

Académie de l'Eau

LA TARIFICATION PROGRESSIVE DE L'EAU POTABLE

Les solutions en France et dans le monde

**Henri Smets
Membre de l'Académie de l'Eau**

**Académie de l'Eau
Juin 2011**

Principales publications de l'auteur

sur les questions économiques de l'eau

a) disponibles sur le site www.academie-eau.org

The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water (2004)

b) publiées chez les Editions L'Harmattan, Paris

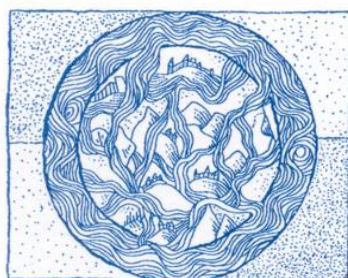
La solidarité pour l'eau potable (2003)

c) publiées chez les Editions Johanet, Paris

La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France (2008)

De l'eau potable à un prix abordable (2009)

La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris (2011)



Académie de l'Eau

LA TARIFICATION PROGRESSIVE DE L'EAU POTABLE

Les solutions en France et dans le monde

Henri Smets

Résumé :

Le passage d'un tarif binôme à un tarif progressif permet de mieux tenir compte des objectifs de protection de la ressource et de fourniture à tous d'un quota d'eau potable à prix réduit. Pour éviter de pénaliser les ménages nombreux, il convient de choisir parmi les différents tarifs progressifs un tarif "équitable" qui garantit un même prix moyen du litre d'eau pour tous les usagers domestiques desservis par un même réseau. Ce tarif est fréquemment utilisé pour répondre à une demande des usagers. Bien que favorable aux petits consommateurs, il ne contribue pas à rendre le prix de l'eau abordable pour tous. Au vu de l'expérience des distributeurs d'eau dans le monde, le rapport propose une méthode pour choisir un tarif qui satisfait les besoins de la plupart des usagers domestiques.

Abstract : Progressive tariffs for drinking water supply

Selecting a progressive tariff instead of a two-part tariff enables one to meet the objectives of resource protection and of supply to all of a quota of water at a reduced price. To avoid penalizing large households, it is necessary to select among all progressive tariffs an "equitable" tariff in order to ensure that all domestic users in the same supply network pay the same price for a liter of water. Progressive tariffs are frequently used to meet users' demand. Although favorable to small consumers, it does not always guarantee an affordable price for all. Based on the experience of water suppliers all over the world, the paper outlines a method to select a water tariff that meets the requirements of most domestic users.

PRÉFACE

Depuis 2010, la loi française autorise la mise en place d'une tarification progressive de l'eau pénalisant les gros consommateurs. Elle autorise également la mise en place de tarifs réduits pour les personnes démunies afin de leur garantir un accès à l'eau à un prix abordable, et prévoit même la possibilité d'établir des catégories tarifaires. Le principe de l'égalité des conditions d'accès au service public de l'eau potable risque donc de subir certaines entorses. Dans ce nouveau contexte, il appartient aux municipalités de décider du tarif de l'eau potable à une époque où de gros investissements sont nécessaires dans ce secteur pour le renouvellement des réseaux, le développement des stations de traitement et la protection des ressources hydriques.

Consciente des problèmes que pose la tarification de l'eau, l'**Académie de l'Eau** a fait appel à l'un de ses membres éminents, **Henri Smets**, pour conduire une réflexion approfondie dans ce domaine et présenter des propositions dans la perspective du *Sixième Forum Mondial de l'Eau* prévu à Marseille en mars 2012. Son ouvrage vise à éclairer les choix politiques en se fondant sur une étude comparée de la tarification de l'eau dans le monde. Il revient à **Henri Smets**, auteur de plusieurs ouvrages sur le sujet, d'avoir montré qu'il est parfaitement possible de choisir une tarification équitable pour les ménages de toutes tailles, qui soit également favorable à la préservation de la ressource en eau. Avec ce tarif dit "équitable", chacun peut en outre recevoir un *quota* d'eau à bas prix tout en maintenant un abonnement d'un coût peu élevé. Au cours des débats sur les tarifs de l'eau, il faudra aussi déterminer si l'eau potable des ménages doit bénéficier ou non d'un tarif plus favorable que l'eau pour les usages professionnels et si, d'autre part, certaines utilisations peuvent bénéficier de conditions particulières.

Une conclusion importante de l'étude d'**Henri Smets** est que le *tarif progressif de l'eau*, malgré ses grands mérites, *ne peut satisfaire les objectifs d'une tarification sociale*. Il conviendra donc d'instaurer des mécanismes

sociaux complémentaires pour assurer l'accès de tous à l'eau potable parallèlement à l'instauration de nouvelles formes de tarification.

L'**Académie de l'Eau** soutient le principe d'une modulation équitable du prix de l'eau entre les divers usagers. Elle considère que les ménages isolés ne devraient pas être contraints de payer le litre d'eau à un prix significativement supérieur au prix moyen et que les familles nombreuses ne devraient pas être pénalisées par les nouveaux systèmes de tarification. Le *droit à l'eau pour tous* implique l'obligation pour chacun de contribuer au prix de l'eau dans une perspective d'équité respectueuse des différences de revenu et de taille des ménages. L'eau potable étant un bien indispensable fourni par un service public en situation de monopole, la logique tarifaire applicable n'est évidemment pas celle en vigueur dans le cadre de la concurrence marchande.

L'Académie de l'Eau souhaite que puisse s'ouvrir au niveau local un dialogue portant sur les avantages éventuels d'un changement de politique tarifaire de l'eau potable et de l'assainissement. Les citoyens devraient se prononcer sur la création éventuelle d'un quota d'eau potable à bas prix ; sur la réduction éventuelle de la partie fixe, sur la mise en œuvre d'une tarification égalitaire pour tous les usagers comme sur le seuil au-delà duquel l'eau sera plus onéreuse. Ces choix de nature essentiellement politique concernent l'ensemble des citoyens et pas seulement les comptables. Tous les usagers de l'eau doivent assumer leurs responsabilités et être en mesure de faire entendre raisonnablement leur voix.

Pr Marc Gentilini
Président de l'Académie de l'Eau

L'EAU N'EST PAS GRATUITE

Les propos d'Eric Orsenna

(“Les cahiers de l'eau”, septembre 2010, p.17).

“Si l'eau est le premier des services publics car le plus nécessaire à la vie, ne convient-il pas de l'offrir sans frais à tous les citoyens ? Immédiatement se posera la question de la limite : jusqu'à quelle quantité peut-on faire montre d'une telle générosité? On sait bien que la gratuité ne pousse pas à l'économie... Alors on proposera d'exonérer totalement les trente ou quarante premiers litres, ceux qui seront absolument nécessaires. Au delà commencerait une tarification progressive... Je croyais bonne cette solution notamment en Afrique, où beaucoup de populations vivent, comme l'on sait, dans la misère.

La plupart des opérateurs de terrain, dont la quasi totalité des ONG, m'ont convaincu de mon erreur. Il s'avère bien préférable de faire payer ces premiers litres. A l'évidence, le prix demandé sera modique. Mais celui qui paie son eau s'insère dans le réseau de droits et de devoirs qui fondent une société. En payant son eau, il s'intègre. Et souvent cette participation lui donne un début de droit de propriété sur le logement ou le bout de terrain qu'il occupe.

Ainsi contrairement à la mode, relancée par Internet, la gratuité ne paraît pas comme un bon moyen de socialisation. En outre la gratuité va rarement de pair avec une saine gestion.”

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

(English translation hereafter)

La tarification de l'eau potable distribuée sert principalement à répartir le coût des services de l'eau et de l'assainissement entre les usagers compte tenu des subventions reçues et accessoirement à donner un signal de prix pour un bien essentiels qui est généralement subventionné. Dès lors, les considérations d'équité prennent le pas sur les considérations d'efficacité économique. Un prix bien choisi devrait contribuer à atteindre les objectifs assignés aux services de l'eau et de l'assainissement et satisfaire la majorité des usagers. Associé à d'autres instruments de gestion, il doit notamment permettre de garantir la durabilité d'un service public disponible pour tous.

Lorsqu'il y a des compteurs d'eau, la tarification est fondée sur la consommation mesurée (part variable) et comporte généralement un abonnement (part fixe). Les principaux systèmes de tarification sont la tarification proportionnelle au prorata des quantités d'eau consommées, la tarification binôme qui contient en plus un abonnement et la tarification progressive dans laquelle le prix unitaire de l'eau augmente avec le niveau de consommation (tarification à tranches croissantes). Les tarifs sont parfois différenciés selon les catégories d'usagers.

Le présent rapport est fondé sur une analyse de la structure des différents systèmes de tarification dans le monde et comporte des exemples provenant de plus d'une douzaine de pays. Il montre comment concevoir un tarif progressif qui satisfait à la fois divers objectifs tels que la continuité et la qualité du service, la préservation de la ressource et l'équité sociale.

La tarification progressive qui est déjà utilisée dans de très nombreux pays pourrait utilement se substituer à la tarification binôme. La raréfaction de la ressource et son prix croissant devraient favoriser une telle évolution.

OBJECTIFS À SATISFAIRE

Les principaux objectifs de la tarification progressive sont les suivants :

a) accès à l'eau potable pour tous

L'accès à l'eau étant un droit de l'homme, il convient que chacun dispose d'eau potable à un prix abordable. A cet égard, il est nécessaire de choisir un tarif qui offre aux personnes consommant peu d'eau le droit de payer un prix peu élevé. Ce critère implique de limiter l'abonnement et, le cas échéant, de prévoir une première tranche d'eau à prix réduit de

sorte que l'eau pour les usages essentiels soit peu coûteuse même pour les plus pauvres, sans avoir à demander une aide particulière. La tranche à prix réduit appelée "lifeline tariff" aux États-Unis constitue un instrument très apprécié dans de très nombreux pays à condition de ne pas porter sur un volume trop élevé.

b) offrir un service de l'eau et de l'assainissement de qualité

Pour que chacun bénéficie d'un service de qualité, il faut que le service soit assuré de façon permanente avec une eau de qualité. Ceci exige que le prix du service rendu soit couvert par les contributions de tous les usagers compte tenu des subventions reçues. Chacun a droit au service mais il a aussi l'obligation de le payer. Nous nous limiterons dans ce rapport aux systèmes de tarification fondés sur le volume consommé.

c) mettre en place un système équitable de répartition des contributions des usagers

À l'intérieur d'un même réseau de distribution d'eau, le tarif devrait viser à répartir les coûts du service de façon égale pour une même consommation d'eau par personne. Ceci implique que le prix payé pour un litre d'eau soit le même pour toutes les personnes quelle que soit la taille du ménage. Ce critère n'est pas satisfait pour une personne isolée si la part fixe est importante et pour une famille nombreuse si elle doit payer une part importante de sa consommation au tarif renforcé de la tarification progressive.

d) prévoir des exceptions pour l'eau des ménages démunis

Bien que le tarif de l'eau pour un réseau doive être le même pour tous les usagers domestiques, il peut prévoir des exceptions, par exemple pour le cas des personnes démunies et des personnes malades nécessitant beaucoup d'eau. Une réduction du prix de l'eau (tarif social) ou une aide sociale pour l'eau permettra de satisfaire l'objectif d'un prix abordable pour tous.

e) éviter les gaspillages de la ressource en eau

Pour ne pas gaspiller l'eau, il convient de favoriser les bons comportements par le recours à des instruments économiques, sociaux et autres. La création d'une tranche de consommation à prix unitaire plus élevé donnera un bon signal économique et pourra aussi contribuer à financer des transferts au bénéfice de ceux qui ne consomment que peu d'eau (péréquations). Ce prix plus élevé pour troisième tranche compensera le prix subventionné de l'eau de la première tranche. Il affectera les consommations élevées pour des usages non essentiels (arrosage du jardin) et les usages non-domestiques.

f) réaliser des économies d'échelle dans la distribution de l'eau

Pour que les dépenses d'eau de la collectivité soient aussi faibles que possible, il faut éviter que certains usagers ne soient incités du fait d'une tarification mal choisie à préférer leur propre système d'alimentation au système collectif bénéficiant d'économies d'échelle. Ce

critère devrait avoir pour effet de limiter le prix de la tranche supérieure de consommation.

CHOIX DE LA TARIFICATION PROGRESSIVE À TROIS TRANCHES

La tarification à trois tranches est de nature à répondre dans une large mesure à ces différents objectifs. Elle comporte une première tranche à prix réduit, une deuxième tranche d'eau à prix normal et une troisième tranche à prix renforcé. La majorité des usagers domestiques devrait se situer dans la deuxième tranche. Celle-ci devrait être conçue de manière à ce que le prix du litre d'eau soit le même pour la consommation normale de ménages de différentes tailles. L'écart entre le prix unitaire de la deuxième tranche et celui de la troisième tranche ne devrait pas être excessif.

La *tarification progressive équitable* est la tarification qui garantit un prix unitaire de l'eau identique pour toutes les personnes dans la zone de desserte du service. Elle se situe entre une tarification faiblement progressive qui risque de favoriser les gros consommateurs et une tarification fortement progressive qui favorise les petits consommateurs. La tarification équitable est probablement la tarification qui répond le mieux au principe de l'égalité des conditions d'accès à un service public.

Le passage de la tarification binôme à la tarification progressive a l'inconvénient d'impliquer une réduction de la part fixe et l'octroi d'une première tranche à prix réduit, ce qui a pour effet d'augmenter le prix unitaire de l'eau de la deuxième et de la troisième tranches. Cet inconvénient est compensé par le fait que les petits consommateurs bénéficient d'un tarif allégé et que les gros consommateurs sont incités à réduire leur consommation sous la pression d'un signal économique fort.

AMÉLIORATIONS APPORTÉES À LA TARIFICATION PROGRESSIVE

De nombreux pays européens, d'Amérique latine et d'Afrique préfèrent la tarification progressive à une tarification binôme ou une tarification proportionnelle bien que cette première tarification ne réponde pas à tous les objectifs assignés.

Pour améliorer un système tarifaire basée sur la connaissance de la consommation d'eau, il est nécessaire de tenir compte d'autres variables socio-économiques telles que le nombre de logements desservis et la taille des ménages (nombre de personnes desservies par un même compteur). Si l'on ne veut pas défavoriser les grands ménages, il faut parfois apporter des ajustements à la tarification progressive. Il en est ainsi en Espagne, au Portugal, en Grèce, en Belgique et au Royaume-Uni où les familles nombreuses bénéficient de bons d'eau ou de mesures équivalentes afin de disposer d'un quota suffisant d'eau à un prix peu élevé.

L'expérience de pays comme la Belgique, Malte, l'Afrique du Sud montre que les tarifs progressifs sont tout à fait satisfaisants pour la grande majorité des ménages mais doivent être améliorés par des dispositions à caractère social afin de répondre aux besoins

d'une minorité de ménages démunis. L'adoption de tarifs progressifs ne permet donc pas de faire l'économie de dispositions à vocation sociale.

Le droit à la dignité implique que chacun puisse disposer d'un quota d'eau pour ses besoins essentiels, quota qui varie peu avec le revenu du fait de la similitude des métabolismes. Parmi les tarifications favorables aux petits consommateurs, il convient de citer le tarif progressif sans part fixe qui est utilisé à Johannesburg ou encore les tarifs de Ouagadougou ou de Tunis. Toutefois, il faut remarquer que les systèmes très favorables aux petits consommateurs d'eau aident peu les ménages pauvres de grande taille dont la consommation d'eau n'est pas faible. Une solution consiste à moduler la première tranche avec la taille du ménage.

La tarification progressive encourage les autorités organisatrices à créer des tarifs spéciaux pour différentes catégories d'usagers et, en particulier, à mettre les usagers de l'industrie et du commerce dans la tranche supérieure. Ceci a pour effet d'organiser un transfert au bénéfice des ménages.

* * *

En conclusion, la tarification progressive apporte de nombreux degrés de liberté pour établir une facture d'eau qui réponde aux souhaits de la population. Elle est préférable au tarif binôme mais ne permet pas de faire l'économie de la création d'un tarif social ou d'un système équivalent. De même, elle n'évitera pas de prendre des mesures exceptionnelles pour les familles les plus nombreuses. Pour favoriser les investissements dans le secteur de l'eau il faut adopter des politiques tarifaires qui soient justes d'un point de vue social et réalistes d'un point de vue financier.

Le choix des paramètres intervenant dans la tarification progressive dépend de la distribution des consommations d'eau et des tailles de ménages dans le contexte particulier où le tarif est mis en œuvre. Il conviendra de tenir compte des possibilités financières des ménages dans la zone concernée et d'éviter des tarifs trop sophistiqués coûteux à mettre en œuvre. Plus il y aura de compteurs collectifs et plus faible sera le bénéfice à attendre de la tarification progressive.

L'inconvénient majeur de la tarification progressive est l'obligation d'ouvrir un dialogue avec les usagers sur le sujet difficile de l'équité dans la répartition des coûts des services. En revanche, il sera possible d'offrir à chacun une tranche de consommation à prix très réduit et de renforcer la prise de conscience que l'eau potable est un bien précieux.

EXECUTIVE SUMMARY

Tariffs for the supply of drinking water aim mainly at distributing the cost of water and sanitation services between users taking into account subsidies received and to a lesser extent they provide a price signal for an essential good which is generally subsidized. Hence equity considerations take precedence over efficiency considerations. A well chosen price should help to reach objectives assigned to water supply and sanitation services and should be found acceptable for a majority of users. Together with other management tools, it should enable one to ensure sustainability and availability of public services for all.

When water meters are available, tariffs are based on the measured consumption of water (variable part) and generally also include an annual fee (fixed part). The major tariff systems in use are proportional tariff linked to the quantity of consumed water, two-part tariffs which include in addition a fee, and progressive tariffs in which the unit price of water increases with water consumption (increasing block tariffs). Tariffs are often different for different categories of users.

The present report is based on an analysis of the structure of various tariffs in the world and include examples from over a dozen countries. It shows that a progressive tariff can be built to satisfy various objectives such as continuity and quality of service, resource protection and social equity. Progressive tariffs which are already used in many countries could usefully replace two-part tariffs. Resource scarcity and growing price should promote such change.

OBJECTIVES OF TARIFF SETTING

The main objectives in a proper progressive tariff are the following ;

a) access to water for all

As access to water is a human right, each person should have access to drinking water at an affordable price. In this context, people having a small water consumption should be allowed to pay a small price. This implies a limit on the annual fee and possibly the creation of a first block of water at a reduced price with a view to provide water for essential uses at a price which can be paid even by poor people without having to ask for a subsidy. The block of water at a reduced price is called a “lifeline tariff” in the United States and is a highly appreciated system in many countries provided that it is limited to a relatively small quantity of water.

b) to provide a high quality water and sanitation service

In order to provide to each person with a high quality service, there is a need to ensure that the service be continuous and that drinking water be of a good quality. This can be achieved if water expenses of the service are covered by users taking into account subsidies received. Everyone is entitled to the service but has also to pay for it. We limit ourselves in this report to tariffs based on water consumption.

c) to set up an equitable system for sharing costs among users

Within the same water supply network, the tariff should ensure that the costs are shared in such a way that every person pays the same price for the same quantity of water used. This criterion implies that the price for a liter of water be the same for all independently of the size of the household. Such criterion is not satisfied if the annual fee paid by a single person is too large or if a large household has to pay a large part of its water consumption at the enhanced price of the progressive tariff.

d) treat water for poor people differently

Although the price of water should be the same for all, there may be exceptions for poor people or people requiring much water to cure a disease. A reduction in the price of water (social tariff) or social assistance may be needed to satisfy the objective that water be affordable for all.

e) to avoid water wastage

In order to avoid water wastage, economic and other instruments may be used to promote proper behaviour by all users. The setting up of a block of water consumption at a higher price will provide a proper economic signal and will also generate funds to finance cross subsidisation of the first block. It will help to reduce water consumption for non essential uses (such as watering gardens) and for non domestic purposes.

f) to promote economies of scale

In order to reduce water expenses for all water users, the tariff should not induce users to prefer their own more expensive water supply system to a public supply. This criterion should limit the enhanced price of the third block of water consumption.

CHOICE OF A THREE BLOCK PROGRESSIVE TARIFF

A three block progressive tariff makes it possible to satisfy to a large extent the objectives outlined above. It comprises a first block of water consumption at reduced price, a second block at a normal price and a third block at an enhanced price. The majority of domestic users should be in the second block which should be such that the price of a liter of

water be the same for normal consumption of small or large households. The difference in price between the normal price of the second block and the enhanced price of the third block should not be too large.

The “equitable progressive tariff ” is a tariff that guarantees the same unit price to all people in the area served by the water supply service. It is at the limit between a weak progressive tariffs that favours large users and a strong progressive tariffs that favours small users. The equitable tariff is probably the tariff that best meets the principle of equal access to a public service.

The main drawback of a shift from a two-part tariff to a progressive tariff is to require that the annual fee be limited and that the price of the first block be reduced. with the result that the unit price of the second block and the third block shall be increased. Small users benefit from such a tariff and large users are induced to reduce their consumption because of a strong economic signal.

IMPROVING THE PROGRESSIVE TARIFF

Many countries from Europe, Latin America or Africa prefer progressive tariffs to two-part tariffs or to proportional tariffs although the first tariff does not meet all requirements.

In order to improve a tariff system based on metering water consumption, it is necessary to take into account socio-economic variables such as the number of dwellings and the size of households (number of persons served by the same meter). If one does not want to disadvantage large households, it is necessary to introduce amendments to the progressive tariffs. This was done in Spain, Portugal, Belgium Greece and England. Large families should receive water vouchers or equivalent aid in order to have a sufficient quota of water at reduced price.;

Experience of countries such as Belgium, Malta, South Africa show that progressive tariffs are perfectly adequate for the majority of households but need to be improved by social measures to meet the needs of a minority of poor households. Implementation of progressive tariffs has no effect on the need to take additional social measures.

The right to dignity implies that each person has access to a quota of water for their essential uses which does not vary much with income because all persons have the same metabolism . Among tariffs particularly favorable for small users, special mention should be made of the tariff without fee used in Johannesburg or to tariffs developed in Ouagadougou or Tunis. However tariffs that are very favourable for small users are of little use for large poor households which have a large water consumption. One solution consists in changing the size of the first block with family size.

Progressive tariffs for domestic users encourage municipalities to create special tariffs

for other categories of users, in particular for industry and trade. These categories are charged with a high tariff rate in order to organize a transfer between industry and households.

* * *

To conclude, progressive tariffs bring in many degrees of freedom to create water bills that respond to people's wishes. It is thus preferred to two-part tariffs but its implementation does not reduce the need to call on social tariffs or equivalent measures. Similarly it does not avoid taking special measures to cope with the water needs of large families. In order to promote investment in water services, there is a need to adopt new policies which include tariffs which are socially fair and financially realistic. The higher the number of collective meters the lower the benefit arising from progressive tariff.

The major drawback of progressive tariff is the obligation to open a dialogue with water users on the delicate topic of equitable sharing of costs of water services. On the other hand, it will be possible to provide every person with a block of water at a very reduced price and to reinforce the understanding that drinking water is a precious commodity.

LA TARIFICATION PROGRESSIVE DE L'EAU POTABLE

1. Il est désormais permis de choisir une tarification progressive en France

Au cours des dernières années, plusieurs municipalités françaises ont choisi de faire appel à une tarification progressive de l'eau alors que jusqu'ici, elles utilisaient la tarification binôme habituelle faite d'un abonnement ou part fixe et d'une part variable qui augmente proportionnellement avec la consommation.

L'objet de ce rapport est de démontrer qu'il existe dans un pays comme la France avec branchement universel à l'eau potable et comptage de tous les abonnés une tarification progressive "équitable" qui apporte un réel avantage aux ménages sans porter atteinte aux familles nombreuses (Encadré 1). Le secret est d'utiliser à bon escient les degrés de liberté qu'implique la tarification progressive et en particulier, la tarification par tranches ou par paliers croissants ou progressifs (IBT : increasing block tariff, tarif progressif par tranche).

La tarification progressive permet d'organiser des solidarités entre les différentes catégories d'utilisateurs et les différentes zones territoriales.¹ Toutefois, il faut éviter d'introduire des inégalités trop fortes qui rendrait les péréquations socialement inacceptables. Il faudra donc évaluer les gains et les pertes pour les différents groupes d'utilisateurs dans le contexte national donné et s'inspirer des réalisations dans les autres pays.²

La tarification progressive n'a pas pour but dans des pays comme la France de se substituer à une tarification sociale, c.-à-d. de corriger le prix parfois inabordable de l'eau pour les plus pauvres. Son principal objectif est d'offrir à tous les ménages une tarification plus juste, de contribuer à répartir le coût du service de l'eau de manière plus équitable entre toutes les personnes en faisant appel à une formule de répartition qui satisfait le plus grand nombre. Avec ce type de tarification, les consommations importantes sont payées à un tarif plus élevé, ce qui dissuade les gaspillages et contribue à réduire la consommation d'une ressource

¹ Sur la tarification progressive, voir Henri Smets : *La solidarité pour l'eau potable*, L'Harmattan, Paris 2004.

² Selon la brochure "La tarification de l'eau" de la Fédération des maires des villes moyennes (2011), "Si la gratuité est interdite, l'abonnement est souvent limité pour favoriser l'accès au service des plus défavorisés et le tarif au m³ peut être ajusté par tranches de consommation progressive".

qu'il faut gérer avec précaution. L'objectif dans ce cas consiste à protéger la ressource³ sans porter atteinte aux intérêts légitimes des familles.

La tarification progressive peut avoir des effets favorables au niveau social mais ne résout que de manière très partielle les problèmes de précarité pour l'eau. La critique de ses insuffisances en matière sociale n'est pas fondée puisque cette tarification n'a pas été conçue dans une perspective sociale.

En France, la tarification progressive est pratiquée de longue date mais n'est permise par la loi qu'à partir de 2010.⁴ Elle peut être utilisée aujourd'hui sans l'aide d'aucun nouveau texte législatif ou réglementaire. Chaque maire, avec le soutien de sa municipalité, peut faire appel à cette tarification. Il peut même tenir compte du nombre de logements chez l'abonné, ce qui permet de corriger certains effets indésirables.

L'opinion des Français

Dans un sondage d'opinion effectué en 2005 par BVA pour l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, les Français ont répondu à la question : "Êtes-vous favorable à une tarification selon laquelle les premiers litres d'eau potable seraient gratuits pour tous les ménages ?" Pas moins de 75 % des personnes interrogées ont répondu qu'ils étaient favorables et seulement 21% étaient défavorables à cette suggestion⁵ alors que la gratuité de l'eau paraît souvent comme inacceptable. La majorité favorable à ce genre de proposition aurait sans doute été encore plus grande si la question avait porté sur une première tranche à prix réduit ou très réduit au lieu d'un prix nul. Il existe donc en France une demande sociale pour créer un tarif avec une tranche à prix réduit, mais peu de municipalités y ont répondu à cette attente. En effet, la création de cette tranche a pour effet immédiat d'augmenter le prix payé pour la consommation au-delà de cette tranche.

L'instauration d'une première tranche de consommation d'eau à prix réduit est une demande soutenue par les ONG de consommateurs telles que la CLCV et par la Coalition Eau en France (Annexes 11 et 12);

³ La Directive cadre sur l'eau (2000/60/CE, art. 9) encourage la lutte contre les gaspillages : " Les États membres veillent 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". Ce texte peut être interprété comme un soutien à des tarifications progressives.

⁴ CGCT 2224-12-4 III. "A compter du 1er janvier 2010 et sous réserve du deuxième alinéa du I, le montant de la facture d'eau calculé en fonction du volume réellement consommé peut être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif. Cette facture fait apparaître le prix du litre d'eau." Cette référence au prix du litre d'eau demandée par les associations de consommateurs est bien évidemment le prix moyen du litre tel qu'il résulte de la facture d'eau en question et non le prix du m³ caractéristique d'une tranche de tarification divisé par 1000. Cette question sera abordée dans l'arrêté qui remplacera l'Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées.

⁵ Dans la "Consultation du public sur les enjeux de l'eau à l'horizon 2015" (AESN, déc. 2005), il apparaît que le public interrogé est très majoritairement en faveur d'une première tranche gratuite correspondant aux besoins vitaux (75%), mais défavorable à une tarification dépendant du revenu de l'utilisateur.

Encadré 1

UN ACCÈS ÉQUITABLE À L'EAU POTABLE

En Europe, selon l'art. 5.1 du Protocole Eau et santé (Londres, 1999) ratifié par 24 États, "Un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues". Au plan mondial, l'Assemblée générale des Nations unies (A/RES/64/292) a rappelé " l'importance que revêt l'accès équitable à l'eau potable et l'assainissement, qui fait partie intégrante de la réalisation de tous les droits de l'homme". Ces textes mettent l'accent sur le caractère équitable de l'accès à l'eau, ce qui concerne la quantité disponible, la qualité de l'eau fournie, l'accessibilité physique de l'eau (distance, risques), l'accessibilité économique (prix, tarif) et les caractéristiques du service quand il existe (pression, 7j/7, 24h/24). Il fait référence explicite aux personnes victimes d'exclusions sociales (who suffer a disadvantage or social exclusion) pour des raisons physiques, économiques ou géographiques. La notion d'accès équitable à l'eau n'a pas été définie en droit international positif. Toutefois, il est clair qu'il ne peut y avoir de discriminations dont seraient victimes les femmes, les enfants, les personnes en habitat précaire, les personnes démunies, les peuples autochtones, etc. Il serait inacceptable que les quartiers pauvres d'une ville reçoivent un service de moindre qualité, une eau moins potable ou avec une pression moindre ou subissent des coupures plus fréquentes que les beaux quartiers. C'est pourtant ce que l'on a parfois pu observer et de nombreux quartiers pauvres ne sont pas desservis.

Le prix de l'eau potable doit être à la fois équitable et abordable. Il n'est pas nécessairement le même partout mais à l'intérieur d'une municipalité, le prix pour les usages domestiques doit être le même "pour tous les habitants" ou très voisin quelle que soit la densité de l'habitat, la taille et le nombre des logements, le nombre de personnes desservies, le loyer, le type de compteurs, etc. L'égalité des usagers devant le prix de l'eau ne se limite pas à offrir les mêmes conditions tarifaires à tous les abonnés. Concrètement, une personne seule ou une famille nombreuse devraient payer le même prix par litre s'ils ont des habitudes de consommation semblables. Un prix reste équitable s'il est plus élevé en cas de consommation supérieure à la normale (en cas de tarif progressif) ou s'il est inférieur à la normale pour satisfaire des besoins essentiels (prix réduit pour les usagers démunis afin d'être abordable). Le prix pour certains usages peut être plus élevé (par exemple, pour remplir une piscine ou pour alimenter un hôtel). Des différences de prix avec des usagers non-domestiques n'affectent pas le caractère équitable du prix de l'eau. Dans certains pays, on pratique des prix différents par quartiers afin de rendre l'eau moins coûteuse dans les quartiers défavorisés. En général, une différence de prix ne peut résulter que de la mise en œuvre d'une disposition législative.

elle est également défendue par plusieurs groupes politiques⁶. Au plan international, elle a été proposée en 2008 par Koichiro Matsuura, Directeur général de l'UNESCO.⁷

La raison sous-jacente à l'aspiration de gratuité relève de la représentation de l'eau dans l'inconscient collectif car l'eau n'est pas "une marchandise comme les autres". La première tranche à un prix réduit pour tous est un symbole républicain fort de la même manière que la gratuité de l'école primaire qui figure dans les constitutions nationales, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le don de l'eau est un acte socialement apprécié voire même obligatoire dans certains cas. Il fait partie de notre culture et de nos traditions.

2. La tarification progressive dans la pratique des pays

2.1 Définition de la tarification progressive

La tarification progressive est une tarification dont le prix marginal du m³ est non-décroissant en fonction de la consommation d'eau potable. Elle se caractérise par un prix plus élevé du m³ pour les grosses consommations que pour les petites. Elle recouvre trois types de tarification : la tarification progressive faible, la tarification progressive équitable et la tarification progressive forte (Fig. 1). Pour des raisons de bonne compréhension par les usagers, la tarification progressive est généralement composée de plusieurs tranches de consommation à des prix unitaires croissants.

La tarification progressive "équitable" à trois tranches est celle dont la deuxième tranche est telle que les ménages de toutes tailles payent tous le même prix pour le litre d'eau consommé. Elle se réduit à la tarification proportionnelle lorsque l'on néglige les première et troisième tranches. La tarification ABCD de la Fig. 1 est un exemple type. On notera que la consommation normale des grands ménages dépasse parfois le point C, ce qui peut justifier des mesures correctives en leur faveur.

On distingue souvent le tarif destiné à des usages domestiques et le tarif professionnel. Dans beaucoup de pays, le prix moyen domestique (€/m³) est inférieur au prix moyen professionnel. Ainsi en Espagne (tarification progressive), il est inférieur de 22%. En France (tarification binôme), les proportions sont inversées.

⁶ "Pour l'eau et l'énergie, le PS propose des tarifs progressifs selon la consommation", *Le Monde*, 5 mai 2010. Le Projet socialiste 2012 contient l'affirmation : "Nous mettrons en œuvre une tarification différenciée selon les usages de l'eau, elle restera accessible à tous, mais ses usages non-fondamentaux seront davantage coûteux". Des idées similaires sont défendues par les Verts et les autres partis de gauche. En l'état actuel du droit en France, rien ne s'oppose à ce que les autorités organisatrices instaurent des tarifs progressifs pour l'eau. Plusieurs villes ont d'ailleurs pris ce chemin mais elles restent minoritaires.

⁷ "Governments need to develop laws that transpose the rules of international humanitarian law into national and local settings. Such laws should guarantee access to water, and set the mandatory framework within which water providers, whether public or private, operate and provide a basic minimum of water free of charge for human consumption." "Governments also need to engage public funding to secure such basic minimum water for everyone. Governments therefore need to ensure that tiered tariffs target different users." Address by Koichiro Matsuura, Director-General of UNESCO, on the occasion of the Summit of Nobel Peace laureates : "Right to Water as a Human Right", Paris, 11 December 2008.

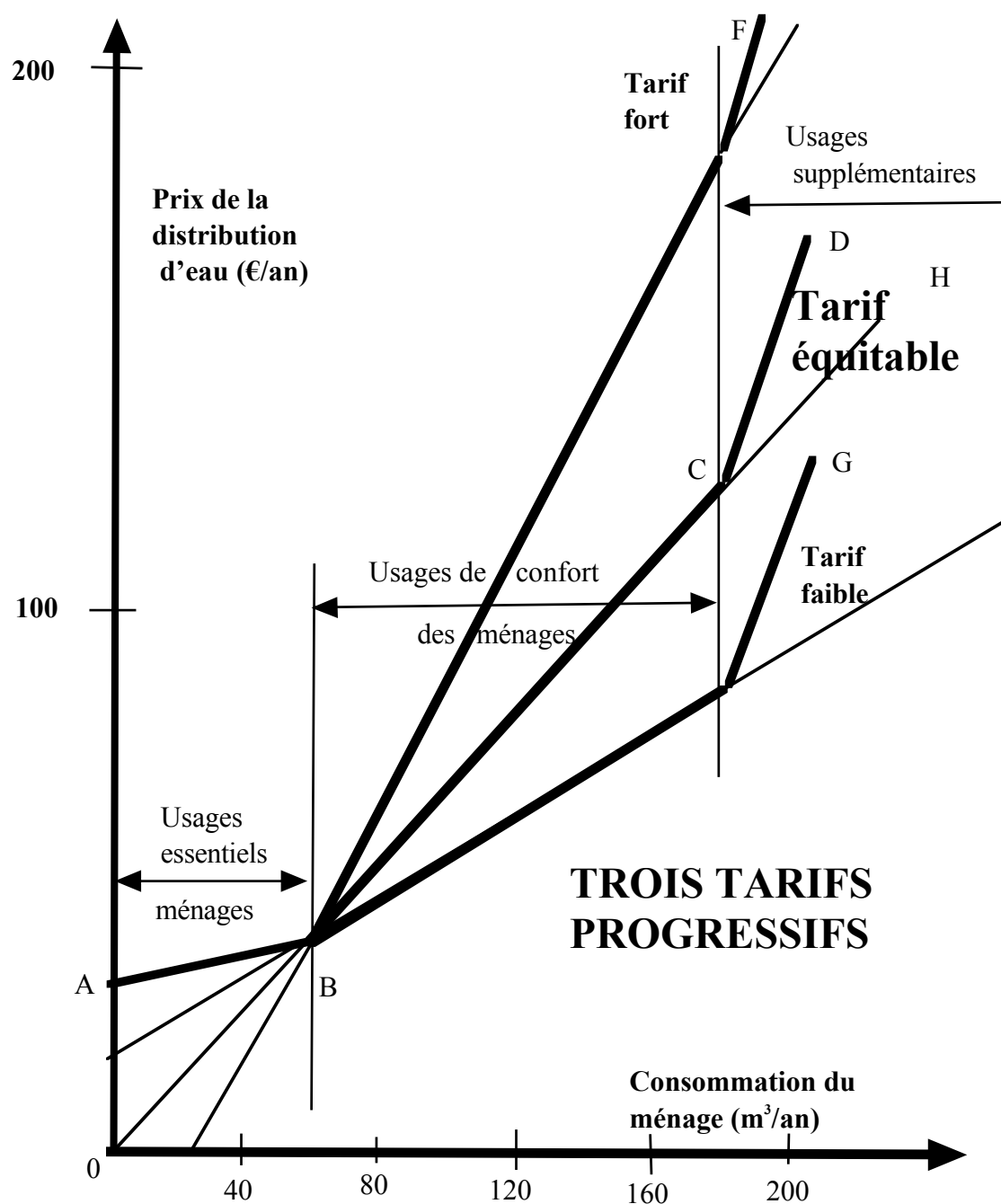


Figure 1. Trois tarifs progressifs à trois tranches.

ABF (tarif fort), ABCD (tarif équitable) et ABG (tarif faible).

La part fixe est OA et la première tranche à prix réduit est AB. Le tarif équitable est le seul tarif passant par B dont la tranche intermédiaire BC passe par l'origine O. Le tarif proportionnel (une tranche) est représenté par OBCH.

Encadré 2

LES TARIFICATIONS DE L'EAU POTABLE DANS LE MONDE

AFRIQUE

<i>Tarif progressif :</i>	15	<i>Algérie, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Kenya, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Sénégal, Tunisie, Zambie, Afrique du Sud</i>
<i>Tarif binôme :</i>	2	<i>Namibie, Zimbabwe</i>
<i>Tarif volumétrique :</i>	1	<i>Tanzanie</i>
<i>Tarif forfaitaire :</i>	3	<i>Nigeria, Soudan, Ouganda</i>

AMÉRIQUE LATINE

<i>Tarif progressif :</i>	10	<i>Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay</i>
<i>Tarif forfaitaire ou volumétrique :</i>	2	<i>Argentine, Chili</i>

Source : AfDB : *Guidelines for User Fees*, 2010 (p.69). ADERASA: "Las tarifas de agua potable y alcantarillado en America latina", World Bank 2005.

ÉTATS-UNIS

<i>Tarif progressif :</i>	21 villes	<i>(dont Los Angeles, San Francisco, Dallas, San Antonio, Las Vegas, Denver, Philadelphie, Atlanta, San Diego, Colombus, Seattle, Houston)</i>
<i>Tarif proportionnel :</i>	6 villes	<i>(dont New-York, Chicago, Baltimore, Phoenix)</i>
<i>Tarif dégressif :</i>	3 villes	<i>(dont Detroit)</i>

2.2. La tarification progressive est fréquemment utilisée

La tarification progressive ou à tranches croissantes est la tarification habituelle dans un très grand nombre de pays utilisant des compteurs de consommation⁸. Elle permet de donner à chacun le bénéfice d'une première tranche d'eau à tarif réduit et de surtaxer les consommations importantes.⁹

Dans des pays voisins de la France comme la Belgique, chacune des trois régions a choisi une forme de tarification progressive. Il en est de même au Portugal, en Espagne et dans tout le pourtour méditerranéen (Italie, Grèce, Turquie, Malte, Chypre, Égypte, Tunisie, Algérie et Maroc)¹⁰. En Afrique et Amérique latine, la tarification progressive est devenue la norme (Encadré 2). Il en est de même au Japon, en Corée, en Iran, en Indonésie, en Australie, etc. Aux États-Unis, une enquête récente portant sur les 30 villes principales a montré que le tarif progressif était le tarif préféré.¹¹

En revanche, la tarification progressive est peu utilisée au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Scandinavie, en Allemagne, en Europe de l'Est, etc.¹² En France, cette tarification n'a pas eu beaucoup de succès puisqu'elle ne concerne que 3.5 % des abonnés. Au cours des dernières années, Bordeaux, Libourne, Niort, Rouen, Arras, le SEDIF en banlieue parisienne et d'autres ont décidé d'introduire des tarifications progressives et ont été soutenus dans cette action par des entreprises comme Veolia ou Suez (Encadré 3) qui utilisent beaucoup la tarification progressive dans leurs contrats de délégation hors de France. En 2002, 13 communes françaises sur 59 en région méditerranée utilisaient déjà cette tarification.¹³

Une telle différence de politique tarifaire se conçoit si l'on sait que la raison principale pour introduire une tarification progressive est la protection de la ressource. Aujourd'hui, il faut se préparer à affronter des situations de pénurie, du moins dans certaines régions, et par conséquent, il faut réexaminer les mérites de certaines formes de tarification progressive dans le contexte français. Dans cette analyse, nous attachons une attention toute particulière à satisfaire les besoins des ménages qui sont des groupes assez peu nombreux dans les pays industrialisés (moins de 7 personnes). La solution proposée tient compte de cette caractéristique et n'est pas immédiatement transposable dans les pays où une quinzaine de personnes partagent le compteur de l'abonné.

⁸ Dans de nombreux pays de tradition anglaise, il n'y a pas de comptage de l'eau par abonné et le prix est lié à la valeur foncière et non à la consommation domestique. Dans d'autres pays, les compteurs sont peu fiables ou en nombre insuffisant. En Irlande et au Turkménistan, l'eau est gratuite pour les ménages.

⁹ Pour une analyse de la tarification dans le cadre de la solidarité, voir Henri Smets, *La solidarité pour l'eau potable*, L'Harmattan, Paris 2004.

¹⁰ OCDE : *Le prix de l'eau*, 1999.

¹¹ Circle of Blue's Urban Water Pricing Survey, 2010.

¹² Sur la tarification, on consultera les enquêtes successives de l'OCDE : *Le prix de l'eau*, 1999 ; *Problèmes sociaux liés à la tarification de l'eau*, 2003 ; *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*, 2010.

¹³ M. Montginoul et O. Alexandre : *Le prix de l'eau en France*, CEMAGREF, 2000.

Encadré 3

LES PRINCIPALES ENTREPRISES FRANÇAISES DE L'EAU SOUTIENNENT LA TARIFICATION PROGRESSIVE

Le Directeur général de Suez environnement, Jean -Louis Chaussade, a mis en avant “les tarifs progressifs, avec les premiers m³ moins chers, pour aider les familles en difficulté, et une tarification plus dissuasive pour les gros consommateurs” (Le Monde, 14/2/2009). Il propose de “Réfléchir à des barèmes de prix plus intelligents, en distinguant l’eau vitale, avec une tarification sociale, de l’eau de confort” (Le Monde, 10 /2/2010).

L’actuel PDG de Véolia, Antoine Frérot, s’est exprimé sur le sujet de la tarification progressive : “La précarité s’étend dans les pays développés les contraignant à trouver des solutions pour maintenir l’accès à l’eau des personnes pauvres déjà raccordées... L’accès aux services essentiels exige que leurs tarifs soient socialement acceptables... Une tarification différenciée entre les consommations répondant aux besoins de base et les consommations ordinaires ou plus luxueuses permet d’alléger le coût des services de base pour les plus pauvres”.

