

**Journées internationales de l'eau de l'Université de la Réunion 30 et 31 octobre 2014**  
**Proposition d'intervention Office de l'eau de la Réunion**

**Axe 2 - La tarification de l'eau – aspects socio-économiques et juridiques**

**Article complet**

**La tarification des services publics d'eau et d'assainissement : un enjeu de développement durable**

Indispensable à la vie et au développement de l'activité humaine, l'eau est considérée comme "patrimoine commun de la Nation".

Cependant si l'eau est gratuite à l'état naturel, sa potabilisation, son adduction et sa dépollution sont des opérations complexes et onéreuses. Ainsi, si la ressource brute est disponible gratuitement, le service lui est payant.

Compétence communale, le service public de l'eau et de l'assainissement consiste, d'une part, à acheminer une eau potable au robinet du consommateur, et d'autre part, à assurer la collecte et le traitement des eaux usées avant leur retour au milieu naturel.

Services publics locaux à caractère industriel et commercial (SPIC), la gestion des services de l'eau et d'assainissement peut s'opérer soit en régie soit en délégation de service.

Dans le premier cas, on parle alors de gestion directe, la commune ou son établissement public de coopération intercommunale, assure avec ses propres moyens et ses propres agents le service. Dans le second cas, la gestion est indirecte et prend la forme d'une délégation de service public (affermage, concession, régie intéressée).

La tarification des services publics d'eau et d'assainissement s'articule, en France, autour de principes clés, touchant notamment à la détermination du prix de l'eau, à la structure tarifaire du service mais également au financement de la politique de l'eau.

Au-delà de la simple approche financière, se pose désormais la question des nouveaux objectifs auxquels sont confrontés les élus locaux en matière de tarification de l'eau ?

Notre analyse qui portera sur la tarification des services publics d'eau à usage domestique s'attachera à montrer que celle-ci constitue aujourd'hui un véritable enjeu de développement durable.

En effet, l'évolution du cadre juridique oblige les autorités organisatrices des services publics d'eau à concilier les trois piliers du développement durable :

- la dimension économique : l'établissement d'un budget autonome permettant de distinguer le coût du service et d'assurer son équilibre financier ;
- la dimension environnementale : l'intégration d'un objectif de préservation d'une ressource naturelle fragile ;
- la dimension sociale : favoriser l'accès à l'eau des ménages les plus démunis.

## **Sommaire**

### **1. Une tarification de l'eau économiquement soutenable**

- 1.1. La tarification des services publics d'eau et d'assainissement
  - 1.1.1 *La détermination du prix de l'eau*
  - 1.1.2 *Les services d'eau : une activité de coûts fixes*
- 1.2. L'équilibre économique du service
  - 1.2.1 *L'application du principe « l'eau paie l'eau »*
  - 1.2.2 *La soutenabilité de ce modèle économique ?*

### **2. Une tarification de l'eau efficace sur le plan environnemental**

- 2.1. Le caractère incitatif de la tarification
  - 2.1.1 *Eléments de définition*
  - 2.1.2 *Tarification incitative : le système français*
- 2.2. L'application du principe « pollueur-payeur »
  - 2.2.1 *Eléments de définition*
  - 2.2.2 *Les redevances d'usage de l'eau*

### **3. Une tarification de l'eau socialement abordable**

- 3.1. Un droit à l'eau affirmé par la LEMA mais dont l'effectivité reste relative
  - 3.1.1 *Accès à l'eau et « tarification sociale »*
  - 3.1.2 *L'existence de mesures sociales à vocation essentiellement curative*
- 3.2. Vers la légalisation d'une véritable tarification sociale de l'eau
  - 3.2.1 *L'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau*
  - 3.2.2 *La proposition de loi GLAVANY N°1375 du 18 septembre 2013 « visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement »*

## **Conclusion**

## 1. Une tarification de l'eau économiquement soutenable

Les services d'eau et d'assainissement relèvent de la compétence des communes ou de leurs groupements, qui disposent d'un rôle clé en matière de tarification.

La fixation du prix des services publics d'eau et d'assainissement doit poursuivre un objectif économique de recouvrement des coûts des services, mais ce modèle de financement de l'eau apparaît au bord de la rupture.

