport final, J.-M. BERLAND, C. JUERY, Office International de l'Eau (OIEau), avril 2002

³⁷ Stratégies financières glissées pour le renouvellement des réseaux d'eau, C. WITTNER, 2009

Une étude plus récente menée par le bureau d'étude Ernst & Young en 2012³⁸ estimait un besoin en renouvellement des infrastructures d'eau et d'assainissement compris entre 5375 millions et 9675 millions d'euros par an. Cette fourchette a été établie grâce au calcul de la consommation de capital fixe (CCF), sur la base des données de l'année 2009.

D'un point de vue méthodologique, la CCF correspond à la dépréciation des infrastructures au cours du temps pour cause d'usure. Elle se calcule à partir des estimations de la valeur initiale des installations et de leur durée de vie théorique. Trois types d'informations ont donc été nécessaires à l'évaluation de la CCF: une appréciation physique du patrimoine, des coûts unitaires et une durée de vie par type d'équipements. L'évaluation de la CCF se situe entre 2 500 M€ et 4 600 M€ pour l'eau potable (les stations de production, les réseaux, les branchements et les réservoirs étant le patrimoine considéré) et entre 2 800 M€ et 5 100 M€ pour l'assainissement collectif (ce qui inclue les stations de traitement, les réseaux et les branchements). Le calcul de la CCF repose sur de nombreuses incertitudes et difficultés méthodologiques. Par exemple, elle n'est pas connectée à la valeur historique des installations dont elle représente le renouvellement et ne rend pas compte des modes de financement retenus pour les réaliser. Toutefois, elle constitue un indicateur intéressant pour proposer une base de discussion sur l'estimation des besoins de renouvellement et de la capacité des collectivités à les assurer.

B) Dans quelle mesure les investissements actuels couvrent-ils ces besoins ?

L'évaluation des besoins en renouvellement demeure une estimation imparfaite. Cependant, elle donne un ordre de grandeur sur le montant minimal que devraient atteindre les dépenses d'investissement.

Le caractère suffisant ou non des investissements peut être estimé en comparant les dépenses d'investissement avec la CCF. D'après l'étude Ernst & Young (2012)³⁸, les dépenses d'investissement des services publics d'eau et d'assainissement (à hauteur de 6 695 M euros) se situent dans la moitié basse de la fourchette de valeur évaluée de la CCF (Cf Figure 26). Elles sont tout de même proches de la médiane (7 500 M euros). Le rythme des investissements est donc du même ordre de grandeur qu'une première évaluation des besoins en renouvellement.

³⁸ Étude de calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les bassins hydrographiques français en application de la Directive cadre sur l'eau, Ernst & Young, Office international de l'eau, mars 2012

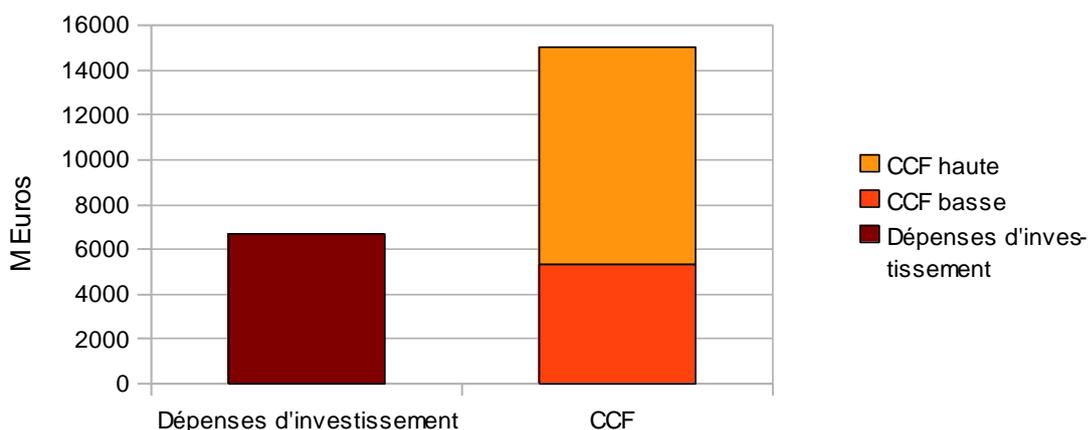


Figure 26: Dépenses d'investissements et besoins en renouvellement du capital

Source des données : Étude Ernst & Young, 2012

Les dépenses d'investissements ne sont toutefois pas uniquement destinées au renouvellement et à l'extension du service. Ainsi, la forte augmentation des investissements depuis 2001 est fortement liée à la mise aux normes des stations de traitement des eaux usées aux dispositions de la directive eaux résiduaires urbaines (ERU). Ces dépenses couvrent cependant le renouvellement d'anciennes stations.

C) Quels sont les dispositifs actuels permettant aux services publics d'eau et d'assainissement de financer le renouvellement des infrastructures ?

Afin de comprendre quelles marges de manœuvre s'offrent aux services publics d'eau et d'assainissement en matière d'investissement, il convient tout d'abord d'examiner les mécanismes financiers existants et les sources de financement à disposition des services pour assurer ces dépenses.

Peu de subventions sont disponibles pour le renouvellement des infrastructures d'eau et d'assainissement. En effet, seuls l'extension du patrimoine et les travaux de mise en conformité réglementaire peuvent faire l'objet de subventions par les agences de l'eau. De même, les autres organismes susceptibles d'accorder des aides financières (les conseils généraux, régionaux ou encore l'Union européenne) ne financent qu'à la marge le renouvellement des infrastructures.

En l'absence de subventions et dans le cadre d'une instruction budgétaire et comptable imposant l'équilibre financier du service (comme tout service public à caractère industriel et commercial), les services publics d'eau et d'assainissement peuvent mobiliser leur épargne pour le financement du renouvellement des infrastructures.

Plusieurs mécanismes d'autofinancement³⁹ existent : l'amortissement des immobilisations, l'autofinancement complémentaire de la section d'investissement, les réserves et les

³⁹ Le rapport du FNDAE (2004) définit l'autofinancement comme étant la « partie non extérieure du financement d'un investissement, le financement extérieur regroupant l'ensemble des capitaux qui proviennent de tiers, que ces capitaux soient onéreux (emprunts) ou non (subvention et participation) ».

Source : Réhabilitation / remplacement des réseaux d'eau potable en zone rurale, Document Technique FNDAE Hors Série n° 10, C. AJUSTE, J.-M. BERLAND, J.-L. CELERIER, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des

provisions. En effet, l'article L.2224-11-1 du code général des collectivités territoriales autorise le vote en excédent la section d'investissement du budget du service (et donc de thésauriser).

En particulier, l'amortissement⁴⁰ est obligatoire dans le cadre de la réglementation comptable et budgétaire des services publics d'eau et d'assainissement. On distingue l'amortissement technique⁴¹, budgétaire⁴² et financier⁴³. L'objectif de l'amortissement est de consacrer chaque année une part des recettes à la constitution des sommes nécessaires au renouvellement du patrimoine vieillissant et de répartir ainsi les charges des investissements sur le temps. En pratique, ces montants dégagés pour l'investissement peuvent aussi être mobilisés pour autofinancer un nouveau bien ou rembourser une dette.

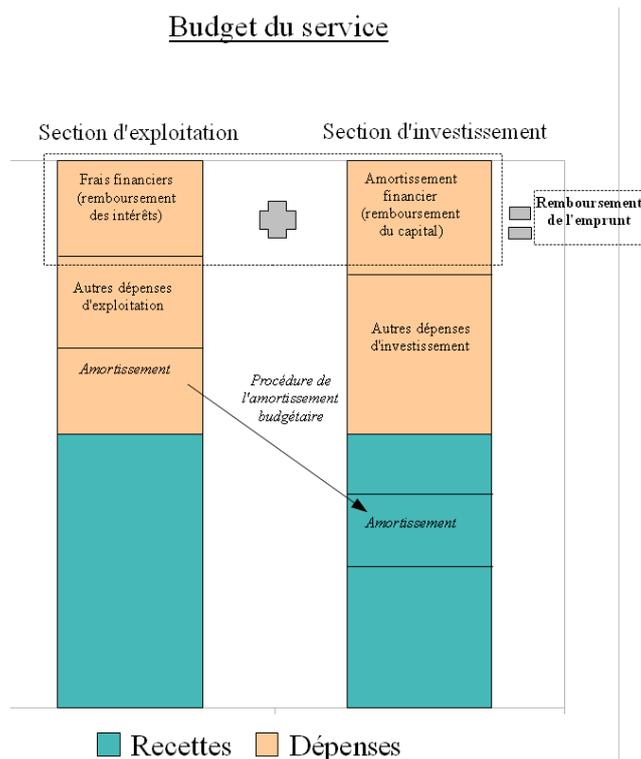


Figure 27: Mise en œuvre de l'amortissement par la collectivité
 Source : adaptation FNDAE n°15⁴⁴

affaires rurales (MAAPAR), octobre 2004 et Réhabilitation des réseaux d'assainissement en zone rurale, Document Technique FNDAE N°32, J.-M. BERLAND, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR), octobre 2004

⁴⁰ Le rapport FNDAE (2004) définit l'amortissement comme la « constatation d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps ou de l'évolution des techniques ou de toute autre cause. »

⁴¹ « valeur de dépréciation subie par le capital réel immobilisé au cours du temps du fait de l'activité de production » (FNDAE, 2004)

⁴² « opération d'enregistrement comptable [consistant] à enregistrer le montant de l'amortissement simultanément en dépense d'exploitation, par un compte de dotations de l'exercice des amortissements, et en recettes d'investissement, par un compte d'amortissement ». (FNDAE, 2004). Le calcul de l'amortissement budgétaire est encadré par la réglementation et consiste à diviser la valeur *historique* des immobilisations par la durée probable de leur utilisation.

⁴³ « valeur du remboursement en capital (intérêts exclus) des emprunts contractés » (FNDAE, 2004)

⁴⁴ Le financement du renouvellement des réseaux d'adduction d'eau potable, Document technique FNDAE n°15, O. ALEXANDRE, Ministère de l'agriculture et de la pêche, décembre 1993

L'autofinancement est également un choix politique de gestion du service, se caractérisant par une volonté de maîtriser le prix de l'eau sur le long terme et d'anticiper les futurs besoins en renouvellement, sans recourir à une source de financement externe (Wittner, 2009)³⁷.

Lorsque l'épargne disponible n'est pas suffisante pour couvrir les dépenses d'investissement, le service peut avoir recours à l'emprunt. Cette source de financement permet de mobiliser les sommes nécessaires à l'investissement. Le remboursement du capital est assuré par l'épargne brute dégagée les années suivantes. L'emprunt permet ainsi de répartir les charges dans le temps et de faire face à une pointe d'investissement d'équipement ou de renouvellement. Cette stratégie trouvera toutefois ses limites si le rythme annuel d'investissement à financer par l'emprunt demeure élevé sur plusieurs années.

D) Quelles sont les limites de ces dispositifs?

L'autofinancement s'avère être la principale source de financement à disposition des services publics d'eau et d'assainissement pour assurer les dépenses d'investissement nécessaires.

Toutefois, *l'autofinancement n'est pas suffisant pour couvrir les besoins en renouvellement*. En effet, la capacité d'autofinancement (CAF) des collectivités est constituée de l'épargne brute (recettes moins dépenses) diminuée des charges de gestion, financières et exceptionnelles (Ernst & Young, 2012)³⁸, soit 2794 M euros. La contribution des délégataires à la capacité d'autofinancement correspond à l'excédent brut d'exploitation, soit 790 M euros, ce qui donne une CAF totale de 3584 M euros. Le taux de couverture des besoins en renouvellement est évalué par Ernst & Young (2012)³⁸ comme étant le rapport de la somme de la CAF et des subventions d'investissement avec la CCF. Il est compris entre 55% (CCF haute) et 99% (CCF basse) (Ernst & Young, 2012)³⁸. En conséquence, les services sont contraints de cibler et d'optimiser les dépenses de renouvellement, aussi bien sur le plan technique (ciblage du patrimoine à renouveler) que financier (optimisation des dépenses). Il en découle la nécessité de connaître le patrimoine et son état afin d'élaborer une stratégie de renouvellement.

Par ailleurs, *il s'avère difficile d'accroître la capacité d'autofinancement des services pour de nombreuses raisons*. Tout d'abord, les montants issus de l'amortissement peuvent être attribués à toute dépense d'investissement (travaux neufs, travaux de réhabilitation, travaux de renouvellement...), ce qui inclut également le remboursement du capital des emprunts en cours. Par conséquent, une partie des amortissements seulement est dédiée au financement du renouvellement (Wittner, 2009)³⁷. Par ailleurs, le mode de calcul de l'amortissement ne permet pas de dégager des montants suffisants pour le renouvellement. En effet, la valeur historique d'acquisition du patrimoine est bien inférieure au coût de renouvellement du fait de l'inflation (Wittner, 2009)³⁷. En outre, la réglementation actuelle ne permet pas une rémunération des montants thésaurisés par les collectivités, si bien que les fonds cumulés sont soumis à l'érosion monétaire. Ces pertes sont d'autant plus importantes que la durée de thésaurisation est longue. Dans ce contexte, l'emprunt est souvent préféré car il apparaît comme une solution moins coûteuse et l'autofinancement est alors immédiatement investi (Wittner, 2009)³⁷. Ainsi, il paraît nécessaire de compléter les données relatives à l'épargne des services et son utilisation, disponibles sur l'observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement.

L'endettement comme solution alternative à l'autofinancement pose cependant un problème de durabilité économique du service, puisqu'il reporte la charge du financement

sur les générations suivantes. Par ailleurs, ce phénomène est amplifié par l'insuffisance des investissements pour couvrir les besoins en renouvellement, qui constitue déjà en soi un report de charge sur les générations futures. Enfin, un recours excessif à l'emprunt réduit les possibilités ultérieures de choix des sources de financement. En effet, lorsque le service commence à emprunter pour financer le renouvellement, un retour à l'autofinancement exige un effort financier très important, puisque l'usager doit à la fois rembourser l'infrastructure existante et financer l'infrastructure future (Fauquet, 2005)³⁶.

Que le service fasse le choix de l'autofinancement ou bien de l'endettement, une augmentation des dépenses d'investissements à hauteur des besoins en renouvellement nécessitera dans tous les cas, à un moment donné, une hausse du prix de l'eau. Se pose alors un problème d'acceptabilité sociale. Une estimation de la hausse du prix de l'eau nécessaire au recouvrement des besoins en renouvellement peut être faite à titre indicatif⁴⁵. L'étude Ernst & Young (2012)³⁸ calcule le ratio de recouvrement agrégé des coûts selon la formule suivante :

Ratio de recouvrement agrégé = (recettes facturées + subventions d'investissement + subventions d'exploitation) / (dépenses d'exploitation + charges financières + CCF)

Pour que les recettes facturées permettent de financer les besoins en renouvellement, le ratio ci-dessus doit être de 100%. On peut alors en déduire les recettes qu'il serait nécessaire de facturer (cf. Tableau 3) :

	Recettes actuellement facturées (en millions €)	Recettes à facturer pour obtenir un taux de recouvrement de 100 % (en millions €)	Recettes supplémentaires à facturer (en millions €)	Pourcentage de recettes supplémentaires
CCF haute	12070	16576	4506	37,3%
CCF basse	12070	12276	206	1,7%

Tableau 3: Estimation des recettes supplémentaires nécessaires
Source : Calculs effectués sur la base des données Ernst & Young (2012)⁴⁰

Sachant qu'en 2008, 4,1 milliards de m³ ont été facturés en France (CGDD, 2010)⁴⁶ et que le prix moyen de l'eau en 2009 était de 3,62 euros / m³ (Observatoire national des services d'eau et d'assainissement, 2012)⁴⁷, on en déduit la hausse de prix au m³ et le pourcentage de hausse du prix de l'eau qui serait nécessaire (cf. Tableau 4) :

	Prix moyen de l'eau (en € / m ³)	Hausse de prix (en € / m ³)	Pourcentage de hausse du prix de l'eau (eau et assainissement)
CCF haute	3,62	1,1	30,4%
CCF basse	3,62	0,05	1,4%

Tableau 4: Estimation de la hausse des prix nécessaire
Source : Calculs effectués sur la base des données Ernst & Young (2012)⁴⁸ et CGDD (2010)³⁹

⁴⁵La méthode de calcul utilisée ici est celle proposée dans :

Le recouvrement des coûts des services publics d'eau potable et d'assainissement des bassins Rhône-Méditerranée et Corse : Valorisation du patrimoine, besoins en renouvellement et appréciation de la durabilité économique des services, Mémoire de Master 2 Économie du développement durable, de l'environnement et de l'énergie, C. BLEUZE, soutenu le 4 novembre 2010

⁴⁶Le point sur n°67 : Services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances ? CGDD, décembre 2010

⁴⁷Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, Panorama des services et de leurs performances, M. SALVETTI, Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, Février 2012

⁴⁸Étude de calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les bassins hydrographiques français en application de la Directive cadre sur l'eau, Ernst & Young, Office international de l'eau, mars 2012

Dans le contexte actuel, on peut estimer qu'une hausse des dépenses pour couvrir les besoins en renouvellement nécessiterait une hausse du prix de l'eau entre 1,4% et 30,4%. Ces hausses sont toutefois à mettre en perspective avec les disparités actuelles du prix du m³ d'eau et d'assainissement sur le territoire français : celui-ci est en effet compris dans une fourchette allant de moins d'un euro à plus de 6 €TTC/m³ (voir la partie I.1.4.1 sur le prix des services d'eau et d'assainissement en France). Il s'agirait donc de considérer, pour chaque service, quelle hausse de prix serait nécessaire et si celle-ci serait acceptable pour la population concernée.

E) Quelques pistes de réflexion...

Les marges de manœuvre dont disposent les services publics d'eau et d'assainissement pour augmenter les dépenses à destination du renouvellement des infrastructures se trouvent donc limitées, ce d'autant plus dans un contexte de diminution des ventes d'eau. Toutefois, des marges de progrès existent :

- Améliorer la connaissance du patrimoine et de son état, afin d'établir un plan de gestion des infrastructures sur le long terme, similaires aux schémas d'extension des réseaux qui ont existé par le passé.
- Rapprocher la gestion technique et la gestion financière du patrimoine (Cf. encadré ci-dessous). D'un point de vue budgétaire et financier, le calcul de l'amortissement pourrait se faire à partir de la valeur de remplacement et non de la valeur historique du bien (Fauquert, 2005)⁴⁹. *Les reprises de subventions seraient à proscrire*. De même, l'autorisation du placement des excédents budgétaires pourrait favoriser la pratique de la thésaurisation plutôt que celle de l'emprunt (Fauquert, 2005)³⁶. Enfin, des bonnes pratiques pour le calcul des amortissements pourraient être diffusées, en particulier auprès des collectivités de petites tailles qui maîtrisent le moins la question de l'autofinancement via l'amortissement.
- Renforcer l'intercommunalité, afin d'établir des solidarités plus larges pour mutualiser les amortissements et faire face aux pointes d'investissement, ainsi que pour disposer des moyens humains (technicité) pour conduire les études nécessaires. En effet, un regroupement intercommunal permet de dégager plus d'autofinancement et donc de disposer plus rapidement de sommes suffisantes pour le financement d'infrastructures (Fauquert, 2005)⁴⁹. Par ailleurs, une connaissance accrue du patrimoine, une meilleure maîtrise des coûts et la recherche d'une productivité plus importante pourraient permettre aux services d'optimiser leurs dépenses et donc de pouvoir assurer un renouvellement plus important des infrastructures.

⁴⁹ Le renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement : pratique et problématique, Flux 2/2005 (n° 60-61), p. 83-95., G. FAUQUERT, 2005

Encadré : L'interaction entre approches techniques et approches financières comme vecteur de progression?

(C. Werey, Animatrice du groupe de travail ASTEE « Gestion patrimoniale AEP – immobilisations », UMR GESTE, Irstea-Engées)

La question du renouvellement des réseaux et des ouvrages d'eau potable et d'assainissement a été largement discutée depuis la sortie des résultats des inventaires départementaux réalisés en 2000 et des synthèses qui en ont découlé (Cador, 2002⁵⁰; Berland et Juery, 2002⁵¹) qui donnent une image extrapolée à l'échelle nationale des besoins en renouvellement et de besoins de financement importants.

Depuis, des outils ont été élaborés et des pratiques mises en place essentiellement dans les grands services d'eau et d'assainissement.

Au-delà de la question du vieillissement des réseaux, se pose l'adéquation de la gestion patrimoniale aux objectifs de qualité du service, d'analyse en terme de cycle de vie, en lien avec l'évolution des contraintes liées à l'aménagement de l'espace urbain, au changement climatique, aux comportements des usagers et à l'accès aux ressources financières.

La question du financement du renouvellement se pose donc sur fond de réduction des consommations d'eau, d'accès aux prêts plus difficile, de normes environnementales toujours en évolution qui s'ajoutent à la quasi inexistence de subventions. Même la notion de renforcement n'est plus porteuse.

Les services d'eau sont confrontés à la question de « quand faut-il renouveler ? » pour garder le patrimoine le plus longtemps possible sans subir des défaillances dont les dégâts peuvent être très importants et ainsi être capable d'anticiper les besoins de financement pour lesquels le service ne pourra compter que sur son propre budget. Certaines collectivités se demandent même si elles ne renouvellent pas trop au vu du fonctionnement et de la performance de leur réseau.

Il est vrai que les pratiques comptables de gestion des immobilisations ne facilitent pas vraiment les choses, ni le cloisonnement entre services financiers et services techniques. Dans le cadre du groupe de travail de l'ASTEE, notre objectif est de croiser les 2 mondes et de voir comment les besoins de renouvellement qui peuvent être définis au niveau technique à partir de l'expérience du terrain ou/et de modèles peuvent être mis en œuvre au mieux en terme de stratégie financière (guide de bonnes pratiques à paraître en mars 2013).

La question de la pratique des amortissements est primordiale, puisque l'amortissement peut générer une partie de l'autofinancement garantissant l'indépendance financière

⁵⁰ Cador J.M., 2002, Le patrimoine en canalisations d'AEP en France, bilan des 8 enquêtes départementales et estimation nationale, rapport GEOPHEN, Caen, France, 185 p.

⁵¹ Berland J.M. & Juery C., 2002, Inventaire et scénario de renouvellement du patrimoine des services publics d'eau et d'assainissement. Etude réalisée par l'OIEau pour le compte du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Limoges (France), 203p+annexes

du service. De plus, ce cadre comptable, même s'il impose la pratique des amortissements, la prescrit avec une valeur historique qui d'avance sera inférieure au coût à prévoir pour le renouvellement et une durée de vie comptable bien inférieure à la durée de vie réelle, fonctionnelle de certaines conduites (on parle de conduites de 100 ans qui donnent toujours satisfaction). La dotation aux amortissements en tant que telle constitue une contrainte forte pour l'équilibre de la section de fonctionnement et donc nécessairement pour le prix de l'eau.

Certes les textes évoluent, l'autorisation par la LEMA en 2006 tout d'abord permettant le vote de la section d'investissement en excédent pour préparer un programme de renouvellement, la réforme de l'instruction comptable M4 refondue applicable au 1/1/2008 qui instaure l'idée d'une nomenclature par composants permettant de mieux prendre en compte leur rôle technique et de proposer des durées de vie différenciées et peut-être plus longues.

L'allongement de la durée de vie comptable peut être un moyen d'alléger la pression des amortissements sur le prix de l'eau mais il faut qu'elle soit réalisée en adéquation avec ceux qui connaissent le fonctionnement technique du réseau pour tenir compte de la réalité économique de la durée de vie effective du bien considéré (matériaux, techniques d'entretien, vulnérabilité du réseau...). A noter que la mise œuvre se fait à posteriori sans recalcul de la partie déjà amortie, ce qui aura pour effet de diminuer l'effort mis en place pour le renouvellement et qui pourrait pénaliser des renouvellements envisagés à court terme.

De même se pose la question des reprises de subventions qui ont permis d'alléger l'incidence sur le prix de l'eau au moment de la réalisation de l'infrastructure mais qui ont également amputé la reconstitution de financement pour le renouvellement.

Il est vrai que la limitation des possibilités de placements financiers pour les services et le souci de ne pas trop pénaliser le consommateur explique cette pratique. Dans les grands services, l'activité d'investissement est plus continue et peut éviter la thésaurisation soumise à l'érosion monétaire. Ce n'est pas le cas en milieu rural surtout dans les zones où l'intercommunalité n'est pas très développée...

Ne faudrait-il pas changer de pratique et raisonner de façon globale sur une durée de vie/durée de maintien en service (Renaud & alii, 2011)⁵² et un coût de renouvellement réaliste, plutôt que d'attendre et de subir cette pratique de l'amortissement comptable insuffisante, et donc, d'une part déterminer les besoins de façon plus précise et d'autre part d'anticiper plus les stratégies de financement (Wittner, 2009)⁵³?

Cela nécessite l'instauration d'une pratique de gestion patrimoniale avancée avec des données détaillées et suivies dans le temps, permettant l'établissement de plans de renouvellements pluriannuels pour la définition des besoins financiers à moyen terme et une fois l'enveloppe budgétaire annuelle définie, de prioriser les travaux à réaliser pour qu'ils soient les plus efficaces en terme de qualité du service.

⁵² Renaud E., Bremond B., Le Gat Y., 2011, La durée de vie des canalisations, une notion insuffisante pour conduire une politique de renouvellement, actes du colloque ASTEE « les outils de la gouvernance locale des services d'eau et d'assainissement » Bordeaux 5 et 6 octobre 2011, 10p

⁵³ C. Wittner, 2009, Stratégies financières glissées pour le renouvellement des réseaux, rapport dans le cadre de la convention Cemagref ONEMA, 66p

2.3 Le financement de la gestion des eaux pluviales

(N. Le Nouveau, MEDDE, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, B. Tardivo (MEDDE/DEB/GR))

A) Les impacts des eaux pluviales pour les services d'assainissement collectif

Les communes n'ont pas l'obligation générale de collecte des eaux pluviales, contrairement à celle des eaux usées dans les zones d'assainissement collectif. Néanmoins, un certain nombre de responsabilités leur incombent en la matière, plus ou moins implicitement. Les systèmes d'assainissement dont elles héritent, majoritairement unitaires, sont progressivement surchargés par temps de pluie du fait de leur non adaptation à l'étalement urbain, provoquant encore des déversements directs de pollution aux milieux aquatiques, voire des inondations localisées. Leurs propres aménagements de voiries, d'espaces publics, etc., génèrent du ruissellement qu'elles peinent à gérer.

Face à l'augmentation des pressions sur les milieux aquatiques et des risques d'inondation, les exigences de maîtrise des eaux pluviales se sont accrues. La directive Eaux Résiduaires Urbaines (DERU) du 21 mai 1991 a ainsi défini des obligations de traitement des eaux collectées, y compris les eaux pluviales lorsqu'elles sont mélangées aux eaux usées dans les réseaux unitaires. La Directive cadre sur l'eau (DCE) a fixé des objectifs d'atteinte du bon état des masses d'eau, déclinés par les SDAGE. Ainsi il appartient aux communes de délimiter les zones où des mesures doivent être prises pour maîtriser l'imperméabilisation et le ruissellement ainsi que la pollution transférée par temps de pluie (art. L2224-10 du CGCT). Il s'agit aujourd'hui pour les collectivités, en majorité équipées d'auto-surveillance de leur système d'assainissement, de rechercher une efficacité globale des systèmes d'assainissement en modulant différents niveaux de service rendus, des pluies faibles aux pluies exceptionnelles (Certu, MEDD, 2003)⁵⁴.

Ces exigences conduisent les communes à devoir adapter l'important patrimoine constitué par les systèmes d'assainissement de plus en plus hybrides. Selon le service de l'observation et des statistiques (SOeS, 2011)⁵⁵, en 2008 la collecte des eaux pluviales est assurée en France par un linéaire sensiblement égal de réseaux unitaires – pour lesquels le temps de pluie est généralement le facteur dimensionnant – et de réseaux séparatifs, soit 192 000 km au total, avec une tendance à la stabilisation. Les travaux d'adaptation des réseaux unitaires sont susceptibles de recouvrir des mises en séparatif, de la mise en conformité de branchements, la création de bassins d'orage en tête de stations de traitement des eaux usées voire au fil du réseau, etc. Ils s'accompagnent généralement de la construction de bassins de retenue des eaux pluviales, dont le nombre s'accroît (11 747 en 2001 et 15 750 en 2004), et autres dispositifs alternatifs pour corriger des insuffisances hydrauliques.

⁵⁴ Certu, MEDD (2003). *La ville et son assainissement : principes, méthodes et outils pour une meilleure intégration dans le cycle de l'eau*. Ed. Certu, CD-rom.

Le développement de ces mesures structurelles tend progressivement à être accompagné et soutenu par des mesures réglementaires locales imposant, pour les aménagements nouveaux, des mesures de maîtrise des eaux pluviales. Ainsi, toujours selon le SOeS (SOeS, 2011)⁵⁵, le nombre de règlements de service d'assainissement imposant de telles mesures est passé de 8% en 2004 à 11% en 2008 (plus de la moitié des communes en sont dotées) et celui des documents d'urbanisme de 15 % en 2004 à 17 % en 2008 (environ 1/3 des communes en sont dotées). Cet engagement encore partiel des communes dans une maîtrise des extensions de leur système entraîne des recompositions territoriales de la gestion des eaux pluviales (Carré C. & al., 2010)⁵⁶, mais également des recompositions financières entre public et privé. Alors que les collectivités ont longtemps pris à leur charge la totalité du financement de la gestion des eaux pluviales (développement de réseaux ou bassins, etc.), elles tentent aujourd'hui de responsabiliser et d'impliquer davantage les acteurs privés vers un partage des coûts.

Cette question du financement des eaux pluviales apparaît comme un « problème » dès la première circulaire ministérielle commentant le décret de 1967 relatif à l'institution, au recouvrement et à l'affectation des redevances assainissement dues par les usagers. Constituant un SPIC, le budget du service assainissement (des eaux usées) doit être individualisé et équilibré en recettes et dépenses. La DCE a conforté en 2000 ce principe de financement par l'usager en instaurant un principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. Le financement de la gestion des eaux pluviales relève quant à lui du budget général des communes et principalement de l'impôt local⁵⁷. La circulaire du 12 décembre 1978⁵⁸ avait indiqué des fourchettes pour une contribution éventuelle du budget principal au titre du pluvial au budget annexe du service assainissement, selon le type de réseaux susceptibles d'être gérés par celui-ci⁵⁹. Ces éléments de cadrage, reconnus, n'ont néanmoins pas été actualisés depuis.

⁵⁵ SOeS (2011). *Le service d'assainissement en France : principales données 2008*. 8 p.

⁵⁶ Carré C., Chouli E., Deroubaix J.-F. (2010). *Les recompositions territoriales de l'action publique à l'aune de la proximité. Le cas de la gestion des eaux de pluie en ville*. Revue **Développement durable et territoires** [En ligne], Dossier 7 : Proximité et environnement.

⁵⁷ D'autres sources de financement sont possibles : État (en retrait depuis la décentralisation), aides des agences de l'eau, des conseils généraux et régionaux, participations au titre du Code de la Santé Publique et de l'Urbanisme.

⁵⁸ Ministère de l'intérieur, ministère du budget (1978). *Circulaire interministérielle n°78-545 du 12 décembre 1978 relative aux modalités d'application du décret n°67-945 du 24 octobre 1967 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration*.

⁵⁹ Réseaux séparatifs eaux pluviales : le service assainissement peut éventuellement apporter son concours à la gestion et l'entretien des réseaux pluviaux stricts > contribution représentant une participation maximale de 10 % des seules dépenses de fonctionnement, hors amortissement et intérêts.

Réseaux unitaires : le service assainissement assure l'investissement pour des infrastructures (avec un surdimensionnement pour les eaux pluviales), ainsi que la gestion et l'entretien > participation de 20 à 30 % des dépenses de fonctionnement, participation de 30 à 50% pour les amortissements techniques et les intérêts des emprunts.

Dans la pratique, les deux types de réseaux cohabitent bien souvent dans une commune. Ainsi, eaux usées et eaux pluviales restent encore imbriqués sur les plans technique, organisationnel et financier. Par ailleurs, la gestion des eaux pluviales des voiries relève du service dédié pour les équipements ne collectant que les eaux pluviales de voiries ; si les réseaux sont partagés, des arrangements inter-services sont établis (FNCCR, 2008).

Certaines études (Ernst & Young, 2007)⁶⁰ affirment que le financement de la gestion des eaux pluviales par les collectivités est en progression tout en restant insuffisant, mais aujourd'hui aucune donnée nationale fiable n'est disponible pour vérifier cette hypothèse tant la question est complexe. Plusieurs rapports ont par ailleurs soulevé les difficultés posées et « l'opacité d'imputation sur le budget de la collectivité » (Cour des comptes, 1997)⁶¹. Outre les imbrications organisationnelles et les difficultés d'isolement des coûts du pluvial, il existe également des risques juridiques tel que l'utilisation de la contribution « eaux pluviales » au-delà des limites recommandées pour subventionner le service d'assainissement ou, inversement, la prise en charge du pluvial par l'utilisateur de ce même service assainissement.

B) Le nouveau service public de gestion des eaux pluviales et la taxe associée

Pour tenter de résoudre ces difficultés, la possibilité de créer un instrument financier dédié avait été introduite dès le projet de loi sur l'eau de 1992, réflexion qui prendront près de 20 ans pour aboutir. Les travaux préparatoires des différents projets de lois sur l'eau qui ont suivi ont permis d'examiner différentes alternatives : création d'une redevance aux profits des agences de l'eau ou des communes, taxe sur les volumes raccordés, sur les surfaces imperméabilisées raccordées (LEMA) et enfin une taxe sur les surfaces imperméabilisées, raccordées ou non, en zones urbaines ou à urbaniser finalement adoptée en juillet 2010 (Grenelle 2).

Les articles de L. 2333-97 à L. 233-101 du Code général des Collectivités territoriales (CGCT) prévoient ainsi que les communes et leur groupements ont la possibilité de créer un nouveau service public administratif spécifique de gestion des eaux pluviales urbaines pouvant facultativement être financé, en totalité ou pour partie par une taxe annuelle associée : la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines. Cette disposition a été rendue applicable par le décret n°2011-815 du 6 juillet 2011 définissant et encadrant les modalités d'application de la taxe tout en permettant aux collectivités de la moduler en fonction du contexte local.

Traités spécifiquement à l'art. L. 2333-101, les départements de la petite couronne de Paris ainsi que le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP) peuvent également mettre en place un service public de gestion des eaux pluviales urbaines associé à la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines.

Si ce nouvel outil fiscal permet de dégager des ressources propres affectées directement à la gestion des eaux pluviales urbaines, il a avant tout pour objectif de changer les comportements en incitant à la gestion des eaux pluviales à la parcelle⁶² grâce à un système d'abattement lorsque sont mises en place des techniques alternatives compensant l'imperméabilisation. Ainsi les recettes apportées par la taxe sont vouées à diminuer et cette évolution devra être anticipée par la collectivité instituant la taxe.

⁶⁰ Ernst & Young (2007). *Étude relative à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les districts français ou partie des districts internationaux en application de la Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000*. Mise à jour, septembre 2007, MeDD-DE.

⁶¹Cour des comptes (1997). *La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement*. Rapport public particulier, 172 p.

⁶²Il peut s'agir de bassins de rétention, de puits d'infiltration, etc.

Seules des communes ayant créé un service public de gestion des eaux pluviales urbaines⁶³, ayant défini de fait les éléments constitutifs de son système de gestion des eaux pluviales urbaines et étant dotées d'un document d'urbanisme en vigueur⁶⁴ peuvent mettre en place la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines. Lorsque tout ou partie des missions de gestion des eaux pluviales urbaines est assuré par un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte, la taxe est instituée prioritairement par ce groupement qui reverse le produit de la taxe au prorata des dépenses engagées. Si ce groupement n'institue pas la taxe alors les communes qui en sont membres peuvent la mettre en place si elles ont gardé une partie de la compétence eaux pluviales.

La taxe assise sur la superficie cadastrale ou évaluée des terrains ou voiries est due par tous les propriétaires privés et publics dont le bien ancien ou neuf (unité foncière incluse) se trouve dans une zone définie comme urbaine ou à urbaniser ouverte à l'urbanisation dans un document d'urbanisme en vigueur. Toutefois la surface non imperméabilisée pourra être déduite de l'assiette sur déclaration du propriétaire assujéti. De fait, la taxe peut concerner directement la puissance publique et notamment les collectivités territoriales qui en tant que propriétaires des voiries publiques, notamment municipales, peuvent représenter les plus grands contributeurs à la taxe.

La collectivité instituant la taxe a la possibilité d'ajuster trois paramètres dans les limites fixées par la loi et le décret, lui permettant ainsi de définir une stratégie de tarification locale. Le *tarif* de la taxe ne peut dépasser 1€/m²; la *superficie minimale de recouvrement* à partir de laquelle la taxe ne peut être recouverte ne peut pas dépasser 600 m² de surface imperméabilisée et enfin trois taux d'*abattements* attribués aux dispositifs selon leur efficacité à éviter ou à limiter les rejets d'eaux pluviales en dehors du terrain (ou de la voirie) sont à fixer comme suit :

- a) Le premier taux d'abattement compris entre 90 et 100% correspond aux dispositifs permettant d'éviter tout rejet d'eaux pluviales en dehors du terrain ou de la voirie.
- b) Le second taux d'abattement compris entre 40 et 90% correspond quant à lui aux dispositifs limitant les rejets d'eau pluviale hors du terrain (ou de la voirie) à un débit inférieur ou égal à une valeur fixée par délibération.
- c) Le troisième taux d'abattement compris entre 20 et 40% est attribué aux dispositifs limitant les rejets hors du terrain (ou de la voirie) sans satisfaire à la condition de débit définie en b).

Ces taux peuvent être majorés de 10% au plus pour tenir compte de l'efficacité du dispositif à diminuer les besoins de traitement des eaux pluviales par le service public de gestion des eaux pluviales urbaines. Si un dispositif de limitation de rejet d'eaux pluviales appartient à plusieurs propriétaires, tous ces propriétaires bénéficieront du même taux d'abattement. La taxe peut être réduite voir annulée si le terrain constituant l'assiette de la taxe n'est que partiellement imperméabilisé ou s'il est doté de dispositifs évitant et limitant les rejets hors du terrain ou de la voirie.

⁶³ Un service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines peut exister sans que la taxe ne soit mise en place auquel cas le budget général contribue à son financement. A l'inverse la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines ne peut être mise en place si le service public de gestion des eaux pluviales urbaines n'est pas préalablement créé.

⁶⁴ Un POS, un PLU ou une carte communale.

La délibération permettant de fixer le tarif, le seuil de recouvrement, les taux d'abattement et le débit limite doit être prise par la collectivité instituant la taxe avant le 1er octobre de l'année précédant l'année d'imposition. La taxe est calculée en fonction des éléments que cette même collectivité a en sa possession et à partir d'un système déclaratif qu'elle met en place. En effet, avant le 1er mars de la première année de recouvrement, elle adresse un formulaire de déclaration pré-rempli (avec copie de la délibération) aux potentiels redevables qui ont deux mois pour retourner le document avec si nécessaire des demandes de déduction des surfaces non imperméabilisées et d'abattement.

Le système déclaratif entraîne des contrôles. Des agents qualifiés nommés par le maire ou le président de l'établissement public ont accès aux propriétés et effectuent des contrôles sur le terrain leur permettant de vérifier les éléments déclarés (surfaces non imperméabilisées et efficacité des dispositifs donnant droit à abattement). Un avis de vérification est adressé aux propriétaires au moins 15 jours précédant la visite de l'agent. Le bénéfice de la déduction des surfaces non imperméabilisées ou de l'abattement peut-être retiré en cas de refus d'accès à la propriété ou de déclaration inexacte. Il appartient au service de prioriser et de programmer les contrôles.

La taxe est recouvrée par le comptable public selon les conditions fixées par l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales. Un état annexe au compte administratif retrace les recettes procurées par cette taxe et leur emploi exclusivement affecté à la création, l'exploitation, au renouvellement, à l'extension des installations de gestion des eaux pluviales urbaines, à l'entretien de ces ouvrages ainsi qu'au contrôle des dispositifs évitant ou limitant le déversement de ces eaux dans les ouvrages publics. Dans le cas où le produit de la taxe ne couvre pas toutes les dépenses du service, un transfert du budget général vers l'état annexe pourra être effectué pour équilibrer le budget.

La taxe s'inscrit dans une démarche globale de meilleure gestion des eaux pluviales. Elle permet à la fois de mobiliser des moyens pour mettre en œuvre une politique durable de maîtrise des eaux pluviales urbaines et constitue un outil économique transparent à la disposition des collectivités.

Au delà de l'outil fiscal, la taxe doit être perçue aujourd'hui comme étant une réelle opportunité de mener une réflexion sur le développement d'une politique globale pour une meilleure gestion des eaux pluviales urbaines en s'appuyant sur d'autres outils que les collectivités ont déjà à leur disposition (zonage pluvial, règlement d'assainissement, etc.).

La taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines est aujourd'hui à l'épreuve de sa mise en œuvre. Une veille a été mise en place par le MEDDE afin de suivre de près l'appropriation de ce nouvel instrument par les collectivités. Aujourd'hui plusieurs d'entre elles étudient l'opportunité et la faisabilité d'instaurer la taxe mais seules quelques rares collectivités l'ont effectivement mise en place en 2012, telles que la communauté d'agglomération du Douaisis (59) ou la commune de Sauzé-Vaussais (79).

Étant donné le caractère récent et facultatif de ce dispositif, il n'est pas envisagé à ce stade de le faire évoluer. C'est à partir de retours de terrains que se dessineront les limites de cet outil et que pourront alors être envisagées d'éventuelles évolutions. Pour répondre à la complexité de mise en œuvre de la taxe sur le territoire de la petite couronne de Paris où de nombreuses échelles de compétence « eaux pluviales » se superposent⁶⁵, il y aura sans doute nécessité d'imaginer et de développer des approches collectives innovantes pour décliner la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines à l'échelle la plus pertinente⁶⁶.

⁶⁵ Communes, établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes, départements, SIAAP.

⁶⁶ Pour plus d'informations, se référer à :

FNCCR (2008). *La collecte, le transport, le stockage et les traitements des eaux pluviales : périmètre de la compétence et contribution (éventuelle) versée au budget du service de collecte des eaux usées*. 11 p.

MEDD (2012). *La taxe pour la gestion des eaux pluviales. Guide d'accompagnement*. 92 p.

Sibeud E. (2011). *Politique de maîtrise des eaux pluviales urbaines. Grand Lyon*. In GRAIE (2011), *La taxe eaux pluviales : textes réglementaires, guide d'application et étude d'opportunités*, Recueil des supports d'intervention de la journée du 14 octobre 2011, pp. 14-18.

⁶⁷ Il s'agissait alors du SIADO, Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la région de Douai, créé en 1966. Il transfère la compétence assainissement à la CAD en 2005.

Encadré : Exemple d'une collectivité ayant mis en place la taxe « eaux pluviales » : le cas de la Communauté d'Agglomération du Douaisis

(N. Le Nouveau, MEDDE, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, B. Tardivo (MEDDE/DEB/GR))

La communauté d'agglomération du Douaisis (CAD) assure la compétence assainissement des eaux usées et des eaux pluviales sur 26 des 35 communes de son territoire. À la fin des années 1980, plusieurs orages décennaux avaient provoqué des inondations localisées, malgré les investissements réalisés. Dès 1993, une politique de gestion des eaux pluviales⁶⁷ a alors été définie, à la faveur également de la loi sur l'eau promulguée en 1992. Ainsi un zonage délimite des secteurs sensibles par temps de pluie où la construction est fait l'objet de nouvelles conditions. Par ailleurs les eaux pluviales des parcelles nouvellement aménagées doivent être infiltrées ou restituées au milieu naturel s'il est proche. En cas d'impossibilité, un rejet dans le réseau peut être alors toléré, mais limité à 4 litres / seconde. Enfin une meilleure connaissance des performances du réseau est progressivement acquise par la modélisation hydraulique et par l'auto-surveillance, engagée au début des années 2000.

Pour accompagner ces changements de pratique, un ensemble d'actions est progressivement déployé, bien souvent dans le cadre de différentes formes de partenariats : expérimentation et exemplarité de projets publics de rénovation urbaine, encouragement aux déconnexions des raccordements existants avec notamment des incitations financières de l'agence de l'eau, instruction « pluviale » des permis de construire, création en 1997 de l'ADOPTA (Association pour le Développement Opérationnel et la Promotion des Techniques Alternatives en matière d'eaux pluviales), création de la licence professionnelle EPADE (Eau Pluviale et Aménagement Durable de l'Espace) en 2010, etc. Cette politique permet également de maîtriser voire réduire les volumes gérés par temps de pluie par le système unitaire, et en conséquence les coûts d'investissement et d'exploitation associés.

Pour le financement de la gestion publique des eaux pluviales, une contribution « eaux pluviales » des communes avait été introduite en 2006 au budget annexe assainissement de la CAD. Elle était déjà basée notamment sur les m² imperméabilisés de voiries. Cette contribution représentait environ 250 000 € / an. En 2012, la CAD est la première collectivité en France à instaurer la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines, marquant la « consécration d'une politique complète et généralisée » conduite depuis près de 20 ans. Les élus ont adopté une stratégie de tarification cohérente avec cette politique, octroyant 100% d'abattement aux propriétaires conservant les eaux pluviales sur leur parcelle. Avec un tarif de 0,05 €/m² perçu à partir 500 m² imperméabilisé, le montant minimal de la taxe due en l'absence d'abattement est de 25 € / an. Les recettes attendues sont de l'ordre de 700 à 750 000 € / an.

Tarif	0,05 €/m ² imperméabilisé	
Seuil minimal de recouvrement	500 m ² imperméabilisé	
Abattements selon les modalités de rejets	a)	100 %
	b)	40% (Q _{limite} = 2 litres/s/ha)
	c)	20 %
	supplémentaire	non

Contact : Jean-Jacques Hérin, CAD, directeur de l'aménagement, des réseaux et de la construction.

ADOPTA : <http://www.adopta.fr>, mail : contact@adopta.fr.

2.4 De nouveaux enjeux

Encadré : Les conséquences du changement climatique pour les services publics d'eau et d'assainissement (MEDDE/DEB/GR)

Le changement climatique pourrait avoir des conséquences importantes sur la gestion des services publics d'eau et d'assainissement.

En effet les plus récentes projections climatiques et hydrologiques concernant la France (projet Explore 2070 par exemple) montrent une diminution à venir des débits des cours d'eau et des volumes s'infiltrant dans les nappes d'eau souterraine. La diminution de la quantité d'eau disponible pour les usages anthropiques rend mécaniquement plus sensibles toutes les questions liées à la qualité de cette eau et inversement. Dans toutes les régions qui pourraient être confrontées à des tensions sur la ressource, des choix devront donc être effectués pour garantir une gestion durable de la ressource en eau.

Il est de plus en plus important de définir le niveau de qualité d'eau à atteindre en fonction du type d'usage à satisfaire. En effet, tous les usages ne nécessitent pas une eau de qualité maximale. Si l'eau destinée à la consommation humaine doit toujours être de la qualité la plus élevée, ce n'est pas nécessairement le cas pour d'autres usages. Un arrêté du 21 août 2008 permet par exemple d'utiliser l'eau de pluie collectée à l'aval de toitures inaccessibles pour des usages domestiques extérieurs au bâtiment, pour les chasses d'eau et le lavage des sols à l'intérieur et, à titre expérimental et sous conditions, pour le lavage du linge. Une différenciation des usages permet en premier lieu des économies d'énergie dans le traitement de l'eau et contribue à la maîtrise des coûts. Elle favorise aussi une prise de conscience sur la rareté de l'eau. Elle permet de gérer les prélèvements en milieu naturel au plus près des besoins et de lutter contre les gaspillages.

En ce qui concerne l'assainissement, dans de nombreux cas, l'impact du changement climatique, combiné sur certains territoires à une augmentation prévisible de la population, pourrait se traduire par la nécessité d'avoir des traitements secondaires et tertiaires plus performants, ne serait-ce que pour maintenir une qualité d'eau dans le cours d'eau récepteur, comparable à celle d'aujourd'hui, l'effet de dilution devenant moindre avec la baisse des débits. Par exemple, les effluents de l'agglomération parisienne qui sont rejetés dans la Seine, devraient subir un traitement plus avancé pour tenir compte de la baisse attendue du niveau du fleuve sous contrainte climatique et du nombre croissant d'habitants sur cette agglomération. Cet enjeu est d'autant plus important que les agglomérations en aval réutilisent l'eau du fleuve pour répondre, à leur tour, à leurs propres usages.

Enfin, une dernière conséquence prévisible du changement climatique sur les réseaux d'assainissement porte sur le dimensionnement des bassins d'orage. En effet, l'amplification de phénomènes extrêmes, comme ceux ayant eu lieu en Angleterre lors de l'été 2007, peut amener à revoir le dimensionnement de ces bassins pour prévenir les inondations urbaines consécutives à la saturation des réseaux, lors d'épisodes pluvieux qui s'avèreraient plus intenses que ceux d'aujourd'hui. Sur ce point, on peut noter que, d'ores et déjà, certains pays du nord de l'Europe comme le Danemark prennent cela en considération dans le dimensionnement de leurs nouveaux réseaux d'assainissement.

Encadré : S'engager pour le droit à l'eau et à l'assainissement en France et dans le monde

(M. Ouzoulias, président du Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP))

A) A propos du SIAAP

Le SIAAP (Syndicat interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne) est le service public qui dépollue chaque jour les eaux usées de près de 9 millions de Franciliens, ainsi que les eaux pluviales et les eaux industrielles, pour rendre à la Seine et à la Marne une eau propice au développement du milieu naturel. Le SIAAP, avec ses 1700 agents, dépollue quotidiennement près de 2,5 millions de m³ d'eau, transportés par 440km d'émissaires et traités par 5 usines d'épuration.

B) La coopération décentralisée au SIAAP en 2012

Le SIAAP est un partenaire important en matière de coopération décentralisée, au service d'une culture partagée de l'eau et de l'assainissement.

Le syndicat pilote actuellement 22 projets de coopération dans 15 pays différents et travaille à l'élaboration d'au moins 10 nouveaux projets. Une Mission Relations Internationales (MRI) a été créée au sein des services pour cela⁶⁸.

Forts des compétences internes pour l'épuration des eaux usées de 9 millions de franciliens, le SIAAP pilote directement les projets de coopération en s'appuyant sur cette expertise et en la mettant en adéquation avec les savoir-faire des partenaires locaux.

A titre d'exemple, au Niger, à travers trois programmes différents, le SIAAP a permis d'équiper 1000 foyers en latrines ou puits, 34 écoles ont été dotées d'infrastructures sanitaires, 172 bornes fontaines ont été assainies, tout en valorisant les savoir-faire et en renforçant l'économie par le recours à des entrepreneurs locaux ou la création d'activité économique liée à l'assainissement (vidangeurs par exemple). Ailleurs, le SIAAP intervient pour accompagner la création de schémas directeurs de l'assainissement, comme au Liban, et met l'accent sur l'échange des compétences en accueillant en France de nombreux techniciens pour des visites ou des formations.

⁶⁸ Pour plus d'informations, consulter le site internet dédié aux projets de coopération: www.international.siaap.fr

Pour faire vivre cette culture partagée, le SIAAP a souhaité favoriser la complémentarité et la synergie des acteurs franciliens de l'eau en matière de coopération par la signature d'accords de partenariat avec la Ville de Paris et le Syndicat des Eaux d'Ile de France (SEDIF). D'autres partenariats existent avec l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), l'Agence Française de Développement (AFD), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).

Par ailleurs, le SIAAP est présent dans les grands espaces de débats français et internationaux (Ateliers de l'AESN, Forum Mondial de l'Eau, Conseil Mondial de l'Eau, etc.).

Le syndicat apporte une vision professionnelle de la coopération et s'inscrit comme porteur de bonnes pratiques. Il promeut ainsi des solutions adaptées aux populations locales et à leur environnement permettant l'appropriation des projets par les populations et leur pérennisation.

Dans le cadre de la loi Oudin/Santini, le budget consacré est en évolution et permet de venir en aide à de plus en plus de bénéficiaires (400 000 personnes depuis 2006). En 2012, le montant alloué aux Relations Internationales du SIAAP s'est élevé à 1,7 M€ dont 1,4M€ de subventions pour les opérations de coopérations.

C) Le SIAAP acteur du droit à l'eau et à l'assainissement pour tous en France

Le droit à l'eau pour tous est un sujet qui concerne aussi la France. Les difficultés sociales de plus en plus nombreuses provoquent des ruptures d'accès à ce droit fondamental. C'est pour cela que de nombreux acteurs de l'eau ont agi en faveur de dispositions curatives et préventives en matière de droit à l'eau.

Le SIAAP a ainsi saisi l'opportunité d'une modification du cadre légal pour abonder le volet « eau » du Fonds Social pour le Logement (FSL) géré par les départements. En 2011 et 2012, le SIAAP a versé 300 000€ puis 340 000€ aux départements des Hauts de Seine, de Seine Saint Denis, du Val de Marne et de Paris, constitutifs de son territoire. Cela concernait 9049 familles de ces territoires en 2011.

Cet engagement est significatif car il relève d'une volonté politique d'aider les personnes les plus en difficulté. Le SIAAP affirme ainsi concrètement son engagement en faveur du droit à l'eau. Par ailleurs le syndicat continue d'œuvrer pour qu'un dispositif préventif des impayés voie le jour à travers la création d'une allocation de solidarité sur l'eau. Partagée par le Comité national de l'eau, cette proposition veut inscrire dans la loi un seuil limite de 3% pour la charge d'eau dans le budget de chaque famille.

Encadré : Les prélèvements d'eau, pour l'alimentation des villes, sur les territoires ruraux

(Ville de Paris)

La moitié de l'eau consommée à Paris provient d'eaux souterraines captées entre 100 et 150 km de la capitale, hors de la région Île-de-France pour certaines d'entre elles. Cette situation, héritée du XIXe siècle sous sa forme actuelle, n'est pas une spécificité parisienne, mais trouve ici un caractère exemplaire de par le nombre de ressources exploitées, l'ampleur du réseau d'aqueducs et la diversité des situations locales. La relation entre une ville centre prélevant une ressource sur des territoires ruraux périphériques sur lesquels elle n'a pas d'autorité ne se passe pas toujours sans conflit, d'autant qu'au-delà du simple prélèvement de la ressource, la protection des périmètres de captage impose des contraintes à ces territoires.