En conclusion, Antoine Frérot met en évidence la “responsabilité de tous envers ceux qui n’ont pas accès aux services essentiels, en assumant le coût du droit à l’eau pour ceux qui ne peuvent l’acquitter en totalité”.¹⁴

2.3 Exemples de tarification progressive à l’étranger

En Wallonie (Belgique), le tarif pour l’eau et l’assainissement est progressif et limité à deux tranches, une première de 30 m³ à un prix faible (1.1 €/m³) et une deuxième tranche au-delà de 30 m³ au tarif normal de 3.65 €/m³. Par rapport au tarif habituel, la nouveauté est l’introduction de la tranche à prix réduit en plus de l’abonnement (87.2 € par compteur) et de la tranche à prix normal.¹⁵(Fig. 2). En Flandre, le tarif est aussi à deux tranches mais avec modulation de la taille de la première tranche avec la taille de la famille (Annexe 8).

À Barcelone (Catalogne), on utilise un tarif à trois tranches (Fig. 3). L’abonnement est de 60 €/an et la consommation sans l’assainissement est tarifée à un prix rapidement croissant : de 0 à 72 m³/an : 0.45 €/m³ ; de 72 à 144 m³/an : 0.91 €/m³ ; au-delà de 144 m³/an : 1.36 €/m³. Avec ce tarif, un ménage qui consomme 72 m³ paye 1.28 €/m³, s’il consomme 120 m³, il paye 1.13 €/m³, pour 168 m³, il paye 1.13 €/m³ et pour 216 m³, il paye 1.18 €/m³. L’écart maximum de prix entre le prix payé par un ménage standard consommant 120 m³ et une famille

¹⁴Extraits de A. Frérot : “L’eau, pour une culture de la responsabilité”, Autrement, Paris, 2009.

¹⁵ Pour une consommation de 75 m³, le consommateur wallon paye 87 € d’abonnement + 30 m³ à prix réduit (1.1 €/m³) soit 33.75 € + 45 m³ au tarif normal, soit 164 € (3.65 €/m³). On y ajoute une contribution annuelle de solidarité de 0.94 € et la TVA à 6% soit en tout 303.66 €.

nombreuse consommant 216 m³ est de 5 centimes par m³. Cet écart est considéré comme insignifiant.¹⁶ On peut donc instaurer dans une grande ville un tarif progressif qui n'est pas défavorable pour les familles. Toutefois, ce tarif a été amélioré par des mesures sociales.¹⁷

À Bruxelles, le tarif est également progressif¹⁸ (Fig. 4). Pour un ménage de trois personnes, le tarif est proche du tarif proportionnel. La caractéristique principale est que le prix augmente rapidement au-delà de 100 m³/an. On notera que le tarif progressif est utilisé alors qu'il y a beaucoup d'immeubles à compteur collectif¹⁹.

À Lisbonne, l'abonnement est de 4 €/mois et le tarif de la première tranche (0-6 m³/mois) est de 0.18 €/m³ (Fig. 5). Pour la tranche de 6 à 20 m³, il est de 0.6 €/m³ et pour la tranche au delà de 20 m³/mois il est de 1.41 €/m³. Les usagers non domestiques payent 1.41 €/m³ (sauf pour les institutions privées d'intérêt public (1.07 €/m³)).

Au Portugal, l'autorité de régulation des services d'eau et d'assainissement²⁰ a recommandé un tarif progressif pour la distribution d'eau (Fig. 6) qui est défini comme suit : part fixe de 24 €/an HT; tranche de 0-60 m³/an, 0.45 €/m³; tranche de 60-180 m³, 0.90 €/m³; tranche de 180-300 m³, 1.8 €/m³; tranche au-delà de 300 m³, 3.6 €/m³. Pour l'assainissement : part fixe de 36 €/an et même montant que pour l'eau pour les différentes tranches.

En Italie, le tarif en 2009 pour la Région d'Emilie-Romagne est de 0.6736 €/m³ pour 0-84 m³, 0.9215 €/m³ pour 85-132 m³ et 1.3646 €/m³ pour plus de 133 m³. La part fixe est de 14.27 €/an et la taxe d'assainissement est de 0.6362 €/m³.

À Florence, le tarif de l'eau (assainissement compris) est rapidement croissant et comporte quatre tranches : 0-60 m³/an, 1.21 €/m³; 61-150 m³, 1.99 €/m³; 151-200 m³, 3.16

¹⁶ Un ménage qui ne consomme que 6 m³ par mois dépense 5 € + 2.7€ = 7.7 €, soit 1.28 €/m³. Un ménage standard qui consomme 10 m³ par mois paye 5 € + 2.7 € + 3.6 € = 11.3 € soit 1.13 € par m³. S'il s'agit d'un ménage de 5 personnes consommant 14 m³ par mois, la dépense est de 5 € + 2.7 € + 5.5 € + 2.7 € = 15.9 € soit 1.13 €/m³. Pour 7 personnes consommant 17 m³/mois, la dépense est de 5 € + 2.7 € + 5.5 € + 6.8 € = 20 € soit 1.17 €/m³. Pour 18 m³, la dépense est de 5 € + 2.7 € + 5.46 € + 8.16 € = 21.36 € soit 1.19 €/m³. On constate que le tarif unitaire moyen de l'eau reste à peu près le même.

¹⁷ En Catalogne, 22% des municipalités ont complété le tarif progressif par des mesures sociales en fonction du nombre de personnes dans le ménage ou des revenus (chômeurs, retraités, personnes démunies). Observatori del preu de l'aigua a Catalunya, 2010.

¹⁸ Le tarif de l'eau pour trois personnes est le suivant : de 0 à 45 m³, 1.02 €/m³; de 45 à 90 m³, 1.87 €/m³; de 90 à 180 m³, 2.77 €/m³, au delà de 180 m³ : 4.41 €/m³. Les usagers non domestiques payent 2.4 €/m³. L'abonnement annuel varie selon les communes de 11.80 à 25.80 €/an.

¹⁹ Sur une population de 1 million d'habitants, il n'y a que 267 000 raccords car 270 000 logements n'ont pas de compteur individuel.

²⁰ D.Alves, communication personnelle, 2011. Recomendação ERSAR n° 02/2010. Critérios de cálculo para a formação de tarifários aplicáveis aos utilizadores finais dos serviços públicos de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos.

€/m³ et plus de 200 m³, 4.29 €/m³. L'abonnement est de 24.89 € en 2010.

À Istanbul, le tarif en 2008 est à trois tranches : 0-120 m³/an, 2 YTL/m³; 120-240 m³, 3.33 YTL/m³; au-delà de 240 m³, 4.44 YTL/m³.

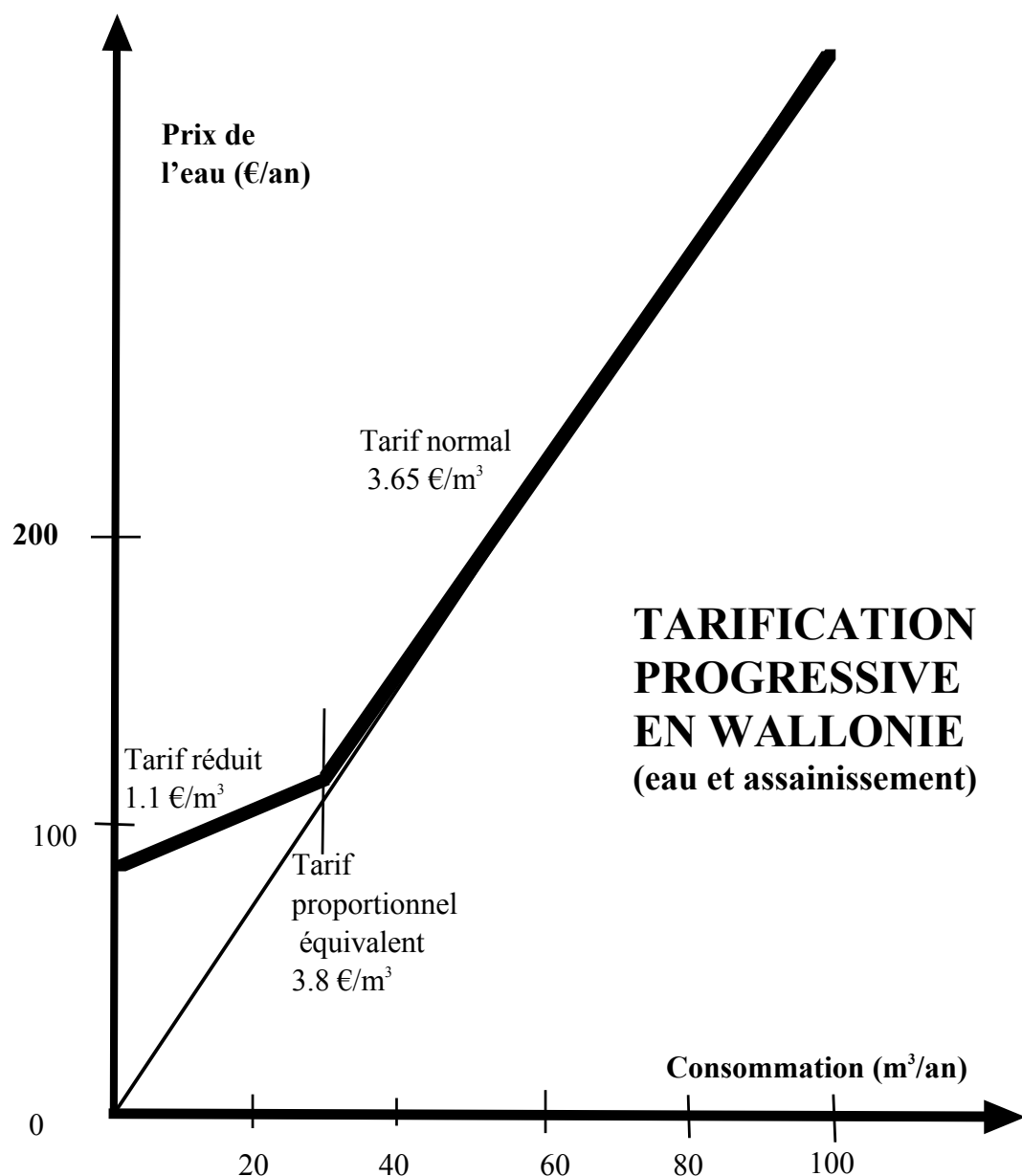


Figure 2. La tarification progressive en Wallonie est très proche d'une tarification proportionnelle au-delà de 30 m³/an et comporte une première tranche à prix réduit.

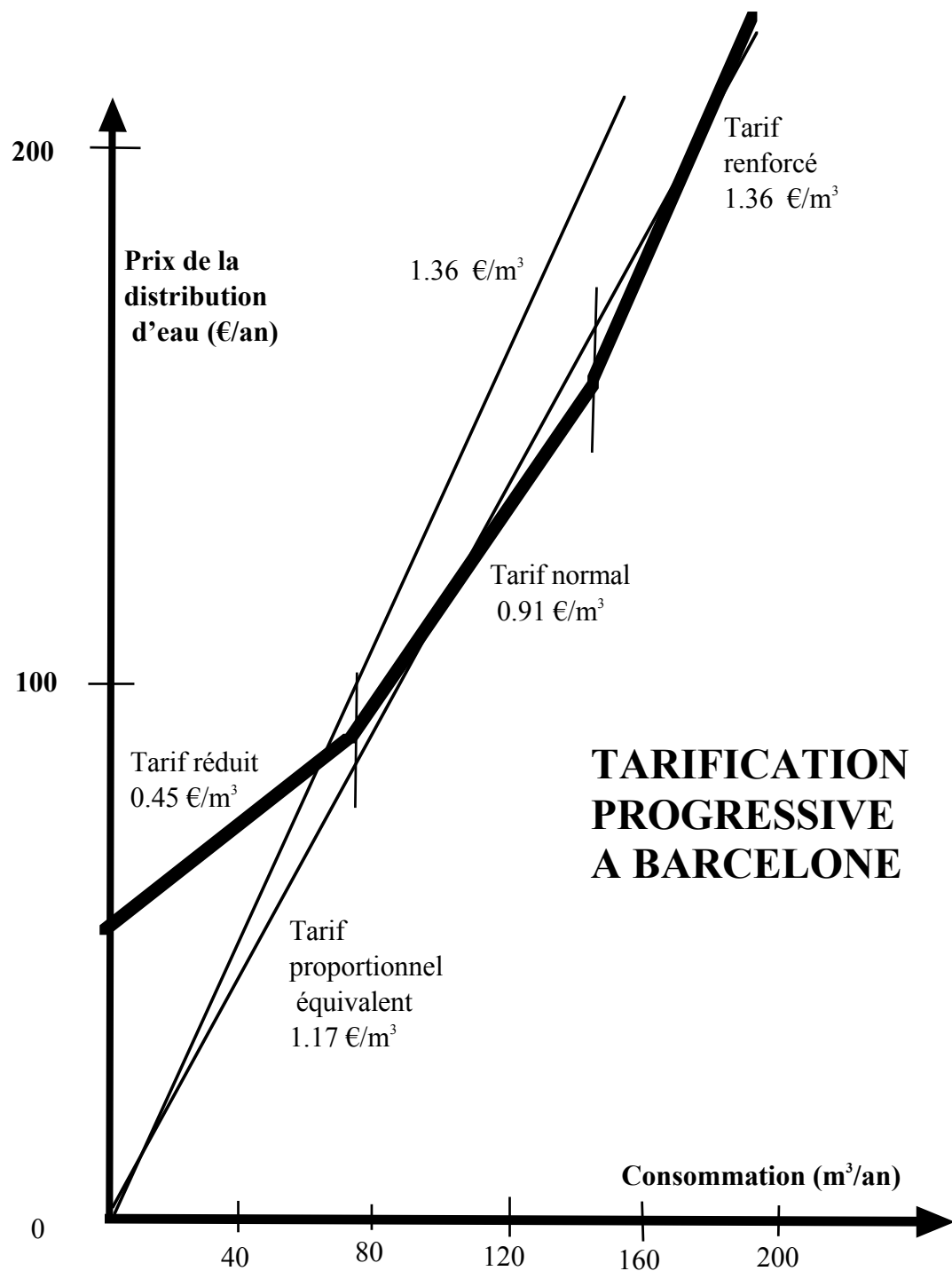


Figure 3. La tarification à Barcelone est très progressive. Néanmoins, elle est très proche d'une tarification proportionnelle dans l'intervalle 72 - 198 m³/an.

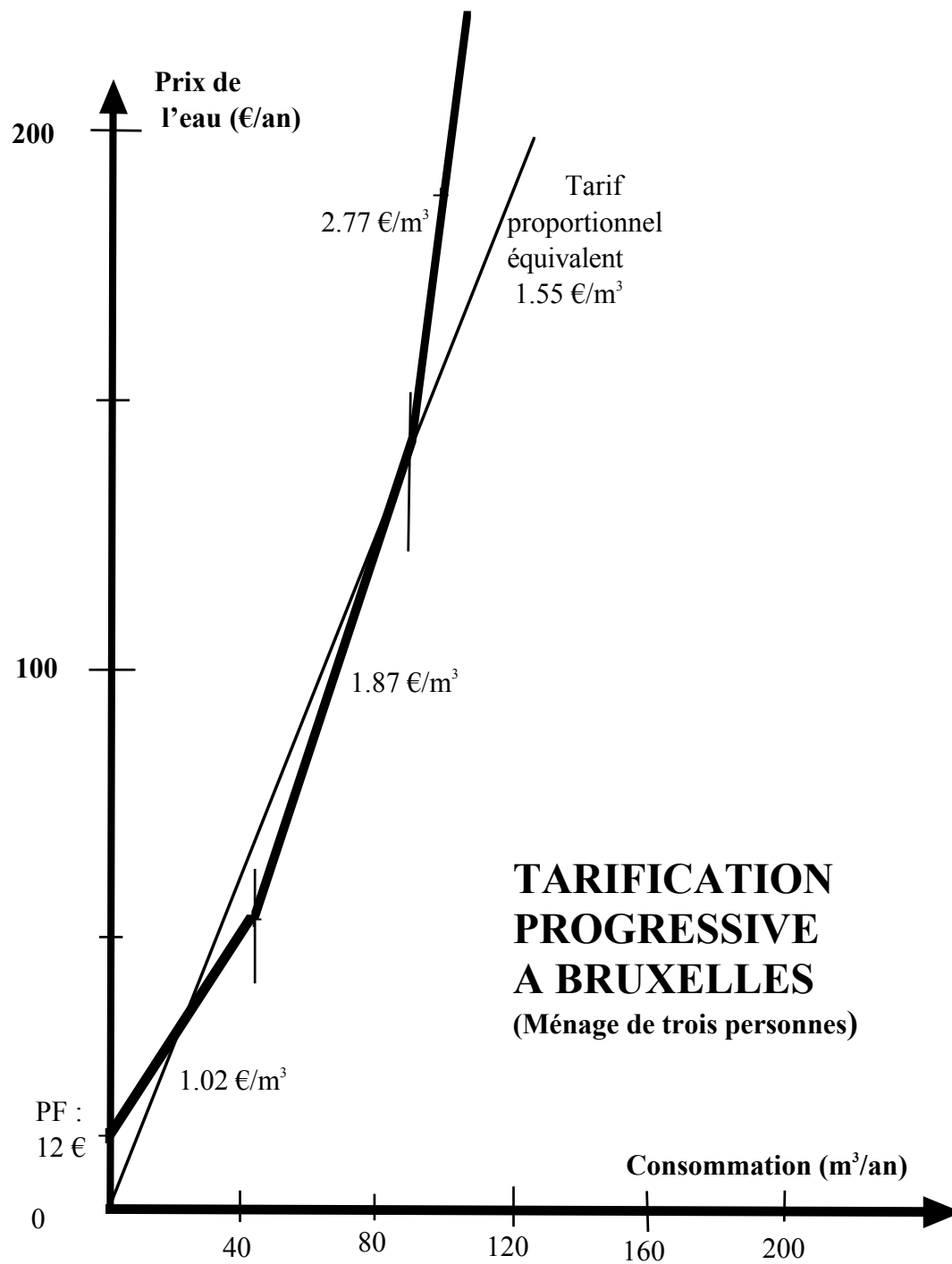


Figure 4. La tarification progressive de Bruxelles est quasi proportionnelle jusque 100 m³/an mais augmente rapidement au-delà.

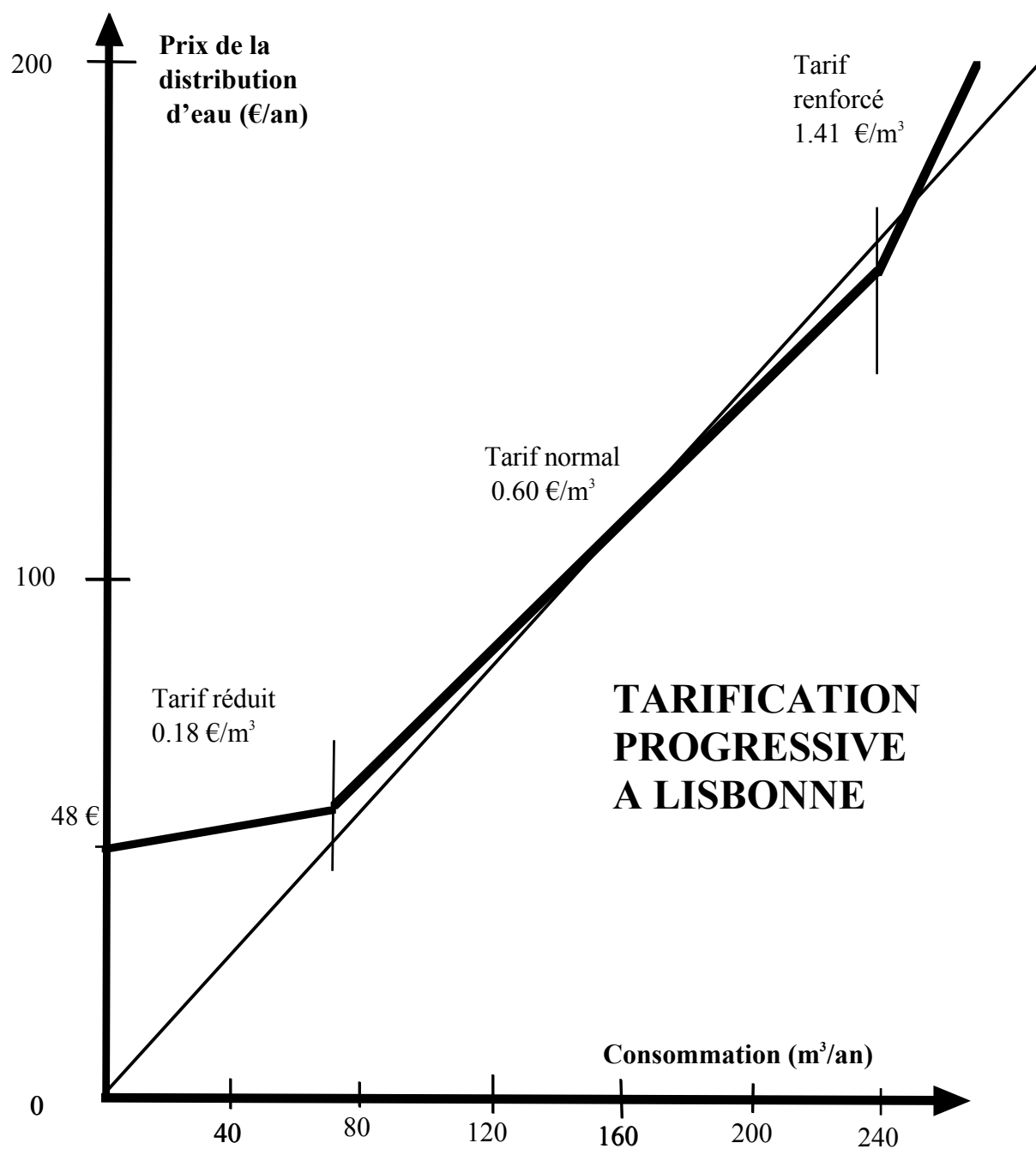


Figure 5. La tarification progressive à Lisbonne se confond avec une tarification proportionnelle dans la zone 80- 240 m³/an.

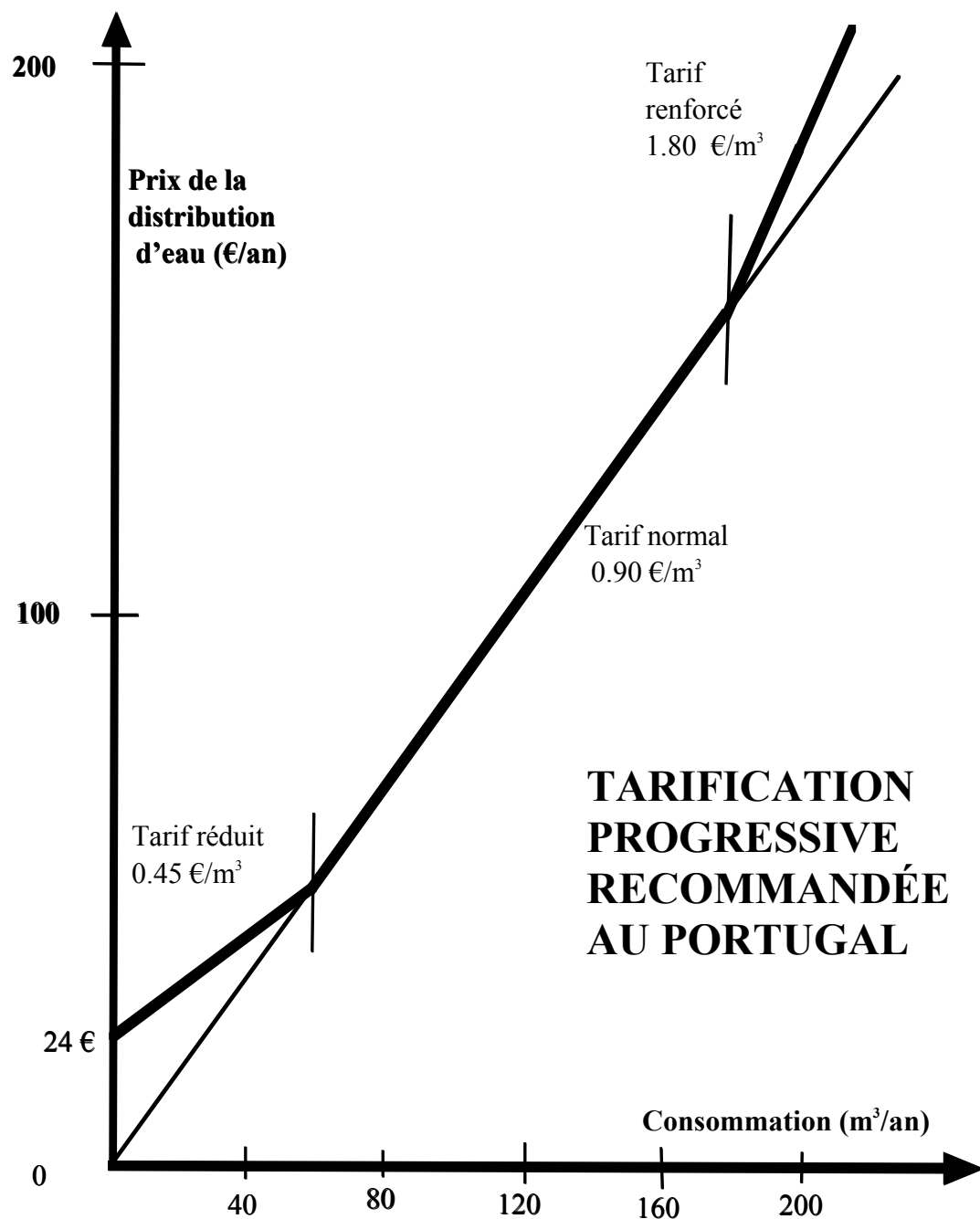


Figure 6. La tarification recommandée au Portugal est rapidement progressive (3.6 €/m³ au-delà de 300 m³/an). Dans l'intervalle 60 - 180 m³/an, elle se confond avec une tarification proportionnelle.

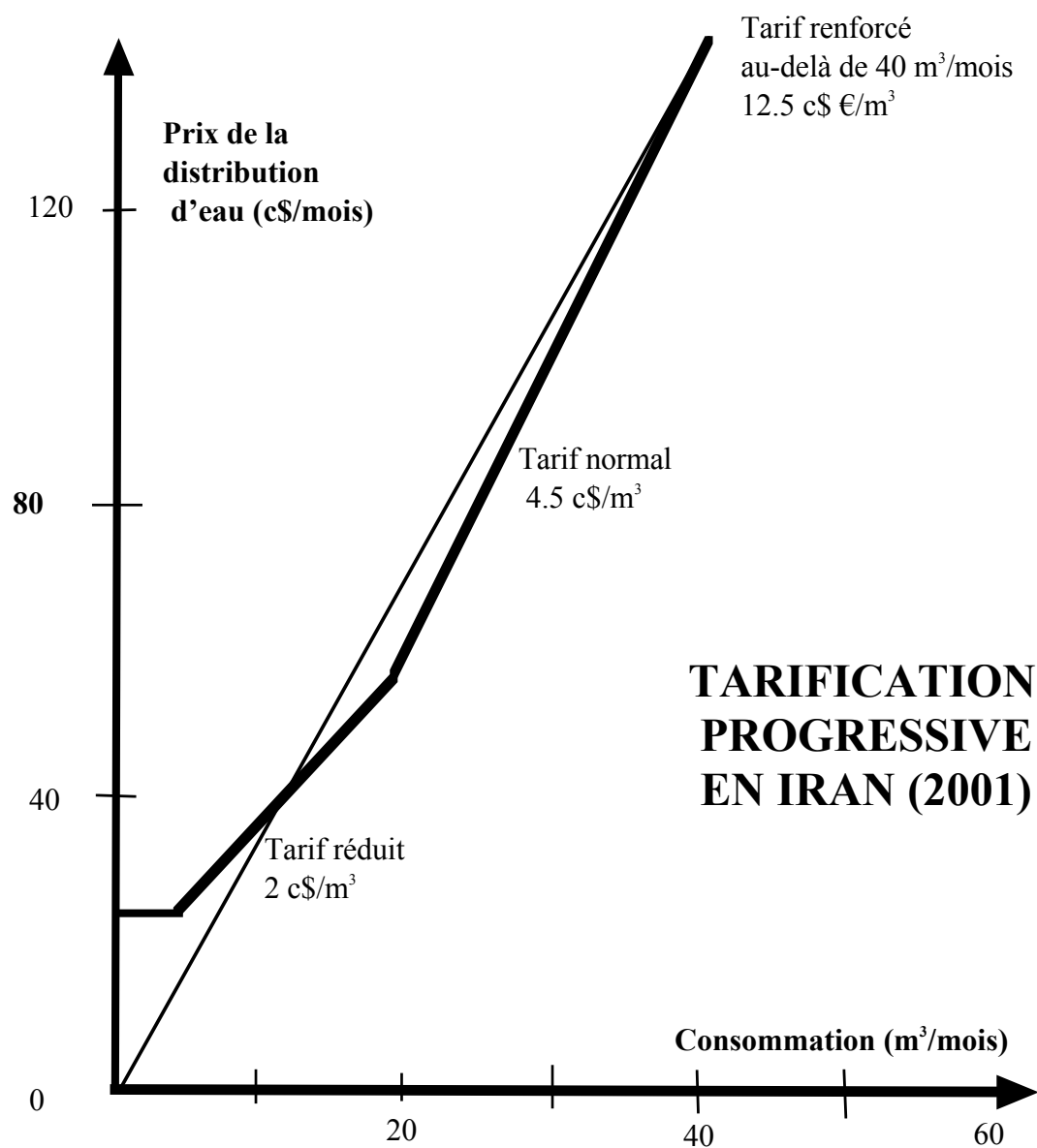


Figure 7. Le tarif en Iran comporte une première tranche “gratuite” jusqu’à 5 m³/mois incluse dans la part fixe. Le tarif progressif iranien est proche du tarif proportionnel.

A Casablanca (Maroc), le tarif est rapidement progressif et comporte implicitement une subvention pour les abonnés consommant moins de 9 m³/mois (part fixe, 7 D/mois ; tranche de 1 à 6 m³/mois : 2.99 D/m³ ; tranche de 7 à 8 m³, 3.15 D ; tranche de 9 à 20 m³, 10.30 D et au delà de 21 m³, 14.08 D). Le tarif industriel est de 15 D pour la part fixe + 8.07 D/m³.

A La Paz (Bolivie), le tarif pour les usagers domestiques est sans part fixe. Il est de 0.22 USD/m³ pour la tranche 0-30 m³, de 0.44 USD/m³ pour la tranche 31-50 m³/mois et de 0.66 USD/m³ pour la tranche 51-300 m³/mois et de 1.19 USD/m³ au delà de 300 m³/mois. Comme la consommation normale des ménages est de 14 m³/mois, ceux-ci payent seulement le cinquième du prix normal (1.19 USD).

En Iran, la première tranche de consommation est gratuite mais est en fait incluse dans l'abonnement comme cela se pratiquait beaucoup autrefois en France et en Belgique²¹ (Fig. 7). Il en est de même à Manaus (Brésil).

A Delhi (Inde), l'abonnement domestique de 40 R/mois (120 R pour les logements au dessus de 200 m²) donne droit à 6 m³ gratuits par mois. Les tarifs sont de 2, 7 et 10 R/m³ pour les tranches 6-20 m³, 20-30 m³ et plus de 30 m³ par mois.

Les tarifs progressifs de la Région flamande (Belgique), de Porto (Portugal), de Malte, du Burkina Faso et de la Tunisie, de Johannesburg et de Managua (Nicaragua) sont présentés dans les Annexes 5 à 9. Des tarifs plus anciens sont décrits par l'OCDE.²²

2.4 Exemples de tarification progressive en France

La tarification progressive est mise en avant par de nombreuses institutions pour des raisons sociales et pour des raisons environnementales. Pour le Ministère de l'Intérieur, "L'instauration d'un tarif progressif doit permettre de distinguer entre les ménages, petits consommateurs, susceptibles de bénéficier d'un tarif social et les gros consommateurs d'eau qui seraient incités à économiser la ressource s'ils se voyaient appliquer un tarif progressif" (J.O. Sénat, 20/03/2008). Pour Antoine Frérot, PDG de Veolia,

*"il faudrait mettre en place des grilles tarifaires différenciées, où les plus gros consommateurs verraient leur facture majorée."*²³

Pour de nombreuses personnes, le tarif progressif résoudrait au moins partiellement le problème du caractère inabordable de l'eau potable pour les plus démunis (sur cette question controversée, voir Annexe 5).

²¹ L'abolition des quotas gratuits résulte de la volonté de tarifier chaque m³ d'eau et de ne pas donner un signal de gratuité pour une denrée précieuse.

²² *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau*, OCDE, 2003.

²³ Antoine Frérot : *Gestion de l'eau : vers de nouveaux modèles*, Fondapol, mars 2011.

À Arras, les consommateurs bénéficient d'une réduction de tarifaire de 0.15 €/m³ sur les 60 premiers m³ /an (9 €). Une solution semblable a été mise en place à Bordeaux mais il a fallu prendre des arrangements particuliers pour les immeubles d'habitation à compteur collectif. Le tarif domestique de Bordeaux est un tarif progressif à deux tranches dans lequel l'écart des prix unitaires des deux tranches n'est que de 10% . A Louviers, l'abonnement est de 41.8 € et les 50 premiers m³ sont facturés 3.43 €/m³. Au delà, le tarif est augmenté de 0.21 €/m³. Dans ces trois cas, les tarifs sont pratiquement des tarifs binômes. Le SEDIF a mis en place un tarif progressif faible et l'a complété par une aide sociale.²⁴

À Niort, le nouveau tarif pour l'alimentation en eau est à deux tranches : la première de 20 m³ est à 0.84 €/m³ HT, la seconde au-delà de 20 m³ est à 1.44 €/m³ HT . L'abonnement est de 35 €/an HT. Comme le montre la Fig. 8, la tarification est quasi proportionnelle dans la zone 50 - 120 m³.

À Rouen, un tarif progressif à cinq tranches a été introduit. La première de 40 m³ est à 0.51 €/m³, la seconde de 41 à 100 m³ est à 0.65 €/m³, la troisième de 101 à 160 m³ est à 0.87 €/m³, la quatrième de 161 à 300 m³ à 0.93 €/m³ et la dernière au-delà de 300 m³ est à 1 €/m³. Comme le montre la Fig. 9, la tarification est quasi proportionnelle dans la zone 60 - 200 m³.

A Chamonix, l'abonnement est élevé (228 €/an) et le prix de la première tranche de 100 m³ est plutôt faible (1.06 €/m³) par rapport au prix normal de 3.36€/m³. Le tarif progressif équitable s'applique au delà de 90 m³/an. (Fig. 10).

À Libourne, le nouveau tarif est à quatre tranches (Fig. 11). L'abonnement sans l'assainissement est de 15 € HT par an, la première tranche de 15 m³ par abonné est à 0.1 € HT/m³, la deuxième tranche de 16 à 120 m³ est à 0.70 €/m³, la troisième tranche de 121 à 150 m³ est à 0.75 €/m³ et au-delà de 150 m³, le tarif est de 0.835 €/m³, soit près de 20% au dessus du tarif normal de 0.7 €/m³ (Annexe 10). Ce tarif pousse à l'extrême la logique de la première tranche à prix réduit.²⁵ Bien que Libourne ait mis en place un véritable tarif progressif, elle a complété son dispositif par un fonds social alimenté par une allocation de 1% des recettes d'eau.

Beauvais pourrait décider de suivre l'exemple de Libourne et créer une première tranche de 15 m³ à 0.1 €. Le Sequestre (1572 habitants) a créé un tarif progressif de l'eau (partie municipale) sans abonnement et avec une première tranche gratuite.

²⁴ Un abonné démuné pourra bénéficier d'un chèque d'accompagnement personnalisé (CAP). D'un montant de 10, 20 ou 30 €, il sera remis sous conditions par les Centres communaux d'action sociale (CCAS) dans les mairies. L'aide sera plafonnée à 50% de la facture annuelle. Pour en bénéficier, il faut avoir une facture d'eau supérieure à 3% des ressources du foyer et consommer au moins 60 m³ par an pour une personne seule. Près de 265 000 abonnés dans 142 communes (4 M hab.) seraient concernés. Le volume des aides distribuées serait de 2 millions €/an.

²⁵ Il existe d'autres exemples en France de tarif très réduit pour la première tranche. A Annonay (Ardèche), les premiers 20 m³ sont facturés à 2 c€/m³ et la part fixe a été réduite de 37.56 €. En Afrique du Sud, le quota gratuit est de 6 m³ par mois par abonné (25 l/jour par personne) et est augmenté pour les ménages très démunis. Dans une partie de la Flandre, les plus démunis ont droit à un quota gratuit de 15 m³/an par personne (Annexe 8).

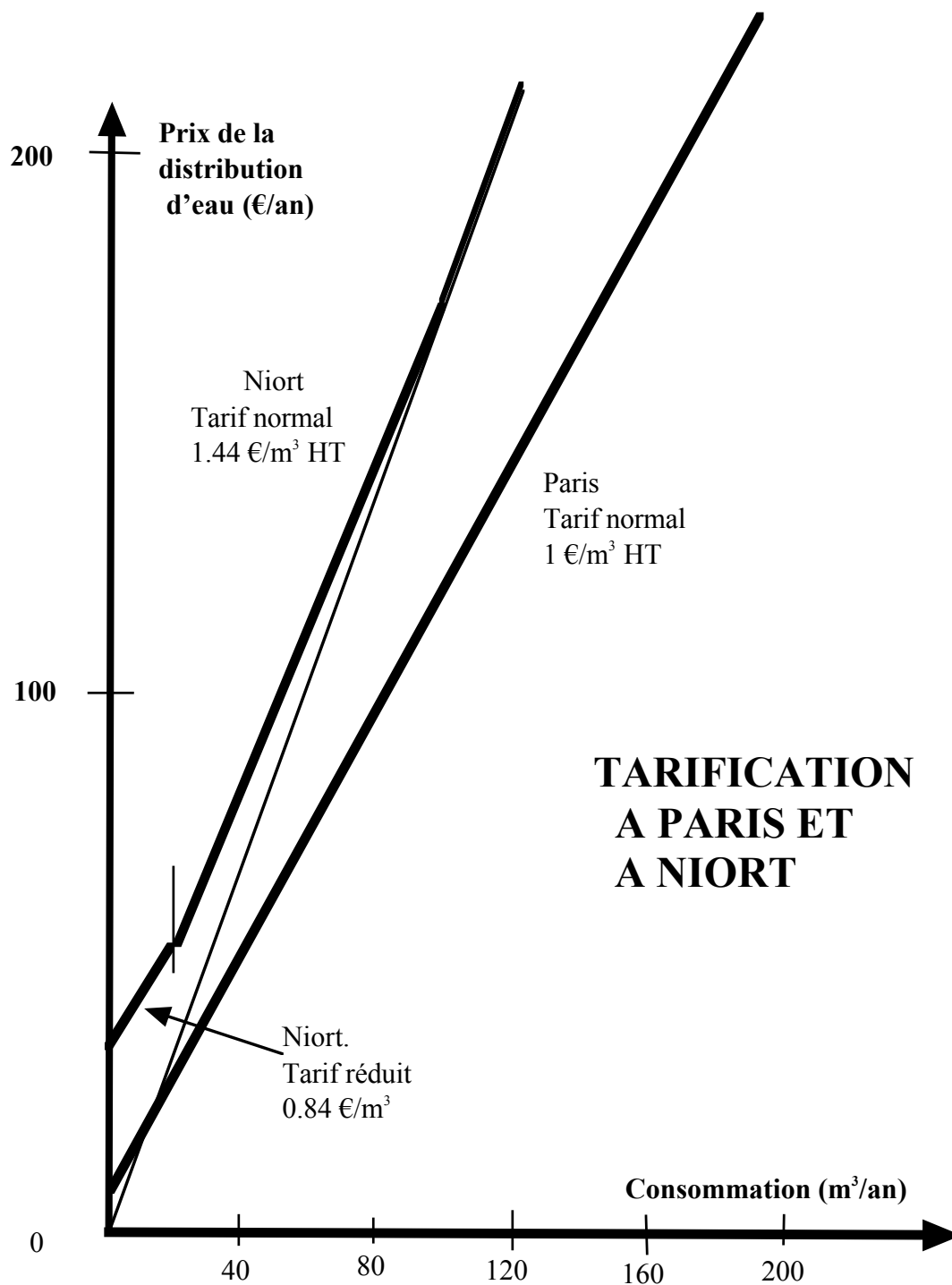


Figure 8. SEV Niort utilise un tarif progressif alors que Paris fait appel à un tarif quasi proportionnel (part fixe très faible à Paris).

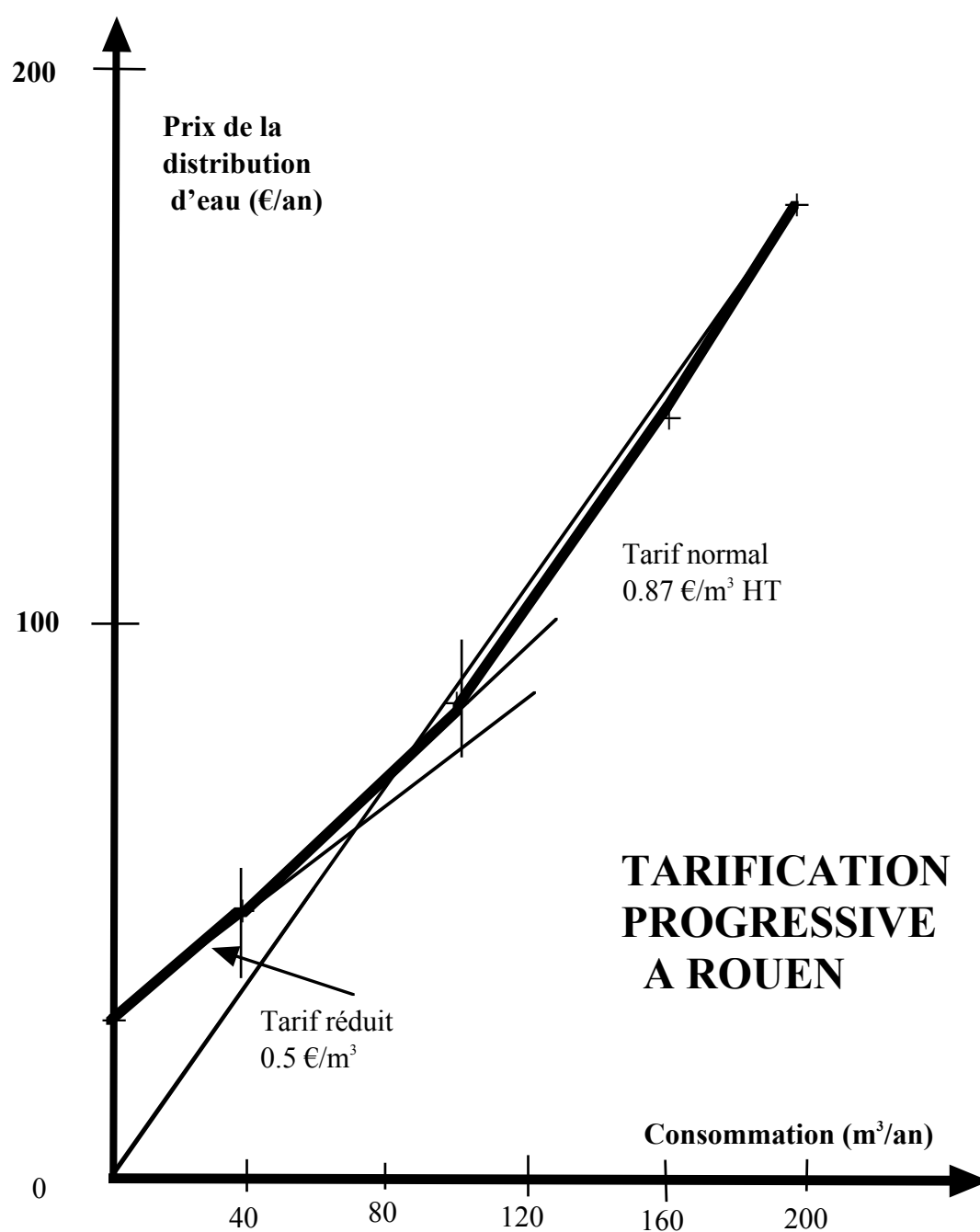


Figure 9. Le tarif de Rouen est proche d'un tarif proportionnel dans l'intervalle de consommation 60 - 200 m³/an.