### 1.1. La tarification des services publics d'eau et d'assainissement

La problématique de la tarification des services publics d'eau et d'assainissement implique de se questionner sur la détermination du prix de l'eau et sur la structure économique qui la gouverne.

#### 1.1.1 La détermination du prix de l'eau

Les services d'eau et d'assainissement constituent des services publics locaux.

L'organisation de l'eau potable s'opère dans le cadre des communes depuis une loi de 1790, puisqu'avec la Révolution Française, elles deviennent responsables de la salubrité publique et de la qualité des eaux. La loi du 3 janvier 1992 (loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau) va étendre les prérogatives du bloc communal dans la gestion de l'eau en érigeant l'assainissement en service public communal<sup>1</sup>.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 va réaffirmer la compétence des communes s'agissant du service public d'eau<sup>2</sup>.

A service public local, décision locale. Ce sont en effet les collectivités locales, autorités organisatrices des services, qui vont décider du mode de gestion du service, en définir les objectifs et déterminer la politique tarifaire par un vote de leurs assemblées délibérantes.

Quel que soit le mode de gestion choisi, le prix de l'eau est fixé par l'autorité organisatrice soit individuellement (gestion en régie) soit contractuellement avec le gestionnaire (en cas de délégation de service public).

Si le prix des services d'eau est déterminé localement, cette décision s'opère dans un cadre juridique national. La tarification des services doit, en effet, répondre à une structure normée qui a fait l'objet de plusieurs évolutions significatives.

Jusqu'en 1980, pour répondre à des problématiques sanitaires et techniques, la pratique consistait à encourager la consommation d'eau. La tarification n'était alors envisagée que comme permettant d'assurer des recettes régulières aux services.

Les années 1990 marquent une rupture avec cette logique et voient émerger les enjeux de gestion de la ressource et de couverture des coûts du service.

La loi sur l'eau de 1992 refond le système de tarification prédominant, qui était essentiellement basé sur une structure forfaitaire, en prévoyant l'adoption d'une tarification volumétrique, monôme ou binominale.

La LEMA reprend à son compte ces orientations et accentue l'idée de proportionnalité du tarif au volume consommé.

La réglementation en vigueur fait de la part variable, calculée en fonction de la consommation, une obligation. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, le montant de la facture d'eau calculé en fonction du volume consommé peut se présenter soit sous la forme d'un tarif uniforme au mètre cube, soit prendre la forme d'une tarification progressive c'est-à-dire un tarif pour lequel le prix du mètre cube d'eau supplémentaire augmente avec le niveau de consommation.

La part fixe ou abonnement est pour sa part facultative et si elle est appliquée, elle est plafonnée à 30% du montant de la facture d'eau 120 m<sup>3</sup> portée à 40% dans certains cas (communes rurales).

---

<sup>1</sup> Article L.2224-8 du Code Général des Collectivités Territoriales

<sup>2</sup> Article L.2224-7-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

La facture d'eau se répartit entre les quatre acteurs de l'eau<sup>3</sup> :

- Les collectivités (28% du montant de la facture eau potable et 39% du montant de la facture assainissement pour les communes en délégation de service public dans le bassin Réunion) ;
- Le distributeur (60% du montant de la facture eau potable et 57% du montant de la facture assainissement pour les communes en délégation de service public dans le bassin Réunion) ;
- L'Office de l'eau (10% du montant de la facture eau potable et 2% du montant de la facture assainissement pour les communes en délégation de service public dans le bassin Réunion) ;
- L'Etat (2% du montant de la facture eau potable et 2% du montant de la facture assainissement pour les communes en délégation de service public dans le bassin Réunion).

Le prix de l'eau, loin d'être uniforme, est établi en fonction des coûts des services et révèle, dans les faits, d'importantes disparités liées aux spécificités propres à chaque territoire.

### 1.1.2 Les services d'eau : une activité de coûts fixes

Le fonctionnement des services publics d'eau et d'assainissement, c'est-à-dire la fourniture d'eau potable et la dépollution des eaux rejetées 24h/24, 7j/7, est générateur de coûts importants qui peuvent être classés selon deux catégories.