Le développement de la Ville de Paris a conduit très tôt à aller chercher de l'eau hors de son territoire, les Gallo-Romains allant prélever de l'eau à environ 16 km sur les territoires actuels de Rungis, Cachan et Wissous. Le schéma d'approvisionnement actuel a été mis en place à partir du XIXe siècle à l'instigation du Baron Haussmann, sous la maîtrise technique d'Eugène Belgrand. La Ville était auparavant alimentée à partir de la Seine et du canal de l'Ourcq, eaux de piètre qualité et ne permettant pas, faute de pression, d'atteindre les étages les plus élevés des immeubles parisiens. Trois contraintes ont ainsi été posées à l'origine du schéma d'alimentation de la capitale : disposer d'une ressource suffisamment abondante, de bonne qualité, à la fois en termes sanitaires et de température, et permettant une alimentation gravitaire limitant le recours aux pompes. Eugène Belgrand a réalisé un inventaire des sources exploitables sur l'ensemble du bassin de la Seine. A proximité de Paris les eaux présentaient des teneurs en sulfates importantes dues à la présence de gypse ou étaient trop peu abondantes pour être exploitées. Finalement, ce sont cinq secteurs de sources qui ont été acquis entre les années 1860 et 1920 : les sources de la Dhuis, des sources dans la vallée de la Vanne, les sources de la Vigne et du Breuil dans la vallée de l'Avre, des sources dans les vallées du Loing et du Lunain et les sources de la Voulzie, du Durteint et du Dragon. Pour ce dernier secteur la loi a imposé des restitutions à la rivière d'un débit égal à celui dérivé sur Paris, pour limiter l'impact de ces prélèvements sur les eaux de surface alimentées à l'origine par ces sources. Par la suite, des années 30 aux années 70, des captages complémentaires ont été réalisés en nappe alluviale : Vals d'Yonne (1936), Vals de Seine (1955), Vert-en-Drouais et Montreuil (1970).

Prélever une ressource sur un territoire pour en alimenter un autre, d'autant plus lorsque ce dernier est éloigné et puissant politiquement, n'est pas sans poser de problèmes. Les besoins d'une ville centre dépassent les ressources disponibles localement, phénomène accentué par le fait que le nombre de consommateurs dépasse celui de la population résidente. Cette situation est encore accentuée dans le cas de la Ville de Paris avec plus de 3 millions de consommateurs quotidiens pour une population de 2,2 millions d'habitants. Les problèmes sont essentiellement de deux types, le premier relève

pratiquement de la symbolique et concerne le prélèvement proprement dit. La Ville est alors accusée de « voler » l'eau. Le second découle des contraintes posées par les mesures de protection des captages qui peuvent restreindre les possibilités de mise en valeur pour les riverains propriétaires et exploitants.

La question du « vol d'eau » relève surtout du symbolique lié en grande partie à la nature de l'eau, la question n'étant pas évoquée avec la même acuité pour d'autres ressources. Les prélèvements ont été encadrés dès l'origine par des procédures réglementaires (lois, déclaration d'utilité publique, achat des terrains) et la jurisprudence de la Cour de Cassation rappelle tout au long du XIX^e siècle, avant que l'article L210-2 du code de l'environnement ne le formalise, le caractère de domanialité publique de l'eau destinée à la consommation humaine, impliquant que l'eau n'appartient pas à la collectivité où elle est prélevée.

Au-delà de ces arguments juridiques, des arguments techniques viennent tempérer l'influence réelle de ces prélèvements vers Paris.

- En premier lieu, le prélèvement des sources est issu d'émergences naturelles et n'impacte pas la nappe, leur débit de production étant fonction du niveau piézométrique. En revanche, les eaux prélevées ne contribuant plus à l'alimentation des cours d'eau, l'impact sur les eaux de surface peut être avéré et de ce fait le prélèvement est encadré. En cas de situation de sécheresse, le préfet coordonnateur de bassin prend un arrêté cadre décliné localement par des arrêtés préfectoraux pouvant imposer des mesures de restitution aux cours d'eau en cas de franchissement de seuils.
- Par ailleurs, des droits d'eau définis depuis l'origine des captages existent afin de délivrer de l'eau aux collectivités locales, utilisés aujourd'hui encore par la ville de Sens et l'agglomération de Nemours ainsi que par trois communes rurales de la région de Provins.

La question des zones de protection des captages soulève d'autres natures de difficultés. Les périmètres de protection au titre du code de la santé publique visent historiquement à se prémunir des pollutions ponctuelles et sont de ce fait situés à proximité immédiate des ressources, sur des terrains plus ou moins étendus selon la nature des aquifères et des terrains. Les contraintes sont très fortes sur les périmètres de protection immédiate, terrains dont la Ville a la pleine propriété. Sur les périmètres de protection rapprochée, des contraintes peuvent s'appliquer sur des terrains n'appartenant pas à la Ville : lorsque la nécessité de protection impose des mesures qui vont au-delà du cadre réglementaire strict, des mesures financières compensatoires sont versées lorsque le préjudice est avéré.

Les protections au titre du code de l'environnement concernent des surfaces plus importantes, à l'échelle de l'aire d'alimentation du captage et visent à éviter les pollutions diffuses, qui potentiellement peuvent être générées par l'ensemble des acteurs de ce territoire.

Ces actions de protection de la ressource constituant un axe fort de la politique de l'eau de la Ville de Paris, sa régie Eau de Paris a défini en 2011 à sa demande une stratégie ambitieuse d'amélioration et de préservation de la qualité des eaux, dans laquelle le développement de synergies avec les territoires est essentiel. En effet, les actions engagées pour la protection des ressources qui alimentent Paris permettent également de protéger les nombreuses ressources locales influencées par le même territoire d'alimentation, et cette situation est envisagée par certaines collectivités comme un atout plutôt que comme une contrainte. Ainsi, plusieurs syndicats d'eau se sont associés à Eau de Paris pour conduire ensemble les études puis l'animation du territoire visant à améliorer la qualité des eaux. Elles bénéficient ainsi des moyens mis en œuvre sous l'impulsion de la collectivité parisienne. En ce qui concerne les acteurs agricoles, les mesures d'accompagnement à destination des agriculteurs (appui technique, mesures agro environnementales...) sont mises en œuvre sur la base du volontariat, et à ce titre constituent une opportunité pour évoluer en technicité, vers une agriculture plus durable. En effet, sans enjeu « eau » identifié et sans porteur de projet engagé, les agriculteurs n'ont accès ni à cet appui technique, ni à ces financements.

Inversement, si la ville centre peut générer des contraintes sur les territoires de prélèvement, ces derniers peuvent avoir un impact qui est à la charge de la collectivité parisienne. Ainsi, la dégradation de la qualité de l'eau qui peut affecter certaines ressources conduit à renforcer les traitements ce qui se traduit par un coût supplémentaire assumé par le consommateur d'eau.

La relation entre centre urbain et territoire rural pour l'alimentation en eau ne se résume ainsi pas à une opposition binaire, à une vision « prédatrice » de la ville. Non seulement le buveur d'eau à Paris peut dans le cadre de ses déplacements professionnels ou touristiques provenir des régions de prélèvement, mais des contraintes existent de part et d'autres. Elles sont de natures différentes et difficiles à comparer, mais elles ne sont pas unilatérales. Ainsi, seule une approche territorialisée fine tenant compte des besoins et des attentes de chacun peut être à même de surmonter les obstacles, pour développer des projets qui bénéficient aux uns comme aux autres.

Encadré : Le financement de la sécurisation et de la gestion de crise (FNCCR)

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile impose aux exploitants des services d'alimentation en eau potable (notamment) de prévoir « *les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise* » [article 6]. Le décret n° 2007-1400 du 28 septembre 2007 précise que les objectifs sont « *la préservation de la vie humaine, de la santé publique, de la sécurité des personnes et des biens et, d'autre part, de la continuité des services publics* » (article 1). À cet égard, il convient notamment de limiter l'impact de ces crises sur les activités économiques et l'environnement en cas de pollution.

L'assainissement des eaux usées (et pluviales) n'est pas explicitement visé par ces dispositions, mais on peut considérer que le même type d'obligations s'impose, tant un dysfonctionnement majeur d'installations d'assainissement des eaux usées peut affecter la santé publique et l'environnement (notamment). D'ailleurs, l'article 15 de l'arrêté du 22 juin 2007 dispose que « *Avant leur mise en service, les stations d'épuration doivent faire l'objet d'une analyse des risques de défaillance, de leurs effets et des mesures prévues pour remédier aux pannes éventuelles* ». Les événements autres que les pannes ne sont pas explicitement mentionnés, mais en pratique, il s'agit bien d'envisager les mesures nécessaires pour palier à des dysfonctionnement majeurs quelles qu'en soient les causes.

La notion de crise n'est pas formellement définie par ces textes mais, on peut considérer qu'il y a crise dès lors qu'un évènement affecte le fonctionnement normal du service, sans d'ailleurs nécessairement que l'utilisateur du service soit informé ou se rende compte de la situation (si elle a été bien gérée). Ces crises peuvent être d'origines diverses : naturelle (tempête, séismes, sécheresse,...), sociale (grèves affectant le service public lui-même ou ses « fournisseurs »), technique (panne,...), humaine (accidents, pollutions,...) mais aussi résulter d'un acte de malveillance (dégradation d'ouvrages, attentats, contamination de l'eau,...). Elles peuvent survenir de manière totalement inattendue et brutale (accident) ou résulter d'un phénomène prévisible quelques jours voire quelques semaines à l'avance et d'impact progressif (inondations / sécheresse, pénurie de carburant,...). Par ailleurs, la zone impactée peut être très localisée (pollution accidentelle d'une prise d'eau) ou de grande ampleur (régionale voire nationale) et concerner de nombreux services (événements météorologiques, pannes des réseaux de communications électroniques,...). Enfin, le retour à la « normale » peut intervenir rapidement (rétablissement de l'approvisionnement électrique) ou nécessiter plus de temps en cas de longs travaux de remise en état ou (re)construction (suite à un séisme, à la pollution de ressources en eau souterraine,...) ou de dégradation du milieu naturel (pollution générées par l'arrêt d'une station d'épuration des eaux usées,...).

Face à l'extrême diversité, l'ampleur et le risque d'occurrence des situations de crises envisageables et des sommes en jeu pour y faire face, il est bien évident qu'il n'est pas possible de tout prévoir et de se prémunir contre toutes les conséquences de leur

survenue. Les textes ne fixent d'ailleurs pas (et ne pourraient le faire) de niveau clairement définis de prévention / sécurisation à atteindre, et la doctrine ORSEC prévoit justement que l'État déclenche le dispositif dans les situations (crise de sécurité civile) où les perturbations sont telles que, face aux besoins de la population, la réponse qui doit être apportée dépasse les capacités de l'opérateur ; l'État intervient alors en appui aux opérateurs (ceux-ci restant mobilisés aux maximum de leur capacité). Mais on ne peut dire à l'avance quel sera le seuil de déclenchement ; il dépendra de nombreux facteurs, et notamment des capacités d'intervention des exploitants dans le cadre de la crise spécifique et qui ne peut pas nécessairement être prévue à l'avance (par exemple si à la suite d'une tempête, les routes sont impraticables, la capacité de réaction des exploitants sera fortement limitée...).

Les autorités organisatrices des services publics d'eau et d'assainissement et leurs exploitants, en lien avec les pouvoirs publics, doivent donc identifier et hiérarchiser les risques (en fonction de la probabilité de survenance de chaque crise envisageable et de son impact), identifier les mesures de prévention et/ou de gestion de crise correspondantes, et enfin, fixer les mesures qui peuvent raisonnablement (techniquement, économiquement et politiquement) être prises. Une telle analyse de risque est explicitement imposée aux exploitants des services d'eau en application de l'article 3 du décret n° 2007-1400 du 28 septembre 2007, qui dispose que « pour assurer le maintien de la satisfaction des besoins prioritaires définis à l'article 1^{er}, les exploitants mentionnés au I de l'article 6 de la loi du 13 août 2004 susvisée prennent toutes mesures pour (...) d) Élaborer un plan interne de crise qui permet :

- de pallier les conséquences les plus graves des défaillances, de la neutralisation ou de la destruction des installations ;
- d'assurer le plus rapidement possible une distribution adaptée du service permettant la satisfaction des besoins prioritaires susmentionnés ;
- de rétablir un fonctionnement normal du service dans des délais compatibles avec l'importance des populations concernées et tenant compte des dommages subis par les installations. »

L'article R.1321-23 du code de la santé publique impose également aux personnes responsables de la production ou de la distribution d'eau (PRPDE) de réaliser « régulièrement une étude caractérisant la vulnérabilité de ses installations de production et de distribution d'eau » « desservant une population de plus de 10 000 habitants » « vis-à-vis des actes de malveillance et [de la transmettre] au préfet, selon des modalités fixées par un arrêté des ministres chargés de l'intérieur et de la santé » (article R.1321-23 du code de la santé publique ; l'arrêté n'a pas été publié).

Le domaine de l'assainissement des eaux usées (et pluviales) n'est, là non plus, pas visé par ces textes, mais il est clair que le même type de démarche d'évaluation – hiérarchisation des risques – doit être conduite pour déterminer les actions de prévention réalisables.

Les actions de prévention-sécurisation sont évidemment très diverses et il n'est pas possible de toutes les citer (d'autant que les risques sont eux-mêmes multiples et la configuration des services divers), mais de façon générale, il s'agit d'augmenter la « résilience » du service pour limiter les conséquences des « crises ». Quelques exemples :

- Rupture de l'alimentation électrique (usine, pompage EP/EU, station d'épuration,...) : double alimentation, installation d'un groupe électrogène, câblage pour pouvoir en installer en cas de besoin, contrat de réservation de groupes électrogènes, surdimensionnement des ouvrages de stockage (si gravitaire)...
- Intrusions malveillantes : sécurisation des installations, contrôle d'accès, télésurveillance,...
- Pollution / contamination de l'eau : station de surveillance (ressource en eau), analyseurs sur le réseau de distribution,...
- Ressource en eau inexploitable (pollution, sécheresse, inondation...) ou d'une installation (panne, dommages aux installations,...) : interconnexion avec d'autres ouvrages de production (interne ou externe), surdimensionnement des moyens de production et/ou création de moyens de production alternatifs (interne ou externe),...
- Casses majeures : surdimensionnement des stockages, interconnexions,...
- Eau distribuée non potable : Mise à disposition d'eau potable (bouteilles, sachets,...) ce qui suppose de constituer ou de faire constituer des stocks, mise en place de points de distribution d'eau publics (citernes,...),...
- Arrêt de toute distribution d'eau ou de toute collecte des eaux usées : ?

Les coûts correspondants dépendent évidemment de la configuration de chaque service. À titre indicatif, le SEDIF estime que la sécurisation de ses installations (surdimensionnement de 30% des installations de production et de stockage, interconnexions et maillages, groupes électrogènes, etc. ainsi que la protection contre les actes de malveillance) représente 17% de ses charges (amortissement des investissements et fonctionnement) et donc du prix de l'eau, soit environ 0,23€HT/m³.

Partie II. Comment maîtriser le prix de l'eau tout en assurant la durabilité des services ?

1. Optimiser l'organisation des services publics d'eau et d'assainissement

1.1 Comment encourager les regroupements de services dans un périmètre pertinent ?

(Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt - Groupe national GSP)

Comme vu précédemment dans le présent ouvrage, le regroupement des collectivités au sein d'un service d'eau intercommunal dépend d'une multitude de facteurs : historique, géographique, complexités techniques, habitudes de travail en commun, ...

Ainsi le regroupement intercommunal est il plus fréquent dans l'Ouest lié à la nécessité de capter une eau difficile et de faible qualité par rapport aux zones de montagne où la ressource abondante et de bonne qualité permet à chaque commune isolée d'assurer seule son service.

Aujourd'hui, les services vont devoir faire face à des dépenses importantes d'investissement : renouvellement des canalisations ; réhabilitation des usines pour répondre aux normes, à l'augmentation de la population ou simplement à la vétusté des équipements, ...

De même dans la mouvance actuelle de « remunicipalisation » des services d'eau, les services de petite et moyenne taille n'ont même pas la possibilité de se poser la question du meilleur mode de gestion pour elles, n'ayant pas la taille suffisante pour étudier la possibilité de la régie pure.

Enfin, les exigences réglementaires et techniques, des associations de protection des usagers, des usagers eux mêmes, font que les services doivent se doter de plus en plus de technicité et de moyens.

C'est dans ce contexte qu'est parue la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Bien que d'une portée générale, cette loi a ou peut influencer l'organisation des services d'eau.

L'article 35 de cette loi mentionne la réalisation d'un Schéma départemental de coopération intercommunal (SDCI).

Les orientations de ce schéma sont les suivantes :

- Couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (sans enclave ni discontinuité et > 5000 hab),
- Rationalisation des périmètres et des structures (territoire pertinent : bassin de vie, unité urbaines,...),
- Accroissement et rééquilibrage de la solidarité financière,
- Réduction très significative du nombre de syndicats intercommunaux.

L'idée de cette loi est bien de simplifier le paysage institutionnel (empilement des structures, enchevêtrement des compétences, labyrinthe des financements croisés) dans un souci à la fois économique et technique.

Certes, la mise en œuvre de cette loi, dans des délais souvent trop courts, avec plus ou moins de concertation selon les territoires, a pu sembler cavalier à certains.

Néanmoins elle lance les bases d'une réflexion que les services d'eau doivent impérativement mener et met en place des outils de simplification administrative pour les collectivités souhaitant se regrouper.

Il est désormais indispensable pour nos services d'eau de se poser la question de la taille optimale de leur service dans l'optique du développement durable de leur territoire.

Cela consiste à étudier les 3 axes du développement durable que sont l'économie, l'écologie et la sociologie.

Quel service peut-on offrir aux usagers, à un tarif adapté et en respectant l'environnement ?

Certains pays ont fait le choix de traiter la problématique de l'eau à son échelle la plus naturelle : le bassin versant.

Il est temps aujourd'hui en France de trouver la taille et le mode de gouvernance adaptés pour nos services publics de l'eau en général.

1.2 L'assistance à la maîtrise d'ouvrage, fonction indispensable pour garantir la pérennité du service et maîtriser les coûts : comment aider les petites et moyennes collectivités à l'assurer dans de bonnes conditions ?

(Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt - Groupe national GSP)

Un maître d'ouvrage peut faire appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage pour faire les études nécessaires à la réalisation d'un projet. Cet Assistant à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) a pour mission d'aider le maître d'ouvrage (MOA) à définir, piloter et exploiter, le projet réalisé par le maître d'œuvre (MOE). L'assistant a un rôle de conseil et de proposition, le décideur restant le maître d'ouvrage.

Le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage se justifie souvent par la taille, la complexité ou certaines spécificités du projet concerné. Ce recours peut aussi être déclenché par un besoin de compétences spécifiques qu'il faut aller chercher en externe ou bien par le besoin de faire intervenir un acteur "neutre".

Les services déconcentrés de l'Etat ont longtemps été les acteurs principaux de cette mission, leurs services d'ingénierie publique rassemblant les compétences nécessaires. Ces services étaient présents tant dans les DDAF (directions départementales de l'agriculture et de la forêt) que les DDE (directions départementales de l'équipement) ; regroupées depuis au sein des DDT (directions départementales des territoires). Aujourd'hui, l'Etat se retire de ces missions et les collectivités se doivent de trouver des alternatives à ce désengagement.

Dans les collectivités de taille importante, ce désengagement a été moins problématique. En effet, les services de l'Etat avaient déjà peu de contrats d'AMO avec ces structures, souvent à même de recruter leurs propres agents ou de rémunérer un prestataire privé pour cette mission. Ce sont surtout les petites collectivités, pour lesquelles les DDT étaient des interlocuteurs réguliers, qui ont souffert de ce désengagement.

Sans assistant pour les aider à formuler leur projet, nombreux sont les services qui ont rencontré des difficultés à définir leurs besoins et les traduire. Les conséquences de cette carence ont été d'une part des difficultés pour les maîtres d'œuvre privés pour répondre à des demandes peu ou mal formulées et d'autre part des difficultés pour les maîtres d'ouvrages de comparer des offres très différentes et ne répondant pas toujours à leurs attentes.

Les collectivités sont alors souvent tentées de retenir l'offre la moins chère alors même qu'elle ne correspond pas vraiment à leurs attentes, ce qui se traduit hélas par un effet contraire de celui attendu, c'est à dire une dépense financière accrue. En effet, ces marchés mal définis font souvent l'objet d'avenants en cours d'exécution, qui alourdissent les budgets initiaux.

Aujourd'hui, les collectivités de petite et moyenne taille sont incitées au regroupement afin de pouvoir se doter de possibilités financières d'avoir une AMO soit interne (personnel compétent) soit externe (bureau d'étude privé).

Cette idée directrice a été fortement traduite dans la loi du 16 décembre 2010 avec l'instauration des schémas de coopération intercommunale (SDCI) approuvés en 2011.

Cependant, les domaines de l'eau sont très spécifiques, tant au niveau technique, réglementaire, administratif que financier. Et bien souvent, il est difficile de trouver un personnel compétent dans tous ces domaines. L'externalisation auprès d'un bureau d'étude privé peut être alors une solution dès lors que la collectivité dispose d'un minimum de personnel compétent pour définir les besoins et attentes afin de lancer une consultation appropriée, et pour suivre cette consultation. Sans cette compétence, l'externalisation a de grandes chances d'aboutir à un résultat loin de l'optimum. L'exemple du SMAEP des Eaux de Loire : en 2005, 5 syndicats d'eau représentant 78 communes du Maine et Loire se sont regroupés en un seul syndicat. Ils ont désormais 2 techniciens, 1 secrétaire et une directrice pour mener les travaux nécessaires sur leur territoire.

Sans aller alors jusqu'au regroupement au sein d'une même collectivité, il peut être envisagé une mutualisation de personnel entre différentes structures afin de bénéficier de l'aide d'un personnel compétent mais trop « onéreux » pour une seule collectivité.

Les groupements de commandes entre collectivités peuvent également être une solution ; par exemple pour la réalisation d'un Schéma directeur d'alimentation en eau potable (surtout s'il existe une liaison technique entre les services). Ainsi, les services d'eau de la Mayenne ont fortement utilisé ce système pour réaliser leurs schémas directeurs.

Enfin, certains départements ont fait le choix d'une structure à cette échelle administrative, soit sous la forme d'un service au sein du conseil général (par la mise en place d'une agence technique départementale), d'un syndicat départemental (tel le syndicat départemental des Cotes d'Armor) ou encore d'une association (tel par exemple l'ASMEAU 71), afin de se doter d'un personnel apte à remplir cette mission d'AMO.

1.3 L'optimisation des services ruraux : exemple(s) d'organisation à l'échelle d'un département (Noréade)

Le SIDEN-SIAN est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale entièrement dédié à ses missions de distribution d'eau et d'assainissement. Les collectivités adhérentes au Syndicat sont des communes et des EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale). Avec près de 700 communes adhérentes du Nord, du Pas-de-calais, de l'Aisne et de la Somme, ce Syndicat Mixte est le plus vaste groupement de collectivités locales intervenant dans ces domaines en France.

Son histoire débute avec la création du SIDEN (Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau du Nord) en 1950, motivée par la préoccupation des élus du département du Nord d'assurer au territoire rural l'adduction en eau potable. Tout est alors à faire : le conseil général du Nord s'engage à ce que l'ensemble des travaux soit réalisé dans un délai de 20 ans. L'objectif est atteint puisque qu'en 1971, le SIDEN peut annoncer l'achèvement de la première desserte en eau potable des 400 communes alors adhérentes. Dans les années 60, l'expansion démographique, l'accroissement des besoins industriels et l'augmentation constante des consommations entraînent des rejets d'eaux usées dans le milieu naturel de plus en plus importants. Rapidement, la protection des cours d'eau et des nappes phréatiques apparaît comme une priorité pour préserver l'avenir de la ressource en eau potable. C'est ainsi que les élus décident la création du Syndicat Intercommunal d'Assainissement du Nord, le SIAN, en 1971. Comme pour le SIDEN, le SIAN est mis en place en proposant aux communes adhérentes un transfert complet de la compétence exercée et en assurant le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation et le renouvellement des ouvrages nécessaires au service.

Depuis janvier 2009, les deux Syndicats se sont unifiés en un seul Syndicat Mixte, le SIDEN-SIAN, qui regroupe l'ensemble des compétences: l'eau potable et industrielle, l'assainissement collectif, l'assainissement non collectif et les eaux pluviales (compétences à la carte). Pour l'exploitation de ses services à caractère industriel et commercial, le SIDEN-SIAN s'est doté d'une régie, *Noréade*, à personnalité morale et autonomie financière. Le Syndicat est donc responsable, au travers de sa Régie, du fonctionnement du service, des relations avec les usagers, de l'émission des factures et des investissements à réaliser.

Les communes rurales y sont fortement représentées. En effet, l'organisation du Syndicat, basée sur l'intercommunalité et la mutualisation de l'ensemble des moyens, représente une véritable force pour les communes adhérentes. Elles peuvent, quelles que soient leur taille et la dispersion de l'habitat, disposer de capacités techniques et financières nécessaires au développement et au maintien des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement.

A) Mutualiser les ressources et les moyens au profit de tous

Afin de tenir ses engagements auprès des collectivités adhérentes, le SIDEN-SIAN est amené à investir en permanence, en finançant sur ses seules ressources l'ensemble des travaux. Même si elles sont abondées par les subventions provenant des agences de l'eau ou des conseils généraux, les ressources du SIDEN-SIAN sont d'abord constituées par les recettes provenant de ses services sur la base d'un *tarif unique*. En effet, pour chaque service exercé, le tarif du SIDEN-SIAN est identique pour l'ensemble des abonnés quelle que soit l'ampleur des travaux réalisés dans leurs communes respectives. Pour une nouvelle commune adhérente, une période de transition tarifaire vers le tarif peréqué du SIDEN-SIAN est parfois appliquée.

En contrepartie, le SIDEN-SIAN fait face techniquement et financièrement à l'ensemble des obligations inhérentes aux services publics de distribution d'eau potable ou d'assainissement collectif de ses communes adhérentes quelle que soit l'ampleur des investissements à réaliser pour assurer la continuité et la qualité de ce service.

Le principe de *mutualisation et d'intercommunalité* permet à Noréade de mettre en œuvre des projets cohérents pour le territoire. En matière d'assainissement, la mise en œuvre d'installations de traitement intercommunales permet ainsi l'accès à des solutions techniques plus performantes, avec des coûts d'investissement et de fonctionnement optimisés, notamment dans le cas de regroupement de petites communes rurales.

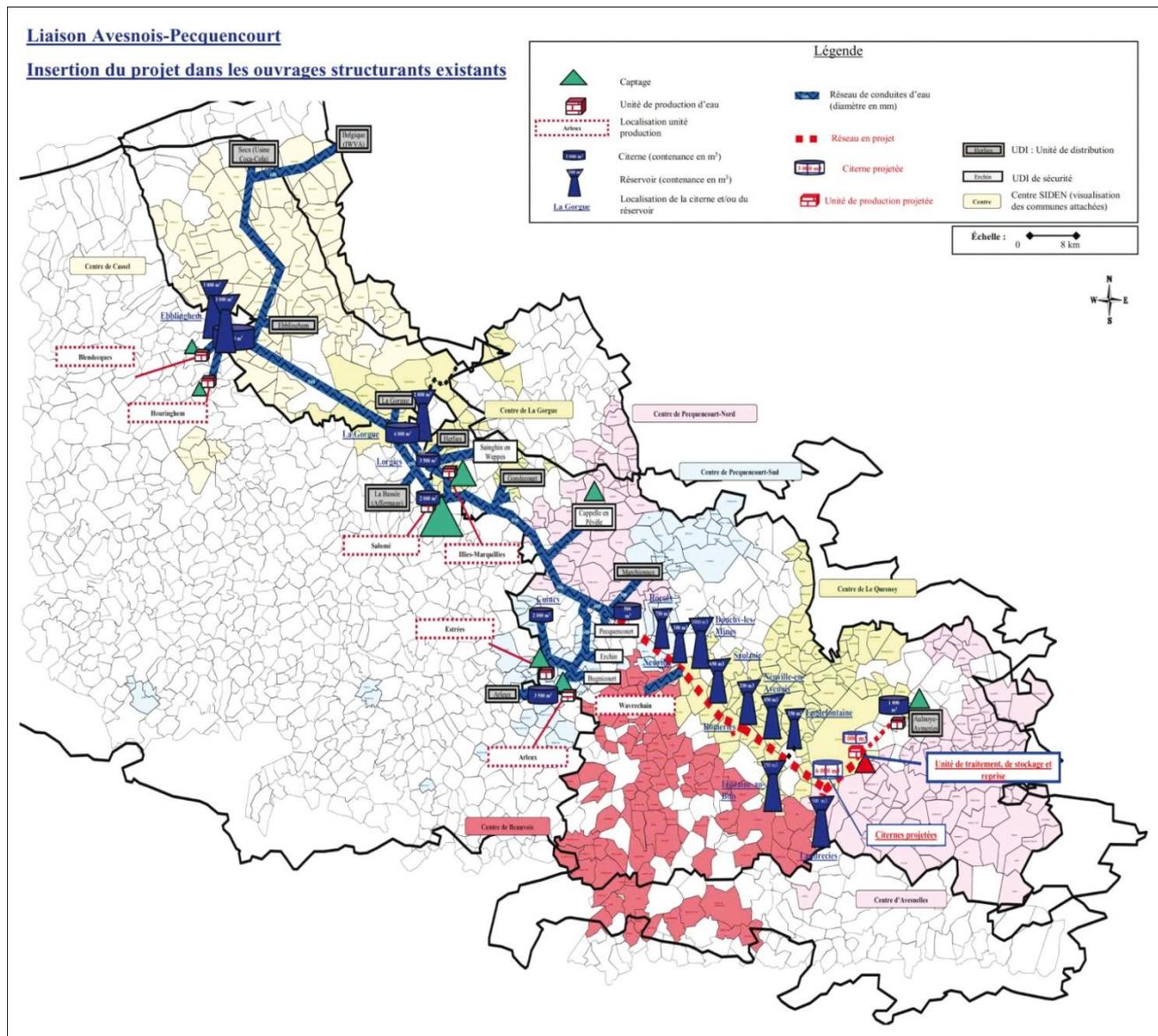
Par ailleurs, la mutualisation des moyens au sein du SIDEN-SIAN permet la mise en œuvre de *technologies de pointe* pour un service public de qualité au profit des communes adhérentes et de leur population :

- télégestion et supervision des ouvrages techniques permettant de garantir la continuité du service,
- gestion patrimoniale des ouvrages et des réseaux s'appuyant sur une cartographie informatisée,
- mise en place d'une démarche qualité avec obtention en juillet 2012 de la triple certification « qualité-sécurité-environnement » pour l'ensemble des services « eau potable » et « assainissement collectif » sur la totalité du territoire d'intervention de Noréade,
- deux véhicules d'inspection télévisée permettant le contrôle des réseaux d'assainissement par caméras motorisées,
- un véhicule de corrélation acoustique permettant la localisation des fuites non localisables par les équipes de maintenance des réseaux d'eau potable,
- un atelier centralisé créé en 2011 afin de faire face à l'essentiel des besoins de rénovation des équipements d'eau potable et d'assainissement collectif (chaudronnerie, électricité, automatisme, mécanique), une partie des prestations restant confiées à des entreprises externes (marchés publics).

B) Sécuriser la ressource en eau

En réalisant localement des *interconnexions* de secours entre groupements de distribution voisins (y compris avec les communes non adhérentes), le SIDEN-SIAN et sa régie Noréade se sont toujours inscrits dans une démarche globale de sécurisation de l'alimentation en eau des populations des communes adhérentes, tant sur l'aspect quantitatif que qualitatif.

A l'échelle départementale, grâce au grand chantier *d'interconnexion du réseau d'eau potable* qui, sur près de 200 km, s'étire de la Flandre Maritime jusqu'à l'Avesnois, Noréade sécurise l'alimentation en eau potable de 454 communes du département du Nord. Après plus de *20 ans de travaux, 80 Millions d'euros* d'investissement, le projet est proche de sa phase d'achèvement avec la pose d'une canalisation de 700 mm de diamètre sur 75 km reliant le sud de l'agglomération lilloise (Pecquencourt) au sud du département du Nord (Avesnois) où se situe le nouveau champ captant de la vallée de la Sambre et de la forêt de Mormal. Cette dernière phase de travaux débutera fin 2012 (voir schéma ci-dessous).



C) Reconquérir la Qualité de l'Eau

Pour atteindre le « bon état » des masses d'eau à l'horizon 2015 selon la Directive cadre sur l'eau, l'agence de l'eau Artois-Picardie a initié la mise en place d'Opérations de Reconquête de la Qualité de l'Eau ou ORQUE, sur des secteurs prioritaires pour l'«enjeu eau potable» afin d'améliorer la qualité des masses d'eau souterraines et superficielles.

Noréade a mené la première opération de ce type en région Nord-Pas de Calais, dans l'Avesnois (secteur des communes Saint-Aubin /Sars-Poteries). Depuis fin 2006, 8 communes de l'Avesnois réduisent ainsi considérablement l'usage des produits phytosanitaires, principale source de contamination des eaux souterraines. Depuis 2010, une opération semblable est engagée, sur le territoire plus étendu du Sud Avesnois, en liaison avec le Parc Naturel Régional de l'Avesnois. Elle touche 45 communes où sont implantés 42 captages d'eau potable. L'opération a débuté avec un diagnostic territorial multipression et un

recensement des sources de pollution dans la cinquantaine de communes concernées. Un programme d'actions a ensuite été défini avec l'ensemble des acteurs du territoire.

Entre Douai et Valenciennes, sur le sud du *bassin versant Scarpe Aval*, plusieurs distributeurs d'eau prélèvent chaque année environ 15 millions de m³. Les acteurs de ce territoire ont souhaité la mise en place de l'ORQUE sur 48 communes en 2009. L'opération est portée par Noréade, et pilotée en coopération avec les autres distributeurs d'eau du secteur.

En 2011, des *diagnostics individuels d'exploitations agricoles* ont été lancés dans les zones les plus vulnérables des deux territoires Avesnois et Scarpe, à destination des agriculteurs exploitants volontaires. Pris en charge par Noréade et ses partenaires, ils consistent à réaliser des *bilans des pratiques* et risques de pollutions diffuses et ponctuelles. A l'issue des échanges et des visites de terrain, des conseils techniques et des propositions d'aménagement sont apportés aux agriculteurs afin de concilier au mieux la compétitivité de leur exploitation avec la préservation de la ressource en eau. En plus du travail régulier sur l'assainissement, réalisé par les structures qui en ont la charge, d'autres initiatives seront également proposées pour mobiliser également les collectivités, les industriels, les artisans, les gestionnaires de voiries et les particuliers du territoire.

Actuellement, Noréade mène cinq opérations de reconquête de la qualité de l'Eau, participant ainsi à améliorer la *préservation* d'environ 25% de sa *capacité de production d'eau*.

2. Optimiser la gestion des services publics d'eau et d'assainissement

2.1 Quels sont les besoins en matière d'études et de recherches ?

(D. Verdon, Nantes-Métropole)

La mise en place des intercommunalités et particulièrement celles de grandes tailles, a conduit dans la dernière décennie à poser sous un angle neuf la question de la gouvernance des services publics urbains. Cette question a connu des développements récents avec les nouveaux dispositifs de gestion locale comme les sociétés publiques locales (SPL) ce qui a confirmé l'importance de la clarification des rôles des acteurs de cette gouvernance, autorité organisatrice, opérateurs, citoyen-usager. Cette mutation introduit une dimension nouvelle qui est la recherche de la performance publique et à ce titre le schéma organisationnel et managérial des services publics urbains à l'œuvre depuis les années 1950 doit prendre des initiatives afin de devenir porteur d'innovation.

La variété des disciplines de recherche qu'offrent les services urbains que ce soit d'un point de vue technique, managérial, sociologique ou plus largement durable, n'a de comparable que la variété des dispositifs de recherche que les chercheurs eux-mêmes ont à offrir.

Chiffres clés Noréade (source 2011)

Près de 500 professionnels, répartis dans les 7 centres d'exploitation et au siège de Wasquehal, travaillent à fournir une eau de qualité pour plus de 300 000 abonnés. Ils assurent, sur tout le territoire d'intervention, un service opérationnel de proximité, 24h/24 et 365 jours/an. Les 7 centres d'exploitation sont basés à Avesnelles, Beauvois-en-Cambrésis, Cassel, La Gorgue, Le Quesnoy, Pecquencourt Sud et Pecquencourt Nord. Une antenne d'exploitation est située à Essigny-Le-Grand.

Compétence Eau	Compétence Assainissement
554 communes adhérentes	545 communes adhérentes
246 réservoirs	228 stations d'épuration
233 forages	5 145 km de réseaux
9 556 km de conduites	1 651 stations de pompage
312 218 abonnés	504 065 habitants en zone d'assainissement collectif
47 millions de m ³ d'eau potable distribués en 2011	27 millions de m ³ d'eau usée traités en 2011
	26 000 logements en zone d'assainissement non collectif

A) L'émergence du besoin d'étude de recherche : de la satisfaction des besoins vitaux à l'innovation

a. Une évolution historique et structurelle

Avec la reconstruction et l'émergence du fait urbain et les exigences sanitaires et de santé publique qui ont accompagné ce développement spectaculaire, la période post seconde guerre mondiale, s'est traduite par une croissance considérables des équipements en eau potable et en assainissement encore jamais vue aussi bien dans le monde urbain que dans le monde rural . Cette période s'est poursuivie jusque dans les années 1970. Il s'agissait d'abord de répondre à un besoin d'équipement et de service et l'organisation des services urbains a alors répondu à des objectifs de construction suivant un modèle classique des services publics français.

A partir des années 1980, c'est une phase de renouvellement du patrimoine qui a débuté mais aussi d'adaptation à des normes plus contraignantes. On peut établir un parallèle entre cette situation et l'apparition d'une exigence d'adaptation des méthodes de gestion du service public lui-même. En effet les choix à faire n'étaient plus dans un développement dicté par le besoin sinon l'urgence, il fallait répondre à des choix de pertinence des techniques croisés avec des critères d'opportunité technique mais aussi financière. La question de politique patrimoniale, de modernisation d'amélioration des résultats se résumait en une notion nouvelle de recherche de la performance.

Alors même que les contraintes techniques traçaient un nouveau profil du service, la prise en compte des attentes nouvelles des usagers dans les années 1990 apportait une dimension sur la qualité du service avec l'introduction des démarches qualité. L'obligation faite à partir de 1995 de publier des rapports d'activité renforçait règlementairement cette prise en compte du citoyen usager et les développements des indicateurs de performance ont renforcé la notion de performance bien sûr technique mais aussi servicielle. C'est alors que la dimension managériale de la performance est aussi posée.

Le contexte d'augmentation des prix qu'ont connu les années 1990, a été porteur de débats souvent vifs entre collectivités, organismes professionnels et associations de consommateurs. Pour répondre à ces frictions, les années 2000 en posant la question de la gouvernance ont renforcé la dimension citoyenne de la gestion publique et de ce fait élargi la dimension polysémique de la notion de performance publique.

Le service public d'eau et d'assainissement n'est plus seulement un espace technique, il doit se justifier dans ses choix, proposer des explications aux moyens mis en œuvre, rendre compte de son action et pour répondre aux attentes du citoyen usager, innover. Enfin, le concept de développement durable est sûrement le catalyseur puissant d'innovation qui désormais oriente le service public pour répondre à une conception multidimensionnelle de son action.

b. Responsabilité et expertise

Ces évolutions récentes exigent du service public une dimension responsable et prescriptrice. C'est-à-dire que de gestionnaire le service doit répondre à l'incertain et construire ses méthodes et outils de gestion pour s'adapter en permanence et justifier de son action.

Précédemment au moins en dehors des régies les plus importantes, l'expertise reconnue était majoritairement celle du bureau d'étude extérieur et l'innovation technique relevait de

l'entreprise. Le fait que 85% des services relevaient de la DSP pouvait justifier cette approche. Avec l'affirmation d'une gouvernance ouverte et la prééminence de la question de la performance, la pertinence de la prise de décision est au cœur du débat. Deux termes illustrent cet enjeu nouveau qui s'impose y compris à l'autorité organisatrice et ses supports administratifs et techniques :

- responsabilité, c'est-à-dire assumer ses choix et être redevable envers le citoyen de ceux-ci.
- expertise, c'est-à-dire maîtriser les informations techniques et de gestion pour prendre la bonne décision ce qui implique de développer les savoirs pour internaliser autant que de besoin l'expertise.

En effet, une maîtrise réelle de la décision réclame non seulement une expertise « métier », scientifique et technique très solide, mais aussi des expertises économique, sociale, juridique...et un savoir-faire éprouvé, par exemple pour la définition des stratégies, le choix des modes de gestion, la gestion de patrimoine ou le contrôle des opérateurs. Des compétences spécifiques sont ainsi nécessaires au sein des services de la collectivité, compétences à coordonner et à mettre en synergie, car l'efficacité de l'aide à la décision apportée aux élus s'appuie sur leur capacité à pouvoir présenter une vision claire et globale et à organiser et gérer ces services publics, dans la durée.

B) Pour des idées et des réponses nouvelles, une voie privilégiée : l'innovation⁶⁹

Outre une organisation opérationnelle et performante, pouvoir offrir une vraie qualité de vie et des services publics de haut niveau suppose aussi d'anticiper les usages et les attentes de nos concitoyens, les évolutions socio-économiques à venir ainsi que de proposer les adaptations nécessaires afin de rester au plus près des besoins collectifs et ce, dans un contexte économique et financier de plus en plus contraint. Des réponses et des idées, nouvelles, sont indispensables : une des voies privilégiée est l'innovation qui n'est pas seulement technologique mais porte aussi bien sur les services, les méthodes de travail, l'organisation, la logistique... pour accroître la capacité opérationnelle, la capacité d'expertise mais également rechercher l'amélioration des services délivrés à la population. Mais, pour innover, il faut des compétences et des ressources, difficiles à mobiliser au niveau de chaque collectivité. De plus, il n'existe pas de dispositif organisé au niveau national, par analogie au réseau scientifique et technique de l'Etat.

Comment, alors, externaliser une « recherche action » comme moteur et réservoir d'idées pour innover ? L'idée est d'essayer de développer des synergies entre le monde de la recherche et les acteurs locaux en rassemblant des potentiels (la capacité de recherche des chercheurs, l'expérience du terrain des praticiens et la capacité logistique d'une collectivité) sur des projets partagés, élaborés en commun, et favoriser l'émergence de connaissances et leur transfert vers la collectivité. En bref, il s'agit de développer l'innovation par la recherche partenariale. Des partenariats peuvent ainsi se concrétiser sur la base de programmes

⁶⁹ Roche P-A., Marest P, (2012) « Mettre en pratique en France l'amélioration de la performance des services publics locaux de l'eau et de l'assainissement » rapport ASTEE

partagés de projets à partir de préoccupations concrètes liées aux missions exécutées par les services : sujets techniques, technico-économiques ou à dimension sociologique (participation des citoyens-usagers). Ce dispositif de coproduction est piloté conjointement. Les partenaires de recherche sont responsables de la démarche scientifique, la collectivité apporte la connaissance du terrain et le support logistique. La mutualisation des projets entre plusieurs collectivités et plusieurs partenaires de recherche est possible, et ce, aux niveaux local, national et international. Le partenariat peut prendre des formes multiples (convention, subvention, convention industrielle de formation par la recherche –CIFRE-, projet européen...).

L'engagement dans une telle démarche participe à rester au plus près des besoins et à améliorer les services délivrés à la population notamment un accès facilité à tous au service public, en accroissant la capacité opérationnelle et d'expertise des services par l'apprentissage de nouvelles méthodes de travail et par les transferts de connaissances aux agents notamment via les échanges réguliers avec des chercheurs. Il contribue à rendre les territoires plus attractifs par des services publics de qualité mais aussi en stimulant la recherche locale avec des établissements implantés sur les territoires, également en faisant venir des chercheurs au niveau national sur les compétences exercées et en s'impliquant sur les projets internationaux. Enfin, il nourrit la réflexion stratégique en apportant des connaissances nouvelles sur le territoire et son fonctionnement. De plus, pour les agents, participer à des projets de cette nature, c'est être à la pointe sur un sujet donné. C'est avoir la possibilité d'apporter de nouvelles idées et d'intégrer un processus d'innovation. Cette proximité des praticiens permet également aux chercheurs de se poser de nouvelles questions, générant de nouvelles idées et conduisant à des avancées dans la construction scientifique. En répondant de cette manière à des questions opérationnelles, il s'agit non seulement d'une co-construction entre scientifiques et praticiens qui permet une appropriation concrète des résultats communs, mais également (quand la question s'y prête) d'une co-construction entre disciplines et spécialités différentes qui facilite l'interdisciplinarité. Déjà, les collectivités ont construit des partenariats avec de très nombreux acteurs scientifiques et techniques, aux niveaux local, national et international, en particulier avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, universités et grandes écoles. Ces partenariats se sont développés, en fédérant les acteurs autour de programmes partagés sur des projets de recherche action. Enfin, elles peuvent également s'appuyer sur un tissu associatif riche et très diversifié.

C) Conclusions

L'innovation évoquée ici doit être définie et comprise comme spécifique au service public comme les travaux sur l'évolution des consommations, la performance économique et l'évaluation, les démarches participatives citoyennes dernièrement menés par Nantes Métropole avec l'IRSTEA ou encore sur la politique patrimoniale en cours avec l'ASTEE avec d'autres acteurs publics et privés. Il s'agit de répondre aux finalités de l'action publique qui ne peut être dissociée du cadre de la gouvernance publique. La synergie des acteurs de cette gouvernance centrée finalement sur le citoyen usager est une garantie de la dimension durable de l'action publique. Le recours à la recherche apporte au service public une garantie d'initiative et d'innovation procédant de la redevabilité du politique devant les citoyens.

2.2 La gestion de la qualité de service dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement : mettre en pratique en France l'amélioration de la performance des services publics locaux de l'eau et de l'assainissement

(P.-A. Roche⁷⁰, P. Marest ⁷¹, ASTEE)

Les collectivités en France ont fait des choix divers quant au mode d'organisation de leurs services publics d'eau et d'assainissement et leurs structures actuelles ne peuvent ignorer le fruit de leur histoire. Se dessinent des exigences de progrès et des méthodes communes à ces diverses situations. On peut ainsi tracer un cadre général d'intervention, fondé sur la notion de contrat de service qui apporte de sérieuses clarifications et proposer un plan d'action de renforcement des capacités de chacun des acteurs impliqués.

A) Un défi à relever par les collectivités territoriales : la complexité

Les collectivités locales et notamment les communes et leurs groupements intercommunaux, sont tout à la fois confrontées, quotidiennement, à la mise en œuvre des services publics de proximité et à long terme, à la résolution, au niveau local, des grands défis du développement durable notamment environnementaux comme le réchauffement climatique, la raréfaction des ressources et la préservation de la biodiversité, ainsi que de ceux posés par l'évolution des modes de vie. Leur nécessaire implication aux niveaux national, européen et mondial dans la gouvernance des grandes questions de société, au cœur des problématiques locales, au nombre desquelles la gestion des services publics locaux environnementaux, semble faire aujourd'hui consensus. Le renforcement du rôle des autorités locales a été mis en avant notamment par le Pacte d'Istanbul conclu au 5ème Forum Mondial de l'Eau, puis confirmé à Marseille lors du 6ème Forum en 2012.

La multiplicité et la complexité des sujets traités rendent nécessaires, de plus en plus, une grande maîtrise technique qui exige une ingénierie de plus en plus performante⁷². Ainsi, pour les acteurs publics locaux les enjeux induits se déclinent essentiellement sur trois grands registres, politico-institutionnel (modes d'organisation, relations institutionnelles), financier (coûts à prendre en compte) et technique (réponses technologiques), et se concentrent essentiellement dans leur capacité à exercer leurs rôles d'autorité organisatrice des services publics et de maître d'ouvrage, essentielle pour conserver la maîtrise publique.

⁷⁰ Président de l'ASTEE, directeur général adjoint, responsable du pôle Aménagement du territoire au conseil général des Hauts de Seine.

⁷¹ Vice-président de l'ASTEE, délégué aux collectivités territoriales, directeur général environnement et services urbains de Nantes Métropole.

⁷² Yves Daudigny : « Rapport d'information n°557 du Sénat sur l'ingénierie publique du 15/06/2010 ».

La mise en pratique soulève ainsi de multiples questions qui sont autant de défis collectifs à relever au niveau local. Les changements et les questions doivent être pris en compte ; des réponses adaptées doivent être trouvées et mises en application par les acteurs locaux⁷³:

- une organisation efficace fondée sur des autorités organisatrices fortes. *L'autorité organisatrice* est l'autorité publique qui a la légitimité pour organiser un service public sur un territoire et qui en garantit la bonne exécution dans le cadre des textes en vigueur.
- des opérateurs de réseaux performants, que ceux-ci soient publics, d'économie mixte ou privés. *L'opérateur de réseaux* est l'organisme chargé par l'autorité organisatrice de remplir la mission de service public, c'est-à-dire délivrer la prestation à l'utilisateur, faire fonctionner le réseau et entretenir les biens mis à disposition par la collectivité.
- des liens clarifiés par un contrat de service entre les autorités organisatrices et les opérateurs, un Etat régulateur et garant de la transparence pour les citoyens-utilisateurs. *Le citoyen-utilisateur*, est citoyen dans sa relation avec l'autorité organisatrice et utilisateur dans sa relation avec l'opérateur de réseaux. C'est la satisfaction de ses besoins, la réponse à ses aspirations, qui doivent gouverner l'action publique dans le cadre de l'intérêt général.

B) Pourquoi des autorités organisatrices fortes ?

L'autorité organisatrice doit pouvoir pleinement exercer son rôle. Les champs d'intervention sont nombreux et structurants : périmètre et compétences, étude des besoins collectifs, information et participation de la population, définition du service (niveau et qualité), choix des modes de gestion, gestion des patrimoines (ressources, réseaux et équipements), des moyens et de la politique tarifaire, exécution du service... La détermination de l'opérateur de réseaux est une décision majeure pour l'autorité organisatrice : elle doit être en capacité de maîtriser l'ensemble des leviers essentiels avec une capacité réelle d'action. Aussi, la mise en œuvre effective de ses missions avec le niveau de maîtrise souhaité requiert une réelle expertise « métier », scientifique et technique, mais aussi économique, sociale, juridique... et un savoir-faire éprouvé.

L'autorité organisatrice doit également préparer l'avenir en recherchant des réponses et des idées, nouvelles, indispensables, d'autant plus que le contexte économique et financier est de plus en plus contraint. Une des voies privilégiée est de développer l'innovation par la recherche partenariale, l'innovation n'étant pas seulement technologique mais portant aussi bien sur les services, les méthodes de travail, l'organisation, la logistique... pour accroître la capacité opérationnelle, la capacité d'expertise et enfin rechercher l'amélioration des services délivrés à la population.

⁷³ Marest et Roche, in « Améliorer la performance des services publics d'eau et d'assainissement », ouvrage collectif, ASTEE, 2012.

C) Pourquoi des opérateurs de réseaux performants ?

L'opérateur de réseau doit avoir et faire valoir une vraie légitimité technique. Sa performance, qu'il soit public ou privé, est cruciale pour délivrer le service à l'utilisateur. En effet, c'est lui qui assure le contact de proximité, au plus proche de la population. La teneur et la qualité de sa relation contractuelle avec l'autorité organisatrice est déterminante pour le service et donc *in fine* pour l'utilisateur. La formalisation de la fonction d'opérateur de service public permet d'en fixer les missions pour l'ensemble des opérateurs publics et privés :

- produire le service à l'utilisateur tel que défini par l'autorité organisatrice ;
- entretenir et maintenir les biens mis à disposition par la collectivité publique ;
- rendre compte à l'autorité organisatrice et proposer des améliorations pour faire progresser le service public.

D) Pourquoi des contrats de service ?

Les missions des opérateurs sont déclinées dans des contrats de service, marchés ou délégations avec les opérateurs privés, habilitations ou contractualisations sur des objectifs et des moyens avec les opérateurs publics, selon le contexte.

Un contrat de service est applicable quel que soit le mode d'organisation. En effet, les fonctions d'autorité organisatrice et de maître d'ouvrage doivent être très clairement séparées de celles d'exploitant ou de maître d'œuvre pour éviter les confusions de rôles et mieux cibler les expertises nécessaires. Dans le cas d'une régie, la clarification des relations entre l'autorité organisatrice et celle-ci en tant qu'opérateur de réseaux doit être de même niveau et de même clarté qu'avec une entité extérieure.

L'intérêt de disposer d'une feuille de route avec des objectifs précis est double : il permet un contrôle ciblé de l'autorité organisatrice et stimule les performances des opérateurs de réseaux. Dans tous les cas, les indicateurs de performance et les objectifs d'efficacité du service rendu aux usagers sont de même nature. L'ensemble de ces dispositions doivent figurer clairement et systématiquement dans le contrat, avec un suivi et une évaluation réguliers de la performance atteinte, par l'autorité organisatrice.

E) Pourquoi une régulation par l'Etat ?

Enfin, l'Etat doit être régulateur et garant de la transparence en collaboration étroite avec des autorités organisatrices locales à l'écoute des citoyens-usagers. Les services publics locaux de l'environnement sont d'exceptionnels outils de solidarité et rendent des services essentiels en termes de santé publique et de confort de la vie quotidienne. C'est un enjeu politique majeur.

En France cette régulation est exercée par des outils normatifs (notamment concernant l'encadrement des délégations de services publics ou autres types de contrats) ou réglementaires, par des mécanismes de taxation et de financement (agences de l'eau) et

comme une « sunshine regulation » ou « régulation par la mise en lumière »⁷⁴ par la création de l'observatoire SISPEA. Au regard de la complexité des problèmes posés, l'organisation d'un système de mutualisation nationale des informations s'avère un élément de réponse pertinent, à la fois pour renforcer l'expertise propre de chaque structure, mais également développer une expertise collective sur le rôle d'autorité organisatrice et de maître d'ouvrage.

F) Le benchmark et le choix des indicateurs de mesure de la performance

Cette clarification va de pair avec la mesure de la performance. Le cadre proposé permet bien de différencier les diverses évaluations à conduire, en distinguant bien la part d'évaluation des politiques publiques (indicateurs de la collectivité) et d'évaluation de l'efficacité du service rendu⁷⁵.

Les diverses initiatives destinées à fournir des jeux standardisés d'indicateurs et de permettre la mesure des progrès et la comparaison des services sont nombreuses. Le travail collectif piloté par l'ASTEE cité précédemment a permis d'identifier des pistes d'améliorations destinées à crédibiliser et à enrichir ces démarches :

- la recherche de moyens de vérifications indépendantes des données fournies ;
- un commentaire collectif des indicateurs avec les retours d'expérience tant dans les cercles des organisations de scientifiques et techniciens que dans les instances de partage de l'expérience des autorités, en évitant le cloisonnement des acteurs.

G) Financer et faciliter l'innovation

Les besoins de recherche et d'innovation, qui sont détaillés plus loin, sont au cœur de ce chemin de progrès mesuré. Leur financement n'est pas simple par des autorités locales dispersées. Les initiatives pour organiser et financer des appels à projets dédiés à l'innovation-action portées par la direction de l'eau et de la biodiversité, l'ONEMA et les agences de l'eau à l'occasion de la préparation de leur prochain programme d'intervention constituent sans doute la clé d'un succès rapide, en mobilisant des circuits financiers éprouvés avec un support d'institutions structurées pour porter ces initiatives et les valoriser, en lien étroit avec les pôles de compétitivité. Il est important que dans la définition de ces appels d'offres les attentes des collectivités soient entendues et traduites dans les cahiers des charges⁷⁶.

⁷⁴ Bruno Johannès and Pierre-Alain Roche, « The regulation of water public services in France », in « regulating network utilities in the U.E. », Oxford University Press, Oxford, 2000.