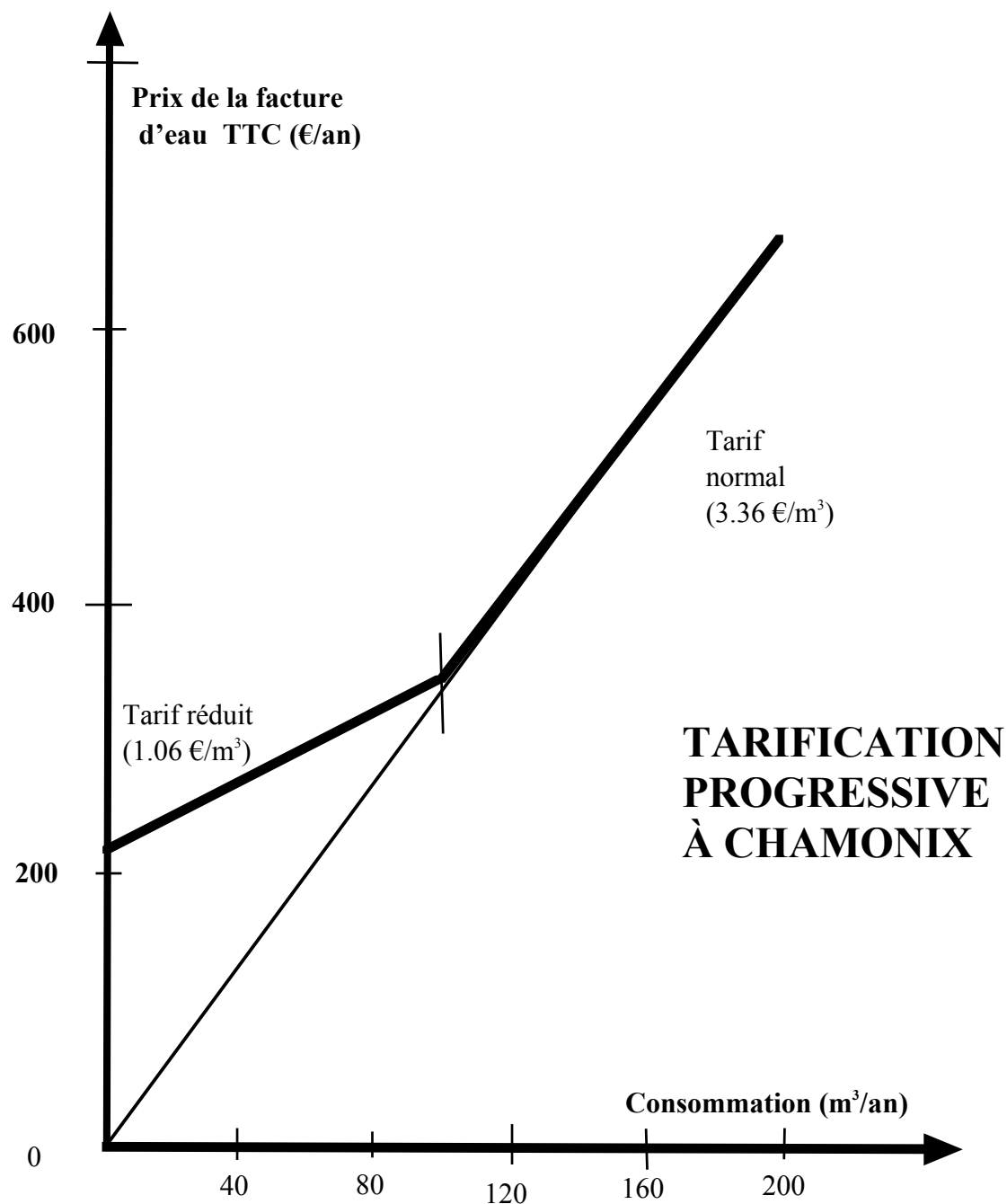


Figure 10. Chamonix utilise un tarif progressif avec une première tranche et une part fixe importantes. Le tarif est pratiquement proportionnel avec un minimum de facturation conçu pour être défavorable aux résidents secondaires mais qui l'est aussi pour les petits consommateurs (moins de 80 m³/an).

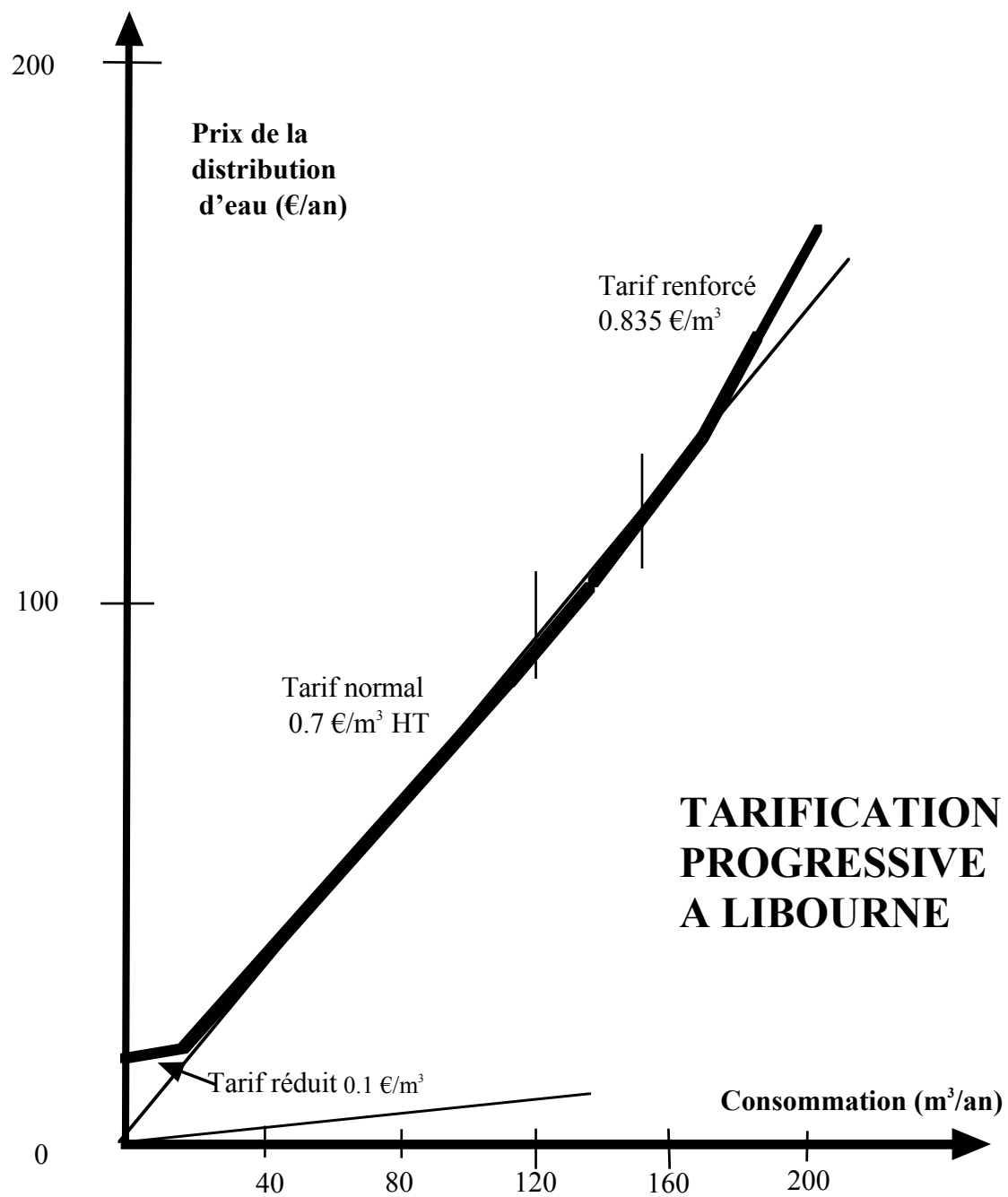


Figure 11. Libourne utilise un tarif progressif avec une première tranche très faible.

En Meurthe-et-Moselle, le tarif de la Communauté de Moselle et Madon en 2010 est 0.92 €/m³ de 0 à 50 m³, de 1.32 €/m³ de 51 à 100 m³ et de 1.72 €/m³ de 101 à 1000 m³. avec un abonnement de 35 €/an. Les logements sociaux sans compteurs individuels payent le prix moyen (1.32 €/m³).

A Mayotte, le prix de l'eau par m³ croît rapidement : 0.82 € pour 0 à 10 m³, 1.59 € pour 10 à 30 m³, 2.81 € pour 30 à 60 m³, 4.02 € pour 60 à 100 m³, 4.22 € au delà de 100 m³. La location du compteur est de 8.40 € par an en 2002.

La Régie Eau des Lacs de l'Essonne (Viry-Chatillon et Grigny) a mis en place en 2011 une tarification progressive sans part fixe. Le prix pour les ménages est de 1.1 €/m³ pour la tranche jusqu'à 120 m³, 1.35 € de 120 à 200 m³ et 1.5 €/m³ au delà de 200 m³. En principe, chaque personne a droit à 3 l d'eau potable par et par jour à titre gratuit, mais en fait bénéficie d'une réduction de 2.7% sur sa consommation d'eau. Les résidents secondaires payent 30 €/an + 1.50 €/m³. Les occupants d'immeuble à compteur collectif payent le tarif correspondant à la consommation de l'immeuble divisée par le nombre de logements. Les administrations et personnes morales à but non lucratif payent 1.50 €/m³ et les professionnels 1.70 €/m³. Contrairement aux particuliers, les professionnels payent une part fixe en fonction du diamètre de compteur (minimum 30 € par an).

A Mantes-la-Jolie, le prix global de l'eau a baissé de 18 % ; la part fixe est passée de 66 € à 18 € et le prix des 50 premiers m³ est désormais de 0.257 €/m³, très inférieur au prix de la deuxième tranche (1.185 €/m³). A Villemoirieu (Isère), la part fixe est de 34.5 €/an et la part variable (eau) est de 0.50 €/m³ jusqu'à 15 m³, de 0.60 €/m³ jusqu'à 120 m³, de 0.70 €/m³ jusqu'à 150 m³ et de 0.75 €/m³ au delà. A Martigues (B.d.R.), la part fixe est de 30 €/an et la part variable (consommation domestique d'eau) est de 0.59 €/m³ pour la tranche 0-50 m³/an, 1.01 €/m³ pour la tranche 51-100 m³ et 1.15 €/m³ au delà. L'administration paye 1.23 €/m³ et l'industrie 1.44 €/m³. La municipalité de Pradines (Lot) a décidé de mettre en place un tarif progressif (1.15 € par m³ HT pour la tranche 0-30 m³/an, 1.40 € pour 30 à 90 m³, 1.58 € pour 90 à 120 m³ et 3.30 € au delà de 120 m³/an). Les locaux commerciaux payent un tarif unique de 1.60 €/m³.

De nombreux autres exemples de tarif progressif existent en France.²⁶ S'il est facile de mettre en place un tarif progressif lorsque chaque ménage a son compteur, il faudra traiter avec soin la question des habitats collectifs à compteur collectif (unique) car la tranche supérieure risque d'être coûteuse pour certains groupes de ménages (occupants de grands immeubles, de résidences ou de grands ensembles).

3. Les critères pour une bonne tarification progressive

²⁶ Selon M. Montginoul : "Structures de la tarification de l'eau potable et de l'assainissement en France", CEMAGREF, juillet 2004, 2% des communes (6% de la population) utilisent la tarification progressive pour la distribution. Par exemple, à Châtelain-sur-Vire (50), la partie fixe est de 62.2 €/an et le prix unitaire de l'eau potable est de 0.47 €/m³ HT jusqu'à 40 m³ et de 1.24 €/m³ de 40 à 199 m³. Au-delà de 200 m³/an, le prix unitaire est plus faible mais reste néanmoins supérieur à 0.47 €/m³. Dans le bassin Seine-Normandie, 18 municipalités et distributeurs pratiquaient la tarification progressive avant que le SEDIF ne l'instaure. La première tranche est comprise entre 30 et 50 m³ et correspond à un prix unitaire environ moitié de celui de la deuxième tranche. J. Rodhain : *La tarification sociale pour l'eau*, AESN, 2008.

Une bonne tarification progressive doit obéir à trois objectifs principaux :

- a) être d'un niveau suffisant pour couvrir la totalité des coûts du service (équilibre des recettes et des dépenses compte tenu des subventions et des transferts, application du principe : l'eau paye l'eau) ;
- b) être considérée comme équitable (répartition équitable des coûts du service entre les différents usagers) et
- c) comporter une incitation à réduire la consommation d'eau.

Le premier objectif est précis alors que les deux autres objectifs comportent une marge d'interprétation (Encadré 4).

Encadré 4

CARACTÉRISTIQUES DE LA TARIFICATION PROGRESSIVE ÉQUITABLE

	<i>Efficacité économique</i>	<i>Équité. Aspects redistributifs</i>
<i>Première tranche</i>	<i>Prix faible (inefficace)</i>	<i>Les premiers m³ sont à prix réduit (subventionné) "Lifeline tariff"</i>
<i>Deuxième tranche</i>	<i>Prix normal pour couvrir les coûts. Tarif unitaire proche du coût marginal</i>	<i>Chaque personne paye à peu près le même prix moyen pour un litre d'eau</i>
<i>Troisième tranche</i>	<i>Prix plus élevé pour décourager le gaspillage et protéger la ressource</i>	<i>Les gros usagers payent un prix plus élevé pour aider les autres usagers (solidarité).</i>
<i>Gestion</i>	<i>Peu coûteuse à mettre en œuvre</i>	<i>Compréhensible et socialement acceptable</i>

Concrètement, il faut :

- i) dissuader les consommations excessives par rapport aux consommations normales (enjeu écologique) ;
- ii) concrétiser la notion que chaque homme a droit pour ses usages essentiels à un quota d'eau à un prix faible ²⁷ (ce critère caractérise le droit à l'eau, nouveau droit de l'homme) ;
- iii) traiter toutes les personnes de façon semblable qu'elles fassent partie d'un petit ou grand ménage (enjeu d'équité sociale). Ceci implique de faire payer un prix semblable pour un volume semblable à chaque personne ayant consommé cette eau dans une municipalité déterminée quelles que soient les conditions de logement ou le nombre de personnes vivant chez l'abonné. ²⁸

Ce critère d'équité ²⁹ est très important car pour être socialement acceptable, un tarif ne doit pas être trop défavorable ni pour les familles nombreuses, ni pour les familles monoparentales, ni pour les personnes seules en fin de vie. ³⁰ Selon ce critère, le prix moyen du litre d'eau consommé dans un lieu déterminé doit être à peu près le même pour tous comme pour le prix du pain ou du sucre (Encadré 1). Ce critère est satisfait à Paris ³¹ et plusieurs autres villes ; il pourrait figurer dans un texte normatif (Annexe 3).

²⁷ On pourrait même pratiquer un prix nul pour la première tranche de distribution d'eau puisque ceci ne rend pas l'eau gratuite pour autant vu les redevances d'assainissement et les taxes qui ne seront pas nulles. Avant 1992, un forfait de consommation était parfois donné en contrepartie de la part fixe.

²⁸ Le prix du m³ est en principe le même pour chaque abonné ayant la même consommation d'eau dans une municipalité donnée. Les personnes seules (ménages d'une personne) payent un ticket d'accès (part fixe) qui est le même que pour un ménage de plusieurs personnes. L'incidence du ticket d'entrée par personne est d'autant plus faible que le ménage est grand. Une personne seule paye en moyenne le litre d'eau à un prix supérieur.

²⁹ Un tel critère d'égalité des conditions d'accès à un bien fourni par un service public de l'eau qui est également considéré comme étant un droit de l'homme n'est pas respecté s'il existe un ticket d'accès (abonnement) important. Il serait justifié que chaque abonné paye les dépenses qu'il cause du fait de sa présence (par exemple, les frais de comptage et de facturation dépendent du nombre d'abonnés). Au contraire, les dépenses d'investissement devraient être réparties entre toutes les personnes selon leur consommation et non de manière égale entre les seuls chefs de ménage sans égard pour la taille et le revenu du ménage.

³⁰ Le tarif binôme favorise les familles nombreuses. Les réductions des tarifs de la SNCF pour familles nombreuses (plus de deux enfants) ou les familles modestes (avec au moins un enfant si elles sont bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire) ont finalement été mises à la charge de l'Etat (2 M€/an en 2009 au titre de la politique familiale) au lieu d'être supportées par les autres voyageurs de la SNCF. La protection de la famille ne constitue pas une politique qui doit être supportée par les usagers du secteur de l'eau, pas plus que la promotion du sport municipal. Selon l'art L 1411-2 du CGCT, "Les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation".

³¹ Le prix TTC de l'eau sans l'assainissement à Paris est de 1.06 €/m³ pour tous auquel il faut ajouter une petite part fixe de 5 €/an par logement dans un immeuble de 12 appartements avec compteur collectif. Pour un abonné individuel, la part fixe (comptage) est de 20 €/m³ HT (montant très inférieur à la moyenne nationale mais très supérieur à ce que paye en moyenne un ménage à Paris). La quasi absence de part fixe à Paris est une information rarement mise en avant même à Paris.

On notera que ce critère peut n'être satisfait que de manière approximative (écart maximum de 10 à 15% par rapport au cas de du ménage standard) car on ne peut être trop rigoureux sur les écarts de prix dans une municipalité s'il existe des écarts de prix beaucoup plus importants entre les prix pratiqués par les différentes municipalités. Il est peu compréhensible de payer le litre d'eau à 3 €/m³ d'un côté du périphérique à Paris et 5 €/m³ de l'autre côté en banlieue. Un tel écart serait rapidement aboli s'il concernait l'essence ou le gaz.

Encadré 5

LA GRATUITÉ DE L'EAU POTABLE

Le droit de l'homme à l'eau potable n'implique pas la gratuité de cette eau pour tous les usagers mais oblige à prévoir des cas où cette gratuité est mise en œuvre . En effet, selon le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'enseignement primaire est gratuit pour tous mais rien n'indique que les éléments entrant dans le droit à la santé ou à un niveau de vie suffisant soient aussi gratuits pour tous. En revanche, les personnes qui ne peuvent acquérir des biens et services essentiels du fait de leur état de précarité ont droit à la gratuité. Comme l'a dit très clairement l'Experte indépendante Catarina de Albuquerque : "Ce n'est que lorsque les individus sont véritablement dans l'incapacité de payer que l'État doit fournir les services d'assainissement gratuitement".

En France, l'eau potable distribuée aux bornes-fontaines publiques est gratuite tandis que l'eau distribuée au domicile est payante. Si des usagers ne parviennent pas à payer cette eau du fait de leur état de précarité, ils ont droit à une aide qui peut couvrir le montant total de la facture. La position constante du Gouvernement français a été de rejeter les propositions de gratuité de l'eau pour tous, même limitée à une première tranche.

Toutefois, il faut constater qu'un soutien croissant existe en France pour créer une première tranche d'eau à un prix faible, voire symbolique. Cette idée ³² a été initialement défendue en France par Danièle Mitterand (Fondation France-Libertés ³³) et par le Contrat Mondial de l'Eau et elle a reçu récemment le soutien de Corinne Lepage, ancien Ministre de l'Environnement. En 2011, le MEDDLT y a fait allusion en tant que solution éventuelle aux problèmes associés au prix abordable pour tous. On notera que la gratuité de l'eau implique l'absence d'abonnement.

4. Le choix des paramètres de la tarification progressive équitable

³² Voir Annexes 11 et 12.

³³ La gratuité d'un quota de 15 m³/ an par personne est défendue par plusieurs ONG. France-Libertés milite pour " Mettre gratuitement à disposition de chaque être humain 40 litres d'eau potable par jour". Selon "Le Manifeste de l'Eau pour un contrat mondial", "Les mécanismes de tarification individuelle, selon des prix progressifs, doivent intervenir à partir d'un usage de l'eau dépassant le minimum vital nécessaire et indispensable. Au-delà du minimum vital, la progressivité des prix est fonction de la quantité utilisée. En outre, tout abus et excès dans l'usage doivent être considérés illégaux."

4.1. Les divers paramètres

Pour satisfaire à ces divers objectifs, nous disposons d'au moins 4 paramètres, le prix de l'abonnement, le prix réduit de la première tranche, le prix normal pour la seconde tranche et le prix renforcé pour la troisième tranche, c.-à-d. du double du nombre de paramètres utilisé dans la tarification habituelle (Fig. 12).

Une fois connus la consommation d'eau de l'ensemble des abonnés et le prix total du service, on peut en déduire un **prix unitaire moyen** de l'eau qui devra être payé par un abonné moyen. Ainsi, on peut trouver, par exemple, que l'eau distribuée coûte en moyenne 1 €/m³, compte non tenu de l'assainissement et des redevances et des taxes.

Le **prix de l'abonnement** (part fixe) est limité par un Arrêté³⁴ qui plafonne le montant imputable à un ménage consommant 120 m³ par an. Il est parfois nul et inclut généralement les coûts supportés par le système de distribution du fait de la présence d'un abonné supplémentaire (frais de comptage, de facturation et de relations avec les clients).³⁵ Ce montant de l'ordre de 1 € par mois est souvent dépassé par l'ajout d'une partie plus ou moins grande du coût des investissements du réseau. Dans certains villages, on atteint des parts fixes de plus de 250 €/an du fait de la volonté de répartir dans une large mesure les investissements d'assainissement au prorata des abonnés et non au prorata de la consommation (Tableau 1). A partir de 2012, la part fixe sera limitée à 30 % dans les villes et 40% dans les communes rurales, mais ces montants correspondent à une consommation de 120 m³/an qui n'est atteinte que par une petite minorité de ménages. Aucune limite n'existe pour les communes touristiques.

L'obligation de payer un abonnement élevé pour avoir le droit d'accéder à un bien essentiel, voire vital, déplaît beaucoup à certains qui considèrent que l'accès à un bien essentiel ne peut faire l'objet d'obstacles économiques. Il n'est pas acceptable qu'une habitante pauvre vivant seule doive payer une part fixe très supérieure à la part variable de sa consommation d'eau.³⁶ Les ONG en France sont unanimes pour réclamer une faible part fixe. L'opinion publique est encore divisée, 49% des personnes étant prêtes à conserver la part fixe et 44% y étant opposé.

La **taille de la première tranche** est choisie de telle manière que la majorité des abonnés individuels consomment plus que le plafond de cette tranche. Ce critère n'est pas satisfait dans de nombreux pays en développement dans lesquels la première tranche (plus de

³⁴ L'Arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé limite à 30% à partir du 1/1/2012 le rapport de la part fixe divisée par la facture pour 120 m³ dans la plupart des villes. Ce rapport est porté à 40% en zone rurale et n'est pas limité pour les communes touristiques où il atteint parfois 50%. La part fixe en 2008 varie de 36 € en IDF à 127 € en Corse avec une valeur moyenne de 60 €.

³⁵ Aux Pays-Bas, la part fixe de l'eau est de 29% en moyenne. En Europe de l'Est, elle est généralement nulle.

³⁶ Ainsi, pour une facture totale de 480 € pour 120 m³ (4 €/m³) et une part fixe de 40% en zone rurale (192 €), la part variable pour 50 m³/an est de 120 €. Le même habitant payera une part fixe de 64 €/an pour l'électricité.

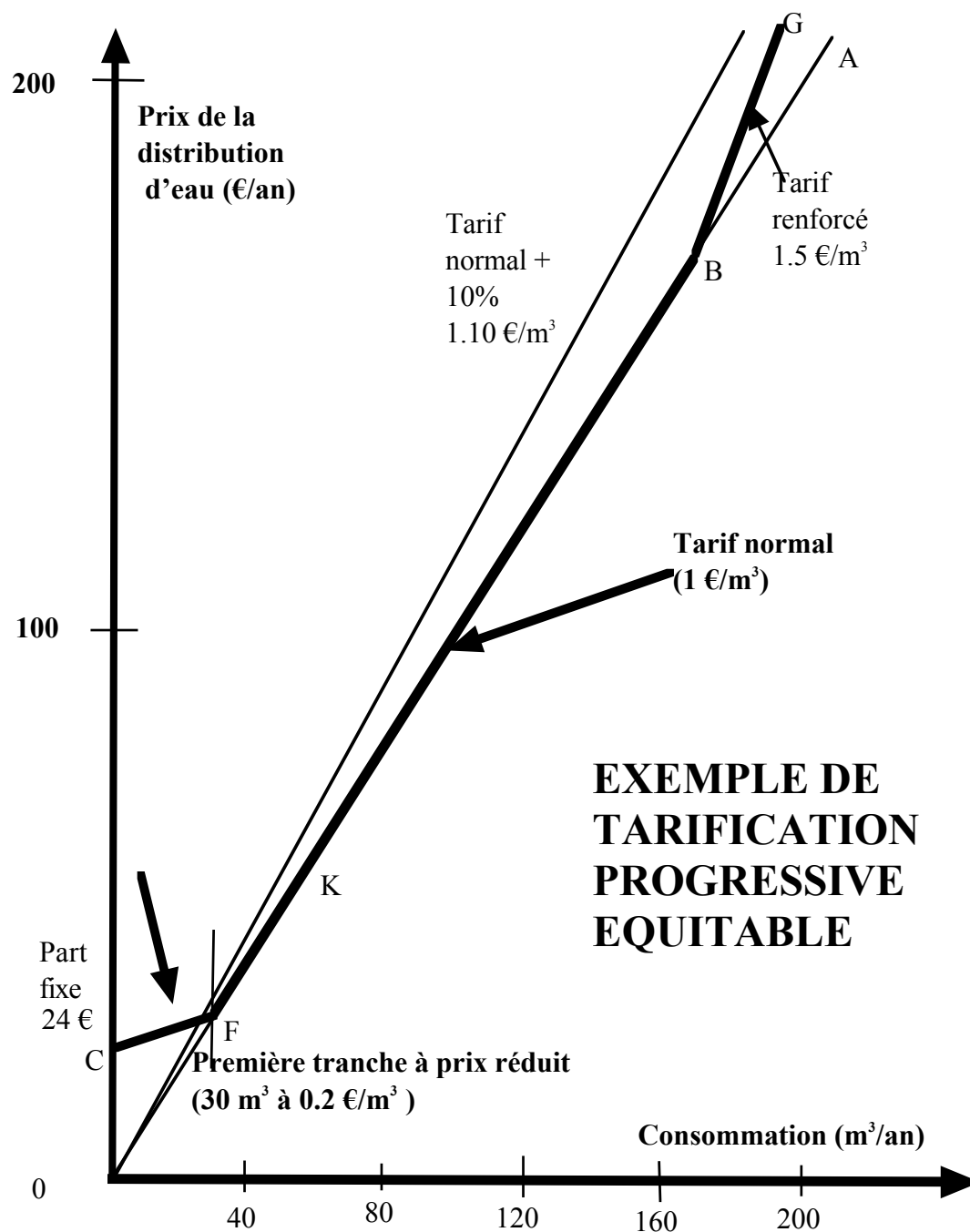


Figure 12. Avec le tarif équitable, les ménages ont tous accès à l'eau au même prix dans l'intervalle 30 - 160 m³/an. Le tarif renforcé s'applique pour les consommations au-delà de 160 m³/an. La première tranche à tarif réduit n'est pas indispensable et pourrait être supprimée en même temps que la part fixe pour aboutir à un tarif purement proportionnel dans toute la zone OB.

15 m³ par mois) est trop importante eu égard à la consommation moyenne des abonnés.³⁷

Le **prix unitaire de la première tranche** est généralement faible (“lifeline tariff”) et est parfois nul. La réduction de recettes associée à ce prix réduit devra être compensée car il est très subventionné. Le principe d’une première tranche à prix très réduit a été mis en œuvre à Libourne (15 m³ à 0.1 €/m³ au lieu de 0.7 €/m³). L’opinion publique y est très majoritairement favorable (Encadré N°5). L’inconvénient de ce prix réduit est d’offrir un petit avantage tarifaire à une majorité de consommateurs qui n’en ont nul besoin. Néanmoins cette proposition plaît car elle offre un avantage à tous et ne se limite pas à une aide pour quelques personnes stigmatisées. Le prix réduit de la première tranche est souvent utilisé pour les bornes-fontaines quand elles ne sont pas gratuites.

La **taille de la deuxième tranche** sera fixée compte tenu des tailles des ménages desservis et de leurs habitudes de consommation³⁸. Le plafond de la deuxième tranche ne devrait être dépassé que par une minorité d’abonnés domestiques. Cette tranche à caractère familial ne devrait pas être trop importante afin de maintenir un nombre suffisant d’abonnés en troisième tranche; cette exigence ne devrait pas poser de problèmes en France où les ménages sont de taille réduite³⁹.

Le **prix unitaire de la deuxième tranche** (tranche normale) est choisi en fonction des critères d’équilibre entre recettes et dépenses.

Le **prix renforcé de la troisième tranche** au-delà du plafond de la deuxième tranche a pour objet d’encourager les économies d’eau potable et pour effet de favoriser la recherche de solutions de substitution (pompage dans la nappe, puits, captage de sources, recueil des eaux de pluie, recyclage, etc.). Le supplément de recettes engendré par le prix renforcé pourra aussi servir à financer l’insuffisance de recettes sur les deux premières tranches (la troisième tranche est souvent réservée aux usages industriels et commerciaux et comporte parfois une part de subvention des tarifs domestiques). Lors de son introduction, l’augmentation du prix de la troisième tranche peut avoir pour effet de réduire la consommation d’eau dans cette tranche (économie d’eau, pompage individuel). Il peut donc en résulter une diminution du chiffre d’affaires du distributeur d’eau et de ce fait, une augmentation du prix de l’eau pour tous les usagers.

³⁷ Pour une analyse plus complète des critères, voir John J. Boland and Dale Whittington, “Water tariff design in developing countries: disadvantages of increasing block tariffs (IBTs) and advantages of uniform price with rebate (UPR) designs”, 2000. Le mode de la distribution des consommations dans des petites villes françaises est souvent proche de 30 m³ par an par abonné individuel.

³⁸ A Zaragoza, la consommation des ménages est de 42 m³/an + 30 m³/an par personne. En Flandre, le ménage moyen consomme 87 m³/an (Annexe 8).

³⁹ Pour Paris, voir Henri Smets : *La mise en œuvre du droit à l’eau. Les solutions à Paris*, Éditions Johanet, 2011 (Annexe 2). A Paris, les consommations annuelles sont les suivantes : une personne, 53 m³ ; deux personnes 90 m³ ; trois personnes, 120 m³ ; quatre personnes, 145 m³ ; cinq personnes, 170 m³. En France, on trouve souvent des consommations plus faibles. En Wallonie, la consommation moyenne des ménages est de 73 m³/an. Le seuil de 120 m³/an n’est dépassé que par 15% des ménages. Les volumes consommés selon le nombre de membres du ménage sont : 42, 70, 95, 110, 125 m³/an. Aquawal : Étude relative à l’impact sur les usagers des réformes en matière de tarification de l’eau et à l’estimation de l’emploi généré par le cycle anthropique de l’eau en Wallonie, 2009.

Pour éviter d'encourager le choix de solutions contraires à l'intérêt général, il faut veiller à ce que les utilisateurs d'eau de substitution payent le prix de l'assainissement des eaux de substitution, l'eau d'arrosage étant exclue. Cette exigence implique de surveiller les captages, de les déclarer et de mesurer les volumes pompés, voire même de les interdire. Pour éviter les substitutions indésirables, il faudra donc choisir un prix renforcé qui ne soit pas trop élevé, autrement dit, il faudra fixer les prix de l'eau pour les gros utilisateurs compte tenu de la concurrence des autres sources d'alimentation en eau.

Dans beaucoup de cas, le tarif de la troisième tranche est inférieur au double du tarif normal⁴⁰ et une quatrième tranche à un prix unitaire plus faible est parfois créée pour satisfaire les besoins des clients industriels. Une solution alternative est de créer pour ces gros consommateurs un tarif spécial avec une part fixe très élevée et un prix unitaire assez proche du prix normal. En tout état de cause, il faut se rappeler que des transferts trop importants entre gros usagers et petits usagers risquent d'être censurés par le Conseil d'État en tant que mesure discriminatoire non conforme avec la prise en charge des coûts par chaque catégorie d'usages (Annexe 2). La tendance récente au sein de l'Union européenne (Directive-cadre sur

Tableau 1

MUNICIPALITÉS FRANÇAISES AVEC UNE PART FIXE IMPORTANTE

	<i>PF Eau (€)</i> <i>(a)</i>	<i>% fact.</i> <i>(b)</i>	<i>PF Ass.(€)</i> <i>(c)</i>
<i>Bordeaux</i>	<i>64.26</i>	<i>32</i>	<i>-</i>
<i>CAP Atlantique</i>	<i>49.72</i>	<i>28</i>	<i>58.81</i>
<i>Fort de Fr. Odyssi</i>	<i>64.22</i>	<i>27</i>	<i>40.84</i>
<i>Grasse</i>	<i>102.14</i>	<i>54</i>	<i>-</i>
<i>Lyon</i>	<i>67.1</i>	<i>33</i>	<i>0</i>
<i>Morbihan</i>	<i>84.81</i>	<i>31</i>	<i>—</i>
<i>Nice</i>	<i>48.9</i>	<i>25</i>	<i>—</i>
<i>Noréade</i>	<i>31.65</i>	<i>17</i>	<i>59.50</i>
<i>Rouannaise</i>	<i>33.23</i>	<i>23</i>	<i>7.49</i>
<i>Vendée eau</i>	<i>95.58</i>	<i>43</i>	<i>-</i>

Notes :

a) Part fixe de la distribution de l'eau (€) ;

b) Fraction de la part fixe dans la facture de distribution d'eau pour 120 m³;

c) Part fixe de l'assainissement (€);

d) en Europe, la part fixe est importante en Écosse, Slovaquie, Suède et Suisse mais est nulle en Hongrie, Pologne, Slovaquie (enquête IWA : International Statistics for Water Services, 2010).

Exemple : À Lyon, les personnes seules payent leur eau à un prix moyen 24% plus élevé que les ménages standards.

⁴⁰ Le tarif industriel de l'eau dépasse le double du tarif domestique dans les pays européens suivants : Turquie, Albanie, Bosnie-Herzégovine, Moldavie, Ukraine, Bulgarie, Ouzbékistan.

Source : Enquête FNCCR Nantes métropole 2008. Il existe même des municipalités rurales où la part fixe dépasse 200 € (eau et assainissement).

Tableau 2

DISTRIBUTION DES VOLUMES CONSOMMÉS ET DES RECETTES

<i>Consommation</i>	<i>Moins de 30 m³</i>	<i>De 30 à 170 m³</i>	<i>Au-delà de 170 m³</i>	<i>Total %</i>	<i>Tarif (€/m³)</i>	<i>Rec. u</i>
<i>Abonnés (%)</i>	<i>17</i>	<i>73</i>	<i>10</i>	<i>100</i>		
<i>Volume consommé</i>						
<i>Tranche de 30 m³</i>	<i>3.4</i>	<i>23.8</i>	<i>3.6</i>	<i>30.8</i>	<i>0.20</i>	<i>6.16</i>
<i>Volume consommé</i>						
<i>Tranche 30-170 m³</i>	<i>-</i>	<i>40.2</i>	<i>16.9</i>	<i>57.1</i>	<i>1.20</i>	<i>68.52</i>
<i>Volume consommé</i>						
<i>Tranche sup. 170 m³</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>12.1</i>	<i>12.1</i>	<i>2.10</i>	<i>25.41</i>
<i>Total (%)</i>	<i>3.4</i>	<i>64.0</i>	<i>32.6</i>	<i>100</i>		
<i>Rec. (u)</i>	<i>0.7</i>	<i>53.0</i>	<i>46.3</i>			

Rec. : recette (total : 100 u).

NB : Dans cet exemple représentatif d'une régie française, le tarif initial de 1 €/m³ a été remplacé par un tarif progressif (avant-dernière colonne) sans changer la recette totale 100 u. Les usagers consommant moins de 170 m³ (90%) qui payaient 67.4 u ont vu leurs factures d'eau baisser à 53.7 u et les usagers consommant plus de 170 m³ ont vu leurs factures augmenter de 32.6 u à 46.3 u (+42%). Il a fallu augmenter le tarif normal de 1 à 1.20 €/m³ du fait que le transfert de la tranche supérieure (13.3 u) était trop faible pour compenser la perte de recette sur la première tranche (réduction de 30.8 u à 6.16 u). Les usagers de moins de 30 m³ payent 0.7 u au lieu de 3.4 u, mais beaucoup de personnes démunies consomment plus de 30 m³.

l'eau) est de réduire les subventions croisées au bénéfice des usagers domestiques ou des usagers industriels. Le prix de l'eau devrait donc se rapprocher du prix réel des services d'eau potable et d'assainissement.

Lorsque la tarification est rapidement progressive, les familles nombreuses peuvent être amenées à payer des prix unitaires élevés. Ainsi, pour une famille de 6 personnes consommant 206 m³ /an, le prix moyen de l'eau est de 13.6 % au dessus du prix standard si le prix renforcé de 1.5 €/m³ commence à 150 m³. Mais si le prix renforcé est de 2 €/m³, l'augmentation de prix moyen atteint 37%. Un critère raisonnable serait de limiter à 10% l'augmentation de prix moyen du litre d'eau subie par les ménages de 6 personnes par rapport au ménage standard.

Pour éviter que les usagers domestiques ne soient obligés de payer pour l'eau le tarif renforcé alors qu'ils ont une consommation normale, il est parfois prévu des extensions de la taille de la tranche normale pour les familles très nombreuses et les groupes assimilés. De même, certaines institutions sanitaires, scolaires, religieuses, sportives, etc. reçoivent parfois le droit à bénéficier d'une tranche plus ou moins grande à prix normal.

Un exemple de tarif progressif équitable

Compte tenu des exemples présentés à la section 2, il semble justifier de recommander le choix du tarif progressif "équitable" suivant (Fig. 12) car il réalise un bon compromis entre les différents objectifs :

- a) la part fixe est de 24 €/an (comme au Portugal) ;
- b) la première tranche (*consommation vitale*) est de 30 m³/an par abonné (comme en Wallonie) ;
- c) le prix réduit de la première tranche est de 0.2 €/m³ (proche de la valeur à Libourne) ;
- d) la deuxième tranche va de 30 m³ à 170 m³ (cette tranche couvre la *consommation normale* des ménages de 1 à 5 personnes) et le prix normal est de 1 €/m³ (comme à Paris) ;
- e) le plafond de la deuxième tranche est 170 m³/an (proche de la valeur du SEDIF) ;
- f) la troisième tranche au-delà de 170 m³ (*consommation excédentaire*) a un prix renforcé de 1.5 €/m³ (comme à Barcelone). Pour une consommation de 200 m³/an, le prix moyen ne dépasse le prix normal que de 7.5% .

Ce tarif est *progressif* car le prix du m³ varie de 20 c€ à 1 € puis à 1.5 € et est *équitable* car chaque personne parmi les ménages ayant une consommation normale (intervalle 30-170 m³/an) paye le litre d'eau au même prix moyen.⁴¹

4. 2 Aspects redistributifs

Parmi les ménages avec compteur d'eau en milieu urbain, la consommation d'eau varie beaucoup avec le nombre de personnes dans le ménage de l'abonné. Ainsi, la consommation d'eau d'un ménage de 6 personnes est environ 3.6 fois supérieure à celle d'un ménage d'une personne (effet de mutualisation).⁴² La consommation d'eau varie aussi avec le revenu mais dans une moindre proportion (Tableau 3). L'incidence économique de la consommation d'eau sur les ménages en France est significative pour les ménages démunis mais est négligeable pour les ménages à haut revenu.

Les variations observées en France se retrouvent dans les pays en développement. A Manaus, entre le premier et le dernier quintile de revenu, la consommation d'eau par personne

⁴¹ On fera la différence entre le prix équitable (le même pour tous pour des coûts occasionnés semblables) et le juste prix qui tient compte d'autres considérations liées à la personne comme, par exemple, le revenu.

⁴² Henri Smets : *La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris*, Ed. Johanet, 2011.

double et la consommation par ménage augmente de seulement 43 % car la taille des ménages est plus faible dans le quintile supérieur. La variation très importante du coefficient budgétaire de l'eau (facteur 8) résulte de l'écart considérable des revenus au Brésil. Pour le quintile inférieur, l'eau est inabordable. Des tarifs sociaux ont dû être créés en plus de la tarification progressive.

Tableau 3

**INCIDENCE DU PRIX DE L'EAU SUR LES BUDGETS
DES MÉNAGES EN FRANCE (logements collectifs)**

<i>Tranche de revenu (k€/an)</i>	<i><11.6</i>	<i>11.6 à 18.7</i>	<i>18.7 à 28.5</i>	<i>>28.5</i>
<i>Surface moyenne. (m²)</i>	51	60	70	85
<i>Dépenses pour l'eau (€/an)</i>	171	201	235	285
<i>Revenu (k€/an)</i>	7.9	15	23	50
<i>Dépenses eau/revenu (%)</i>	2.1	1.3	1.0	0.6

Source : Henri Smets : *La solidarité pour l'eau potable*, L'Harmattan, Paris, 2004.

Tableau 4

LA CONSOMMATION D'EAU DES MÉNAGES À MANAUS (BRÉSIL)

<i>Quintile de revenu des ménages</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Moyenne</i>
<i>Population avec consommation inférieure à 10 m³/mois (%)</i>	35.3	31.9	27.6	25.9	19.3	26.3
<i>Consommation moyenne (m³/mois)</i>	12.03	13.15	13.85	15.71	17.20	14.97
<i>Nbr. pers. /ménage</i>	5.07	4.66	3.89	3.92	3.75	4.03
<i>Consomm. par personne (m³/mois)</i>	2.37	2.82	3.56	4	4.58	3.71
<i>Coefficient budgétaire (%)</i>	6.5	4.8	3.7	3.4	0.8	3.6

Source : Anne Olivier, *Universalisation de l'accès à l'eau en milieu urbain et impact des politiques tarifaires*, Thèse, 2010. Consommation d'eau des ménages avec compteurs d'eau à Manaus en 2004 (Tabl. 4.9). On constate que plus de 80% de la population dépense plus de 3% pour l'eau et plus de 20% dépense plus de 5%. Le quintile supérieur a moins d'enfants et dépense un peu plus pour l'eau mais son revenu est considérable.