Les coûts de fonctionnement correspondent aux moyens nécessaires afin de garantir la qualité du service. Ils touchent aux dépenses liées à l'exploitation du service (continuité du service, gestion de la clientèle, gestion des équipements, la gestion technique des ouvrages), à la main-d'œuvre, aux impôts, taxes et redevances.

Les coûts d'investissement concernent la réalisation des infrastructures nécessaires à l'accomplissement des missions des services publics d'eau et d'assainissement. Ils recouvrent la création des nouveaux ouvrages (créations de stations d'épuration, d'usines de potabilisation), des investissements dits de mise en conformité afin de respecter les nouvelles exigences réglementaires nationales et communautaires, et des investissements de renouvellement (gestion du patrimoine existant, renouvellement fonctionnel)

Les spécificités géographiques (nature de la ressource en eau, topographie), les contraintes techniques (quantité et qualité de la ressource), les comportements socio-économiques (consommation des ménages), les choix de gouvernance, sont autant de facteurs qui vont influencer sur le coût des services et in fine sur le prix de l'eau.

En outre, à l'instar des autres industries de réseaux, les services d'eau et d'assainissement s'inscrivent dans une activité de coûts fixes, c'est-à-dire la prédominance de frais incompressibles qui ne vont pas varier en fonction de la consommation.

Ces dépenses fixes représentent 80 à 95% des charges que doivent supporter les services publics d'eau et d'assainissement contre 5 à 20% de coûts variables dépendants de la consommation.

La particularité de cette structure des coûts va impacter considérablement l'économie des services.

La tarification des services publics d'eau et d'assainissement relève donc d'une action décentralisée et dépendant du contexte local est marquée par le sceau de l'hétérogénéité.

Indépendamment de la structure tarifaire choisie, l'équilibre économique du service doit par principe être assuré.

### 1.2. L'équilibre économique du service

L'économie des services d'eau et d'assainissement repose sur un principe comptable central, « l'eau paie l'eau », dont la soutenabilité questionne.

---

<sup>3</sup> Calculs en fonction du prix moyen de l'eau à la Réunion au 1er janvier 2013 (2,05 €/m<sup>3</sup> TTC) pour un abonné à l'eau potable raccordé au réseau d'assainissement collectif à la Réunion sur la base d'une facture de 120 m<sup>3</sup>

### 1.2.1 L'application du principe « l'eau paie l'eau »

Le système financier de gestion de l'eau en France s'appuie sur un principe fondateur, « l'eau paie l'eau » introduit en France dans les années 1960.

L'eau étant considérée comme facteur de santé publique, le financement du service par la fiscalité sera autorisé jusqu'en 1967.

La nouvelle instruction comptable définie en 1967 et 1969 va venir modifier le système. Le service public de l'assainissement devient un service public industriel et commercial puis par ricochet le service public d'eau potable. La tarification des services d'eau doit alors couvrir les coûts d'exploitation mais aussi les investissements.

L'instruction comptable n°91125-M49 du 30 octobre 1991 accentue le principe d'équilibre budgétaire en indiquant que le service de distribution d'eau et le service d'assainissement constituent deux activités distinctes qui sont retracées dans un budget annexe tenu selon un plan comptable déterminé.

La loi du 3 janvier 1992 va rappeler que « les services publics d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial ».<sup>4</sup>

De nature industrielle et commerciale, le financement des services publics d'eau et d'assainissement implique donc le respect de trois règles :

- le financement de l'eau s'opère par le service et non pas par la fiscalité ;
- l'établissement d'un budget annexe, équilibré en recettes et en dépenses ;
- l'interdiction de prendre en charge les dépenses du service par le budget général de la collectivité.

Ce sont les consommateurs d'eau qui vont financer par le biais de leurs factures la quasi-totalité des coûts liés au fonctionnement et aux investissements des équipements nécessaires à l'accomplissement du service. Les ressources du service sont donc issues des redevances versées par les usagers et non des impôts payés par les contribuables.

La LEMA<sup>5</sup> réaffirme ce modèle économique et fait écho au droit communautaire qui l'a érigé comme principe prépondérant du financement des services publics d'eau et d'assainissement à travers la notion de récupération des coûts. L'article 9 de la Directive Cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 (2000/60/CE), plus souvent désigné sous son sigle DCE, indique : « les Etats membres tiennent compte de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau ».