⁷⁵ Payen et Roche, in « Améliorer la performance des services publics d'eau et d'assainissement, ouvrage collectif », ASTEE, 2012

⁷⁶ L'ASTEE peut jouer un rôle utile dans cette dynamique pour fédérer les remontées de besoins opérationnels et de transcrire ceux-ci en besoins de recherche et d'innovation. En effet, depuis 2009, l'ASTEE a décidé de renforcer ses efforts pour accompagner les collectivités locales sur les services publics locaux de l'environnement, en partenariat avec les grandes associations d'élus et des ingénieurs et techniciens territoriaux, par la promotion de l'affirmation du rôle d'autorité organisatrice dévolu aux collectivités ainsi que par le renforcement de l'implication des collectivités locales aux niveaux européen et international. Dans ce but, l'ASTEE a lancé une initiative avec Association des Ingénieurs Territoriaux de France et Association des Techniciens Territoriaux de France, dont « l'ambition commune est de favoriser la mise en place d'un appui scientifique et technique, dans le domaine de l'environnement et des services publics locaux, dédié aux collectivités ».

Encadré : Comment les services peuvent-ils utiliser l'observatoire des services d'eau et d'assainissement pour piloter leur performance?

(M. Salvetti, Onema)

En France, 36600 communes et 4500 groupements intercommunaux sont responsables de plus de 31000 services publics d'eau ou d'assainissement collectif sur le territoire national. La gouvernance de ces services d'eau et d'assainissement repose pour partie sur la définition et le suivi d'indicateurs de performance qui sont conçus comme des outils de pilotage visant des objectifs de résultat. Ces instruments de bonne gouvernance doivent permettre aux opérateurs d'atteindre un certain niveau de qualité de service et d'assurer la satisfaction des usagers. Le décret et l'arrêté du 2 mai 2007 définissent une liste de 29 indicateurs de performance réglementaires qui doivent être calculés annuellement par chaque service d'eau, d'assainissement collectif ou non collectif. L'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement a pour vocation de collecter et rassembler les données et informations se rapportant à ces indicateurs de performance réglementaires.

Initié en novembre 2009 par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement est un outil destiné aux collectivités locales et aux opérateurs des services pour piloter leurs services, suivre les évolutions d'une année sur l'autre et évaluer la performance globale de leur service. C'est aussi un moyen pour informer les usagers et les citoyens soucieux d'avoir une information transparente sur le prix et la qualité du service d'eau et d'assainissement.

L'observatoire s'appuie sur une base de données nationale (www.services.eaufrance.fr) qui rassemble des informations sur les performances des services publics d'eau et d'assainissement. Les communes et intercommunalités renseignent les indicateurs de performance et les données de contexte pour alimenter la base de données. Les opérateurs, publics et privés, qui ont participé à la définition de ces indicateurs, produisent les données pour les calculer. Dans chaque département, les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) fournissent une mission d'assistance auprès des collectivités locales pour saisir les données et veiller à leur cohérence.

Les données ainsi collectées concernent les caractéristiques du service (mode de gestion, nature des ressources en eau, détail de la facturation, modalités de tarification...) et en proposent une description technico-économique (indicateurs économiques, nombre d'habitants desservis en eau potable, par un réseau de collecte des eaux usées ou par un service d'assainissement non collectif...). Ces deux premiers types de données permettent de caractériser le service et de regrouper les services de même type afin de les comparer. D'autres indicateurs complètent cette description pour approcher la performance des services : conformité de l'eau distribuée, performance des stations de traitement des eaux usées, estimation des fuites, etc. À terme, cette base proposera un panorama complet de la situation française, grâce à un suivi interannuel des indicateurs.

En résumé, l'observatoire offre aux utilisateurs un outil polyvalent :

- de pilotage des services dans le cadre de la gouvernance par la performance ;
- de calcul des indicateurs et de préparation du rapport annuel sur le prix et la qualité des services ;
- de diffusion d'une information transparente sur les services auprès des usagers.

Un premier rapport publié en février 2012 propose un état des lieux sur la qualité et la performance des services d'eau et d'assainissement issu du traitement et de l'interprétation des données de l'observatoire. Cet observatoire est intégré au sein du système d'information sur l'eau (SIE), lequel rassemble des données sur les cours d'eau et plans d'eau, les eaux littorales et les eaux souterraines qui sont disponibles sur le portail internet Eaufrance.

Encadré : Quelle complémentarité entre l'observatoire des services d'eau et d'assainissement et la normalisation (ISO) ?

(M. Salvetti, Onema)

En France, la gouvernance des services d'eau et d'assainissement repose sur une régulation par la promotion des performances des services et des bonnes pratiques. Ce système s'articule principalement autour de la définition et du suivi d'indicateurs de performance qui sont conçus comme des outils de pilotage visant des objectifs de résultat. Ces instruments de bonne gouvernance doivent permettre aux opérateurs d'atteindre un certain niveau de qualité de service et d'assurer la satisfaction des usagers. Les indicateurs de performance sont donc directement utiles pour évaluer l'efficacité d'un service en fonction de résultats attendus non seulement en termes d'amélioration de la qualité et de réduction de la non-qualité mais également en termes de diminution et de maîtrise des coûts associés. En quoi ces indicateurs constituent-ils un système de pilotage permettant, entre autres, de maîtriser le coût de la qualité et de réduire le coût de la non-qualité ? Sont-ils, par ailleurs, suffisants pour couvrir et décrire l'ensemble des enjeux associés à cette problématique ?

Afin de répondre à ces questions, il convient de définir préalablement ce que recouvrent les coûts d'obtention de la qualité, et de montrer comment ces concepts peuvent utilement constituer une grille de lecture des indicateurs de performance réglementaires applicables aux services publics d'eau et d'assainissement.

Le concept du coût d'obtention de la qualité (COQ) a été théorisé aux Etats-Unis dans les années 1950 lors de la mise en place des premiers systèmes d'assurance-qualité. Le COQ est constitué par la somme du coût d'investissement dans la qualité (CIQ) et du coût de la non-qualité (CNQ). La norme française NF X 50-126 « guide d'évaluation des coûts résultant de la non-qualité » propose une classification et une définition des différentes composantes du coût de la qualité (voir tableau ci-contre).

Le coût d'obtention de la qualité (COQ)

CIQ		CNQ	
Coûts de détection	Coûts de prévention	Coûts des anomalies internes	Coûts des anomalies externes
dépenses engagées pour vérifier la conformité des produits aux exigences de qualité, c'est-à-dire pour financer la recherche des anomalies	investissements humains et matériels engagés pour vérifier, prévenir et réduire les anomalies ou défaillances, c'est-à-dire pour financer les actions menées au niveau des causes des anomalies	frais encourus lorsque le produit ne satisfait pas aux exigences de qualité avant d'avoir quitté l'entreprise	frais encourus lorsque le produit ne satisfait pas aux exigences de qualité après d'avoir quitté l'entreprise

Sur cette base, les indicateurs de performance réglementaires peuvent être classés en deux grandes catégories : les indicateurs de qualité et les indicateurs de non-qualité. Chacune de ces catégories est ensuite subdivisée. Les indicateurs de qualité sont déclinés en indicateurs de détection et de prévention. Les indicateurs de non-qualité sont répartis entre indicateurs d'anomalies internes et externes. Ainsi, les indicateurs P151.1, P152.1, P251.1, P155.1 et P258.1 sont des taux permettant d'évaluer certaines défaillances externes du service. Sur la base de l'observation et du suivi de ces indicateurs, les anomalies externes constatées peuvent être quantifiées et réduites. Il en va de même pour les indicateurs de défaillances internes que sont le rendement du réseau (P104.3) et les indices linéaires de perte (P106.3) et de volumes non comptés (P105.3). Leur évaluation est un préalable à leur correction. Les indicateurs de détection ont pour objet de vérifier la conformité du service aux exigences de qualité, qu'il s'agisse de la conformité de l'eau distribuée au robinet de l'utilisateur (P101.1 et P102.1), de la conformité des équipements ou de leur performance (P204.3, P205.3, P254.3, P203.3) ou du taux de boues évacuées selon des filières conformes (P206.3). Enfin, les indicateurs de prévention servent à vérifier, prévenir et réduire les anomalies. Ainsi, les indices de connaissance du patrimoine (P103.2 et P202.2), de connaissance des rejets au milieu (P255.3) ou d'avancement de protection de la ressource (P108.3), le taux moyen de renouvellement du réseau (P107.2 et P253.2), la durée d'extinction de la dette (P153.2 et P256.2), ou le nombre du réseau de collecte nécessitant un curage fréquent (P252.2) sont des indicateurs qui visent à vérifier, prévenir et réduire de possibles anomalies techniques, financières ou environnementales.

Indicateur de qualité		Indicateurs de non-qualité	
Indicateurs de détection	Indicateurs de prévention	Indicateurs d'anomalies internes	Indicateurs d'anomalies externes
taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées pour ce qui concerne la microbiologie (P101.1) et les paramètres physico-chimiques (P102.1)	indice d'avancement de la protection de la ressource (P108.3)	rendement du réseau (P104.3)	taux d'occurrence des interruptions de service non programmées (P151.1)
conformité de la collecte des effluents aux prescriptions définies en application du décret 94-469 du 3 juin 1994 modifié par le décret du 2 mai 2006 (P203.3)	indice de connaissance des rejets au milieu naturel (P255.3)	indice linéaire des volumes non comptés (P105.3)	taux de débordement des effluents dans les locaux des usagers (P251.1)
conformité des équipements d'épuration aux prescriptions définies en application du décret 94-469 du 3 juin 1994 modifié par le décret du 2 mai 2006 (P204.3)	indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux (P103.2 et P202.2)	indice linéaire de pertes en réseau (P106.3)	taux de réclamations (P155.1 et P258.1)
conformité de la performance des ouvrages d'épuration aux prescriptions définies en application du décret 94-469 du 3 juin 1994 modifié par le décret du 2 mai 2006 (P205.3)	durée d'extinction de la dette (P153.2 et P256.2)		taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés (P152.1)
conformité des performances des équipements d'épuration au regard des prescriptions de l'acte individuel pris en application de la police de l'eau (P.254.3)	taux moyen de renouvellement des réseaux (P107.2 et P253.2)		
taux de boues issues des ouvrages d'épuration évacuées selon des filières conformes à la réglementation (P206.3)	nombre de points du réseau de collecte nécessitant des interventions fréquentes de curage par 100km de réseau (P252.2)		

A la lumière de cette classification, les indicateurs de performance réglementaires peuvent donc être perçus comme un outil de pilotage des services publics d'eau et d'assainissement permettant non seulement d'améliorer la qualité du service mais également de réduire la non-qualité du service et les coûts qui lui sont associés.

Cependant le pilotage de la qualité et la réduction de la non-qualité ne se limitent pas à ces seuls indicateurs. A titre d'exemple, au sein d'un service d'assainissement, les obstructions, les fuites ou les ruptures de canalisations sont autant d'éléments caractéristiques de défaillances résultant de la non-qualité qui pourraient utilement être

pris en compte. Ces défaillances engendrent des coûts pour leur correction mais également par leurs conséquences juridiques, économiques, sociales, environnementales et sanitaires. Ainsi, une rupture de canalisation d'eau potable entraîne un coût économique et financier puisqu'elle implique une réparation en urgence et donc une dépense non programmée. A ces coûts peut s'ajouter la livraison d'eau en bouteille afin d'assurer la continuité du service (coût observé en 2011 pour l'achat d'eau en bouteille par un service d'eau potable du département de la Marne : 800€/jour pour une commune de 2300 habitants). De plus, le service peut avoir à payer des dommages pécuniaires au titre d'indemnités décidées par des tribunaux. Dans certains contentieux devant les cours administratives françaises, le montant des dommages suite à une rupture de canalisation peut se monter à plus de 100.000 euros.

Le coût de la non-qualité peut également être de nature environnementale et sociale. La rupture de canalisations d'eaux usées et/ou les débordements de trop-plein lors d'épisodes pluvieux importants peuvent entraîner la contamination des ressources et milieux aquatiques, comme ce fut le cas en 2001 au lac d'Aiguebelette en Savoie, troisième lac naturel de France par sa taille. Ces défaillances du service d'assainissement ont eu pour conséquence la fermeture de plages et l'interdiction de la baignade, entraînant un manque à gagner important pour certaines activités touristiques locales. De façon plus générale, les anomalies peuvent avoir des conséquences financières importantes sur les activités économiques locales (tourisme, pisciculture...) et sur les activités récréatives (baignade, promenade, pêche, activités nautiques...).

Les dommages causés par la non-qualité des services d'assainissement ont également des conséquences en termes de dégradation du patrimoine écologique et d'impacts sur les milieux aquatiques. Ces dommages environnementaux, à la croisée du petit cycle et du grand cycle de l'eau, ne sont pas aisés à quantifier mais sont loin d'être négligeables. L'annexe du document *Evaluer les bénéfices d'un changement d'état des eaux* fournit des tableaux de valeurs-guides qui pourraient être utilisés pour monétariser les conséquences environnementales des défaillances d'un service d'assainissement.

Les enjeux de qualité, de non-qualité et des coûts associés sont au cœur de la démarche de mise en œuvre des indicateurs de performance réglementaires. Ces derniers sont des outils de pilotage qui doivent être utilisés dans une approche dynamique d'amélioration continue de la qualité du service. Ainsi la qualité ne découle plus seulement de la performance du service mais en devient le principal moteur. Cependant, les indicateurs de performance réglementaires ne suffisent pas à eux seuls à couvrir l'ensemble des champs possibles d'amélioration de la qualité et de réduction de la non-qualité dans les services publics d'eau et d'assainissement. Dans le cadre d'une démarche volontariste et innovante de chaque service, leur liste doit être complétée. La problématique d'amélioration de la qualité, de réduction de la non-qualité et des coûts associés apparaît d'autant plus cruciale dans un contexte de diminution des consommations d'eau potable (1% par an en moyenne depuis 2000), d'exigence toujours plus accrue des normes sanitaires et environnementales nationales et européennes, et de vieillissement du patrimoine des services. Elle est un point central et incontournable de la politique des services publics d'eau et d'assainissement de demain.

Encadré : La gestion de la qualité par la mise en œuvre d'outils de comparaison entre les services : la réalisation d'une analyse comparative (benchmarking) de services d'eau et d'assainissement français (FNCCR)

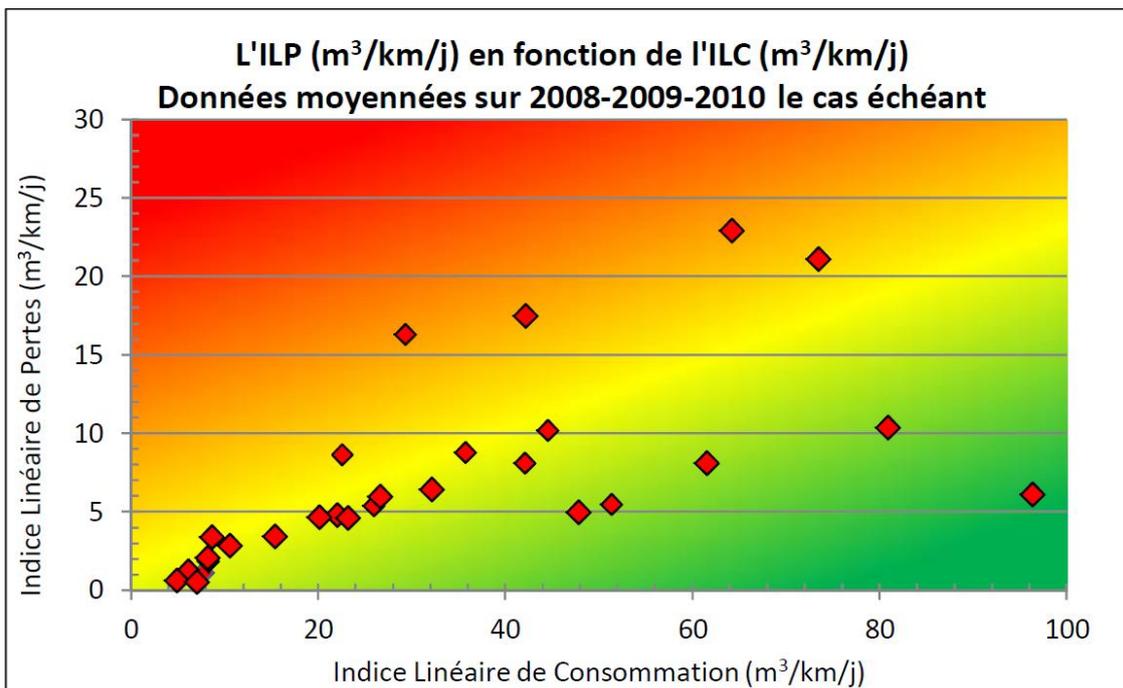
Les services d'eau et d'assainissement français sont tous confrontés au renforcement des contraintes économiques et réglementaires, aux attentes légitimes de leurs usagers et aux exigences d'efficacité auxquelles les élus sont de plus en plus attentifs. Ils doivent donc disposer, en fonction de leur taille, d'outils de pilotage leur permettant de vérifier qu'ils sont organisés pour assurer de manière durable la mission qui leur est confiée.

En proposant des comparaisons et des échanges entre services de collectivités différentes, l'analyse comparative réalisée par la FNCCR permet aux collectivités participantes d'établir un état des lieux de leur performance, absolue et relative, et d'obtenir une première approche de la pérennité de la gestion mise en place par leurs gestionnaires (publics ou privés). La FNCCR a lancé pour la première fois une analyse comparative de services d'eau potable en 2009. Cela consiste à collecter, contrôler et analyser les données de plusieurs dizaines de services d'eau potable de tailles variées et de modes de gestion différents. La FNCCR a maintenant étendu la même démarche aux services d'assainissement collectif et procède actuellement, en 2013, à la collecte et l'analyse des données de sa 4^{ème} session d'analyses comparatives.

A) Des comparaisons contextualisées, un référentiel fiable pour positionner le service d'eau

Au travers de graphiques qui corrélient indicateurs de performance et de contexte, est établi une sorte de « référentiel étalon » sur lequel chaque collectivité peut se baser pour se comparer de manière fiable aux autres services de l'échantillon.

Cette méthode offre une réponse directe aux responsables (élus et cadres) qui cherchent à positionner les performances de leur service : ils peuvent utiliser les résultats pour développer, soit une émulation concurrentielle (gestion déléguée), soit une logique coopérative (gestion publique). Par exemple, grâce à un graphique qui associe indice linéaire de pertes et indice linéaire de consommation, il est plus aisé d'évaluer si les pertes du réseau de distribution d'eau sont raisonnables, considérant les caractéristiques physiques du service (urbanisation, densité de consommation).



Source (pour la détermination des zones de couleur) : cabinet de conseil SP2000, sur la base de l'expérience acquise par ses consultants auprès des collectivités et de données des agences de l'eau

Les collectivités situées dans la zone rouge ont des réseaux dont les pertes sont significativement élevées en regard des caractéristiques locales du service (densité de consommation).

La prise en compte du contexte dans les paramètres de chaque analyse comparative permet d'interpréter localement les performances et les résultats par rapport aux objectifs réglementaires. Par exemple, le non-achèvement de la procédure de mise en place des périmètres de protection des captages définie à l'article L1321-2 du Code de la Santé Publique peut être relativisé si la collectivité est déjà engagée dans des actions de prévention à l'échelle du bassin versant.

B) La pluriannualité, une fenêtre sur les capacités d'adaptation aux évolutions de contexte

La plupart des collectivités participantes à l'analyse comparative de services d'eau potable et d'assainissement collectif de la FNCCR y sont depuis l'origine, en 2009 et 2010. Trois années de données sont donc désormais disponibles pour ces collectivités.

- La pluriannualité de la collecte des données est d'abord un gage de fiabilité pour l'interprétation des performances. En effet, nombre d'indicateurs sont soumis à des facteurs exogènes qui peuvent biaiser certaines interprétations qu'on en tire sur une seule année. A titre d'exemple, les casses en réseau et interruptions de service non programmées sont fortement soumises aux conditions météorologiques telles que le gel ou les fortes pluies qui peuvent être défavorables sur une seule année ne correspondant pas à la moyenne. Il est donc primordial pour fiabiliser l'interprétation de raisonner sur une série continue portant sur plusieurs exercices afin de pallier les conséquences de tels évènements conjoncturels.
- La pluriannualité permet également d'examiner l'évolution des performances et de les interpréter en fonction de l'évolution du contexte. Par exemple, l'évolution du rendement d'une année sur l'autre n'est pas nécessairement un témoin de l'amélioration ou de la dégradation de l'état du réseau. Cette évolution du rendement doit aussi être interprétée en fonction des variations annuelles des ventes en gros et/ou des volumes non comptés. Ultérieurement, quand l'analyse comparative disposera de données sur un nombre encore plus important d'années, elle pourra véritablement suivre l'impact des mesures prises sur l'évolution de la durabilité de la gestion du service.

C) L'analyse multicritères, des pistes explicatives du prix de l'eau et une évaluation de la durabilité du service

L'analyse comparative est une étude technico-financière qui tient compte de nombreux critères décrivant la plupart des missions du service d'eau.

- En ne se limitant pas aux seules comparaisons sur le prix, mais en considérant également des paramètres techniques et économiques, l'analyse comparative propose une évaluation globale de la performance et de la qualité du service. Ainsi, les résultats de conformité de l'eau, l'évaluation de la sécurisation d'alimentation en eau, la qualité du service à l'utilisateur ou encore le taux de renouvellement du réseau sont autant de critères qui permettent de porter une appréciation sur le bien-fondé du prix de l'eau, compte-tenu de la qualité des prestations associées à ce prix.
- En examinant l'aptitude du service à se conformer à la réglementation, sa capacité à investir en adéquation avec le diagnostic patrimonial et à proposer une qualité de service à l'utilisateur à un tarif acceptable, l'analyse comparative procède à une évaluation globale de la durabilité de la politique de gestion mise en place.

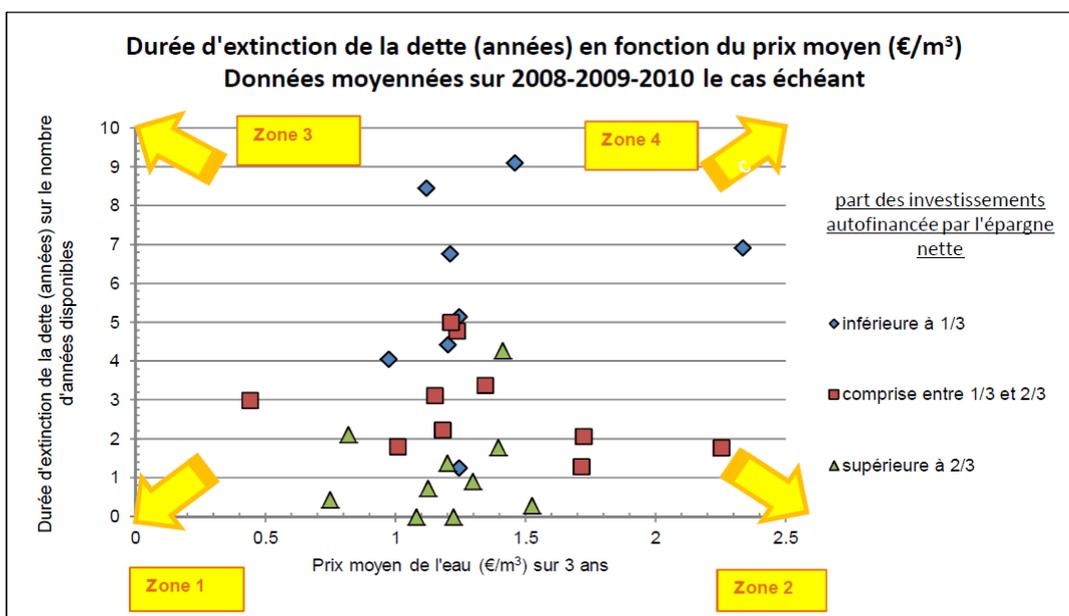
A titre d'exemple, le graphique ci-dessous permet d'avoir une appréciation de la situation financière des services participants et de leur capacité à engager un programme de travaux d'investissement.

Zone 1 : Si de lourds investissements sont à financer, il est possible d'envisager un nouvel emprunt et/ou une légère augmentation du prix de l'eau pour générer davantage d'autofinancement si nécessaire.

Zone 2 : Si de lourds investissements sont à financer, il semble plus aisé d'envisager de contracter un nouvel emprunt que de générer davantage d'autofinancement. Sinon, la collectivité peut éventuellement réfléchir à une légère baisse de son prix de l'eau.

Zone 3 : Si l'endettement élevé est lié à un autofinancement faible (losange bleu), la collectivité peut envisager la possibilité d'augmenter légèrement le prix de l'eau pour accroître son autofinancement et réduire sa durée de désendettement.

Zone 4 : Si l'endettement élevé est lié à un autofinancement faible (et ce malgré un prix élevé), il semble compliqué pour la collectivité d'entreprendre de gros travaux.



D) Le partage d'expériences, une démarche de coopération et de complémentarité

Les réunions de travail organisées par la FNCCR dans le cadre de l'analyse comparative sont l'occasion pour les collectivités participant à la démarche de mettre en commun leurs expériences et de partager des bonnes pratiques. Ce mécanisme de réciprocité et de coopération permet ainsi de réfléchir à la gestion durable des services d'eau potable et d'assainissement collectif dans un cadre national dépassant les démarches purement territoriales. En trois années d'échanges entre acteurs de l'analyse comparative, de nombreux sujets ont été abordés sur lesquels les pratiques sont parfois très différentes selon les collectivités : production immobilisée pour les travaux en régie, recours à la procédure en autorisation de programme et crédit de paiement pour planifier les investissements, délai d'ouverture des branchements.

E) Des perspectives d'amélioration de l'évaluation de la durabilité des services

En vue de la 5^{ème} session d'analyse comparative qui portera sur les données 2012 des services d'eau et d'assainissement, la FNCCR envisage de :

- renforcer l'axe d'analyse appelé « solidarité », en insérant de nouveaux indicateurs de contexte (social) et de performance (niveau de connaissance et de gestion des personnes en situation de difficulté/précarité).
- insérer un axe d'analyse portant sur la gouvernance. Les indicateurs devront notamment mesurer le degré d'implication des élus et des usagers dans les décisions majeures du service d'eau ou d'assainissement, ainsi que la façon dont le service est contrôlé (actions de l'autorité organisatrice sur son délégataire, participation à des démarches d'évaluation et/ou de comparaison interservices, réalisation d'audits croisés, certifications, etc.).

A l'heure actuelle, les nouveaux indicateurs sont en cours de réflexion et d'élaboration.

En conclusion, les responsables locaux des services d'eau et d'assainissement étant de plus en plus confrontés de manière concrète aux enjeux de durabilité de ces services dans un univers où les ressources financières se font plus rares, il devient essentiel :

- de situer les performances de chaque service, et d'identifier ses points forts et, surtout, ses points faibles sur lesquels des améliorations doivent être engagées ;
- d'échanger avec les autres collectivités sur les pratiques qui rendent possibles ces améliorations ;
- d'optimiser les actions par rapport aux possibilités de financement.

Encadré : La mise en œuvre du modèle EFQM de gestion de la qualité par des services d'eau et d'assainissement : lien entre performance et durabilité économique des services via les approches EFQM et ISO 26000

(J. Hermal, directeur général du SDEA du Bas-Rhin)

Viser une performance globale et durable dans un contexte aux exigences croissantes suppose pour toute organisation, publique ou privée, de développer sa capacité d'innovation stratégique, d'accroître l'efficacité et l'efficience de ses processus de management et de rechercher une approche de plus en plus équilibrée vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes.

Dans cette perspective, le modèle EFQM, créé en 1988 sous l'impulsion de la Commission Européenne par 14 entreprises européennes leaders dans leur domaine, constitue un levier particulièrement précieux, désormais utilisé par 40000 entités de toutes tailles et de tous secteurs.

Il va, en effet, au-delà des référentiels classiques de management (ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001 ...), d'une part en intégrant la dimension résultats et leur amélioration continue, d'autre part en visant l'excellence durable par comparaison-émulation avec les entreprises de référence, et ce aux plans tant économique qu'environnemental et social.

Très concrètement, le modèle EFQM permet de progresser :

- dans l'alignement stratégique entre résultats visés, actions menées, objectifs de progrès, valeurs et visions,
- en matière de gouvernance, de management et d'intégration des parties prenantes,
- dans la capacité à anticiper et innover,
- par la comparaison pluriannuelle des résultats aux meilleures entités nationales et européennes,
- par l'intégration dans l'organisation des meilleures pratiques identifiées par ailleurs.

Il constitue, en outre, un outil privilégié de mise en œuvre des principes du développement durable et donc de déploiement de la norme ISO 26000 de décembre 2010 sur la responsabilité sociétale des organisations.

Utiliser conjointement les approches EFQM et ISO 26000 est à la portée de chaque entité, publique ou privée, en charge de tout ou partie d'un service d'eau potable et/ou d'assainissement-épuration, certifié ou non, mais disposant déjà d'une certaine maturité managériale. Ceci d'autant que le développement durable et ses 3 piliers (économique, environnemental et social) sont –ou devraient être- dans l'ADN d'un tel service.

A titre d'illustration, après avoir revisité en 2008-2009 les valeurs et la vision qu'ils avaient pour leur Syndicat, les élus et dirigeants du SDEA ont défini pour la période 2010-2012 les résultats clés visés et les priorités d'actions associées, ainsi que les outils, moyens et méthodes nécessaires pour leur atteinte. Ceci en lien avec les attentes des parties prenantes du syndicat, qu'elles soient internes (élus, dirigeants, personnels et leurs représentants) ou externes (représentants des différentes catégories d'utilisateurs, partenaires institutionnels, établissements d'enseignement et de recherche ...).

Quelques exemples concrets de coproduction qui en découlent :

- élaboration d'une politique de promotion de l'eau du robinet, création de supports de communication pour l'éco-consommation, définition d'engagements de service, mise en œuvre d'une démarche clients-mystères avec la Chambre de consommation d'Alsace,
- contribution à la définition de la nouvelle politique de l'eau départementale, éco-socio-conception de nouveaux projets, démarches innovantes de prévention des pollutions diffuses agricoles, artisanales et industrielles, promotion de la biodiversité et de la valorisation agricole des boues résiduaires, gestion alternative des eaux pluviales avec le conseil général, la région et l'agence de l'eau, ainsi que les Chambres consulaires,
- appui de la mise en place d'une gouvernance et d'une structure technico-administrative de l'eau et de l'assainissement dans un des 7 départements du Cameroun avec l'IRCOD,
- élaboration participative avec les personnels d'un guide des bonnes pratiques managériales, considéré comme une référence en la matière ...

De même, sur le plan de la performance économique, la culture du pilotage associée au benchmark a conduit à développer des outils adaptés tant pour les élus (comparaison de résultats locaux / territoriaux / départementaux / nationaux sur indicateurs de performance techniques, financiers et patrimoniaux) que pour les managers (Balanced Scorecard -BSC- globale et par processus, avec benchmark des résultats par rapport à ceux des opérateurs privés de l'eau et aux entreprises de référence tous secteurs d'activité).

Au-delà, dans la sphère d'influence du SDEA, les échanges menés avec d'autres opérateurs publics (via audits croisés par exemple), comme avec des entreprises d'autres domaines d'activité faisant référence (par exemple La Poste pour l'innovation participative) facilitent émulation et intégration des meilleures pratiques à tous niveaux.

Les 2 référentiels EFQM et ISO 26000 pouvant faire l'objet d'une évaluation externe, le SDEA a choisi cette voie pour bénéficier périodiquement (tous les 2 ans environ) d'une expertise de haut niveau orientée performance globale, avec une valeur ajoutée sensiblement supérieure à celle d'un audit QSE :

- lien vision-valeurs-stratégie-action-résultats,
- primauté à l'efficience sur la conformité,
- aiguillon de la culture du benchmarking et de l'excellence des pratiques et résultats,
- sollicitation des regards / retours des parties prenantes via des focus groupes.

Ces évaluations externes ont également constitué autant de *challenges collectifs* pour aboutir à la double reconnaissance Prix Français de la Qualité et de la Performance 2011 (sur modèle EFQM) et exemplarité en matière de développement durable (sur modèle AFAQ 26000) du SDEA.

Conjuguer de manière optimale grâce aux référentiels ISO 26000 et EFQM objectifs économiques, environnementaux et sociétaux pour faire toujours mieux en termes de pratiques comme de résultats, au service de la collectivité et de l'intérêt général, peut, en effet, constituer un moteur particulièrement efficace pour mobiliser les énergies de l'ensemble des parties prenantes internes et externes, ceci tout en donnant du sens à l'engagement au quotidien des équipes, mais aussi en confortant la durabilité économique des services, et pour des entités publiques telles le SDEA, leur légitimité.

Dans un environnement où la comparaison des pratiques et résultats est devenue la norme, les dirigeants élus et salariés du SDEA ont, en effet, la conviction qu'il n'y a pas d'avenir à un service public qui ne soit pas au moins aussi performant qu'une entreprise privée, des valeurs spécifiques en plus.

Encadré : Exemple de mise en œuvre d'indicateurs dans un service délégué : le cas de Bry-sur-Marne

(Commune de Bry-sur-Marne)

La commune de Bry-sur-Marne (94) a confié en 2010 à Lyonnaise des Eaux la gestion du service public de l'assainissement collectif, dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, pour une durée de 15 ans. La particularité de ce contrat repose sur la mise en place d'un système de rémunération à la performance du service, une première en France au moment de sa signature.

Une partie de la rémunération du délégataire repose sur l'atteinte des objectifs fixés par la collectivité. La performance du service est ainsi mesurée à l'aide de 10 indicateurs précis : respect des délais d'intervention fixés, nombre de désobstructions réalisées, nombre de réclamations clients... Le suivi de ces indicateurs est assuré par la collectivité de façon périodique, selon une échelle de notation prévue dans le contrat de délégation de service public.

Deux ans après la signature du contrat, le nouveau mécanisme de rémunération est totalement intégré dans les relations entre les deux parties. Il est même considéré par les équipes d'exploitation comme un axe majeur d'amélioration. Conséquence : la prime de rémunération accordée par la commune à son délégataire a évolué de 5 points entre la première et la deuxième année du contrat, passant de 90% à 95%. En 2013, certains indicateurs vont être modifiés pour les adapter au mieux à la réalité de l'exploitation, mais également pour renforcer le caractère incitatif du dispositif qui représente jusqu'à 20% des recettes du délégataire.

Cette évolution contractuelle proposée à la collectivité a permis d'établir et de renforcer la relation de confiance entre la ville de Bry-sur-Marne et son partenaire, très engagé dans l'atteinte de ses objectifs. Depuis, de nombreuses collectivités ont opté pour un tel système de rémunération à la performance environnementale, pour une économie vertueuse et concertée de l'eau.

Encadré : Exemple de mise en œuvre d'indicateurs dans un service en régie

(J. Tcheng, directeur général de la Régie des Eaux de Grenoble)

La Régie des Eaux de Grenoble (REG) est certifiée ISO 9001 depuis 2001 soit plus de 11 ans. La qualité est devenue une dimension essentielle et les indicateurs un outil incontournable du fonctionnement interne de la REG. Cette technique force en effet tous ses utilisateurs à être précis et à utiliser un même vocable. Cet outil oblige à formaliser les processus dans les moindres détails et de fait constitue une réponse à la question de la transmission des savoir-faire des anciens qui quittent la structure. Enfin c'est un outil de progrès pour les salariés qui peuvent s'autoévaluer et une garantie pour les usagers du professionnalisme des équipes qui sont auditées chaque année de manière objective par des tiers externes dont c'est le métier. Ce management par la qualité permet à chaque niveau de responsabilité de piloter ses activités grâce à plus de 400 indicateurs de mesure qui appartiennent à quatre grandes familles :

- des « indicateurs qualité » directement liés à la procédure ISO 9001 :2000 et aux objectifs arrêtés pour chaque pôle d'activité,
- des « indicateurs de gestion » qui permettent la constitution de tableaux de bords mensuels et le suivi de l'activité de chaque service,
- des indicateurs « réglementaires » fixés par décret n° 2007-675 et arrêté du 2 mai 2007 (annexe du rapport sur le Prix et la Qualité du Service),
- des « indicateurs stratégiques » qui permettent de vérifier la cohérence du secteur eau potable avec les orientations générales fixées par la Ville de Grenoble pour mener une politique de développement durable.

Une partie de ces indicateurs est transmise annuellement à la FNCCR pour l'analyse comparative des services d'eau potable. C'est une référence à considérer avec précaution mais qu'il est toujours intéressant de faire pour alimenter la dynamique de réflexion interne nécessaire à l'optimisation des fonctions d'une structure ou d'un service (engagements de la charte de la Régie des Eaux et de son règlement de service par exemple). L'analyse régulière de ces indicateurs à chaque niveau de responsabilité permet enfin d'ajuster en temps réel la gestion interne. On peut citer quelques brefs exemples pour illustrer l'impact que la recherche de la qualité par le suivi d'indicateurs de performances peut avoir pour le gestionnaire d'un service d'eau potable.

- Nombre de compteurs remplacés :

Cet indicateur a conduit à centraliser la gestion des entrées / sorties compteurs afin de mieux fiabiliser la procédure de saisie des données, pendant les périodes de congé ou d'absence du personnel.

- Le rendement du réseau et l'indice linéaire de perte (indicateurs réglementaires) :

L'analyse de ces indicateurs a déclenché une étude comparative sur plusieurs années pour stabiliser et automatiser les méthodes de calcul, quantifier leurs impacts sur le résultat final.

- Pourcentage du réseau contrôlé sur l'année pour la recherche de fuite (indicateur interne) :

L'analyse de cet indicateur, croisé avec le rendement et l'indice linéaire de perte a permis, malgré un réseau très maillé et donc complexe, de s'orienter vers une sectorisation du réseau. Notamment, ces dernières années, la programmation du renouvellement de conduites s'appuyait principalement sur l'âge des canalisations (>60 ans). Aujourd'hui, d'autres paramètres apparaissent et prennent de plus en plus d'importance : casses, fuites récurrentes sur conduite (<60 ans), type de matériau (amiante, ciment...),...

ANNEXE : Exemples d'utilisation de l'indice linéaire de pertes (ILP)

	Valeur déterminée à partir du volume de pertes 2011		Débit nocturne mesuré (en m ³ /h)	Longueur canalisation (km)	ILP (m ³ /j/km)	Volumes correspondants (m ³ /an)
Grenoble			324,24	276	28,20	2 840 375
Étape 1	secteur 1	Villeneuve Arlequin	32	9	85,33	280 320
	secteur 2	Grand'place Alpexpo	4	3	32,00	35 040
Étape 2	secteur 1	Village olympique est	15	4,3	83,72	131 400
	secteur 2	Village olympique ouest	1	1,5	16,00	8 760

Tableau 5: Résultat d'une sectorisation d'un quartier de Grenoble

Le Tableau 5 montre que le secteur de « Villeneuve » a un débit minimum nocturne plus important que tous les autres secteurs. Ce chiffre rapporté à la longueur de réseau en calculant l'ILP, indique que le « Village Olympique Est » a un ILP équivalent. Donc si le calcul de l'ILP n'avait pas été réalisé, la recherche des fuites se serait orientée sur « Villeneuve » alors que le « Village Olympique Est » est susceptible de présenter des fuites importantes.

L'ILP permet également de comparer l'ensemble des secteurs de Grenoble dont l'ILP est de 28 m³ par jour et par Km de réseau. « Villeneuve » et « Village Olympique Est » ont des ILP nettement supérieurs qui révèlent la nécessité d'une recherche prioritaire de fuites sur ces secteurs. « Grand'place » et « Le Village Olympique Ouest » ont un ILP à peine supérieur à celui de Grenoble et ne permettront donc pas un gain sensible sur le rendement.

Ces résultats sont d'autant plus intéressants que la recherche et l'identification des fuites ont permis de constater des anomalies inattendues sur des installations nouvellement créées lors des aménagements (ZAC).

Encadré : Investissements et achats durables

(J. Tcheng, directeur général de la Régie des Eaux de Grenoble)

A l'occasion du Grenelle de l'environnement, des réflexions sur la durabilité de la ressource et outils patrimoniaux de production et de distribution ont conduit à des dispositions réglementaires comme l'obligation d'établir un schéma détaillé des réseaux d'eau et d'assainissement, ou plus récemment celle d'atteindre un rendement de 85%. Ces mesures visent l'outil de production et de distribution de l'eau depuis le captage jusqu'au robinet. Or la question qui se pose pour le gestionnaire est celle de l'évaluation de l'état de vétusté de ces équipements et de l'évolution de cet état dans le temps. En effet la question du niveau de travaux de maintenance à engager sur ces ouvrages est essentiel pour assurer leur pérennité et assurer la continuité du service public. Ce niveau est à apprécier non seulement physiquement en réparation, renouvellement mais également financièrement. Cette question est d'autant plus sensible que dans la pratique un réseau est vivant et doit être surveillé attentivement en permanence, notamment pour que le flux des fuites qui apparaissent ne soit pas supérieur à celui des réparations. En effet plus un réseau vieillit, plus il se fragilise. Les corrosions par courants vagabonds ou par la rouille selon la nature des sous sol, ou le vieillissement selon les sollicitations externes et les conditions de pose des tuyaux et équipements ont tendance à s'accroître dans le temps. L'âge moyen du patrimoine (tuyaux, compteurs, pompes, vannes...) est donc un élément de référence. Toutefois aujourd'hui, on peut établir, en analysant plus finement les causes des casses ou des fuites, des corrélations entre paramètres tels que la nature du matériau, l'environnement dans lequel l'équipement a été posé, etc. Ainsi à la Régie des Eaux de Grenoble (REG) l'âge n'est plus le seul critère pris en compte pour la programmation des renouvellements. De nombreuses régies ont d'ailleurs fait le même constat et leur politique de renouvellement a été adaptée en conséquence. Mais aujourd'hui en France, l'âge moyen des parcs des composants qui constituent les réseaux d'eau commence à être respectable et équivaut à celui d'une maturité d'où l'apparition de certains signes de faiblesse et d'où la préoccupation pour le gestionnaire de constituer un autofinancement indispensable pour assurer un renouvellement raisonnable. La constitution d'un autofinancement est d'autant plus urgente que les besoins futurs vont croître avec le temps. La création d'un autofinancement passe par la notion comptable d'amortissement qui nécessite la connaissance précise de *la durée de vie* de chaque sous composant (canalisation de tel diamètre et tel matériau, compteurs vitesse ou volume de catégorie A, B ou C, ...etc.) Or, aujourd'hui on constate une évolution des pratiques fournisseurs et des fabricants. L'économie générale et la concurrence internationale font apparaître des produits (canalisation, pompes, compteurs, raccords, vannes, etc...) de nouvelle génération qui répondent parfaitement aux caractéristiques techniques des normes définies par les commissions idoines où les collectivités sont faiblement voire pas du tout représentées. Ces nouveaux produits présentent certes les atouts de la modernité (plus léger, plus précis, plus adaptables, plus aisés à la mise en œuvre, et devant permettre une réduction des stocks des pièces de réparation), mais les performances long terme qui touchent la durée de vie sont elles maintenues ?

Les contraintes sur les coûts des matières premières, l'optimisation des processus de fabrication à bas coûts, la rationalisation des méthodes et la résistance effective des matériaux conduisent inévitablement à des corps d'équipement moins massifs, plus légers, moins épais donc moins durables face à des phénomènes d'érosion lente mais continue notamment.

Ces interrogations de la REG, se fondent sur des constats issus de nos campagnes de recherches de fuite, et sur la présence d'anomalies fréquentes y compris sur des réseaux récents. On observe fréquemment ce type d'anomalies dans des zones d'aménagement du type ZAC, où les aménageurs sont contraints par les enjeux économiques « court terme ».

Les espérances de durée de vie se réduisant, les amortissements vont augmenter et le prix de l'eau aussi. Les politiques d'achat qui vise des gains d'un ou deux points ne se fait-il pas au détriment du rythme du renouvellement qu'il va falloir anticiper de 5 à 10 ans pour une pompe ou de 10 à 20 ans pour une canalisation ? ...ces quelques exemples illustrent l'importance des choix techniques à opérer lorsque les cahiers des charges définissant les caractéristiques techniques des produits sont rédigés. La durabilité des produits est donc primordiale. On se pose assez naturellement la question pour financer un investissement de la proportion de l'autofinancement et de l'emprunt qui est une façon de déporter dans le futur sur les usagers de demain des dépenses réalisées pour l'usager d'aujourd'hui. De la même manière on devrait se poser la question du gain de 3 à 5 points sur le prix d'achat par rapport à une espérance de fonctionnement souvent moins lisible (par exemple 15 ans au lieu de 20 ans soit 25% de moins), la perte globale en amortissement sera de l'ordre de 20% (!)... Les achats durables ne répondent pas aux critères classiques. Il convient aujourd'hui de gérer autrement et de raisonner différemment. A cet égard le mode de gestion pèse inévitablement sur la politique et les critères retenus pour les achats. Le rôle de l'autorité organisatrice et sa responsabilité sont lourdes de conséquences pour les générations futures.

2.3 La rémunération des entreprises partenaires des collectivités

2.3.1 Comment fixer la rémunération au moment de l'élaboration d'un contrat de délégation ou d'un marché public? La comparaison avec le coût d'une exploitation en régie est-elle pertinente ?

(D. Verdon, Nantes-Métropole)

Pour répondre à ces questions on ne peut s'affranchir de rappeler une vision de la gouvernance de l'action publique désormais bien acceptée en affirmant le rôle de chacune des parties prenantes du système :

L'autorité organisatrice est l'autorité publique qui a la légitimité pour organiser un service public sur un territoire et qui en garantit la bonne exécution dans le cadre des textes en vigueur. Par analogie avec la maîtrise d'ouvrage publique c'est une fonction d'intérêt général dont elle ne peut se démettre.

Éléments d'un tout, son action et ses objectifs de politiques publiques s'inscrivent dans un projet global et participent à la dynamique d'ensemble du développement durable du territoire.⁷⁷

Le citoyen-usager, est citoyen dans sa relation avec l'autorité organisatrice et usager dans sa relation avec l'opérateur de réseaux. C'est la satisfaction de ses besoins, la réponse à ses aspirations qui doivent gouverner l'action publique dans le cadre de l'intérêt général.⁷⁷

L'opérateur de réseaux, enfin, est l'organisme chargé par l'autorité organisatrice de remplir la mission de service public, c'est-à-dire délivrer la prestation à l'utilisateur, faire fonctionner le réseau et entretenir les biens mis à disposition par la collectivité. La fonction d'opérateur peut être déléguée à une entreprise (opérateur privé), à un établissement public ou assurée par une régie (opérateur public).⁷⁷

Le premier point à traiter pour l'autorité organisatrice est le niveau de service qu'elle attend de son ou ses opérateurs. Cette étape devra tenir compte de la réalisation des obligations que l'autorité organisatrice doit remplir, étant garante de l'intérêt général c'est-à-dire la satisfaction des besoins collectifs finalité du service, mais aussi de la satisfaction des attentes du citoyen-usager. Ces conditions nécessaires à son rôle de prescriptrice vis-à-vis de l'opérateur assieront le cahier des charges qui est le socle de toute négociation de prix.

La notion de prix revêt un aspect très changeant selon que c'est un prix de revient objectivement mesuré comme cela peut-être le cas dans une régie, mais là encore les prix sont multiples, prix du mètre cube équilibrant la gestion du service, prix d'une prestation comme un branchement, prix d'un coût analytique comme celui d'une relève de compteur. Alors même que ces prix d'exploitation sont énoncés à l'intérieur de périmètres d'activité comparables entre opérateurs publics et privés, il est important de rappeler qu'ils ne sont pas comparables avec ceux produits par les candidats lors d'une mise en concurrence au cours d'un appel d'offres (prix commercial concurrentiel).

⁷⁷ Roche P-A., Marest P, (2012) « Mettre en pratique en France l'amélioration de la performance des services publics locaux de l'eau et de l'assainissement » rapport ASTEE

A) Les attentes de l'autorité organisatrice constitutives du prix

a. La constitution du prix

Idéalement le prix est le résultat du coût des ressources et fournitures mises en œuvre pour produire un bien ou un service. Cette banalité est à rapprocher des multiples approches de comptabilité analytique pour comprendre la difficulté de rationaliser toute approche de façon exhaustive. A défaut d'une règle théorique universelle, il faut se référer à un principe fondamental inspiré de Norton et Kaplan, « on obtient ce qu'on mesure ». Il faut entendre par mesure la connaissance quantitative et qualitative que doit apporter un système d'information à partir d'indicateurs et de résultats autant du point de vue technique qu'économique pour caractériser l'activité et agir sur la performance. Cette notion de mesure a été règlementairement inscrite pour les services d'eau et d'assainissement en 1995 dans les rapports d'activités et c'est là une démarche sur laquelle il convient de s'appuyer pour enrichir la pratique de la mesure. Le rapport annuel propose un schéma minimum de mesures et après tout il ne fait que résumer des données innombrables nécessaires à la gestion technique, administrative et économique d'un service urbain. L'intérêt de la mesure réside dans les utilisations multiples qu'on peut en faire. Si on rapporte ce point de vue de la constitution du prix, il importe avant tout de connaître l'activité dont on est responsable pour envisager comment la conduire. Rapporté au modèle de gouvernance, il s'agit là de la responsabilité minimale de l'autorité organisatrice et c'est cette responsabilité qui va borner la relation à l'opérateur. Comment définir un cahier des charges sans y traduire la réciprocité des responsabilités et les objectifs à atteindre à partir d'une réalité objectivée par la mesure. *Le prix deviendra un compromis entre le niveau des résultats escomptés, les contraintes imposées et la marge estimée par l'entreprise.*

Il y a donc une nécessité pour l'autorité organisatrice de disposer d'un système d'informations lui permettant de maîtriser le contexte technico-économique de son service, de fixer une stratégie d'action publique et d'en tirer des objectifs de réalisation. L'expertise interne est nécessaire pour agir avec efficacité et au meilleur coût.

Mais cette expertise interne est aussi un socle pour la négociation car le prix est un compromis accessible en fonction des marges de manœuvres techniques qu'on identifie. Les délais d'intervention qui seraient fixés dans un contrat pour réaliser un branchement d'eau par exemple, vont déterminer les moyens d'exploitation nécessaires pour satisfaire l'objectif.

b. Possibilités et limites

Il est donc nécessaire de conjuguer différentes approches pour « obtenir le bon prix » en ayant toutefois conscience des limites de l'exercice. Dans un premier temps, la clarté des responsabilités entre autorité organisatrice et opérateur doit être affirmée et exprimée dans les missions et tâches confiées à l'exploitant. On ne peut imaginer que le rôle de maître d'ouvrage soit entamé par le contrat, mais on peut introduire des éléments enrichissant l'expertise du maître d'ouvrage. On assiste actuellement dans les collectivités à une affirmation de ce rôle de maître d'ouvrage et d'expertise de maître d'ouvrage en matière de gestion patrimoniale – mise en place de systèmes d'informations géographique, logiciels de suivi des installations partagés avec les exploitants -par exemple.

Il faut affirmer la fonction du contrôle et être précis sur les conditions d'exercice du contrôle comme les travaux de Mme Florence Bonnet-Beaugrand (2008)⁷⁸ ont pu le démontrer. La conjugaison de ces deux facteurs, expertise et contrôle permettront à l'opérateur d'avoir une garantie de réactivité du maître d'ouvrage et une prise de décision rapide. C'est un point que nous avons acquis très rapidement à la mise en place de Nantes Métropole, la crédibilité technique et la rapidité de prise de décision favorise la confiance et la confiance est un gage de clarté dans une négociation.

La réalité de l'entreprise doit être comprise. Il est vain de ne pas favoriser les résultats potentiels d'une offre en ne créant pas des conditions attractives de gain. Clairement ne pas jouer sur le dimensionnement du périmètre d'un contrat pour jouer sur les capacités de mutualisation des moyens de l'entreprise est un facteur de surcoût.

Il s'agit bien d'introduire une notion de partenariat tout en étant lucide sur deux limites inhérentes à l'entreprise. La première réside dans le fait que l'entreprise ne peut évidemment pas rendre publique sa stratégie industrielle mais elle doit donner à l'autorité organisatrice les moyens pour analyser et comprendre l'offre au regard de la demande exprimée. Il s'agit d'un exercice difficile pour l'entreprise, en sachant tout de même que l'autorité organisatrice a le devoir de ne pas divulguer des éléments qui relèveraient de la stratégie de l'entreprise ou du secret commercial sur ses moyens, ses prix de revient, son organisation ; cela reviendrait à rendre publique sa stratégie industrielle.

La deuxième repose sur la logique de marché et le jeu de la concurrence (ou non concurrence). Là encore les stratégies d'entreprises imposent leur logique et on peut voir depuis trois ans une baisse spectaculaire des prix. Les derniers appels d'offres lancés par Nantes métropole en distribution d'eau et pour des tâches comparables ont vu les prix baisser de 15% puis 30%.

Là encore, la rationalité des résultats du service passée au crible de l'expertise interne permettra de fixer les contours d'une réalité d'exploitation. En ce sens l'apport de la régie est intéressant.

B) Comparaison régie-entreprise

Le premier élément à prendre en compte est la compatibilité des périmètres d'activité des structures à comparer. A l'intérieur de ces périmètres, l'exécution technique et administrative des missions repose soit sur des normes soit sur des ratios ou règles de l'art que les différents rapports et contrôles d'activités sont à même de faire émerger.

Alors que ces premiers éléments sont relativement aisés à cerner et c'est bien ce que fait un audit technico-économique classique en négociation de contrat, il y a une première difficulté à aborder, c'est à dire l'approche des moyens d'exécution et de l'organisation. C'est ce qui permettra d'apprécier la productivité par le biais de rendement de production - réaliser un branchement par jour ou bien deux avec les mêmes moyens situe l'intérêt de l'exercice.

⁷⁸ Bonnet-Beaugrand F. (2008) « La gouvernance locale face à l'incomplétude des contrats de délégation de services publics : l'exemple de l'eau et de l'assainissement »

Une deuxième difficulté, vient des éléments constitutifs d'un prix que sont les salaires, le niveau de financement sur fonds propres ou emprunts, les conditions des emprunts eux-mêmes.

Ces deux difficultés pour apprécier l'assiette des prix proposés par l'entreprise se heurtent à un niveau d'information qui relève de la stratégie économique de l'entreprise comme déjà évoqué précédemment. De fait il y a distorsion d'information entre les parties en négociation et il semble difficile qu'il en soit autrement.

Une troisième difficulté est de comparer des moyens dédiés à un périmètre circonscrit, la régie avec une structure mutualisée à grande échelle, l'entreprise.

Alors même que les informations d'un service public sont obligatoirement publiées, ces informations ne sont jamais exploitées d'un point de vue de mesures analytiques. Le cadre légal du compte administratif et du RPQS sont les seules expressions d'un compte rendu de gestion en lieu et place de toute autre forme d'expression de la performance économique. Il y a un réel déficit dans la culture de gestion publique et dans le dynamisme que des démarches de progrès peuvent apporter. Les régies ont un argument décisif à faire valoir. Les éléments constitutifs des prix du service sont publics, l'état du personnel figure toujours au compte administratif par exemple. On peut les qualifier de prix vrais par rapport à des résultats quantitatifs et d'organisation opposables car ils résultent de mesures d'activités (temps travaillés, fournitures, moyens matériels) et des coûts constatés (salaires, facturation des fournisseurs). Il ne s'agit pas de dire qu'ils sont justes au sens de la loi sur l'eau « le juste prix », il s'agit uniquement de dire que dans le cas de la régie la distorsion d'information inhérente au secret de l'entreprise n'a plus lieu d'être et alors on peut construire des bases de comparaisons car un lien est construit entre critères d'activités, résultats techniques et résultats financiers objectifs. Il est à noter que ces comparaisons ne peuvent qu'aider le service public en imposant une obligation d'amélioration mais avant tout une explication de ses objectifs et de ses résultats c'est-à-dire la performance du service.