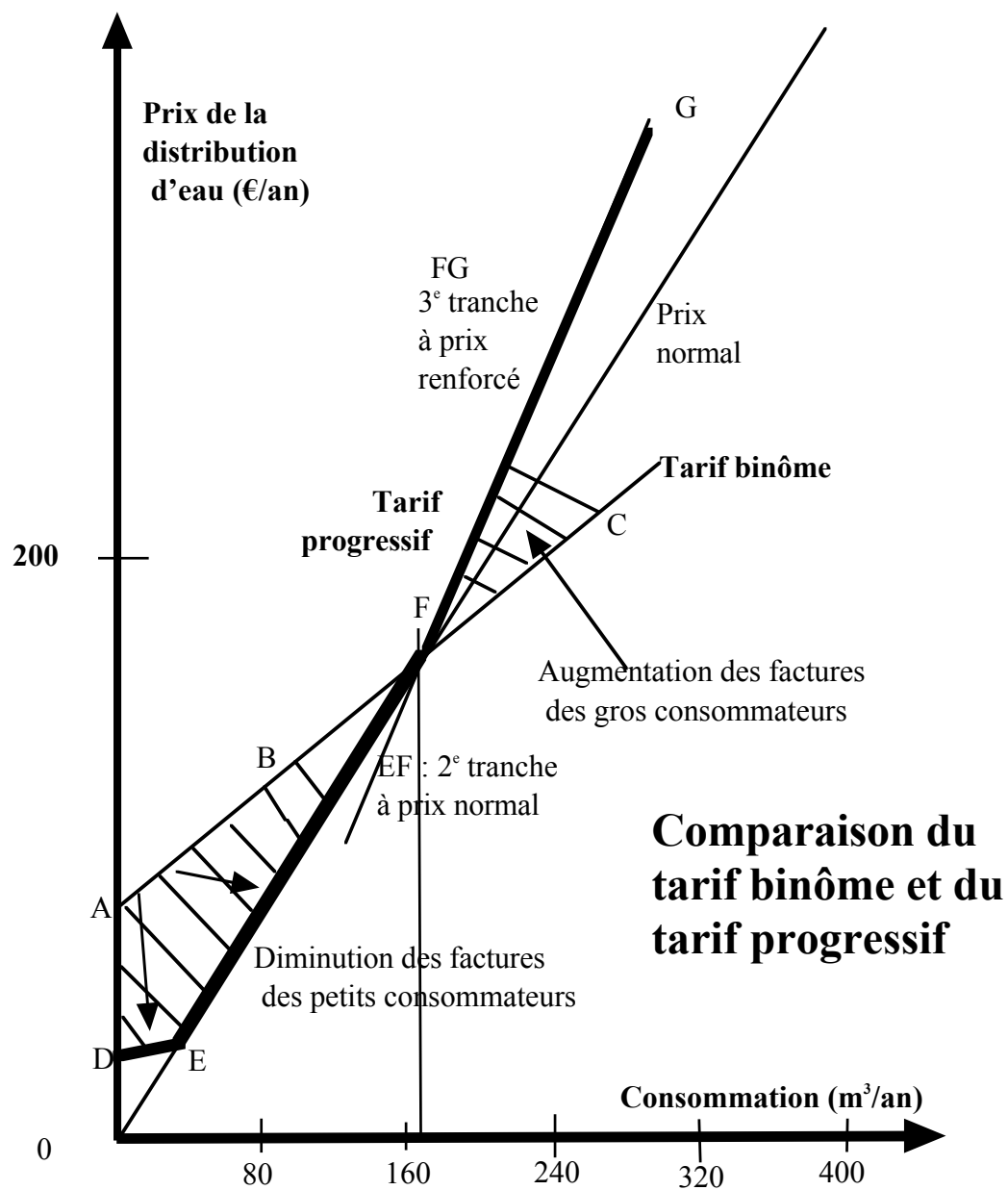


Figure 13. Le tarif binôme ABC est le meilleur tarif pour les gros consommateurs. Au contraire, les usagers consommant moins de $170 m^3$ /an ont intérêt à choisir le tarif progressif DEFG. DE : tranche à prix réduit. OD : part fixe.

Financement de la première tranche par les usagers de la troisième tranche

L'intérêt du tarif progressif est de financer partiellement la première tranche à prix réduit par une augmentation du prix unitaire sur les consommations de la troisième tranche sans pénaliser les usagers de la deuxième tranche⁴³. Ce tarif diffère fondamentalement du tarif binôme classique où les ménages d'une ou deux personnes subventionnaient en fait l'eau des ménages de plus de 4 personnes et même celle des usagers non domestiques (Fig. 13).

L'avantage apporté à chacun par la tranche à prix réduit est partiellement financé par la recette supplémentaire résultant du tarif renforcé au lieu du tarif normal (subvention croisée) applicable aux usagers consommant plus que le plafond de la deuxième tranche. Si le tarif normal est 1 €/m³ et si le tarif réduit est de 20% du tarif normal, il engendre pour une tranche de 25 m³/an une perte de recette de 80% portant sur le quart de la recette totale si la consommation moyenne est de 100 m³/an, soit en tout 20% du total.

La recette supplémentaire causée par la tranche supérieure dépend du volume d'eau soumis au prix renforcé. Si l'on suppose que 20% de la consommation totale est tarifée au tarif renforcé et que celui-ci est le double du tarif normal, l'utilisation du tarif renforcé dégage une recette de 20%. Dans ce cas, la troisième tranche finance un transfert qui équilibre le système. Mais si le tarif renforcé est moins élevé, par exemple 50% au-delà du tarif normal, il faudra augmenter ce dernier tarif pour équilibrer recettes et dépenses.⁴⁴

On constate donc que le potentiel de subvention croisée n'est pas très élevé lorsque la consommation des ménages domine. Le Tableau 2 donne le cas d'une régie de 33 000 abonnés ayant une consommation moyenne de 92 m³/abonné/an. Pour équilibrer les dépenses et les recettes, il a fallu augmenter le tarif normal. Un autre exemple est traité à l'Annexe 4.

Réaction des divers groupes d'usagers

Le tarif progressif proposé devrait satisfaire la majorité des ménages. En effet, les ménages d'une ou deux personnes, les isolés, les personnes âgées, les étudiants et les familles monoparentales, soit 69% de l'ensemble des ménages, sont souvent des petits consommateurs d'eau (Tableau 5). Comme le montre le Tableau 6, les petits ménages payent l'eau plus chère dans la tarification traditionnelle (binôme). En revanche, le tarif progressif est généralement moins favorable pour les familles nombreuses (actuellement seuls 6 % des abonnés

⁴³ Dans le Rapport Walker (Independent Review of Charging for Household Water and Sewerage Services, 2009), le Chapitre 8 est consacré à étudier les mérites respectifs des différents tarifs en fonction de la taille des ménages. Il est apparu que les auteurs préfèrent atténuer l'écart entre le prix moyen du litre.

⁴⁴ La consommation des abonnés au delà de 170 m³ par an risque d'être assez faible. Pour éviter une augmentation sensible du prix normal, on peut introduire une part fixe. Une autre solution consiste à utiliser le prix renforcé pour tous les usages non-domestiques (subvention croisée entre les usagers commerciaux et les usagers démunis).

domestiques correspondent à des ménages de 5 personnes ou plus⁴⁵) (Tableau 7).

Tableau 5

LA PLACE DES PETITS MÉNAGES DANS L'ENSEMBLE DES MÉNAGES

<i>Ménages</i>	<i>France (%)</i>	<i>Paris (%)</i>	<i>Paris alloc.(%)</i>
<i>Isolés (1 personne)</i>	33	51	56
<i>Couples sans enfant (2 pers.)</i>	27	20	7
<i>Famille monoparentale (2 pers.)</i>	9	9	20
<i>Total</i>	69 %	80 %	83 %

Note : Les allocataires sont les bénéficiaires des allocations de la Caisse d'allocations familiales.

Tableau 6

AUGMENTATION DU PRIX DE L'EAU DES ISOLÉS

<i>Rapport entre la part fixe et la facture payée pour 120 m³ (%)</i>	<i>Augmentation du prix moyen du litre d'eau supportée par un ménage d'une seule personne par rapport au prix moyen de l'eau pour 120 m³ (%)</i>
--	---

5	6.3
10	12.6
15	18.9
20	25.3
30	37.9
40	50.5

Note : Calcul effectué sur la base d'une consommation standard de 120 m³ /an et d'une consommation pour une personne isolée de 53 m³/an.

⁴⁵ Les ménages de 5 personnes et plus en 2008 représentaient 6.2 % des ménages en France, 8.8 % en Belgique, 3.6% en Allemagne, 5.0 % en Espagne, 7.7% au Portugal, 13.6 % en Irlande et 14.4% en Pologne.

Tableau 7

AUGMENTATION DU PRIX DE L'EAU POUR LES MÉNAGES NOMBREUX

Tarif de base : 30 € + 3 €/m³

	<i>Tarif renforcé</i>	
	<i>6 €/m³ au delà de 120 m³</i>	<i>6 €/m³ au delà de 142 m³</i>
<i>3 personnes (120 m³)</i>	<i>0</i>	<i>0%</i>
<i>4 personnes (143 m³)</i>	<i>15%</i>	<i>0%</i>
<i>5 personnes (167 m³)</i>	<i>26</i>	<i>13%</i>
<i>6 personnes (188 m³)</i>	<i>34%</i>	<i>23%</i>

NB : Le prix moyen de l'eau pour un ménage de 6 personnes (188 m³) est augmenté de 23% par rapport au prix pour un ménage standard si la limite de la deuxième tranche est de 142 m³/an et que le tarif renforcé est de 6 €/m³.

Encadré 6

UN DÉBAT INACHEVÉ SUR LA PART FIXE

Lors de la préparation de la loi LEMA, deux thèses se sont affrontées concernant le plafonnement de la part fixe et finalement un arrêté a été adopté pour limiter cette part fixe sauf dans les communes touristiques.⁴⁶

Jean Gaubert, député des Côtes-d'Armor, coprésident du Cercle français de l'eau a déclaré : « Je suis toujours surpris de voir des associations de consommateurs militer pour la suppression de la part fixe, alors que c'est le moyen le moins inéquitable de faire payer les infrastructures nécessaires à tous. Les gens disposant d'un puits ou les propriétaires de maisons secondaires pèsent autant que les autres sur les charges d'investissement et d'exploitation : s'ils payent peu car ils consomment peu, cela revient à faire payer plus aux

⁴⁶ Arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé. Les communes touristiques sont libres de fixer la part fixe mais dépassent rarement 60% de la facture standard.

autres. L'utilisateur doit payer pour le service rendu, de manière juste et transparente." (La Gazette.fr, 2011).

Cette remarque vise principalement la couverture des investissements des services des eaux au plan local car la consommation est payée par la redevance. La charge des investissements peut être répartie de façon égalitaire par abonné (indépendamment de la taille du ménage), par habitant (indépendamment de la consommation et du revenu), au prorata du service rendu (consommation annuelle d'eau), au prorata de la consommation en eau en période de pointe (tarification saisonnière).

Le même problème s'était posé pour la prise en charge des dépenses de la voirie municipale. On a depuis longtemps abandonné l'idée de faire payer une part égale par famille pour se baser sur des indicateurs liés à la valeur foncière ou au revenu avec prise en compte éventuelle de la taille de la famille (quotient familial).

Un débat sur la répartition de la charge des investissements dans les services de l'eau entre les usagers domestiques ne pourra être utilement entamé que si les usagers professionnels qui ont des besoins élevés par branchement payent une part fixe en fonction de ces besoins. Il n'appartient pas aux usagers domestiques de payer pour les professionnels (industrie du tourisme, hôtels, commerce, élevages, etc.), ni les résidents permanents pour les résidents secondaires.⁴⁷ La pensionnée propriétaire d'un petit appartement dans un village côtier ne sera pas aisément convaincue qu'elle doit payer la même part fixe que son voisin, propriétaire d'une grande villa avec 4 salles de bain et logement de gardien ou que l'hôtel voisin. La charge des frais d'investissement en réseau de collecte (égouts) ne concerne pas seulement les titulaires d'un abonnement à l'eau mais tous les usagers branchés sur l'égout car ils y déversent leurs eaux noires.

Justifier une part fixe élevée par le fait que l'investissement est particulièrement élevé dans le secteur de l'eau est une erreur conceptuelle grave car si l'on soutient ce type de raisonnement, il faudrait que la part fixe soit de 75% dans toute la France et donc abroger l'arrêté qui limite dans la plupart du pays la part fixe à 30% de la facture standard. D'ailleurs, ni Paris, ni Marseille n'ont besoin d'une part fixe élevée.

Pour sortir d'un débat stérile sur la part fixe, il conviendrait de préciser comment répartir les frais d'investissements des réseaux d'eau et d'assainissement dans les municipalités ayant de nombreuses résidences secondaires. Faut-il créer une contribution municipale aux investissements en se fondant sur la valeur des propriétés? Pour ceux qui s'alimentent dans la nappe, faut-il créer une taxe de comptage élevée pour corriger la réduction des consommations du réseau? Le débat sur la part fixe doit être rouvert et être

⁴⁷ Un exemple saisissant est le cas de Chamonix où la part fixe est de 228 € TTC/an pour l'eau et l'assainissement et la part variable est de 1.06 €/m³ jusqu'à 100 m³ et 3.36 €/m³ au delà. Chamonix contient 1/3 de résidences principales et 2/3 de résidences secondaires sur 13 000 logements. Le problème est de savoir s'il est juste que les usagers des 549 logements sociaux et des 59 résidences sans douche ou baignoire doivent payer une part fixe de 228 € comme les propriétaires de grands chalets. Une solution utilisée en Suisse est de lier la part fixe à la valeur de l'immeuble desservi, au montant de l'assurance souscrite ou à l'incidence moyenne d'un immeuble de ce type sur les frais d'investissements à consentir.

mené en toute transparence. Il pourrait aboutir à des modification de la fiscalité locale.

En outre, ce tarif gênera les usagers qui arrosent leur pelouse à l'eau potable et pourra déplaire aux usagers professionnels⁴⁸ qui payent parfois leur eau à un prix moyen inférieur à celui payé par les personnes bénéficiant du minimum vieillesse.

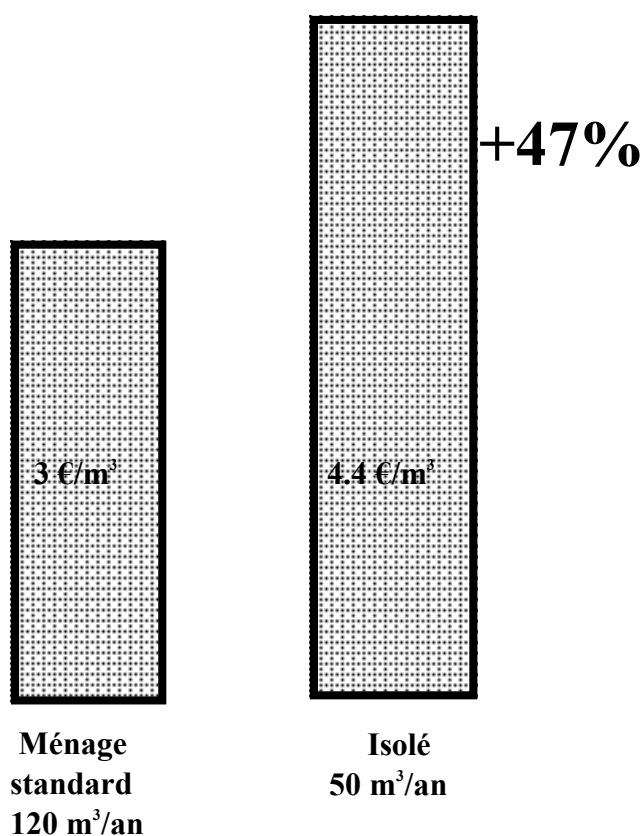


Figure 14. Prix unitaire de l'eau en fonction de la taille du ménage (part fixe : 120 € ; part variable : 2 €/m³). N.B. : Les personnes isolées doivent payer leur eau à un prix unitaire supérieur de 47% au prix standard.

4.3 La facture d'eau des usagers isolés

Les usagers isolés (ménages d'une personne) sont un groupe très nombreux qui consomme en moyenne environ 50 m³ par an par personne. Ils payent leur eau à un prix

⁴⁸ Les usagers professionnels peuvent représenter le quart de la consommation totale d'une ville. Ils payent parfois l'eau au double du prix moyen. S'ils sont soumis à un prix trop élevé, ils recherchent des sources alternatives d'alimentation en eau potable.

unitaire (prix du litre) beaucoup plus élevé que les autres ménages lorsque la part fixe représente une part non négligeable de la facture d'eau (Tableau 6). Selon une enquête de la FNCCR, l'écart moyen entre les prix du litre est de **40 % par rapport au prix** payé par un ménage standard (Fig. 14).⁴⁹

S'il est justifié de demander à chaque abonné de payer les frais de comptage et de facturation qu'il occasionne du fait de son contrat (surcoût pour le distributeur que sa présence occasionne), cet argument ne joue pas pour justifier une contribution aux investissements du réseau qui ne dépendent pas de l'existence ou non de cet abonné.⁵⁰

La tendance générale telle qu'elle ressort des statistiques de la FNCCR portant sur 31 services est de limiter la part fixe à environ 36 € en moyenne pour une facture de 360 €⁵¹. Or en réalité, des montants beaucoup plus élevés sont parfois observés, même dans des communes non touristiques (Tableau 1). S'il est admissible que le prix de l'eau pour les isolés soit un peu plus élevé, il ne faudrait pas que l'écart soit trop important, par exemple supérieur à 15%. À Lyon, par exemple, l'écart atteint 24%.

Les frais d'investissements doivent évidemment être répartis entre tous les usagers, mais cela n'oblige pas à les répartir également entre les seuls titulaires d'un abonnement à l'eau. Exonérer de participation aux investissements les usagers qui ne sont pas des abonnés est une pratique qui pourrait être considérée comme inéquitable car ces usagers bénéficient aussi de ces investissements⁵². Ils consomment l'eau et utilisent aussi les toilettes. Le fait de partager le même logement n'est pas un critère important.

L'argument que chacun passe du stade de famille nombreuse au stade de personne isolée (solidarité inter-générationnelle) au cours de sa vie ne tient plus car la majorité des ménages en France a désormais deux enfants ou moins. En fait, le tarif binôme traditionnel apporte un avantage à une minorité de gros usagers et constitue une charge pour la majorité des citoyens qui vivent dans des petits ménages. Ceux-ci sont prêts à faire preuve de solidarité avec les usagers domestiques mais pas avec les usagers professionnels.

⁴⁹ L'enquête de la FNCCR sur 31 collectivités en 2009 montre que le prix moyen de l'eau est de 1.54 €/m³ pour 120 m³ et de 2.15 €/m³ pour une consommation de 50 m³ (soit près de 39% de plus pour un isolé). Les collectivités suivantes avaient en 2008 des parts fixes faibles (exprimées en % de la facture pour 120 m³): Limoge (0%); St-Lô (4%); Brest (6%); Castres, La Rochelle, Reims et Besançon (9%); Châlon-en-Champagne, Clermont-Ferrand et Valence (10%). (Enquête FNCCR/Nantes). À Marseille, la part fixe est de 8.24 € HT/an, à Quimper de 13 € et à Paris de 5 € TT /logement/an dans un immeuble de 12 appartements.

⁵⁰ IGEPAC : Différents modes de facturation de l'eau et de l'assainissement, mars 2011.

⁵¹ Si la part fixe est de 40 € et la part variable est de 3 €/m³, la personne isolée payera 190 € pour 50 m³ et le ménage standard 400 € pour 120 m³. Le prix moyen de l'eau est de 3.8 €/m³ pour le ménage et de 3.8 €/m³ pour l'isolé, soit 14% de plus. Au delà de 40 €, la part fixe risque d'être considérée comme excessive.

⁵² Les frais d'investissement dans les réseaux et les services de l'eau peuvent être répartis entre les usagers au prorata de leur consommation d'eau (m³), de leurs revenus, de leur patrimoine immobilier (impôt foncier), de la surface habitée, de la longueur de la façade ou de façon égalitaire par tête ou par foyer (ménage). On comprend mal pourquoi deux familles qui partagent la même maison et le même compteur devraient moins contribuer aux investissements que si elles ont des compteurs séparés.

4.4 Le choix du tarif de l'eau est un choix politique

Le choix entre le tarif binôme habituel et le tarif progressif équitable dépend du groupe d'utilisateurs à avantager. Les petits ménages qui sont majoritaires ou les familles nombreuses ? Les utilisateurs qui utilisent l'eau avec parcimonie parce qu'elle est chère pour eux ou les utilisateurs qui n'en connaissent même pas le prix et la gaspillent sans compter ? Les utilisateurs domestiques ou les autres utilisateurs ? Les enquêtes d'opinion montrent que la population dans son ensemble est très favorable au principe d'un quota d'eau à faible prix pour tous. Ce choix peut impliquer que le tarif doit être progressif.

Concernant le quota d'eau à prix réduit (première tranche), un ménage pourra aisément en bénéficier s'il paie en compensation une part fixe.⁵³ (Fig. 17, le tarif progressif OCFK et le tarif proportionnel OFK sont équivalents pour les consommations au-delà de F). La seule différence est une différence de présentation ou d'affichage : préfère-t-on une tranche à prix réduit associée à une part fixe ou une tarification purement proportionnelle sans part fixe et sans tranche à prix réduit ? (Encadré 6).

Paris, Quimper⁵⁴ et Marseille ont privilégié une tarification quasi proportionnelle (faible part fixe) alors que Libourne, Niort et Rouen ont maintenu une part fixe importante avec une première tranche à prix réduit.

Une fois résolue la question de la tranche à prix réduit, il faut déterminer le prix renforcé et l'ampleur du transfert de la troisième tranche. Les excès dans ce domaine seront évités car un prix renforcé trop élevé serait inéquitable.

Une fois que le tarif progressif des ménages a été fixé, il est nécessaire de préciser le tarif applicable aux utilisateurs non-domestiques tels que les industries, les commerces, les organismes publics. L'Encadré 9 de l'Annexe 1 donne un exemple de tarif pour les usages autres que domestiques dans un contexte de tarif progressif.

5. Utilisation du tarif progressif dans les immeubles à compteur unique

Le tarif progressif conçu dans le cas d'un abonné individuel doit pouvoir être mis en œuvre dans le cas d'un immeuble ayant un seul compteur collectif desservant N logements de différentes tailles. La solution consiste à offrir une tranche à prix réduit et une tranche à

⁵³ Le prix unitaire moyen du litre d'eau est à peu près constant si la somme de la part fixe et du prix de la première tranche est proche du prix payé pour la limite supérieure de la première tranche calculée au prix normal. Dans les différents exemples traités, il en est ainsi approximativement (Figures 2, 3, 4, 5, 8).

⁵⁴ Quimper a augmenté la part fixe dans le nouveau contrat de DSP. Valencienne l'a abolie.

prix normal à chacun des N logements quelle que soit leur taille.⁵⁵ Si l'immeuble consomme plus N fois le plafond de la deuxième tranche, il devra payer les volumes supplémentaires au prix de la tranche à prix renforcé.

Dans le cas considéré, la mutualisation des consommations (par exemple, répartition de la consommation d'eau aux tantièmes de charges générales en l'absence de compteurs divisionnaires) risque de ne pas conduire à des comportements vertueux dans la lutte contre les gaspillages car personne ne se sent responsable des consommations excessives d'eau. L'intérêt de la tarification progressive sous l'angle de l'efficacité économique sera alors réduit⁵⁶ mais chacun saura qu'au moins une partie de l'eau qui lui est fournie lui est facturée à un prix réduit (aspects redistributifs).

Le tarif progressif proposé nécessite la connaissance du nombre de logements desservis. Si ce nombre reste inconnu, la facture d'eau risque d'être anormalement élevée dans le cas des ensembles d'habitations.

Cas des immeubles à usage mixte

Dans le cas d'un immeuble ayant à la fois N logements et des usagers professionnels (par exemple un salon de coiffure ou un cabinet médical), l'abonné bénéficiera d'une réduction tarifaire pour N logements car la loi n'autorise pas à tenir compte de locaux qui ne sont pas des logements.⁵⁷ Si les usagers non domestiques consomment beaucoup d'eau, l'abonné dépassera probablement le niveau de consommation au-delà duquel s'applique un prix renforcé.

S'il n'y a aucun logement dans l'immeuble, le tarif comporterait une seule tranche à prix normal, par exemple 180 m³ à 1 €/m³ et une tranche à prix supérieur au-delà.⁵⁸

Détermination du nombre de logements individuels

Le nombre de logements relevant d'un abonné collectif est une information

⁵⁵ Le rapport du CESE sur "Les usages domestiques de l'eau" (P. de la Vigerie, Avis, 2009) prend position sur la "tarification progressive : il s'agit de fixer une grille de tarifs par tranches, avec une première tranche à tarif plus faible pour les premiers mètres cube consommés". Le rapport rejette cette solution car elle est "peu adaptée aux immeubles collectifs". Le raisonnement du CESE justifié à Paris où les compteurs individuels sont très rares, aboutit à refuser aux 3/4 des usagers en France un tarif progressif pour le motif qu'il est sans grand intérêt pour 1/4 des usagers.

⁵⁶ Dans le cas d'un immeuble avec N logements, le prix payé pour une consommation C sera de $A + 30 N \times 0.1 + 150 N \times 1 + (C - 180 N) \times 1.3$ si la consommation C est plus élevée que 180 N et que le prix de la première tranche est 0.1, le prix de la deuxième tranche est 1 et que le prix de la troisième tranche est 1.3.

⁵⁷ La loi LEMA permet de tenir compte dans la facturation de facteurs relatifs aux usagers tels que le volume total consommé et le nombre de logements (CGCT L2224-12-4.1).

⁵⁸ On pourrait aussi utiliser un tarif unique : chaque abonné paye un abonnement A et reçoit 120 m³ au prix normal auquel on ajoute un quota dit "domestique" de 120 N m³ au prix normal pour N logements ainsi qu'un quota de 30 N m³ d'eau au tarif réduit. Si la consommation totale dépasse un plafond lié au nombre de logements (120 + 180 N), le prix renforcé s'applique au volume en dépassement.

relativement stable qui n'est pas aisément disponible du fait de la protection de la vie privée. Cette information existe aux services des impôts (taxe d'habitation), chez le distributeur d'électricité (abonnements individuels dans l'immeuble), le syndic de copropriété (lots principaux), le bailleur social (locataires), la caisse d'allocations familiales, etc.

Faute d'avoir accès à cette information, le distributeur pourra s'adresser aux usagers eux-mêmes et offrir à l'abonné le choix entre souscrire le tarif ordinaire comme s'il n'y avait pas de logements ou souscrire un tarif "domestique" plus avantageux qui tient compte du nombre de logements. Pour bénéficier de ce dernier tarif, l'abonné devra fournir les documents qui prouvent l'existence de "logements" (par exemple, déclaration sur l'honneur de l'occupant du logement et photocopie du relevé de la taxe d'habitation⁵⁹ ou de la facture EDF au nom de l'occupant). Après avoir recueilli les documents justificatifs nécessaires auprès des ménages concernés, l'abonné reçoit pour chacun d'eux la ristourne égale à l'écart entre le prix renforcé avec un logement et le prix avec N logements. Pour atteindre directement les ménages, le distributeur d'eau pourrait se mettre d'accord avec le distributeur d'électricité pour joindre à la facture d'électricité une feuille informative sur les tarifs de l'eau disponibles et les moyens de les souscrire.

Les distributeurs d'eau hésitent parfois à offrir ce service, avancent qu'il engendre des coûts de gestion supplémentaires et aimeraient recevoir par voie informatique une liste officielle avec le nombre de logements chez l'abonné.⁶⁰ Cet obstacle ne semble pas avoir prévalu dans tous les pays avec habitat collectif ancien, compteur unique et tarif progressif (Barcelone, Bruxelles, etc.). Bien entendu, l'établissement des listes de logements par immeuble a un coût⁶¹ qui sera répercuté sur les abonnés, par exemple une légère augmentation de la part fixe. En cas de prise en compte du nombre de logements dans un nouveau tarif, la part fixe par logement pourra être augmentée en contrepartie de l'attribution d'une première tranche à prix réduit par logement. C'est le cas du SEDIF dans son nouveau contrat Multihabitat.⁶²

Détermination du nombre de logements équivalents dans les immeubles à habitat collectif

Dans le cas des foyers de travailleurs, pensions, hôtels, écoles, internats, foyers d'étudiants, hôpitaux, maisons de retraite, couvents, prisons, etc., il n'y a pas de logements

⁵⁹ Une partie des personnes du décile inférieur ne payent pas la taxe d'habitation (exonérations).

⁶⁰ L'argument classique consiste à ne fournir une allocation faute de connaître la liste complète des bénéficiaires (les personnes démunies figurent sur des listes des CAF, des mutualités sociales agricoles, de l'EDF (tarif social)). Cet argument n'a pas prévalu lorsque l'on a créé le tarif social de l'électricité, du gaz ou du fioul. L'inconvénient est que beaucoup de bénéficiaires potentiels ne se font pas connaître. Dans le cas de l'électricité, seul le tiers des bénéficiaires potentiels se sont fait connaître.

⁶¹ Le coût pour établir le nombre de logements est en réalité très faible puisque ce montant est connu du syndic comme du bailleur. Le problème pour le distributeur est d'éviter la fraude, d'où l'intérêt d'exiger une preuve comme par exemple, la présence d'un compteur électrique.

⁶² Pour les immeubles d'habitation équipés d'un compteur général en pied d'immeuble, le SEDIF propose un tarif Multihabitat qui permet de bénéficier du prix modéré de la première tranche pour chaque logement (180 m³/an), en contrepartie du paiement d'un abonnement complémentaire (égal à celui d'un compteur de diamètre 15 mm, 5.35 €/trimestre).

individuels au sens habituel mais un logement collectif. Pour le calcul du tarif de l'eau, on pourrait considérer qu'un ensemble de tant de lits est équivalent à un logement individuel.

Variation du prix de l'abonnement (part fixe) avec le nombre de logements

En général, le prix de l'abonnement collectif (part fixe) augmente légèrement avec le nombre de logements desservis (variation de la part fixe avec le diamètre⁶³ ou la taille du compteur). La conséquence est que la part fixe par logement diminue rapidement avec le nombre de logements dans les habitats collectifs à compteur collectif unique.

Tableau 8
COMPARAISON DES PRINCIPAUX TARIFS

	<i>Petits usagers</i>	<i>Familles</i>	<i>Gros usagers</i>	<i>Inconvénients pour le gestionnaire</i>
<i>Tarif binôme</i>	<i>Prix unitaire élevé</i>	-----	<i>Prix unitaire faible</i>	<i>Aucun</i>
<i>Tarif progressif équitable</i>	<i>Quota à prix réduit</i>	<i>Pas de discrimi- nation</i>	<i>Réduction du gaspillage, prix unitaire élevé</i>	<i>Connaissance du nbr. de logements</i>
<i>Tarif proportionnel</i>	<i>Pas de discrimination selon la taille du ménage</i>			<i>Prix unitaire plus élevé causé par le manque de part fixe</i>
<i>Tarif forfaitaire</i>	<i>Coûteux</i>	- - -	<i>Avantageux</i>	<i>Favorise le gaspillage</i>

Puisque la loi LEMA autorise à moduler la part fixe avec le nombre de logements⁶⁴, il serait possible de répartir de façon plus égalitaire l'ensemble des contributions des usagers au titre de la part fixe. Lorsque la part fixe est constituée des frais effectifs du compteur unique et de frais d'accès au service, il serait possible de fixer les mêmes frais d'accès pour tous les

⁶³ A Marseille, on utilise un compteur de 15 mm pour distribuer 3 m³/jour, de 20 mm pour 5 m³/jour, de 30 mm pour 14 m³/jour, de 40 mm pour 35 m³/jour, de 60 mm pour 100 m³/jour et de 80 mm pour 200 m³/jour.

⁶⁴ CGCT. Article L2224-12-4. I. Toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, *notamment du nombre de logements desservis*.

logements quel que soit le nombre de logements derrière le compteur.

6. Critiques du tarif progressif équitable

Les principaux avantages du tarif progressif équitable sont :

- a) d'instaurer une tranche à prix réduit pour les faibles consommations,
- b) de garantir que le prix payé par litre consommé pour les consommations normales des ménages est le même pour tous et,
- c) de décourager les grosses consommations.

Les critiques du tarif progressif sont nombreuses car ce tarif n'est pas favorable à certains groupes d'usagers et ne répond pas à tous les desiderata au plan social (Tableau 8).

Une critique fréquente mais peu justifiée consiste à mettre en avant le fait que le passage du tarif binôme au tarif progressif équitable enlève aux familles nombreuses un avantage tarifaire occulte offert par le tarif binôme. Cet argument ne devrait pas être retenu car la promotion de la politique familiale ne fait pas partie des objectifs de la loi sur l'eau. D'ailleurs, un délégataire ne pourrait pas être chargé dans le contrat de délégation en France d'offrir une réduction tarifaire aux familles nombreuses.

Afin d'aider les familles nombreuses sans consentir un prix différent, le tarif peut comporter une mesure d'aide indirecte, par exemple en modifiant le plafond de la première tranche en fonction de la taille de la famille. Cette aide familiale a déjà été donnée en France et n'a pas été censurée par le Conseil d'État.⁶⁵ Elle est notamment mise en place en Grèce et en Espagne. D'autre part, les organismes sociaux au plan local ou départemental, notamment les CCAS et les CAF en France, pourraient aussi intervenir en fournissant un quota d'eau (bons d'eau) aux familles nombreuses. Ce système d'aide a été mis en place à Cergy-Pontoise et au Grand-Quévilly.

Les autres critiques sont les suivantes:

a) Prix plus élevés pour les gros consommateurs

En cas de consommation élevée, le prix unitaire de l'eau de la tranche supérieure sera plus élevé avec pour effet une diminution à terme des consommations d'eau. Les dépenses fixes devront donc être réparties sur un volume inférieur d'eau et les prix unitaires augmenteront. En cas de changement de tarif, il faudra tenir compte de cet ajustement éventuel de la demande. Si la tranche à prix renforcé ne commence qu'à un volume élevé, les usagers

⁶⁵ Veolia a mis en place en Angleterre un tarif avec variation de la taille de la première tranche avec la taille de la famille. A Bruxelles, le plafond de la première tranche est de 15 m³ /an par personne. Dans un arrêt "Commune de Bougnon" (12 juillet 1995, N° 157191), le Conseil d'Etat avait validé une tarification "selon les modalités suivantes en ce qui concerne la "consommation familiale" : 3.5 m³ par personne et par mois de résidence au prix de 2.50 F le m³ au-delà du quota ainsi désigné le prix du m³ passe à 10 F." Cette tarification familiale est fondée sur un quota d'eau à bas prix par personne et non par abonné. Le Conseil d'Etat a donc autorisé des quotas annuels différents auxquels s'appliquent des tarifs identiques.

non domestiques risquent d'être les seuls à financer l'aide aux petits usagers de l'eau.

b) Charges supplémentaires pour les distributeurs

Pour les distributeurs, le recours au tarif progressif augmente le travail de gestion de la clientèle (recueil et prise en compte du nombre de logements chez l'abonné) mais la charge est nettement moindre que si chaque ménage devenait un abonné ou s'il fallait tenir compte du nombre de personnes dans chaque ménage. Au plan de l'affichage du prix, le passage d'un tarif binôme au tarif équitable signifie souvent une augmentation du prix unitaire de la tranche normale pour compenser la perte de recettes sur les parts fixes plus réduites et la diminution des volumes vendus. Si le tarif progressif engendre un bon signal de prix pour faire prendre en compte la vraie valeur de l'eau, il laisse croire que le prix de l'eau a augmenté.

c) Risque de fraudes

Le recours au tarif progressif peut pousser les usagers à multiplier les abonnements pour éviter les consommations dans la tranche supérieure et recueillir plusieurs fois le bénéfice de la tranche à prix réduit. D'autre part, certains usagers pourraient utiliser l'eau de citerne ou de puits à l'intérieur de leurs habitations afin de réduire leur consommation d'eau potable de réseau sans pour autant payer l'assainissement correspondant.

d) Avantage indu pour les consommateurs occasionnels

Le tarif progressif a généralement l'inconvénient d'alléger la charge financière des personnes qui consomment peu d'eau mais dont la présence oblige à créer des infrastructures coûteuses telles que les résidents occasionnels, les occupants de résidences secondaires ou touristiques, les personnes qui s'alimentent généralement à un puits privé (pompage) ou à une citerne d'eau de pluie. Pour atténuer cet inconvénient, on pourrait instaurer un minimum de perception, par exemple 40 m³ pour tous les logements (ou seulement pour les abonnés qui ne sont pas des résidences principales⁶⁶) et interdire les pompages privés dans la nappe (obligation coûteuse de contrôle). Une autre solution consisterait, si cela apparaît faisable pour des usagers domestiques, à augmenter le prix de l'eau fournie en été et de le diminuer en hiver lorsque les estivants sont partis. La modulation, envisageable selon les termes de la loi s'il y a pénurie d'eau en été, peut être telle qu'elle ne modifie pas la facture annuelle totale des habitants permanents. Elle implique de relever tous les compteurs sur une brève période pour bien identifier les consommations estivales, ce qui est facile en cas de télérelevage.

e) Tarif inégalitaires pour les personnes

L'attribution d'une tranche d'eau à prix réduit par abonné déplaît à ceux qui considèrent qu'il faut créer une tranche plus faible pour chaque personne chez l'abonné

⁶⁶ L'administration fiscale entend comme habitation ou résidence principale, d'une façon générale, le logement où les contribuables résident habituellement et effectivement avec leur famille et où se situe le centre de leurs intérêts professionnels et matériels. CGI 1411. Une telle différenciation de prix entre résident principal et secondaire existe en Italie et pourrait être créée par la loi en France.

(comme cela se fait à Bruxelles et en Flandre). Il paraît en effet injuste de fournir un même volume à prix réduit à tous les ménages car l'incidence de cette mesure est plus faible pour les familles nombreuses qui en ont vraiment besoin que pour les ménages isolés.

f) Politique mal conçue au plan social

En tant que tel, le tarif progressif équitable offre très peu d'avantages d'un point de vue social faute d'établir une corrélation suffisante entre le volume d'eau consommé et le revenu (Annexe 4). Il est vrai que comme la consommation moyenne des ménages démunis est en moyenne un peu plus faible que celle des ménages médians, le prix moyen du litre consommé par ces ménages démunis est plus faible en cas de tarification progressive. En revanche, le prix moyen du litre de certains ménages démunis peut être beaucoup plus élevé que celui des ménages médians si la taille du ménage démunis est élevée, ce qui entraîne la présence d'une tranche de consommation d'eau au tarif renforcé. Au final, les transferts entre usagers riches et pauvres risquent d'être assez faibles.

Le tarif progressif n'apparaît donc pas comme ayant une vocation sociale pour les consommations normales. En revanche, pour les plus petits consommateurs, le tarif progressif peut avoir un effet social car il engendre une réduction du montant de la facture (Annexe 5). Mais il faut bien se rendre compte qu'une fraction significative des ménages démunis ne sont pas des petits ménages et que la majorité des petits ménages ne sont pas démunis. Qualifier de social un système qui aide majoritairement des usagers aisés constitue sans doute un abus de langage.

7. CONCLUSIONS

Le tarif progressif équitable réunit les avantages d'une tarification proportionnelle tout en permettant le recours à une première tranche à prix réduit et la facturation d'un abonnement. Cet ensemble d'avantages est obtenu même dans des habitats collectifs à compteur unique pour autant que l'on offre aux abonnés le choix entre deux tarifications : une tarification normale et une tarification adaptée aux logements en habitat collectif.

Le tarif proposé a été conçu pour une mise en œuvre dans le cadre français où les ménages ne sont pas très grands et où chaque abonné a un compteur qui fait foi. L'inconvénient de ce système est d'exiger de connaître le nombre de logements chez l'abonné, information dont ne dispose généralement pas le distributeur mais qui est disponible.

Le tarif progressif proposé implique le recours à des parts fixes peu élevées et se traduit par des prix à charge des personnes seules qui ne diffèrent pas trop des prix moyens. Il facilite la mise en place des solidarités et péréquations et encourage les économies d'eau s'il y a individualisation des volumes consommés. Le tarif progressif apporte une aide aux petits ménages mais est de peu d'intérêt au plan social. En effet, il ne contribue généralement pas à rendre l'eau plus abordable pour les ménages de plusieurs personnes démunies.

Si elle est mal conçue, la tarification progressive peut être inéquitable. Pour éviter des tarifs inacceptables, il faudrait envisager de fixer quelques limites pour la tarification progressive (Annexe 3) tout en laissant une grande latitude de choix aux autorités organisatrices.

D'autre part, pour rendre le tarif progressif socialement acceptable, il faudrait prévoir des dispositions pour répondre aux objectifs sociaux et corriger certains aspects qui se révèlent peu équitables pour une minorité d'utilisateurs (prix inabordable). La tarification progressive équitable apporte une solution à certains problèmes mais ne résout pas tous les problèmes.

LISTE DES ANNEXES

- 1. La tarification de l'eau dans le monde**
- 2. Discriminations tarifaires autorisées entre catégories d'utilisateurs en France**
- 3. Restrictions à prévoir pour les tarifs progressifs**
- 4. La consommation d'eau ne permet pas d'identifier les personnes démunies**
- 5. L'aide des petits consommateurs d'eau**
- 6. La tarification de l'eau à Johannesburg**
- 7. La tarification de l'eau au Nicaragua**
- 8. En Flandre, le tarif progressif a été complété par un tarif social**
- 9. Malte a mis en place une tarification progressive combinée avec une allocation sociale**
- 10. Le tarif de l'eau de la ville de Libourne**
- 11. Propositions de la Coalition Eau aux élus sur les tarifs de l'eau**
- 12. Propositions de la CLCV et de ATD Quart monde sur la tarification**
- 13. Position de France-Libertés sur la tarification de l'eau**
- 14. La tarification progressive par personne**
- 15. Avis de la Commission nationale consultative sur les droits de l'homme**

Annexe 1

LA TARIFICATION DE L'EAU DANS LE MONDE

La tarification de l'eau a pour but de couvrir tout ou partie des dépenses des services de l'eau et d'assainissement, la différence étant en principe prise en charge par des subventions des pouvoirs publics et, le cas échéant, par des aides d'origine extérieure (par exemple, les transferts au titre de l'aide au développement). Cette tarification relève de la mise en oeuvre du système des trois T pour la couverture du prix de l'eau et de l'assainissement ("tariff, transfer and tax") (Fig. 15). Elle explicite le rôle des subventions dans un système qui ne pratique plus la couverture intégrale des coûts.

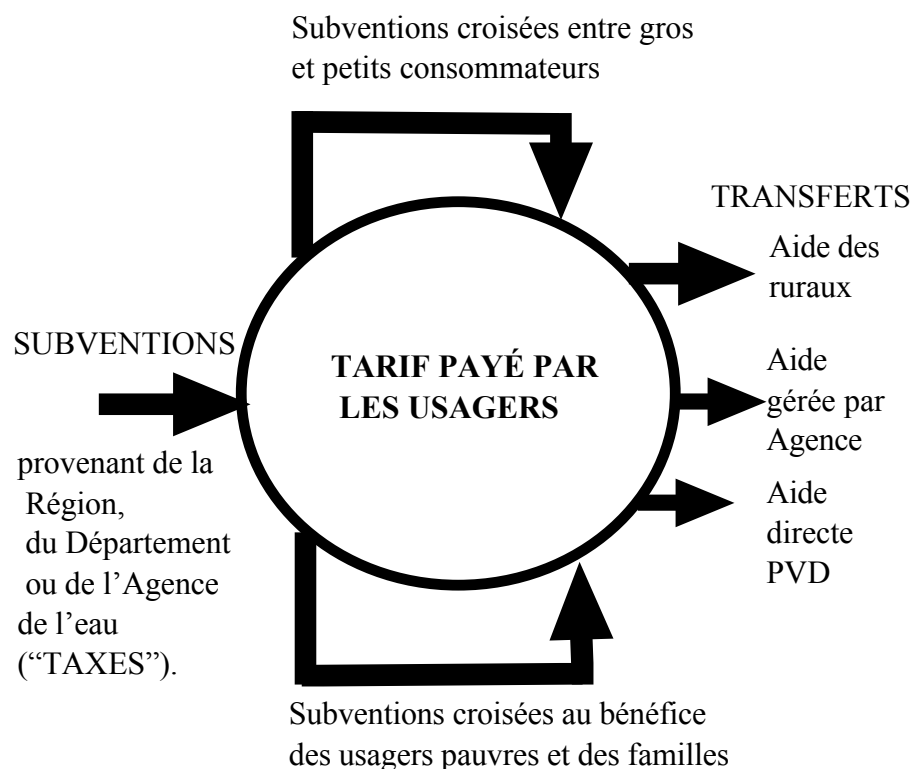


Figure 15. Les subventions dans la tarification de l'eau (3T).

Les services de l'eau bénéficient de subventions externes (taxes) et contribuent à aider (transferts) les usagers ruraux, les actions de solidarité gérées par l'agence de l'eau et la coopération décentralisée avec des pays en développement.

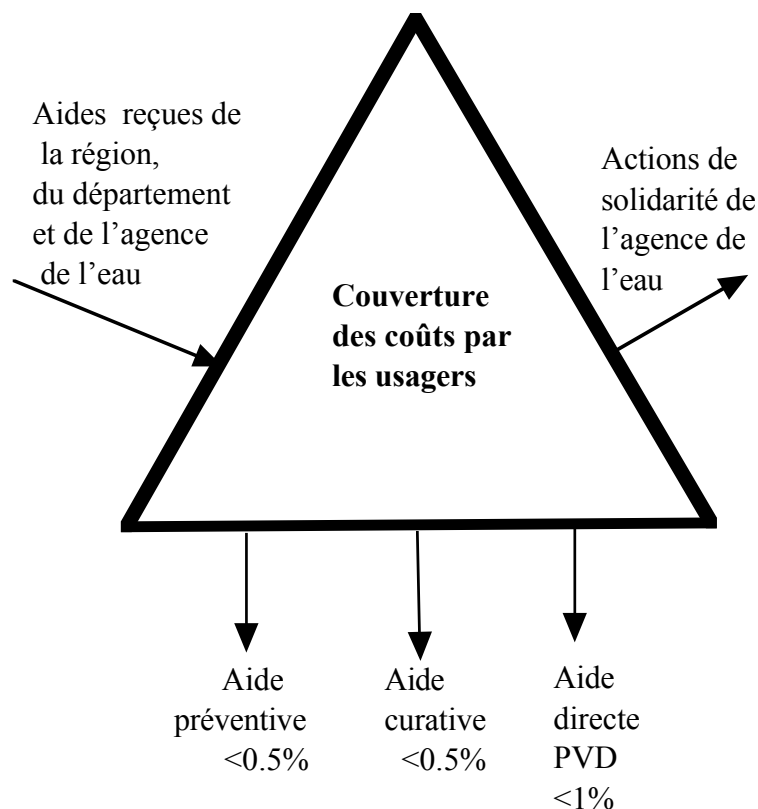


Figure 16. LES FLUX FINANCIERS EN FRANCE

Les usagers reçoivent une aide externe de la région, du département et/ou de l'agence de l'eau. Ils couvrent la totalité des coûts des services et contribuent à des actions de solidarité menées par l'agence de l'eau (plan interne, niveau interagence ou niveau international) et à des actions au bénéfice des ménages démunis (aide préventive et aide curative au niveau local et aide au bénéfice des pays en développement). La loi fixe le montant maximum des aides permises (0.5 ou 1% de la recette).

Les usagers non seulement couvrent les coûts de l'eau qu'ils consomment mais en plus, ils apportent une aide pour l'accès à l'eau des consommateurs extérieurs dans le milieu rural ou dans les pays en développement (transferts) et ils aident également des ménages faisant partie de leur groupe d'utilisateurs qui ont des difficultés financières ou une famille nombreuse (subvention croisée d'ordre interne). En contrepartie, ils reçoivent parfois une aide (Fig. 16). La tarification a donc un double but : couvrir les dépenses des services et mettre en œuvre les diverses solidarités. Pour être socialement acceptable, cette tarification doit être équitable, c.-à-d. qu'elle doit répartir de façon équitable les coûts entre les différents intervenants. Bien que fréquemment utilisée (Encadré 7), la notion de tarif équitable manque de définition précise. Il peut s'agir d'un même prix par litre d'eau, par personne ou par ménage. Un tarif est parfois considéré comme équitable s'il tient compte de la capacité à payer de l'utilisateur, de ses revenus, de la taille du ménage, etc. Dans cette annexe, nous décrivons brièvement la diversité des tarifs utilisés dans le monde.⁶⁷

⁶⁷ Des détails sont donnés dans Henri Smets : *De l'eau potable à un prix abordable*, Ed. Johanet, Paris 2009.

La tarification de l'eau potable est fondée sur le choix d'un paramètre mesurant le service rendu à une catégorie d'usagers. Le modèle le plus simple est le tarif proportionnel unique exprimé en €/m³. Ce tarif peut s'appliquer à tous les usagers domestiques dans une zone géographique plus ou moins grande comme, par exemple, le prix de l'électricité ou de l'essence qui est à peu près le même partout dans un pays. Pour l'eau, le prix varie selon les réseaux de distribution, des écarts considérables étant mesurés à la frontière des zones desservies par des entreprises différentes. Le fait que tous les usagers de l'eau dans une zone déterminée sont soumis au même tarif reflète le principe de l'égalité d'accès à un service public. Mais ce principe souffre de nombreuses exceptions, certaines sont directement liées au fait que la tarification progressive introduit une charge financière plus lourde pour les gros consommateurs (Encadré 7).

Pour mesurer le service rendu, on peut se fonder sur les paramètres suivants :

- a) le volume d'eau potable consommée ;
- b) le nombre de points d'eau dans le logement ;
- c) le débit disponible (diamètre de l'alimentation ou du compteur ou de l'orifice de restriction de débit) ;
- d) le nombre de personnes dans le logement ;
- e) la taille du logement (nombre de pièces, surface habitable, surface du terrain, linéaire de façade, etc.) ;
- f) la valeur du logement (ou la taxe foncière).

L'habitude moderne est de se référer au volume mesuré par compteur, ce qui présuppose qu'il existe des compteurs fiables.

Les catégories d'usages ou d'usagers de l'eau potable sont les suivantes :

- a) les usages banaux ou traditionnels (bornes-fontaines, abreuvoirs, lavoirs publics, etc.) ;
- b) les usages de sécurité (bornes d'incendie) ;
- c) les usages collectifs (eau pour le nettoyage des rues, les jardins publics, les fontaines);
- d) les usages culturels (eau pour les institutions religieuses, les mosquées, les activités sportives) ;
- e) les usagers publics : administrations et bâtiments collectifs (y compris les hôpitaux, casernes, prisons, etc.) (en France , les tarifs communaux) ;
- f) les usagers scolaires ;
- g) les usagers du commerce (petit et gros commerçants) ;
- h) les usagers du tourisme (hôtels, maisons de repos, etc.) ;
- i) les usagers agricoles et les élevages ;
- j) les usages industriels (cas particulier des gros consommateurs) ;
- k) les usagers d'entreprises d'État ;
- l) les usagers privilégiés (par exemple, les élus, les employés du service de l'eau, les militaires et forces de l'ordre, les employés municipaux, les employés du distributeur, etc.) ;
- m) les usagers domestiques.

Encadré 7

LA NOTION D'ACCÈS ÉQUITABLE À L'EAU

Le Protocole Eau et Santé de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux stipule que :

“Un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues.”

Ce texte exclut les discriminations. Il est souvent associé à la notion d'un accès universel à un prix abordable, c-à-d un prix qui tienne compte des capacités financières des usagers. Dans certains cas, les utilisations doivent être équitables, ce qui vise à répartir équitablement l'eau entre les différents usagers⁶⁸. Toutefois l'eau pour l'alimentation humaine a généralement la priorité sur tous les autres usages.

Lors du Quatrième Forum mondial de l'eau (mars 2006), les Maires et élus locaux du monde, réunis à Mexico ont adopté une Déclaration dans laquelle ils s'engagent “à nous efforcer d'assurer sur le territoire propre à chaque collectivité, dans le cadre de nos compétences... une gestion des services d'eau et d'assainissement permettant à tous d'accéder à l'eau et à l'assainissement en quantité, qualité et continuité suffisantes, à un coût supportable et équitable”.

La notion d'accès équitable figure dans le droit interne de plusieurs Etats.

Ainsi la Constitution de la Bolivie (2009) prescrit que “I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. La provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social. ” (Art.20). De même, la Constitution de la Colombie prévoit que : “ El Estado dispondra que los precios y tarifas de los servicios publicos sean equitativos, y establecera su control y regulacion ”(Art. 314).

Les lois nationales ou régionales sur l'eau font aussi référence à un accès équitable. En Afrique du Sud, le Water Services Act, 1997 rappelle que : “ There is a duty on all spheres of Government to ensure that water supply services and sanitation services are provided in a manner which is efficient, equitable and sustainable”. Il fixe les normes tarifaires qui peuvent introduire des différenciations “sur une base équitable” entre les différents usagers (section

⁶⁸ Le Pacte d'Istanbul pour l'Eau (mars 2009) précise que “Une gestion équitable, efficace et durable des ressources en eau et des services requiert une approche intégrée, une action coordonnée et une responsabilité partagée par les différents niveaux de gouvernance. “

10) et qui se fondent sur la “social equity”.

En Région wallonne, la Société publique de gestion de l'eau “exerce les missions de service public suivantes:... la prestation de service d’assainissement public de l’eau usée sur le territoire de la Région wallonne pour assurer aux consommateurs un approvisionnement durable, équilibré et équitable en eau potable en veillant au respect des principes du coût-vérité et de la solidarité.” (Code de l’eau de la Région wallonne, Art. D. 332).

Au Costa-Rica, “The service providers are obliged to: ...k) Provide the service to its customers under conditions of equity and charge them a just and reasonable price for the service provided” (Art. 14, Law on the Regulating Authority for Public Services, Law 7593 of 9 August 1996, as amended 27 December 2002).

En Finlande, le prix de l’eau doit être équitable : “Charges must be reasonable and equitable for all users” (Water Services Act, Law 119/2001, sect. 18).

Ces différents exemples montrent que l’expression “accès équitable” ou “prix équitable” est fréquemment utilisée mais sans que l’on sache précisément ce que cette notion recouvre.

Les usagers domestiques sont parfois divisés selon des critères extérieurs de richesse (habitats pauvres ou riches) ou selon le quartier desservi (bidonville, quartier normal, quartier résidentiel). On tient parfois compte de critères de maladie, de handicap ou d’âge (pensionnés) (Encadré 8). Les usagers domestiques peuvent recevoir des aides liées à l’absence de revenus dans le ménage ou fondées sur le nombre de personnes desservies par le même compteur (en cas de tarifs non proportionnels). Lorsque les coûts du service sont très différents selon les lieux desservis, les tarifs reflètent parfois cette différence (pas de mutualisation). Des tarifs différents peuvent s’appliquer à l’eau qui ne nécessite pas d’assainissement (arrosage). Il existe des tarifs spéciaux temporaires pour les chantiers, les forains, les caravanes, des tarifs pour la lutte contre l’incendie, le nettoyage des marchés, etc.

En droit français, la possibilité de créer des conditions tarifaires particulières pour des catégories d’usages ou d’usagers peut être limitée par des considérations d’équité et d’égalité devant la loi (Annexe 2). En principe, chaque usager doit couvrir les dépenses qu’il occasionne et il n’a pas à payer les dépenses d’autres catégories d’usagers. En revanche, des subventions croisées sont permises pour des raisons sociales. Les subventions croisées entre catégories d’usagers doivent être autorisées par la loi. La loi autorise les aides aux pays en développement financées sur la facture d’eau (loi Oudin-Santini), les aides aux personnes démunies (loi Cambon en vigueur le 1/1/2012), les aides aux zones rurales (par l’intermédiaire des agences de l’eau et par mutualisation à l’intérieur des entreprises de distribution) et prochainement une aide préventive pour l’eau au bénéfice des usagers démunis. Elle interdit toute livraison d’eau gratuite, sauf aux bornes d’incendie.

Dans de nombreux pays, les usagers domestiques et les administrations bénéficient de

Encadré 8

MOTIFS DE DISCRIMINATION TARIFAIRE ÉVENTUELLE

<i>Critère</i>	<i>Prix unitaire plus faible</i>	<i>Prix unitaire plus élevé</i>
<i>Consommation</i>	<i>Petit consommateur</i>	<i>Gros consommateur</i>
<i>Usage domestique</i>	<i>Besoins essentiels</i>	<i>Loisir (piscine, arrosage de jardin, nettoyage de voiture)</i>
<i>Zones desservies</i>	<i>Quartiers centraux</i>	<i>Quartiers excentrés, éloignés, difficiles d'accès, peu denses</i>
<i>État de santé</i>	<i>Usagers malades nécessitant beaucoup d'eau, handicapés</i>	
<i>Mode de distribution</i>	<i>Borne-fontaine</i>	<i>Garantie de gros débit</i>
<i>Garantie de continuité</i>	<i>Quelques heures par jour</i>	<i>Permanent (7/7, 24/24)</i>
<i>Profession</i>	<i>Employés des services d'eau</i>	
<i>Revenus</i>	<i>Usagers démunis, chômeurs</i>	<i>Usagers aisés</i>
<i>Taille du ménage</i>	<i>Familles nombreuses</i>	<i>Ménages sans enfants</i>
<i>Qualité de l'habitat</i>	<i>Bidonville</i>	<i>Quartier résidentiel</i>
<i>Usage non domestique</i>	<i>Administration, école, agriculture, élevage,</i>	<i>Commerce, industrie, golf</i>

tarifs de faveur financés par les usagers du commerce ou de l'industrie (Encadré 9). Au sein de l'Union européenne, les usagers de l'industrie et du commerce n'ont pas à aider les usagers domestiques et les usagers agricoles (élevage) doivent prendre en charge les frais d'assainissement qu'ils causent. Dans certains pays, les usagers domestiques sont exonérés de paiement (par exemple, Irlande et Irlande du Nord, mais cette anomalie risque de prochainement disparaître) ; dans d'autres, les consommations d'eau des administrations ou des forces de l'ordre ne font pas l'objet de facturation. La tendance actuelle est à l'uniformisation des tarifs et l'abolition des privilèges.

Chaque catégorie d'utilisateur peut bénéficier d'un tarif spécifique proportionnel, progressif ou dégressif avec le volume consommé. Outre un abonnement, il peut exister une ou plusieurs tranches de tarification. Certains systèmes prévoient un seuil de mise en recouvrement, un minimum de facturation, un plafond de recouvrement, une tranche gratuite.

Encadré 9
EXEMPLE DE TARIF AVEC DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'USAGERS

Tarif de distribution d'eau de Aguas do Porto, Portugal
(NB : pour l'assainissement ajouter de 0.25 à 1.06 €/m³).

<i>Consommation domestique</i>		<i>0-5 m³/mois</i>	<i>0.57 €/m³</i>	
		<i>6-15</i>	<i>0.97</i>	
		<i>16-20</i>	<i>1.77</i>	
		<i>>20</i>	<i>2.71</i>	
		<i>(Abonnement 15 mm : 3.34 €/mois)</i>		
<i>Famille</i>	<i>5 pers.</i>	<i>6 pers.</i>	<i>7 pers</i>	<i>8 pers</i>
<i>0-8 m³/mois</i>	<i>0-11</i>	<i>0-14</i>	<i>0-17</i>	<i>0.57 €/m³</i>
<i>9-18</i>	<i>12-21</i>	<i>15-24</i>	<i>18-27</i>	<i>0.97</i>
<i>19-23</i>	<i>22-26</i>	<i>25-29</i>	<i>28-32</i>	<i>1.77</i>
<i>>23</i>	<i>>26</i>	<i>>29</i>	<i>>32</i>	<i>2.71</i>
<i>Autorités locales</i>			<i>0.65 €/m³</i>	
<i>Fonctionnaires municipaux</i>		<i>0-20 m³/mois</i>	<i>0.66</i>	
		<i>>20</i>	<i>2.71</i>	
<i>Institutions religieuses et de bienfaisance</i>			<i>0.66</i>	
<i>Organisations sportives</i>			<i>0.66</i>	
<i>Piscines municipales et d'utilité publique</i>			<i>0.49</i>	
<i>Hôpitaux publics</i>		<i>0-200 m³/mois</i>	<i>1.62</i>	
		<i>200-1000</i>	<i>2.18</i>	
		<i>>1000</i>	<i>2.33</i>	
<i>Hôpitaux privés</i>		<i>0-50 m³/mois</i>	<i>1.87</i>	
		<i>51-200</i>	<i>2.07</i>	
		<i>>200</i>	<i>2.33</i>	
<i>Services publics de l'Etat</i>			<i>2.33</i>	
<i>Commerce et industrie</i>		<i>0-50 m³/mois</i>	<i>1.87</i>	
		<i>51-200</i>	<i>2.07</i>	
		<i>>200</i>	<i>2.33</i>	
<i>Compteurs temporaires et travaux</i>			<i>2.82</i>	

Annexe 2

DISCRIMINATIONS TARIFAIRES ENTRE CATÉGORIES D'USAGERS EN FRANCE

La variation du prix unitaire de l'eau potable de réseau en fonction de la catégorie d'usage fait débat. Le député français M. Claude Letteurtre a posé la question parlementaire suivante : "Il demande si tout en tenant compte du principe de l'égalité devant le service public, il est possible de distinguer des catégories d'usagers en fonction du volume de leur consommation ou de la nature des usagers (domestique ou non domestique) aux fins de pouvoir appliquer des grilles tarifaires distinctes" (Question N° 50047).

Le Ministère de l'Écologie a répondu le 9 mars 2010 : "Cette disposition n'interdit cependant pas la définition de barèmes spécifiques par catégories d'usagers, compte tenu des différences objectives de situation entre ces catégories d'usagers à l'égard du service. En effet, bien que le principe d'égalité des usagers devant le service public interdise à l'administration d'instituer des différences de traitement entre les personnes placées dans des situations identiques ou comparables à l'égard du service, il autorise cependant à établir des catégories homogènes d'usagers et à instaurer des différences de traitement - tarifaire, d'accès au service... - entre ces catégories d'usagers dès lors qu'il existe entre elles des différences objectives de situation à l'égard du service. À l'intérieur de chacune de ces catégories, les usagers bénéficient d'un traitement identique." On notera que le Ministère ne répond pas clairement à la question posée et se garde de soutenir ou d'infirmer que l'on peut créer une catégorie d'usagers domestiques.

La tarification progressive a paru contraire au principe d'égalité des charges. En fait, le Conseil d'État dans l'affaire "Commune de Saint-Jean-d'Aulps (oct. 2009) a précisé que "l'instauration de tels tarifs différenciés dès lors qu'ils s'appliquent sans distinction à tous les abonnés, n'a pas, par elle-même pour effet de créer des catégories d'usagers définis par des volumes d'eau consommés différents". La loi LEMA a clarifié la question en autorisant explicitement le tarif progressif à partir du 1/1/2010.

Dans un jugement du tribunal de Saint-Denis de la Réunion (Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 3 février 1999, req. n° 98533) confirmé en appel (CAA de Bordeaux, 28 octobre 2003, commune de Cilaos, req. n° 99BX01040), le juge administratif a considéré qu'il existe des différences de situations objectives et appréciables entre les usagers utilisant de l'eau à des fins principalement agricoles et ceux dont la consommation est limitée à l'usage domestique ; ces différences autoriseraient une modulation de la tarification selon l'appartenance des usagers à ces catégories mais ne justifient pas en l'espèce qu'une exonération totale de la surtaxe communale soit accordée à la première catégorie alors que les

usagers de l'autre catégorie sont soumis au paiement d'une surtaxe importante. **Il convient en effet de s'assurer que ces différenciations tarifaires ne conduisent pas à des transferts de charges entre catégories d'usagers.** Les différenciations tarifaires par catégorie d'usagers offrent une capacité d'adaptation de la structure des tarifs tout en répondant à l'exigence de la directive-cadre sur l'eau d'une tarification visant à mieux responsabiliser les usagers de l'eau." Au vu de ces remarques, on peut douter de l'acceptabilité d'un tarif usagers domestiques inférieur à la moyenne et d'un tarif usagers non-domestiques (professionnel) supérieur à la moyenne. Or de tels tarifs sont en place sans avoir causé de problèmes de légalité.

QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES TARIFS DE L'EAU APPLICABLES À DES CATÉGORIES PARTICULIÈRES D'USAGERS DE L'EAU EN FRANCE

L'art. CGCT L. 2224-12-1 autorise apparemment l'existence de différences tarifaires entre des catégories d'usagers : "Toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante". Il pourrait aboutir à permettre de déroger au principe de l'égalité des usagers devant le service public en créant des catégories tarifaires différentes pour une même distribution d'eau . On pourrait envisager comme c'est le cas au Portugal (Encadré 9), que l'eau potable de réseau soit vendue à un prix différent aux usagers domestiques, agriculteurs, industriels, commerçants, hôteliers, hôpitaux, HLM, écoles, maisons de retraite, etc. alors même qu'il s'agit de la même eau vendue à des installations voisines et dont le devenir est d'être déversée comme eau usée dans les mêmes égouts. Ces tarifs différents selon les usages peuvent avoir une finalité d'aide à des activités économiques (agriculteurs, hôteliers, etc.) ou sont constitutifs de subventions à caractère social (écoles, HLM).

Leur légitimité en droit français reste néanmoins à établir car si la loi instaure une exigence tarifaire pour les plus démunis (prix abordable), elle est muette pour d'autres catégories de personnes.⁶⁹ En particulier, il serait contraire au droit communautaire que certaines catégories d'usagers (ménages, industrie, agriculture) payent leur eau moins cher car cela aboutit au gaspillage de la ressource contraire à l'objectif de la directive et, dans certains cas, cela constitue une aide occulte à l'origine de distorsions de la concurrence (Directive cadre eau, Art. 9, "Les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau". Il serait probablement inapproprié de faire payer à l'industrie un prix élevé et à l'agriculture un prix réduit pour la même eau.

Dans un arrêt relatif au prix de la traversée du pont de l'île de Ré (CE, 10/05/1974, Denoyez et Chorques), le Conseil d'Etat a exposé les conditions de dérogation au principe d'égalité des usagers : " la fixation de tarifs différents applicables à diverses catégories d'usagers implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence d'une loi, qu'il existe entre les

⁶⁹ Jacques Moreau et Philippe Billet: Prix de l'eau : discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale, 2007. Sandrine Fiat : Tarification des services publics de l'eau. L'abonné confronté au principe d'égalité. Eurojuris, France. Henri Smets : La mise en oeuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris, Editions Johannet, Paris 2011(voir Annexe 5 : La légalité du tarif social de l'eau).

usagers des différences de situation appréciables ou que cette mesure soit justifiée par une nécessité d'intérêt général, en rapport avec les conditions d'exploitation du service."

Au cours des débats à l'Assemblée nationale le 13 décembre 2006, la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable a déclaré dans le même esprit :

"le principe d'égalité des usagers devant le service public interdit à l'administration d'instituer des différences de traitement entre des personnes placées dans des situations identiques ou comparables. En revanche, la jurisprudence autorise à établir des catégories d'usagers, avec des tarifications différentes, dès lors qu'il existe entre elles des différences objectives de situation."

Cette déclaration vise plus particulièrement des différences de situation en rapport avec les conditions d'exploitation ou avec l'objet du service. Si certains usagers sont plus coûteux à desservir, ils pourraient devoir payer le service à un prix plus élevé (paiement du service rendu). Les usagers plus polluants doivent payer des frais d'assainissement plus élevés. Mais s'il n'y a pas de différence objective entre le service pour un usager domestique et le service pour un usager non domestique, on voit mal quel motif invoquer pour introduire une différence tarifaire (hormi le motif social).

Cette approche égalitariste ne semble pourtant pas celle retenue dans tous les cas puisque les autorités françaises n'ont pas sanctionné de nombreux cas où des distributeurs ont pratiqué des tarifs différents en prenant en compte la profession ou l'activité de l'utilisateur. De la même manière que les usagers domestiques n'ont plus à prendre en charge l'eau des administrations (depuis la loi LEMA, les privilèges des administrations en matière d'eau gratuite fournie par les distributeurs ont été abolis), ils ne devraient pas non plus, sauf stipulation de la loi, prendre en charge pour partie l'eau d'un éleveur ou d'un camping.

Par le passé, le Conseil d'Etat a censuré une différenciation tarifaire entre résident principal et résident secondaire (CE, 28 avril, 1993, C. de Caux). En revanche, il a autorisé une différenciation tarifaire pour l'eau des piscines (CE, 14/1/91, Bachelet). Cette dernière décision est peu compréhensible car l'eau pour remplir une piscine ne diffère pas de celle pour remplir un bain ou un jacuzzi et l'on voit mal en quoi le service de l'eau est affecté par le fait que l'utilisateur a accumulé l'eau de sa piscine et consommé l'eau de ses bains.

Dans une décision plus récente (16 février 2007, N°283072), le Conseil d'Etat a rappelé les conséquences en matière tarifaire du principe d'égalité d'accès aux services publics : "Les différences de tarif entre des usagers d'un service public ne sont légales que si elles trouvent leur justification dans la loi, dans la différence de situation existant entre ces catégories d'usagers, ou dans une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service." Il n'a pas approuvé un tarif de faveur au bénéfice d'une laiterie de la commune de Saint Cyr : "Considérant que M. A n'apporte aucun élément de nature à établir que le forfait décidé pour la laiterie de Saint-Cyr serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'il n'établit pas davantage en quoi le tarif appliqué aux exploitations agricoles serait manifestement sous-évalué". L'égalité formelle n'a pas été retenue et la

décision est marquée du coin du bon sens.

En conclusion , on ne peut exclure que les différences de tarifs selon la catégorie d'usage ou d'usagers soient mieux encadrées dans l'avenir. Les ménages français ne devraient pas trop compter sur l'industrie pour subventionner le prix de l'eau potable comme cela se pratique dans de nombreux pays. Pour mettre en oeuvre une telle approche, il faudrait qu'une loi prévoie la possibilité de faire bénéficier les usagers domestiques d'un tarif plus faible que les autres usagers du moins pour un certain volume de consommation.

Annexe 3

RESTRICTIONS A PRÉVOIR POUR LA MISE EN PLACE DE TARIFS PROGRESSIFS ÉQUITABLES

1) Le recours au tarif progressif peut aboutir à imposer aux ménages isolés ou aux familles nombreuses des tarifs beaucoup plus élevés que celui applicable au ménage standard. Aussi serait-il envisageable de limiter les choix des formules de tarification progressive afin que le prix moyen payé par litre d'eau dans une municipalité reste assez voisin pour tous les consommateurs quelle que soit la taille des ménages.

À cet effet, il serait envisageable d'ajouter après le 1^{er} alinéa du par. III de l'art. L2224-12-4 du CGCT le texte :

“En cas de tarification progressive, la tarification de l'eau est établie de façon à ce que le prix moyen par litre payé pour la consommation domestique normale d'un usager individuel ne dépasse pas de façon significative le prix moyen par litre payé par un ménage standard au même distributeur. La consommation normale des ménages selon leur taille et le taux maximum de dépassement sont établis par décret.”

Le décret pourrait fixer un taux maximum de dépassement de 10 ou de 15% du prix moyen du ménage standard, une consommation de 120 m³ pour un ménage standard de 3 personnes, de 55 m³ pour une personne isolée et de 170 m³ pour 5 personnes.

Compte tenu de la référence à la tarification progressive, la disposition proposée n'a pas d'effet sur la tarification binôme classique de l'alinéa I de l'art. L2224-12-4 du CGCT. Son adoption devrait encourager, mais pas obliger, les autorités responsables à choisir des progressivités qui ne pénalisent pas trop les familles nombreuses et des parts fixes qui ne pénalisent pas trop les ménages d'une personne.

2) Par ailleurs, il conviendrait de créer une catégorie tarifaire pour les maisons de retraite, de repos ou de soins, pour les casernes, internats et prisons qui hébergent beaucoup de personnes et n'ont qu'un seul compteur. Sans création de catégories particulières, le prix pour l'eau risque d'être élevé pour les personnes hébergées. Dans le même esprit, il faut préciser le tarif applicable aux hôtels et campings.

Annexe 4

LA CONSOMMATION D'EAU NE PERMET PAS D'IDENTIFIER LES PERSONNES DÉMUNIES

Une opinion largement partagée assimile **à tort** les notions de faible revenu et de faible consommation d'eau des ménages comme s'il y avait une corrélation étroite entre ces deux notions. Il est vrai que dans certains pays comme le Mexique, les ménages du décile supérieur consomment beaucoup plus d'eau que ceux du décile inférieur. Mais en Europe de l'Ouest où presque tous ont accès à des toilettes et une salle de bain/douche, la situation est différente et les écarts de consommation sont plus faibles.⁷⁰ Une étude récente en Wallonie a montré que la consommation des ménages de une ou deux personnes augmentait avec le niveau socio-économique mais restait stable pour les ménages de 3 ou 4 personnes. Le principal déterminant de la consommation d'eau est le nombre de personnes⁷¹, le revenu n'intervient de que de manière très limitée (30%).

L'analyse du problème des besoins essentiels à satisfaire dépend des modes de vie des populations, de la population à protéger et du volume d'eau à garantir pour des usages

Encadré 10

L'EAU NÉCESSAIRE AUX USAGES ESSENTIELS

En France, l'eau pour des usages essentiels doit servir à l'alimentation et à l'hygiène dans un milieu généralement urbanisé et équipé d'eau courante, de douches et de toilettes. Chacun a droit à se nourrir, se laver, se doucher, à vivre dans la dignité, ce qui aboutit à reconnaître que le droit de l'homme à l'eau potable porte sur un volume d'eau significatif qu'il faut garantir à chaque personne même si elle ne peut pas le payer.

*Ce minimum n'a pas été fixé par la loi mais se situe très probablement bien au-delà de 15 m³ par an (41 l par jour) par personne. Comme la consommation moyenne française d'eau potable au domicile est de l'ordre de 45 m³ par personne (125 l par jour), la consommation par personne pour des usages essentiels est probablement comprise entre 15 et 45 m³ par an. Le choix de **25 à 30 m³ par personne pour des usages essentiels semble raisonnable**. La valeur exacte dépendra de la quantité d'eau jugée nécessaire pour protéger la dignité et pour garantir l'hygiène dans un habitat déterminé.*

⁷⁰ Voir Henri Smets : *La solidarité pour l'eau potable*, L'Harmattan, Paris, 2003 (p. 50) et *De l'eau potable à un prix abordable*, Ed. Johanet, Paris, 2009 (p. 95).

⁷¹ Sur le territoire de l'agglomération d'Annecy, un peu plus de 70.000 abonnés sur 75.000 relèvent de la catégorie des consommateurs ménagers ou assimilés. On notera que 25 % d'entre eux ne consomment pas plus de 30 m³ par an, 53 % pas plus de 60 m³, 78 % pas plus de 100 m³ et 90 % pas plus de 140 m³. Ces chiffres montrent que la norme de 120 m³ est tout à fait artificielle et devrait être remplacée par 90 m³, ce qui correspond à la consommation moyenne de deux personnes. Sur la variation de la consommation avec la taille des ménages, voir Annexe 2 de *La mise en oeuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris*, Ed. Johanet, 2011.

essentiels (Encadré 10). La question ne se limite pas à fournir quelques litres d'eau potable pour la boisson. En France, en milieu urbain, la consommation d'eau dépend essentiellement du nombre de personnes dans le ménage et très accessoirement du revenu.⁷² À taille de ménage constante, l'écart entre les consommations d'eau des ménages aisés ou des ménages démunis dans des situations semblables (en appartement sans jardin) est inférieur à 20% en France⁷³. Au contraire, l'écart entre les consommations d'eau d'un ménage de trois personnes et d'un ménage d'une personne est de l'ordre de 125 %, un ménage de 3 personnes consommant environ 2.25 fois plus qu'un ménage d'une personne.

La répartition de la population française selon la taille des ménages (nombre de personnes dans le ménage) et le revenu (personnes ayant des revenus supérieurs ou inférieurs à 60% du revenu médian par adulte équivalent) permet d'apprécier les conséquences de la tarification progressive. L'examen du Tableau 9 permet de faire les observations suivantes :

- a) il existe une proportion relativement plus importante de ménages démunis dans le groupe des ménages d'une personne (personnes seules) et dans le groupe des ménages de 5 personnes (couple plus 3 enfants ou plus) que parmi les ménages aisés ; ces deux groupes sont de taille quasi équivalente et représentent 38.8% du nombre des personnes démunies ;
- b) les ménages moyens (2, 3 ou 4 personnes) sont proportionnellement plus nombreux parmi les ménages aisés ;
- c) les petits ménages (1 ou 2 personnes) sont aussi fréquents parmi les personnes démunies ou les personnes aisées ;
- d) la corrélation présumée entre la taille des ménages et les revenus par personne n'existe pas du fait de la présence d'un fort groupe de ménages de 5 personnes ou plus parmi les ménages démunis ;
- e) résoudre les problèmes d'eau des ménages d'une ou de 5 personnes ne résout pas les problèmes d'abordabilité de l'eau pour tous puisque la majorité des ménages démunis (61.2%) ne sont pas des ménages d'une ou de 5 personnes ;
- f) l'attribution d'un quota d'eau à tous les ménages n'aura d'effet sensible que sur les ménages d'une ou 2 personnes et sera donc sans effet sensible sur plus de la moitié des ménages démunis ;
- g) la tarification plus forte des ménages de 5 personnes sera mal vécue puisque ces ménages sont proportionnellement plus nombreux parmi les ménages démunis ; il sera donc nécessaire de prévoir une aide spéciale ciblée sur ces ménages démunis.

Le Tableau 10 cherche à faire apparaître une relation éventuelle entre le revenu (niveau de vie) et la taille des ménages (consommation d'eau). On ne observe pas cette relation , les ménages démunis étant proportionnellement plus nombreux à la fois parmi les familles

⁷² Pour une analyse combinée revenu/taille des ménages des tarifs, voir Henri Smets : *La solidarité pour l'eau potable*, Harmattan, Paris, 2004. En Afrique, la taille des ménages raccordés est d'autant plus grande que le revenu est faible et la consommation par personne d'autant plus forte que le revenu est élevé. Les écarts de taille des ménages sont beaucoup plus faibles en France, ce qui permet de séparer imparfaitement les consommations domestiques des consommations professionnelles.

⁷³ En Wallonie, l'écart total sur les dépenses d'eau selon la catégorie socio-professionnelle est de l'ordre de 20%.

monoparentales et parmi les familles de 3 enfants et plus.

En conclusion, il n'est pas possible en France de résoudre les problèmes d'abordabilité de l'eau en faisant appel à une tarification progressive.⁷⁴ Comme il est apparu dans d'autres pays, la solution des problèmes sociaux de tarification de l'eau implique de créer des catégories d'usagers démunis qui bénéficient de tarifs spéciaux ou d'aides ciblées, par exemple une aide pour les ménages démunis. Ainsi, en Afrique du Sud, à Johannesburg, il a fallu renforcer l'action sociale spécifique ciblée sur les besoins en eau des "indigents" et attribuer un quota supplémentaire d'eau gratuite. De même, à Barcelone et à Saragosse, il a fallu mettre en place une aide spéciale pour les familles nombreuses pour corriger certains effets négatifs de la tarification progressive.⁷⁵

En France, compte tenu de la loi LEMA, il est devenu difficile d'attribuer un tarif différent selon l'usage de l'eau potable (Encadré 9). Par exemple, il serait délicat de créer une catégorie tarifaire pour les administrations car la loi n'ouvre pas de telles perspectives. En cas de tarif progressif, un tarif particulier devrait néanmoins être envisagé pour les fontaines publiques, les écoles, les hôpitaux, les maisons de retraite, etc. bien que la loi actuelle ne le permette pas.⁷⁶

Tableau 9

DISTRIBUTION DES TAILLES DES MÉNAGES EN FRANCE

<i>Taille du ménage</i>	<i>Proportion parmi les pers. démunies</i>	<i>Proportion parmi les personnes aisées</i>	<i>Personnes démunies par type de ménage dans la popul. totale</i>
	<i>(%)</i>	<i>(%)</i>	<i>(%)</i>
<i>Une personne</i>	20.4	14.0	2.65
<i>Deux personnes</i>	27.3	32.6	3.55
<i>Trois personnes</i>	12.6	17.8	1.64
<i>Quatre personnes</i>	21.3	23.8	2.77
<i>Cinq personnes et plus</i>	18.4(a)	11.7(a)	2.39

⁷⁴ Le tarif progressif qui discrimine selon le niveau de consommation de l'eau pourrait servir à différencier les prix de l'eau selon le revenu des ménages si le revenu des ménages et la consommation étaient corrélées.

⁷⁵ A Barcelone, réduction de 10% pour les familles de 5 personnes et de 24% pour les familles de 7 personnes. A Saragosse, chaque personne au delà de la cinquième reçoit un quota d'eau supplémentaire de 2.5 m³/mois au tarif normal. Ces mesures permettent de moduler partiellement la taille de la tranche normale en fonction du nombre de personnes. Mesures spéciales à Madrid pour plus de 5 personnes. A Bruxelles, la modulation est totale puisque la taille de la tranche est proportionnelle au nombre de personnes dans le ménage.

⁷⁶ Ainsi, la loi pourrait prescrire que la taille de la tranche normale peut être modulée en fonction du nombre de lits dans le cas d'immeubles servant d'habitation collective (par exemple, internat).

Notes :

a) Ces proportions démontrent que les familles nombreuses ne sont pas plus fréquentes chez les ménages aisés.

b) Les personnes “démunies” sont celles dont le revenu par adulte équivalent est inférieur à 60% du revenu médian. Les personnes “aisées” sont les autres personnes.

c) Un total de 13 % de la population française est dans la catégorie des personnes démunies en 2005 (revenu moyen : 18 620 € par adulte équivalent ; revenu du premier quintile : 11 299 €/an).

d) On notera que les distributions des personnes et des ménages ne sont pas proportionnelles puisque s’il y a peu de ménages de 5 personnes et plus, ces ménages représentent néanmoins une fraction non négligeable de la population.

Source : Eurostat.

Tableau 10**RÉPARTITION DES MÉNAGES SELON LEUR TAILLE**

<i>TAILLE</i>	<i>Une personne</i>	<i>Deux personnes</i>	<i>Trois personnes</i>	<i>Quatre personnes</i>	<i>Cinq pers. et plus</i>
---------------	-------------------------	---------------------------	----------------------------	-----------------------------	-------------------------------

REVENU MOYEN (€ par uc)

<i>17 640</i>		<i>Familles monoparentales (2.27 M)</i>			
<i>19 460</i>					<i>Couple + 3 enfants et plus (1.65 M)</i>
<i>22 400</i>	<i>Personnes seules (7.38 M)</i>				
<i>23 720</i>				<i>Couples+2 enf. (3.43 M)</i>	
<i>26 570</i>			<i>Couple + 1 enf. (3.80 M)</i>		
<i>30 890</i>		<i>Couple sans enf. (8.15 M)</i>			

Note : Revenus disponibles moyens des ménages par uc en 2003. Il y a plus de familles monoparentales que de familles nombreuses et de ménages de une ou deux personnes que de ménages de trois personnes et plus. Les petits consommateurs n’ont pas les revenus les plus faibles. Leur revenu est en fait supérieur à celui des couples avec 3 enfants et plus et des familles monoparentales.

Source : INSEE, 2003 (J. Accardo et al.: *L’économie française*, INSEE, 2009).

Annexe 5

L'AIDE DES PETITS CONSOMMATEURS D'EAU

La tarification progressive permet de réduire le prix de l'eau des ménages ayant une très petite consommation d'eau, ce qui privilégie les populations pauvres qui ne disposent pas de salles de bain/douches ni de toilettes. Cette approche présente un intérêt dans les bidonvilles et autres habitats pauvres mais pas en France, où seul 0.6% des logements est sans bain, ni douche en 2009.

Il existe de nombreuses méthodes (Fig. 17) pour réduire la facture des petits consommateurs :

- a) le tarif à minimum de consommation. Ce tarif ne prend en compte que les consommations qui dépassent un minimum ;
- b) le tarif à première tranche gratuite. Dans ce tarif progressif, la première tranche est à prix unitaire nul (Fig. 7 et Fig. 28, annexe 8). Ce tarif est en réalité semblable au tarif à minimum de facturation, il se confond avec un tarif proportionnel si le montant de la part fixe est égal au produit du prix unitaire de la deuxième tranche par le volume plafond de la première tranche ;
- c) le tarif réduit pour faible consommation. Double tarif sur option (Fig. 19) ;
- e) le tarif à part fixe réduite ;
- d) le tarif progressif sans part fixe ;
- f) le tarif UPR (Fig. 20).

La disponibilité de ces tarifs réduits peut être soumise à un critère de revenu, de consommation d'électricité, de taille du logement, etc.⁷⁷

Le passage à une tarification progressive forte

Le prix moyen payé par les ménages à faible consommation peut être très faible si la part fixe n'est pas trop grande.⁷⁸ Dans l'exemple de la Figure 18 (Tarif B), les petits usagers (consommation P) payent un prix moyen plus élevé (pente 0b) que les usagers isolés (pente 0f) avec le tarif progressif équitable B. La part fixe du tarif B ne permet pas de lui faire jouer un rôle social.

⁷⁷ Sur les tarifs sociaux au Brésil, voir Anne Olivier, *Universalisation de l'accès à l'eau en milieu urbain et impact des politiques tarifaires*, Thèse (2010) (p.90).

⁷⁸ Henri Smets : *De l'eau potable à un prix abordable*, Éditions Johanet, Paris, 2009 (p.95). Il faut bien noter que les petits consommateurs ne sont pas nécessairement pauvres et que beaucoup de pauvres ne sont pas des petits consommateurs.