La notion de performance est aussi ou hélas multiple, elle est technique, sociale, environnementale, économique, économique étant un terme très relatif sinon élastique suivant qu'on se limite à la notion du coût le plus bas, qu'on privilégie le coût optimal par rapport au résultat, ou encore le coût socialement acceptable par le citoyen.

Exemple de résultat de suivi d'une activité en régie (*Régie Nantes Métropole*) :

Coûts de l'activité pose de compteurs	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total interventions compteurs	15090	12369	10768	11531	12724	11269
Coût de l'activité	758 112,12 €	798 732,84 €	727 378,44 €	730 416,58 €	722 422,26 €	768 872,10 €
Coût unitaire des interventions compteurs	50,24 €	64,58 €	67,55 €	63,34 €	56,78 €	68,23 €

Cet exemple nous conduit à illustrer les interrogations à poser et révèle le besoin d'analyse. Essentiellement, quels types d'intervention ont été réalisés, quelles sont les variations annuelles de types de compteurs changés, a-t-on respecté le planning et la volumétrie des compteurs à poser, les équipes on-t-elles été affectées à du renfort dans d'autres activités, l'absentéisme est-il un facteur d'explication des résultats etc..?

C) Conclusions

Les comparaisons entre régie et entreprise ou autres régies (benchmarking) est un élément de contextualisation de ce qu'on fait ou obtient, il est une source d'idée, un moteur d'interrogation, il ne peut être une fin en soit ni le seul outil pour décider. La comparaison entre régie et entreprise privée, dans les limites que nous avons pu énoncer est intéressante en se sens que la régie, vivier d'expertise, permet à l'autorité organisatrice de borner ses attentes et ses marges de manœuvre techniques, d'approcher une situation économique pour apprécier de façon relative sinon vraisemblable des offres dont l'assiette économique est un compromis pour l'entreprise entre objectifs à atteindre, stratégie économique, contraintes de la concurrence. Le juste prix obtenu dans une négociation est aussi un rapport de force et le résultat de circonstances favorables. Indéniablement, l'expérience que nous avons le démontre en concordance avec Mme Bonnet-Beaugrand, la capacité de l'autorité organisatrice à assumer sa responsabilité de prescriptrice et de contrôle de l'opérateur est un facteur de confiance favorable pour obtenir d'un opérateur un engagement de performance économique et technique. Il ne faudra pas omettre de revenir à la question de la gouvernance et faire l'économie de la réflexion sur les modes de gestion et particulièrement de la mixité des modes de gestion. Emulation entre opérateurs (privés et publics) et développement de l'expertise interne sont à coûts et à coup sûrs la principale motivation à s'interroger sur cette option.

2.3.2 Quelles conclusions faut-il tirer de la baisse des rémunérations souvent proposée depuis environ trois ans par les délégataires pour les nouveaux contrats ?

(L. Mahévas, président – directeur général, Service Public 2000)

L'évolution des rémunérations des opérateurs est devenue un sujet au cœur de l'actualité des services d'eau et d'assainissement pour lequel Service Public 2000 dispose d'un poste d'observation privilégié en accompagnant chaque année plusieurs dizaines de services dans la passation ou l'audit de leurs contrats.

Pour bien comprendre la situation rencontrée aujourd'hui, un bref historique sur l'évolution des contrats s'impose.

A) L'évolution des contrats en lien avec le paysage intercommunal

Si les premiers contrats de délégation des services d'eau au XIX^{ème} ont intéressé les périmètres urbains, très rapidement les communes rurales ont trouvé un intérêt dans cette contractualisation qui permet de bénéficier des économies d'échelle que les communes n'arrivent pas à trouver, notamment parce qu'elles tardent à se regrouper dans la première moitié du XX^{ème} siècle. Malgré la naissance juridique du Syndicat intercommunal, les regroupements de communes se développent timidement. Les contrats avec les principaux opérateurs et l'organisation qu'ils ont déployée progressivement avec leurs implantations régionales et locales ont permis de préfigurer la mutualisation recherchée à travers l'intercommunalité.

Les incitations successives aux regroupements des communes ont progressivement fait grossir les périmètres des services d'eau, éloignant le besoin de mutualisation de moyens via un tiers, en l'occurrence l'opérateur privé.

B) L'évolution des contrats en lien avec les règles de la commande publique

Il faudra attendre la fin du XX^{ème} siècle pour que la délégation de service public (DSP) dispose d'un véritable corpus législatif et réglementaire qui encadre la contractualisation. Avant 1993, les délégataires étaient dans une logique d'offre avec un cadre réglementaire très ouvert. A partir de février 1993 et plus encore après 1995, le cadre se rigidifie et progressivement les délégataires entrent dans une logique de réponse à un cahier des charges, plus contraignant, avec des contrats qui se raccourcissent et perdent leur dimension concessive.

L'ordonnance sur les contrats de partenariat en 2005, fait la promotion du contrat global avec un travail d'évaluation préalable, redorant partiellement le blason de la concession. Quelques concessions ont été signées depuis en eau et en assainissement mais elles restent l'exception.

C) Des soubresauts avec l'assèchement des marchés financiers

Dernière évolution récente, la raréfaction des crédits bancaires complique depuis 2011 le financement des travaux que les collectivités portaient majoritairement en maîtrise d'ouvrage publique (MOP) pour leurs services d'eau. Une nouvelle tendance à la mobilisation des financements des entreprises est perceptible à travers des îlots concessifs. Dans l'attente de l'Agence de financement des collectivités locales ou de nouvelles lignes de crédits auprès des banques traditionnelles, cette tendance pourrait se confirmer, sous réserve que les groupes puissent de leur côté mobiliser les fonds nécessaires.

D) L'harmonisation du contenu des contrats

A quelques soubresauts près, les affermagés de 10-12 ans se généralisent. Les contenus des contrats s'harmonisent. La gestion du renouvellement devient beaucoup plus encadrée pour mettre un terme aux mécanismes assurantiels qui n'ont pas permis à de nombreuses collectivités de récupérer les provisions non dépensées.

E) En conséquence...

Ainsi, la montée en puissance de l'intercommunalité entraîne une diminution du nombre des contrats, les services franchissent progressivement les tailles critiques qui permettent de rendre crédible une alternative en gestion publique, de réunir les compétences pour reprendre l'initiative sur les choix d'organisation ou de niveau de performance... faisant basculer définitivement le rapport entre autorité organisatrice (AO) et délégataire d'une logique « d'offre spontanée » à une logique de réponse à la demande précise de l'AO.

Ce contexte, couplé à la renégociation de nombreux contrats dans la perspective de l'échéance de février 2015, avec poursuite ou sortie anticipée des contrats en application de l'Arrêt Olivet (Conseil d'Etat, 8 avril 2009), occasionne inévitablement un changement d'état d'esprit des entreprises.

Une concurrence inédite est observée depuis 2009. Le marché a basculé d'un extrême à l'autre en l'espace de quelques mois et nous observons, sur les consultations suivies par Service Public 2000 de 2009 à 2012, des baisses moyennes des prix de 20 % à 30% pour des engagements sur des niveaux de prestations équivalents.

Très paradoxalement, depuis que s'est amorcée cette compétition, plusieurs grandes agglomérations ont annoncé leur volonté de reprendre leur service en régie ou de le confier à une société publique locale : Brest, Bordeaux, Castres, Paris, Montbéliard...

La tendance reste très partiellement compensée par le passage en délégation de petites régies qui ont disparu en rejoignant des agglomérations dont le mode de gestion dominant était la délégation.

Un véritable mouvement de retour en régie est perceptible ces derniers mois et les propos tenus par plusieurs ténors du gouvernement contre l'externalisation des services publics, appuyés par les initiatives de plusieurs départements et région pour subventionner

préférentiellement les services en gestion publique entretiennent un climat incitant au retour en régie (les départements des Landes et de l'Essonne, la Région Ile de France...). La création de l'Alliance France Eau Publique au sein de la FNCCR au mois de juillet 2012 est également symptomatique de cette tendance.

Dès-lors, la guerre économique que se livrent les opérateurs ne consiste pas simplement à se battre entre eux mais également à rivaliser avec un concurrent susceptible d'être créé : l'opérateur public local dont la crédibilité se renforce au fur et à mesure que la maille territoriale des services d'eau grossit.

N'oublions pas au passage que les collectivités et leurs assistants à maître d'ouvrage ont longtemps privilégié et peut-être parfois surpondéré le critère « prix » dans la comparaison des offres ou des schémas de gestion. Dans la période de crise que notre société traverse, cette tendance ne semble pas devoir s'inverser.

Tous ces éléments de contexte concourent à faire baisser les prix de la délégation. Les baisses observées vont parfois bien au-delà des 30 % évoqués précédemment mais le différentiel, au-delà de 30 %, résulte souvent d'un changement de périmètres dans les prestations objet du contrat : abandon de clauses concessives, non reconduction des droits d'entrée ou des reprises d'annuités d'emprunt... D'où l'importance d'une comparaison à prestations équivalentes.

F) Pour autant, cette spirale baissière est-elle durable ?

D'une situation de faible concurrence à une guerre économique naissent à la fois un effet d'aubaine et des dommages collatéraux. Certes les prix baissent et les usagers en sont les premiers bénéficiaires mais la situation observée aujourd'hui occasionne plusieurs difficultés :

- Les PME ne peuvent pas se permettre d'entrer dans cette spirale de baisse des prix sous ce qui peut être considéré comme l'équilibre économique d'une gestion du service selon de bonnes pratiques d'exploitation.
- La qualité des services pourrait bien se dégrader : collectivités et usagers en auront pour leur argent, et pas plus ! La baisse des prix, raisonne dans une réjouissance collective avec la baisse des marges mais au-delà d'un certain seuil ce sont les moyens affectés en personnel et la qualité des matériels qui seront réduits. Ce qui n'est pas perceptible immédiatement sur les comptes des entreprises, le sera dans un ou deux ans... les avenants pourraient pleuvoir, les conflits se multiplier et la qualité du service se dégrader... Peut-on avoir une autre conviction ? Les retours de plusieurs collectivités en attestent déjà. L'époque des prestations non décrites au contrat mais que le délégataire acceptait de réaliser, parce que indissociables de la gestion du service, est révolue. Tout boulon non inclus au descriptif est facturé !

Voilà une exigence qui aura la vertu de rendre la rédaction des contrats et l'allocation des risques plus précises dans les DSP.

G) Du « Low cost » au « Toxique »

Il est donc essentiel de ne pas basculer dans l'excès des offres anormalement basses, alléchantes mais équivalentes aux emprunts toxiques... La « DSP Low Cost » pourrait bien être une « DSP toxique » que l'usager paiera demain, ou plutôt ses enfants.

Quant à l'émulation entre les opérateurs publics et privés, elle ne doit pas en cascade conduire les régies à des impasses qui coûteront également fort cher demain.

H) Faut-il réagir ?

Cette situation rend la comparaison des modes de gestion plus complexe et appelle les collectivités comme leurs conseils à mettre des garde-fous dans la conduite des mises en concurrence :

- Faut-il pondérer les critères en DSP? Cela a peu été pratiqué jusqu'alors, pour laisser suffisamment de place à l'Intuitu personae.
- Peut-on s'assurer que le service est au juste prix avec une DSP à prix fixé et une comparaison des offres à travers d'autres critères ?
- Faut-il mettre en place des enchères inversées avec un prix de référence et faire justifier les écarts par les candidats ?
- Comment garantir l'application du contrat dont on connaît le renforcement régulier des exigences en termes de performance ? Faut-il durcir les pénalités, les mécanismes de sortie anticipée... ?

Une chose est certaine, l'optimisation des moyens et la maîtrise des charges des services publics est en marche avec la réforme intercommunale et la recherche d'efficacité voulue par tous. Mais la course au tarif toujours plus bas pourrait ouvrir la porte à des services d'eau dégradant les performances à moyen terme et reportant de lourdes charges de mise à niveau du patrimoine sur les générations futures.

Conjuguer demain l'instauration d'une tarification sociale, l'amélioration des performances des services, la baisse générale des consommations par abonné suppose d'interroger et de revoir en profondeur le modèle économique français des services d'eau.

2.3.3 Le maintien d'une juste rémunération du délégataire pendant la durée du contrat

(N. Crinquant, directeur eau et assainissement, SP2000)

A) Comment analyser les résultats présentés par le délégataire ?

Les contrats d'affermage sont à présent signés pour des durées moyennes de 10 à 12 années. Sur ce temps long, il est difficile d'anticiper lors de la négociation initiale du contrat l'ensemble des éléments qui viendront bouleverser les conditions d'exploitation et par conséquent l'économie du service.

Dès lors, la mise en place d'un suivi des conditions financières d'exécution du contrat s'impose. Le suivi permet d'apporter :

- D'une part, la transparence voulue par la collectivité et les usagers du service ;
- D'autre part, la garantie d'une cohérence entre le prix appliqué et les spécificités du service.

Le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) du contrat est la pierre angulaire du contrôle. Il s'agit en effet de la pièce contractuelle traduisant les hypothèses d'équilibre économique de réalisation du service public par l'entreprise délégataire. Le CEP se doit de décliner les charges par famille (personnel, électricité, véhicules, impôts locaux et taxes, etc.) et les recettes par nature (parts fixes, volumes vendus ou assujettis). La projection économique est réalisée sur la durée du contrat avec un niveau de marge raisonnable.

L'idée du suivi financier repose donc sur une comparaison du résultat « brut » rapporté par le délégataire dans ses comptes annuels de résultat d'exploitation (CARE) avec la projection théorique du CEP.

Si en théorie cette approche est pertinente, elle se heurte à une difficulté majeure : les CARE, dont le contenu et le mode de consolidation a été unilatéralement normalisé par les entreprises du secteur de l'eau, se présentent rarement voire jamais sous un format comparable au CEP (hétérogénéité dans la caractérisation des familles de charges ou encore la méthode de répartition des charges mutualisées).

D'un côté, le CARE formalise le poids économique d'un contrat donné parmi une somme de contrats que gère un opérateur privé à l'échelle d'un centre de profit. Il s'agit donc d'une logique économique descendante (top-down), bien souvent en décalage avec les conditions techniques d'exploitation du service.

D'un autre côté, un CEP, établi à partir des caractéristiques du patrimoine mis à disposition du délégataire et de ses pratiques d'exploitation, matérialise une vision ascendante de l'économie du service (bottom-up) basée sur les caractéristiques de ce dernier.

On comprend dès lors que l'appréciation des écarts entre le prévisionnel (CEP) et le réalisé (CARE) est ardue voire impossible. Les collectivités se retrouvent donc bien souvent dans l'incapacité de s'approprier de façon adaptée le rapportage financier du délégataire et donc de répondre efficacement à leur devoir de contrôle.

Une réflexion globale semble donc devoir être engagée sur ce point. Parmi les évolutions souhaitables, les résultats financiers de l'exploitation d'un service public d'eau ou d'assainissement gagneraient à être systématiquement présentés sous un format identique à celui du CEP. Cela ne s'opposerait aucunement à la représentation CARE des entreprises privées, mais représenterait un complément fort utile au contrôle au fil de l'eau de la vie « économique » du contrat.

La comparaison rendue possible, toute collectivité délégante se retrouverait pleinement à même d'apprécier les éventuelles divergences dans l'exécution du contrat et, le cas échéant, d'ouvrir des discussions sur les rémunérations contractuelles. Reste alors à définir les conditions de cette révision.

B) Une vie du contrat rythmée par des points de rencontre

Si le principe prévalant dans le cadre des contrats de délégation de service public (DSP) est bien celui de l'exploitation aux risques et périls du délégataire, il n'en reste pas moins qu'il est très complexe d'apprécier avec objectivité et de façon anticipée les conditions économiques à un horizon supérieur à 5 années. Un décalage entre les résultats constatés et les résultats attendus est ainsi quasiment systématique, même s'il peut prendre des proportions variables.

La jurisprudence en matière de révision tarifaire est plutôt évasive, le juge se prononçant le plus souvent au vu des circonstances de l'espèce, il n'existe aucune règle absolue d'appréciation du seuil de bouleversement de l'économie d'un contrat. Néanmoins, on considère généralement qu'un écart de plus de 15 à 20% entre l'économie prévisionnelle et celle constatée est susceptible d'aboutir à une discussion tarifaire entre le délégant et le délégataire. Ce seuil est par ailleurs bien souvent défini dans les conditions de révision du contrat de DSP.

Souhaitant être proactives en matière de suivi de la vie du service, bon nombre de collectivités de taille importante font le choix de graver dans le contrat des rencontres régulières (tous les trois à cinq ans) qui permettent de questionner les écarts économiques constatés. Si ces derniers ne doivent pas aboutir à des révisions tarifaires systématiques sous peine de dénaturer le contrat, ils génèrent une dynamique constructive entre les parties et participent de la transparence du prix de l'eau. L'absence de distorsion trop importante dans l'économie du contrat (qu'elle soit à l'avantage du délégataire ou de la collectivité) constitue une garantie d'une relation contractuelle équilibrée où la collectivité maîtrise de manière satisfaisante le niveau de rémunération de l'exploitant du service public.

La révision quinquennale reste cependant l'apanage des services de taille importante et force est de constater que les collectivités de taille plus modeste peinent à mobiliser les moyens techniques et financiers nécessaires à la mise en œuvre d'une telle procédure de revoyure.

Une standardisation et simplification de la démarche, adaptée aux services délégués de toutes tailles, permettrait de mieux maîtriser l'évolution du tarif dans le cas des contrats de longue durée tels que ceux de DSP dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Des outils d'appréciation de l'économie contractuelle, basés sur les conditions d'exploitation constatées, sur une analyse fonctionnelle et sur une description des moyens nécessaires à l'exécution du service, permettraient de disposer d'une véritable reconstitution des coûts du service. Ne se limitant pas à l'appréciation des CARE, les collectivités disposeraient de toutes les clefs d'appréciation de l'opportunité d'une remise à plat de l'économie contractuelle.

2.3.4 Les étapes importantes en fin de contrat et en phase de négociation (Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt - Groupe national GSP)

L'analyse du contrat existant, la rédaction du cahier des charges du nouveau contrat, la négociation et enfin la rédaction du contrat définitif sont des étapes importantes de la délégation de service. Ces étapes sont fortement imbriquées les unes aux autres. En effet, tout contrat de délégation a une date de fin, et il convient de préparer la fin d'un contrat avec autant de soin que le début du contrat.

Avant de renouveler son contrat, la collectivité délégante devra faire un bilan du contrat en cours afin d'en identifier les points faibles et points forts à examiner lors du prochain contrat. Ce bilan devra notamment s'attarder sur les éléments suivants :

- Respect du contrat : le suivi du contrat doit se faire tout au long de la vie de ce dernier. Cependant, comme cela a été énoncé dans le chapitre précédent, il peut être difficile pour une collectivité de petite ou moyenne taille de se doter de moyens humains techniques et financiers pour ce suivi. Aussi, à défaut, les deux ou trois derniers exercices sont souvent le moment de faire un point complet de la réalisation de toutes les clauses contractuelles. Une visite des installations permettra par exemple de vérifier le bon état patrimonial des équipements et leur renouvellement. Il pourra également être fait un point sur le respect des délais quant au reversement des surtaxes et/ou TVA, délais de remise de documents (éléments du RPQS, rapports annuels, inventaires, ...), délais de réalisation des prestations liées au règlement de service et montant de ces interventions, ...

Il ne faut pas hésiter à utiliser les clauses de révision si ces dernières sont atteintes, même en fin de contrat et surtout lorsque le contrat est très ancien et que la dernière révision est lointaine. En effet, du fait de l'application de la formule d'indexation, un contrat ancien et non revu est souvent « surestimé » par rapport à son coût réel. La passation d'un nouveau contrat induira alors une forte chance d'amener une baisse des tarifs qui peut parfois surprendre. Revoir le contrat de façon à se rapprocher du coût le plus juste, et/ou faire établir une estimation des coûts du nouveau contrat, permettra d'éviter toute mauvaise interprétation lors de la passation du contrat suivant.

- Besoins et évolutions du service : les contrats de délégations passés dans les années 90 avaient souvent une durée relativement longue (entre 15 et 35 ans). De fait, les conditions d'exécution du service au moment de la signature de ce contrat peuvent être très différentes des conditions d'exploitation actuelles du service. C'est pourquoi le bilan de fin de contrat est également un bilan à l'instant t du service lui-même.

Les perspectives d'évolution du service (intercommunalité, équipements nouveaux, évolution du nombre de clients...) doivent notamment être étudiées et les données transmises aux candidats.

Toutes les difficultés constatées lors de ce bilan soulignent les points à améliorer lors de la rédaction du cahier des charges du prochain contrat. Ce cahier des charges et les éléments mis en évidence lors du bilan du contrat existant, seront ensuite abordés avec les candidats à la délégation lors de la phase de négociation, phase obligatoire selon le code général des collectivités.

Cette phase commence généralement par une audition des candidats. C'est en effet le moment privilégié où la collectivité délégante et le candidat à la délégation peuvent exposer ensemble leur projet de partenariat et l'idée qu'ils ont de la gestion du service public.

Même si l'aspect pécunier est souvent le premier élément observé dans une délégation de services publics d'eau ou d'assainissement, il ne faut pas pour autant oublier les aspects techniques ou contractuels, qui finissent toujours par avoir un impact financier à moyen ou long terme.

Des adaptations peuvent être apportées lors de la négociation si elles sont de *portée limitée*, *justifiées par l'intérêt du service* et ne présentent pas un *caractère discriminatoire entre les concurrents*.

Enfin, le délégant et le délégataire finalisent ensemble le document qui fixera les devoirs et droits de chaque partie. Ce contrat figera tant les aspects financiers (montant de la redevance, des frais annexes, délais des versements, TVA, ...) que des aspects techniques (renouvellements, services aux usagers, ...), chaque partie s'efforçant de trouver le partenariat le plus intéressant la concernant.

Il faut toujours garder à l'esprit qu'une fois figé par contrat, un certain nombre de paramètres seront difficilement modifiables, et que la durée du contrat est souvent importante. Il est donc indispensable de prendre soin à la rédaction de tous les points du contrat, avec en regard le contrat précédant et le bilan qui en a été établi, l'état actuel du service, et les éléments abordés lors de la négociation.

Cette procédure est parfois difficile à mener par une collectivité qui ne l'utilise qu'une fois tous les 12 ans en moyenne, face à une entreprise privée qui gère 12 procédures ou plus par an !

C'est pourquoi il est indispensable pour la collectivité de s'entourer d'assistants conseils compétents et indépendants (interne ou externe), tant pour la passation du contrat que pour son suivi ultérieur.

En effet, il peut être tentant pour un exploitant privé, ayant consenti un effort financier important lors de la négociation, de « reconstituer » ses marges par le biais d'avenants alors en défaveur de la collectivité et surtout de l'utilisateur.

2.3.5 L'impact des remises en concurrence des contrats de délégations de service publics – bilan de 13 années d'observation (G. Canneva, AgroParisTech, UMR G-Eau)

La délégation de service public est le mode majoritaire de gestion des services d'eau potable et d'assainissement collectif en France. En 2008, elle concernait 70% de la population pour l'eau potable et 52% pour l'assainissement collectif⁷⁹.

La loi n°93-122 (21 janvier 1993), dite « loi Sapin », relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques a introduit deux modifications importantes pour l'attribution des délégations de service public : l'obligation d'une publicité et l'application d'une procédure d'appel à candidatures et de sélection d'une offre. Elle a été complétée par la loi du 8 février 1995, qui a limité à vingt ans la durée des délégations pour l'eau et l'assainissement et a interdit les droits d'entrée. Derrière ces dispositions on peut percevoir l'objectif de renforcer la concurrence dans le secteur en formalisant les procédures d'attribution, en les rendant plus transparentes et plus fréquentes, et en limitant les barrières à l'entrée que constituaient les droits d'entrée.

L'impact de ces lois dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement a été analysé pour les procédures lancées entre 1998 et 2010⁸⁰. Ces treize années d'observation permettent d'apprécier l'évolution de la durée des contrats, l'impact sur la part délégataire du prix de l'eau, l'état de la concurrence et le conseil apporté aux collectivités.

Méthodologie :

L'enquête a été réalisée pour les procédures lancées entre 1998 et 2004 par l'ENGREF – Laboratoire Gestion de l'eau et de l'assainissement, pour les procédures lancées en 2005 et 2006 par TNS-Sofrès et pour les procédures lancées depuis 2007 par AgroParisTech.

Elle se déroule en 3 étapes principales : le recensement des appels à candidatures, l'envoi des questionnaires aux collectivités et à leurs conseillers et l'analyse des réponses.

Le questionnaire permet d'obtenir des informations sur la collectivité, sur la situation avant la procédure, sur la situation après la procédure, sur le déroulement de la procédure et sur le conseil.

L'analyse de l'impact des procédures porte uniquement sur les situations où le service est en gestion déléguée avant et après la procédure.

⁷⁹ SOeS, 2010. Services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances ? Le point sur, n°67, Commissariat général au développement durable, La Défense, 4 p.

⁸⁰ L'étude pour les procédures lancées en 2009 et en 2010 sera publiée prochainement.

A) La durée des contrats baisse

Après la procédure, les contrats signés sont moins longs – environ 11 ans (cf. Figure 28). En outre, on constate une baisse de la durée avant procédure. En effet, les contrats arrivant à échéance intègrent ces dernières années de plus en plus de contrats signés pour 12 ans et déjà passés selon une procédure Loi Sapin.

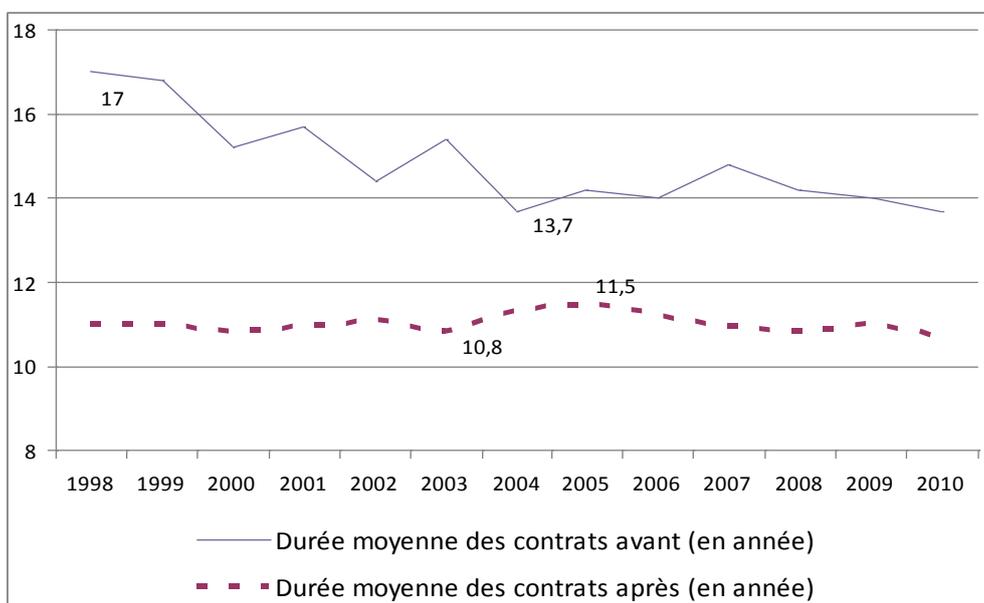


Figure 28 : Durée moyenne des contrats de délégation, avant et après procédure Loi Sapin

B) L'effet de la remise en concurrence sur le prix du service

Globalement sur la période, la part délégataire moyenne (calculée en divisant la recette du délégataire par le volume facturé) baisse de 10% à 15%.

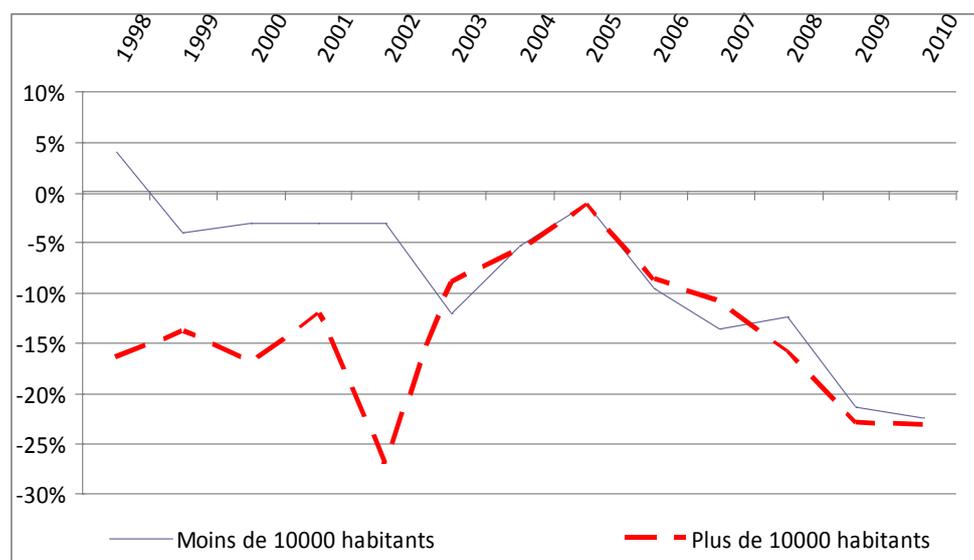


Figure 29 : Évolution de la part délégataire (eau potable et assainissement confondus)

Cependant on constate des disparités dans la baisse (cf. Figure 29) : de 1998 à 2002, on constate une situation nettement différenciée entre les services de plus de 10 000 habitants, qui voient la part délégataire baisser en moyenne d'environ 15%, et les services de moins de 10 000 habitants, où elle reste sensiblement identique. Depuis 2003, cette différence a disparu. En 2004 et 2005, la baisse était très modérée mais depuis 2006, elle est de nouveau significative et atteint plus de 20% en 2009 et 2010.

La baisse de la part délégataire est souvent compensée par une hausse de la part collectivité, ce qui fait que l'utilisateur du service ne la perçoit pas toujours, lorsqu'elle existe. La hausse de la part collectivité devrait permettre de financer les investissements indispensables à la durabilité du service.

On peut penser que la baisse de la part délégataire est liée à une baisse du financement des investissements ou des renouvellements à sa charge. Toutefois, les résultats disponibles sur les années 2007 à 2010 indiquent que les financements provenant des délégataires restent en moyenne limités et globalement stables sur les contrats pour lesquels on dispose d'information. La baisse provient donc plutôt de gains de productivité des opérateurs.

Les procédures de remise en concurrence sont donc une étape essentielle dans la maîtrise du prix de l'eau par les collectivités en gestion déléguée. Par ailleurs, les révisions de contrat en cours d'exécution peuvent conduire les collectivités et les opérateurs à renégocier le tarif⁸¹.

C) La concurrence entre les opérateurs

La concurrence entre les opérateurs permet à la collectivité de négocier un nouveau contrat dans les conditions les plus favorables. Sur la période d'observation, on constate une légère progression du nombre d'offres par procédure, hormis en 2010 (cf. Figure 30). Toutefois les situations dans lesquelles la collectivité ne peut négocier qu'avec un seul candidat ne sont pas rares : elles représentent environ 30% des procédures entre 2000 et 2004, se sont raréfiées depuis – elles représentent 12% des procédures en 2008 – mais on en compte encore 25% en 2010 (cf. Figure 30). Elles concernent généralement les plus petites collectivités (moins de 4000 habitants).

⁸¹ Les révisions de contrat en cours d'exécution constituent également des étapes essentielles dans la maîtrise du tarif. Elles ne sont toutefois pas analysées par l'observatoire, qui s'intéresse aux procédures de remise en concurrence.

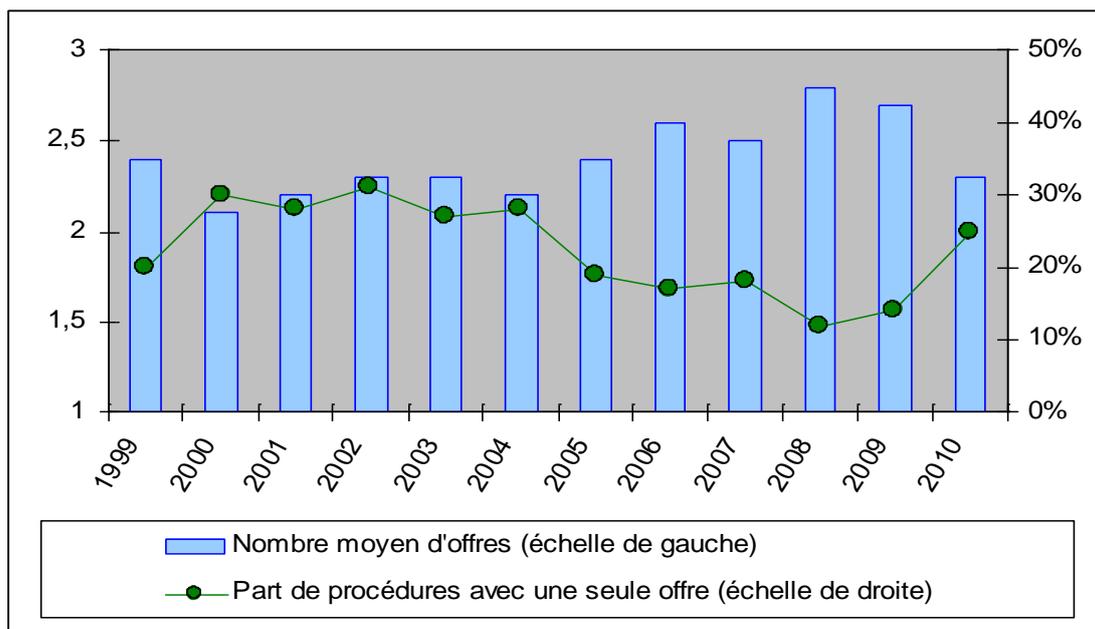


Figure 30 : Évolution du nombre moyen d'offres reçues par procédure et de la part de procédures recevant deux offres ou plus

Sur la période, le changement d'opérateur intervient dans un peu plus d'un cas sur 10. Il se fait le plus souvent au détriment des trois grands groupes (Véolia, Suez Environnement et SAUR) et en faveur de plus petits opérateurs. Ceux-ci gagnent des parts de marché essentiellement sur les services de moins de 10 000 habitants mais leur progression s'est nettement ralentie depuis 2005.

D) Le conseil apporté aux collectivités

Compte tenu de l'enjeu stratégique de la procédure de délégation et de ses particularités formelles, les collectivités ont souvent recours à une prestation de conseil, soit auprès des services déconcentrés de l'État (anciennement DDAF et DDE, maintenant DDT) soit auprès de bureaux de conseil. Le conseil public est plus présent auprès des collectivités de moins de 10 000 habitants.

L'analyse montre toutefois que certaines collectivités n'ont pas recours à un conseil spécialisé. En 2007 et 2008, on compte même 20% des services de moins de 10 000 habitants dans ce cas. Or, nous disposons de moins d'informations sur ces situations du fait de questionnaires souvent incomplets. Il est donc délicat d'extrapoler les impacts des procédures sur les parts délégataire obtenus le plus souvent en présence d'un conseil spécialisé. Ce recours moins fréquent pourrait s'expliquer par le fait qu'une prestation de conseil coûte, relativement au nombre d'habitants, plus cher pour les collectivités de moins de 4000 habitants – environ 3 à 6 euros par habitant contre environ 0,5 euros pour les collectivités de plus de 20 000 habitants. Ces montants sont toutefois faibles au regard des bénéfices qu'on peut retirer d'une procédure bien menée, tant en termes de baisse de la part délégataire que de qualité du contrat signé.

E) Conclusions et recommandations

L'observation des procédures de mise en concurrence des contrats de délégation de service public entre 1998 et 2008 met en évidence l'impact positif des lois de 1993 et 1995 sur la réduction de la durée des contrats – et donc la fréquence de remise en concurrence – et sur la baisse de la part délégataire. Si cette baisse n'est pas toujours ressentie par l'utilisateur, c'est qu'elle est compensée par une hausse de la part collectivité, qui doit permettre à celle-ci de financer les investissements qui lui incombent et qui conditionnent la durabilité du service.

La baisse de la part délégataire apparaît comme conditionnée à l'existence d'une concurrence lors de la procédure. Si elle a progressé en moyenne entre 1998 et 2008, les services de moins de 4000 habitants en profitent moins, vraisemblablement parce qu'ils ne sont généralement pas assez attractifs.

En outre, les prestations de conseil coûtent relativement plus cher pour ces petits services, ce qui semble inciter un nombre significatif d'entre eux à ne pas y avoir recours, au risque d'aboutir à un contrat de délégation moins bien défini et moins avantageux pour la collectivité.

Il serait donc judicieux d'accroître l'attractivité des services délégués, notamment des plus petits d'entre eux, en les incitant à acquérir une taille critique. Le contexte de désengagement des services déconcentrés des missions d'assistance à la délégation de service public oblige par ailleurs à anticiper la potentielle difficulté des petites collectivités à disposer d'un conseil adapté, compétent et à un coût raisonnable pour conduire les procédures dans de bonnes conditions. De ce point de vue encore, une taille de service suffisante est un atout.

3. Optimiser la gestion quantitative et qualitative de l'eau dans les collectivités

3.1 La réduction des fuites des réseaux

(Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement (ASTEE))

Les périodes de sécheresse et donc les problématiques de raréfaction de la ressource mais également le développement de l'accessibilité à l'eau potable à une plus large partie de la population ont contribué à faire de la limitation des pertes en eau sur les réseaux d'eau potable un enjeu majeur de l'exploitation des réseaux. Ainsi, l'article 168 de la loi Grenelle II cible les pertes en eau sur le réseau d'eau potable et impose la réalisation d'un descriptif détaillé des réseaux d'eau potable.

Cette gestion des pertes en eau s'inscrit dans une démarche globale de gestion du patrimoine réseau. En effet, afin de garantir une bonne performance du réseau sur le long terme, il est nécessaire d'optimiser les actions d'exploitation et les efforts de renouvellement du réseau (même si ces derniers sont difficiles à justifier économiquement sur le court terme).

Cet engagement d'action de limitation des pertes débute par la connaissance du patrimoine des réseaux de distribution (canalisations, branchements, accessoires de réseaux) et de leur fonctionnement.

En effet, pour pouvoir bâtir les stratégies de maintien ou d'amélioration de l'état du patrimoine et garantir ainsi un niveau de performance défini au préalable, la capitalisation des données de ce patrimoine est indispensable et permet de :

- calculer et mesurer des indicateurs de suivi de la performance technique du réseau,
- choisir les actions correctives curatives ou de renouvellement du patrimoine défaillant par une optimisation de la gestion de ce patrimoine.

La première étape consiste en la réalisation d'une étude diagnostic. Cette étude permettra de définir les actions correctives adaptées à mettre en place sur le court, moyen et long terme pour limiter les volumes de pertes. En effet, ces derniers peuvent avoir différentes origines :

- une mauvaise estimation des volumes consommés autorisés non comptés,
- des pertes en eau
 - commerciales : liées au sous-comptage des compteurs ou aux usages illicites de l'eau,
 - réelles : liées aux fuites sur les ouvrages et les réseaux de distribution.

A) Connaître et diagnostiquer

Cela consiste, de façon plus détaillée, à analyser :

- La répartition du volume mis en distribution, appelée « balance en eau du réseau » (cf ci-dessous),
- Les données descriptives du patrimoine du réseau (DN, matériau, âge des canalisations, réducteurs de pression, ventouses, taux de renouvellement des canalisations, des branchements,...) et du comptage (application arrêté du 6 mars 2007),
- Les équipements de surveillance du réseau (sectorisation, débitmètre en entrée/sortie des réservoirs, gestion des pressions, moyen de recherche de fuite (à poste fixe ou non), télérelevé des compteurs clients...),
- Les outils de compréhension du fonctionnement du réseau (modélisation hydraulique),
- La capitalisation des données d'intervention (localisation des fuites sur canalisations et sur branchements sur la cartographie, origine des défaillances...).

Mais également :

- Les caractéristiques de la ressource : existence d'un SDAGE et/ou classement en zone de déficit hydrique ou zone de répartition des eaux,
- Des politiques d'économie d'eau engagées ou à venir,
- Le prix de l'eau et les possibilités de réaliser de nouveaux investissements ou une politique renforcée de performance des réseaux.

La phase de diagnostic va permettre de cibler les principaux leviers d'amélioration et ainsi prioriser les actions à mettre en œuvre. Cette « priorisation » doit être faite en fonction du niveau de perte à atteindre mais également d'une analyse technico-économique de la situation.

B) Mettre en œuvre un plan d'actions adapté

a. Les moyens techniques

Les principales actions de réductions de pertes en eau sur les réseaux sont les suivantes :

- *Améliorer la connaissance des volumes consommés autorisés non comptés* ; des nouveaux points de comptage pourront être mis en place pour mieux suivre les volumes de service par exemple.
- *Réduire les pertes commerciales* en améliorant la qualité du parc compteurs de production et des consommateurs, mais également en réduisant les usages illicites de l'eau.
- *Réduire les volumes de fuites*, cela nécessite la mise en place de nombreuses actions qui n'auront pas toutes la même efficacité. En effet, si la recherche et réparation de fuites semblent être les principales actions à mettre en place afin de réduire les volumes de pertes, il n'est pas certain que ces actions aient un impact significatif dans le temps. D'autres actions complémentaires devront être mises en place telles que :
 - La sectorisation du réseau,
 - La gestion des pressions

- Le renouvellement des canalisations et des branchements ; en effet bien qu'il ne soit pas nécessaire aujourd'hui (en France) d'envisager un plan d'investissements massif sur les réseaux d'eau potable, force est de constater que les réseaux français vieillissent. Même s'il est admis que l'âge des réseaux est un critère insuffisant pour renouveler les canalisations, il est fort probable qu'un taux de renouvellement moyen de 0.6% en France puisse être à terme insuffisant pour garantir une bonne performance technique des services. En effet, les pratiques d'exploitation ne suffiront pas à compenser sur le long terme le vieillissement « naturel » des réseaux et donc leur tendance à fuir.

Le plan d'actions doit également répondre aux besoins de formations et à la mise en place de « bonnes pratiques », concernant par exemple le dimensionnement des compteurs, l'utilisation des techniques de recherche de fuite ou la réalisation des réparations. Cet axe « formation » est primordial afin de pérenniser les actions entreprises. Il devra également s'accompagner d'une collecte et mise à niveau des données afin de mettre en place une capitalisation continue et pérenne des données d'exploitation.

La Figure 31 récapitule de façon qualitative le phasage des actions à mettre en place ainsi que leur efficacité relative. Cette présentation est donnée à titre indicatif. En effet, comme expliqué ci-dessus, le phasage et l'efficacité des actions mises en œuvre sera propre à chaque service.

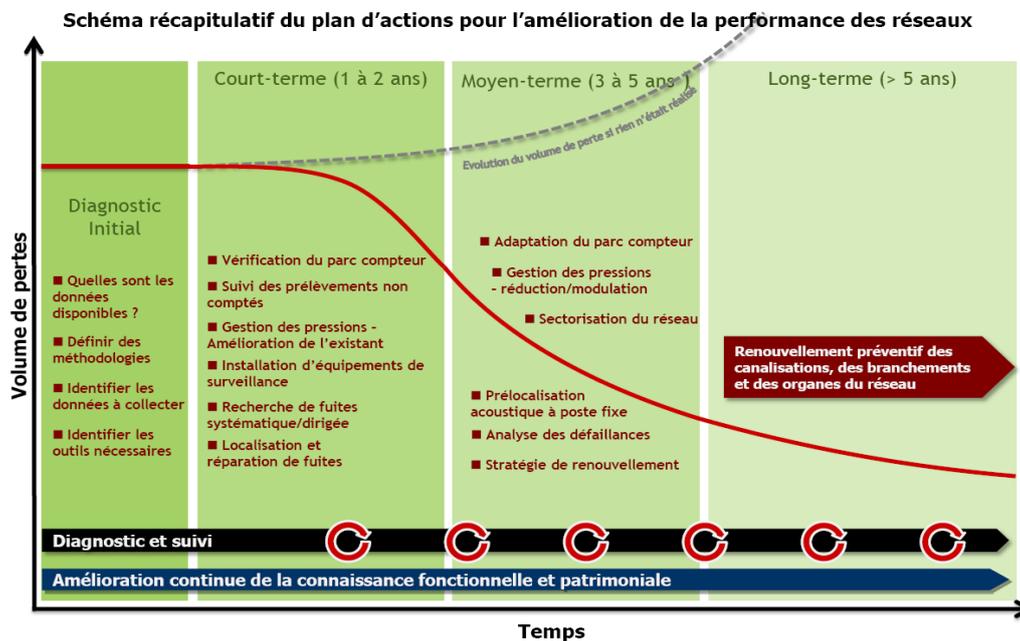


Figure 31: Phasage et mise en œuvre du plan d'actions

Source : ASTEE, 2010⁸²

⁸² Publication du GT ASTEE sur les pertes en eau, présentée lors du congrès annuel de l'ASTEE à Strasbourg en 2010.

b. L'évaluation technico-économique

Un équilibre est à trouver entre les aspects techniques et environnementaux mais également sur les aspects économiques pour définir la performance cible d'un service. Compte-tenu de la grande disparité des contextes locaux, il est difficile de systématiser une démarche. Toutefois, des recommandations ont été émises au travers de l'ASTEE et des modèles de calcul du volume économique de perte ont été établis. Ces points sont rappelés ci-dessous (Cf.Figure 32).

Coûts	Gains potentiels
<ul style="list-style-type: none"> - <i>Technique</i> : <ul style="list-style-type: none"> o Outils à mettre en place pour surveiller la performance et capitaliser les informations (+ temps passé associé) o Renouvellement des compteurs o Recherche et réparations de fuite o Gestion des pressions et maintenance o Renouvellement des canalisations et branchements o Achat d'eau potentiel pour palier à une insuffisance des ressources / augmentation des capacités de production - <i>Social et Environnemental</i> : <ul style="list-style-type: none"> o Eau produite perdue au travers des fuites o Emission de CO₂ des véhicules de recherche et réparation de fuites o Embouteillages liés aux travaux, accessibilité des commerces, o Potentiels sinistres causés par les fuites chez les particuliers ou en domaine public 	<ul style="list-style-type: none"> - Diminution des consommations énergétiques et de réactifs (diminution des volumes perdus et éventuellement des pressions sur le réseau) - Limitation des achats d'eau ou report des augmentations de filières pour augmenter les capacités de production - Partage de la ressource (agriculture, tourisme, industriel) - Restriction des usages de l'eau limitées ou supprimées à certaines périodes de l'année

Figure 32: Critères à prendre en compte pour évaluer le niveau cible de pertes en eau

Le WRC (Water Research Center) a mis au point un modèle permettant l'évaluation du volume économique de perte (ou ELL Economic Level of Leakage) qui correspond au minimum de la somme des coûts⁸³ :

- de l'eau perdue,
- de la recherche et réparation de fuites.

⁸³ Ce modèle a été intégré dans des outils tels que Econoleak. Le rapport descriptif de cet outil est disponible sous le lien internet suivant : <http://www.wrc.org.za/Other%20Documents/Software/econoleak/TT%20169-02.PDF> et l'outil est disponible au téléchargement en suivant le lien suivant : http://www.wrc.org.za/Pages/Resources_FreeSoftw.aspx

Ce calcul est une représentation à un instant donné (pour une organisation donnée de la recherche de fuite, une efficacité donnée et un patrimoine donné) de l'intérêt économique de chercher les fuites. Cet optimum peut être déplacé si le renouvellement du réseau est accentué ou si la recherche de fuite gagne en efficacité ou encore si le volume de perte est modifié suite à la mise en place de gestion de pression.

Il s'agit donc d'un indicateur de la démarche en cours et ne suffit pas à évaluer les efforts de recherche de fuite et de renouvellement à fournir pour atteindre une performance donnée.

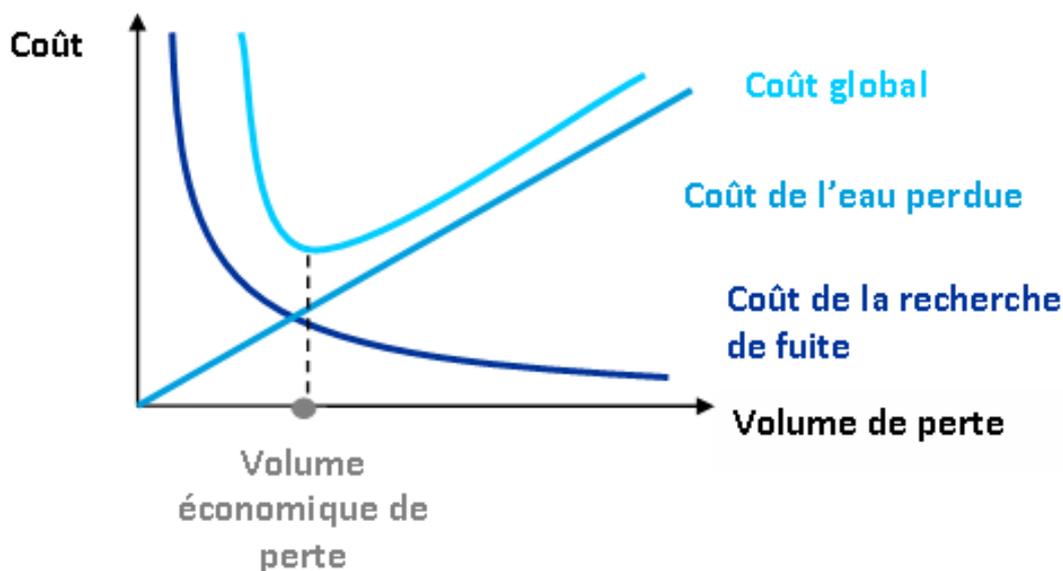


Figure 33: Phasage et mise en œuvre du plan d'actions

Source : UK Water Industry, 1994⁸⁴

⁸⁴ UK Water Industry, Managing Leakage, Report C. Setting Economic Leakage Targets, October 1994

3.2 Faut-il continuer à encourager les baisses des consommations d'eau et le recours aux ressources alternatives ?

(I. Valarié, C. Muller, conseil général de l'Hérault, Pôle Développement Durable)

A partir des années 2000, l'utilisation de l'eau potable pour des usages « non nobles » est remise en question et devient un sujet de controverses et de débats. Que la motivation soit environnementale (indisponibilité réelle des ressources face à des besoins croissants), ou économique (prix de l'eau en croissance régulière), les réponses à cette question sont aussi multiples que diversifiées. Le recours aux ressources de substitution (qui sont donc des ressources alternatives à l'utilisation de l'eau potable) varie d'un territoire hydro géographique à l'autre, d'une approche individuelle à une politique publique, d'une solution technique des plus simples aux procédés très complexes et coûteux.

Dans un contexte comme celui du département de l'Hérault (au climat méditerranéen, exposé aux effets du changement climatique, à la démographie galopante et dont le territoire présente des ressources rares et inégalement réparties), la maîtrise de la consommation des ressources en eau est indispensable. Elle constitue un axe majeur des politiques publiques volontaristes de l'eau mais aussi du développement économique et social du département. Le sujet des économies d'eau et du recours à des ressources de substitution à l'eau potable lorsque son utilisation ne se justifie pas concerne tout le monde : les ménages, les collectivités, les gestionnaires, les entreprises... d'où, la décision du conseil général de l'Hérault de s'intéresser à ce sujet, d'autant plus que le territoire dispose d'une ressource alternative : l'eau brute du Rhône.

Parmi les ressources de substitution les plus utilisées, une part importante est représentée par les eaux brutes, des eaux directement prélevées dans les milieux, soit par pompage si la source est une eau superficielle soit par forage si la source est souterraine. Les forages sont privés. Ils doivent être réalisés selon les règles de l'art afin d'éviter tout risque de pollution immédiate ou différée. Une déclaration en mairie doit être faite pour les forages d'eaux destinées à usage domestique ou une autorisation préfectorale au titre du Code de la santé publique pour les ouvrages destinés à la consommation humaine.

Quelles que soient leurs origines, il existe une interdiction générale de raccordement au réseau public de l'eau potable de toute installation d'eau brute; aussi avant de les mobiliser, il faut absolument s'assurer de la disponibilité de ces ressources, tenir compte de la capacité de ces milieux aquatiques de se renouveler (voir débit d'étiage) et les ouvrages mentionnés ci-dessus doivent disposer d'un compteur.

En climat méditerranéen au régime pluvial très irrégulier, il est une ressource de substitution qui suscite des interrogations et du scepticisme : la récupération d'eau de pluie. C'est pourquoi en 2008, le conseil général de l'Hérault décide de confier à un établissement de recherche (le Laboratoire Eau, Environnement et Systèmes Urbains- Ecole des Ponts ParisTech) le soin d'étudier la pertinence et la faisabilité de ce dispositif en climat héraultais.

Effectuées sur la base d'un jeu de données climatiques très fourni, les investigations prouvent que ce dispositif n'est pas dénué d'intérêt dans le département, mais que les performances sont très hétérogènes selon leur localisation. Un outil d'aide à la décision est donc développé pour aider les maîtres d'ouvrage au pré-dimensionnement de leurs installations, qui dépendra donc de trois paramètres : la localisation (département découpé en 7 zones homogènes), la surface de toiture et le type de besoins en eau (6 scénarios types, avec des usages intérieurs ou extérieurs).

Fort de ces résultats, le conseil général de l'Hérault décide de communiquer ces informations aux maîtres d'ouvrage potentiels. Pour ce faire, en partenariat avec l'agence de l'eau

Rhône Méditerranée et Corse, la DREAL et la Région Languedoc Roussillon, il décide de réaliser un guide qui permet non seulement de restituer les résultats sur la récupération de l'eau de pluie mais également de faire un point sur l'ensemble des ressources de substitution. Ce guide dresse un bilan des conditions de leur mobilisation tant sur le plan technique que réglementaire. Réalisé en collaboration avec « A propos », il a été diffusé en 2010, à l'ensemble des collectivités locales et des acteurs de l'eau du département. Il a fait l'objet de nombreuses présentations publiques. Et depuis le département se voit régulièrement sollicité pour apporter des informations sur le sujet.

En perspective, une plateforme intégrée à son Observatoire départemental eau, environnement et littoral (ODEEL) devrait voir le jour en 2013. Cet outil de partage d'expériences et d'informations sur les économies d'eau devrait permettre de rendre accessible l'essentiel des informations, de sorte que le recours à des ressources de substitution, s'il se développe, soit performant et ne mette pas en péril les réseaux publics.