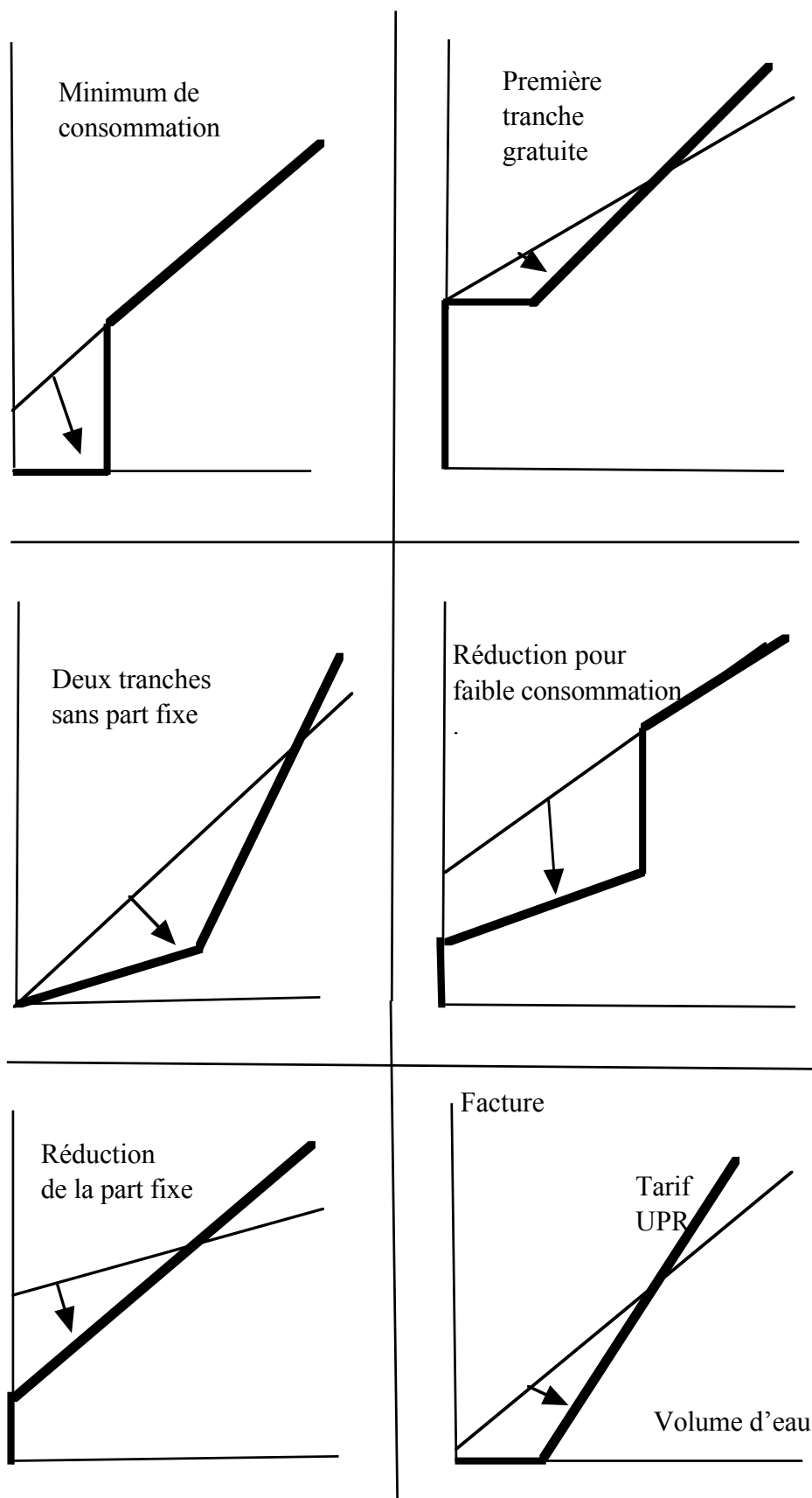
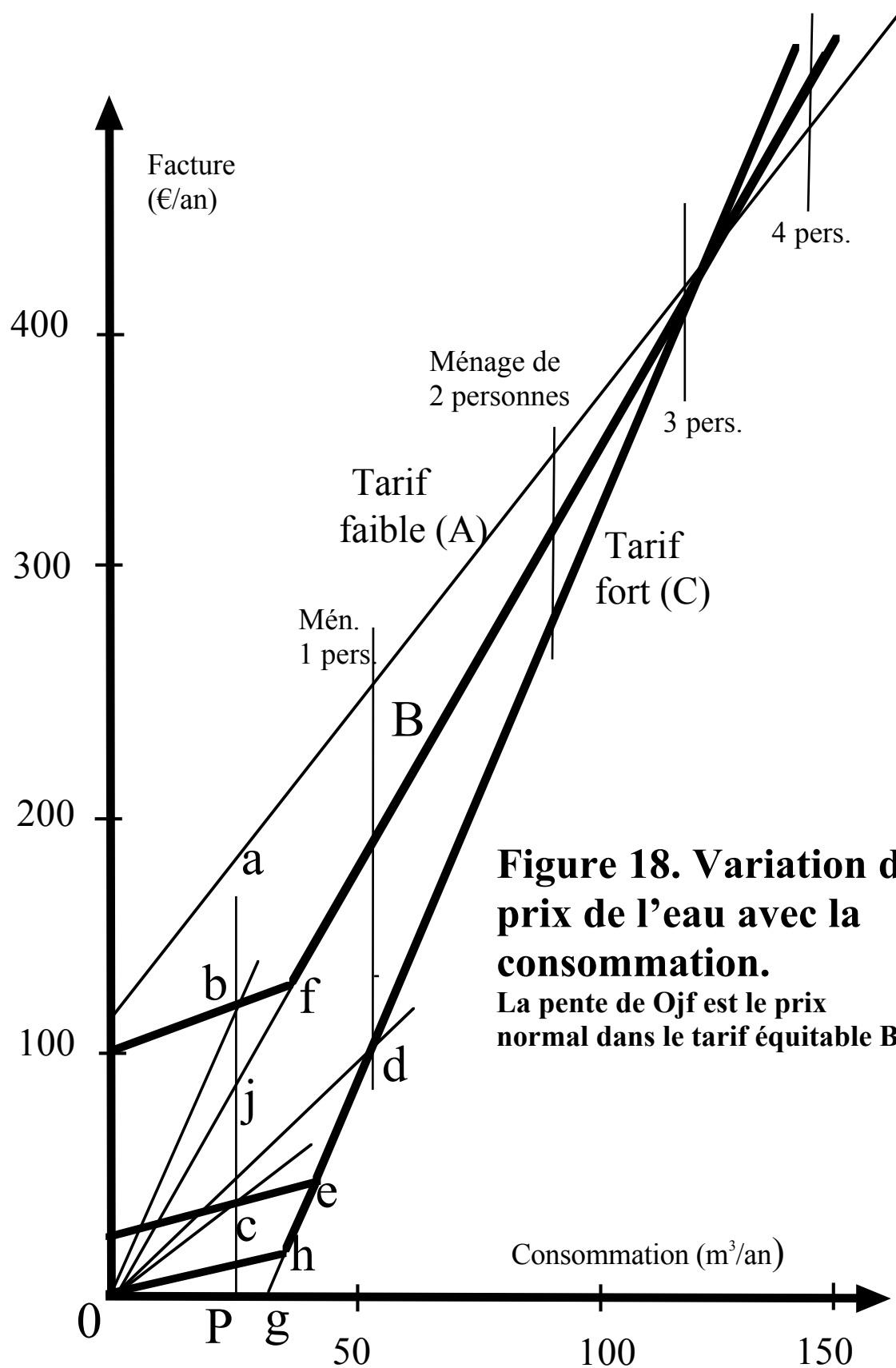


Figure 17. SIX METHODES POUR AIDER LES PETITS CONSOMMATEURS D'EAU



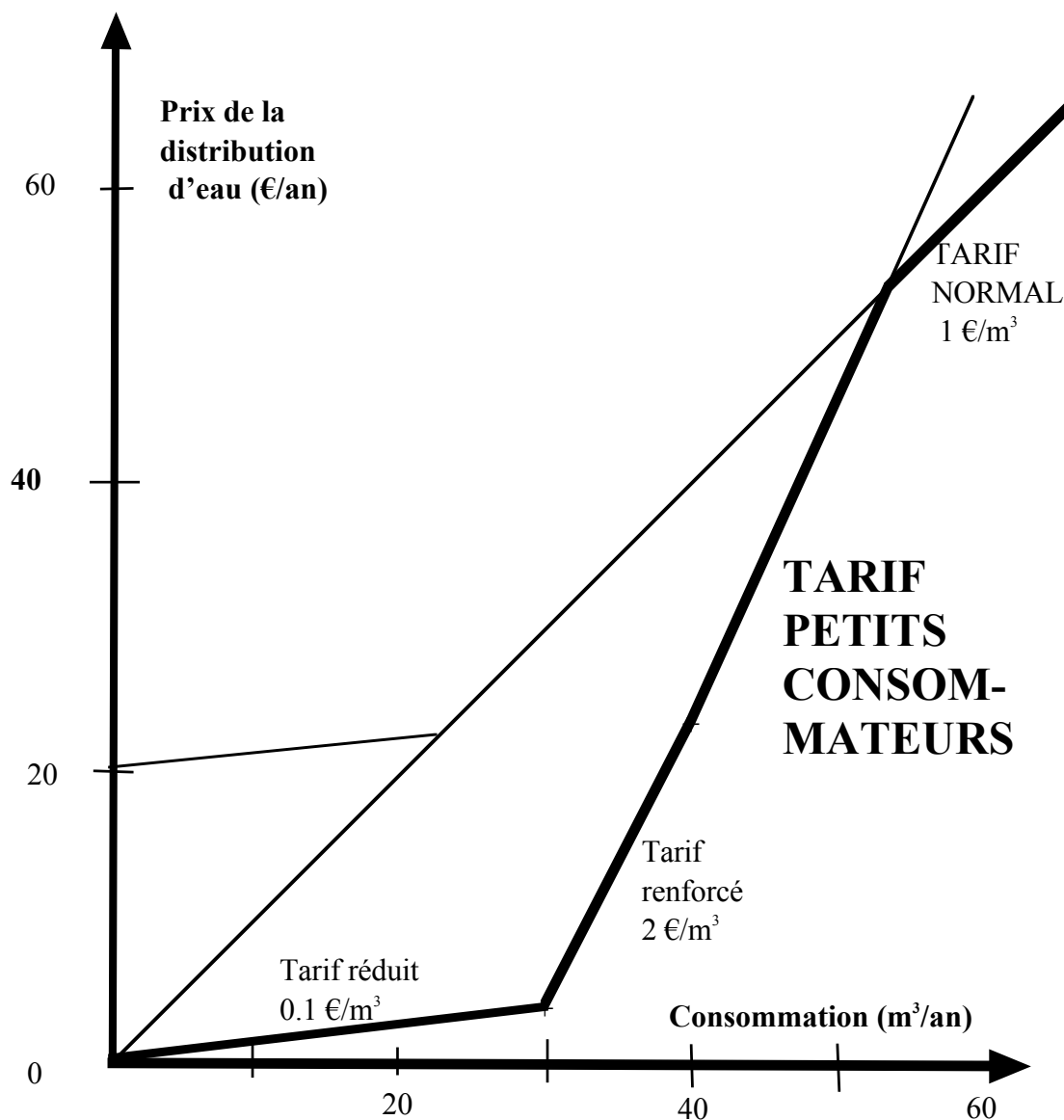


Figure 19. Le tarif “petits consommateurs” sans part fixe offre une réduction tarifaire pour des consommations inférieures à 50 m³/an. Le tarif normal s’applique automatiquement au-delà.

Si la part fixe est réduite (Fig. 18, tarif C) et que le tarif est fortement progressif, le prix payé par un petit usager consommant P (point c, pente Oc) est plus faible que le prix pour une personne isolée (point d, pente Od du tarif progressif fort C). Le même type de raisonnement est atteint si la part fixe est nulle (tarif Ohed). Dans ce dernier cas, le prix de l’eau pour les petits usagers est très faible (pente Oh) alors qu’il est significatif pour les isolés (pente Od).

Une réduction pour “petits consommateurs”

Pour favoriser les ménages qui consomment très peu d'eau, on peut renoncer à la perception d'une partie de la facture si la consommation reste en dessous d'un certain volume, par exemple, en renonçant à percevoir la part fixe. À Melun et à Dammarie-les-Lys⁷⁹, la partie eau de la facture d'eau (hors abonnement et assainissement) est divisée par deux si la consommation est inférieure à 30 m³/an tandis que les abonnés qui consomment plus de 30 m³/an payent le tarif normal sur la totalité de leur consommation.⁸⁰ En pratique, cette aide pour l'eau ne touche que les petits ménages et ignore donc la plupart des ménages démunis qui du fait de leur taille consomment plus de 30 m³.

Un tarif optionnel “petits consommateurs”

Une autre façon de concevoir un système favorable aux petits consommateurs consiste à leur offrir le choix entre le tarif normal et un tarif progressif très favorable aux petits consommateurs mais dissuasif au-delà d'un certain seuil de consommation. Cette solution est en vigueur en Angleterre (tarif SoLow). Le tarif “petits consommateurs” (Fig. 19) sans abonnement est composé d'une première tranche à prix très réduit suivie par une tranche à tarif très renforcé. Le tarif “petits consommateurs” passe automatiquement au tarif normal si la consommation dépasse 50 m³. Ce tarif n'est pas disponible en habitat collectif avec compteur collectif.⁸¹

Les tarifs progressifs sans part fixe

John Boland⁸² a proposé de remplacer les tarifs habituels par un tarif à prix uniforme avec rabais (UPR, uniform price with rebate). Ce tarif est un tarif progressif fort avec une première tranche gratuite et un abonnement gratuit. Comme dans le cas du tarif progressif équitable, la deuxième tranche est à prix unitaire constant mais la droite correspondante du graphique ne passe pas par l'origine (Fig. 20). Cette solution a été utilisée avec succès à

⁷⁹ Avenant Veolia/Ville de Melun du 9/8/1996.

⁸⁰ Au Gabon, au Brésil (Porto Alegre) et en Uruguay, les ménages pauvres ont droit à un tarif très réduit à condition de ne pas consommer plus de 10 ou 15 m³/mois. Au Maroc, au Niger, en Afrique du Sud, les ménages pauvres ont droit à un quota d'eau gratuit.

⁸¹ Une autre solution consiste à exonérer de paiement les abonnés consommant moins que le seuil de consommation, par exemple 1.5 m³/mois (50 l/jour).

⁸² John J. Boland and Dale Whittington, “Water tariff design in developing countries: disadvantages of increasing block tariffs (IBTs) and advantages of uniform price with rebate (UPR) designs”, 2000.

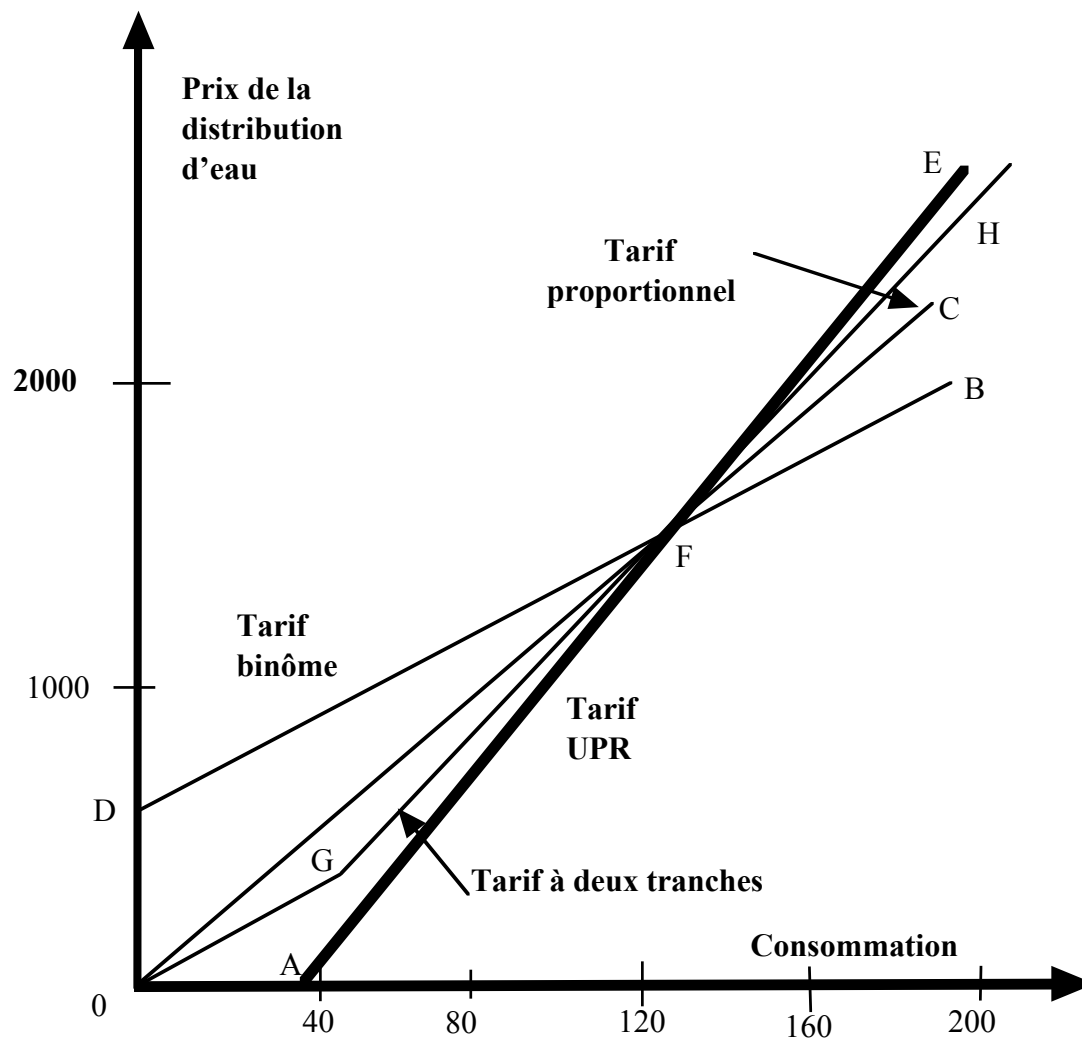


Figure 20. Trois tarifs à prix unitaire constant.

Le tarif binôme DB est le plus défavorable aux petits consommateurs. Le tarif 0AFE (uniform price with rebate, UPR) comporte un quota gratuit 0A et est plus avantageux pour les petits usagers que le tarif proportionnel équivalent (0FC). Le tarif à deux tranches sans part fixe OGFH est un peu moins favorable.

Johannesburg⁸³ (tarif UPR, Fig. 21). Chaque ménage a reçu gratuitement 72 m³/an, soit 1 m³/mois par personne pour un ménage de six personnes. Toutefois, du fait que ce tarif ne tient pas compte du nombre de personnes par compteur, il a fallu corriger certains effets indésirables affectant une minorité de personnes démunies en leur attribuant au cas par cas des quotas d'eau supplémentaires gratuits (tranches pour indigents).

Au Burkina-Faso, le tarif domestique est du type progressif fort (Fig. 22) et est proche d'un tarif à deux tranches sans part fixe (Fig. 17 et 20). La première tranche de 8 m³/mois est à un prix très faible. Ce prix sert également pour l'eau des bornes-fontaines.⁸⁴ Pour les gros usagers, le tarif est purement proportionnel : la totalité de la consommation est calculée au prix le plus élevé des usagers domestiques. Le tarif de Ouagadougou est également proche du tarif UPR.

Une solution voisine est le tarif fortement progressif de la Tunisie (Fig. 23) où l'utilisateur paye la totalité de l'eau consommée au prix unitaire applicable à la tranche de consommation atteinte. Le tarif en 2010 varie de 0.145 D/m³ pour les usages essentiels (moins de 80 m³ par an ou eau bornes-fontaines) à 0.89 D/m³ si la consommation dépasse 600 m³/an. Ce tarif tient compte du nombre de logements mais pas du nombre de personnes, il a la caractéristique que les usagers moyens ou grands ne bénéficient absolument pas de la tranche à prix réduit.

Un exemple de tarification progressive forte

Une municipalité décide de réduire le prix unitaire de la première tranche de consommation et d'augmenter en compensation celui de la troisième tranche. On supposera qu'il y a 50% de petits usagers (consommation : 20 u), 30% d'usagers moyens (consommation : 50 u) et 20% de gros usagers (consommation : 70 u). Le prix moyen de l'eau est 6 €/u, soit des factures annuelles de 120, 300 et 420 €. Le tarif de la première tranche de 0 à 20 u est réduit de moitié (3 €/u au lieu de 6 €). Le tarif de la deuxième tranche (de 20 à 50 u) est augmenté de 6 € à 8 € de sorte que les usagers de la deuxième tranche payent la même facture (300 €). Les 20 % d'usagers de la troisième tranche supportent des factures plus élevées et ont un prix unitaire de la troisième tranche très élevé. Si le prix unitaire de la troisième tranche passe de 6 à 13.5 €/u, les factures passent de 420 € à 570 €. soit un supplément de 150 € ou 36 %. Ce surcoût permet de couvrir l'avantage pour les usagers de la première tranche. Il peut paraître élevé. Par ailleurs, il faut vérifier s'il n'y a pas d'usagers pauvres dans le groupe des gros consommateurs.

⁸³ A Johannesburg, le tarif de l'eau potable est donné à l'Annexe 6. La taille de la première tranche gratuite est augmentée pour les plus démunis de 6 m³/mois jusqu'à 15 m³/mois selon les cas.

⁸⁴ Au Burkina, il existe un tarif unique faible pour les bornes-fontaines et postes d'eau autonome, un tarif progressif pour les ménages et un tarif unique pour les grandes maisons, industries, bâtiments communaux, collectivités et administrations.

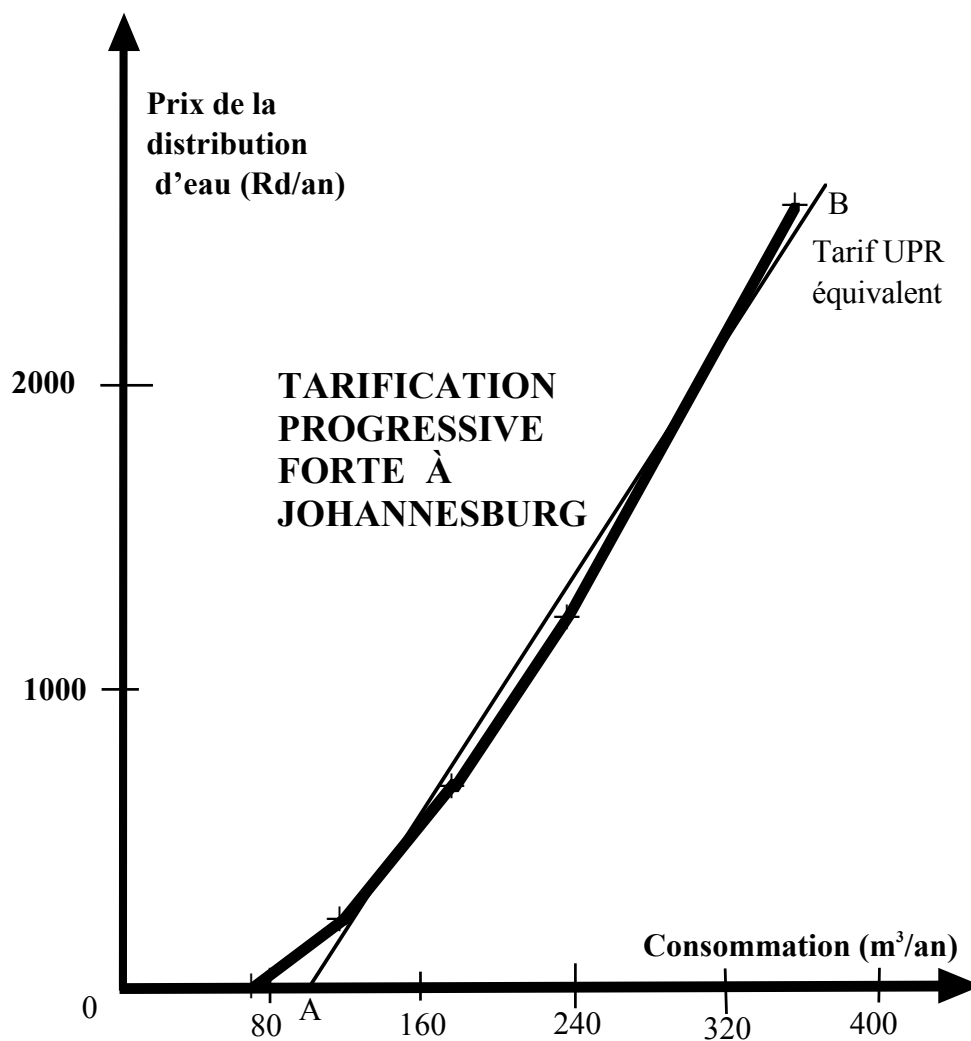


Figure 21. Le tarif progressif fort de Johannesburg est équivalent à un tarif UPR avec une tranche gratuite 0A et une tranche à prix unitaire constant (AB).

Critique des tarifs progressifs forts

Les tarifs progressifs forts ou du type UPR ont généralement l'inconvénient de créer des prix moyens élevés pour l'eau des gros ménages, surtout si plusieurs familles partagent le

même compteur (Encadré 11). Rares sont les cas où les considérations concernant la taille des ménages sont prises en compte alors qu'en Afrique, les "ménages" au sens large desservis par un seul compteur peuvent atteindre 15 personnes. En Europe, quelques pays tiennent compte du nombre de personnes dans le ménage tout en pratiquant un tarif progressif (Espagne, Bruxelles). Les Annexes 8 et 9 décrivent des systèmes de tarification progressive combinés avec un tarif social (Flandre et Malte).

Un système de tarification favorable aux usagers avec faible consommation risque d'être utilisés principalement par des personnes qui n'en ont pas vraiment besoin. En effet, le nombre de logements occupés en France par des ménages démunis (environ 1.5 à 2 millions) est plus faible que celui des logements sous-utilisés (3 millions de résidences secondaires⁸⁵ et 2 millions de logements vacants).

Une possibilité pour restreindre l'usage de ce tarif consiste à limiter son usage aux seuls abonnés en état de précarité (par exemple, les titulaires d'une allocation sous condition de ressources, par exemple les bénéficiaires du tarif de première nécessité de EDF). En effet, grâce à l'art. 1 de la loi LEMA, il est permis de créer une catégorie d'usagers fondée sur la faiblesse de leurs revenus.

Pour augmenter la participation des résidents secondaires aux frais d'investissement des services de l'eau dans les municipalités où elles sont nombreuses, on pourrait prévoir comme en Italie un abonnement d'un montant plus élevé pour les résidents secondaires. Cette solution nécessitera l'adoption préalable d'une loi en France. Une autre solution consiste à prévoir un paiement forfaitaire significatif pour le cas où le paiement de la facture ou l'auto-relevé n'est pas fait dans la semaine du premier passage du préposé pour lire le compteur (beaucoup de résidences secondaires sont rarement habitées en dehors de la saison).

On pourrait aussi moduler le tarif de l'eau de sorte que le prix de l'eau soit diminué en basse saison et augmenté en haute saison. De cette manière, le prix payé par un résident principal restera inchangé tandis que le résident secondaire payera un prix plus élevé. Cette solution est très faisable en cas de télérelève comme cela se pratique beaucoup dans les nouveaux quartiers.

Une meilleure solution consisterait à financer pour partie les investissements des services d'eau sur la base de la valeur des propriétés bâties. Cette solution est permise en France dans les municipalités de moins de 3 000 habitants ou lorsque les travaux aboutiraient

⁸⁵ On notera qu'il y a une certaine incohérence à prôner les économies d'eau pour tous et à reprocher aux résidents secondaires de ne pas consommer assez d'eau ou de ne pas payer assez pour l'eau. De plus, comme ils payent déjà les taxes locales pour couvrir de multiples services municipaux dont ils ne bénéficient pas, ce ne serait pas anormal qu'ils payent pour l'eau moins que ce qu'ils occasionnent comme dépenses. Les débats sur ce sujet sont ouverts étant entendu qu'il ne revient pas à la tarification de l'eau de corriger toutes les imperfections des systèmes fiscaux.

à une augmentation excessive des tarifs.⁸⁶ Elle a l'inconvénient de s'écarter du principe "l'eau paye l'eau" mais a l'avantage de ne pas faire subir des dépenses excessives d'eau par les résidents principaux.

Encadré 11

LES MÉRITES D'UNE TRANCHE A BAS PRIX VARIENT SELON LES PAYS

Attribuer une première tranche à bas prix à tous les usagers implique de financer cet avantage par une augmentation du prix des tranches moyenne et supérieure. Le transfert par subvention croisée sera d'autant plus fort qu'il y aura un tarif progressif fort.

Dans le cas des pays en développement, le revenu et la consommation d'eau des nombreux usagers pauvres sont beaucoup plus faibles que ceux des usagers riches peu nombreux. La première tranche à bas prix apparaît donc comme une méthode simple de distribuer un avantage social à un grand nombre de personnes. Le fait que les usagers riches peu nombreux en bénéficient aussi est sans importance puisqu'ils financent la subvention croisée.

Au contraire dans un pays développé, le nombre de personnes qui ont besoin de recevoir une aide pour l'eau est beaucoup plus faible (quelques %) et les consommations d'eau des ménages riches et des ménages pauvres sont peu différentes. Offrir une tranche à bas prix à la fois à une petite minorité (quelques %) et aussi à une forte majorité de personnes qui n'en ont pas besoin (plus de 90%) n'a pas beaucoup d'utilité au plan social. En effet, la plupart des personnes qui reçoivent cet avantage doivent aussi le financer par une augmentation du tarif de la troisième tranche, voire de la deuxième tranche, ou des impôts.

⁸⁶ CGCT L2224-2

Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1. Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; L'interdiction prévue au premier alinéa n'est pas applicable :

1° Dans les communes de moins de 3 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants, aux services de distribution d'eau et d'assainissement ;

2° Quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux cinq premiers exercices.

L'opération "première tranche à bas prix" est facile à mettre en oeuvre et se justifie principalement pour des raisons d'ordre politique ou psychologique. Elle permet de rappeler que l'eau est un bien pour tous et de donner aux usagers un meilleur signal de prix pour la plupart de l'eau consommée au delà de la première tranche. Au plan social, cette mesure à un sens pour les petits consommateurs d'eau, même s'ils ne sont qu'une minorité dans une minorité puisque plus de la moitié des ménages pauvres sont composés de 3 personnes ou plus. Pour ne pas porter préjudice aux familles pauvres, il faudrait moduler la taille de la tranche à bas prix avec la taille du ménage et combiner une tarification progressive et une tarification sociale.

Une solution plus simple consiste à abandonner à la fois la part fixe et la première tranche et à mettre en œuvre un tarif à deux tranches sans part fixe : un tarif normal pour la plupart des ménages et un tarif renforcé pour une minorité. La taille de la tranche normale serait modulée en fonction du nombre de logements chez l'abonné. Il n'y aurait pas de tarif social de l'eau mais en revanche, les ménages pauvres recevraient une aide sociale pour l'eau.

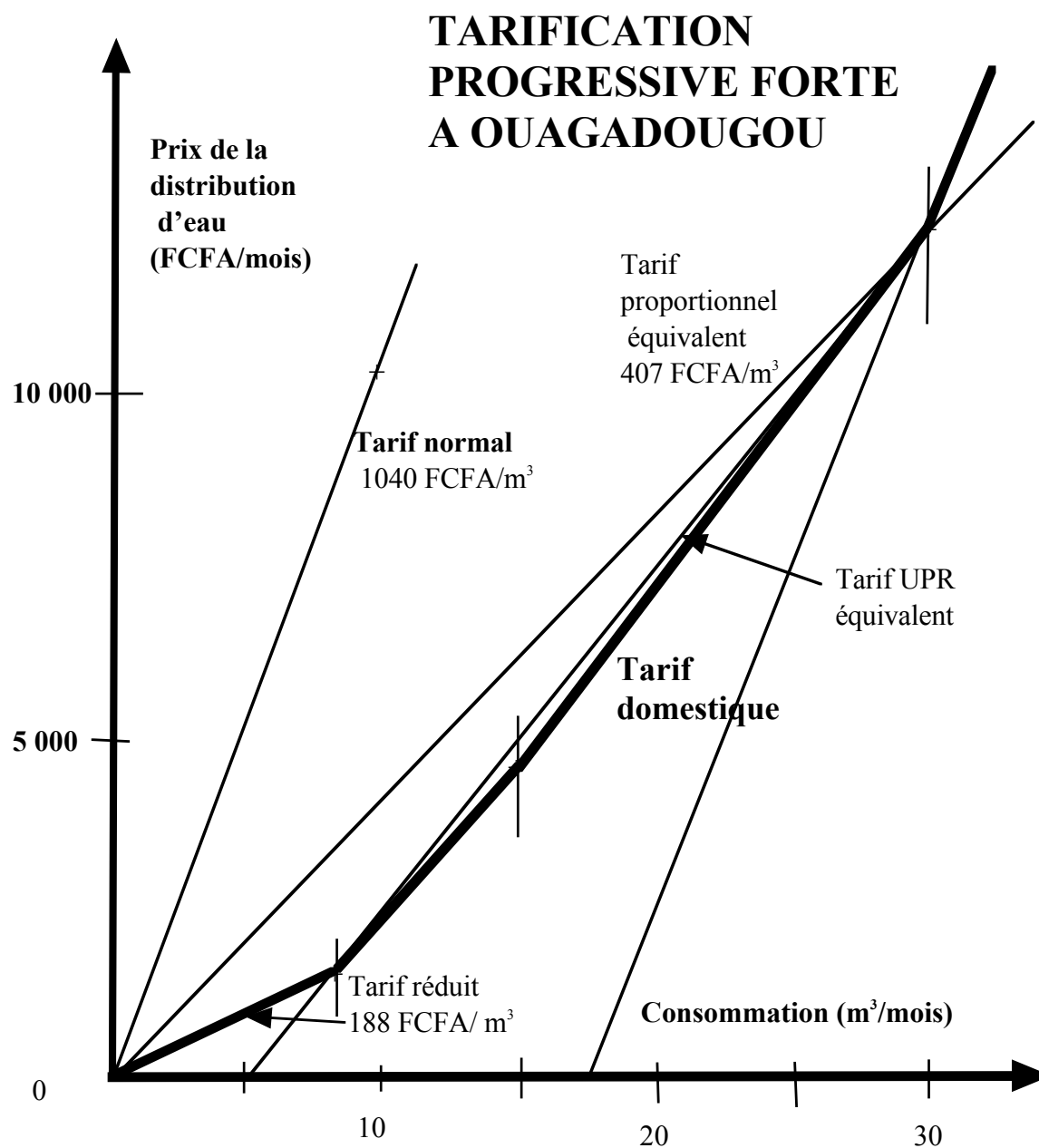


Figure 22. La tarification progressive forte à Ouagadougou (Burkina-Faso) comporte une première tranche à prix très réduit. Au delà de 30 m³/mois, le prix unitaire du tarif domestique est le même que le prix unitaire du tarif normal.

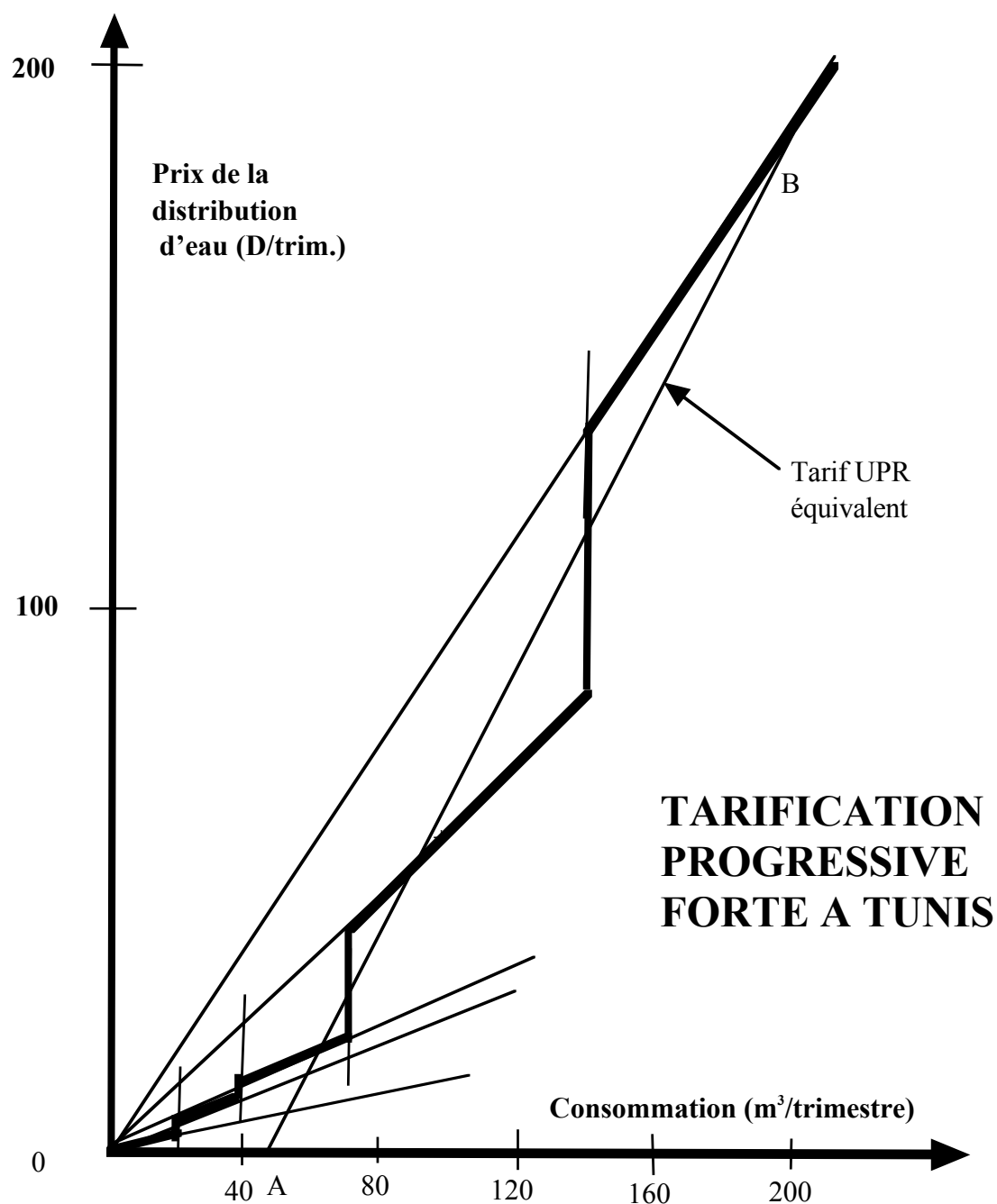


Figure 23. La tarification à Tunis comporte une première tranche à prix faible et une dernière tranche à un prix 6 fois plus élevé. Le saut à chaque tranche a pour effet d'encourager l'utilisateur à ne pas sortir de sa tranche habituelle. Cette tarification est assez proche d'un tarif UPR (OAB).

Annexe 6

LA TARIFICATION DE L'EAU À JOHANNESBURG

Tarif général de l'eau

Depuis juillet 2010, Johannesburg Water pratique le tarif suivant HT par m³ pour l'eau potable à usage domestique avec comptage (le montant de l'assainissement est donné entre parenthèses):

De 0 à 6 m ³ /mois	: Gratuit	+ 0
De 6 à 10 m ³ /mois	: 4.93 Rd ,	(+2.13)
De 10 à 15 m ³ /mois	: 7.31 Rd,	(+2.56)
De 15 à 20 m ³ /mois	: 9.59 Rd,	(+4.49)
De 20 à 30 m ³ /mois	: 11.98 Rd,	(+6.61)
De 30 à 40 m ³ /mois	: 12.36 Rd,	(+6. 82)
Plus de 40 m ³ /mois	: 14.94 Rd.	(+8.40)

La part fixe d'assainissement pour les habitations est de 75.61 Rd/mois (jusqu'à 300 m²).

Les institutions scolaires, sportives, religieuses, hospitalières, les orphelinats et maisons de retraites ont un tarif réduit pour l'eau de 10.58 Rd/ m³ en dessous de 200 m³/mois et 10.72 Rd/ m³ au delà. L'assainissement coûte 11.15 Rd/ m³.

Le tarif pour des usages non domestiques (commercial) est de 14.62 Rd/ m³ en dessous de 200 m³/mois et 14.82 Rd/ m³ au delà. L'assainissement coûte 11.15 Rd/ m³ pour les activités commerciales non industrielles.

Mesures sociales

a) Chaque personne a droit à un quota gratuit et certaines institutions bénéficient d'un tarif réduit pour l'eau.

b) Les consommateurs avec compteur reconnus comme étant indigents bénéficient d'un quota supplémentaire d'eau gratuite. Selon le degré d'indigence, ils reçoivent 25, 35 ou 50 litres /jour par personne avec un plafond mensuel de 10, 12 ou 15 m³ (330, 400 ou 500 litres par jour). En plus, elles bénéficient d'un quota annuel gratuit de 4 m³ pour des cas d'urgence (incendie). Elles ont aussi droit à une réduction de 70% sur l'assainissement (catégorie 1) ou de 100% (catégories 2 et 3).

b) Les personnes dans les bidonvilles sans branchement individuel ont l'eau gratuite et ne payent pas l'assainissement.

Remarques :

a) Johannesburg pratique un tarif progressif sans partie fixe complété par des mesures sociales adaptées à l'habitat (Fig. 21). En particulier, les ménages indigents reçoivent un quota d'eau gratuite supplémentaire qui tient compte de la taille du ménage et bénéficient d'une réduction/exonération de la redevance d'assainissement. La difficulté consiste à inscrire un nombre suffisant d'indigents.

b) Les tarifs de l'eau à Cape Town (Le Cap) ou Durban (eThekweni) sont semblables. On notera que les ensembles d'habitations du Cap avec compteur unique bénéficient du tarif moyen de l'eau avec un quota gratuit par ménage s'ils ont soumis les documents requis. Les autorités locales payent un tarif réduit par rapport aux autres autorités, et que les habitants des bidonvilles enregistrés officiellement ont droit à 750 l gratuits par mois par personne (25 l/j).

c) A Durban, le quota gratuit par ménage est de 9 m³/mois et il n'y a pas de part fixe si la consommation est inférieure à ce montant ou si la valeur foncière du logement est faible. Le tarif domestique varie selon le mode de fourniture (pression réduite et réservoir en terrasse ou pression normale). La gratuité est appliquée en cas de réservoir d'eau au sol.

Annexe 7

LA TARIFICATION DE L'EAU AU NICARAGUA

Managua⁸⁷ discerne trois catégories d'usagers domestiques : les habitants de quartiers misérables, les habitants de quartiers ordinaires, les habitants de quartiers résidentiels et la catégorie des usagers non domestiques (industriel, commercial et administration). Le prix généralement payé dans les quartiers misérables est de 2.58 C\$/m³ (63 000 abonnés), d'environ 6.8 C\$/m³ par les usagers domestiques ordinaires (97 000 abonnés), de 7.6 C\$/m³ par les usagers résidentiels (14 000 abonnés) et de 9.6 C\$/m³ par les usagers non-domestiques. Il existe une forte subvention croisée au bénéfice des plus démunis et l'on admet que près de 95% des usagers domestiques sont de fait subventionnés par les autres usagers.

Le tarif en vigueur est progressif dans chaque cas. Les usagers domestiques ordinaires payent un abonnement de 4.24 C\$/mois et 3.54 C\$ pour 0-20 m³/mois. Le tarif est très progressif : 6.76 C\$/m³ pour 21-30 m³, 7.17 C\$/m³ pour 31-40 m³, 7.70 C\$/m³ pour 41-50 m³ et 14.88 C\$/m³ au delà.

Le tarif des usagers ordinaires pour moins de 20 m³/mois est la moitié de celui payé par les gros utilisateurs.

Les usagers les plus pauvres bénéficient d'une très forte réduction sur l'abonnement (75%) et d'une réduction de 46% sur la consommation calculée sur la base du tarif domestique ordinaire. Le tarif de l'assainissement qui est également progressif, s'ajoute aux tarifs ci-dessus.

⁸⁷ Resolución No. CD.RE.037.200B donde le Valida a la Empresa ENACAL la Indexación de las Tarifas por la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario (INAA 2008).

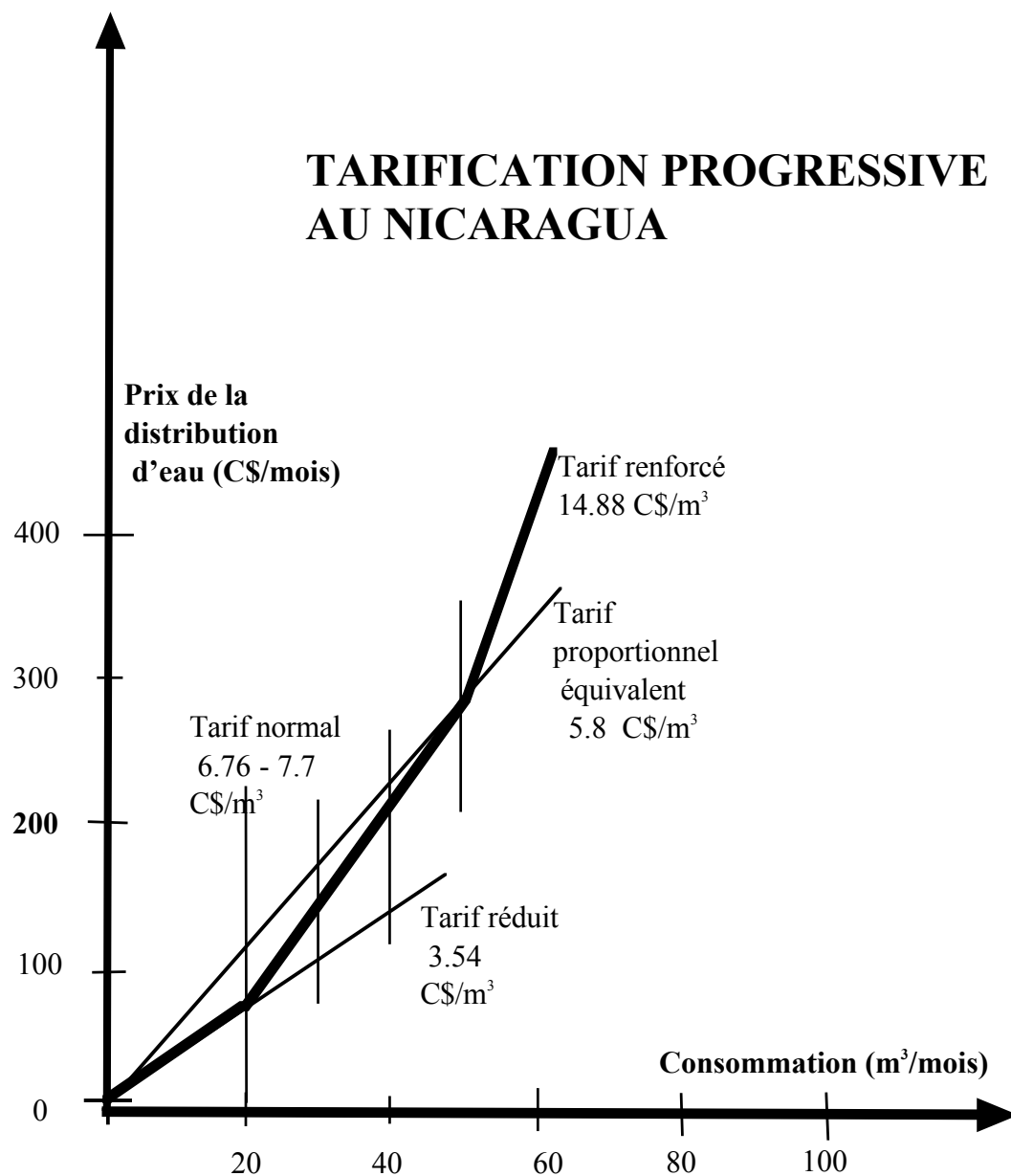


Figure 24. La tarification progressive au Nicaragua est très proche d'une tarification avec part fixe très faible (4.5 C\$/mois).

Annexe 8

EN FLANDRE, LE TARIF PROGRESSIF A ÉTÉ COMPLÉTÉ PAR UN TARIF SOCIAL

L'objet de cette annexe est de présenter le modèle flamand de tarification de l'eau potable tel qu'il s'applique en 2010. Il fait appel à la fois à un tarif progressif (section 2) et à un tarif social (section 3). Un tarif social (Fig. 25) est un tarif destiné à un groupe social défavorisé, qui est moins coûteux que le tarif normal.

1. Le prix de la distribution d'eau et de l'assainissement en Flandre

En Région flamande (Belgique) (6.25 millions d'habitants, 2.58 millions de ménages, 2.28 millions d'abonnés domestiques, 343 Mm³ /an), la consommation moyenne d'eau des ménages est de 87 m³/an d'eau potable distribuée (2.37 personnes). La consommation domestique d'un ménage de 3 personnes varie de 32 à 41 m³/an par personne selon le lieu, en partie du fait qu'il y a probablement des alimentations additionnelles des ménages par eau de pluie ou de puits.

Le prix de l'eau et de l'assainissement varie selon les entreprises responsables et les communes (variation de 1.99 € à 3.63 € /m³ selon les communes pour 4 personnes consommant 120 m³). La facture moyenne des ménages calculée sur la base de 100 m³ pour un ménage de 3 personnes est de 350 €/an en 2010 (sur la base de 87 m³ pour 2.37 personnes, elle est de 310 €/an et sur la base de 120 m³ pour 4 personnes, elle est de 410 €/an).

Cette facture n'est pas abordable pour certains usagers démunis puisque 32 000 plans de paiement ont été consentis. La coupure d'eau pour motif d'impayés a été demandée pour environ 1 400 abonnés mais seules 780 coupures ont été effectuées, uniquement dans des cas de mauvaise foi.

2. Un tarif progressif favorable aux familles

La tarification de l'eau potable est fondée sur un tarif progressif comportant un abonnement (environ 41 €/an), une première tranche à prix réduit (env. 1.9 €/m³ au titre des taxes d'assainissement seulement) et une deuxième tranche à prix renforcé⁸⁸ (taux compris entre 4.7 et 4.9 €/m³) pour la distribution d'eau et l'assainissement) (Fig. 26). Le rapport des prix unitaires des deux tranches de tarification est un facteur proche de 2. Pour un ménage

⁸⁸ Dans quelques communes, le tarif renforcé est divisé en un tarif normal et un tarif plus élevé.

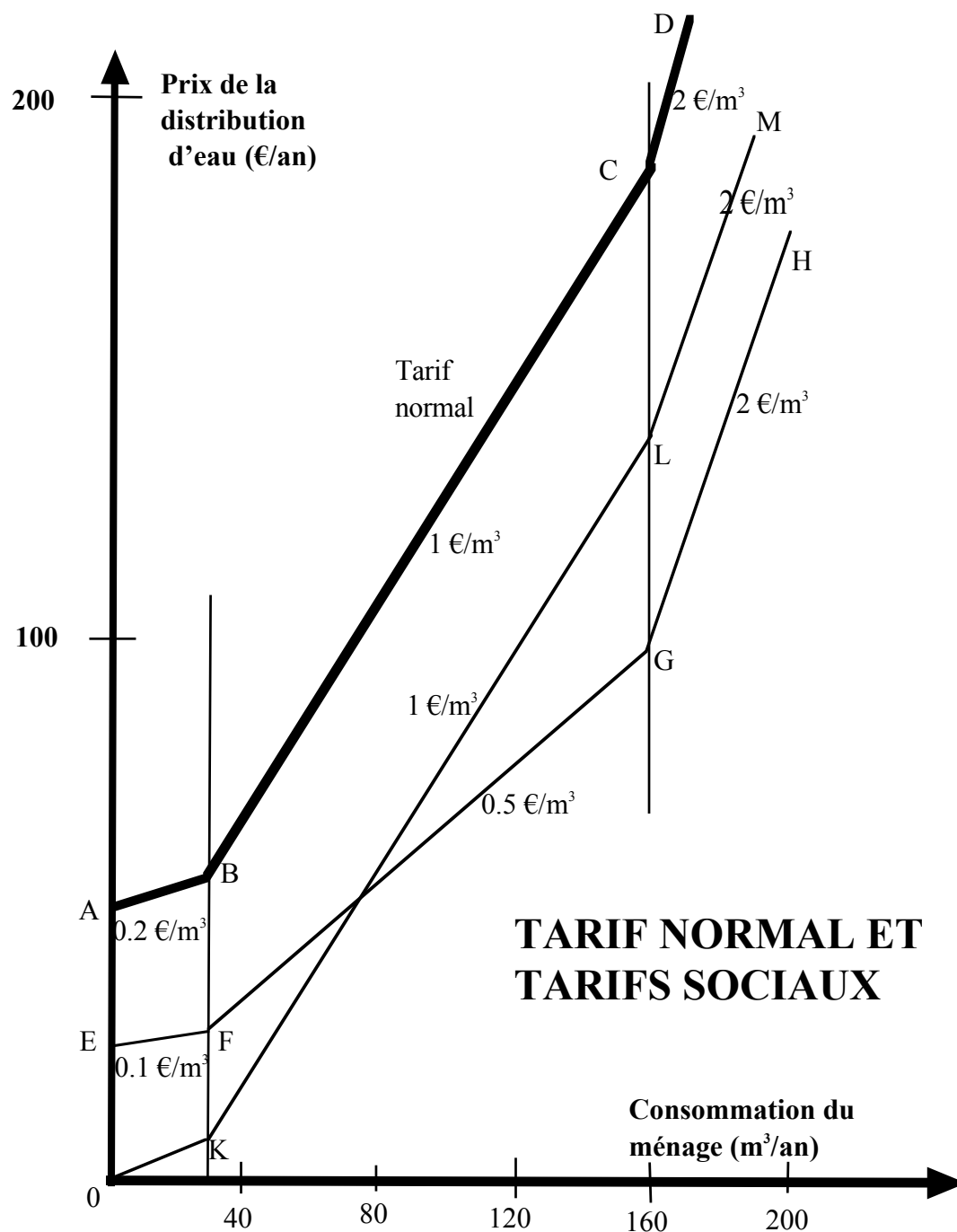


Figure 25. Exemples de tarif social pour les ménages démunis :

EFGH : réduction de la facture de 50 % pour les consommations dans la limite du plafond de la deuxième tranche

OKLM : suppression de la part fixe OA sans modifier la part variable du tarif.

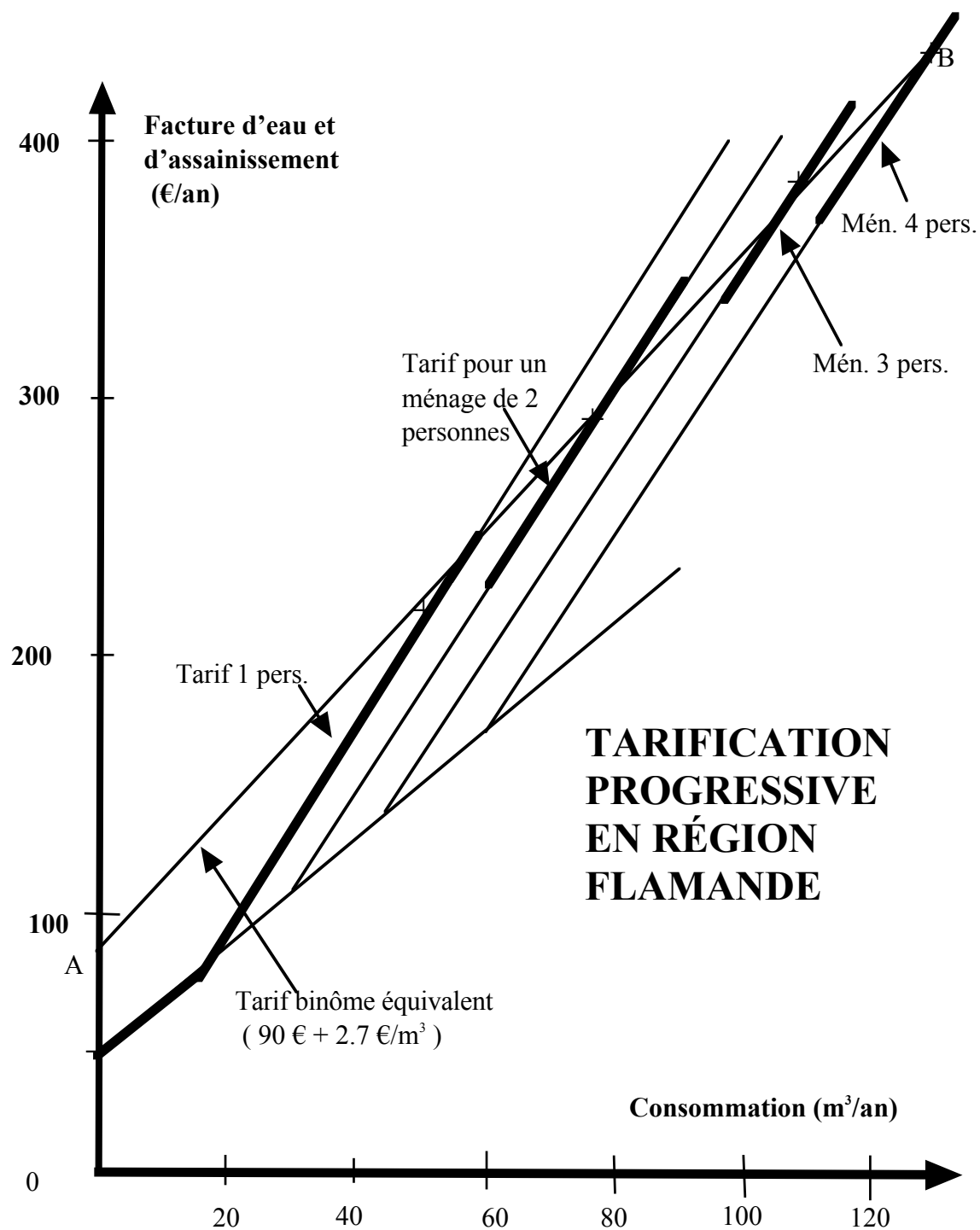


Figure 26. La tarification de la régie VMW comporte une première tranche à prix réduit (2.09 €/m³ pour l'assainissement) et une deuxième tranche à prix élevé (3.99 €/m³ pour l'eau et l'assainissement). La limite pour le passage de la première tranche à la seconde varie selon le nombre de personnes dans le ménage. Le tarif binôme équivalent AB est celui qui serait payé par des ménages de 1 à 4 personnes consommant respectivement 51, 77, 107 ou 130 m³/an.

donné, le prix de l'eau varie rapidement avec la consommation, ce qui crée une incitation forte à éviter les gaspillages. Pour les usagers ordinaires, l'eau n'est jamais gratuite puisqu'il faut payer l'assainissement.

Pour éviter que la tarification ne crée des difficultés pour les familles nombreuses du fait de la forte progression du prix unitaire, la taille de la première tranche est ajustée au pro rata du nombre de personnes dans le ménage (15 m³ /an par personne). Comme la consommation effective par personne diminue avec la taille de la famille, cette tarification comporte un élément favorable à une politique familiale alors qu'en général, les tarifs progressifs sont défavorables aux familles nombreuses. En revanche, malgré la prise en compte de la taille de la famille, le prix moyen par m³ payé par les ménages isolés en Flandre est supérieur de 36 % au prix moyen payé par un ménage moyen du fait de la part fixe.

Tableau 11

FACTURE D'EAU MOYENNE EN FONCTION DE LA TAILLE DU MÉNAGE

<i>Nbr. pers. dans ménage</i>	<i>Consommation totale (m³/an)</i>	<i>Consommation individuelle (m³/pers./an)</i>	<i>Facture annuelle (€/an)</i>	<i>Prix moyen (€/m³)</i>
1	50.76	50.76	207	4,14
2	77.00	38.50	282	3,67
3	107.16	35.72	377	3,53
4	130.15	32.54	429	3,30
5	153.96	30.79	493	3,20
6	184.16	30.69	580	3,15
2.37 (moyenne)	87.29	36.83	314	3,64

Source : VMM

Le prix moyen payé par les ménages de diverses tailles (Tableau 11) correspond au tarif binôme français habituel (Fig. 13) à la différence que l'augmentation de prix avec la

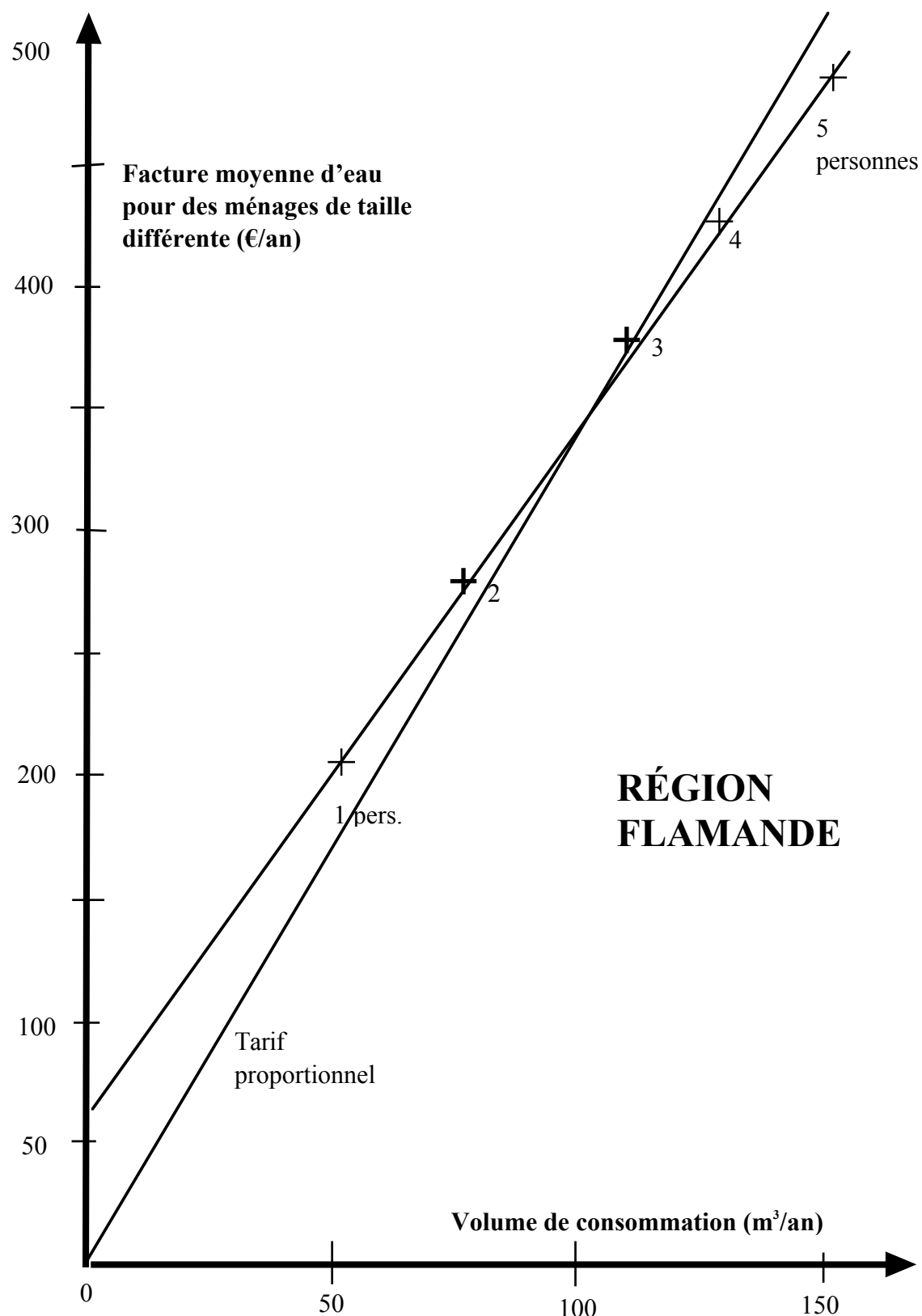


Figure 27. Variation de la facture moyenne d'eau avec la taille du ménage (tarification binôme équivalente : 60 € + 2.8 €/m³).

consommation pour un ménage d'une taille donnée est bien supérieure à ce qui serait le cas en France. Le tarif flamand à deux tranches est donc préférable du point de vue de la protection de la ressource mais n'a pas d'avantages particuliers au plan social bien que la première tranche corresponde à une exonération de la part variable du prix de la distribution (les fameux "15 m³ gratuits").

Cette tarification "familiale" a été rendue possible par le fait qu'il existe un registre national de la population avec des informations fiables sur le domicile des personnes. Le registre national communique à la régie distributrice d'eau le nombre de personnes légalement domiciliées à chaque adresse au 1er janvier. Cette information est utilisée par les régies pour calculer les volumes "gratuits" chez chaque abonné.

La Région bruxelloise a également adopté un tarif progressif avec prise en compte de la taille du ménage tandis que la Région wallonne a opté pour un tarif progressif sans prise en compte du nombre de personnes.

3. Le volet social de la tarification flamande

Après quelques années de fonctionnement, le prix de la distribution d'eau et le prix de l'assainissement ont été combinés en 2005 dans une facture unique et le tarif progressif a été complété par l'adjonction d'un volet social. Le tarif social est destiné à la catégorie des usagers démunis. Il consiste en une réduction de la part variable auquel est souvent associée une réduction de la part fixe. Le montant total de la réduction tarifaire est souvent plafonné au prix d'un certain volume de consommation. L'évolution de ce nouveau tarif n'est pas terminée. Le nombre de personnes en difficultés pour payer la facture d'eau augmente avec l'augmentation du prix de l'assainissement. De ce fait, les décideurs responsables examinent si des mesures sociales supplémentaires ne sont pas nécessaires.

Tableau 12

COMPARAISON DES AIDES POUR L'EAU EN FLANDRE ET À PARIS

	<i>Aide curative (nbr. bénéficiaires)</i>	<i>Aide préventive (nbr. bénéficiaires)</i>
<i>Flandre</i>	<i>Géré par les CPAS au niveau municipal (rare)</i>	<i>3.2 ménages/ 100 habitants (3.8% des ventes eau + ass.) 200 000 bénéficiaires sur 6.25 Mhab.</i>
<i>Paris</i>	<i>0.24 ménage/100 habitants (FSL : 0.06% dépenses d'eau) 5 400 bénéficiaires (70 €)</i>	<i>1.9 ménages/100 habitants (0.6 %des ventes eau+ass.) 41 000 bénéficiaires (80 €) sur 2.2 Mhab.</i>

3. 1 Destinataires du tarif social flamand

La loi a identifié le groupe de bénéficiaires du tarif social de l'eau (env. 200 000 ménages) ; il comporte les titulaires de minima sociaux définis par la loi . On y trouve l'équivalent des titulaires français du minimum vieillesse, de l'allocation handicapés (AAH), des aides de subsistance (RMI/RSA socle, ASS). Ce groupe représente 7 ménages sur 100 , soit environ 7.6% de la population flamande. Il est rare d'instituer une proportion aussi importante de personnes aidées pour l'eau. L'aide flamande est d'ailleurs plus généreuse que celle de la Ville de Paris qui est pourtant celle qui concerne le plus grande proportion de ménages démunis en France (Tableau 12).

La liste des noms des bénéficiaires du volet social est disponible auprès de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale et peut être utilisée par les entreprises de distribution pour établir les factures d'eau et d'assainissement. Dès qu'une personne d'un ménage est destinataire de l'aide sociale, toutes les personnes du ménage au même domicile bénéficient du tarif social.

Dans le cas de compteurs collectifs (appartements, maison de soin, etc.) il n'est pas possible d'attribuer une réduction sur la facture pour l'ensemble de la consommation mesurée. Une compensation est alors accordée aux ménages démunis concernés en supposant que leur consommation d'eau est de 30 m³ par personne (ceci est proche de la moyenne, Tableau 10). Ces cas ne sont pas très fréquents (39 000 sur 174 000).

3.2 Forme de l'aide

L'aide sociale pour alléger les factures d'eau prend les formes suivantes (Tableau 13) :

- a) Les titulaires de minima sociaux mentionnés ci-dessus sont automatiquement exonérées de la taxe supra-municipale d'assainissement (0.87 €/m³) ;
- b) En outre, la loi a autorisé chacune des 308 communes flamandes à réduire le montant de la taxe municipale d'assainissement (environ 1.08 €/m³) pour les catégories de personnes démunies qu'elles déterminent. En général, il s'agit des mêmes personnes que les bénéficiaires de l'exonération de la taxe supra-municipale d'assainissement et les communes ont souvent choisi de pratiquer une exonération totale de la taxe municipale en leur faveur (Tableau 13). La liste des bénéficiaires de cet avantage municipal est fournie par la commune à l'entreprise de distribution qui dessert la commune ;
- c) Parmi les 13 entreprises (régies) de distribution d'eau de la Région flamande (ci-après régies), plusieurs ont décidé d'accorder une réduction sur l'abonnement relatif à la distribution d'eau à l'ensemble des personnes qui bénéficient de l'exonération de la taxe supra-municipale d'assainissement. D'autres régies examinent s'il ne convient pas d'en faire de même.

Tableau 13

LES RÉDUCTIONS DU TARIF SOCIAL FLAMAND

<i>Objet</i>	<i>Nbr. communes concernées</i>	<i>Fraction pop.flamande (%)</i>	<i>Nbr. bénéficiaires</i>
<i>1) Exemption de taxe supra-municipale d'assainissement</i>	<i>308</i>	<i>100</i>	<i>198 602</i>
<i>2) Réduction de la taxe munic. d'assainissement</i>			<i>193 897</i>
<i>25%</i>	<i>76</i>	<i>17.87</i>	
<i>50%</i>	<i>3</i>	<i>0.93</i>	
<i>100%</i>	<i>222</i>	<i>73.65</i>	
<i>100% 30 m³/an</i>	<i>1</i>	<i>0.54</i>	
<i>3) Réduction sur abonnement de distribution d'eau</i>			
<i>Régie TMVW 100% réd.</i>		<i>19.64</i>	<i>6.4% pop.dans la région de la régie</i>
<i>Régie PIDPA 67% réd.</i>		<i>18.48</i>	<i>0.02%</i>
<i>4) Réduction sur la consommation (extra 15 m³ gratuit) Régie Knokke Heist</i>		<i>0.55</i>	<i>3.07%</i>

3.3. Quelques exemples de réduction sur le prix de la distribution d'eau

Deux régies (TMVW et PIDPA) ont accordé une réduction de l'abonnement de distribution d'eau et une troisième a augmenté la limite de la première tranche. L'effet de cet avantage est une réduction de la facture moyenne d'environ 29% à laquelle s'ajoute la réduction sur les taxes d'assainissement.

- La régie TMVW (1.2 million habitants) qui couvre 19.6% des abonnés flamands, a exonéré d'abonnement les personnes exonérées de la taxe supra-municipale d'assainissement et a

réduit leurs frais de branchement. Pour ces personnes, l'eau de la première tranche est devenue gratuite et n'est payante qu' au delà de la limite de la première tranche (Fig.28). Le nombre de bénéficiaires est de 6.4% des abonnés. Pour une facture moyenne de 77 m³, un ménage de deux personnes bénéficie d'une réduction de 66%.

- La régie PIDPA (province d'Anvers, 1.15 million hab.) qui couvre 18.5 % des abonnés flamands, a réduit l'abonnement de 67% (19 € au lieu de 57 €) pour des usagers démunis en médiation de dettes (1390 abonnés ou 0.28% des abonnés).

- La régie de Knokke-Heist (zone côtière très touristique, 33 897 hab.) fait appel à un abonnement très faible (6.48 €/an) pour une facture moyenne de 112 €/an hors assainissement. Pour aider les personnes démunies (3% de la population desservie), elle a doublé le quota d'eau relevant de la première tranche.

3.4 Financement de l'aide sociale et gestion

Les aides sociales impliquent une réduction de recettes de l'ordre de 50% de la facture d'eau des bénéficiaires (7.6% de la population). Celle-ci est éventuellement financée par une augmentation du prix de la distribution ou des taxes d'assainissement d'un montant global de l'ordre de 3.8% du chiffre d'affaires de l'eau. Grace à une coopération étroite entre la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, le registre national et les entreprises de distribution, le degré d'automatisation dans l'attribution des aides est très élevé.

Dans la Région de Bruxelles-capitale et dans la Région wallonne, le système d'aide sociale des usagers démunis est financé par une contribution de solidarité de 1.25 c€ par m³ (1c€ à Bruxelles) et est géré par le centre d'action sociale (CPAS) au cas par cas sur demande. Il ne concerne qu'un nombre restreint d'abonnés et n'a pas de caractère d'automatisme. Ainsi en Wallonie, l'aide attribuée est de 175 €/an pour 11 000 bénéficiaires sur un total de 1.45 million d'abonnés (0.75 bénéficiaires pour 100 abonnés).

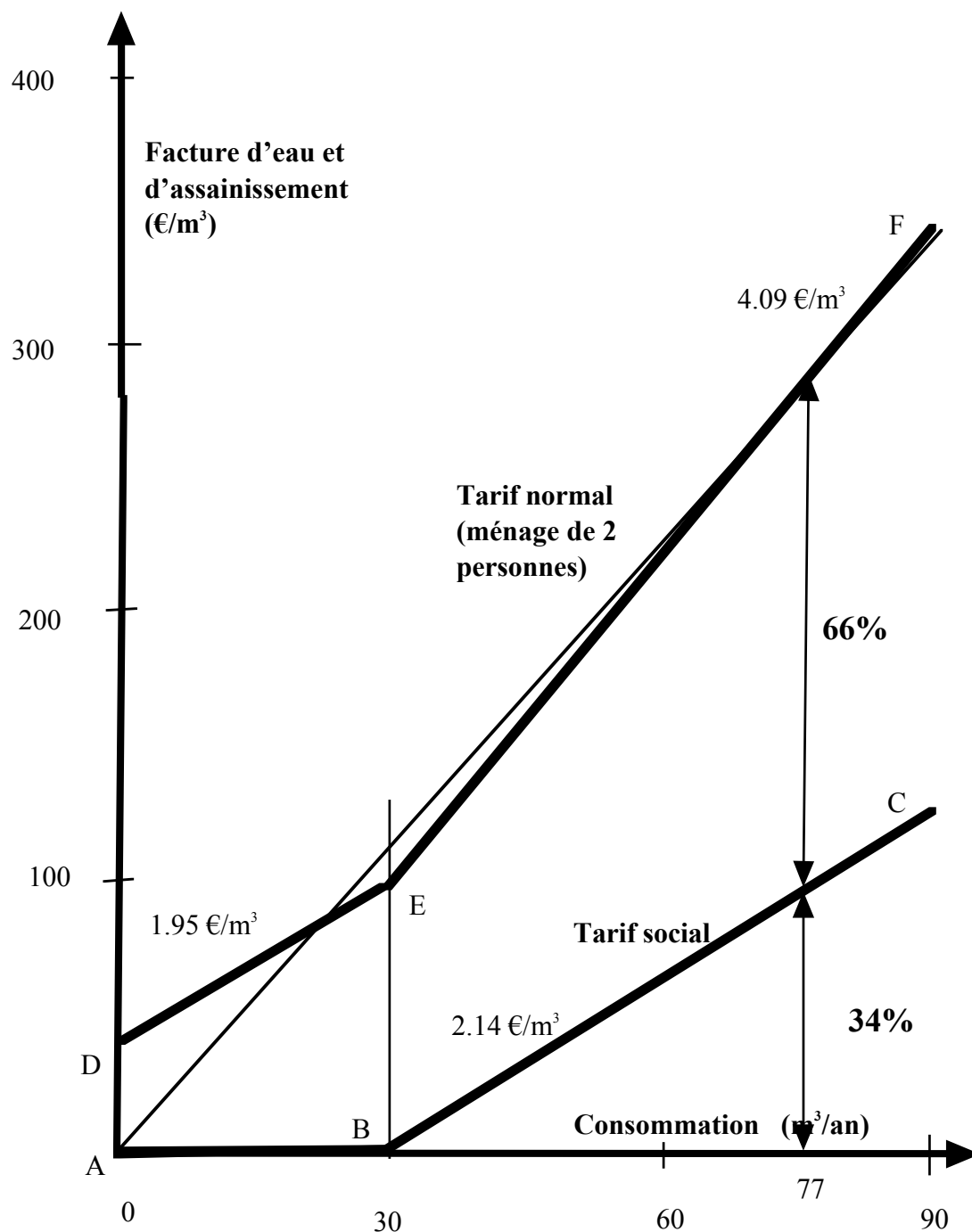


Fig. 28. Les tarifs progressifs de la régie TMVW (Belgique). (Cas d'un ménage de deux personnes consommant 77 m³/an). Le tarif progressif normal à deux tranches DEF (43 € + 1.95/4.09 €/m³) est proche d'un tarif proportionnel. Les usagers démunis bénéficient du tarif social ABC (0 + 2.14 €/m³ au delà de 30 m³/an) qui est du type UPR.

4. Evaluation de la tarification flamande.

La tarification flamande a l'avantage d'être fortement progressive et est favorable aux familles nombreuses. Elle a permis d' instituer des prix par m³ pour les familles nombreuses qui sont inférieurs à la moyenne alors qu'avec le tarif progressif habituel, on aurait eu le résultat inverse. Pour y parvenir, il a fallu tenir compte du nombre de personnes dans le ménage.

Cette tarification comporte un volet social (réduction du prix de l'eau) dont bénéficie une part relativement importante de la population. Le régime de tarif social de l'eau existant en Flandre offre une aide automatique et non modulée pour les personnes démunies désignées par la loi. Avec ce tarif, la réduction de la facture est substantielle (66 % dans le cas de TMVW).

Une partie de la Flandre met donc en œuvre le principe que l'eau doit être gratuite pour les plus démunis. Dans le reste de la Flandre, les personnes démunies bénéficient d'une réduction de tarif de l'eau généralement sans devoir effectuer de démarches particulières. La Flandre a effectivement instauré un tarif social de l'eau qui va bien au-delà d'une simple aide curative en cas de dettes d'eau attribuée au cas par cas après enquête. Ce résultat a été atteint grâce à une coopération étroite entre les municipalités, la Banque Carrefour de la Sécurité sociale, le registre national et les entreprises de distribution d'eau et la coordination stricte de ces organismes au niveau de la Région flamande

Annexe 9

MALTE A MIS EN PLACE UNE TARIFICATION PROGRESSIVE COMBINÉE AVEC UNE ALLOCATION SOCIALE

Malte (400 000 habitants, 189 000 logements) souffre de pénurie d'eau et a dû faire appel au dessalement qui fournit actuellement 57% des ressources d'eau potable. La consommation totale d'eau par les réseaux d'alimentation en eau potable est de 19 Mm³ /an et l'agriculture consomme un montant équivalent d'eau brute. Les ménages consomment 64% de l'eau potable distribuée. 100% de la population a un branchement à l'eau et 90% des eaux usées sont rejetées sans traitement.

1. Tarif progressif

Malte utilise un tarif assez semblable au tarif flamand. Le tarif en vigueur depuis 2008 pour l'eau potable pour les ménages⁸⁹ est composé d'un abonnement de 59 €, d'une première tranche de 33 m³/an par personne à 1.47 €/m³ et d'une deuxième tranche à 5.41 €/m³ (soit un prix 3.7 fois plus élevé). Pour les entreprises, le prix unitaire de l'eau est de 2.50 €/m³. Le plafond de la première tranche de 33 m³ /personne est à comparer à la consommation moyenne des ménages qui est de 30.4 m³ /personne.

On constate que le tarif des ménages a été conçu pour satisfaire à la fois l'objectif d'un volume d'eau à bas prix (besoins essentiels) et l'objectif d'encourager les économies d'eau en créant un prix unitaire très élevé pour compenser le prix très faible de la première tranche (les usagers de la deuxième tranche payent pour les usagers de la première tranche). Compte tenu de l'ampleur de la première tranche, la plupart des ménages devraient être en mesure de ne pas devoir dépenser d'eau de la deuxième tranche.

2. Aide sociale

Malgré l'existence d'un tarif progressif très avantageux pour les faibles consommations, Malte distribue en plus une allocation eau à 30 000 ménages bénéficiaires de l'aide sociale (Fig. 29). Cette allocation qui concerne 16% des ménages couvre le prix de l'abonnement et une partie du prix de l'eau. Elle est donnée sous forme d'un ticket "abonnement" et d'un ticket "consommation" utilisables pour payer les factures d'eau et d'électricité ("vouchers"). Ce deuxième ticket permet une réduction de 30% sur le prix de la consommation combinée d'eau et d'électricité mais seulement dans la limite de 75 €/an.

89 Subsidiary legislation 423.03. Water supply regulations

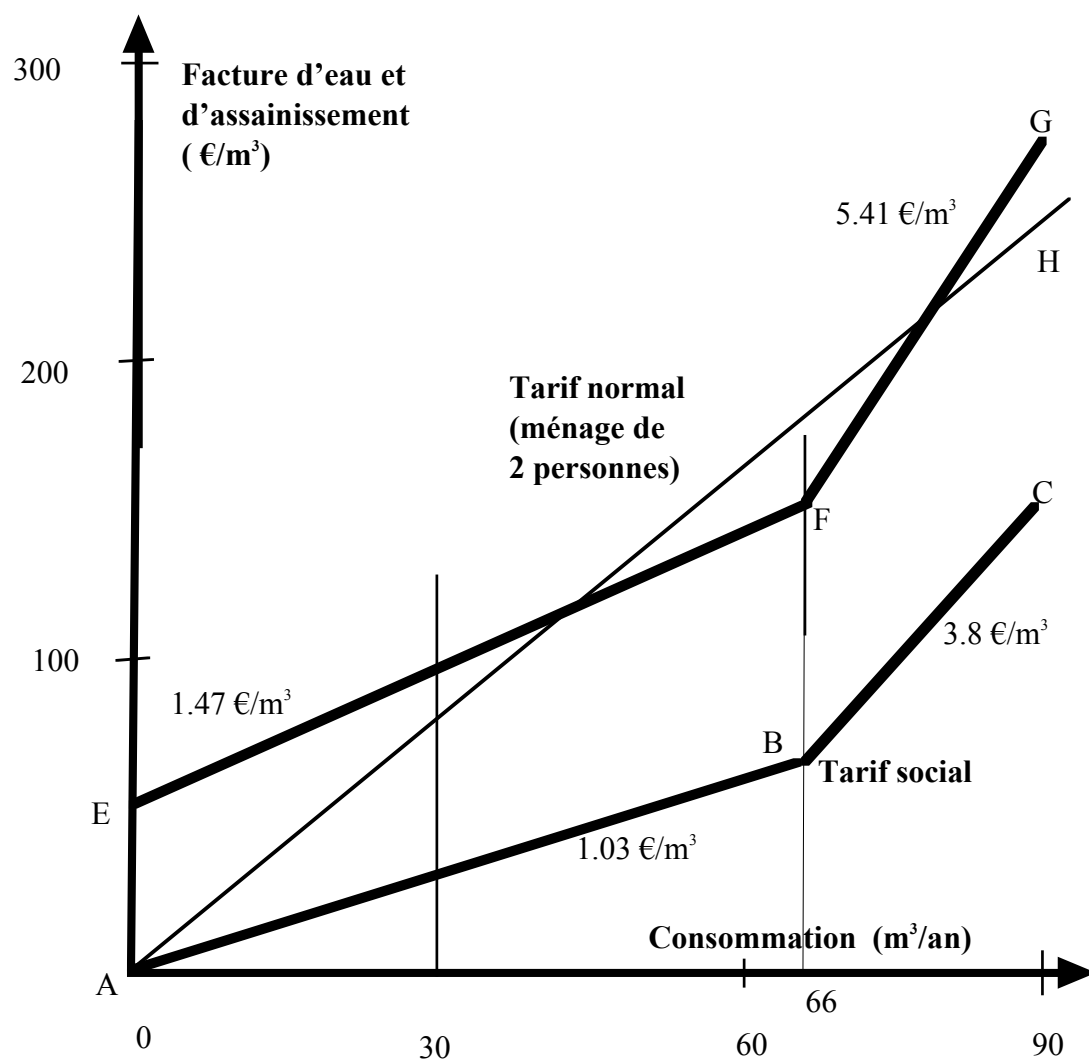


Fig. 29. Les tarifs progressifs à Malte (Cas d'un ménage de deux personnes).

Dans la tranche 30-90 m³, le tarif normal EFG n'est pas très différent du tarif proportionnel AH et du tarif industriel 2.5 €/m³. Le tarif normal est remplacé pour les usagers démunis par un tarif réduit de 30% avec exonération de l'abonnement (ABC).

Le prix normal payé par un ménage de deux personnes consommant 60 m³ est de 147.2 € et le prix réduit est de 61.7 €, soit une réduction de 58% pour les ménages aidés (Fig. 29). Dans le cas particulier, tout se passe comme si ce ménage recevait 9 m³ par personne à titre gratuit et payait 42 m³ au prix normal. Auparavant, les ménages démunis bénéficiaient d'un volume gratuit d'eau (16.5 m³ par an par personne) mais pas d'une réduction de 30% sur les consommations. Les personnes démunies qui recevaient une petite quantité d'eau gratuitement continuent à bénéficier d'un avantage équivalent mais sans faire référence à un volume gratuit, ce qui est démobilisant dans un pays en pénurie d'eau. L'aide fixe en nature est devenue une allocation modulable.

Annexe 10

LE TARIF DE L'EAU DE LA VILLE DE LIBOURNE

Le maire de Libourne, Gilbert Mitterand, a exposé son approche concernant la tarification de l'eau : « Notre logique a d'abord été d'affirmer un nouveau statut de l'eau: ce n'est pas une marchandise, c'est un bien commun de l'humanité, un droit universel qui doit être accessible à tous. L'eau doit être gratuite comme l'air. C'est le service que nous faisons payer, car lui, il a un coût. Ce coût est différencié selon que l'eau est vitale, utile ou de confort, car il faut aussi préserver la ressource ».

1. Une Charte de l'eau

Conformément à cette logique, la ville de Libourne (Gironde) (24 500 hab.) a adopté en 2009 une Charte de l'eau qui comportait un volet social. L'extrait suivant montre les préoccupations.

“Un accès pour tous à la ressource d'eau

L'eau est un bien commun à tous les humains. Toute gestion de l'eau doit comporter un volet social.

L'accessibilité de l'eau à tous

La ville de Libourne souhaite apporter une attention particulière aux personnes considérées comme étant en situation de précarité.

Une tarification progressive équitable

- mise en œuvre d'une tarification progressive à l'abonné conformément à la LEMA ;
- réflexion sur une tarification progressive équitable à l'habitant dans les perspectives offertes par la LEMA (loi sur l'eau et les milieux aquatiques) du 30 décembre 2006 et notamment son article 1 « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiques acceptables par tous » avec comme objectifs :
 - a) une différenciation tarifaire selon le volume d'eau consommé tendant à une certaine quantité d'eau sociale mise à disposition à un prix de gestion supportable par tous.
 - b) la sensibilisation à une plus juste utilisation de la ressource.
- incitation à l'individualisation des compteurs d'eau (cf : loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, SRU) ;
- réalisation d'un diagnostic gratuit destiné aux particuliers connaissant des difficultés pour acquitter leurs factures et placés dans des situations de surconsommation ;

Actions humanitaires

Dans le cadre juridique des actions tel que défini par la Loi du 9 février 2005 (« Loi Oudin ») et ce avec le concours d'organisations non gouvernementales françaises ou étrangères

spécialisées au regard des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), des efforts de solidarité seront entrepris en consacrant un pourcentage des ressources collectées auprès des usagers ou redevables au titre des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement pour des actions de coopération et de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement"

2. Instauration de la tarification progressive

Le 28 septembre 2010, le Conseil municipal de Libourne (33) a mis en place une tarification sociale et progressive de l'eau potable.