Plus globalement, la gestion quantitative de l'eau dans le département de l'Hérault demeure une politique prioritaire pour les pouvoirs publics de ce territoire. Les actions de sensibilisation du public à ces questions d'économie et de partage des ressources doivent être poursuivies. En parallèle, il conforte sa vision prospective sur la disponibilité des ressources en eau par rapport aux besoins futurs, en révisant, en 2013, son schéma prospectif départemental à l'horizon 2030. En termes de gouvernance, le département s'assure de la participation du plus grand nombre d'acteurs impliqués dans la gestion quantitative et de la plus forte et efficace concertation, en travaillant dans le cadre du Comité départemental de l'eau (CDE, voir rôle, composition et fonctionnement du CDE dans la contribution du département sur l'assainissement §1.3, page 73), dans le groupe dédié à ce volet « Gestion quantitative et planification ». Font partie de ce groupe de travail, en tant que membres permanents, des représentants de la DDTM, de l'agence de l'eau RMC, de la DREAL, de l'ONEMA, de l'ARS, de la région Languedoc-Roussillon et y sont associés, selon les dossiers à traiter et en tant que de besoin, les structures de gestion par bassin versant, la Chambre d'agriculture, la compagnie Bas Rhône Languedoc, etc. Ainsi, tous les dossiers liés à la gestion quantitative du département, quel que soit le porteur, sont discutés et traités par le CDE, en termes de priorité, de contenu, de cohérence avec les autres actions en cours et des financements. Le Comité stratégique du Comité départemental de l'eau, co-présidé par le président du conseil général de l'Hérault et par le préfet, a fixé les axes stratégiques prioritaires de travail pour 2013 - 2014 sur la gestion quantitative, parmi lesquelles figurent les suivantes :

1. Réviser les zones de répartition des eaux (si nécessaire des autorisations de prélèvement préexistantes (2014) et du dispositif de sécheresse),
2. Préciser le lien entre la planification d'urbanisme et la disponibilité de la ressource,
3. Développement d'actions de communication et de sensibilisation,
4. Actions sur la ressource : ressources de substitution pour l'agriculture,
5. Révision du Schéma départemental des ressources à horizon 2030,
6. Partage de l'eau (SAGE), définition de Plans de Gestion Concertée de la Ressource,
7. Répartition de la ressource Aquadomia (eau brute du Rhône) et développement du réseau,
8. Révision de l'inventaire départemental des réseaux de distribution,
9. Amélioration de l'efficacité des réseaux de distribution.

Dans le respect des compétences propres à chaque partenaire, et le cas échéant des dispositifs techniques et financiers délibérés par chaque instance, le département et ses partenaires mettent en synergie leurs actions pour une gestion durable et solidaire de l'eau.

Encadré : Point sur les programmes de sensibilisation des consommateurs

(I. Valarié, C. Muller, conseil général de l'Hérault, pôle Développement durable)

« Economisons l'eau », tel est le slogan de la campagne de sensibilisation des consommateurs aux économies d'eau menée en 2008-2009.

Après les périodes de sécheresse répétées de la dernière décennie (8 arrêtés sécheresse depuis 2002) et face à une augmentation spectaculaire des populations sédentaires et estivales, sur un territoire où les ressources en eau sont limitées et inégalement réparties par rapport aux besoins, le département de l'Hérault décide d'agir ; en partenariat avec l'agence de l'eau RMC et la région Languedoc Roussillon. Il lance une campagne de sensibilisation aux économies d'eau. Après avoir évalué les besoins et les cibles les plus réceptives à la sensibilisation, et conclu que les actions de sensibilisation ne doivent pas être menées isolément, il propose tout un panel de combinaisons d'actions de sensibilisation, destinées aux écoliers, en partenariat avec le rectorat et les communes. La sensibilisation aux économies d'eau passant principalement par une amélioration de la connaissance plutôt que par une incitation directe à adopter des gestes économes, le département lance un programme pédagogique auprès de 1322 élèves (51 classes de primaire et de secondaire) en s'appuyant sur le Réseau COOPERE (qui regroupe les associations départementales d'éducation à l'environnement). Le projet pédagogique porte sur la combinaison de plusieurs actions : *l'animation* (outil pédagogique GASPIDO), afin de sensibiliser les enfants aux enjeux liés à la rareté de la ressource et les rendre conscients de l'impact de leurs comportements sur l'environnement, *l'apprentissage* des gestes à leurs portées et la connaissance du matériel hydro-économe (des kits hydro-économes et des verres à dents en plastique recyclable portant le message « Economisons l'eau » ont été distribués) et enfin de *rendre les enfants vecteurs* de ces informations dans leurs familles et auprès de leurs amis (via un livret pédagogique distribué à chaque élève en lui permettant d'assurer le lien avec les parents). Les résultats de plus de 320 jours d'animation sont encourageants : 60 % des élèves et 100 % des enseignants ont installés les kits hydro économes chez eux, 91 % des élèves utilisent le verre pour brosser les dents, 70 % des livrets pédagogiques ont été remplis, au total une réduction de la consommation d'eau dans ces foyers d'environ 20%. Développée dans le cadre d'un projet européen WATERCORE d'échange d'expériences, une plateforme dédiée aux économies d'eau permettra d'aider les collectivités à mettre en œuvre des actions de sensibilisation aux économies d'eau sur leurs territoires.

Encadré : Les technologies économes en eau

(Rédigé à partir du « Guide des économies d'eau dans les bâtiments et espaces publics », Établissement public du bassin de la Vienne, janvier 2009 et d'éléments du MEDDE/DEB/GR)

En tant que consommateurs, producteurs et distributeurs d'eau, les collectivités locales disposent d'une marge de manœuvre importante pour réduire les consommations en eau. Outre l'intérêt environnemental lié à une consommation d'eau moindre et donc à une sollicitation réduite des ressources naturelles, la mise en place d'une démarche de maîtrise des consommations en eau limitant les fuites et le gaspillage permet de faire des économies importantes sur les dépenses de fonctionnement et de réduire le montant de la facture d'eau.

La consommation en eau peut être maîtrisée par deux moyens : des mesures d'économies d'eau et la recherche de ressources alternatives.

A) Diminuer la consommation en eau

Les collectivités consomment des quantités importantes d'eau pour de nombreux usages :

Consommation d'eau par les collectivités, quelques chiffres clés
(Sources agence de l'eau Loire Bretagne et ADEME; chiffres moyens, 2009)

Nettoyage des marches : 5 L/m²/jour

Lavage des caniveaux : 25 L/mètre

École : 20 L/jour/élève

Hôpital : 300 L/jour/lit

Piscine : 120 à 200 L/Baigneur

Équipement sportif : 25 à 35 L/entrée

Diverses actions peuvent être entreprises sur les différentes utilisations de l'eau pour diminuer ces quantités :

Actions de sensibilisation	<p>Informier, sensibiliser et mobiliser le personnel et les usagers en les incitant à économiser de l'eau par des gestes simples au quotidien (par exemple fermer les robinets ou utiliser la chasse d'eau économiseur).</p>
Actions sur les compteurs	<p>Effectuer régulièrement des relevés de compteurs pour surveiller les éventuelles fuites,</p> <p>Poser des compteurs et sous-compteurs pour avoir une analyse fine des consommations.</p>
Actions sur les installations	<p>Faire un diagnostic complet de la plomberie et des usages (fuites...),</p> <p>Réaliser un entretien des installations et de la robinetterie,</p> <p>Renouveler les équipements en choisissant des matériels hydro-économiques (robinets poussoirs, à infrarouge,...),</p> <p>Installer des toilettes publiques sèches,</p> <p>Substituer les systèmes à eau perdue (climatiseur, fontaines) par des systèmes en circuit fermé,</p> <p>Traiter les fuites sur les réseaux apparents.</p>
Actions sur les espaces verts	<p>Choisir des aménagements paysagers, des espèces végétales adaptées (résistants à la sécheresse,...),</p> <p>Utiliser des techniques d'arrosage peu consommatrices d'eau (goutte à goutte,...),</p> <p>Établir un plan d'arrosage des pelouses et jardins (arroser le soir ou la nuit...).</p>
Actions sur les piscines recevant du public	<p>Récupérer les eaux de surverse des bassins et les réutiliser pour l'alimentation des chasses d'eau des WC de piscines, l'arrosage d'espaces verts à proximité ou le nettoyage de chaussée.</p>
Actions sur le matériel et les infrastructures	<p>Utiliser des équipements électroménagers économes en eau pour le lavage de la vaisselle et du linge,</p> <p>Pour le nettoyage des sols, adapter la technique (lavage manuel, auto-laveuse) à la surface à nettoyer,</p> <p>Laver les véhicules dans des stations de lavage qui récupèrent l'eau et utilisent des techniques économes en eau,</p> <p>Nettoyer les voiries avec des techniques peu consommatrices d'eau (haute-pression,..).</p>

Le cas des fuites en réseaux

Une petite fuite d'eau sur un robinet (goutte à goutte) représente 15 m³/an de gaspillage soit 45 €. Une grosse fuite peut représenter 450 m³ de perte par an soit 1350 €. Une chasse d'eau utilise 6 à 10 litres d'eau soit 60 m³/an (180 €).

Les pertes dans les réseaux de distribution d'eau potable sont de 25% en moyenne par fuite, pouvant atteindre 40% par endroits. L'objectif pour un réseau bien entretenu est de 15%, soit un potentiel d'économies de 600 millions de m³ par an au plan national. Les fuites sont une cause classique de surconsommation d'eau, dues à un manque d'entretien des installations sanitaires (robinets, chasses d'eau...). Une analyse des factures et des relevés permet d'identifier l'existence de fuites. Une maintenance régulière et préventive du réseau interne permet de limiter les fuites en assurant la pérennité des installations.

B) Rechercher des sources d'eau alternatives

L'utilisation d'autres sources d'eau (eau de pluie, réutilisation d'eaux usées...) pour des usages pouvant se satisfaire d'une eau de qualité moindre (arrosage, lavage de voiture...) permet de limiter la consommation d'eau provenant du réseau d'alimentation en eau potable. Les usages en question sont précisés dans le tableau ci-dessous. Les conditions d'utilisation des eaux de pluie sont fixées par l'arrêté du 21 août 2008 et celles d'utilisation des eaux usées traitées par l'arrêté du 2 août 2010.

Ressource	Usages
Eau potable exigée	<ul style="list-style-type: none">- restauration (préparation des repas, vaisselle, chambres froides),- climatisation,- piscine,- douche,- de manière générale, à l'intérieur des bâtiments sauf usages permis l'arrêté du 21 août 2008 (nettoyage des sols, toilettes, linge).
Sources alternatives possibles	<ul style="list-style-type: none">- usages extérieurs,- toilettes,- laverie (linge, stérilisation) sous réserve de mise en œuvre de dispos de traitement de l'eau adaptés conformément à l'arrêté du 21 a 2008,- nettoyage (sols sanitaires, matériels, véhicules, voiries,...),- sécurité incendie,- bassin décoratif,- services techniques,- autres usages (atelier déchetterie, désherbage,...).

Par exemple, l'arrosage d'un golf par des eaux usées traitées permet d'économiser jusqu'à 100 000 m³ par an.

Quelques exemples d'économie d'eau :

- En privilégiant le lavage des trottoirs avec des véhicules équipés de systèmes haute pression, la consommation d'eau nécessaire au lavage des voiries (60 000 m³) de la ville de Bordeaux a été réduite de 30 % en 3 ans.
- Sur un des villages universitaire de Talence, le CROUS a installé des équipements hydro-économiques : compteurs sur chaque bâtiment et sur les blocs sanitaires, des mousseurs sur les robinets, des douchettes hydro-économiques sur les douches, des réducteurs de volumes des réservoirs des chasses d'eau. Les économies d'eau s'établissent à 35 % sur la totalité de la consommation d'eau et de 45 % sur la seule eau chaude sanitaire. Les équipements et leur mise en place ont coûté 4 712 € TTC alors que la baisse de charge sur la zone équipée représente environ 11 000 €/an (sur la base de prix de l'eau sur le campus de 1,20 €/m³ pour l'eau froide et de 3,64 €/m³ pour l'eau chaude). Le retour sur investissement est de 6 mois.
- La ville de Libourne a équipé en dispositifs hydro-économiques son hôtel de ville. Ces équipements permettent d'économiser 1 350 m³/an. Ils ont nécessité un investissement de 650 € pour 42 points de consommation. Le retour sur investissement est donc de 8 mois.

3.3 Quelles perspectives pour l'assainissement collectif et non collectif ? L'exemple des politiques publiques d'assainissement mises en œuvre par le département de l'Hérault

(I. Valarié, P. Béziat, conseil général de l'Hérault, pôle Développement durable)

Le conseil général de l'Hérault conduit depuis une trentaine d'années une politique volontariste ambitieuse dans le domaine de l'eau. Elle se décline en plusieurs volets qui se sont développés progressivement au fil des évolutions successives des exigences réglementaires et des nouveaux besoins des populations, des usages et des milieux. Ainsi, les politiques départementales de l'eau se concrétisent, d'une part, par les aides techniques et financières accordées aux collectivités pour l'alimentation en eau potable, l'assainissement et l'hydraulique communale et agricole ; d'autre part, par la mise à disposition des collectivités d'une assistance technique départementale pour la protection des ressources en eau et pour l'amélioration du fonctionnement des équipements d'assainissement des eaux usées, et in fine, par des actions fortes dans les domaines de la gestion intégrée par bassin versant et de l'entretien et de la restauration des rivières.

A) Se doter d'une vision prospective : schéma départemental d'assainissement à l'horizon 2021

Plus particulièrement, pour le volet assainissement, le conseil général de l'Hérault a établi un *Schéma départemental d'assainissement 2010-2021* en intégrant les problématiques principales suivantes :

- La très forte augmentation de la population observée sur les dernières années (entre 12 000 et 15 000 nouveaux habitants par an s'installent dans l'Hérault) et prévue dans les années à venir,
- La présence sur le territoire départemental de 100 km de côte avec tout au long des zones lagunaires et humides fragiles et présentant un fort potentiel économique (l'étang de Thau) et environnemental (l'étang de l'Or) qui doivent être protégées,
- Adaptation des filières pour atteindre les objectifs de qualité des milieux, exigés par la Directive cadre européenne sur l'eau,
- Le besoin d'information et de concertation avec les populations bénéficiaires des services d'assainissement et les usagers des milieux aquatiques.

Le parc des systèmes d'assainissement public dans l'Hérault approche les 350 unités avec des capacités de traitement qui varient de quelques dizaines d'habitants à 450 000 habitants pour l'agglomération de Montpellier. Une approche statistique sur le bilan de fonctionnement de ces équipements démontre que 80% de ce parc donne des résultats satisfaisants.

Il est important de préciser que les objectifs fixés par la Directive cadre résiduaire sont respectés sur le département. Cela correspond à la conformité des rejets des unités de traitement de plus de 2.000 Equivalent Habitants. Ce constat fort positif est le résultat d'une mobilisation forte et d'un partenariat actif entre tous les acteurs de l'eau, les différents services de l'Etat, l'agence de l'eau, le conseil général et surtout les collectivités compétentes en la matière.

B) Accompagner les collectivités dans leurs investissements pour assurer « la base » : aides financières et techniques

En complément aux points cités ci-dessus, il apparaît aujourd'hui nécessaire de prioriser les actions vers les « petites collectivités », qui, par leur taille (inférieure à 500 EH, voir inférieure à 200 EH) nécessitent une approche spécifique pour proposer des filières d'assainissement viables et en adéquation avec les moyens financiers et humains de ces structures.

Afin de répondre à ce besoin spécifique et l'intégrer dans son Schéma départemental, le conseil général a réalisé, une étude ambitieuse sur les meilleures solutions technico-économiques dans ce contexte précis des petites collectivités avec comme objectif un coût d'investissement maximum de 1.000€ par habitant et 0.80€ le m³ pour l'exploitation. Cette étude a mis en exergue, d'une part, le besoin accru d'une ingénierie performante pour accompagner ces maîtres d'ouvrages et d'autre part, un réel besoin d'une concertation entre tous les acteurs impliqués. Ces projets de filières d'assainissement « adaptées » ont un impact fort pour la protection des milieux, sur les capacités d'investissement des petites communes mais aussi, d'une manière plus globale, pour un développement équilibré du territoire.

Au-delà donc de la programmation à l'horizon 2021 des *aides en assainissement* destinées aux collectivités (pour les équipements d'assainissement, stations d'épuration et réseaux), en fonction de priorités liées aux exigences du milieu récepteur, et de santé publique, le schéma départemental d'assainissement a été également déployé par bassin versant, et apporte ainsi les éléments clés sur la planification des projets d'assainissement dans le cadre des procédures de SAGE ou de contrats de milieux. Il est à noter que dans le département de l'Hérault, *la territorialisation de la gestion de l'eau par bassin versant a été achevée en 2010*, avec la création du douzième syndicat mixte de bassin ; ainsi la totalité des bassins versants du département est dotée d'une structure de gestion locale, qui représente pour le département l'interlocuteur privilégié pour le déploiement de ses politiques de l'eau.

C) Veiller à la qualité des travaux d'assainissement : la charte qualité régionale des réseaux d'assainissement

Concernant les travaux sur les réseaux d'assainissement, il est important de rappeler que le *département est signataire et co – financeur de l'animation de la Charte Qualité Régionale pour les Réseaux d'Assainissement* et qu'il encourage et motive les collectivités à l'adopter pour leurs chantiers de réseaux, afin d'assurer leur pérennité ; à ce jour 14 chantiers de réseaux d'assainissement sont sous Charte et la mission d'animation et de sensibilisation des collectivités (portée par l'association VERSEAU) se poursuivra en 2013 – 2015 par la signature d'une nouvelle convention entre le département, VERSEAU, l'agence de l'eau RMC et trois autres départements de la région).

Sur ces mêmes territoires et de façon plus globale, une animation a été mise en place afin de conforter et développer en parallèle *l'assainissement non collectif* car ces dispositifs apparaissent dans bien des cas de vraies solutions performantes. A noter que l'ensemble du département est aujourd'hui couvert par des Services Publics pour l'Assainissement Non Collectif et près de 90% des audits techniques ont été réalisés. Cela représente au global plus de 10.000 dispositifs. Le constat suite au contrôle technique est que 70% du parc est conforme. Pour les non conformes, des programmes de réhabilitation à l'échelle des territoires des SPANC sont en réflexion notamment en partenariat avec l'agence de l'eau RM et C.

D) Assurer le bon fonctionnement des systèmes d'assainissement : l'assistance technique départementale

Au cours de la dernière décennie, la réalisation importante d'investissements en réseaux et stations d'épurations a permis de réduire de manière très significative les flux de pollution rejetés dans les milieux naturels. Cependant, une attention toute particulière doit être accordée au bon fonctionnement de ces dispositifs d'assainissement. Et c'est par le biais de la *mission d'assistance technique départementale des collectivités rurales* que le département assure ce suivi.

En effet, la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) de 2006, le décret d'application de 2007 et l'arrêté d'octobre 2008 ont fixé le cadre juridique des missions d'assistance technique des départements auprès des collectivités éligibles pour ce type d'intervention. Le département de l'Hérault s'est investi de cette mission dès 2009 et assiste depuis environ 230 communes pour l'assainissement collectif et non collectif, des communes des territoires ruraux, les moins peuplées et aussi les plus fragiles en termes de capacité financière. Cette assistance englobe, outre les missions historiques du SATESE (visites, bilans), l'assistance à l'auto surveillance, au raccordement des effluents non domestiques, au fonctionnement des réseaux, à la mise en œuvre des schémas directeurs et des programmes de travaux ainsi qu'un appui à la production des Rapports sur le Prix et la Qualité du Service (RPQS). Pour l'assainissement non collectif, le département apporte conseils juridiques et techniques pour la mise en œuvre des contrôles, l'exploitation des résultats pour la programmation des travaux, l'élaboration des études de zonages et l'évaluation de la qualité du service (les RPQS). L'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse cofinance à hauteur de 50% cette mission d'assistance technique.

De plus, et afin de contribuer activement à la préservation des milieux aquatiques, le département a fait le choix d'accompagner également des collectivités non éligibles à l'assistance technique (en fournissant des prestations identiques aux missions d'assistance technique), mais qui sont sur des territoires à forts enjeux environnementaux, comme par exemple les lagunes littorales. Dans ces cas, le département intervient dans le champ concurrentiel, au coût réel du service.

E) Mettre en place une gouvernance adaptée : création du Comité départemental de l'eau

Un des volets fondamentaux de toute politique publique est la gouvernance. Compte tenu des spécificités du territoire héraultais (répartition inégale des ressources en eau à l'échelle du département, ressources en eau fragilisées qualitativement et quantitativement, épisodes récurrents de sécheresse et de crues, pressions anthropiques importantes...), la gestion de l'eau doit suivre une démarche rigoureuse et planifiée, et les partenariats et échanges inter institutionnels doivent être renforcés.

Afin d'améliorer la cohérence des actions et de promouvoir une gestion de l'eau par des objectifs partagés entre l'ensemble des acteurs de l'eau du territoire, le président du conseil général de l'Hérault, le préfet et le directeur général et l'agence de l'eau RM et C ont décidé, dans le respect des compétences propres à chaque partenaire, la formalisation d'un partenariat et la création d'un Comité départemental de l'eau (CDE). A travers ce Comité départemental de l'eau il s'agit de prioriser, coordonner et mettre en synergie les interventions respectives ainsi que les financements, pour une gestion durable et solidaire de l'eau et un développement cohérent du territoire héraultais. Aux côtés des membres fondateurs, sont associés en tant que membres permanents d'autres pouvoirs publics, l'ONEMA, la DREAL et l'ARS, le conseil régional et de façon ponctuelle selon les thèmes abordés, les acteurs et partenaires dans le domaine de l'eau, à savoir les représentants des

structures de gestion de bassin, Voies Navigables de France, la Chambre d'Agriculture de l'Hérault, les sociétés d'aménagement du territoire, les organismes de recherche, etc.

Le CDE est co-présidé par le préfet et le président du conseil général de l'Hérault, et l'animation est conjointement assurée par le service du pôle Développement durable du conseil général et le service Eau et risques de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), qui a en charge l'animation de la mission inter services de l'eau.

Afin de couvrir l'ensemble des thématiques liées à la gestion de l'eau, huit groupes de travail et d'échanges techniques, composés de représentants techniques des partenaires du CDE), ont été constitués par domaine spécifique. Leur rôle principal est de fournir au CDE des éléments techniques fiables, pour que celui-ci puisse faire des propositions de politiques ou de stratégies d'intervention communes.

Ainsi, toutes les questions liées à l'assainissement sont traitées dans le groupe thématique « Qualité des rejets ». Lors du Comité stratégique du CDE, qui s'est réuni le 10 octobre dernier, le président du conseil général et le préfet ont validé les axes stratégiques prioritaires communs aux membres du CDE pour l'assainissement (2013), qui sont les suivants :

- Accompagner les collectivités vers une gestion patrimoniale de leur système de traitement et notamment les réseaux de collecte, maillon principal d'une dépollution performante.
- Définir les flux admissibles par bassin versant
- Mener des actions complémentaires à l'assainissement, actions sur les rejets industriels, les apports diffus, les rejets pluviaux. Des actions sur la restauration physique des milieux sont également envisagées.
- Maintenir les réseaux de connaissance et de recherche.

Concernant les financements des projets d'assainissement des collectivités et de l'Assistance technique départementale dans le domaine de l'assainissement, le département mobilise le concours financier de l'agence de l'eau RMC en passant une convention avec celle-ci pour qu'elle complète l'aide du département. A titre d'exemple, le budget en assainissement en 2011 s'élevait à environ 9,2 M €.

F) Acquérir, valoriser et diffuser les connaissances sur l'eau : l'observatoire départemental de l'eau et de l'environnement

Sur ce dernier point, la connaissance, le département de l'Hérault fait référence. Depuis une quinzaine d'années il développe un outil d'acquisition, traitement et valorisation des données sur l'eau : l'Observatoire départemental eau et environnement et littoral (ODEEL). Pour le volet assainissement, l'ODEEL a développé une application métier qui facilite et enregistre le travail de terrain des techniciens, produit des synthèses départementales sur les collectivités éligibles aux aides départementales et à l'assistance technique, sur le prix de l'assainissement et sur le fonctionnement des stations d'épuration. Il met aussi à disposition des cartes et tableaux de bord à travers un portail extranet ouvert aux partenaires et aux collectivités. Depuis 2011 il a ouvert une plateforme collaborative qui intègre des échanges d'informations et des documents, comme par exemple les comptes rendus des bilans et visites des STEP qui sont aujourd'hui transmises via cette plate-forme. Cette année, un espace

collaboratif pour tous les membres du CDE a été ouvert, garantissant ainsi un accès rapide et efficace et au même moment aux informations et données sur l'assainissement.

G) Conclusion

Pour conclure, les axes prioritaires, ci –dessus, constituent la feuille de route pour le travail des acteurs de l'eau du CDE pour 2012 – 2013 afin de répondre à l'enjeu majeur que constitue l'atteinte du bon état des masses d'eau imposé par la Directive cadre européenne, dont les premières échéances arrivent en 2015. Le département de l'Hérault reste mobilisé et compte contribuer à l'atteinte de ces objectifs. Ce sont la qualité de vie des héraultais, la qualité des milieux aquatiques et plus généralement le développement harmonieux de son territoire qui en dépendent.

Encadré : Quel potentiel pour le développement du recyclage et de la récupération dans les services d'assainissement ?

(MEDDE/DEB/GR)

A) Les résidus issus du traitement des eaux usées

a. Refus de dégrillage

Les refus de dégrillage s'apparentent généralement à des ordures ménagères en mélange. Il est difficile de valoriser à court terme ces matières qui sont généralement orientées vers les filières de gestion des ordures ménagères.

b. Sables

Les sables issus des opérations de prétraitement des eaux usées sont susceptibles d'être valorisés en techniques routières. Peu d'informations sont disponibles sur les quantités produites et les voies de valorisation ou d'élimination de ces matières. L'investissement nécessaire pour donner au sable la qualité permettant sa réutilisation (classificateur à sable) n'est pertinent que pour des installations moyennes à importantes et à partir du moment où une filière avale a été mise en place. Ces sables conservent le statut juridique de déchet tout en étant valorisables.

c. Graisses

Les graisses issues des opérations de pré-traitement possèdent un fort pouvoir méthanogène (production de biogas). Elles devraient être dirigées, lorsqu'elles ne sont pas traitées dans un ouvrage spécifique de la station (traitement aérobie ou digestion), vers des unités de traitement adaptées (méthanisation).

d. Boues

La quantité totale de boues évacuées des stations de traitement des eaux usées en 2011 aura été d'environ 1.041.000 t de matières sèches. Ces matières sont valorisées à plus de 73 % sur les sols agricoles comme fertilisants des cultures ou amendement pour les sols. Cette voie de valorisation constitue au vu des connaissances actuelles le meilleur compromis économique et écologique, reconnu au niveau européen. Les autres voies principales de gestion des boues, jugées globalement moins performantes du point de vue environnemental, sont l'incinération – environ 19 % - et la mise en décharge – environ 5 % - .La digestion ou méthanisation des boues est un traitement connu et mis en œuvre depuis des dizaines d'années. Environ 70 stations de traitement des eaux usées disposent d'une installation de digestion des boues dont la vocation première et originelle est la réduction des quantités de boues à gérer (30 à 40 % de réduction des quantités de

⁸⁵ Des références techniques ont été publiées par le SETRA sur cette question (<http://www.setra.equipement.gouv.fr/Acceptabilite-de-materiaux.html>).

matières sèches). Cet objectif premier de traitement des boues ne doit pas être ramené à un second plan alors que ces installations de digestion sont considérées depuis peu comme des installations de production d'énergie (la production d'électricité concerne moins de 15 % des stations de traitement des eaux usées équipées de digesteurs - un effort pourrait probablement être fait sur ce point sans mettre en péril l'utilisation du biogas pour le chauffage du digesteur -). Il y a par ailleurs lieu d'être prudent concernant le mélange des boues avec d'autres déchets organiques de qualité différente dans le but de procéder à leur méthanisation. La digestion des boues seules, sur le site de la station de traitement des eaux usées est actuellement à privilégier.

B) La chaleur des eaux usées

Les eaux usées transitant dans les réseaux collectifs de collecte des eaux usées contiennent de la chaleur qu'un certain nombre de procédés innovants tentent d'extraire et de valoriser (chauffage de bâtiment, piscine ...). Au delà de l'effet de mode, une analyse détaillée des avantages, inconvénients, coûts et bénéfices devrait être réalisée systématiquement par les collectivités avant l'investissement dans ce type de technologies.

C) Les eaux traitées

Les eaux traitées par les stations de traitement des eaux usées sont susceptibles d'être réutilisées en irrigation de cultures ou d'espaces verts. Cette utilisation est réglementée par l'arrêté du 2 août 2010. Cette possibilité est actuellement peu utilisée. Elle trouve son intérêt dans des contextes particuliers de difficulté d'accès à une ressource en eau pour certaines activités ou des difficultés de rejet dans le milieu naturel des eaux traités à certaines périodes de l'année.

3.4 Les mesures préventives par rapport aux mesures curatives en matière de protection des captages : Quels sont les enjeux et les coûts associés?

Sur les 12 435 captages d'eau potable restant à protéger, 532 ont été identifiés comme étant prioritaires en termes d'actions de protection, car les plus menacés par les pollutions diffuses. Ces captages dits « Grenelle » ont été sélectionnés selon trois critères : la qualité des eaux brutes (nitrates et phytosanitaires), le caractère stratégique de la ressource et la volonté de reconquérir des ressources abandonnées. Pour 85% d'entre eux, il s'agit de captages en eau souterraine, concernés par une problématique nitrates et/ou pesticides. (source : étude BIPE/FP2E 2011-2012)

L'intérêt économique de la protection des captages pour les services d'eau
(S. Feuillette, L. Bomperin, agence de l'eau Seine Normandie)

L'agence de l'eau Seine-Normandie s'est engagée depuis le début de son 9^{ème} programme dans une politique renforcée de protection préventive des captages destinés à l'eau potable, tout en continuant d'aider les traitements curatifs. Des affirmations péremptoires circulent selon lesquelles « le préventif est toujours plus cher que le curatif » ou à l'inverse « le préventif est systématiquement moins cher que le curatif ».

La comparaison économique entre le curatif et le préventif, réalisée sur 21 cas d'études concrets répartis sur le bassin Seine-Normandie, vise à éclairer ces questions et à envisager les arguments économiques en faveur de la mise en place d'actions préventives en zones agricoles, objectif durable et cohérent avec la protection de l'ensemble de la ressource.⁸⁶

A) Protéger la ressource en eau du bassin Seine-Normandie : contexte et objectifs

Les ressources en eau du bassin Seine-Normandie sont fortement dégradées : 40% des 5 000 captages d'eau destinés à la consommation humaine que compte le bassin sont considérés impactés par les nitrates et les pesticides. 18 masses d'eau souterraines sur 60 sont en état médiocre du fait des nitrates et 38 masses d'eau souterraines sur 60 sont en état médiocre du fait des pesticides. Or, ces pollutions diffuses proviennent essentiellement de l'activité agricole.

Le bassin Seine-Normandie compte depuis 1999 au moins 332 abandons de captages (connus) liés à des teneurs excessives en nitrates et pesticides. Ces abandons donnent lieu à de nouvelles connexions à d'autres ressources, coûteuses et problématiques en termes de durabilité.

⁸⁶ Ecodécision, pour l'agence de l'eau Seine-Normandie, juillet 2011, « Le préventif coûte-t-il plus cher que le curatif ? Argumentaire économique en faveur de la protection des captages » (étude téléchargeable sur le site de l'AESN > Expert > Economie)

La lutte contre ces pollutions diffuses sur les aires d'alimentation de captages est structurée depuis quelques années par un cadre réglementaire européen et national visant plus globalement le bon état de l'ensemble des eaux pour 2015 (Directive cadre sur l'eau, 2000). En déclinaison de la DCE, le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie oriente préférentiellement la lutte contre les pollutions diffuses agricoles sur 1 700 captages jugés prioritaires. La reconquête et la protection de la qualité des nappes souterraines passent par la définition au niveau des aires d'alimentation des captages de zones protégées pour les prélèvements destinés à la consommation humaine, puis par la mise en place d'un programme d'actions adapté pour protéger ou reconquérir l'eau captée pour l'alimentation en eau potable. La loi Grenelle I de 2009 établit quant à elle une liste de 249 captages Grenelle sur le bassin (inclus dans les 1 700 captages prioritaires) menacés par les pollutions diffuses et pour lesquels une démarche de reconquête de la qualité doit être menée d'ici fin 2012. Le programme de mesures de l'agence, qui liste les actions à mettre en œuvre d'ici 2015 pour atteindre les objectifs du SDAGE, vise la reconquête de ces 249 captages et élargit la liste à 500 captages d'ici 2015.

Tandis que les mesures préventives sont encouragées par l'ensemble de ces textes, la solution curative, souvent privilégiée localement car plus facile à mettre en œuvre rapidement et efficace à court terme en matière de qualité de l'eau distribuée, est quant à elle de plus en plus remise en cause du fait de sa non-durabilité (en deçà d'un seuil de qualité, la ressource brute n'est plus traitée ; d'autre part, en cas de dégradation généralisée, le service d'eau ne peut plus trouver une autre ressource à proximité) mais aussi des coûts élevés à supporter par les services d'eau et les financeurs publics. De même, les solutions palliatives parfois envisagées (interconnexions, mobilisation d'une nouvelle ressource) sont très coûteuses et non durables car elles ne contribuent ni à l'amélioration ni à la protection de la qualité de la ressource.

B) Comment l'agence de l'eau soutient la protection des captages

L'agence de l'eau apporte une aide financière pour la mise en place de l'ensemble des étapes de la démarche de protection : réalisation de l'étude d'aire d'alimentation de captage, mise en place d'une animation dédiée, et enfin installation des actions préventives en zones agricoles et non agricoles (réduction des intrants, passage au bio et/ou à l'herbe).

Par ailleurs, l'agence de l'eau conditionne les aides versées pour traiter l'eau à la mise en place d'actions préventives sur les captages concernés.

C) Une étude qui vise à envisager des arguments économiques en faveur du préventif

L'agence de l'eau a piloté une étude afin de clarifier la question du coût du préventif par rapport au coût du curatif et envisager des arguments économiques en faveur de la mise en place d'actions préventives efficaces en zones agricoles tirés de l'analyse économique de 21 cas d'étude, permettant de disposer d'une palette variée de situations. Les données ont été collectées auprès de services d'eau et de l'agence de l'eau Seine-Normandie.

D) Une partie seulement de l'intérêt du préventif évaluée dans le cadre de l'étude

Seul l'enjeu eau potable a été étudié : il s'agissait d'évaluer l'économie des coûts de traitement des pesticides et nitrates réalisée. Il convient en effet de rappeler que le coût global supporté par la collectivité du fait des pollutions diffuses va bien au-delà du seul enjeu eau potable : d'autres coûts sont induits par les pratiques agricoles à l'origine de la dégradation des captages, tels que les coûts de dégradation des milieux (cf. impact des algues vertes sur le littoral), les coûts sanitaires, mais aussi les coûts de gestion et d'élimination des boues d'eau potable. De plus, l'intérêt des politiques préventives va au-delà de l'enjeu eau potable : les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement mises en place sur les aires d'alimentation de captage contribuent à l'atteinte de l'objectif global de bon état des eaux en créant des zones de dilution de la pollution, mais aussi à la préservation des écosystèmes et de la biodiversité. Enfin, les solutions préventives passent par des pratiques agricoles nécessitant plus de main d'œuvre que l'agriculture conventionnelle, ce qui favorise l'emploi local et contribue à l'aménagement des territoires ruraux.

L'intérêt économique des solutions préventives est donc sous-évalué dans cette étude.

E) L'intérêt économique des solutions préventives est confirmé

La comparaison économique effectuée sur les 21 cas d'étude a permis de confirmer l'intérêt des solutions préventives par rapport aux traitements curatifs, notamment si une politique préventive est mise en œuvre avant la dégradation des eaux.

Les grands enseignements de l'étude sont les suivants :

- *Du point de vue des services d'eau potable, l'intérêt du préventif est nettement confirmé : le coût du préventif est toujours inférieur au coût curatif.* Les coûts supportés par le service d'eau potable en termes de préventif sont en effet limités aux coûts d'animation, aux coûts de pompage de l'usine (hors traitement), et à l'acquisition foncière, peu sollicitée dans nos cas d'études.
- Dans tous nos cas d'étude, le préventif se révèle ainsi être la solution la plus intéressante économiquement. Ces résultats restent liés au contexte actuel : les services de l'eau ne peuvent en effet, aujourd'hui, apporter de soutiens directs aux agriculteurs pour protéger les captages (comme c'est le cas à Munich en Allemagne), et soutiennent encore très peu les filières pour encourager les systèmes durables. De tels coûts supportés par les services d'eau devraient être pris en compte en cas de modifications, de même que si l'acquisition foncière prenait plus d'importance.
- *Pour l'ensemble des acteurs (services d'eau et autres financeurs), le résultat est moins tranché : le coût global du préventif peut parfois être supérieur au coût du curatif* (par exemple si les captages sont alimentés par des grandes aires de captage tout en fournissant un volume d'eau peu important). Les résultats chiffrés restent cependant très liés aux effets de seuils artificiels induits par les scénarios préventifs testés, d'autant que le coût élevé des interconnexions n'a pas été pris en compte par l'étude (car peu présentes sur les 21 cas analysés). Mais même dans ce cas, l'enjeu protection durable de la ressource et les autres aménités fournies par la solution préventive suffisent à elles seules à justifier l'intérêt du préventif.

- *Les politiques préventives ambitieuses ne sont pas forcément les plus coûteuses pour l'ensemble des financeurs (services d'eau et agence de l'eau) : dans plusieurs cas d'étude, le programme d'actions réel peu ambitieux (typiquement : réduction des intrants) s'est avéré plus coûteux qu'un scénario préventif fictif plus ambitieux (typiquement : panachage de passage au bio et à l'herbe) ;*
- *Enfin, une politique préventive est d'autant plus intéressante qu'elle est engagée tôt : plusieurs cas d'étude montrent en effet qu'engager une politique préventive suffisamment tôt permet d'éviter une période de « double-peine » consistant pour l'ensemble des financeurs à payer le curatif (indispensable à court terme) et le préventif (nécessaire pour l'avenir).*

Afin de s'affranchir des effets de seuils artificiels induits par la construction des différents scénarios, un outil a été construit, permettant de visualiser la comparaison économique entre préventif et curatif sur un captage donné, avec ses propres paramètres.

L'intérêt économique du préventif est donc nettement confirmé pour les services d'eau, et moins systématique à l'échelle de l'ensemble des financeurs, mais dans tous les cas, la préventif reste toujours la solution la plus bénéfique et durable tant pour la ressource que pour la société.

L'importance des coûts supportés par la société du fait de pratiques agricoles non durables est par ailleurs soutenue et développée dans une étude réalisée par le Commissariat Général au Développement Durable⁸⁷, détaillant le coût des principales pollutions agricoles de l'eau (coûts de potabilisation, dépenses littorales dues à l'eutrophisation, etc.).

⁸⁷ Commissariat Général au Développement Durable, Septembre 2011, Etudes & Documents N°52, « Coût des principales pollutions agricoles de l'eau »

Encadré : Exemples de bonnes pratiques en matière de protection des captages

(Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E))

Face aux pollutions diffuses, un plan d'action préventif a été mis en œuvre par les entreprises de l'eau et la profession agricole, afin de renforcer la protection des périmètres des captages.

A) Une démarche active de coopération entre l'APCA et la FP2E

Depuis 2009, la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'eau (FP2E) et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) mettent en oeuvre une charte de coopération pour lutter contre les pollutions diffuses des Aires d'Alimentation des Captages (AAC).

C'est une première en France qui réunit des représentants des agriculteurs et des entreprises de l'eau, dans une dynamique de protection des ressources en eau destinées à l'alimentation, tout en préservant l'équilibre économique des exploitations agricoles. Cette démarche partenariale a permis d'élaborer, avec l'implication des acteurs nationaux et locaux de la protection des ressources en eau, un « Guide de bonnes pratiques » diffusé à la profession agricole et aux acteurs de terrain. Parmi les recommandations, on trouve : le déploiement de nouvelles pratiques, notamment l'agriculture biologique, et de nouvelles filières (chanvre, miscanthus pour la biomasse) faiblement utilisatrices d'intrants sur ces zones. Ce type de démarche porte aujourd'hui ses fruits à travers des actions multi-partenariales initiées entre les acteurs publics locaux, les opérateurs privés de l'eau et la profession agricole...

B) A Toulon, privilégier les mesures préventives...

Dans le cadre d'une démarche de protection vis-à-vis des pollutions diffuses du lac de Sainte-Suzanne qui alimente en eau la ville de Toulon, la Chambre d'agriculture du Var et la Société des Eaux de Toulon, filiale de Veolia Eau, ont signé une convention de partenariat en 2011. L'objectif de cette convention est de faciliter les échanges et un travail commun sur le territoire pour accompagner les agriculteurs vers une agriculture durable et économiquement viable. Les prélèvements effectués sur le lac de Sainte-Suzanne révèlent, en effet, la présence de substances actives issues des produits phytosanitaires. Les pics de concentration nécessitent parfois le recours ponctuel à un traitement par adjonction de charbon actif en poudre.

La convention privilégie des mesures préventives (création de bornes de lavages, formation collective auprès des agriculteurs et des collectivités, conseil individualisé, sensibilisation de la population, etc.), pour limiter les pics de produits phytosanitaires et réduire ainsi les traitements curatifs qui ont un coût élevé pour les consommateurs. En complément, Veolia Eau s'est engagée dans l'étude des sources d'apport de phosphore, sur la retenue d'eau de Carcès, afin d'établir les bases d'un programme d'actions visant à limiter les efflorescences algales et à reconquérir la qualité des masses d'eau liées au lac de Sainte-Suzanne.

C) Des résultats visibles, pour les villes de Gorze et de Metz...

Les sources qui alimentent la ville de Gorze et une partie de la ville de Metz ont connu, dans les années 90, des dépassements importants du seuil de 50 mg/l de nitrates. Vingt ans après la mise en œuvre des opérations « Ferti-Mieux » puis « Agri-Mieux » confiées à la Chambre d'agriculture de Moselle, l'amélioration de la qualité de l'eau est significative : les taux de nitrates ont baissé de 40% pour atteindre 30 mg/l. L'adhésion aux opérations Ferti/Agri-Mieux repose sur le volontariat. Les actions mises en œuvre pour protéger la ressource sont essentiellement basées sur le conseil, individuel ou collectif. Aujourd'hui, la Mission Captage de la Moselle prend les relais, afin d'assurer une surveillance continue et préserver les bons résultats obtenus.

D) La signature d'une convention de partenariat, avec la Ville d'Orléans...

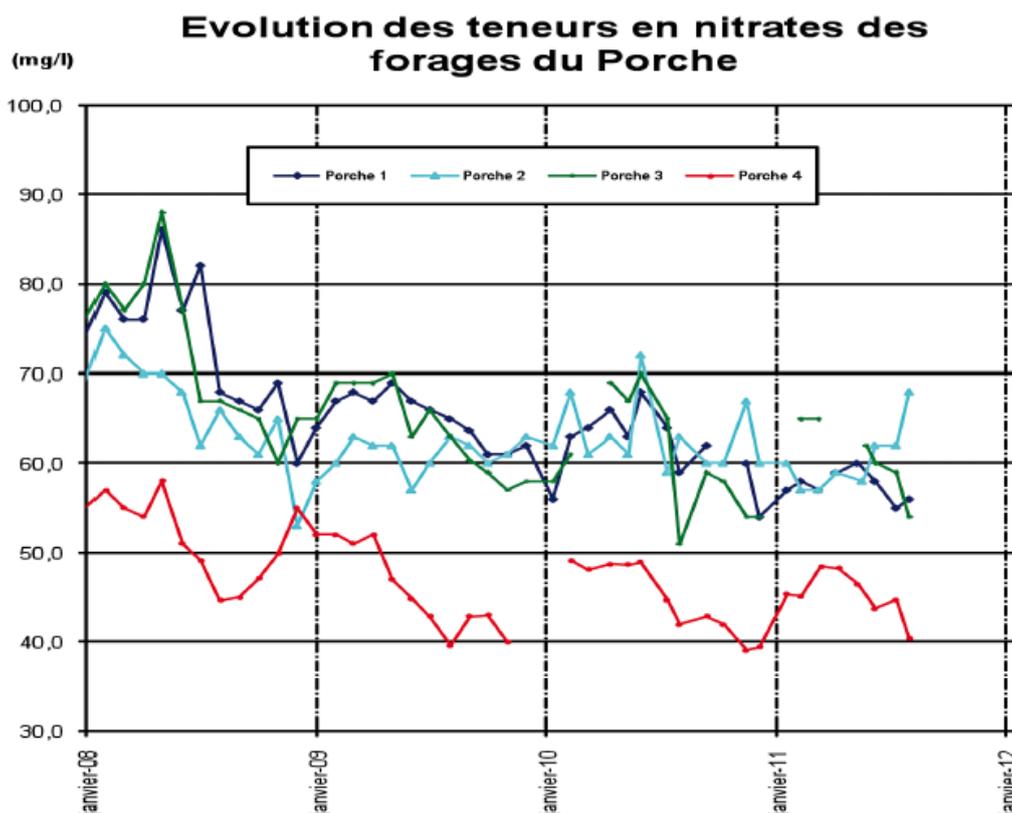
Depuis 1999, une convention a été signée entre la Ville d'Orléans, la Chambre d'Agriculture du Loiret et Lyonnaise des Eaux. Le but de cette convention est d'accompagner les objectifs de réduction des pollutions diffuses et d'en partager les enjeux. Des bénéfices directs ont été apportés grâce à cette démarche : une avancée plus rapide sur des projets parallèles comme le SAGE Loiret, mais aussi un engagement plus rapide des agriculteurs dans des mesures préventives. Reconduite en 2006 puis en 2011, cette convention s'est élargie à de nouveaux partenaires. Les communes travaillant à la réduction, voire la suppression, de l'utilisation des produits phytosanitaires grâce à une gestion différenciée, en fonction des secteurs. Mais également, les associations environnementales et les organismes de recherche travaillant sur des projets liés à l'agroforesterie, aux polluants émergents, à la circulation de l'eau dans le périmètre rapproché et à la réduction de l'usage des phytosanitaires, qui souhaitent apporter leur contribution à ces travaux. Ces rencontres ont conduit à impliquer tous les acteurs concernés et définir le rôle de chacun, à développer une confiance précieuse entre les différents partenaires et à promulguer l'implication technique au-delà de l'implication financière.

Encadré : Deux exemples d'actions menées en Loire-Bretagne (Agence de l'eau Loire-Bretagne)

A) Dans le captage du Porche, les teneurs en nitrates sont en baisse

Le champ captant du Porche (18) participe pour environ un tiers (2 000 000 m³) des volumes nécessaires à l'alimentation en eau potable de la communauté d'agglomération de Bourges. Ce captage est constitué de quatre forages qui puisent l'eau dans une nappe dont les teneurs en nitrates, en 2008, atteignaient en moyenne 75 mg/l pour trois d'entre eux et 50 mg/l pour le dernier.

Le bassin d'alimentation du captage du Porche se caractérise par des grandes cultures sur un milieu sensible à l'infiltration. L'objectif était donc de mettre en place un programme d'action qui permette de réduire de façon significative les quantités d'azote lessivées vers la nappe. Ce programme comportait, sur la base d'un conseil individualisé, une réduction de la fertilisation pour l'amener à l'équilibre, une gestion de l'interculture, une diversification des assolements, la mise en herbe des parcelles les plus sensibles.



La modification des pratiques culturales de la très grande majorité des exploitants agricoles a permis de diminuer les concentrations en nitrates d'environ 10 mg/l sur les quatre forages. Cette évolution reste à confirmer dans la durée. Néanmoins, trois forages restent au-dessus des normes de potabilisation (50 mg/l) et les efforts doivent se poursuivre.

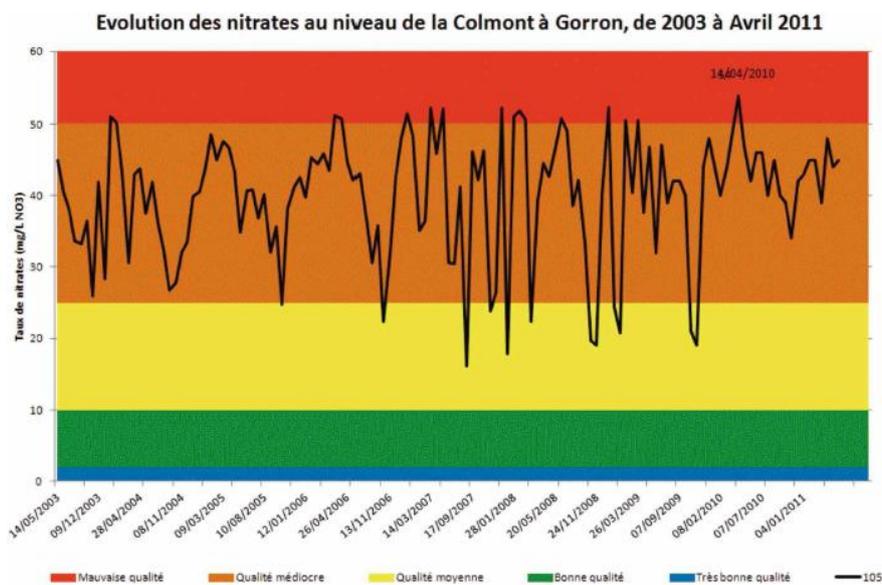
B) Ernée et Colmont (53) tirent le bilan de leurs contrats territoriaux pollutions diffuses

La teneur en nitrates de l'eau brute prélevée dans l'Ernée, comme dans la Colmont, pour la production d'eau potable dépassait régulièrement la limite réglementaire de 50 mg/l.

Des contrats territoriaux ont été conclus pour reconquérir la qualité de l'eau. Le contrat Colmont amont a été signé en 2006 avec comme objectif d'atteindre en 2012 une concentration maximale de 50 mg/l sans dépassement 95 % du temps. Des actions de sensibilisation des agriculteurs et l'aménagement de l'espace avec la plantation de 11 km de haies ont permis d'atteindre partiellement les objectifs malgré une faible adhésion des agriculteurs aux mesures agro-environnementales proposées.

Depuis 2009, les dépassements ont eu lieu moins de 10 jours par an. Même si le suivi montre une baisse des nitrates dans les eaux brutes, la situation reste fragile.

Le contrat territorial de la Haute Ernée a été signé en 2007 avec le même objectif que le contrat Colmont amont. Les agriculteurs se sont bien mobilisés sur certaines actions comme les journées techniques agricoles mais, là aussi, ils ont eu du mal à adhérer aux mesures agro-environnementales.



Sur la Colmont, l'objectif est partiellement atteint mais la situation reste fragile.

Sur la Haute Ernée, aucun dépassement n'a été constaté depuis 2009. De nouveaux contrats territoriaux sont en cours de définition sur ces deux captages prioritaires pour renforcer la dynamique engagée, améliorer encore et pérenniser ces résultats.

3.5 Comment conditionner les aides des agences?

(MEDDE/DEB/GR et AT)

La conditionnalité des aides des agences de l'eau peut s'avérer un outil utile pour cibler les aides sur des actions prioritaires et constituer un levier d'action sur le volet préventif. Il s'agit alors de définir les critères d'éligibilité et les critères de modulation des aides, afin d'optimiser l'efficacité de la conditionnalité. Ces critères sont définis par les agences de l'eau dans le cadre de leurs programmes d'intervention. Ils ont été revisités lors de l'élaboration des 10èmes programmes, en vigueur au 1er janvier 2013.

A) Principes

Dans le cadre de l'élaboration des 10èmes programmes, le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, et de l'Énergie (MEDDE) a diffusé auprès des bassins quelques principes clés à faire valoir dans la définition des critères de conditionnalité des aides des agences de l'eau :

- l'importance de privilégier une logique d'action préventive pour la préservation de la ressource en eau plutôt qu'une logique d'action curative,
- la nécessité de mettre en cohérence les actions financées avec les programmes de mesures de la Directive cadre sur l'eau (DCE),
- la priorité à donner au développement de la connaissance des réseaux et de leur fonctionnement (réalisation de schémas d'approvisionnement en eau potable, d'inventaires du patrimoine) ainsi qu'à la définition des plans d'action pour la réduction des pertes en réseaux de distribution d'eau potable,
- l'importance d'éviter le financement du renouvellement d'un équipement qui devrait normalement faire l'objet d'une provision sur le budget consacré à l'eau par la commune et sinon de cibler les aides sur des zones prioritaires, à préciser notamment au regard de leur sensibilité sur le plan quantitatif, et à encadrer par des critères d'éligibilité définis en cohérence avec cet objectif de ciblage.

B) Critères d'éligibilité

Sur la base de ces principes, le MEDDE a souhaité que les agences de l'eau considèrent plus particulièrement les critères d'éligibilité suivants :

- le niveau de *protection des captages* pour toute aide curative dans le domaine de l'eau potable,
- les démarches prévues sur les *aires d'alimentation de captages* et les plans d'actions associés,
- le taux de *rendement* des réseaux d'approvisionnement en eau potable comme préalable au bénéfice de certaines aides curatives, notamment sur le volet quantitatif,

- la réalisation d'*études technico-économiques* préalablement à l'octroi d'aides curatives (sur le volet quantitatif et pour les collectivités situées en zone de répartition des eaux -ZRE- il pourrait être intéressant de conditionner l'octroi d'aides curatives à la réalisation d'une étude technico-économique des consommations d'eau de la collectivité dans un objectif de rationalisation de ces consommations (optimisation des économies d'eau dans les bâtiments publics, des modes de traitement, etc.)),
- l'engagement d'une démarche contractuelle au niveau territorial pour l'octroi de certaines aides curatives,
- la fixation d'un prix de l'eau minimum (un critère crédible d'évolution du prix de l'eau traduisant un réel effort de la part des collectivités de contribuer aux améliorations de la qualité de l'eau paraît indispensable),
- l'engagement d'une démarche avec objectif « zéro phyto ».

C) Mise en œuvre de la conditionnalité

Il paraît essentiel d'établir un lien entre toutes les aides octroyées par l'agence à l'échelle de la collectivité au cours des différents programmes d'intervention et de suivre l'efficacité des actions mises en œuvre par la collectivité afin d'éviter un cumul d'aides contradictoires (ex : aides préventives sur un captage finalement suivies d'aides curatives du fait de la fermeture du captage).

Par ailleurs, il est indispensable de cibler les aides, notamment les aides curatives, sur des territoires à enjeu important. Il apparaît donc pertinent de définir un zonage géographique pour chaque aide curative en fonction de l'enjeu auquel elle est attachée et des territoires à viser en priorité. Ce zonage géographique peut conduire à exclure certains territoires du bénéfice d'aides jugées non pertinentes à leur niveau ou à moduler les taux d'aide en fonction d'enjeux de territoire (taux d'autant plus élevé que l'enjeu est fort).

La modulation des taux d'aides est un moyen complémentaire pour répondre à certaines priorités (atteinte des objectifs environnementaux de la DCE, priorités des programmes de mesures) ou pour inciter à progresser sur le volet préventif.

Il peut être également intéressant de prévoir une aide qui évolue dans le temps en fonction des efforts réalisés ou non par le maître d'ouvrage.

Encadré : Exemple de mise en œuvre de la conditionnalité des aides : le cas de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

(E. Pichon, agence de l'eau Loire-Bretagne)

L'agence de l'eau Loire Bretagne a fait figurer dans son 9^{ème} programme 2007-2012 plusieurs conditions d'éligibilité au financement des projets "eau potable" curatifs (traitements, dilutions...), de sécurisation (interconnexions...) et de mobilisation de ressources (forages...).

Les conditions applicables au 1^{er} janvier 2006 étaient :

1. l'existence d'une déclaration d'utilité publique (DUP) des périmètres de protection des captages (PPC) ou d'une attestation du dépôt du dossier en Préfecture,
2. un prix de l'eau minimal (pour la part eau potable) à hauteur de 0.50 € / m3.

Les conditions applicables au 1^{er} janvier 2009 étaient:

1. un rendement primaire minimal des réseaux d'alimentation en eau potable de 75% pour les communes rurales et de 85% pour les communes urbaines,
2. l'inscription du projet dans un schéma directeur départemental validé par l'agence de l'eau,
3. la mise en œuvre d'un contrat territorial de lutte contre la pollution diffuse lorsque le projet concerne une ressource de la collectivité impactée par cette pollution.