« Selon les références mondiales, l'eau est considérée comme vitale pour les 15 premiers mètres cubes. Les 15 premiers mètres cubes consommés sont donc désormais considérés comme vitaux à Libourne, » explique la mairie. Ils seront facturés 0.10 € chaque mètre cube, donnant naissance à une « tarification sociale » de l'eau potable. Au-delà, les tarifs augmentent progressivement. De 16 à 120 m³, le tarif sera de 0.70 €HT/ m³, de 121 à 150 m³ l'eau potable sera facturée à 0.75 €/m³, et enfin, au-delà de 151 m³, son prix atteindra 0.835 €HT/m³. Avant cette réforme, le prix du mètre cube était uniformément de 0.71 €/m³.

Sur la base d'une consommation de 120 m³ par an, la facture (consommation d'eau potable, taxes d'assainissement et autres taxes incluses) devrait donc s'élever à 2.92 €/m³, contre 3.02 €/m³ à l'heure actuelle.

Selon Gilbert Mitterrand, maire de Libourne, « Dans la tarification progressive et sociale de l'eau, ce ne sont pas les plus gros consommateurs d'eau qui compensent le « manque à gagner » des tranches inférieures, c'est la réduction de la marge du prestataire à 4.5 % et la performance du réseau qui financent ce nouvel équilibre économique. »

3. Fonds de solidarité

Cette politique avait été annoncée dans la Charte de l'eau, adoptée par la Ville en 2009 et qui prévoyait deux grands volets : une gestion durable de la ressource et l'accès de tous à l'eau. Elle s'inscrit aussi dans le cadre des autres actions écologiques et sociales contenues dans le nouveau contrat avec Lyonnaise des Eaux, signé mi-2009. Ce contrat prévoit en effet la création :

- a) d'un fonds éco-citoyen, qui pourra financer des actions d'économie d'eau individuelles ou à l'échelle d'un bâtiment administratif ; et
- b) d'un fonds de solidarité pour aider les plus démunis grâce à un prélèvement de 1% sur les recettes de l'entreprise délégataire.

4. Rémunération du délégataire plafonné à 4.5%

Le contrat de délégation prévoit que la rémunération du délégataire est plafonnée à 4.5 % (résultat net sur CA). Les dépassements seront reversés à un fonds social ou aux investissements. Fait très original en France, la rémunération est réduite si les performances environnementales ne sont pas atteintes.

5. Remarques sur le prix de l'eau à Libourne

a) L'abonnement (part fixe) pour un ménage de 3 personnes est de 15.22 € HT (compteur DN15), soit l'équivalent de 21 m³ au prix de 0.7 €/m³. Pour un gros compteur DN 200, il atteint 162.4 €/an.

b) En plus des prix ci-dessus, la Ville perçoit 0.20 €/m³ pour l'eau potable et l'Agence de l'Eau : 0.29 €/m³.

c) Le volume de 15 m³ à 0.1 € est actuellement par abonné. Annie Pouzargue, adjointe au développement social et à la solidarité annonce les prochaines étapes⁹⁰ : « travailler sur les immeubles collectifs, car tout le monde n'a pas un compteur individuel et passer d'un tarif à l'abonné à un tarif à l'habitant, en tenant compte du quotient familial... »

d) Le prix de la première tranche est très réduit mais n'a rien de symbolique. Rien que pour l'eau, il est de 0.59 €/m³. Pour une facture de 120 m³/an (332.7 € HT), la réduction apportée par la première tranche (15 m³ à 0.1 € au lieu de 0.71 €) représente 10.65 € /an.

e) On notera aussi que le tarif renforcé 0.835 €/m³ au delà de 150 m³ est peu différent du tarif normal 0.7 €/m³. Il en résulte un transfert très limité en provenance des gros usagers. La tranche à bas prix n'est pas financée par l'augmentation de prix de la tranche supérieure.

f) L'assainissement est effectué par un délégataire qui perçoit 20.2 € de part fixe ainsi que les redevances suivantes : 0.5785 €/m³ + 0.60 €/m³(Ville)+ 0.174 €/m³ (Agence de l'eau).

g) La tarification de Libourne est principalement une tarification dans laquelle chaque abonné a reçu une réduction de facture de 10.65 €. C'est une approche plus sociale que de répartir le bénéfice de la renégociation du contrat au prorata des volumes consommés par une réduction uniforme du prix du m³.

⁹⁰ Libourne se mouille pour son tarif social de l'eau, *La lettre du cadre territorial*, N°421, mai 2011.

Annexe 11

PROPOSITIONS DE LA COALITION EAU AUX ÉLUS SUR LES TARIFS DE L'EAU

La Coalition Eau qui regroupe 30 associations concernées par les problèmes de l'eau a élaboré en 2008 douze propositions pour les élus en vue de mettre en oeuvre le droit à l'eau. La proposition sur la tarification progressive est la suivante :

RÉDUIRE LE PRIX DE L'EAU POTABLE INDISPENSABLE À LA VIE

Le principe que l'eau potable pour les besoins essentiels devrait être disponible à un prix relativement faible afin que chacun bénéficie de ce bien essentiel est mis en avant pour le même motif égalitaire et social que le principe républicain de l'école gratuite pour tous. Pour y parvenir, il faudra souvent réduire la partie fixe et/ou la partie variable du prix de l'eau pour que les premiers m³ ne soient pas d'un prix beaucoup plus élevé que le prix payé par m³ par la moyenne des ménages.

Mesure proposée : *Diminuer la partie fixe et/ou le prix payé pour les premiers m³ consommés pour tous les usagers abonnés à l'eau. En contrepartie, augmenter légèrement le prix des consommations d'eau importantes.*

Cette mesure correspond à une demande sociale forte qui met l'accent sur le fait que l'eau pour les usages de base doit être par principe bon marché, sinon gratuite, en tant que droit de l'individu. Chacun a droit à l'eau comme à l'éducation ou aux soins de santé, la question du financement des dépenses d'eau liées à l'exercice de ce droit étant un problème séparé. L'augmentation du prix unitaire de l'eau au delà de la première tranche de consommation que cette mesure implique sera peu apparente car bien inférieure à l'augmentation du prix de l'eau qui est déjà programmée pour les années à venir.

La diminution de la part fixe et du prix unitaire de la première tranche de consommation ne présente pas de mérites particuliers du point de vue de la redistribution des revenus car elle aboutit à aider les petits consommateurs d'eau dans toutes les couches sociales au détriment des gros consommateurs qu'ils soient pauvres ou riches. Cette diminution a évidemment un effet positif sur les familles monoparentales sur-représentées parmi les ménages démunis mais on ne peut ignorer les familles nombreuses pauvres qui sont aussi sur-représentées. Cet inconvénient peut toutefois être compensé par une aide ciblée sur les familles nombreuses pauvres.

Exemples : La tarification progressive ou par blocs croissants est utilisée depuis longtemps en France sur une petite échelle. L'opinion publique est très favorable à cette approche qui est

utilisée dans de très nombreux pays en Europe (Belgique⁹¹, Espagne, Portugal, Grèce, Italie, etc.) et aussi en Afrique, Amérique latine, etc.

La gratuité de la distribution des premiers m³ de consommation d'eau est en vigueur en Région flamande (Belgique) depuis 10 ans (15 m³ par personne et par an). En Espagne, un quota d'eau est fourni gratuitement (Oviedo⁹² et Uteho, 18 m³/an; Santander⁹³, 40 m³/an). L'eau est totalement "gratuite" pour les ménages dans les limites d'un plafond en Afrique du Sud (200 l/jour), en Iran (25 l/jour/personne) et au Turkménistan (250 l/jour).

Modalités :

- Consommations domestiques.

Il serait possible de prévoir que seuls les abonnés-personnes physiques bénéficient d'une première tranche à prix réduit. Exemple : à Venelles, les familles (mais pas les entreprises) ont reçu dès janvier 2007 l'équivalent d'un rabais de 0.8 € par m³ sur 10 m³ par an.

- Quota par personne

Pour attribuer un volume d'eau à tarif réduit à chaque personne dans un ménage, il faut connaître le nombre d'habitants chez l'abonné, information déjà utilisée par ailleurs par les administrations.⁹⁴ On notera que les redevances d'eau versées aux agences de l'eau sont parfois basées sur le nombre de personnes habitant chez l'abonné en l'absence d'une partie proportionnelle dans la tarification (2.2 % des communes françaises).

⁹¹ La tarification prenant en compte le volume de consommation et le nombre de personnes dans le ménage est utilisée en Flandre (Belgique) depuis 1997 et à Bruxelles depuis 2005 bien qu'elle soit plus coûteuse à mettre en œuvre.

⁹² Le tarif actuel de l'eau à Oviedo par bimestre est de 5.76 € (mim. de facturation) donnant droit à 12 m³ (part fixe nulle) auquel s'ajoute le prix des consommations de 12 à 20 m³ (0.48 €/m³), de 21 à 44 m³ (0.76 €/m³), de 45 à 80 m³ (1.03 €/m³) et au delà de 80 m³ (1.29 €/m³). Les familles nombreuses ont une réduction de 25%. Les services d'intérêt social/bienfaisance payent 0.30 €/m³. L'assainissement coûte 0.34 €/m³ pour les usagers domestiques et 0.60 €/m³ les usagers non-domestiques. La location du compteur est de 0.98 €/bimestre.

⁹³ Le tarif actuel de Santander en €/m³ pour l'eau et l'assainissement comporte un minimum de facturation de 40 m³/an, ce qui équivaut à 40 m³ gratuits si l'on prend le minimum de facturation comme une part fixe.

	Us. domestique	Famille nbr.	Inst.bienfais.	Us. non dom.
0-40 m ³ /an	0.38+0.17	0.19+0.08	0.38+0.36	Si plus de 24 m ³
>40 m ³ /an	0.55+0.31	0.14+0.07	0.43+0.36	0.6+0.36

Les pensionnés/retraités ont droit à un tarif réduit au delà de 15 m³. La réduction pour famille nombreuse est plafonnée à 50% du tarif normal. La location de compteur est de 2.47 €.

⁹⁴ Code de l'env. L 213-10-3. "Lorsque la tarification de l'eau ne comporte pas de terme proportionnel au volume d'eau consommé, et en l'absence de comptage de l'eau distribuée, l'assiette de la redevance est calculée sur la base d'un forfait par habitant déterminé par décret." Le nombre d'habitants dans le ménage influe également sur le calcul de certains impôts (revenus, habitation), de certaines prestations sociales et du tarif social de l'électricité ou du gaz. 2.2 millions de cartes de familles nombreuses sont distribuées par la SNCF (réduction de 30 à 75 %). Cette carte sert aussi à obtenir des réductions dans 50 enseignes commerciales.

Annexe 12

PROPOSITIONS DE LA CLCV ET DE ATD Quart Monde SUR LA TARIFICATION

La CLCV a toujours défendu le principe de la réduction ou de l'abolition de la part fixe. Les dernières propositions sont décrites dans un rapport de 2010⁹⁵ d'où est extrait la proposition suivante :

“Garantir l'accès aux services essentiels, en appliquant notamment certains principes de tarification pour permettre à chacun d'en bénéficier tout en limitant les surconsommations

Afin d'assurer à tous un accès aux services essentiels, la mission a reconnu la nécessité d'appliquer à tous les consommateurs une tarification progressive et modulée des services essentiels pour que chacun en bénéficie tout en limitant les surconsommations. Cette tarification doit être combinée avec des mesures d'aide à l'investissement qui permettent de réduire les consommations, notamment d'eau et d'énergie, et avec un dispositif global de solvabilisation des ménages, via le « forfait charges » des aides au logement, qui pourrait s'appliquer à l'ensemble des services essentiels.

Appliquer une tarification progressive et modulée à tous les services essentiels pour que chacun en bénéficie tout en limitant les surconsommations

Les pouvoirs publics doivent considérer et mettre en place des systèmes de tarification progressive permettant de limiter les coûts fixes pour les ménages aux revenus modestes et de distinguer la consommation de base et la consommation supplémentaire. Le coût unitaire de la consommation de base (en eau, en énergie, etc.) défini de manière concertée en fonction de la composition du ménage, garantit à chacun de pouvoir financer cette consommation quels que soient ses revenus, et sans devoir justifier de sa situation. La consommation supplémentaire est ensuite tarifiée à un prix unitaire de plus en plus élevé de façon à dissuader une consommation excessive et à compenser le plus faible prix de la consommation de base. Le respect de ce principe doit s'appliquer à l'ensemble de la structure tarifaire du service. On constate en effet que la nature de l'offre et les structures tarifaires peuvent être des obstacles directs à l'accès aux services par des parts fixes telles que :

- l'ouverture et fermeture de compteurs d'eau : jusqu'à 50 € ;
- l'ouverture de la ligne téléphonique fixe : 55 € ;

⁹⁵ Pierre Saglio, Président du mouvement ATD Quart Monde France et Alain Chosson, Vice-président de la CLCV. Rapport de la mission “Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation”, Rapport remis à Valérie Letard, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo, le 3 février 2010.

- l'abonnement annuel (part fixe de la facture) : 82 € en moyenne pour l'eau et l'assainissement avec une fourchette allant de 0 à 276 € ; 70,80 € pour le service de base d'électricité ; pour le gaz de 48,74 € hors chauffage à 162,80 € avec le chauffage ; téléphonie fixe : 192 € par an ;
- la location annuelle de la cuve de gaz butane propane : 400 €. Ceci, avant d'avoir consommé quoi que ce soit.

La tarification doit donc prévoir une limitation, voire une suppression de ces parts fixes, et leur répartition sur l'ensemble des consommations.”

Annexe 13

POSITION DE FRANCE-LIBERTÉS SUR LA TARIFICATION DE L'EAU

Le texte ci-dessous résume la position de France-Libertés en 2011.

Une tarification progressive incluant une gratuité du service des 40 premiers litres d'eau potable par jour et par personne

1) *Pourquoi parle-t-on du prix du service de l'eau et non du prix de l'eau ?*

L'eau étant un « bien commun », elle ne doit pas avoir de prix. En effet, l'eau, élément vital, devrait être le droit humain premier puisque nous ne pouvons pas nous en passer. L'eau ne peut donc pas avoir de prix. Il est important de garder en tête que l'on ne parle pas de prix de l'eau mais de prix du service de l'eau, car ce que l'on paye en tant qu'utilisateur, ce n'est pas l'eau en elle-même mais bien le service qui permet que l'on soit raccordé à l'eau potable (tuyaux, entretien, compteurs, assainissement, traitement...).

2) *Quelle est la tarification du service de l'eau aujourd'hui en France ?*

En France, ce sont les communes qui ont la compétence de la gestion de l'eau. C'est donc au Maire, avec le Conseil municipal, que reviennent la responsabilité d'organiser le service, de la distribution de l'eau potable ainsi que de l'évacuation et du traitement des eaux usées. Ces services ainsi que la gestion des équipements est assurée par du personnel municipal (régie) ou par une société privée dès lors qu'il y a concession du service.

Il existe aujourd'hui une réelle hétérogénéité des prix de l'eau en France. En effet, le prix du service de l'eau présente des disparités de prix allant de 1 à 7. Ainsi, France Libertés et “ la Revue “60 millions de consommateurs” ont lancé le mardi 22 mars 2011, lors de la journée mondiale de l'eau, une grande « Opération Transparence » visant à savoir combien coûte l'eau, commune par commune, quels services se cachent derrière ce prix, qui gère l'eau... Une synthèse des résultats sera présentée en mars 2012 à Marseille.

Sur le site www.prixdeleau.com, développé par le média social OWNI, les participants peuvent compléter les informations dont dispose l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), actuellement communiqués seulement par 1.800 collectivités sur 36.000.

L'eau est considérée comme un produit local dont la facturation dépend de plusieurs facteurs :

- De la disponibilité et de la quantité des ressources,
- De la distance entre ces ressources et les lieux de consommation,
- De la qualité des eaux prélevées et destinées à la consommation,

- De l'effort d'assainissement, collecte et épuration des eaux usées,
- De l'afflux de population saisonnière qui conditionne la capacité des ouvrages.

Au-delà, le système économique actuel est basé sur une incitation à consommer de l'eau. Le prix du service de l'eau est aujourd'hui inversement proportionnel au volume consommé : plus on utilise de l'eau, moins on la paye cher. Cette logique n'est pas acceptable en ce qu'elle favorise les consommateurs les moins soucieux de préserver la ressource et en ce qu'elle traite l'eau comme un simple produit de consommation. Pour un ménage qui paie le plein tarif, plus il est défavorisé, plus une grande part de ses revenus est dédiée aux besoins fondamentaux dont l'eau arrive en tête._

3) ***Pourquoi est-il important de proposer une nouvelle tarification ?***

Il est aujourd'hui nécessaire de proposer une nouvelle tarification pour plusieurs raisons.

- Tout d'abord, il est important de mettre en place un véritable contrôle des tarifs pratiqués et une tarification adéquate de l'eau pour les plus démunis, mais également de préserver la ressource en incitant à une baisse de la consommation. C'est pour ces raisons qu'il serait adapté de créer une **tarification nationale par tranche de consommation**. Il serait également nécessaire de plafonner le prix du service de l'eau par rapport aux revenus disponibles d'un ménage afin de ne pas défavoriser les ménages les moins aisés.
- De plus, il n'est pas juste que les agriculteurs et les industriels bénéficient pour leurs activités de tarifs préférentiels, inférieurs aux tarifs de l'eau vitale, nécessaire à la vie. C'est pour cette raison qu'en plus de proposer une tarification nationale par tranche de consommation, nous proposons également de **prendre en compte le type d'utilisateur**. Cela signifie que le prix de l'eau sera différent selon que l'usager est un particulier, un agricole ou un industriel. Ce type de tarification permet notamment de répondre à la problématique de la gestion équilibrée de l'eau en encourageant des comportements économes en eau.
- Notons de plus que le principe pollueur/payeur ne s'applique pas de manière juste. Les activités polluantes obligent à augmenter le traitement de l'eau, mais c'est le consommateur qui supporte la charge de la dépollution qui devrait en réalité être affectée à ces mêmes pollueurs. De même que pour le traitement des eaux usées, ce sont les ménages qui supportent l'essentiel du coût du traitement alors que les réseaux reçoivent des eaux usées de toutes les activités. Peu de communes appliquent « aux eaux usées autres que domestiques » les conditions et la tarification spécifiques qui devraient être mise en œuvre (cf. art. R 111-8 et R 111-12 du Code de l'urbanisme et art. L 1331-10 du Code de la santé publique)_

C'est pourquoi, il est **nécessaire de modifier le système de tarification du service de l'eau** qui, aujourd'hui, défavorise les ménages, tout en favorisant les gros consommateurs d'eau et les activités hydrophages, au détriment de l'eau vitale. Plusieurs communes ont mis en place un nouveau système de tarification progressive et sociale (Libourne, Viry-Chatillon, Chateldon, etc.).

Annexe 14

LA TARIFICATION PROGRESSIVE PAR PERSONNE

La tarification progressive par personne est une tarification progressive basée sur la consommation moyenne d'eau par personne vivant chez l'abonné, et non la consommation totale d'eau des personnes vivant chez l'abonné. Comme la base est la consommation par personne et non par ménage, les ménages nombreux ne sont pas pénalisés par la progressivité du tarif.

Cette tarification nécessite de connaître à la fois le volume d'eau consommé et le nombre de personnes vivant chez l'abonné. Cette dernière information est fondée en Belgique sur le registre national des domiciles des personnes. Lorsque cette information n'est pas disponible, il est possible de l'acquérir auprès des abonnés. La prise en compte du nombre de personnes dans la famille est une longue tradition en France avec les cartes de familles nombreuses de la SNCF établies sur la base d'une demande des intéressés. Elle est également utilisée par le système des impôts sur le revenu (quotient familial) et par le système des allocations sociales (personnes à charge).

1. Définition

Il existe plusieurs types de tarification progressive par personne (Fig. 30) :

- a) sans part fixe,
- b) avec seuil de perception, ou
- c) avec part fixe.

La tarification par personne est mise en oeuvre en Belgique en Région flamande depuis 1997 (Annexe 8) et aussi dans la Région de Bruxelles-Capitale (Figure 4) depuis quelques années (Fig. 31). Ces nouvelles tarifications ont été jugées de manière positive par les pouvoirs publics concernés. A Bruxelles, le choix du dernier système tarifaire a été fait à la lumière de l'expérience en Flandre.

Si l'on souhaite fournir gratuitement 15 m³/an à chaque personne, il suffit de choisir un tarif progressif avec seuil de perception de 15 m³ mais il faut aussi le financer⁹⁶. En Flandres, pour la plupart des abonnés, le tarif de la distribution d'eau seule est du type "avec part fixe". En outre, il faut payer l'assainissement dans la facture. En revanche, certains ménages démunis bénéficient d'un tarif avec seuil de perception (voir Annexe 8, Fig. 28).

La création d'une première tranche à prix réduit ou nul dans le cadre d'un tarif

⁹⁶ La valeur de ces 15 m³ est de l'ordre de 15 € pour l'eau seule ou de 30 € pour l'eau et l'assainissement. Si la facture moyenne par personne porte sur 50 m³ à 2.5 €/m³, la variation est sensible.

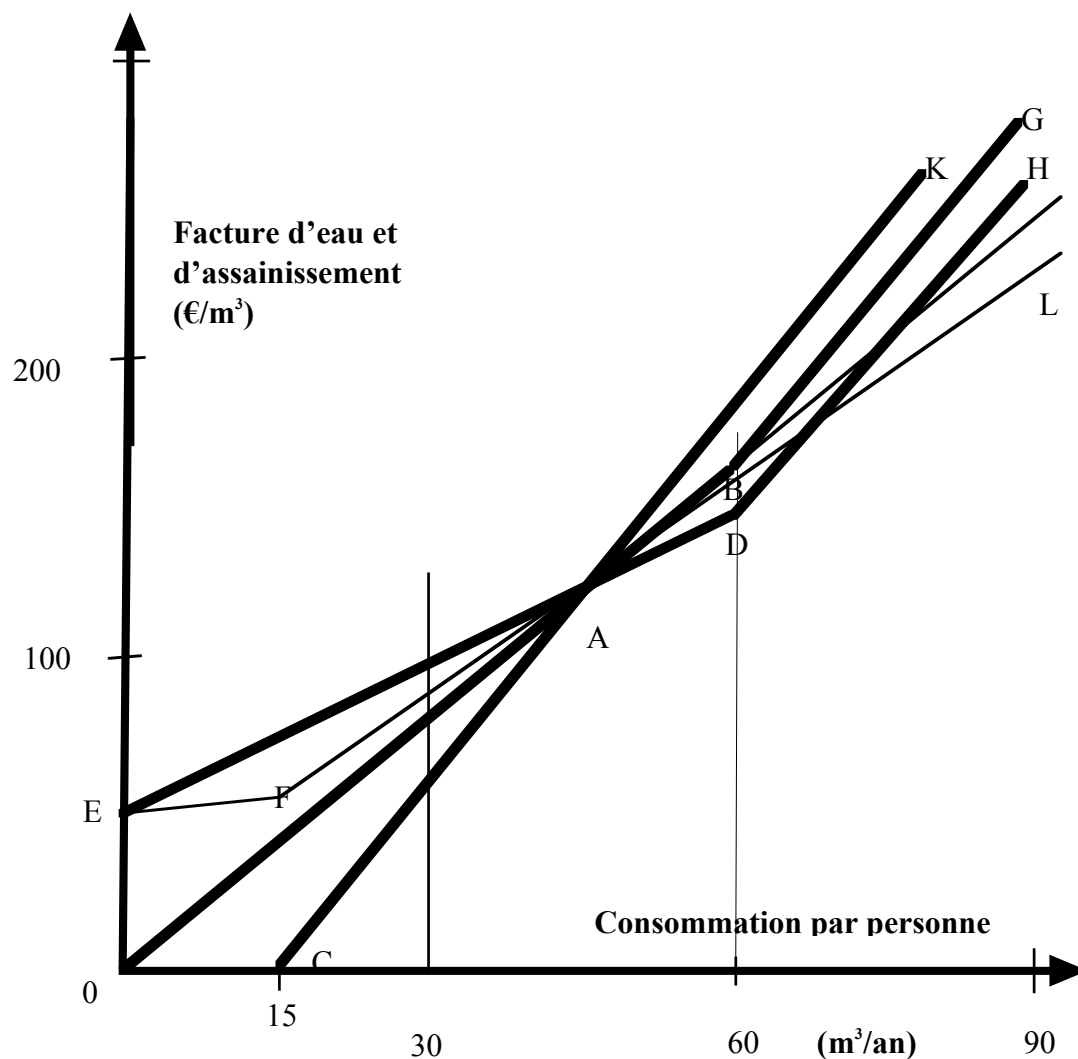


Fig. 30. Les tarifs progressifs par personne

OABG : sans part fixe, tarif à taux renforcé au-delà de $60 \text{ m}^3/\text{an}$ par personne ;
OCAK : avec seuil de perception de $15 \text{ m}^3/\text{an}$ par personne, tarif proportionnel au-delà ;
OEADH : avec part fixe, une tranche à taux normal et une tranche à taux renforcé. OE: part fixe par personne ;
OEFAL : avec part fixe, première tranche à taux réduit et deuxième tranche à taux normal.

progressif par personne satisfait tous ceux qui considèrent que chacun a droit à l'eau. En particulier, les petits consommateurs n'auraient pratiquement rien à payer. Cette approche donne un avantage tarifaire à chacun qu'il soit nécessaire ou superflu. Il a pour effet mécanique d'augmenter le prix unitaire de la deuxième tranche et de réduire la consommation en deuxième tranche. Les personnes qui consomment plus que la moyenne payeront un supplément pour compenser la réduction tarifaire au bénéfice des plus petits consommateurs. L'effet net sur les personnes démunies n'est pas évident.

2. Aspects sociaux

La tarification progressive par personne est parfois décrite comme étant une tarification "sociale" pour le motif que les personnes de faibles revenus consomment généralement moins d'eau que celles ayant de plus grands revenus et que, par conséquent, elles sont souvent plus particulièrement bénéficiaires du changement de tarification. Comme la variation de prix unitaire de l'eau causée par l'instauration du quota à bas prix n'est pas petite, elle pourra entraîner des changements dans les habitudes de consommation surtout chez les personnes aisées à consommation élevée.

L'évaluation de l'effet global sur les plus démunis dépend de la manière par laquelle l'aide aux petites consommations est financée. S'il s'agit d'une taxe assise sur la consommation d'eau (redevance de solidarité), elle aura un caractère régressif vu que la consommation d'eau par personne varie peu avec le revenu. Un ménage qui ne consomme que le quota gratuit d'eau et qui ne contribue pas au financement de ce quota est évidemment gagnant. Mais s'il contribue au financement, son avantage peut être effacé par sa contribution. Au final, il se peut que les familles démunies ne soient pas bénéficiaires nets du changement de tarification. La tarification progressive par personne ne sera donc pas une tarification "sociale" (mais elle est une tarification familiale). Cette conclusion n'a rien de surprenant car la raison d'être de la tarification progressive est de donner un avantage à tous, pas de donner un avantage à quelques uns. Pour évaluer les effets du tarif progressif, il faut aller dans les détails.

3. Évaluation de la tarification progressive par personne

Dans son rapport sur les "Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau" (2003), l'OCDE a recommandé de :

"Garantir un approvisionnement minimum suffisant pour répondre aux impératifs de la santé publique", et de

"Mettre les services de distribution d'eau à la portée des pauvres, notamment grâce à des subventions, ce qui signifie établir des tarifs progressifs tout en appliquant des tarifs sociaux aux ménages à faible revenu, aux familles nombreuses, aux invalides, aux retraités et aux autres groupes vulnérables."

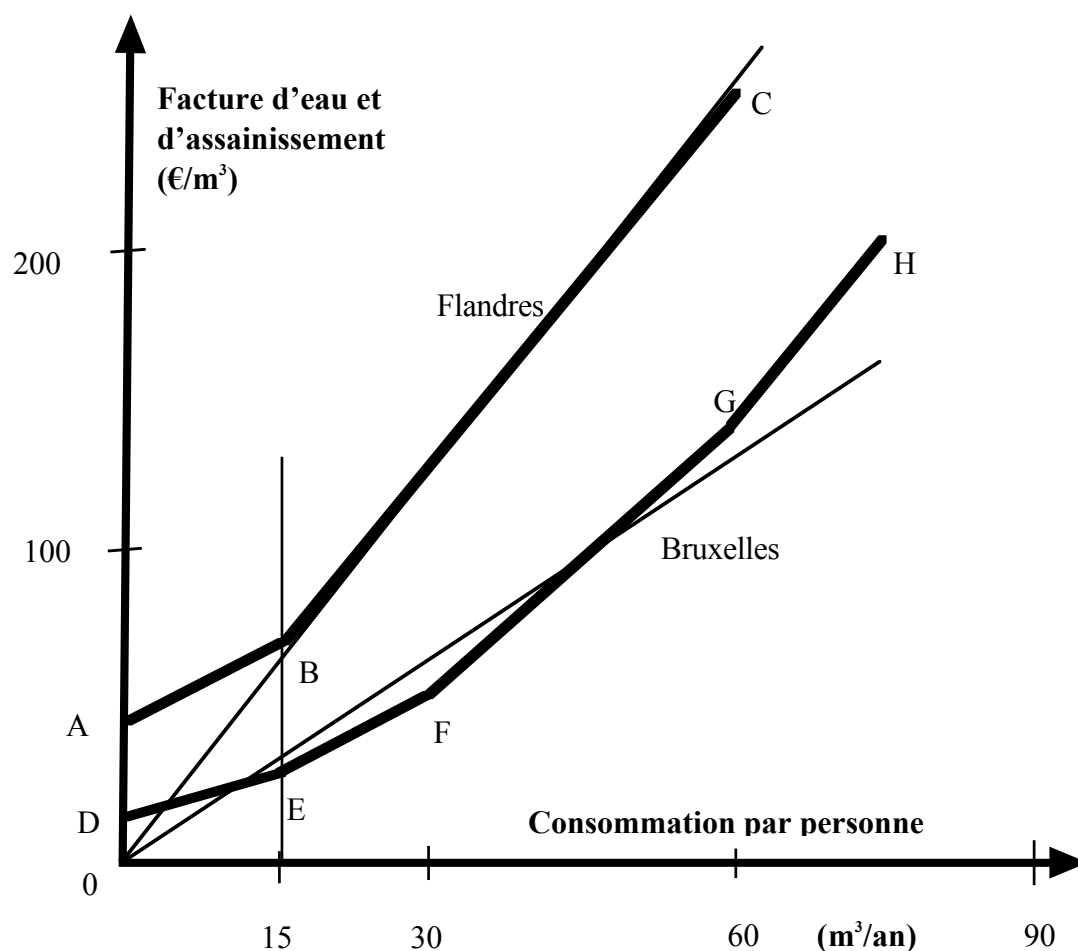


Fig. 31. Les tarifs progressifs par personne en Belgique pour un ménage d'une personne.

ABC : Région flamande (TMVW)

DEFGH : Région Bruxelles-Capitale

Le tarif flamand est quasi proportionnel au delà de 15 m³/an et le tarif bruxellois n'en est pas éloigné dans la zone 15-60 m³/an. La part fixe pour un ménage de plusieurs personnes (OA ou OD) est plus petite.

On constate donc que pour l'OCDE, la tarification progressive est complétée par une tarification sociale. Autrement dit, cette tarification ne satisfait pas à tous les objectifs sociaux.

Dans son rapport, l'OCDE met en avant les mérites de la tarification progressive par personne. Elle considère que :

“Le tarif appliqué en Flandre est “ idéal” a` bien des égards. Il a le mérite tout à la fois :

(i) de combiner l'équité (tranche d'eau gratuite pour tout le monde⁹⁷), une évolution dans le sens de l'efficacité économique et des signaux environnementaux appropriés (tarif unitaire nécessairement plus élevé que le coût moyen) et la capacité de générer les recettes requises ; et
(ii) de correspondre exactement à l'idée que l'approvisionnement en eau potable peut se diviser en utilisations de base et discrétionnaires (ou “de luxe”).”

“ Il semble que la tarification de type “flamand ” comporte manifestement des avantages en offrant une première tranche gratuite ou très économique aux divers membres d'un ménage. Tant que la première tranche n'est pas excessive, ce système a donné de meilleurs résultats, tant du point de vue de l'équité que de la protection de l'environnement, que les autres formes de tarification progressive par tranches qui ont été analysées.

La troisième (ou plus) tranche pour utilisation discrétionnaire ne devrait généralement être ajoutée à la structure tarifaire que si l'on peut vraiment en attendre des avantages du point de vue de la conservation des ressources en eau.

Une redevance fixe distincte pour chaque ménage (éventuellement variable selon le type de propriété) est acceptable, mais il est fortement recommandé de ne couvrir que les coûts spécifiques aux clients (c'est-à-dire les frais de comptage et de facturation et les commissions de recouvrement) non seulement pour maintenir le tarif volumétrique à un niveau relativement élevé mais aussi pour ne pas pénaliser les ménages de plus petite taille.”

La tarification à la flamande présente aussi des inconvénients. Le principal est la difficulté de connaître le nombre de personnes chez l'abonné. La seconde est que sa mise en oeuvre peut être coûteuse ou complexe. Une analyse de la tarification à la flamande a été donnée par B. Barraqué⁹⁸ qui reprend notamment certaines critiques d'origine belge. On notera

⁹⁷ Il s'agit d'un tarif avec part fixe peu élevée, une première tranche de 15 m³ par personne gratuite et une deuxième tranche facturée à un prix fixe par m³.

⁹⁸ Bernard Barraqué : “ Effets redistributifs des changements de mode de tarification : expériences étrangères” Rapport pour la Ville de Paris, 2008. La conclusion est : “L'étude sur un panel de ménages montre que cette réforme a des effets nettement régressifs, malgré l'introduction d'exemptions pour des catégories sociales fragiles. Cela est en partie dû aux caractéristiques des ménages : les plus riches ont statistiquement plus d'enfants et se retrouvent avantagés par les volumes gratuits”. Cette explication ne correspond pas à la réalité actuelle car les plus riches ont moins d'enfants. Mais il est vrai que les effets redistributifs de ce tarif restent à démontrer. En Belgique, les couples avec 3 enfants et plus sont sur-représentés dans la population pauvre (16.9 % pour les ménages sous le seuil de 60% du revenu disponible alors qu'il y a 12.5 % de ménages nombreux).

qu'en Flandre comme en France, les ménages nombreux sont sous-représentés chez les personnes aisées par rapport aux personnes démunies. Autrement dit, il y a proportionnellement plus de ménages nombreux chez les personnes démunies (Tableau 9 ci-dessus).

4. Application en France

En France, la tarification progressive par personne n'a pas rencontré de succès. Pour pouvoir être mise en oeuvre, il faudra sans doute une intervention du législateur afin de le clarifier dans le texte du CGCT (L2224-12-4.1) et aussi pour obtenir les données personnelles sur les personnes à chaque domicile (Centre des impôts, CAF, CNIL). Toutefois, rien n'empêche de créer deux tarifs dont l'un, progressif par personne, ne serait disponible que pour les personnes qui fournissent volontairement les preuves de leur présence au domicile de l'abonné.

Il faudra éviter des procédures trop lourdes et utiliser les documents existants tels que les feuilles d'imposition contenant le nombre de personnes au domicile ou des documents d'allocations des CAF faisant apparaître le nombre de personnes à charge. Tant que l'on n'aura pas mis en oeuvre la tarification progressive pour les immeubles collectifs à compteur unique, il ne sera pas possible de progresser vers une tarification progressive par personne.

Si la tarification progressive par personne était mise en oeuvre, il faudra la compléter par une tarification sociale. L'expérience flamande a prouvé que la tarification progressive par personne malgré ses avantages n'offrait pas à elle-seule la solution à tous les problèmes.

Annexe 15

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE SUR LES DROITS DE L'HOMME

Dans un avis en date du 23 juin 2011 concernant “La mise en oeuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement”, la CNCDH se prononce en faveur d'un tarif progressif :

“ En matière de tarification, la CNCDH souligne en outre l'intérêt des propositions contenues dans le rapport de la mission « Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation », réalisée dans le cadre du pacte de la solidarité et de l'écologie⁹⁹ ; celui-ci préconisait en effet une « tarification progressive et modulée à tous les services essentiels » - dont l'eau et l'assainissement - « pour que chacun en bénéficie tout en limitant les surconsommations ».

Se penchant sur l'information et la participation du public, la CNCDH met l'accent sur la consultation des personnes concernées avant de créer de nouveaux tarifs :

“Du fait de la croissance du prix de l'eau, les citoyens sont de plus en plus intéressés par les questions de tarification. La consultation des usagers sur un service entièrement à leur charge est souhaitable afin de définir un tarif équitable qui réponde à leur attente.”

⁹⁹ Rapport de la mission présidée par Pierre Saglio, Président du mouvement ATD Quart Monde France, et Alain Chosson, Vice-président de la CLCV, remis à Valérie Létard, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo, le 3 février 2010, p. 16.

La tarification progressive de l'eau potable

TABLE DES MATIÈRES

Préface	5
Résumé exécutif	7
Executive summary	11
1. Il est désormais permis de choisir une tarification progressive en France	15
2. La tarification progressive dans la pratique des pays	18
2.1. Définition de la tarification progressive	18
2.2. La tarification progressive est fréquemment utilisée	21
2.3. Exemples de tarification progressive à l'étranger	22
2.4. Exemples de tarification progressive en France	30
3. Les critères pour une bonne tarification progressive	36
4. Le choix des paramètres de la tarification progressive équitable	40
4.1. Les divers paramètres	40
4.2. Aspects redistributifs	45
4.3. La facture d'eau des usagers isolés	51
4.4. Le choix du tarif de l'eau est un choix politique	51
5. Utilisation du tarif progressif dans les immeubles à compteur unique	54
6. Critiques du tarif progressif équitable	57
7. Conclusions	60
Annexe 1. La tarification de l'eau dans le monde	63
Annexe 2. Discriminations tarifaires autorisées entre catégories d'utilisateurs	73
Annexe 3. Restrictions à prévoir pour les tarifs progressifs	75
Annexe 4. La consommation d'eau ne permet pas d'identifier les personnes démunies	
Annexe 5. L'aide des petits consommateurs d'eau	81
Annexe 6. La tarification de l'eau à Johannesburg	95
Annexe 7. La tarification de l'eau au Nicaragua	97
Annexe 8. En Flandre, le tarif progressif a été complété par un tarif social	99
Annexe 9. Malte a mis en place une tarification progressive combinée avec une allocation sociale	111
Annexe 10. Le tarif de l'eau de la ville de Libourne	115
Annexe 11. Propositions de la Coalition Eau aux élus sur les tarifs de l'eau	113
Annexe 12. Propositions de la CLCV et de ATD Quart monde sur la tarification	119
Annexe 13. Position de France-Libertés sur la tarification de l'eau	123
Annexe 14. La tarification progressive par personne	125
Annexe 15. Avis de la Commission nationale consultative sur les droits de l'homme	131

Encadré 1. Un accès équitable à l'eau potable	17
Encadré 2. Les tarifications de l'eau potable dans le monde	20
Encadré 3. Les principales entreprises françaises de l'eau soutiennent la tarification progressive	22
Encadré 4. Caractéristiques de la tarification progressive équitable	37
Encadré 5. La gratuité de l'eau potable	39
Encadré 6. Un débat inachevé sur la part fixe	50
Encadré 7. La notion d'accès équitable à l'eau	66
Encadré 8. Motifs de discrimination tarifaire éventuelle	68
Encadré 9. Exemple de tarif avec différentes catégories d'utilisateurs	70
Encadré 10. L'eau nécessaire aux usages essentiels en France	77
Encadré 11. Les mérites d'une tranche à bas prix varient selon les pays	90

Tableau 1. Municipalités françaises avec une part fixe importante	43
Tableau 2. Distribution des volumes consommés et des recettes	44
Tableau 3. Incidence du prix de l'eau sur les budgets des ménages en France	46
Tableau 4. La consommation d'eau des ménages à Manaus	46
Tableau 5. La place des petits ménages dans l'ensemble des ménages	49
Tableau 6. Augmentation du prix de l'eau des isolés	49
Tableau 7. Augmentation du prix de l'eau des ménages nombreux	50
Tableau 8. Comparaison des principaux tarifs	57
Tableau 9. Distribution des tailles des ménages en France	79
Tableau 10. Répartition des ménages selon leur revenu et leur taille	80
Tableau 11. Facture d'eau moyenne en fonction de la taille du ménage	102
Tableau 12. Comparaison des aides pour l'eau en Flandre et à Paris	104
Tableau 13. Les réductions du tarif social flamand	106

Figure 1. Trois tarifs progressifs à trois tranches	19
Figure 2. La tarification progressive en Wallonie	24
Figure 3. La tarification progressive à Barcelone	25
Figure 4. La tarification progressive à Bruxelles	26
Figure 5. La tarification progressive à Lisbonne	27
Figure 6. La tarification progressive recommandée au Portugal	28
Figure 7. La tarification progressive en Iran	29
Figure 8. La tarification à Paris et à Niort	32
Figure 9. La tarification progressive à Rouen	33
Figure 10. La tarification progressive à Chamonix	34

Figure 11. La tarification progressive à Libourne	35
Figure 12. Exemple de tarification progressive équitable	41
Figure 13. Comparaison du tarif binôme et du tarif progressif	47
Figure 14. Prix unitaire de l'eau en fonction de la taille du ménage	52
Figure 15. Les subventions dans la tarification de l'eau (3T)	65
Figure 16. Les flux financiers en France	66
Figure 17. Six méthodes pour aider les petits consommateurs d'eau	82
Figure 18. Variation du prix de l'eau avec la consommation	83
Figure 19. Tarif "petits consommateurs"	84
Figure 20. Trois tarifs à prix unitaire constant	86
Figure 21. La tarification progressive forte à Johannesburg	88
Figure 22. La tarification progressive forte à Ouagadougou	92
Figure 23. La tarification progressive forte à Tunis	93
Figure 24. La tarification progressive au Nicaragua	98
Figure 25. Tarif normal et tarifs sociaux	100
Figure 26. La tarification progressive en Région flamande	101
Figure 27. Variation de la facture moyenne avec la taille du ménage en Flandre	103
Figure 28. Les tarifs progressifs de la régie TMVW (Belgique)	108
Figure 29. Les tarifs progressifs à Malte	112
Figure 30. Les tarifs progressifs par personne	126
Figure 31. Les tarifs progressifs par personne en Belgique pour un ménage d'une personne	128

L'auteur : **Henri Smets**, agrégé, licencié en économie et diplômé de l'École Polytechnique de Bruxelles, a obtenu son doctorat au Massachusetts Institute of Technology. Il a été fonctionnaire à l'OCDE (Direction de l'environnement) et Professeur invité à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Membre de l'Académie de l'Eau et Président de l'Association pour le développement de l'économie et du droit de l'environnement (ADEDE), il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le prix de l'eau et sur le droit à l'eau et à l'assainissement (Éditions Johanet, Paris).

Si l'eau commence à manquer, il faudra passer d'une tarification binôme habituelle à une tarification progressive de l'eau potable. Ce changement permettra aussi d'introduire une composante sociale dans un tarif qui avait conçu dans une perspective purement économique. Cet ouvrage décrit les différents modèles de tarification progressive utilisés dans le monde et met en évidence les difficultés à surmonter lorsque l'on cherche à modifier la tarification de l'eau. Il propose une tarification progressive "équitable" qui évite les discriminations tarifaires entre les usagers domestiques et qui favorise les économies d'eau. Cet ouvrage constitue la première étude d'ensemble d'un sujet qui se pose dans les différentes mairies, notamment lors de la révision des contrats de délégation : faut-il changer la tarification de l'eau et dans quel but et comment?