Un bilan de la mise en œuvre des conditions d'éligibilité du 9^{ème} programme a été établi, permettant de déterminer de nouvelles conditions d'éligibilité pour le 10^{ème} programme :

1. *Mise en place et mise en œuvre des DUP des PPC* : La proportion de captages disposant de DUP est passée de 49 % en 2004 à environ 70% en 2011. Même si l'objectif du plan national santé-environnement (PNSE) (100 % en 2010) n'a pas été atteint, ce chiffre place le grand bassin rural parmi les plus avancés. Cette condition d'éligibilité est maintenant bien connue et acceptée par les collectivités. Les demandes d'aide refusées pour cette raison sont devenues rares. La condition a été maintenue et étendue à la mise en œuvre de la DUP, au 10^{ème} programme. Malgré les délais imposés par les DUP (5 ans maximum), de trop nombreuses prescriptions de DUP ne sont en effet pas mises en œuvre, laissant le captage sans protection.
2. *Prix de l'eau* : L'évolution du prix de l'eau au cours du 9^{ème} programme a progressivement réduit l'impact de cette condition d'éligibilité, toutes les collectivités sollicitant une aide en 2011 ayant une part "eau potable" hors taxe bien au-delà de 50 centimes. Suite aux études menées sur le prix de l'eau dans le bassin et compte tenu de l'incitation grandissante à assurer une dotation aux amortissements suffisante, le prix "seuil" de la part eau potable a été porté pour le 10^{ème} programme à 1.00 € hors taxe.
3. *Rendement primaire minimal* : Cette condition d'éligibilité, qui figure également dans le SDAGE, a été reconduite pour le 10^{ème} programme. Son impact est relativement différent sur le bassin, où les rendements moyens départementaux varient entre 85% dans certains départements de l'ouest à 65% dans d'autres départements de l'est. L'expérience de mise en œuvre de cette condition a conduit à laisser un peu de souplesse aux collectivités dans le cadre du 10^e programme: financement des projets de collectivités ayant un rendement primaire un peu plus faible que les seuils de 75% ou 85% (plus de 68% pour une commune

rurale et de 78% pour une urbaine) si elles s'engagent dans un programme d'actions et atteignent le seuil sous 5 ans. L'article 161 de la loi Grenelle a renforcé réglementairement l'intérêt de cette mesure en incitant les collectivités à atteindre et conserver un rendement minimal.

La mise en œuvre de cette condition d'éligibilité se basant sur le rendement primaire a incité les collectivités proches du seuil à installer des compteurs partout où elles le pouvaient pour leurs propres usages (volumes de service). De même, plusieurs collectivités confrontées à d'importantes consommations d'eau sur bornes incendies ont installées des bornes monétiques. Ces installations très rapidement amorties ont permis l'instauration de pratiques plus vertueuses et d'importantes économies d'eau consommée.

3 bis *Connaissance patrimoniale minimale* : L'article 161 de la loi Grenelle 2 préconise, outre les dispositions visant à atteindre un certain rendement, une connaissance patrimoniale minimale. Cette notion est reprise comme nouvelle condition d'éligibilité du 10^{ème} programme.

4. *Inscription dans un schéma départemental* : A l'exception d'un département dont les aides ont été bloquées pendant deux années, cette mesure a contribué à réaliser et mettre à jour des schémas départementaux eau potable dans tous les départements du bassin. Elle a grandement incité la finalisation du schéma directeur, prévue en 2013, sur le département retardataire.

Au travers des conventions de partenariats fréquemment établies sur la base des conclusions des schémas, ceux-ci ont permis d'établir une véritable synergie d'action des financeurs (agence et conseils généraux) dans de nombreux départements.

5. *Mise en œuvre d'un contrat territorial de lutte contre la pollution diffuse* : La mise en œuvre de cette dernière mesure depuis 2009 a incité plusieurs collectivités à s'engager avec l'agence dans une démarche contractuelle de restauration de la qualité de la ressource, particulièrement dans la portion sédimentaire du bassin. En dehors de cette zone, une majorité des collectivités concernées avait déjà signé un contrat territorial avec l'agence de l'eau, afin de restaurer la qualité de leur ressource. La situation hydrographique et la nature géologique du reste du bassin (Massif Central et Armoricaïn) contribuent en effet à réduire le recours à des ressources alternatives (interconnexions, dilutions, substitution par une ressource en nappe profonde...) et favoriser le traitement physique de la pollution, coûteux pour la collectivité.

La mise en œuvre des contrats territoriaux actuels résulte de l'optimisation de nombreux programmes de lutte contre la pollution diffuse entamés depuis les années 1990-2000 (Bretagne Eau Pure, Re-Source...). L'impact vertueux des mesures reste encore aujourd'hui limité aux secteurs à faible durée de transit hydraulique et où d'importants efforts ont été réalisés par la profession agricole. Mais l'importante dynamique lancée depuis le début du 9^{ème} programme, confirmée aujourd'hui par la mise en œuvre de programmes d'actions sur 81 des 128 aires d'alimentation de captages "Grenelle" (222 captages), devrait faire évoluer significativement les tendances analytiques. L'adhésion croissante de la profession agricole aux contrats territoriaux, source émulative de bonnes pratiques agronomiques, et la volonté du Conseil d'administration de l'agence de ne plus financer le "curatif" sans le "préventif", ont incité plus que jamais le maintien de cette condition d'éligibilité dans le cadre du 10^{ème} programme.

Encadré : « Quelle conditionnalité appliquer aux aides des agences de l'eau ? », réflexion sur le cas de l'agence de l'eau Seine-Normandie

(Direction de la Stratégie Territoriale de l'agence de l'eau Seine-Normandie)

La conditionnalité consiste à soumettre le versement d'une aide de l'agence de l'eau Seine-Normandie au respect d'exigences définies ou inscrites dans le programme pluriannuel d'interventions de l'agence, en matière d'environnement, de qualité, ou de bonnes pratiques agricoles. Des limites à la mise en œuvre de ce dispositif ont pu être soulevées, notamment par une évaluation réalisée sur le 9^{ème} programme d'intervention de l'agence.

A) Les limites de la conditionnalité

En premier lieu, imposer aux maîtres d'ouvrage des conditions trop contraignantes pour l'attribution des aides peut conduire à freiner la dynamique vers le bon état visé. En effet, la réduction de la part du co-financement des travaux par les conseils généraux et la situation financière fragile de certaines collectivités n'encouragent pas à la réalisation de travaux. A ces facteurs conjoncturels s'ajoute la difficile émergence de maîtrise d'ouvrage pour certains types de travaux (notamment pour les travaux de restauration des milieux aquatiques). Une multiplication des conditionnalités pourrait constituer un frein supplémentaire à la réalisation des travaux sur certains territoires pourtant essentiels pour l'atteinte des objectifs de bon état.

Par ailleurs, la conditionnalité des aides peut s'avérer inefficace lorsque la condition est à mettre en œuvre *a posteriori*, c'est-à-dire après l'attribution de la subvention. Le contrôle et le suivi de la réalisation des conditions *a posteriori* sont difficilement réalisables pour l'ensemble des travaux, ce qui ne permet pas d'assurer la mise en œuvre effective de ces conditions. A titre d'exemple, dans le cadre de la protection des captages d'eau potable, les aides à l'acquisition foncière sont notamment conditionnées à l'utilisation de niveaux d'intrants très bas sur les terrains. Le contrôle des apports d'intrants peut s'avérer difficile, d'autant plus à l'échelle de l'ensemble des acquisitions foncières du bassin.

⁸⁸ Exemples de conditionnalités inscrites dans le 10^{ème} programme de l'AESN :

Pour l'assainissement, l'agence encourage les travaux d'assainissement de qualité, dont l'impact sur le milieu est renforcé : à compter du 1er janvier 2015, seuls seront éligibles les travaux de création et de réhabilitation des réseaux d'assainissement réalisés sous charte qualité (charte régionale ou nationale).

Concernant les mesures curatives (traitement de l'eau potable), les aides sont conditionnées à la mise en œuvre d'une politique « préventive ». Les conditions suivantes doivent ainsi être simultanément respectées : engagement d'une procédure de déclaration d'utilité publique de protection de l'ensemble des captages du maître d'ouvrage concerné, engagement des études de délimitation des aires d'alimentation de l'ensemble des captages dégradés du maître d'ouvrage concerné, si les travaux sont rendus nécessaires par la dégradation de la qualité de l'eau du fait des pesticides, des nitrates ou de tout autre polluant d'origine anthropique, engagement du maître d'ouvrage dans une démarche d'objectif « zéro phyto » pour les espaces publics dont il assure la gestion, et protection et

B) Vers une simplification du régime des aides...

Le 10^{ème} programme d'intervention (2013-2018) de l'agence de l'eau Seine-Normandie ne vise pas un renforcement de la conditionnalité des aides, et se positionne au contraire préférentiellement dans une logique de simplification du régime des aides, en limitant par exemple l'application des zonages aux seules redevances, en supprimant les distinctions entre la nature des attributaires, et en appliquant des taux d'aides plus incitatifs (60,6% en moyenne pour le 10^{ème} contre 52,2% pour le 9^{ème} programme).

C) ... et une sélectivité accrue des projets

Par ailleurs, le 10^{ème} programme vise une sélectivité accrue des aides afin d'intervenir en priorité sur le milieu là où les besoins le nécessitent le plus et où les mesures seront les plus efficaces. Afin de mettre en œuvre cette sélectivité, le 10^{ème} programme prévoit l'élaboration de Plans territoriaux d'actions prioritaires (PTAP) qui identifient à l'échelle des territoires des commissions territoriales les actions les plus efficaces pour atteindre les objectifs du programme en cohérence avec le programme de mesures du SDAGE. Ces actions sont sélectionnées sur la base de critères techniques, et les moyens tant humains que financiers seront concentrés sur ces priorités. Les taux d'aides seront par ailleurs plus élevés pour les actions de restauration de la continuité écologique.

4. Optimiser l'utilisation des tarifications incitatives

4.1 La facture d'eau est-elle le reflet d'une tarification incitative ?

(B. Boeuf, MEDDE/DEB/AT)

A) La tarification incitative : quoi, comment et pourquoi ?

a. En quoi consiste la tarification incitative ?

La tarification incitative est un instrument économique utilisé pour la gestion des ressources environnementales. Dans le domaine de l'eau, l'instauration d'une tarification incitative est requise par la directive cadre sur l'eau (DCE)⁸⁹, article 9, qui demande aux États Membres de veiller à ce que :

« la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive,

- les différents secteurs économiques [...] contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau [...] compte tenu du principe du pollueur-payeur. »

Ainsi que le mentionne l'article 9 de la DCE, la tarification incitative a pour objectifs :

- *d'influencer le comportement des usagers grâce au prix.* Elle est considérée comme efficace lorsque l'usager choisit de prélever moins ou de polluer moins plutôt que de payer plus.
- *de refléter l'état quantitatif et qualitatif de la ressource.* Plus celle-ci est fragile et menacée, plus la tarification devrait inciter les usagers à la préserver. Dans cette optique, les agences de l'eau définissent un zonage reflétant l'état de la ressource pour moduler le taux des redevances. Ces derniers sont également adaptés en fonction de zonages règlementaires. La mise en place d'une tarification saisonnière permet également de diminuer la consommation et donc de protéger la ressource en eau au moment où celle-ci est la plus sollicitée.
- *de mettre en œuvre le principe de pollueur-payeur.* Les utilisations de l'eau génèrent des coûts environnementaux liés à la dégradation de la ressource. Ces coûts ne sont pas nécessairement monétaires. Par exemple, une dégradation de la qualité d'un cours d'eau suite à une pollution peut entraîner une hausse du coût de production de l'eau potable, mais également une baisse de la qualité de vie à proximité de ce cours d'eau. Or les coûts environnementaux ne sont pas toujours supportés par ceux qui les provoquent. La tarification incitative est un moyen de faire supporter aux usagers qui les provoquent des coûts équivalents aux coûts des dommages occasionnés aux autres usagers du fait des pollutions produites ou des prélèvements sur la ressource.

Est donc considérée comme incitative une tarification qui transmet un signal sur l'état de la ressource, les nuisances provoquées par son utilisation et la volonté d'y remédier.

b. En quoi la tarification incitative présente-t-elle un intérêt en gestion des ressources en eau ?

La tarification incitative peut contribuer à une meilleure gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau en influençant le comportement des usagers. Sur le plan quantitatif, elle

⁸⁹ Directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

peut contribuer à limiter les gaspillages et à utiliser l'eau plus efficacement. Par exemple, un prix de l'eau élevé incitera :

- à réduire les fuites,
- à adopter des technologies plus économes en eau (par exemple réduire les pertes en réseaux, adopter un arrosage au goutte-à-goutte plutôt que par aspersion,...) (voir la partie 3.2.2 Les technologies économes en eau),
- à changer les pratiques (par exemple la plantation d'espèces moins consommatrices d'eau ou résistantes à la sécheresse),
- à recourir à des ressources alternatives (telles que l'eau de pluie ou l'eau usée traitée pour l'arrosage, le lavage de voitures ou de la voirie),
- à changer la nature des usages de l'eau (utile lorsque la ressource est rare et nécessite d'être attribuée aux usages prioritaires, en particulier l'approvisionnement en eau potable)⁹⁰.

Sur le plan qualitatif, une tarification adaptée pourra inciter à réduire les pollutions à la source (voir la partie 3.4 les mesures préventives par rapport aux mesures curatives en matière de protection des captages) ou bien à installer des usines de traitement avant rejet dans le milieu naturel⁹⁰.

c. Comment fonctionne la tarification incitative ?

Le caractère incitatif de la tarification, et par conséquent son efficacité en tant qu'outil de gestion des ressources en eau, dépend à la fois de la *structure* et du *niveau* du prix.

La *structure* de la tarification doit être conçue de manière à ce qu'une diminution de la quantité d'eau utilisée ou de pollution rejetée entraîne une baisse simultanée de la facture totale pour l'utilisateur. Le caractère incitatif implique donc que le prix facturé soit proportionnel à la quantité d'eau utilisée ou à la pollution générée⁹⁰. La structure de la tarification peut par la suite être affinée afin de modifier avec plus de précision le comportement des usagers. Par exemple, une tarification par blocs progressifs permet de cibler les usagers ayant les plus fortes demandes en eau. Un autre exemple serait la tarification saisonnière qui incite à économiser davantage d'eau en période de faible disponibilité (cf. les tarifications saisonnières : le cas de Vendée Eau). Elle permet également d'obtenir une meilleure équité de la répartition des charges entre consommateurs permanents et saisonniers pour tenir compte des charges d'infrastructures liées aux consommations de pointe.

L'impact d'une tarification volumétrique sur la quantité d'eau consommée ou de pollution rejetée est cependant négligeable lorsque le montant total de la facture ne représente qu'une faible proportion des coûts de production ou du revenu d'un utilisateur. Pour être efficace, le *niveau de prix facturé* doit être suffisamment élevé. L'efficacité d'une tarification de l'eau est toutefois limitée lorsque l'utilisateur n'a pas d'autres choix possibles, du fait de contraintes techniques, sociales ou économiques⁹⁰. La probabilité qu'une politique tarifaire ait un impact sur la demande en eau peut être mesurée par l'élasticité du prix sur la demande⁹¹.

⁹⁰ Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document no 1, Economics and the environment, 2003, WATECO

⁹¹ L'élasticité de la demande par rapport au prix peut se définir comme le pourcentage de variation de la consommation d'eau si l'on augmente de 1% le prix du m³. De manière générale, l'élasticité des consommations domestiques d'eau est très faible, car la plupart des utilisations (eau de boisson, hygiène, etc.) sont très peu

B) La tarification incitative dans la facture d'eau

La tarification de l'eau en France prend la forme d'un prix facturé par le service d'eau et d'assainissement et de redevances perçues par les agences de l'eau.

a. Facturation par les services publics d'eau et d'assainissement

La facturation de l'eau potable et de l'assainissement par les services est proportionnelle au volume consommé et peut comporter une part fixe (article L2224 du code général des collectivités territoriales). Cette structure a été choisie à la fois pour couvrir les charges financières des services (via la part fixe) et encourager les économies d'eau (via la part variable). La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a imposé le plafonnement de la part fixe, afin de renforcer le caractère incitatif de la tarification.

La structure de cette tarification reposant essentiellement sur le volume d'eau consommé, elle devrait inciter les usagers des services publics d'eau et d'assainissement à prélever et consommer moins d'eau. Cependant, elle ne les encourage pas à réduire la quantité de pollution rejetée.⁹²

La tarification de l'eau pourrait encore être améliorée dans le but d'inciter les usagers à préserver la ressource. L'élasticité du prix sur la demande en eau est faible pour les usages domestiques en général. Toutefois, certains usages, non-« essentiels », et par conséquent à plus forte élasticité pourraient être ciblés (remplissage de piscines, lavage de voitures, arrosage de jardins...), et ainsi réduire la consommation d'eau qui leur est liée (par une modernisation des appareils électroménagers, l'utilisation de technologies plus économes en eau...). Par exemple, une tarification progressive (i.e. qui offre un certain volume d'eau à faible prix puis les m³ supplémentaires à un prix beaucoup plus élevé) permet de fixer un prix de l'eau très élevé pour les plus hautes consommations. Elle offre ainsi une incitation financière significative à moins consommer, tout en donnant accès à de l'eau à faible prix pour les besoins essentiels. Une des difficultés de la mise en œuvre d'une telle tarification est cependant de prendre en compte la taille des ménages pour déterminer le volume seuil de la première tranche et ne pas pénaliser les familles nombreuses. De même, une distinction des tarifs entre usagers domestiques et activités de production assimilées domestiques (APAD)⁹³ permettrait d'adapter la tarification de l'eau à l'usage. Enfin, la structure de la tarification peut être adaptée aux spécificités locales du service d'eau et à l'état de la ressource. Par exemple, la mise en place d'une tarification saisonnière permet de lisser les pics saisonniers de consommations liés au tourisme.

La tarification de l'assainissement, quant à elle, ne devrait non pas se baser sur les volumes d'eau consommés, mais sur la pollution rejetée, afin d'être réellement incitative. La faisabilité

compressibles. En revanche, la consommation extérieure (arrosage, lavage de voitures, etc.) est beaucoup plus élastique (forte **baisse** en cas de hausse de prix) car elle satisfait des besoins non essentiels. (Source : eaufrance, glossaire sur l'eau).

⁹² Incitativité de la tarification des ressources en eau en France : quelle réponse aux exigences de l'article 9 de la DCE?, 2012, agence de l'eau Seine Normandie

⁹³ La définition des activités impliquant des utilisations de l'eau assimilable aux utilisations à des fins domestiques est présentée en Annexe I de l'Arrêté du 21 décembre 2007 relatif aux modalités d'établissement des redevances pour pollution de l'eau et pour modernisation des réseaux de collecte

d'une tarification de l'assainissement au forfait, sur la base du nombre d'habitants par foyer ou du type d'activité dans le cas des APAD, pourrait être étudiée. Une telle structure de tarification pourrait être corrélée au coût du service en calculant ce forfait de manière à recouvrir les coûts de fonctionnement et d'investissement du service d'assainissement. Une telle séparation entre la facturation de l'assainissement et celle de l'approvisionnement en eau potable permettrait également de mieux prendre en considération le cas des usagers utilisant des ressources alternatives (forages, eau de pluie...), dont les volumes d'eau consommés provenant du service d'approvisionnement en eau potable ne reflètent pas toujours les volumes rejetés.

b. Redevances perçues par les agences de l'eau

Les redevances agences qui s'ajoutent à cette facturation sont les redevances pour prélèvements, pour pollution et pour modernisation des réseaux de collecte. Elles sont non forfaitaires et ont pour assiette les volumes d'eau prélevés ou facturés à l'utilisateur. Les taux des redevances sont modulés en fonction de la zone géographique concernée, afin de prendre en compte les pressions locales sur la ressource (articles L213-10-3 et 213-10-6 du code de l'environnement). Toutes ces redevances ont pour assiette les volumes d'eau consommés, si bien que la redevance pollution domestique ne constitue pas une incitation à polluer moins. En particulier, les APAD, rattachés au service public d'eau et d'assainissement, sont soumises à la redevance pollution domestique alors que leurs rejets sont souvent spécifiques et difficiles à dépolluer en station de traitement des eaux usées.⁹⁰ Une redevance spécifique aux effluents qu'ils rejettent serait plus incitative pour les limiter et les traiter en amont.

Enfin, une vision plus compréhensive et allant au-delà de la tarification de l'assainissement peut-être envisagée pour la mise en place du principe de pollueur-payeur. En particulier, un certain nombre de produits dont les composés peuvent se retrouver dans l'environnement ou dans les stations d'épurations peuvent être taxés à la source.

A noter qu'une mise en place plus poussée du principe du pollueur-payeur impliquerait également que les aides et subventions aux services et collectivités soient plutôt dirigés vers le traitement de l'eau potable ou la mise en place d'actions préventives, la compensation des dépenses liées aux dégradations de l'environnement étant facturée aux pollueurs par la redevance.

c. Limites de la tarification incitative dans la facture d'eau

La tarification de l'eau n'a cependant pas uniquement pour objectif la préservation de la ressource en eau, mais également l'accès à l'eau pour tous dans des conditions économiquement acceptables. Dans ce contexte, il convient de garder à l'esprit les limites de la tarification incitative, afin de mettre en place des outils complémentaires palliant ces limites. En particulier, il peut être difficile de mettre en place un niveau de prix suffisamment incitatif, pour des raisons d'acceptabilité sociale (voire la partie 4.4 Point sur la tarification sociale) et économique. D'autres outils économiques peuvent ainsi être envisagés (par exemple des subventions ou prêts à taux zéro pour l'achat de technologies économes en eau), mais aussi des actions de l'ordre de la sensibilisation, la communication et l'éducation.

Encadré : Trouver un tarif équitable entre usagers en habitat collectif et individuel : la solution mise en œuvre par le SEDIF

(E. Requis, directeur général adjoint, Syndicat des Eaux d'Ile de France (SEDIF))

Les $\frac{3}{4}$ des 4,3 millions de franciliens desservis par le Syndicat des Eaux d'Ile de France (SEDIF) résident en habitat collectif, avec généralement un abonnement unique par immeuble, l'individualisation des comptages restant l'exception.

La refonte de la grille tarifaire en 2010 introduit une première tranche T1 de 180 m³ annuels à prix réduit au sein du tarif général. Dès lors, la nécessité de traiter équitablement les usagers en pavillon, pour qui ce volume a été dimensionné, et les usagers résidant en habitat collectif, pour qui ce quota annuel de 180 m³ perd son sens, puisqu'il est mutualisé entre tous les logements desservis à partir d'un abonnement unique, est abordée avec la mise en place du tarif Multi-Habitat (TMH).

Le TMH s'adresse aux usages domestiques en immeubles d'habitation collective, sans condition sur les volumes consommés. Son but est de permettre à chaque foyer résidant en habitat collectif de se retrouver dans une situation similaire à celle d'un foyer résidant en pavillon, en bénéficiant du tarif réduit pour les 180 premiers m³ consommés dans l'année. Il est ouvert sur option et non imposé, l'abonné étant par défaut assujéti au tarif général. Le TMH ne doit pas non plus être confondu avec une démarche d'individualisation : il n'y a toujours qu'un abonné par immeuble.

La mise en place de ce tarif se déroule comme suit pour l'abonné au service de l'eau (syndic ou gestionnaire de l'immeuble) qui :

- déclare le nombre de logements (L) de l'immeuble couvert par l'abonnement (les usagers non domestiques ne peuvent accéder à ce tarif adossé à la déclaration d'un nombre de logements),
- continue de régler son abonnement de base (A_{imm}) pour le compteur de « pied d'immeuble », selon le barème établi au tarif général (en fonction du diamètre du compteur),
- règle en complément $L \times$ l'abonnement de base (A_{part}) proposé aux particuliers résidant en pavillon (soit environ 24 €/an sur la base d'un compteur de diamètre 15),
- bénéficie du tarif réduit prévu pour la tranche T1 (-0,20 €/m³ par rapport au tarif tranche 2) sur la base de $L \times 180$ m³, puis du tarif tranche 2 au-delà de $L \times 180$ m³.

La comparaison des différentes situations dans le tableau montre que les usagers habitant dans un immeuble au TMH sont ramenés dans la situation d'un usager en pavillon. Ils doivent se partager en plus l'abonnement de pied d'immeuble, avec cependant un impact marginal sur la facture :

	Cas 1	Cas 2 : collectif au tarif général		Cas 3 : collectif au TMH	
	Abonné en pavillon au tarif général	Pour l'immeuble abonné (L logements)	Par logement dans l'immeuble	Pour l'immeuble abonné (L logements)	Par logement dans l'immeuble
Abonnement payé (HT)	A _{part} : 24 €/an	A _{imm} : 60 €/an	A _{imm} /L : 3 €/an	A _{imm} + L x A _{part} : 540 €/an	A _{part} + A _{imm} /L : 27 €/an
Volume au tarif Tranche 1 1,25 € HT/m³	180 m ³	180 m ³	180 m ³ /L en moyenne par logement	L x 180 m ³	180 m ³ , en moyenne par logement
Volume au tarif Tranche 2 1,45 € HT/m³	Au-delà de 180 m ³	Au-delà de 180 m ³	Au-delà de 180 m ³ /L en moyenne par logement	Au-delà de L x 180 m ³	Au-delà de 180 m ³ en moyenne par logement
Facture simulée (part eau potable)	224 €/an	4 664 €/an	233,20 €/an par logement	4 540 €/an	227 €/an par logement

NB : chiffres donnés à titre indicatif, sur la base d'une consommation par logement de 160 m³ par an, et d'un immeuble regroupant 20 logements (L = 20).

Évaluation du dispositif :

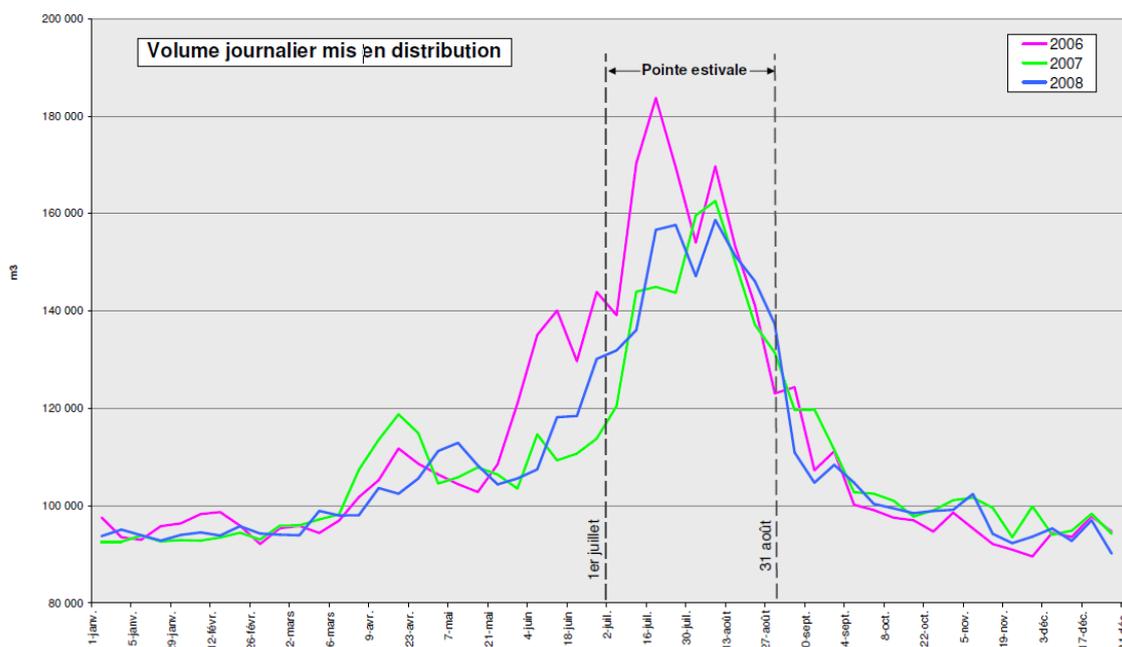
- Le TMH vise bien à assurer une équité de traitement entre usagers, et sécuriser ainsi juridiquement la grille tarifaire. Son but n'est pas de donner un avantage tarifaire aux usagers en habitat collectif : le fait de payer un abonnement complémentaire (environ 24 €/an) contre l'octroi d'un droit à 180 m³ à tarif réduit (soit un potentiel d'économie de 36 €/an) change la forme du tarif, mais n'apporte pas d'avantage significatif sur le montant de la facture. Il est d'un intérêt limité pour des immeubles à faible consommation.
- En passant au TMH, l'abonné paie un abonnement plus important, contre un prix au m³ diminué : le TMH rigidifie sa dépense.

Le TMH n'a pas de composante sociale : il ne fait pas le lien avec des conditions sur le revenu des usagers, donnée d'autant plus difficile à gérer dans le cas des immeubles d'habitation collective géré par un abonnement unique.

4.2 Les tarifications saisonnières

4.2.1 L'expérience de Vendée eau (Vendée Eau)

La tarification actuellement proposée par Vendée eau a été adoptée en 2010. Elle a pour principal objectif d'inciter à réduire les consommations d'eau en période estivale. En effet, la consommation en eau potable entre le 1er juillet et le 31 août est beaucoup plus importante que pendant le reste de l'année, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires pour le service.



Afin de diminuer les volumes consommés en période estivale, Vendée eau a cherché à cibler plus particulièrement les gros consommateurs d'eau et à les inciter à reporter leur consommation en période hors estivale. De ce fait, Vendée Eau propose à ses abonnés un choix entre trois tarifs différents (tarif bleu, tarif jaune ou tarif vert), chacun d'eux comportant une partie fixe d'abonnement et une partie proportionnelle aux volumes consommés.

Tarif général (euros Hors Taxes) :

Calibre du compteur	15	20	30	40	60	80	100	150
Tarif Bleu	85,00	100,00	150,00	250,00	400,00	600,00	900,00	1 350,00
Tarif Jaune	1 450,00	1 500,00	1 550,00	1 650,00	2 700,00	4 000,00	6 000,00	8 800,00
Tarif Vert	4 450,00	4 500,00	4 550,00	4 650,00	4 800,00	7 100,00	9 900,00	13 500,00

Tableau 6: Abonnement annuel en euros (le montant semestriel de l'abonnement est égal à 50%)

Période de consommation	Période normale	Pointe estivale
	10 mois	1er juillet – 31 août
Tarif Bleu	1,080 euros / m ³	1,080 euros / m ³
Tarif Jaune	0,750 euros / m ³	1,080 euros / m ³
Tarif Vert	0,650 euros / m ³	1,080 euros / m ³

Tableau 7: Prix d'un m³ consommé

- Pour l'essentiel des abonnés qui consomment moins de 3 000 m³ d'eau par an, le tarif Bleu est le mieux adapté à leur profil de consommation.
- Pour les abonnés dont la consommation annuelle est comprise entre 3 000 et 6 000 m³, le choix est dépendant de leur consommation de pointe estivale. Vendée Eau a mis à disposition sur son site internet un simulateur de facture permettant de les aider à choisir le tarif adapté à leur profil de consommation.
- Pour les abonnés dont la consommation annuelle est supérieure à 6 000 m³, il leur a été adressé en novembre 2009 une simulation personnalisée de leur facture d'eau aux tarifs Bleu, Jaune et Vert, en prenant en compte leur consommation annuelle 2008 et leur consommation de pointe estivale 2009.

La mise en place de tarifs différenciés selon la consommation n'a pas eu la même incidence sur les factures d'eau potable des différents abonnés entre 2009 et 2010. Ceux consommant moins de 200 m³ par an ont vu la part « eau potable » de leur facture d'eau diminuer, alors que la facture des abonnés consommant plus de 200 m³ par an a augmenté. Cette hausse dépend toutefois de la période de consommation (période normale ou estivale).

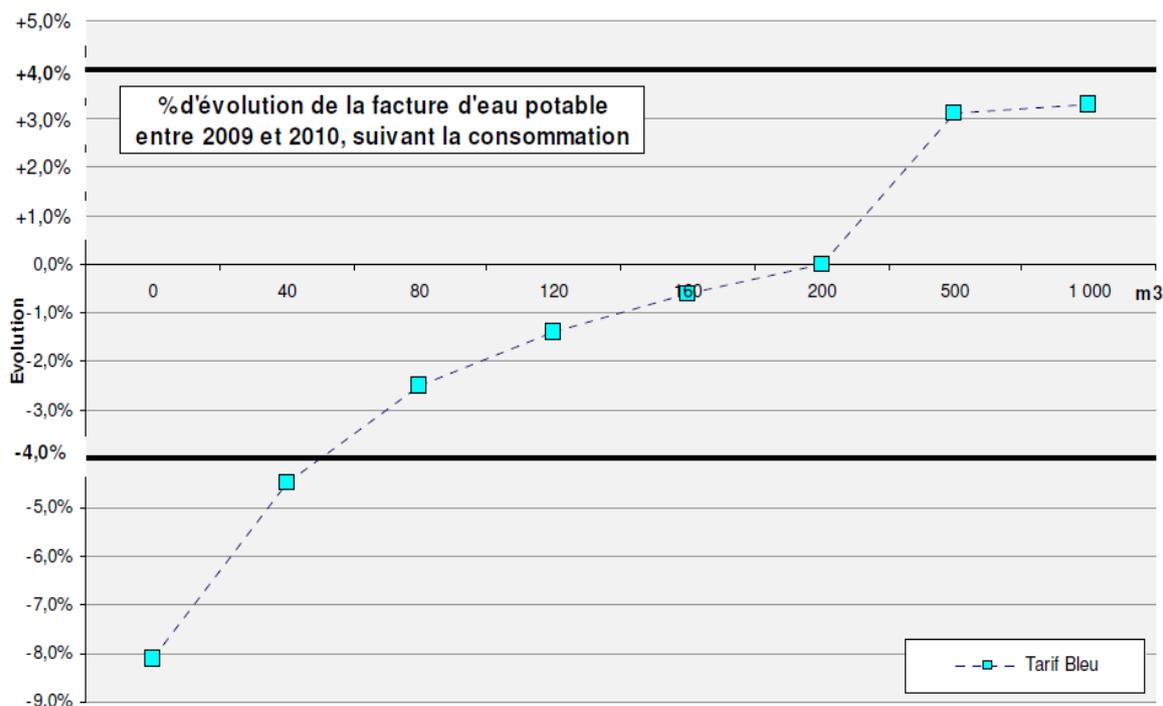


Figure 34: pourcentage d'évolution de la facture d'eau potable entre 2009 et 2010, suivant la consommation – tarif bleu

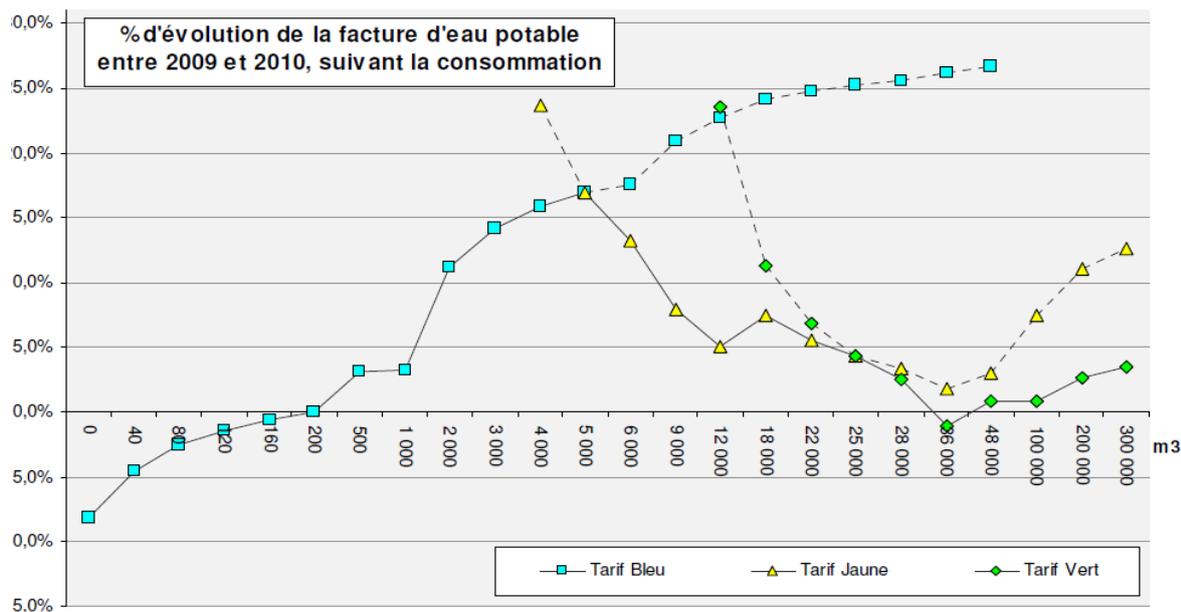


Figure 35: pourcentage d'évolution de la facture d'eau potable entre 2009 et 2010, suivant la consommation – tarifs bleu, jaune et vert

Cette tarification incite ainsi à économiser l'eau pendant la période de pointe estivale en juillet et août, pour les abonnés ayant choisi les tarifs jaune ou vert. L'abonnement pour ces tarifs comprend l'installation d'un équipement de télérelève du compteur permettant de facturer la consommation réelle par période et d'offrir des services aux abonnés, tels que le suivi des consommations et l'alerte fuite.

Exemple de la facture d'eau de 4 abonnés ayant choisi le tarif jaune consommant chacun 12 000 m³ par an avec un compteur de calibre 40 mm, suivant la part de leur consommation en pointe estivale :

Exemple de la facture d'eau de 4 abonnés ayant choisi le tarif Jaune, consommant chacun 12 000 m³ par an avec un compteur de calibre 40 mm, suivant la part de leur consommation en pointe estivale.

Part de la consommation en pointe estivale	65 %	40 %	2/12 = 17 % (consommation linéaire sur l'année)	8 %
Facture d'eau potable	13 220,00 € + 16,9 %	12 230,00 € + 8,1 %	11 310,00 € base	10 970,00 € - 3,0 %

4.2.2 Exemple d'Hyères (Ville d'Hyères)

La ville d'Hyères les Palmiers et son délégataire Lyonnaise des Eaux développent Aqua Renova, un important programme de réhabilitation et de restauration des nappes souterraines exposées aux intrusions salines. Ce programme s'inscrit dans la démarche de la ville d'en faire un territoire "référence" d'une gestion globale de la problématique environnementale.

Pour cette collectivité à haute valeur touristique, les investissements sont destinés à mieux répondre à l'accroissement de la demande en eau en période estivale. Hyères a souhaité que ce projet soit financé de manière équitable entre habitants permanents et habitants saisonniers tout en garantissant le droit à l'eau pour tous.

A) Les données clés

L'été, la population est multipliée par quatre pour atteindre 240 000 habitants. 43% de l'eau potable produite est consommée entre le 1^{er} juin et le 30 septembre. Ces deux éléments permettent de comprendre les enjeux de gestion de la ressource et la nécessaire incitation à un comportement économe et durable.

La mise en place d'un tarif équitable a exigé la création de deux périodes distinctes : été et hiver.

B) Une tarification saisonnière et progressive

A partir de ces éléments clés et pour répondre aux objectifs de la collectivité, Lyonnaise des Eaux a mis en place une tarification saisonnière et progressive. La part fixe est quatre fois plus chère l'été, le prix du mètre cube est lui multiplié par deux entre ces deux périodes, une façon efficace d'assurer la participation des estivants au financement du programme.

Pour répondre à la dimension sociale du service, un prix très faible des 20 premiers mètres cubes permet d'assurer le droit à l'eau pour tous.

Le prix est dix fois plus cher pour les 180 mètres cubes suivants et 15 fois plus cher au-delà.

Pour un foyer consommant 120 m³ par an, le prix d'un mètre cube d'eau potable est de 1,20 euro hors taxes et organismes publics, part fixe comprise ; il est de 2,10 euros pour un résident secondaire consommant 40 m³ uniquement en période d'été.

C) La télérelève, facteur déterminant

Le déploiement de la télérelève sur tout le territoire communal permet à chaque usager de suivre sa consommation en ligne et donc de mieux la maîtriser. Il permet également aux professionnels du tourisme de répercuter la consommation d'eau sur leur location à la semaine, au mois etc. La télérelève permet enfin et surtout, une facturation précise, cohérente avec les périodes été/hiver et la limitation considérable des réclamations et des fraudes.

La mise en place de la tarification saisonnière et progressive ainsi que la mise en place du programme Aqua Renova auront un impact mesurable sur les comportements individuels de consommation et sur la gestion durable des ressources en eau.

4.3 Tarification sociale et durabilité globale du service public d'eau

(M. Tsanga Tabi, UMR GESTE, Irstea-Enges)

Le paysage français des systèmes urbains d'eau est le théâtre de mutations qui affectent l'organisation et le fonctionnement des services au point de questionner la durabilité de ces entités sur un plan social, économique et environnemental. En effet, trois types de dynamiques sont à l'œuvre simultanément: la première se situe sur un plan socio-économique (accroissement de la pauvreté, des inégalités sociales et des exclusions), la deuxième sur un plan technico-économique (tendance à la hausse des besoins d'investissements et du prix de l'eau) et la troisième relève du domaine socio-environnemental (injonction aux économies d'eau et baisse tendancielle des consommations d'eau). Ces dynamiques de changement qui interagissent entre elles bousculent les équilibres globaux jusque-là à l'œuvre en termes d'accès à l'eau et conduisent à des mécanismes de réajustement économique se traduisant par des hausses en boucle du prix de l'eau. Le risque de ce scénario à terme étant qu'une partie de plus en plus importante des populations vulnérables pour qui le prix de l'eau se pose déjà en obstacle au service, s'en trouve exclue. L'hypothèse que par ricochet la situation financière du service en pâtit est à prendre en compte. Aussi, dans ce nouveau contexte, la durabilité des services se pose en des termes nouveaux : celui d'une interdépendance entre durabilité sociale, durabilité économique et durabilité environnementale impliquant de rechercher de nouveaux équilibres entre ces trois dimensions.

A) Quelques éléments d'appréhension de la notion de durabilité dans le cadre de la gestion de l'eau

Les interactions entre dimensions sociale et environnementale sont en rivalité ainsi que le soulignent Ballet et al (2011)⁹⁴, et dans les pays industrialisés, leur mise en compatibilité pose problème parce que chaque dimension a une logique de soutenabilité qui lui est propre. Ces tensions sont encore plus accentuées entre la dimension sociale et la dimension économique en raison des conflits d'intérêts inhérents aux logiques d'acteurs en présence et parce que l'idée de durabilité sociale renvoie à des principes de solidarité et de justice sociale qui sont par essence des objets non-marchands (Tsanga T. 2011)⁹⁵. Aussi, prendre en compte la durabilité sociale dans le fonctionnement du service relève d'une démarche normative, qui légitime sur un plan politique le principe de solidarité et de justice sociale à décliner dans le service public d'eau. D'un point de vue doctrinal en France, « *fondamentalement, les services publics sont faits pour satisfaire leurs utilisateurs et pour assurer en même temps la cohésion sociale* » (Rapport Denoix de Saint-Marc, 1996)⁹⁶. Sur le fond, l'exigence de justice sociale et d'équité est inhérente au bon fonctionnement de toute société. La reconnaissance officielle du droit à l'eau comme droit humain fondamental (ONU, 2010) conforte la nécessité de ce principe dans un monde où l'exclusion est devenue multiforme et s'étend aux services publics.

⁹⁴ Ballet J. et al., (2011), « La soutenabilité sociale du développement durable : de l'omission à l'émergence », Mondes en développement, 2011/4 n°156, p. 89-110.

⁹⁵ Tsanga Tabi M., (2011), L'irruption du social dans le management des réseaux d'eau : organisation de la solidarité et nouvelles frontières du service public d'eau. Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France.. Bouleau, G., Guérin-Schneider, L. (ed.), Quae-NSS Dialogues, Paris, pp135-152.

⁹⁶ Denoix de Saint Marc R. (1996), "Le service public," Rapport au Premier ministre : Mission Rapport au Premier ministre : Mission 1996, La documentation française / Collection des rapports officiels, 78 p

Cela étant dit, l'intégration de la durabilité sociale dans le fonctionnement du service d'eau, pose la question des outils et de leur efficacité. Dans l'eau où c'est le prix payé par l'utilisateur qui conditionne l'accès au service, le tarif est l'instrument par lequel s'opère la prise en compte de la durabilité sur le plan stratégique et opérationnel. Dole & Bartlett (2004)⁹⁷ diront du tarif qu'il constitue un formidable outil de politique publique dans la mesure où il peut lui être attribué des objectifs politiques de nature différente. Si jusque-là le tarif de l'eau a desservi en priorité des objectifs de durabilité économique, et a par la suite été mis au service d'enjeux environnementaux, l'hypothèse qu'un tarif intégrant un objectif de durabilité sociale constitue une solution a priori plus durable pour les populations concernées, est à considérer, et les conditions de sa faisabilité à analyser. Pour cela, il est nécessaire d'avoir une approche compréhensive des mécanismes tarifaires et des facteurs (endogènes et exogènes au service) qui influent sur la durabilité sociale d'un service d'eau et contribuent à l'efficacité des outils (voir annexe 1).

B) Quelles sont les conditions à minima de pertinence et d'efficacité d'une construction tarifaire solidaire et multi-objectifs⁹⁸ ?

Les résultats de simulations tarifaires menées à partir d'un modèle d'analyse des effets sociaux de différents scénarii tarifaires construits dans une perspective de durabilité globale du service⁹⁹ nous permettent de tirer quelques enseignements importants en vue de mettre en place une tarification sociale qui soit pertinente et efficace.

a. La nécessité d'une stratégie « sociale » éclairée, discutée collectivement et ajustable

C'est la première variable nécessaire pour mettre en place une tarification sociale. Cette question précède et détermine le choix des moyens et des outils. A titre d'exemple, les effets sociaux et économiques d'un objectif social traduit en termes d'amélioration de l'accessibilité financière au service ne sont pas du même niveau de durabilité sociale que ceux visant l'éradication de la pauvreté en eau. Si la formulation de la stratégie sociale relève du niveau politique, et constitue une excellente opportunité de repolitisation du débat sur la gestion de l'eau, trois variables d'action à minima sont à considérer et leur contenu à expliciter pour éclairer la discussion sur la stratégie sociale.

- *Quelle catégorie de population pauvre est concernée par la mesure sociale* : celle-ci peut cibler des niveaux de pauvreté variable des populations (les plus pauvres des pauvres ? les pauvres en eau locaux ?...) avec des effets différents sur le plan économique notamment.
- *Qui finance et à quelle hauteur* ? l'ensemble des usagers (y compris les pauvres ?), les usagers domestiques riches ? les usagers professionnels et les industriels ? une subvention externe ? les opérateurs du service (par l'intermédiaire de gains de productivité ou d'une partie de l'excédent du compte de résultat) ?
- *Quelle définition de la solidarité* ? quelles modalités de répartition de l'effort de solidarité entre chacune des parties prenantes du service ?

⁹⁷ Dole D., & Bartlett I., (2004), Beyond cost recovery : setting usage charges for financial, economic and social goals, ERD Technical notes series, A.D. Banks, 10: 38

⁹⁸ Par souci de commodité, nous utiliserons « tarification sociale » dans notre texte pour désigner une « tarification solidaire multi-objectifs ».

⁹⁹ D'un point de vue méthodologique, ce modèle d'analyse de scénarii de « tarification solidaire multi-objectifs » (TSMO) qui vise à étudier les conditions de durabilité sociale d'outils de tarification de l'eau, définit les conditions d'un nouvel équilibre global qui modifie l'équilibre économique et environnemental initial pour le rendre compatible avec l'objectif social intégré dans le système tarifaire. En l'occurrence, la fonction objectif relative à la dimension sociale intègre deux objectifs : celui de garantir l'accès à l'eau des plus pauvres par une tranche gratuite ou modique et celui de ramener la facture des pauvres en dessous d'un seuil donné (3%).

L'élaboration de cette stratégie sociale suppose de disposer en amont, d'éléments de connaissance du contexte, indispensables au diagnostic de l'ampleur et des caractéristiques locales du problème, et à l'ajustement de la stratégie sociale.

b. La connaissance des éléments de contexte relatifs à l'ampleur de la pauvreté locale et à la configuration de l'habitat des ménages qui conditionne le statut d'abonné direct ou de non abonné de l'usager en vue d'établir un diagnostic du problème local d'accès à l'eau.

Les données sociales locales de l'INSEE permettent d'établir un premier diagnostic social éclairant et notamment de situer la pauvreté en eau locale et sa distribution selon les niveaux de pauvreté des ménages. Cet état des lieux complété par une analyse des impayés du service, des demandes d'échéanciers, des demandes d'aide au fond de solidarité logement (FSL) et au centre communal d'action sociale (CCAS) permet d'affiner le diagnostic des problèmes d'accès à l'eau.

Les données locales relatives à la configuration de l'habitat des ménages sont également disponibles sur le site de l'INSEE.

c. La connaissance des éléments de contexte relatifs aux usages en eau des ménages vulnérables et à leurs comportements de consommation d'eau

L'efficacité d'un tarif conçu dans une perspective de durabilité sociale, dépend, comme pour tout outil de gestion, du niveau de sa mise en adéquation avec le problème à résoudre et donc du degré de justesse et de pertinence des variables qui en définissent les mécanismes.

Parmi les variables clés qui permettent d'ajuster le design tarifaire à la réalité de pauvreté en eau locale à traiter, deux en particulier sont importantes :

- les usages en eau des ménages vulnérables et la dynamique de leurs comportements de consommation en eau¹⁰⁰, qui dépend en premier lieu de la composition et de la taille des ménages. Cette information sert à « calibrer » les tranches tarifaires en conséquence notamment en termes de volume d'eau nécessaire à mettre à disposition des ménages concernés par la mesure sociale ;
- les publics cibles visés par la mesure de justice sociale mais dont l'identification formelle dans le cadre des procédures internes de facturation des services pose encore problème. En effet, la majorité des expériences de tarification à visée sociale en France ne ciblent pas les publics pauvres pour des raisons juridiques toujours en discussion, mais on note cependant des évolutions. Le cas tout récent de la ville de Dunkerque qui cible les populations allocataires de la CMU fait office à cet égard de « 1^{ère} tarification sociale » réelle.

La question du ciblage dans la construction tarifaire n'est pas sans effets sur le plan social et économique. Dans le cas de l'illustration graphique ci-dessus¹⁰¹, il est intéressant de noter que pour quasiment les mêmes effets économiques (en termes d'épargne), le design tarifaire ciblé est de loin plus efficace sur le plan social dans la mesure il fait disparaître le nombre de pauvres en eau initial ainsi que le nombre de nouveaux pauvres en eau (à la fois les vulnérables et les très vulnérables). De plus, le ciblage fait disparaître les impayés.

¹⁰⁰ Dans un contexte où les services d'eau commencent seulement à s'équiper en outils d'observation de la consommation d'eau de leurs usagers, peu se sont lancés dans une analyse différenciée des usages en eau selon les catégories de ménages (dont les ménages pauvres).

¹⁰¹ Résultant du modèle d'analyse « TSMO ».

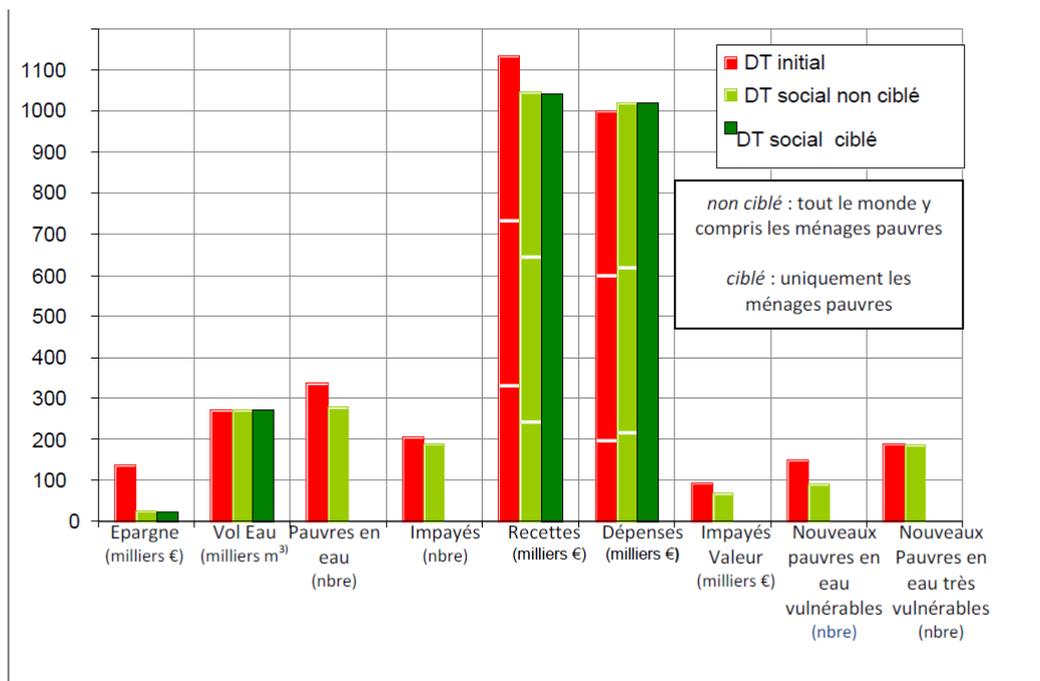


Figure 36: Comparaison des effets économiques et sociaux d'un design tarifaire(DT) solidaire multi-objectif ciblé versus un design tarifaire solidaire multi-objectif non-ciblé ¹⁰²

A l'inverse, comparativement à la situation tarifaire initiale, le design tarifaire non ciblé a un impact faible sur les impayés et sur le nombre de pauvres et nouveaux pauvres en eau. Etant donné l'optimisation de la dimension sociale réalisée sur le plan tarifaire, le service a tout intérêt ici à privilégier un tarif ciblé. La Figure 36 en illustre les effets. A partir du moment, où on introduit une mesure spécifique de nature sociale, le non-ciblage (qui revient de fait à rendre la mesure sociale universelle) entraîne de fait un surcoût économique dont la répercussion sur les autres tranches pénalise les pauvres en eau, crée de nouveaux pauvres et accroît le montant des subventions croisées entre catégories domestiques. Un tarif dit social n'équivaut pas à faire du « social ».

L'utilisation et la mise en scène de cet ensemble d'information préalable sur les publics vulnérables a une fonction pédagogique car elle permet de rendre visibles les mécanismes (de subvention croisée entre usagers, de répartition de l'effort de solidarité...) et les effets d'un design tarifaire donné pour éclairer le débat et la décision publique sur la durabilité sociale du service.

Le cas particulier des usagers non-abonnés (immeubles collectifs)

Le cas des ménages non-abonnés correspondant aux usagers résidant en habitat collectif où c'est le bailleur de l'immeuble qui est l'abonné du service d'eau, renvoie à une configuration problématique car il n'y a dans ce cas pas de lien direct entre l'utilisateur et le service d'eau.

Dans ce contexte d'habitat collectif où les contrats d'eau ne sont pas individualisés, et notamment dans le cas des ménages pauvres qui en font partie, toute mesure tarifaire à visée sociale a une portée forcément « universelle ». En l'absence de dispositions spécifiques convenues entre le service d'eau et le bailleur de l'immeuble¹⁰³ en vue de répercuter le bénéfice de l'avantage tarifaire à visée sociale sur les ménages pauvres, la mesure reste symbolique et l'impact souhaité sur les catégories visées ne peut être que noyé parmi l'ensemble des locataires. On peut en effet supposer qu'une mesure à portée universelle induit des ajustements économiques au sein du service plus importants qu'une mesure ciblée sur les seuls locataires vulnérables, et que de ce fait, la solution finale retenue sera une solution minimisée qui tient compte des contraintes économiques associées.

C) Conclusion

Compte-tenu de la dynamique des interactions entre les trois dimensions clés de la durabilité et de leurs effets dans le temps, la prise en compte de la dimension sociale comme élément à part entière de durabilité globale du service est une nécessité dans le contexte contemporain de l'accès à l'eau.

Dans une telle optique, l'inscription du social dans le cadre tarifaire s'inscrit dans une temporalité différente des solutions curatives et ponctuelles mises en œuvre pour résoudre les problèmes d'accès à l'eau des populations pauvres. D'un point de vue normatif, il satisfait au critère de justice sociale et d'équité indispensable à l'équilibre de toute société.

Cela étant, l'utilité sociale et l'efficacité d'un outil de tarification visant un tel objectif de durabilité dépend d'une part de la pertinence des informations rendant compte du problème à internaliser dans le mécanisme tarifaire. Il procède d'autre part du degré d'ambition sociale visée par l'outil tarifaire qui elle relève de l'effort de rééquilibrage global consenti entre l'économique, le social et l'environnemental. L'appréhension de ces éléments requiert une approche compréhensive des mécanismes tarifaires et leurs effets, et passe par la connaissance des informations utiles pour poser un bon diagnostic du problème social et « calibrer » l'outil tarifaire en conséquence. De même, la mise en visibilité des mécanismes et des effets à partir de modèles d'analyse réflexifs sont un préalable nécessaire pour débattre et trancher en faveur des options les plus durables.

Pour les différentes raisons évoquées précédemment, le modèle économique actuel de l'eau a atteint ses limites de financement « extensible » des externalités diverses liées à l'eau. Une des questions que soulève aujourd'hui l'enjeu social est bien celle de la légitimité et de l'acceptabilité sociale des différents objets financés par le prix de l'eau. L'utilisateur acceptera-t-il encore de financer les pollutions du monde agricole alors qu'une partie des usagers peine ou n'arrive plus à payer sa facture d'eau ? Ces éléments du débat font également partie des points de discussion sur la durabilité du système et concernent autant les usagers « normaux » que les usagers pauvres.

¹⁰³ A l'instar de la convention spécifique qu'a établie le service public d'eau de la ville de Paris avec les bailleurs sociaux pour équiper les ménages en kits hydro-économiques dans le cadre d'une campagne d'économies d'eau.

ANNEXE : Inventaire des facteurs endogènes et exogènes exerçant une influence sur la durabilité sociale des services d'eau

Facteurs endogènes au service d'eau	Facteurs exogènes au service d'eau
<p>Conditions d'accès au service</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niveau du prix de l'eau • Inégalités et inéquités d'accès au service générées par les conditions d'accès au service <p>Comportements de consommation d'eau des ménages</p> <ul style="list-style-type: none"> • Usages en eau des ménages et réactions aux variations du prix de l'eau et aux variations de revenu (élasticité-prix et élasticité-revenu) <p>Représentations des acteurs et formes de déclinaison de la durabilité au sein du service d'eau</p> <ul style="list-style-type: none"> • Logiques de durabilité propres aux autres dimensions (environnementale et économique) • Nature des interactions entre les trois sphères de la durabilité et ampleur des conséquences sociales des logiques de durabilité économique et environnementale • Modalités de mise en compatibilité des trois dimensions de la durabilité du service • Visions de la durabilité propres au monde de l'eau et niveau de responsabilité sociale des acteurs (politiques, gestionnaires, usagers) 	<p>Facteur contextuel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niveau de croissance et évolution démographique <p>Niveau de qualité « sociale »</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niveau de pauvreté globale des populations • Inégalités sociales • Autres formes de vulnérabilité des populations : pauvreté des capacités humaines (capital social, participation, sécurité, droits humains...) <p>Niveau de régulation et de réduction des inégalités sociales et des inégalités d'accès au service d'eau</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efficacité des politiques de redistribution des politiques sociales • Efficacité des dispositifs spécifiques et curatifs de maintien au service d'eau <ul style="list-style-type: none"> • Existence de modalités alternatives d'approvisionnement en eau (fontaines publiques...) <p>Représentations des acteurs et visions de la durabilité en présence</p> <ul style="list-style-type: none"> • Degré d'acceptabilité sociale de la solidarité par la société civile • Niveau de responsabilité sociale des acteurs

Encadré : Les travaux du CNE sur l'accès à l'eau (MEDDE/DEB/AT)

A l'occasion du salon des maires de novembre 2009, Chantal Jouanno a demandé au comité national de l'eau (CNE) de proposer des solutions pour la mise en œuvre concrète du droit d'accès à l'eau. Suite à cette requête, le comité consultatif sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement du CNE a organisé des tables rondes pour définir les objectifs et les moyens d'un dispositif d'aide préventive (audition d'élus, d'associations, examen des dispositions existantes dans d'autres secteurs (gaz, électricité,...)), ainsi que les actions à engager pour faciliter l'accès à l'eau potable par les personnes en situation de grande précarité.

Ces tables rondes ont conduit à la formulation d'un avis par le comité consultatif sur l'accès à l'eau des personnes démunies, approuvé par le CNE le 15 décembre 2009. Par cet avis, le CNE :

- a constaté le déficit d'application de l'article 1er de la LEMA¹⁰⁴,
- a défini l'accès à l'eau comme un droit (sans en préciser les modalités d'application),
- a proposé de renforcer le dispositif d'aide aux impayés, compte tenu de la complexité et des coûts de gestion des abandons de créance, ainsi que de la prise en compte des seuls abonnés individuels,
- a rappelé que l'appui au paiement des factures d'eau pouvait être réalisé par versement d'une aide ou par des mesures tarifaires à des fins sociales (gratuité de la première tranche, tarification progressive, gratuité de la part fixe), en soulignant cependant les limites de la mise en place de mesures tarifaires (compétence décentralisée des communes, existence de 35 000 services d'eau et d'assainissement collectif et non-collectif, collectivités organisatrices différentes pour l'eau et pour l'assainissement mais intervenant sur la même facture, cas des immeubles collectifs, impact sur les familles nombreuses),
- a souligné les difficultés d'identification des ayants-droits à une aide préventive (connaissance du revenu et de la composition du foyer ; cas des immeubles collectifs),
- a reconnu la nécessité de développer un mode d'intervention préventif au paiement des factures d'eau,
- a souligné l'importance des actions de formation et d'information,
- a demandé une évaluation d'un dispositif d'aide et d'examiner les modalités d'accès par les foyers en difficulté, l'application du dispositif aux abonnés directs et aux personnes résidant en immeubles collectifs, l'application aux « propriétaires pauvres » et les montants nécessaires,
- a attiré l'attention sur la nécessaire cohérence entre les différents dispositifs d'aide pour l'accès aux services publics de l'eau, de l'électricité et du gaz (par exemple via une allocation de solidarité « services essentiels » (eau et énergie)).

¹⁰⁴ L'article 1er de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 introduit le « Droit à l'eau » à l'article L. 210-1 du code de l'environnement : « Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. »

Le 6 juillet 2010, le comité consultatif sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement a présenté au CNE un projet de texte législatif introduisant un dispositif préventif d'aide au paiement des factures d'eau. Ce dispositif consistait en une allocation de solidarité pour l'eau considérant le revenu des personnes concernées, le prix de l'eau de la commune ou à défaut le prix moyen de l'eau dans le département et un barème forfaitaire de consommation d'eau fonction de la composition du foyer. Il était proposé de financer cette allocation par la facture d'eau et ou par une contribution des collectivités et des opérateurs publics ou privés, via la perception par l'agence de l'eau d'une recette de 0.5% du montant de la facture d'eau et d'assainissement (l'assainissement non collectif étant exclu du dispositif). Les fonds devaient être versés via la Caisse Nationale des Allocations Familiales et les Caisses d'Allocations Familiales.

Encadré : Quel tarif social pour l'utilisateur de l'eau ?

(J. Tcheng, directeur général de la Régie des Eaux de Grenoble)

Cette question s'inscrit dans un secteur spécifique. Les équipements des bâtiments, les appareils ménagers, l'évolution des comportements, permettent d'enregistrer depuis plus de 15 ans une *baisse continue des volumes d'eau consommés par les ménages de 1 à 2% par an*. Sur la même période, le poids de la facture d'eau est resté stable. Les tarifs, fixés librement par une multiplicité d'acteurs sont difficilement pilotables. Ainsi les agences de l'eau fixent des redevances (environ ¼ de la facture d'eau) qui répondent à des logiques propres, indépendantes des politiques locales adoptées par les collectivités. Ces constats illustrent les spécificités du secteur de l'eau tant du point de vue de la pression environnementale que de l'impact sur les familles. Est-ce pour autant que la question du tarif social de l'eau est un faux débat ? En fait, si les principes généraux de gouvernance du secteur sont à revoir, la politique locale peut œuvrer dans un esprit d'égalité devant le service public de l'eau ou de justice fiscale. Les assemblées qui fixent le prix de l'eau disposent de l'outil tarification. Arrêter un prix de l'eau juste et raisonnable pour les divers usagers de l'eau, est ce possible ?

A) Les abonnés domestiques, des usagers pas comme les autres...

La tarification sociale renvoie immédiatement à celle des bénéficiaires et à clarifier la *notion d'utilisateur*. Les bénéficiaires « usagers du service public de l'eau » sont nombreux : abonnés domestiques, collectifs, industriels, ceux exerçant une activité économique ou d'intérêt général (commune, associations, établissements scolaires ou de santé publique...). La diversité des configurations techniques est un facteur supplémentaire de complexité. Un usager peut, en effet, être titulaire d'un ou plusieurs contrats, voire d'aucun contrat quand l'eau est incluse dans les charges. De plus, un branchement peut desservir un nombre variable de logements occupés de manière diverse (volatilité des familles...) sur des durées plus ou moins longues (étudiants, chercheurs...), et un logement peut être muni de plusieurs compteurs. Face à cette diversité, la définition de critères d'éligibilité simples pour une tarification sociale est impérative, sinon les coûts de gestion d'un dossier social risquent rapidement d'excéder le montant de la facture. La recherche d'équité entre usagers peut se faire par étapes successives. La première consiste à *vérifier la cohérence de la proportionnalité des recettes* que chaque catégorie apporte face aux charges spécifiques qu'elle impose au service. A cet égard des ajustements pourront être réalisés à chaque renouvellement de tarif.

A propos de la hausse du prix : En gestion directe, le tarif de l'eau respecte le principe de l'équilibre budgétaire annuel et n'est pas, contrairement aux services en délégation, actualisé chaque année de manière automatique. La hausse du prix de l'eau est remise en question tous les ans par l'autorité organisatrice. Elle constitue donc un outil pour ajuster ressources financières et dépenses (exploitation et investissement). A cet égard, il faut souligner l'importance quantitative des volumes non liés à la consommation des seuls abonnés domestiques qui transitent par le réseau. Selon les structures tarifaires existantes, on constatera que, souvent le taux d'effort appliqué aux abonnés domestiques est très supérieur à celui supporté par les autres abonnés. Cela justifie les démarches analytiques préalables avant l'engagement d'une réflexion locale.

À propos de l'impact réel des factures sur les budgets... Cette étape peut faire ressortir d'autres types d'inégalités. Pour illustrer citons le cas de différentes, trois (par exemple) populations d'usagers : - abonnés domestiques - industriels, commerçants, services marchands, professions libérales et gros consommateurs - structures d'intérêt général - Certes les prélèvements exercés par les agences de l'eau ne favorisent pas un lissage des différences. Mais surtout, les statuts des abonnés les soumettent à des régimes fiscaux et comptables propres. Ceux qui exercent des activités commerciales ou industrielles récupèrent la TVA et bénéficient d'un régime fiscal qui leur permet de neutraliser 66.6% du coût de l'eau grâce à des recettes d'exploitation ou des revenus d'activité, tout comme les professions libérales et divers services marchands titulaires d'un code siret ou siren. Ils sont, par ailleurs, pourvoyeurs de richesses et d'emplois. Mais ces dispositions statutaires induisent de fait un taux d'effort financier qui peut se traduire pour un industriel ou professionnel par une quantité d'eau 3 à 4 fois supérieure à celle d'un usager domestique !...

Tarification sociale ou tarification différenciée ? Indépendamment de la question générale complexe que poserait une tarification environnementale incitative, la construction du juste prix de revient du m³ passe par une connaissance fine des usagers et des coûts. Une fois ces données connues, une réflexion participative pourra être engagée visant une tarification sociale plus équitable. Celle-ci devra alors intégrer certains obstacles structurels majeurs. Comment une collectivité peut-elle définir une tarification sociale cohérente vis-à-vis des abonnés, si elle a transféré sa compétence « assainissement » à un EPCI et si la part « redevance agence » n'est pas traitée ? *La réflexion sociale doit être menée en multi partenariat (Assainissement et ANC, agence de l'eau, conseil général, etc.)*. Comment construire une politique de tarification sociale lisible si la facture d'eau comporte 3 postes « eau », « assainissement » et « taxes » soumis à des logiques sociales différentes ? De même entre communes, les règles d'éligibilité et de traitement seront difficiles à unifier et le principe d'égalité de l'abonné face au service public de l'eau ne pourra pas être respecté au-delà de la limite administrative communale. Sans transfert de compétence, il sera difficile de construire une tarification sociale cohérente entre territoires voisins. Ces paradoxes sont accentués par l'obligation pour chaque collectivité d'équilibrer son budget de l'eau. De fait, cela induit « une obligation d'auto solidarité » entre abonnés d'une même collectivité. Ainsi la création d'un tarif social va fabriquer un seuil entre population non éligible même si économiquement faible face à d'autres usagers réputés être plus démunis... La question se pose d'élargir l'assiette de « solidarité » à un échelon supérieur, lequel ? Sa gestion nécessitera alors un fonds social dédié permettant des contributions financières plus larges et un système de redistribution compensatoire et d'harmonisation entre territoires.

Aujourd'hui Grenoble a engagé ses réflexions en *replaçant l'usager de l'eau au cœur du dispositif*. Avec lui, la Régie des Eaux de Grenoble et son président Eric GRASSET ont fait le choix d'un *juste prix pour tous* qui intègre à la fois les besoins sociaux des ménages tout en tenant compte des spécificités des abonnés ayant une activité réglementée et/ou économique. En participant aux choix stratégiques locaux, Grenoble et ses usagers ont fait le choix d'une *facture d'eau différenciée par catégorie* avec des aménagements pour les abonnés bénéficiant des aides sociales. Pas d'eau « essentielle » ou « utile », ou de « confort » mais « l'eau vitale » pour tous au juste prix, l'un des plus bas de France à ce jour. (part 2012-eau+agence+part fixe- base 120m³ soit 136 € / an).

B) Un vrai partenariat usagers-service public (billet proposé par le comité des usagers de l'eau de Grenoble)

Dès la création de la Régie des Eaux de Grenoble a été mis en place un comité des usagers qui regroupe de nombreuses associations représentant les différentes catégories d'usagers. Il est présidé par l'un des représentants des usagers. Il se réunit trois à quatre fois par an pour débattre de la situation de la Régie, notamment financière et des tarifs pour l'année suivante.

La Régie met à sa disposition des moyens de secrétariat. Une séance d'information sur les contraintes comptables et juridiques et leurs évolutions a été proposée.

Le comité se réunit de sa propre initiative ou à celle de la Régie quand elle a besoin de son avis. Sur le budget et le compte administratif ainsi que sur les tarifs, toutes les informations nécessaires lui sont apportées. Il ne s'agit pas de donner un avis sur des propositions ficelées, mais d'examiner plusieurs hypothèses. Dans la plupart des cas le débat se termine sur un consensus entre le comité et l'administration de la Régie. Depuis plus de 10 ans, un véritable partenariat s'est développé entre la Régie et son comité des usagers à la satisfaction des deux parties. C'est dans le cadre d'une régie que ceci est le plus intéressant car le travail commun n'est pas corseté par le contrat de délégation. En particulier, comme il n'y a pas la frontière de la durée du contrat, les réflexions peuvent porter sur le très long terme.

Encadré : Exemple de mise en œuvre d'une tarification sociale : la tarification éco-solidaire dans le Dunkerquois

(SMAERD (Syndicat mixte d'alimentation en eau potable de la région de Dunkerque))

A compter du 1^{er} octobre, le territoire dunkerquois met en place un nouveau dispositif en vue de préserver la ressource en eau, tout en prenant en compte, pour la première fois en France, les ressources des foyers rencontrant des difficultés. Pour encourager *une consommation responsable de l'eau*, le prix de l'eau varie en fonction de l'usage qui en est fait. Pour tous les habitants, l'eau des besoins essentiels est ainsi plus accessible avec un prix plus bas pour les 75 premiers m³. Le dispositif est complété d'un plan de sensibilisation visant à développer les éco-gestes, permettant à chacun de maîtriser sa facture d'eau.

Cette démarche s'appuie sur une dynamique d'engagements pour l'eau partagée par l'ensemble des acteurs du Dunkerquois qui se traduit déjà sur le territoire par une consommation moyenne par foyer de 75 m³/an. Elle s'inscrit dans la continuité de la politique sociale menée par le territoire et Lyonnaise des Eaux pour *garantir l'accès de l'eau à tous*.

Un dispositif spécifique a été défini pour les entreprises afin de valoriser les efforts en matière de réduction des consommations et des actions en faveur de l'environnement.

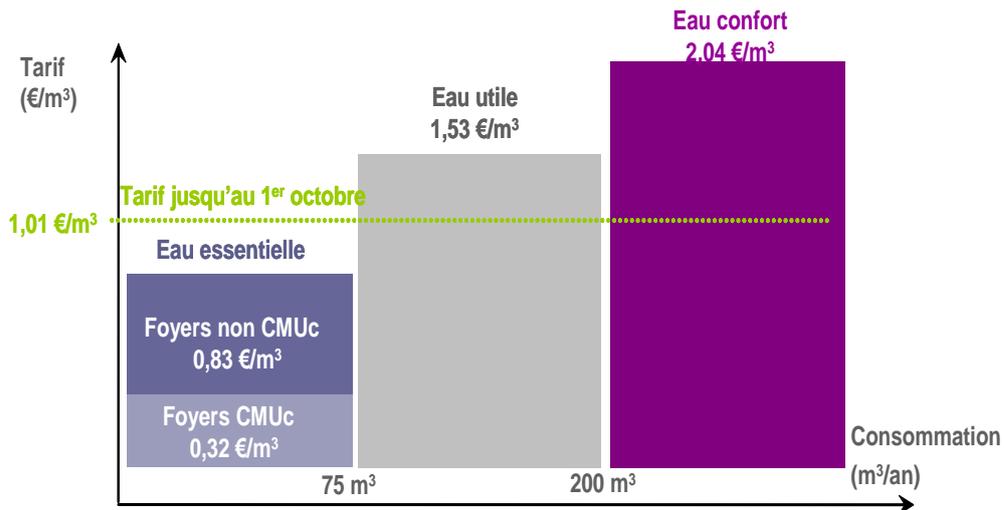
Comment fonctionne le dispositif ?

La tarification éco-solidaire s'adresse à tous les usagers. Pour la tarification des usages domestiques de l'eau potable, le territoire a eu pour ambition de répondre à la fois à des *objectifs sociaux et écologiques*. Pour cela, il fallait aller au-delà d'une tarification progressive. Trois critères sont donc retenus : celui de *l'usage de l'eau*, celui du *niveau de ressource* et celui de la *composition du foyer*. Ce dispositif est une première en France. Concrètement, le nouveau système tarifaire comprend 3 tranches de consommation :

- L'eau « essentielle », jusqu'à 75m³ par an et par foyer. Ce seuil est majoré pour les familles nombreuses (15 m³ supplémentaires par personne au-delà de 5 personnes),
- L'eau « utile », de 76 à 200 m³,
- L'eau « confort », au-delà de 200 m³.

Ainsi, le tarif de l'eau essentielle, utilisée pour l'hygiène et l'alimentation, est moins élevé qu'aujourd'hui pour tous les consommateurs. Le prix baisse de 70% pour les bénéficiaires de la CMUc.

Pour les familles nombreuses, des chèques eau seront distribués en complément, à hauteur de 12 €/an/personne.



Pour les entreprises, un dispositif spécifique a été défini afin de valoriser leurs efforts en matière de réduction des consommations et actions écologiques. Le tarif des professionnels a été augmenté de 0,01€/m³ ce qui permet d'abonder un *fonds Eau durable* destiné à aider les investissements de ces professionnels dont l'objectif serait de préserver ou d'économiser la ressource en eau.

Enfin, le système sera suivi de près par l'*Observatoire éco-solidaire*, constitué de représentants de la Collectivité, de la Lyonnaise des Eaux, des usagers et d'acteurs locaux du domaine de l'eau et du social. La vocation de cet observatoire est de suivre ce dispositif, ses effets sur les consommations et les comportements, de mesurer son efficacité afin d'en corriger les imperfections, le cas échéant.

4.4 Les impacts du plafonnement de la part fixe

(M. Montginoul, UMR G-Eau, IRSTEA)

A) Introduction

La facturation de l'eau est apparue dans les communes avec la mise en place des réseaux publics de distribution d'eau. Cette facture s'est progressivement complexifiée avec la création des réseaux collectifs de collecte des eaux usées, mais aussi avec l'instauration des redevances dues aux agences de l'eau. Chaque commune ou presque avait alors une facture différente et ses modalités variaient tout autant, aucune norme n'ayant été établie : certains facturaient l'eau forfaitairement, d'autres prenaient plus ou moins en compte la quantité d'eau réellement consommée (Montginoul, 2007)¹⁰⁵. L'objectif recherché alors était principalement la couverture des frais engagés pour la fourniture de l'eau et la collecte des eaux usées. Et cet objectif s'est renforcé lorsque la loi a imposé que « l'eau paie l'eau ». La facture doit dès lors permettre de couvrir les coûts supportés à l'aide d'une partie indépendante du volume consommé, la partie fixe et d'une partie proportionnelle au volume. Progressivement, des contraintes sur les modalités tarifaires sont apparues : interdiction d'une facturation au forfait (sauf exception) avec la loi sur l'eau de 1992, limitation du poids de la part fixe dans la facture (loi de 2006). Ces nouvelles contraintes ont émergé dès lors que d'autres objectifs ont été assignés à la facture : ne pas gaspiller l'eau, garantir un accès à l'eau. On présuppose en effet que le poids de la partie fixe est un frein à l'accès à l'eau des populations défavorisées. La légitimité de la partie fixe est donc remise en cause, au point que dans un projet de loi suspendu en 2002, il était question de la supprimer. Et cette remise en cause réapparaît régulièrement depuis, opposant ses adversaires (environnementalistes, associations de consommateurs, personnes défendant le droit d'accès à l'eau pour tous) à ses partisans (les gestionnaires des réseaux d'eau).

B) La réalité de la partie fixe

Revenons tout d'abord aux origines de la facturation intégrant une partie fixe. Contrairement à de nombreux biens économiques, l'eau potable nécessite, pour que les ménages y accèdent, le développement d'une importante infrastructure ; c'est le cas aussi pour la collecte des eaux usées. Les coûts supportés par les gestionnaires sont surtout fixes, représentant entre 80 et 95% du coût total supporté (Jouglain et al., 2011)¹⁰⁶. Une fois dimensionné le réseau de distribution et de collecte, les coûts ne dépendent donc que très modérément des quantités consommées. Cela conduit la plupart des communes à facturer l'eau avec une partie fixe plus ou moins importante.

Cette partie fixe représente en moyenne environ 15% d'une facture type (120 m³) selon les données de deux enquêtes réalisées en 2003-2004 (Ifen, 2007¹⁰⁷; Montginoul, 2007¹⁰⁵). Plus précisément, c'est la part « eau potable » qui comporte le plus important taux de communes

¹⁰⁵ Montginoul M. *Quelle structure tarifaire pour économiser l'eau?* In *Gérer et Comprendre*, 2007, 87, p. 35-47

¹⁰⁶ Jouglain B., Du Couëdic E., Landwerlin V., De Linage C., Raymond F., Chabrol J. et Bardet A. *La tarification de l'eau*. Fédération des maires des villes moyennes, 2011, 46 p.

¹⁰⁷ Ifen. *La facture d'eau domestique en 2004*. Le 4 pages de l'IFEN, 117, 2007, p.

avec partie fixe (96% d'entre elles, soit 93% de la population métropolitaine) ; à l'inverse, 22% des communes (soit 63% de la population) ne facturent, en 2003, pas de part fixe pour l'assainissement. Les raisons de cette différence ne sont pas connues. Peut être viennent-elles du fait qu'il était d'usage de facturer la location du compteur d'eau (branché sur l'arrivée d'eau). On constate par ailleurs que cette partie fixe est plus élevée dans les petites communes et/ou les communes touristiques.

Ces montants sont à comparer avec la nouvelle réglementation issue de la loi sur l'eau de 2006 qui impose que la part fixe représente moins de 30% du montant d'une facture type 120 m³ à compter du 1^{er} janvier 2010. Des dispositions dérogatoires sont inscrites : ainsi le seuil est porté à 40% pour les communes rurales et aucune disposition particulière n'est imposée pour les communes classées touristiques (voir (Meeddat, 2008)¹⁰⁸ pour d'avantage de détail). La grande majorité des communes ne devrait donc pas être concernée par cette nouvelle disposition. Mais un élément important doit être souligné à ce niveau : les limites sont indiquées par compétence (eau ou assainissement). Et ceci peut très fortement impacter sur la structure générale de la facture d'eau, en particulier quand la commune pratiquait une tarification uniquement proportionnelle pour la partie assainissement. Prenons pour exemple le cas de la Communauté Urbaine du Grand Nancy : le poids de la part fixe dans la facture d'eau type (120 m³) est de 9% en 2007 ; mais la part fixe représente 26% pour la seule compétence eau et 0% pour la compétence assainissement. Ainsi, étant donné en particulier que les redevances de l'agence de l'eau sont proportionnelles au volume consommé, le découplage par compétence augmente automatiquement le poids de la part fixe et amène donc un nombre plus important de communes à modifier leur structure tarifaire pour se conformer à la loi.

Poursuivons l'exploration de la partie fixe en nous intéressant à ses modalités de facturation. Ces dernières sont loin d'être homogènes et occasionnellement même sont mobilisées simultanément. Parfois, c'est la personne redevable qui sert de référence : on peut facturer ainsi une part fixe par abonné (cas majoritaire), par logement ou même en fonction du nombre d'habitants ; d'autres communes facturent en fonction du branchement, prenant en compte le diamètre du compteur ; enfin, notons des cas originaux (trouvés notamment sur des communes gérées par la Société des Eaux de Marseille), dans lesquels le montant de la part fixe dépend en partie de la consommation d'eau : par exemple, une « prime fixe liée à l'usage par tranche de 20 m³ ». Ces différentes modalités signifient donc que les ménages résidant dans lesdites communes vont être touchés différemment par la structure tarifaire ou une modification de cette dernière : une commune qui pratique une tarification par abonné verra les habitants d'un immeuble disposant d'un unique compteur privilégié, la partie fixe étant en réalité répartie entre les différents logements ; ce ne sera par contre pas nécessairement le cas de ménages dans des communes où la part fixe est facturée en fonction du diamètre du compteur et encore moins du nombre de logements.

¹⁰⁸ Meeddat. *Présentation des modalités de calcul du plafond de la part non proportionnelle au volume d'eau consommé (ou part fixe) de la facture d'eau*. Ministère de l'Ecologie de l'Energie du Développement Durable et de l'Aménagement du territoire - Direction de l'eau, circulaire, Paris, 4 juillet 2008, 19 p.

C) Quel intérêt de supprimer la part fixe ?

Dans un cadre réglementaire où l'eau paie l'eau et où seule la facture permet de couvrir les coûts supportés, supprimer la part fixe se traduira par une hausse de la partie proportionnelle. La facture moyenne sera, arithmétiquement, identique (sauf si l'on observe une réduction de la consommation, ce qui induira alors une légère baisse de cette facture, du fait de la structure des coûts).

Les conséquences de cette suppression pour les gestionnaires et les consommateurs dépendront de multiples variables, et en particulier :

- de la structure de la population et de l'habitat : ainsi, la densité de l'habitat induit des coûts plus ou moins importants du fait des canalisations à poser et entretenir ; la proportion de maisons par rapport aux logements collectifs est l'un des principaux facteurs explicatifs de l'ampleur de la variation à attendre de la consommation, l'augmentation de la partie proportionnelle induisant davantage de comportement d'adaptation sur les usages extérieurs ; enfin, ce seront les habitants permanents qui verront leur facture augmenter davantage que les résidents temporaires qui consomment moins d'eau (Canneva et al., 2011)¹⁰⁹.
- de la possibilité ou non d'accéder à des eaux alternatives (puits, forages, réseau de distribution d'eau brute, eau de pluie, eau grise, ...). L'eau étant moins chère, ces accès seront incités et les ménages tendront même à consommer davantage, ce qui est contraire à l'objectif généralement recherché d'économie d'eau. A cet inconvénient s'ajoute le fait que si l'eau est utilisée pour des usages intérieurs, cette dernière sera rejetée dans le réseau collectif de collecte des eaux usées et le service associé ne pourra pas aisément recouvrir les coûts. Enfin, notons que ces ménages conserveront un accès au réseau public qu'ils utiliseront en cas de besoin (ainsi, certaines communes ont dû faire face à des pics de consommation bien plus élevés qu'attendus lors de la sécheresse de 2003, suite à la baisse des nappes dans lesquels pompaient certains ménages).

Au final, une tarification volumétrique de l'eau favorisera les ménages consommant peu d'eau, même s'ils sont responsables d'une partie plus que proportionnelle des coûts : ménages avec jardin accédant à d'autres ressources en eau, résidents secondaires ou touristes. Si l'eau doit toujours payer l'eau, on peut alors augurer que cela conduise, tel un cercle vicieux, à une facture encore plus élevée pour les usagers « captifs », en particulier ceux qui résident en habitat collectif.

¹⁰⁹ Canneva G., Guérin-Schneider L. et Monginoul M. *Analyse de l'impact du plafonnement de la part fixe dans la tarification des services d'eau - Pré-rapport - phase 1*. UMR G-Eau, AgroParisTech ENGREF et IRSTEA, Montpellier, décembre 2011, 19 p.

D) Quelles solutions ?

Comme cela a été précédemment présenté, une réduction de la part fixe peut avoir des effets pervers tant au niveau social que pour l'équilibre des gestionnaires. Ce sera plus particulièrement le cas des communes de petite taille, avec un habitat dispersé, des communes touristiques ou avec un fort taux de résidences secondaires. Une solution serait de supprimer l'exigence d'équilibre budgétaire des services d'eau, ces derniers pouvant alors être financés par d'autres sources.

Une autre solution consisterait à « redéfinir ce qui relève de l'impôt et de la facture » (Mazon, 2012)¹¹⁰ : si couvrir les coûts fixes via l'impôt sur le revenu semble être une solution inéquitable (seuls ceux soumis à l'impôt le payant, et comment tenir compte des résidences secondaires ?) et non nécessairement relié aux endroits où se trouvent les points d'eau (cas des résidences secondaires, des pratiques touristiques, ...), une couverture via les impôts locaux (taxe d'habitation ou taxe foncière) pourrait être envisagée. Notons deux inconvénients à cette solution : une hausse des coûts d'administration (deux sources de financement au lieu d'une) et, découplant le coût, la perte d'une vision « instantanée » du poids de l'eau dans le budget des ménages.

E) Conclusion

Supprimer la part fixe n'est pas la solution à proposer uniformément pour résoudre à la fois des problèmes d'accès à l'eau et d'incitation à l'économie d'eau tout en garantissant l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Plus généralement, il convient de faire preuve de prudence lorsque l'on propose une solution qui cherche à atteindre simultanément plusieurs objectifs.

Etant donnée la diversité des situations possibles dans les différentes communes de France, il serait plus opportun de laisser le choix aux communes de leur mode de tarification. Mais ce choix pourrait être accompagné, par l'instauration d'un conseil aux communes, et également être motivé, les communes étant tenues d'expliquer leur choix à leurs administrés.

¹¹⁰ Mazon R. *Eau et assainissement : l'équilibre financier des services est-il en péril ?* In La Gazette.fr, 2012, p.

5. Veiller à la récupération des coûts par les différentes catégories d'usagers

5.1 Quelle participation du secteur agricole pour assurer la préservation de la qualité de l'eau ?

(Ministère chargé de l'Agriculture, direction générale des Politiques agricoles, agroalimentaire et des territoires, bureau des sols et de l'eau)

Les outils pour préserver la qualité de l'eau vis-à-vis des pollutions d'origine agricole sont nombreux, et reposent sur une combinaison d'outils principalement d'ordre réglementaire et financier. Ces outils s'inscrivent dans le cadre des objectifs de résultat de la Directive cadre sur l'eau, déclinés dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les programmes de mesures.

Les *outils réglementaires* sont fortement mobilisés pour limiter les pollutions d'origines agricoles, essentiellement liées à l'utilisation des fertilisants et des produits phytosanitaires.

En ce qui concerne la lutte contre les pollutions dues aux nitrates d'origine agricole, le principal vecteur réglementaire repose sur l'application de la directive n°91/676/CEE ou directive « Nitrates ».

Des programmes d'actions, mis en œuvre dans les zones vulnérables définies en application de la directive, imposent des règles concernant la gestion de la fertilisation azotée telles que l'équilibre prévisionnel de la fertilisation azotée, les capacités de stockage des effluents d'élevage ou l'encadrement et l'enregistrement des pratiques d'épandage (plan prévisionnel de fumure, cahier d'épandage). Ils précisent notamment les périodes d'interdiction d'épandage, fixent à 170 kg la quantité maximale d'azote organique issue des effluents d'élevage pouvant être épandue par ha, par exploitation et par an et certaines modalités de gestion des terres (couverture des sols et bandes enherbées).

Un programme de surveillance de la qualité des eaux et une évaluation des programmes d'action permet d'ajuster, tous les quatre ans, les programmes d'action et les zonages aux évolutions observées. La France a ainsi mis en œuvre entre 1996 et aujourd'hui, quatre générations de ces programmes.

Toutes ces règles sont en cours d'évolution dans le cadre des contentieux engagés par la Commission Européenne concernant la mise en œuvre de la directive « nitrates » en France. La réforme réglementaire initiée fin 2011 s'achèvera avec l'adoption des volets régionaux des 5e programmes d'actions qui seront élaborés dans les régions en 2013 et viendront compléter le socle des mesures du programme d'action national.

En ce qui concerne la lutte contre les pollutions dues à l'utilisation de produits phytosanitaires en zone agricole, les obligations réglementaires reposent notamment sur l'arrêté du 12 septembre 2006 qui précise les conditions d'utilisation des produits phytosanitaires à respecter et introduit l'obligation de respecter des zones non traitées. Des mesures sont également

prises afin de limiter les pollutions ponctuelles liées à la gestion des effluents (fond de cuve notamment). Par ailleurs, un dispositif de contrôle technique des pulvérisateurs utilisés pour la protection phytosanitaire est entré en vigueur depuis le 1er janvier 2009 suite à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Ce contrôle périodique (tous les 5 ans) est effectué à l'initiative du propriétaire et par un organisme d'inspection agréé. Il a pour but de s'assurer du bon état des matériels, du suivi de leur entretien et de leur aptitude à un usage correct. L'ensemble de ces mesures s'inscrit désormais dans le cadre de la directive sur l'utilisation durable des pesticides adoptée le 21 octobre 2009.

La réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) s'appliquant à de nombreuses activités agricoles dont les élevages, impose par ailleurs une maîtrise des impacts environnementaux de ces installations.

D'autres dispositifs réglementaires permettent de mettre en œuvre des actions renforcées sur certains territoires pour atteindre ou reconquérir le bon état des masses d'eau. C'est notamment le cas du dispositif des zones soumises à contraintes environnementales.

En complément de ces outils réglementaires qui font l'objet de contrôles réguliers, les exploitants agricoles bénéficiant d'aides directes de la politique agricole commune sont soumis à la *conditionnalité*. Mise en place depuis 2005, la conditionnalité soumet le versement de certaines aides, en particulier les Droits à Paiement Unique (DPU) au respect d'exigences en matière d'environnement, de santé publique, de santé des animaux et des végétaux et de protection animale.

Concernant l'environnement et en particulier l'enjeu eau, il s'agit notamment de se conformer aux exigences de la réglementation en vigueur (par exemple celles liées à la Directive « Nitrates ») et de respecter les Bonnes Conditions Agro-Environnementales (BCAE). Celles-ci imposent des normes pour l'irrigation, l'implantation de bandes tampons enherbées le long des cours d'eau pour limiter les fuites d'intrants, ou encore le maintien des « particularités topographiques » et des terres en prairies permanentes, etc.

Les *outils financiers* sont mobilisés quant-à-eux selon deux logiques : la récupération des coûts environnementaux, conformément au principe « pollueur-payeur », et la rémunération pour des pratiques bénéfiques pour l'environnement.

La récupération des coûts environnementaux passe principalement par les *redevances des agences de l'eau*. En ce qui concerne les pollutions diffuses d'origine agricole, deux redevances contribuent à cette récupération.

La redevance pour pollution non domestique concerne les activités d'élevage, selon un montant forfaitaire par unité de gros bétail (UGB) si le chargement est supérieur à 1,4 UGB/ha de surface agricole utile.

La redevance pour pollutions diffuses concerne la distribution de produits phytosanitaires, selon des montants forfaitaires en fonction de la dangerosité des substances. Trois catégories sont distinguées : les substances dangereuses pour l'environnement, celles d'entre elles

relevant de la famille chimique minérale, et les substances toxiques, très toxiques, cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction.

Une partie de cette redevance est affectée à l'ONEMA pour le financement du plan Ecophyto dont l'objectif est de réduire et améliorer l'utilisation des produits phytosanitaires.

La politique agricole commune finance des mesures visant au développement rural et financées en partie par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et complétées par des financements de l'Etat, des agences de l'eau ou des collectivités territoriales.

Ainsi, les outils définis dans ce cadre et permettant d'accompagner les *exploitants volontaires dans la mise en œuvre d'actions en faveur de l'environnement* allant au delà des obligations réglementaires sont détaillés dans les documents constituant la programmation de développement rural française, adaptés en fonction des territoires et de leurs enjeux.

On distingue trois grandes catégories de mesures.

- Les aides aux investissements

Certains investissements permettant notamment la préservation et l'amélioration de l'environnement peuvent être aidés, les investissements participant à la production étant subventionnés à une hauteur moindre que les autres investissements.

Les investissements aidés en relation avec l'enjeu de protection de la ressource en eau peuvent être par exemple : des aires collectives de lavage et de traitement des eaux résiduaires phytosanitaires, des plate-formes de compostage collective...

- Les aides aux changements de pratiques

Des mesures agroenvironnementales (MAE) peuvent être mobilisées pour inciter les agriculteurs à changer de pratiques au niveau parcellaire ou à l'échelle de leur exploitation. La rémunération couvre les surcoûts et manques à gagner.

Ces mesures peuvent concerner la réduction de l'utilisation de fertilisants et/ou de produits phytosanitaires, la création de prairies, la conversion à l'agriculture biologique...

- Les aides à l'animation et au conseil collectifs

Il est possible de financer les diagnostics de territoire, l'animation accompagnant la mise en place de mesures agroenvironnementales, ou encore la création et reconstitution de haies bocagères, de talus, de petits bosquets, etc., dans le cadre de programmes collectifs ayant pour objectifs la restauration du paysage rural et la préservation de l'environnement (biodiversité, qualité de l'eau...).

L'ensemble des outils mis en œuvre permet donc déjà une contribution significative du secteur agricole aux efforts nécessaires à la préservation de la ressource en eau. Cet enjeu pourra d'autant mieux être intégré aux pratiques et systèmes agricoles qu'il s'inscrira dans une vision globale de l'ensemble des enjeux environnementaux mais également sociaux et économiques. Les innovations scientifiques et techniques ainsi que l'accompagnement des acteurs sont des leviers importants à mobiliser en ce sens.

Encadré : Le coût des pollutions agricoles

(Rédigé à partir du document : *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau*, Études & documents n°52, O. Bommelaer et J. Devaux, CGDD, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, Septembre 2011)

Le CGDD a publié en septembre 2011 une étude évaluant partiellement les coûts directs de la dégradation de la ressource en eau et des milieux aquatiques du fait des pollutions agricoles. Ces pollutions sont causées par les pesticides et les excédents d'engrais azotés non utilisés par les plantes et les sols se concentrant in fine dans les nappes et les eaux de surface.

Cette étude met en lumière une partie des bénéfices d'une intervention visant à réduire la contamination de l'eau par ces résidus d'engrais et de pesticides. Elle ne constitue toutefois pas une analyse coûts-bénéfices d'une telle politique. Ainsi, tous les bénéfices n'ont pas pu être pris en compte (notamment ceux relatifs à certains secteurs marchands tels que le tourisme, la conchyliculture, la pêche et le thermalisme). Parallèlement, les coûts pour l'agriculture ou pour d'autres secteurs marchands d'une baisse de la pollution d'origine agricole (baisse du chiffre d'affaires des producteurs d'eau en bouteille par exemple) n'ont pas été étudiés. La démarche poursuivie par l'étude consistait à analyser, du point de vue des ménages uniquement, l'écart entre la situation actuelle (dite de référence) et la situation que l'on observerait en l'absence de pollution par excédents d'engrais azotés ou pesticides d'origine agricole. Elle a donc identifié :

1. les dépenses additionnelles des services d'eau et d'assainissement se répercutant sur la facture d'eau des consommateurs domestiques,
2. les dépenses additionnelles des ménages n'impactant pas sur la facture d'eau potable,
3. les autres impacts marchands (impacts dus à l'eutrophisation, coûts du contentieux communautaire).

Les estimations de ces coûts ont été regroupées dans le tableau suivant.

	Valeur basse (en millions d'euros)	Valeur haute (en millions d'euros)
Dépenses additionnelles des services d'eau et d'assainissement impactant la facture d'eau	640	1140
· Aides aux agriculteurs via la redevance agence de la facture d'eau	60	70
· Nettoyage des captages et crépines eutrophysées	60	100
· Coûts entraînés par l'utilisation de nouveaux captages plus éloignés	20	60
· Coûts de mélange des eaux brutes par les producteurs d'eau potable	20	40
· Surcoûts des traitements complémentaires liés aux pollutions diffuses agricoles		
- Surcoûts du traitement de potabilisation lié aux nitrates	120	360
- Surcoûts du traitement de potabilisation lié aux pesticides	260	360
- Surcoûts dus aux traitements tertiaires des eaux usées liés aux nitrates agricoles	100	150
Dépenses additionnelles pour les ménages des localités impactées par ces pollutions	365	385
· Substitution de l'eau en bouteille à l'eau du robinet due aux nitrates	220	220
· Collecte et traitement des bouteilles correspondantes des ménages (ordures ménagères)	5	5
· Filtrage domestique de l'eau du robinet dus aux pollutions agricoles	140	160
Impacts dus à l'eutrophisation (évaluation partielle et ancienne sur le tourisme et la pêche)	100	150
· Pertes marchandes annuelles dues à l'eutrophisation	70	100
· Coûts de nettoyage des algues vertes sur les littoraux	30	50
Coûts du contentieux communautaire	?	?

Tableau 8: Récapitulatif des chiffrages des coûts des pollutions diffuses agricoles sur les milieux aquatiques (en millions d'euros)

Source : CGDD/SEEIDD/ERNR2 – Septembre 2011

Ainsi, il est possible d'estimer que ces pollutions génèrent sur la facture d'eau des ménages français des dépenses supplémentaires annuelles au minimum comprises entre 640 et 1 140 millions d'euros, soit entre 6,6 et 11,8 % de cette facture (environ 9,7 milliards d'euros).

Par ailleurs, cette étude a permis d'estimer le coût de mise en conformité à la directive sur les eaux souterraines. Ainsi, pour respecter le seuil réglementaire de 2 µg de pesticides par litre d'eau, il faudrait éliminer 19 tonnes de pesticides, ce qui représente un coût compris entre 1,1 et 3,8 milliards d'euros.

5.2 Comment le secteur industriel participe-t-il aux investissements des services publics d'eau et d'assainissement ?

(Fédération Nationale des Associations de Riverains et Utilisateurs Industriels de l'Eau (FENARIVE))

Tous les industriels, qu'ils soient non utilisateurs des services publics d'assainissement, ou utilisateurs de ce service, participent aux services publics d'eau et d'assainissement et ce de plusieurs manières :

A) En application du CGCT et du code de la santé

a. Règles générales

En application du CGCT, comme tout consommateur, l'industriel est facturé par la collectivité ou son délégataire en application de l'art L 2224-12-1, en ce qui concerne l'eau potable consommée et en application des art R 2224-19 et suivant en ce qui concerne l'assainissement de ses eaux usées, qu'elles soient issues de l'eau potable prélevée sur le réseau ou d'un prélèvement effectué par l'industriel dans le milieu naturel.

b. Cas particuliers pour l'eau prélevée sur le réseau

Le CGCT prévoit la possibilité de taux de redevance qui soient progressifs ou dégressifs, en fonction des volumes consommés par l'industriel. Ce système de tarification, qui a existé il y a quelques années, a pratiquement disparu.

c. Cas particulier pour l'assainissement

Le CGCT prévoit la possibilité de fixer la redevance soit sur une estimation spécifique de la consommation, soit sur la mesure des volumes rejetés au réseau collectif. Pour les gros consommateurs d'eau la redevance est calculée en multipliant un taux de base par le volume rejeté et par un coefficient de pollution en fonction de la charge polluante déversée dans le réseau. Le taux de base est fixé par la collectivité et donc varie d'une collectivité à l'autre. Le coefficient de pollution est lui aussi déterminé par chaque collectivité et est très variable tant dans les facteurs de pollution le composant que dans les taux appliqués à chaque paramètre.

d. Participation aux dépenses de premier établissement.

Le code de la santé publique prévoit également dans son article 1331-10 que les industriels utilisateurs du réseau d'assainissement soient refacturés des coûts des travaux de premier établissement.

Les entreprises versent également aux collectivités des impôts qui alimentent leur budget général et qui peuvent ensuite contribuer aux dépenses d'investissement en matière d'assainissement en application de l'article L2224-2.

e. Occupation du domaine public

Les industriels qui ont des canalisations d'eau ou d'assainissement qui sont sous le domaine public versent à la collectivité une redevance qui alimente le budget du service d'eau et d'assainissement en application de l'article L 2224-11-2.

B) En application du code de l'environnement

Les redevances agences de l'eau :

Les aides des agences de l'eau vont très majoritairement aux collectivités territoriales, soit sous forme d'aides pour soutenir leurs investissements en matière d'eau et d'assainissement, soit sous forme de primes. Ces sommes alimentent également le budget du service d'eau et d'assainissement.

Il est à noter que la redevance pour pollution d'origine non domestique perçue par les agences est payée pour 15 à 20% de son montant par des acteurs économiques.

Le bilan du rapport, redevances payées / aides perçues, par les acteurs économiques est pour les 6 agences métropolitaines supérieur à 1. Les industriels, qu'ils soient ou non utilisateurs des services publics d'assainissement contribuent donc, par ce biais, au financement des projets des collectivités.

5.3 Les utilisateurs d'eaux alternatives et leur contribution au service d'assainissement collectif

(M. Montginoul, UMR G-Eau, IRSTEA)

A) Introduction

Les mesures d'économie d'eau instaurées en France incitent une partie des ménages (en particulier ceux résidant dans des habitats individuels) à recourir à des eaux alternatives. C'est le cas notamment de la tarification, qui est de plus en plus conçue pour être incitative à l'économie d'eau (du réseau) et des subventions accordées lors de l'installation de systèmes de récupération d'eaux de pluie. Cela amène à une réduction de la consommation en eau du réseau, sans forcément qu'il y ait au final une baisse de la quantité d'eau totale utilisée.

Ces eaux alternatives ont différentes origines (Montginoul, 2006)¹¹¹ : eau souterraine (via des puits ou des forages), eau de pluie (grâce à des systèmes de collecte), eau des cours d'eau (via des réseaux de distribution d'eau brute, souvent initialement construits pour répondre aux usages agricoles), eaux grises (réutilisation des eaux de douche notamment pour alimenter les chasses d'eau), etc.. Si les eaux grises sont réutilisées deux fois et ne conduisent donc pas à un rejet supplémentaire dans le réseau collectif d'eaux usées, toutes les autres peuvent potentiellement rejeter des eaux usées dans ce dernier, sans en avoir supporté les coûts. Les usagers se comportent alors tels des passagers clandestins. Mais quel en est l'impact sur le financement des services d'assainissement collectif ?

B) Un nécessaire détour par les utilisations de l'eau

L'eau est utilisée à des fins multiples, répondant à des besoins de différentes natures. Schématiquement, il est possible de distinguer deux types d'usages : des usages intérieurs (chasse d'eau, toilette, cuisine, linge, ...) et extérieurs (jardin, piscine, ...). Les seconds ne rejettent pas d'eaux usées, sauf si le réseau de récupération des eaux est unitaire (eaux usées et eaux de pluie). Seuls les premiers sont donc à priori concernés et devraient contribuer au financement du réseau.

Les études réalisées, même si elles manquent encore d'estimation détaillée quant à l'utilisation faite de ces eaux alternatives du fait en particulier de leur caractère souvent caché (les utilisateurs étant réticents à les déclarer), semblent montrer que la très grande majorité de l'eau est utilisée pour satisfaire les usages extérieurs, même si certains ménages vont jusqu'à la substitution totale (Rinaudo et Montginoul, 2012)¹¹². L'usage intérieur est principalement dévolu à l'alimentation des chasses d'eau (voire au lavage du linge).

Toutefois l'impact pour le service d'assainissement peut être beaucoup plus important que la seule conséquence de la substitution des eaux du réseau par les eaux alternatives

¹¹¹ Montginoul M. *Les eaux alternatives à l'eau du réseau d'eau potable pour les ménages : un état des lieux*. In Ingénieries - EAT, 2006, (45), p. 49-62

¹¹² Rinaudo J.-D. et Montginoul M. *Forages domestiques : un risque pour les services d'eau ?* In Techni.Cités, 2012, p. 26-27

concernant les utilisations intérieures. Pour illustrer ce point, comparons la situation sans ressource alternative à celle avec. Imaginons un coût du service de 100, facturé proportionnellement à la consommation d'après compteur d'eau potable. Imaginons une consommation au compteur sans ressource alternative de 100. Le prix facturé pour le service d'eau usé s'établit donc à 1 pour garantir l'équilibre budgétaire. Maintenant, imaginons qu'une eau alternative soit utilisée pour répondre aux usages extérieurs représentant (par hypothèse ici) 40% de la consommation d'eau. Le service rendu reste le même (la quantité des m³ rejetés dans le réseau de collecte des eaux usées est identique). Mais si le prix est maintenu à 1, ce service est désormais déficitaire de 40 à moins d'augmenter le prix à hauteur de 1,67. Imaginons enfin que la moitié des besoins intérieurs soit maintenant couverte par cette eau alternative. Le service est alors déficitaire de 70 à moins que le prix passe à 3,33.

Ainsi, le service d'assainissement base son prix sur le niveau de la consommation d'eau potable indiqué par les compteurs. Il facture donc des mètres cube qui n'auraient pas lieu de l'être car ne transitant pas par ses réseaux. En conséquence toute modification dans l'origine des eaux destinées aux usages extérieurs met en péril l'équilibre budgétaire au même titre que l'utilisation d'autres eaux pour satisfaire les usages intérieurs. L'unique différence est que dans le second cas, ces eaux sont en plus rejetées dans les réseaux d'eau usée.

C) Une réglementation peu utilisée

Pour tenir compte de ces phénomènes de passager clandestin, la loi sur l'eau de 2006 a durci la réglementation. Il est ainsi maintenant obligatoire de déclarer les forages et les puits utilisés à des fins domestiques (les autres utilisations étant également l'objet de procédures déclaratives ou d'autorisation) et de les équiper de compteurs d'eau ; les systèmes de récupération d'eau de pluie dont les eaux seront collectées dans les réseaux publics d'eau usée doivent également être équipés de moyens de mesure. A défaut de comptage, il est prévu de procéder à des estimations des quantités rejetées (*Décret n° 2007-1339 du 11 septembre 2007 relatif aux redevances d'assainissement et au régime exceptionnel de tarification forfaitaire de l'eau et modifiant le code général des collectivités territoriales*). Si ces dispositifs sont dans la loi, les communes n'ont souvent pas informé leurs administrés (par le biais d'un bulletin d'information dans les journaux municipaux ou attaché à la facture d'eau) ; certaines l'ont réalisé mais sans nécessairement atteindre les personnes visées (par exemple via une information disponible sur le site Internet). De nombreuses personnes ignorent donc cette obligation, d'autres l'évitent de peur des contraintes et du paiement associé. Et peu, voire aucun contrôle n'a été réalisé dans les habitations. Et la législation n'aide à ce niveau pas les communes, aucune sanction n'ayant pour l'instant été prévue à l'encontre de la personne qui ne satisfait pas à cette obligation réglementaire.

A l'inverse, le décret du 11 septembre 2007 prévoit que les usages de l'eau du réseau public qui ne rejettent pas d'eau usée ne soient pas assujettis à la partie assainissement. Cette mesure permet ainsi à un abonné au service d'eau de disposer de deux compteurs : un compteur pour les eaux consommées à l'intérieur de la maison et rejetées ensuite dans les réseaux d'eau usée, et un compteur pour les eaux consommées à l'extérieur. Cette mesure ne fait elle non plus pas l'objet de publicité de la part des communes, ces dernières craignant (non sans fondement) notamment les effets pervers, en particulier les ménages qui

utiliseraient ce second compteur pour satisfaire leurs besoins intérieurs¹¹³. Ce second compteur n'est ainsi pas très répandu.

D) Conclusion

En conclusion, les bénéficiaires du service d'assainissement ne sont pas nécessairement ceux qui paient ce service : certains contribuent trop (ceux qui utilisent l'eau du réseau pour l'extérieur sans disposer d'un double compteur), d'autres pas assez ou pas du tout (ceux qui disposent d'un forage).

Les moyens pour rééquilibrer les contributions sont limités. Il est certes possible d'envisager une meilleure application de la réglementation en vigueur, en renforçant les contrôles et en instaurant des niveaux de sanction dissuasifs ; mais le coût administratif associé (contrôles à réaliser) ainsi que le coût politique (les élus locaux sont souvent réticents à appliquer ce type de mesures impopulaires) sont souvent dissuasifs. Il est aussi envisageable, comme cela est pratiqué dans un certain nombre de communes, de facturer une somme forfaitaire à tout ménage supposé disposer d'une source alternative rejetant des eaux usées dans le réseau public. Une modification de la structure de tarification peut également atteindre l'objectif : instaurer une partie fixe ou l'augmenter (mais la loi de 2006 limite les marges de manœuvre) ou créer une tarification complexe comportant un forfait de consommation d'eau (x€ par an modulé éventuellement en fonction du nombre de personnes dans un logement mais dont les premiers m³ sont gratuits ; au-delà de y m³, z €/m³ sont facturés ; puis à nouveau plus de facturation au-delà de t m³, en considérant qu'à ce niveau-là, on touche aux usages extérieurs). Une dernière solution peut être envisagée : considérer que le service lié à l'assainissement est un service à dissocier de la facture d'eau et à recouvrir par d'autres moyens, comme un impôt local (taxe foncière ou taxe d'habitation).

¹¹³ Une manière d'éviter ce problème pourrait consister à autoriser l'usage de ce compteur uniquement durant la période estivale. La fermeture du compteur aux autres périodes permettrait de plus de s'assurer d'une cohérence dans la répartition des consommations observées durant la période estivale.

5.4 Quels sont les usages de l'empreinte eau ?

(J.-L. Pasquier, MEDDE / CGDD / Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS))

Dans un contexte d'accentuation de la mondialisation, de nouveaux indicateurs portant sur les effets environnementaux des activités économiques à l'échelle planétaire apparaissent. L'empreinte eau d'une population vise à apprécier le niveau de pression qu'elle exerce sur la ressource en eau à l'échelle mondiale en fonction de son mode de consommation. Comme l'empreinte écologique dont s'inspire son nom, cet indicateur a vocation à sensibiliser la population concernée (ménages, éducateurs, responsables politiques...) sur les conséquences environnementales à la fois directement visibles et invisibles de ses comportements de consommation.

La notion d'empreinte eau a été introduite au début des années 2000 en vue de proposer un indicateur qui mette en relation la consommation de biens et services avec son impact sur la ressource en eau à l'échelle planétaire. L'expression est inspirée de l'empreinte écologique développée au cours de la décennie précédente par le GFN (Global Footprint Network). Le WFN (Water Footprint Network)¹¹⁴, qui est aujourd'hui l'organisme non-gouvernemental à la pointe dans ce domaine, considère 3 composantes de l'empreinte eau :

- une bleue (prélèvements pour la distribution d'eau potable, l'irrigation, les usages industriels),
- une verte (eau de pluie stockée dans le sol qui est spontanément absorbée par les cultures, i.e. hors irrigation),
- et une grise (volume d'eau nécessaire pour assimiler la pollution afin d'atteindre un niveau de qualité déterminé).

Comme pour l'empreinte carbone¹¹⁵, dont l'expression est également inspirée de l'empreinte écologique, le SOeS (Service de l'Observation et des Statistiques du ministère de l'écologie) développe une méthode de calcul de l'empreinte eau différente de celle du WFN, mais avec un objectif similaire¹¹⁶.

L'empreinte eau de la demande finale intérieure vise à apprécier le niveau d'utilisation en eau d'une population (e.g. française) induit par son niveau de consommation (biens et services, y compris les services publics) et d'investissement (infrastructures, logement, équipements). Elle inclut l'eau directement consommée par les ménages (eau du robinet) et l'eau utilisée lors de la production des biens & services consommés par ces mêmes ménages, que ces biens & services soient produits dans le pays concerné (e.g. en France) ou à l'étranger.

¹¹⁴ <http://www.waterfootprint.org> ; la méthode de calcul du WFN s'apparente à une approche en termes d'analyse de cycle de vie des produits ; l'empreinte totale du pays résultant de la somme d'empreintes eau calculées par produits.

¹¹⁵ CGDD/SOeS (2012). « L'empreinte carbone de la consommation des Français : évolution de 1990 à 2007 », *Le Point Sur*, 114, 4 p.

¹¹⁶ Le calcul de l'empreinte eau de la France réalisé par le SOeS s'appuie sur des données macro-économiques (comptes de prélèvement/consommation d'eau exprimés en termes physiques et ventilés par branches économiques ; tableaux entrées-sorties de la comptabilité nationale exprimés en valeur monétaires) qui permettent l'application d'une méthode de calcul de type input-output. Une première estimation de l'empreinte eau prélevée de la France a été réalisée pour l'année 2007, à partir d'un calcul préliminaire des prélèvements d'eau associés aux importations de la France. L'empreinte eau calculée par le SOeS ne tient pas compte de la pollution ; le SOeS comptabilise séparément les masses d'émissions polluantes.

En d'autres termes, l'empreinte en eau de la demande finale intérieure française est égale à l'eau prélevée (ou consommée) sur le territoire français plus l'eau prélevée (ou consommée) à l'étranger pour la production des biens & services importés en France, moins l'eau prélevée (ou consommée) en France pour la production exportée.

L'empreinte eau présentée ici par le SOeS porte sur les prélèvements, y compris les prélèvements pour refroidissement des centrales de production d'électricité¹¹⁷. Elle peut également porter sur la consommation (prélèvement moins retour au milieu naturel).

La méthode de calcul utilisée par le SOeS permet de distinguer les parties intérieure et extérieure (importée) de l'empreinte eau, ainsi que d'en ventiler les composantes par familles de biens et services (une soixantaine).

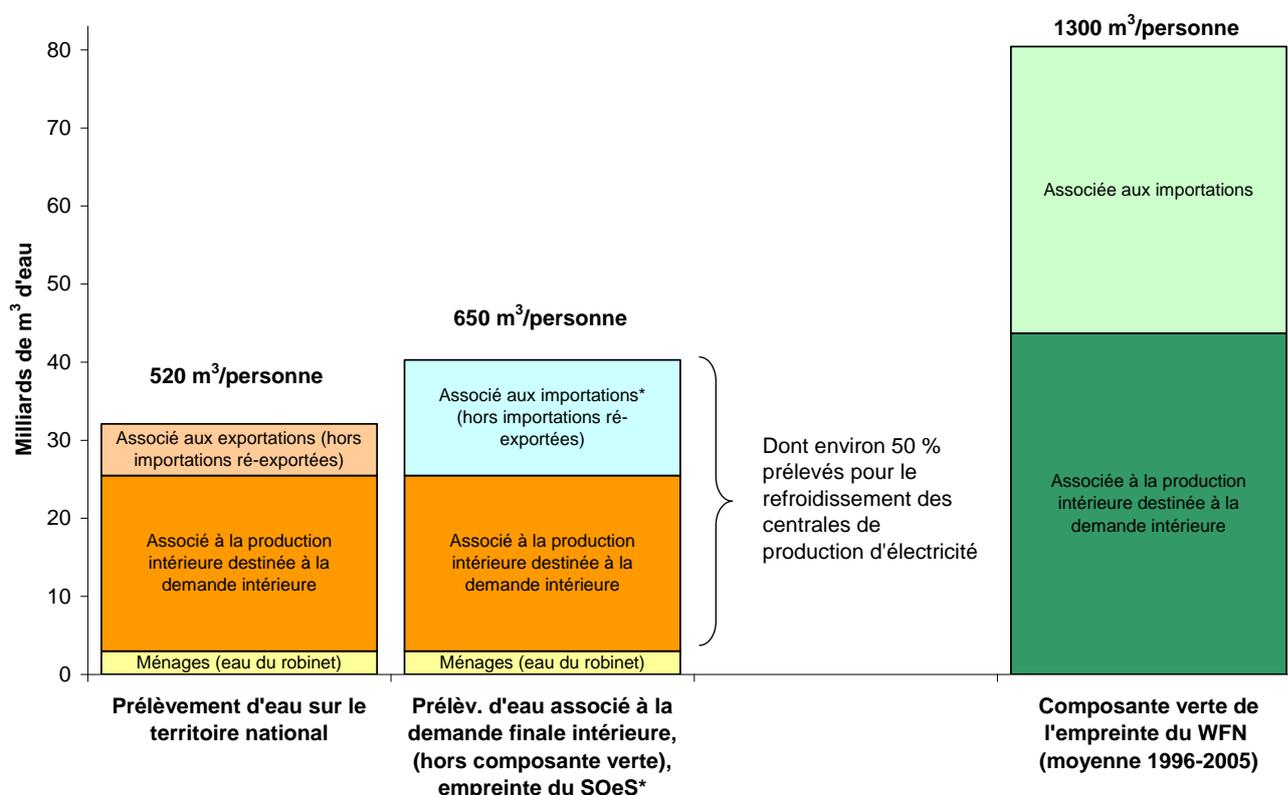


Figure 37 : Empreinte eau de la France versus eau prélevée sur le territoire (année 2007)

Source : Soes

Note : * Estimation préliminaire calculée à partir des données détaillées d'un nombre limité de pays européens, plus un ajustement des coefficients pour les pays hors d'Europe en fonction de l'intensité en eau du PIB.

La notion d'eau virtuelle est apparue dans les années 90 pour désigner l'eau associée à production des biens échangés à l'échelle internationale (dans la littérature spécialisée elle est également désignée par l'expression *embedded water*). Initialement concentrée sur les produits alimentaires, pour lesquelles elle est particulièrement importante, son utilisation couvre l'ensemble des biens et services. Sans prendre en compte la composante verte de l'empreinte eau, la France est importatrice nette d'eau virtuelle (aux biens alimentaires est

¹¹⁷ Ce périmètre diffère de la composante bleue de l'empreinte eau calculée par le WFN, celui-ci excluant de son calcul l'eau qui est restituée au milieu naturel à proximité du lieu de prélèvement sans pollution autre que thermique.

associée l'eau d'irrigation utilisée au stade agricole ; certaines productions industrielles nécessitent de grandes quantités d'eau : chimie, raffinage, papiers-cartons ; aux services est notamment associée l'eau utilisée pour la production de l'électricité que leur production consomme).

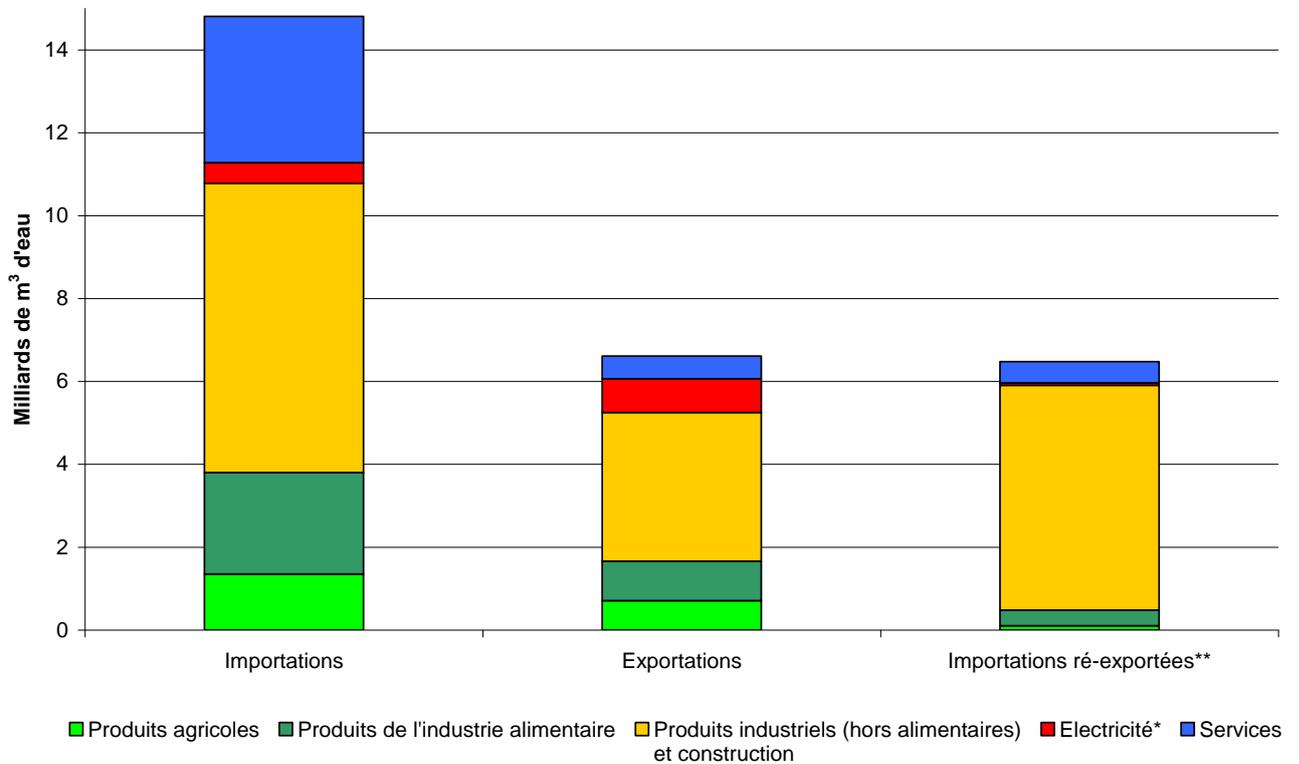


Figure 38 :L'eau virtuelle associée aux importations et exportations de la France (hors composante verte de l'empreinte eau)

Source : SOeS

Note : * Demande finale (ménages). L'eau associée à l'électricité utilisée comme consommation intermédiaire est répartie dans les branches utilisatrices.

** Importations ré-exportées : importations de la France utilisées comme consommations intermédiaires dans la production de biens & services exportés par la France. L'eau qui leur est associée n'entre pas dans l'empreinte eau de la France, ni dans l'eau « exportée » par le France via ses exportations de biens et services.

La composante verte de l'empreinte eau est liée aux activités agricoles. A l'échelle du territoire national, il est intéressant d'étudier sa répartition géographique à l'aune de celle de la ressource en eau. Par exemple, son rapprochement avec la répartition de la réserve utile en eau du sol (capacité de stockage en eau du sol), ainsi que celle des précipitations, apporte une information sur l'opportunité ou non de l'implantation de cultures gourmandes en eau.

6. Mieux associer les usagers domestiques à l'économie des services

6.1 Rôle et impact des commissions consultatives des services publics locaux

(M.-J. Kodjovi, Institut de la Gestion Déléguée, Centre d'économie de la Sorbonne - Université de Paris I Panthéon Sorbonne¹¹⁸)

A) Introduction

Les collectivités territoriales au-dessus d'une certaine tranche de population¹¹⁹ ont l'obligation de créer et consulter une commission consultative des services publics locaux (CCSPL). Cette obligation a été introduite dans l'ordonnancement juridique par la loi n°2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, dite loi Vaillant. La loi Vaillant reprend l'article 26 d'une loi antérieure, la loi n°92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, dite loi ATR, qui avait tenté sans succès d'instaurer la création obligatoire de commissions consultatives.

Les CCSPL ont vocation à associer les usagers dans la régulation des services publics locaux. Présidées par le maire, le président du conseil général, du conseil régional ou de l'EPCI (ou son représentant), elles sont composées d'élus désignés « à la proportionnelle » et de représentants d'associations locales désignés par l'organe délibérant sur proposition du président de la commission consultative (art. L2143-4 et L5211-49-1 du CGCT)¹²⁰.

Elles interviennent principalement à deux niveaux : en amont d'une procédure de contractualisation avec un opérateur privé pour l'exploitation d'un service public, et en aval, chaque année, au moment de l'évaluation de ce service. Les CCSPL doivent, en effet, être consultées pour avis simple sur tout projet de délégation de service public, de régie dotée de l'autonomie financière ou de contrat de partenariat (art. L1411-2 et L1411-4 du CGCT). Elles doivent également examiner chaque année une série de rapports annuels produits par les

¹¹⁸ L'étude présentée ici est issue d'un travail de recherche mené dans le cadre de la thèse de doctorat de l'auteur en partenariat avec l'Institut de la Gestion Déléguée et l'Université de Paris I Panthéon Sorbonne (Kodjovi (2011)).

¹¹⁹ L'article L1413-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), issu de l'article 5 de la loi Vaillant, dispose que les régions, les départements et les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes de plus de 10 000 habitants ou comprenant une commune de plus de 10 000 habitants doivent créer une CCSPL. La loi Vaillant a ainsi élevé le seuil à partir duquel la constitution des commissions consultatives des services publics locaux est obligatoire. Les dispositions antérieures (article L2143-4 et L5211-49-1, dernier alinéa, du CGCT), abrogées par la nouvelle loi, faisaient obligation aux communes de plus de 3500 habitants et aux EPCI comprenant au moins une commune de 3500 habitants et plus de créer une commission consultative des services publics locaux. L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions a été différée jusqu'à l'expiration du délai d'un an après la publication de la loi (c'est-à-dire jusqu'au 28 février 2003).

Si la loi oblige à la création de CCSPL au-dessus d'un certain seuil de population, elle ne l'interdit pas pour autant aux collectivités plus petites. L'article 58 de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, est ainsi venu préciser que les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants peuvent également créer une CCSPL. Pour les EPCI relevant de cette strate démographique, il s'agit d'une simple possibilité et non d'une obligation.

¹²⁰ La CCSPL peut, en fonction de l'ordre du jour et sur proposition de son président, s'adjoindre, avec voix consultative, toute personne dont l'audition paraît utile.

exploitants des services (art. L1411-3 du CGCT) et les autorités publiques locales (art. L2224-5 du CGCT).

Dix ans après la publication de la loi Vaillant, quel bilan peut-on faire du rôle effectif des CCSPL et de leur impact ?

Pour répondre à cette question, l'étude présentée ici compare quatre CCSPL (Grand Lyon, Nantes Métropole, Orléans-Val-de-Loire, Rennes)¹²¹. Elle analyse la relation qui se crée entre les usagers membres des CCSPL et les autorités publiques organisatrices des services publics d'eau, en particulier suivant la nature du contrat qui fait l'objet de cette régulation. Elle questionne l'impact qui en résulte sur les services.

B) Cadre d'analyse

La participation des usagers à la régulation des services publics est un sujet controversé, notamment parce qu'il est difficile de déterminer avec précision si son impact est positif ou négatif.

Cet impact controversé a été mis en évidence dans la littérature théorique. Dans les contextes où la gestion privée des services publics d'eau et d'assainissement est fortement contestée, la participation des usagers peut permettre d'améliorer l'information dont disposent les usagers et par ce biais l'acceptabilité sociale du contrat de délégation de service public. Mais elle peut aussi favoriser une hausse des conflits et conduire à la fin prématurée du contrat. Auquel cas, ce n'est pas tant la fin en soi du contrat qui pose problème, que la manière dont sont traitées les potentielles externalités négatives qui en résultent, notamment sur les usagers. Quand celles-ci ne sont pas anticipées, la rupture prématurée du contrat peut se faire au détriment des usagers et parfois de ceux qui sont le plus dans le besoin¹²².

Pour les auteurs qui s'intéressent plus en détail à la relation qui se crée entre l'autorité publique et les usagers, il ne suffit pas de regarder si ces deux types d'acteurs adoptent un comportement coopératif ou non pour en déduire l'impact sur le service. Au sein d'une structure de concertation, si les relations entre les acteurs autour de la table sont uniquement conflictuelles, les décisions prises à l'issue de la concertation peuvent être contraires à l'intérêt général. Cependant, si ces mêmes acteurs acceptent de s'entendre sur des consensus ou des compromis, ils peuvent aussi prendre des décisions au détriment des usagers qui n'ont pas été consultés (dans notre cas les « usagers-outsiders »)¹²³. Le sujet est donc complexe.

Certains auteurs trouvent dans la complexité de la relation entre autorité publique et tierces parties en général, usagers en particulier, une partie de l'explication de l'apparente moindre efficacité des contrats de service public. Comparativement aux contrats privés, les contrats entre une autorité publique et une entreprise privée sont plus exposés publiquement, ce qui les rend particulièrement sensibles à la contestation publique. Moins ces contrats sont rigides

¹²¹ Pour plus d'informations voir Kodjovi (2011).

¹²² Voir à ce sujet les travaux de Shirley et Ménard (2002).

¹²³ Voir notamment les travaux de Moe (1990 ; 2005) portant sur les effets de la coopération entre acteurs membres d'une structure institutionnelle sur ceux qui ne participent pas à la concertation au sein de cette structure (les outsiders).

et plus ils sont vulnérables¹²⁴. Faire participer les usagers à la régulation de tels contrats peut faciliter leur contestation, augmenter les conflits entre autorité publique et usagers avec des répercussions négatives pour les services et leurs usagers.

L'analyse de la littérature théorique conduit donc à se poser les questions suivantes : les CCSPL favorisent-elles ou non la coopération entre l'autorité publique et les usagers ? Cette éventuelle coopération est-elle bénéfique ou non à tous les usagers, y compris ceux qui ne participent pas ? On retient qu'il est difficile d'en faire le bilan à priori, d'autant plus que peu de travaux en économie examinent de façon approfondie le sujet et que, plus généralement, peu d'études portent sur le fonctionnement effectif et l'impact de ces structures de participation.

C) Méthodologie

La méthodologie employée pour répondre aux questions soulevées préalablement est celle de l'étude de cas comparative. Les données collectées ont été recoupées en employant la méthode de la triangulation. Ces données provenaient des rapports publics réunis au cours de la recherche documentaire et d'entretiens semi-directifs conduits auprès des membres des CCSPL étudiées. Trente et une personnes ont ainsi été auditionnées entre septembre 2009 et février 2010. La triangulation, appliquée aux témoignages recueillis, a permis de mettre en évidence les convergences ou les divergences de points de vue.

Pour évaluer le degré de coopération entre autorité publique et usagers au sein de chaque CCSPL, une échelle multidimensionnelle a été conçue. Cette échelle intégrait des indicateurs tenant compte du comportement de l'autorité publique vis-à-vis des usagers (la proportion d'usagers au sein de la CCSPL définie par l'autorité publique, la décision de l'autorité publique de mettre en place des activités extralégales), du comportement des usagers vis-à-vis de l'autorité publique (l'implication des usagers dans la CCSPL,...), et du niveau de conflit entre autorité publique et usagers au sein de la CCSPL.

Une autre échelle multidimensionnelle a également été conçue pour estimer l'impact de la coopération ou de l'absence de coopération au sein d'une CCSPL sur les usagers qui ne participent pas. Cette échelle évaluait notamment les mécanismes mis en place par les autorités publiques pour prendre en compte les usagers-outsideurs.

L'évaluation de l'impact sur la qualité du service¹²⁵ et sur le prix s'est appuyée sur les témoignages des personnes auditionnées et sur les données publiées dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'eau de 2002 à 2009.

D) Résultats

Le premier résultat de l'étude de cas comparative est qu'il y a toujours un minimum de coopération mis en place. La CCSPL semble donc favoriser la coopération entre autorité publique et usagers.

¹²⁴ Voir à ce sujet Spiller (2009).

¹²⁵ Estimé à travers des indicateurs sur l'accessibilité du service, la qualité de l'eau distribuée, de la ressource et du réseau.

A titre d'exemple, toutes les commissions consultatives étudiées ont des activités qui vont bien au-delà de ce que prévoit la loi Vaillant. Même dans les cas où il y a des conflits, on constate que des adaptations sont mises en place et que des réponses sont donc apportées à ces conflits. Ces résultats permettent de modérer les risques de contestation et de conflits soulignés dans l'analyse théorique. La participation ne semble pas ouvrir la porte à plus de contestation et ce n'est pas la contestation mais au contraire la coopération qui prédomine. On observe néanmoins des degrés variables de coopération suivant les mécanismes mis en place par chaque autorité publique locale pour encadrer la participation, qui correspondent à des micro-institutions de régulation¹²⁶.

Concernant l'effet de la coopération sur les usagers-outsiders, les résultats montrent que la coopération entre une autorité publique et des usagers membres d'une CCSPL peut être contrebalancée par la prise en compte des usagers-outsiders par d'autres biais. On observe à ce sujet deux stratégies : consulter les usagers-outsiders autrement ou investir dans la transparence du dispositif.

Il ressort également que la coopération au sein d'une CCSPL ne se fait pas au détriment des usagers-outsiders, ce qui nuance le risque soulevé dans la littérature d'une coopération trop forte au sein d'une institution participative comme la CCSPL. L'analyse de l'impact de la coopération sur le prix et la qualité des services montre par ailleurs qu'une coopération forte au sein d'une CCSPL contribue à faire baisser le prix et apporter des améliorations à la qualité des services.

L'analyse comparative des CCSPL révèle également que le degré de coopération entre autorité publique et usagers membres d'une CCSPL est plus fort lorsque les contrats sont peu rigides. C'est un résultat contraire à celui auquel on aurait pu s'attendre sur la base de l'analyse théorique. Il semble donc que les autorités publiques aient d'autant plus intérêt à coopérer avec les usagers que les contrats sont peu rigides et par conséquent plus facilement contestables. Dans ces cas, les résultats montrent que la participation permet de réduire les conflits et d'aboutir à des niveaux de coopération plus élevés que lorsque les contrats sont formels et rigides. Cette observation amène à aborder autrement les risques liés à l'introduction d'un peu plus de flexibilité dans les contrats de service public.

En conclusion, l'analyse empirique basée sur une étude de cas comparative de CCSPL montre que la participation des usagers peut avoir un impact positif sous certaines conditions, notamment la transparence du processus de participation, la crédibilité des engagements pris par l'autorité publique et le pouvoir de proposition ou d'action réellement transféré aux usagers par l'intermédiaire de micro-institutions qui régulent la participation de ces derniers au sein de chaque CCSPL. Il serait intéressant d'enrichir cette analyse par une étude approfondie des effets à plus long terme de la participation des usagers au sein des CCSPL sur l'organisation des services et les contrats de service public¹²⁷.

¹²⁶ Voir à ce sujet Ménard (2003).

¹²⁷ Pour plus d'informations, voir :

Kodjovi, M.-J. (2011), La participation des usagers à la régulation des services d'eau en France, Thèse de doctorat, Université de Paris I Panthéon Sorbonne.

Ménard, C. (2003). L'approche néoinstitutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats. *Cahiers d'économie politique* (44).

Moe, T. M. (1990). Political Institutions: The neglected side of the story. *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, pp. 213-253.

Moe, T. M. (2005). Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, 3 (2), pp. 215-233.

Shirley, M. M., & Ménard, C. (2002). Cities Awash: A Synthesis of the Country Cases. Dans M. M. Shirley (Éd.), *Thirsting for efficiency: The Economics and politics of urban water system reform*. Pergamon/ Elsevier.

Encadré : Le fonctionnement d'une Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) dans une régie

(J. Hermal, directeur général du SDEA du Bas-Rhin ; M.-J. Fignier, présidente de la Chambre de consommation d'Alsace)

Dans le cadre de la politique d'amélioration continue de la qualité et de l'efficacité du service rendu aux communes membres et à leurs usagers, le Syndicat des Eaux et de l'Assainissement du Bas-Rhin (SDEA) a souhaité dès la fin des années 1990 renforcer la conduite de son action en réseau avec l'ensemble des acteurs concernés.

A cet effet, au-delà de l'incitation réglementaire et en vue de contribuer à une gouvernance garante de l'intérêt général, le SDEA a profité de la création, à son initiative, d'une Commission Consultative des Services Publics Locaux dès 1999 pour y intégrer des représentants des catégories d'usagers des services d'eau potable et d'assainissement au sens le plus large du terme : représentants des consommateurs domestiques, via la Chambre de Consommation d'Alsace, mais aussi des usagers agricoles, artisanaux et industriels, via les trois Chambres consulaires compétentes, ainsi que des associations de pêche (Fédération Départementale de Pêche et de Pisciculture) et de protection de l'environnement (Alsace Nature), sans oublier la direction de la Concurrence et de la Consommation (actuellement DIRECCTE Alsace), et en fonction des sujets traités, le Trésor Public.

Les modalités de fonctionnement et de représentation au sein de la CCSPL du SDEA sont précisées dans un règlement intérieur validé à l'unanimité des membres.

A cet égard, et suite au renouvellement municipal de 2008, la CCSPL intègre désormais des membres titulaires et suppléants invités systématiquement pour permettre d'associer davantage d'élus ainsi que de représentants des usagers. En outre, pour approfondir certains sujets et optimiser le travail collectif, des groupes de travail sont constitués au cas par cas, par exemple en 2011 sur l'accès social à l'eau et les engagements de service.

Sa démarche de développement durable a par ailleurs amené le SDEA à faire des membres les plus actifs de la CCSPL des parties prenantes au sens de la norme ISO 26000¹²⁸ sur la responsabilité sociétale avec co-signature de fiches parties intéressées formalisant attentes réciproques, objectifs visés en commun, plans d'actions associés et indicateurs de résultats partagés, complétées le cas échéant de conventions de partenariat. Ces parties prenantes ont été auditionnées lors des évaluations externes qui ont conduit le SDEA à obtenir le Prix Français Qualité Performance 2011 et la reconnaissance AFAQ-AFNOR 26000 niveau exemplarité.

Spiller, P. T. (2009). An institutional theory of public contracts: regulatory implications. Dans C. Ménard & M. Ghertman (Éds.), *Regulation, Deregulation, Reregulation. Institutional Perspectives*. Edward Elgar.

¹²⁸ Fruit d'un consensus international, la norme ISO 26000 fournit aux organisations de toutes natures les lignes directrices pour construire leur responsabilité sociétale. À partir de 7 questions centrales (gouvernance, droits de l'homme, relations-conditions de travail, environnement, bonnes pratiques des affaires, questions relatives aux consommateurs, contribution au développement local), elle offre à chaque organisation une approche globale pour déterminer la pertinence des actions à mener, à partir des impacts des activités et décisions, ainsi que des attentes des parties prenantes, en vue de contribuer à un développement durable.

La CCSPL œuvre dans cet esprit de co-production depuis 12 ans. Son fonctionnement qui intéresse en France a d'ailleurs conduit le SDEA à être sollicité pour communiquer en commun avec la Chambre de Consommation d'Alsace dès 2000 au Congrès National de la FNCCR.

De nombreuses avancées communes ont été ainsi obtenues (documents accessibles via le site internet du SDEA www.sdeq.fr ou de la FNCCR) :

- nouveaux rapports annuels sur le prix et la qualité du service : amélioration de la lisibilité, enrichissement du contenu et intégration par anticipation sur l'obligation réglementaire d'indicateurs de performance, le tout pour en faire à la fois de véritables documents d'aide à la décision pour les élus et des supports d'information accessibles et utiles pour les usagers,
- nouveaux règlements de service et guide de l'utilisateur (coproduction des documents et modalités de diffusion) : prise en compte des évolutions réglementaires (lois sur l'Eau et textes d'application, jurisprudence, recommandations de la Commission des Clauses Abusives et conseil juridique externe), des attentes des usagers et de leurs représentants, des retours d'expérience internes (collaborateurs) et externes (FNCCR, autres collectivités,...) ou encore des évolutions technologiques (radio-relève des compteurs d'eau par exemple, pour préciser les droits, obligations et limites d'intervention de chacun, les procédures et contrôles en vigueur, les engagements de service de la collectivité, les frais et tarifs répercutés sur l'utilisateur, les modalités de paiement...,
- nouvelles factures d'eau : lisibilité accrue avec présentation simplifiée et intégration de l'historique des consommations au recto, éléments détaillés et messages / conseils personnalisés au verso,
- élaboration des enquêtes de satisfaction puis présentation des résultats et concertation autour des plans d'actions d'amélioration associés,
- validation de la politique de financement de l'assainissement en cas de recours à des ressources alternatives,
- validation et mise en œuvre de la politique de promotion de l'eau du robinet, définition commune des engagements de service du SDEA vers les usagers et suivi des résultats obtenus,
- politique concertée en matière d'accès social à l'eau...

La CCSPL a également constitué un lieu de larges échanges autour de l'évolution du SDEA ou de l'actualité du fonctionnement des services d'eau et d'assainissement.

Parmi les actions en cours, à signaler l'engagement d'une démarche client mystère en partenariat avec la Chambre de Consommation d'Alsace pour mieux cerner encore avec l'appui de ses salariés et bénévoles, le niveau de service-client du SDEA et d'identifier les nouvelles pistes d'amélioration à envisager, notamment autour des engagements de service sur lesquels a travaillé la CCSPL, par une voie complémentaire aux enquêtes de satisfaction.

Pour le SDEA, la pertinence de cette démarche est renforcée par la contribution active des représentants de la Chambre de Consommation dont la légitimité de l'action au service des usagers et de l'intérêt général n'est plus à démontrer.

6.2 Information, concertation, consultation (CLCV)

L'édition 2011 du baromètre C.I.EAU/TNS-SOFRES indiquait que la question de l'information des consommateurs demeure centrale, en précisant : « *L'information disponible sur l'eau est riche et variée, de par sa multitude d'émetteurs (médias, professionnels de l'eau, pouvoirs publics, monde associatif...). Mais l'enquête prouve qu'elle manque encore d'efficience* ».

Les consommateurs sont aujourd'hui en demande d'information en priorité sur les contrôles, les normes de qualité, la provenance de l'eau, sa composition et enfin les éléments qui constituent et justifient son prix.

La réglementation en vigueur prévoit que les consommateurs doivent disposer d'une facture détaillée et recevoir une information sur la qualité et le prix de l'eau distribuée. Si leur présentation peut encore être améliorée (explication des termes utilisés), pour la CLCV il importe que les consommateurs disposent d'une information détaillée sur la composition du prix de l'eau. Lors de l'instauration de l'affichage du prix au litre, elle a demandé que soit maintenu par ailleurs le prix au mètre cube, sur la base de la facture réelle de chaque abonné et non en référence à une consommation moyenne.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a rendu obligatoire la remise du règlement de service aux abonnés. Enfin, les collectivités qui gèrent les services d'eau et d'assainissement doivent produire chaque année un rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'eau et d'assainissement (RPQS).

Cependant, pour l'eau et l'assainissement, l'égalité des consommateurs, usagers et citoyens en matière d'information n'est pas totalement assurée. En effet, les millions de résidents vivant en habitat collectif qui ne sont pas abonnés directement au service, ne disposent pas d'une facture détaillée et ne sont pas destinataires de l'information sur le prix et la qualité de l'eau distribuée, pas plus que du règlement de service. Seuls les bailleurs ou gestionnaires d'immeubles disposent, en principe, de ces informations qu'ils diffusent rarement aux résidents.

En ce qui concerne le RPQS, les enquêtes de la CLCV montrent qu'ils ne sont pas encore accessibles partout en mairie, et malgré des améliorations apportées ces dernières années, sont encore trop souvent incomplets et rédigés dans des termes trop techniques pour le grand public. Un document synthétique sur les principales données du rapport intéressant directement les consommateurs devrait être joint à une des factures. Les membres des CCSPS devraient être mis à contribution, au-delà de l'avis qu'ils ont à donner sur le rapport lui-même, pour le choix des informations les plus pertinentes, leur présentation, et pour valider les documents qui seront adressés directement à tous les usagers, afin qu'ils soient compréhensibles par tous.

Dans le cas d'habitations collectives où les habitants ne reçoivent pas personnellement de facture, le bailleur ou le gestionnaire d'immeuble, devrait être tenu d'informer les résidents (locataires et copropriétaires). Les informations concernant la qualité et le prix de l'eau et de l'assainissement, ainsi que le document synthétique présentant le RPQS, devraient être joints au relevé annuel des charges locatives ou de copropriété, les documents devant être fournis gratuitement en nombre par le service.

Par ailleurs, l'ensemble de ces informations devrait être accessible en version électronique, comme le font certaines collectivités sur leur site ou celui du service.

Mais il s'agit d'aller bien au-delà de la simple information des consommateurs et usagers. Les textes européens notamment parlent de participation du public à l'amélioration de la qualité du service, à la mise en œuvre des objectifs de la Directive cadre sur le bon état des ressources en eau, et notre législation prévoit une consultation des consommateurs par l'intermédiaire de leurs représentants dans les CCSP, sur le règlement de service, le choix des modes de gestion, le rapport annuel, etc.

Enfin, le Code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité de recourir au référendum local pour tout projet d'acte relevant des attributions de la collectivité. Le site de la Direction générale des collectivités locales, indique qu'entre 2005 et 2009, les préfetures ont signalé seulement 31 référendums locaux. Un seul concernait le mode de gestion de l'eau en 2006 ; il a été annulé car le service ne relevait pas de la compétence de la commune organisatrice.

Tout ceci nécessite une information régulière, claire, objective de tous les consommateurs et usagers, afin qu'ils se sentent concernés et aient envie de participer à l'amélioration du service public de l'eau et de l'assainissement collectif et non collectif.

www.clcv.org

6.3 Repenser la présentation de la facture d'eau (Centre d'Information sur l'Eau (CIEau))

En 2011, le Centre d'Information sur l'eau a demandé à l'Institut CSA une étude exploratoire sur les attentes des consommateurs en matière de facture d'eau. Cinq traits saillants ressortent de celle-ci :

1. *La facture n'aide pas à comprendre le rôle exact des différents acteurs (collectivités, entreprises, pouvoirs publics...).* Le verso de la facture est très détaillé mais les termes sont jugés difficiles à appréhender. Les consommateurs souhaitent, en particulier, connaître la répartition des recettes entre acteurs.

2. *La facture est assez peu opérante en termes d'aide au suivi et à la gestion de leur consommation et de leur budget eau.* Les consommateurs attendent plus d'indicateurs d'évolution dans le temps (évolution des prix unitaires, suivi mensuel de la consommation...). On note une réelle attente d'un référentiel de consommation correspondant au profil du client (réponse à la question : ma consommation est-elle normale ?). L'absence de cohérence de comparaison entre les consommations « relevées » et « estimées » est soulevée. Dans l'optique de suivi de budget, ils demandent le montant de la facture précédente.

3. *Un document très détaillé... mais au final trop dense et parfois abscons.* La forme est jugée peu attractive et insuffisamment lisible en raison de la taille des caractères. Le reproche récurrent d'un langage trop administratif et peu accessible est fait.

4. *Profiter de la complémentarité des supports d'information.* Les consommateurs, désormais habitués à une organisation de l'information en différents niveaux et entre différents supports (sites web pour les détails et la personnalisation), proposent cette solution.

5. *La fiche ARS : un support à repenser ?* L'intérêt de cette communication ne fait pas débat mais deux handicaps majeurs sont mis en lumière par l'enquête : la distribution de la facture laisse à croire que le distributeur en est à l'origine d'où des doutes quant à l'indépendance de l'information délivrée et un format peu attractif. L'idée d'un indice de qualité simplifié est spontanément avancée.

Méthodologie de l'étude : réalisée les 6 et 8 avril 2011 en deux focus groupes réunissant chacune 10 personnes pour une durée de 3 heures. Un focus a été fait auprès d'habitants en zone urbaine et l'autre auprès d'habitants de zone périurbaine. Les personnes interrogées étaient les personnes qui, dans leur foyer, payaient la facture d'eau.

CONCLUSION

En conclusion...

... L'expression est sinon usurpée du moins inadaptée car nous ne concluons pas, ce n'était pas notre objectif.

Par contre face aux questions posées des pistes sont ouvertes.

Il n'entraîne pas dans la mission de notre groupe de travail de faire des propositions précises, ce sera le rôle du CNE s'il le veut car beaucoup a été fait pour défricher le terrain.

Certes, au sein du groupe de travail certaines propositions n'ont pas recueilli d'avis unanime, je pense en particulier à la fiscalisation de certains investissements, mais d'autres ont été collectivement reconnus comme valides. Il faudra avant tout s'entendre sur la définition des actions et services financés par la facture d'eau.

Ainsi que je l'évoquais en prologue :

Que doit financer l'utilisateur des services publics d'eau et d'assainissement, et notamment au travers des redevances des agences ?

La Directive cadre sur l'eau oblige à une récupération des coûts auprès des différentes catégories d'utilisateurs ce qui signifie qu'il faut garantir l'équilibre économique du service, dans un contexte de baisse des consommations. Par ailleurs, le principe pollueur payeur, principe fondamental de toute économie environnementale, est largement sous évalué pour les agriculteurs et cela au détriment des utilisateurs domestiques. Cette question revient régulièrement dans tous les débats et devra bien à terme trouver une solution.

Nous sommes en droit de nous poser la question du financement de la police de l'eau à travers l'ONEMA par les redevances des agences de l'eau et de sa justification au regard de l'assiette de celles-ci. Il en est de même pour les études liées à la prévention des inondations ou des subventions versées aux maîtres d'ouvrage pour l'entretien des berges des cours d'eau ou les zones humides. Existe-t-il un rapport entre le consommateur et les sommes très importantes qu'il faudra mettre en œuvre pour l'effacement des dizaines de milliers d'ouvrages qui sont un obstacle à la continuité écologique des cours d'eau ou la gestion des eaux pluviales.

Tout ceci est ou sera financé par des redevances assises sur les volumes d'eau potable utilisés par les consommateurs dont on sait qu'elles peuvent représenter jusqu'à 1/3 de la facture.

Certes, cette alchimie a fonctionné jusqu'à ce jour mais il est temps d'apporter des réponses sérieuses sur l'avenir d'un système dont les limites sont certainement atteintes.

D. Marcovitch

(vice-président du CNE et président du comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement)

ANNEXE

Tableau synthétique des grandes problématiques abordées

Problèmes soulevés	Enjeux	Solutions proposées
Assurer des financements suffisants	<ul style="list-style-type: none">- Assurer un bon fonctionnement et une bonne performance du service,- Assurer des dépenses d'investissement suffisantes pour l'extension et le renouvellement des réseaux,- Garantir l'équilibre financier du service.	<p><i>Augmenter le montant des recettes et des financements :</i></p> <ul style="list-style-type: none">- considérer les possibilités offertes par la M49 (Cf. I.2.2 et encadré),- assurer un amortissement financier suffisant pour dégager une plus grande capacité d'autofinancement (Cf. I.2.2 et encadré),trouver des systèmes de financement innovants (taxe pour les eaux pluviales...) (Cf. I.1.2 ; I.2.3),- pas de consensus trouvé sur la remise en cause du principe de l'eau paie l'eau (avantages d'une remise en cause : possibilités de mobiliser de nouvelles sources de financement/ inconvénients : risque de se diriger vers une insuffisance des investissements par les collectivités) (Cf. I.1.1 encadré ; I.1.4.3 et II.4.4),- anticiper les nouvelles exigences réglementaires (épuration, surveillance des micropolluants...) et environnementales (changement climatique) en réfléchissant en amont aux sources de financement possibles (Cf. I.2.1 et encadrés ; I.2.4),- renforcer l'attractivité pour les délégations de service public via le regroupement des services (Cf. II.2.3.5),- adapter les structures tarifaires pour prendre en compte les évolutions des consommations des différents usagers (Cf. I.1.4.3 ; II.4.1 et encadré ; II.4.2 et II.4.5). <p><i>Diminuer le montant des dépenses :</i></p> <p>Puisqu'il s'agit d'équilibrer recettes et dépenses, une solution peut être de limiter certaines dépenses et de les optimiser :</p> <ul style="list-style-type: none">- en diminuant les dépenses d'exploitation via des gains de productivité, le regroupement des services, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, le conseil, la recherche de fuites... (Cf. I.2.2 ; I.1.4.2 ; II.1.2 ; II.1.4 ; II.2.3.5 ; II.3.1),- en diminuant les dépenses d'investissement via un redimensionnement des réseaux, des achat plus durables, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, le regroupement, une meilleure gestion

patrimoniale... (Cf. I.1.4.2 ; I.2.2 et encadrés ; II.2.2 (encadré REG) ; II.1.1 ; II.1.2 ; II.1.3 ; II.2.2 (encadrés)),

- en optimisant la rémunération du délégataire dans le cas de DSP (Cf. II.2.2 (encadré Bry-sur-Marne) ; II.2.3.1 ; II.2.3.2 ; II.2.3.3),

- en améliorant les contrats de délégation de service public (Cf. II.2.3.1 ; II.2.3.4),

- en optimisant la gestion de la ressource en eau (financement de mesures préventives plutôt que traitements de l'eau curatifs, interconnexions ...) (Cf. I.2.1 (encadré d'eau de Paris) ; II.1.2 ; II.3.1 ; II.3.2 et encadrés ; II.3.4 et encadrés ; II.3.5 et encadrés ; II.5.1 et encadré),

- en anticipant certaines charges qui viendront à peser sur les services (du fait d'un changement de la réglementation ou du changement climatique par exemple...) (Cf. I.2.1 et encadrés ; I.2.2 et encadré ; I.2.4 et encadrés),

- en ciblant mieux les dépenses et en révisant les domaines d'intervention / les collectivités locales bénéficiaires des aides accordées (Cf. I.1.3 (encadrés de l'AESN, l'AELB, l'AERM), II.3.5 et encadrés).

Repenser l'**origine** des financements

- Assurer l'équilibre financier des services (certaines sources de financement étant en diminution, il s'agit de trouver de nouvelles sources de financement),

- Limiter l'augmentation du prix de l'eau (qui peut être une tentation pour augmenter le montant des recettes),

- Répartir équitablement les charges entre les usagers (mise en œuvre des principes de pollueur-payeur, de récupération des coûts par catégorie d'utilisateur),

- Sans pénaliser les générations futures (en limitant le recours à l'emprunt).

Il s'agit de trouver des sources de financement durables.

- Repenser et redéfinir qui devrait financer quoi, en considérant les principes de récupération des coûts et de pollueur-payeur et les compétences de chaque acteur (Cf. I.1.1 ; I.1.4.1 (encadré CLCV) ; I.1.3.2 ; II.4.3 (encadré REG) ; II.5.1 ; II.5.2 ; II.5.3 ; Conclusion),

- Redéfinir les limites entre petit et grand cycles de l'eau, ainsi que le périmètre à financer par la facture d'eau (Cf. Préface ; I.1.1 ; I.1.3.2 ; I.1.4.1 ; I.1.4.2 ; II.4.1 ; Conclusion).

Problèmes soulevés	Enjeux	Solutions proposées
Optimiser la gestion (qualitative et quantitative) de la ressource en eau	<ul style="list-style-type: none"> - Minimiser les coûts (coûts de traitement, d'interconnexions...), - Anticiper et s'adapter aux contraintes réglementaires et environnementales à venir (aussi bien pour une question de coûts que de sécurisation de l'approvisionnement en eau), - Limiter les impacts sur l'environnement et la santé. 	<ul style="list-style-type: none"> - Préserver la ressource en eau (mettre en place des technologies économes en eau, une tarification incitant à consommer moins, adapter l'origine de l'eau à l'usage qui en est fait, en utilisant des ressources alternatives, la planification et des schémas directeurs...) (Cf. I.2.4 ; II.3.1 ; II.3.2 et encadrés ; II.3.3 et encadré ; II.4.1 ; II.4.2 et encadrés ; II.4.3 (encadré Dunkerque) ; II.4.4), - Limiter la pollution de l'eau (en développant l'approche préventive plutôt que curative, via les taxes et la tarification...) (Cf. I.1.3.2 ; I.2.1 (encadré eau de Paris) ; II.3.3 ; II.3.4 et encadrés ; II.5.1 et encadré), - Optimiser le dimensionnement et la qualité des ouvrages (Cf. I.1.4.2 ; I.2.4).
Satisfaire les usagers	<ul style="list-style-type: none"> - Acceptabilité du prix de l'eau, - Amélioration de la qualité et de la performance des services, - Bonne gouvernance des services. 	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer l'information des usagers (sur la performance des services, la structure de la facture d'eau, expliquer les différences de prix entre services...) (Cf. I.1.4.1 (encadré CLCV) ,) ; II.2.2 et encadrés Onema ; II.6.1 et encadrés ; II.6.2 ; II.6.3), - En intégrant mieux les usagers (via des CCSPL, des référendums locaux...) (Cf. I.1.4.1 (encadré CLCV) ; II.3.3 ; II.4.3 (encadré REG) ; II.5.4 ; II.6.1 et encadrés ; II.6.2).
Assurer l' accès à l'eau pour tous dans des conditions économiquement acceptables	<ul style="list-style-type: none"> - Limiter le prix de l'eau, - Permettre un accès à l'eau qui soit abordable pour les ménages les plus défavorisés. 	<ul style="list-style-type: none"> - En maîtrisant les dépenses des services ou en cherchant des sources de financement alternatives (Cf. I.1.4.3), - En aidant les ménages les plus défavorisés (via une tarification appropriée, une allocation...) (Cf. I.2.4 (encadré SIAAP) ; II.4.1 (encadrés) ; II.4.3 et encadrés ; II.4.4).
Améliorer la qualité et la performance des services	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la durabilité des services, - Satisfaire les consommateurs, - Répondre aux exigences environnementales et sanitaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - Développer des critères d'évaluation de la performance des services (indicateurs de performance, labels, benchmarking...) (Cf. II.2.2 et encadrés ; II.2.3.1), - Apporter aux services les outils dont ils ont besoin pour améliorer leur performance (connaissance, SISPEA...) (Cf. I.2.4 (encadré FNCCR) ; II.1.2 ; II.2.1 ; II.2.2 et encadrés Onema ; II.3.3 ; II.4.3 (encadré Dunkerque)), - Via les contrats de DSP (Cf. II.2.3.4), - Renforcer la compétence des services via le regroupement, le partage des ressources... (Cf. II.1.1 ; II.2.3.5).

LISTE DES ABREVIATIONS

- AAC : aires d'alimentation des captages
- AMO : assistance à maîtrise d'ouvrage
- ANC : assainissement non collectif
- AO : autorité organisatrice
- APAD : activités de production assimilées domestiques
- BCAE : bonnes conditions agro-environnementales
- BEI : banque Européenne d'investissement
- CAF : capacité d'autofinancement
- CARE : comptes annuels de résultat d'exploitation
- CCAS : centre communal d'action sociale
- CCF : consommation de capital fixe
- CCSPL : commissions consultative des services publics locaux
- CDE : comité départemental de l'eau
- CEP : compte d'exploitation prévisionnel
- CGCT : code général des collectivités territoriales
- CIQ : coût d'investissement dans la qualité
- CNQ : coût de la non-qualité
- COQ : coût d'obtention de la qualité
- CPIER : contrat de projets interrégional Plan Rhône
- CROUS : centre régional des œuvres universitaires et scolaires
- DBO5 : demande biochimique en oxygène à 5 jours
- DCE : directive cadre sur l'eau
- DCO : demande chimique en oxygène
- DERU : directive eaux résiduaires urbaines
- DOM : département d'Outre-mer
- DPU : droits à paiement unique
- DSP : délégation de service public
- DUP : déclaration d'utilité publique
- EH : équivalent-habitants
- ELL : economic level of leakage

EPAGE : établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPRE : espace public régional de l'eau
FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER : fonds européen de développement régional
FSL : fond solidarité- logement
HT : hors taxe
ILC: indice linéaire de consommation
ILP : indice linéaire de pertes
LEMA : loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MAE : mesures agro-environnementales
MAET : mesures agro-environnementales territorialisées
MES : matières en suspension
MOA : maîtrise d'ouvrage
MOE : maîtrise d'œuvre
MOP : maîtrise d'ouvrage publique
NGL : azote global
ODEEL : observatoire départemental eau, environnement et littoral
PAC : politique agricole commune
PAOT : plan d'action opérationnel territorialisé
PLF : projet de loi de finances
PME: petites et moyennes entreprises
PNSE : plan national santé – environnement
PPC : périmètres de protection des captages
PPP : partenariat public-privé
Pt : phosphore
PTAP : plans territoriaux d'actions prioritaires
RPQS : rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement
RSDE : recherche de substances dangereuses dans l'eau
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAU : surface agricole utile
SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale

SEM : société d'économie mixte

SIE : système d'information sur l'eau

SISPEA : système d'information sur la performance des services d'eau et d'assainissement

SOURSE : schéma d'orientation pour une utilisation raisonnée et solidaire de l'eau

SPEA : service public d'eau et d'assainissement

SPIC : service public à caractère industriel et commercial

SPL : société publique locale

STEU: station de traitement des eaux usées

TMH : tarif multi-habitats

TTC : toutes taxes comprises

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

UGB : unité gros bétail

ZAC : zone d'aménagement concerté

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Recouvrement des dépenses de fonctionnement par le prix de l'eau.....	16
Figure 2: Épargne brute dégagée	17
Figure 3: Recouvrement des dépenses d'investissement et recours à l'emprunt.....	17
Figure 4: Origine des financements.....	18
Figure 5: Répartition des comptes par usage.....	19
Figure 6: Répartition des aides des agences de l'eau aux 9èmes et 10èmes programmes d'intervention	26
Figure 7: Aides des agences de l'eau pour le petit cycle de l'eau	27
Figure 8: Poids relatif des aides aux services publics d'eau et d'assainissement selon les domaines d'intervention	28
Figure 9: Sources d'investissement pour les ouvrages d'eau potable et d'assainissement en 2009	32
Figure 10: Évolution des dépenses d'investissement en eau et assainissement des conseils généraux du bassin Seine-Normandie sur 2005-2011	33
Figure 11: Évolution des financements des conseils généraux	34
Figure 12: Aides accordées par les conseils généraux	39
Figure 13: Répartition spatiale du prix moyen de l'eau potable en 2009	42
Figure 14 : Prix de l'eau potable en 2009 en fonction du nombre d'habitants desservis	44
Figure 15: Répartition spatiale du prix moyen de l'assainissement collectif en 2009 ..	45
Figure 16: Prix de l'assainissement collectif en 2009 suivant le nombre d'abonnés	46
Figure 17: Évolution moyenne et médiane de la consommation d'eau par an, par abonné.....	55
Figure 18: Comparaison entre l'évolution démographique métropolitaine desservie et la production de l'usine de potabilisation de la Roche.....	56
Figure 19: Évolution de la consommation par catégories socio-professionnelles.....	56
Figure 20: Évolution du prix moyen de l'eau depuis 2002.....	61
Figure 21: Prix moyen du service assainissement suivant les investissements réalisés sur les ouvrages de traitement	62
Figure 22: Coût annuel de surveillance d'une station de traitement des eaux usées.	64
Figure 23: Estimation du coût annuel de surveillance d'une STEU, par équivalent habitant.....	65

Figure 24: Évolution des concentrations moyennes annuelles en nitrates sur la source de Chaintréauville de 1920 à 2011	69
Figure 25: Aires d'alimentation des captages gérées par Eau de Paris et localisation des trois sites pilotes	70
Figure 26: Dépenses d'investissements et besoins en renouvellement du capital	74
Figure 27: Mise en œuvre de l'amortissement par la collectivité	75
Figure 28 : Durée moyenne des contrats de délégation, avant et après procédure Loi Sapin	148
Figure 29 : Évolution de la part délégataire (eau potable et assainissement confondus).....	148
Figure 30 : Évolution du nombre moyen d'offres reçues par procédure et de la part de procédures recevant deux offres ou plus	150
Figure 31: Phasage et mise en œuvre du plan d'actions.....	154
Figure 32: Critères à prendre en compte pour évaluer le niveau cible de pertes en eau.....	155
Figure 33: Phasage et mise en œuvre du plan d'actions.....	156
Figure 34: pourcentage d'évolution de la facture d'eau potable entre 2009 et 2010, suivant la consommation – tarif bleu	192
Figure 35: pourcentage d'évolution de la facture d'eau potable entre 2009 et 2010, suivant la consommation – tarifs bleu, jaune et vert	193
Figure 36: Comparaison des effets économiques et sociaux d'un design tarifaire(DT) solidaire multi-objectif ciblé versus un design tarifaire solidaire multi-objectif non-ciblé	198
Figure 37 : Empreinte eau de la France versus eau prélevée sur le territoire (année 2007)	224
Figure 38 :L'eau virtuelle associée aux importations et exportations de la France (hors composante verte de l'empreinte eau)	225

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Détail des comptes des délégataires et des collectivités concernant les services publics d'eau et d'assainissement, à l'échelle nationale	15
Tableau 2: Détail des coûts engendrés par la mise en place du réseau de la surveillance des substances dangereuses	64
Tableau 3: Estimation des recettes supplémentaires nécessaires	77
Tableau 4: Estimation de la hausse des prix nécessaire	77
Tableau 5: Résultat d'une sectorisation d'un quartier de Grenoble	131
Tableau 6: Abonnement annuel en euros	191
Tableau 7: Prix d'un m ³ consommé	191
Tableau 8: Récapitulatif des chiffrages des coûts des pollutions diffuses agricoles sur les milieux aquatiques	216