La DCE vise la répercussion des coûts aux bénéficiaires des services, autrement dit, les utilisateurs de l'eau doivent supporter autant que possible les coûts induits par leurs usages de l'eau.

Ce principe qui gouverne le financement des services d'eau montre aujourd'hui ses limites, au point de s'interroger quant à la viabilité de ce modèle économique.

### 1.2.2 La soutenabilité de ce modèle économique ?

Les autorités organisatrices des services publics d'eau et d'assainissement doivent faire face à « un effet de ciseau conjoncturel »<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Codifiée à l'article L. 372-6 du Code des Communes

<sup>5</sup> Article L2224-12-2-1 CGCT : « les redevances d'eau potable et d'assainissement couvrent les charges consécutives aux investissements, au fonctionnement et aux renouvellements nécessaires à la fourniture des services, ainsi que les charges et les impositions de toute nature afférentes à leur exécution ».

<sup>6</sup> Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse : note de prospective sur les enjeux des services publics d'eau et d'assainissement, Décembre 2013, 5 p.

La tarification de l'eau est principalement indexée sur les volumes consommés. Or, l'amélioration des appareils électroménagers, l'utilisation d'outils hydro économes et les campagnes de sensibilisation à la préservation de la ressource ont eu pour effet une baisse notable des consommations et par contagion une diminution des recettes perçues par l'intermédiaire de la facture d'eau.

Dans le même temps, les besoins d'investissement à venir sont massifs, dopés par une inflation des normes nationales et européennes, ce qui implique des dépenses croissantes.

Ce décalage entre diminution des ressources financières et augmentation des charges est accentué par le hiatus entre la réalité économique des services d'eau et la structure tarifaire du prix de l'eau.

En effet, l'équilibre entre la part fixe (30-40%) et la part variable (60-70%) ne correspond pas à la répartition des coûts fixes (80%) et des coûts variables (20%).

Cette situation, couplée à l'élargissement des compétences communales<sup>7</sup>, fait peser un risque sur le financement des services d'eau et limite les marges de manœuvre des autorités organisatrices, tant dans la prise en charge des investissements nécessaires que dans leur capacité à limiter une explosion du prix de l'eau.

C'est l'objectif économique de couverture des coûts, lui-même, qui se voit donc en réalité remis en cause.

Les services publics d'eau et d'assainissement sont, en fait, en pleine mutation. Leurs missions traditionnelles ont évolué pour mieux intégrer les questions de préservation durable de la ressource et de lutte contre les pollutions. Outre l'aspect économique, la tarification de l'eau doit s'adapter à ces nouveaux enjeux.

## **2. Une tarification de l'eau efficace sur le plan environnemental**

La DCE fixe des priorités pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles et pour les eaux souterraines. L'objectif général est d'atteindre, d'ici à 2015, le bon état des différents milieux aquatiques. Dans ce cadre, la DCE fait de la tarification une mesure de base pour atteindre les objectifs environnementaux qu'elle poursuit. Elle entend par ailleurs assurer la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, qui doit permettre de faire porter par les utilisateurs de l'eau les coûts pour l'environnement et la ressource.

### **2.1. Le caractère incitatif de la tarification**

La tarification de l'eau doit inciter aux économies d'eau. Qu'est-ce qu'une tarification incitative ? Que prévoit le cadre réglementaire national ?

#### **2.1.1 Eléments de définition**

Avec la prise de conscience de la rareté et de la fragilité de la ressource, est apparue la nécessité d'instaurer des politiques tarifaires incitatives en tant qu'outil de gestion de la demande.

La DCE intègre dans son article 9 cet objectif, en imposant aux Etats membres l'instauration d'une tarification incitative : « les Etats membres veillent, d'ici à 2010, à ce que : la politique tarifaire de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux ».

La tarification devient un instrument concourant à la préservation de la ressource en eau.

---

<sup>7</sup> La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles attribue, à compter du 1er janvier 2016, une nouvelle compétence aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

Une tarification sera considérée comme incitative, lorsqu'elle va influencer l'utilisation de l'eau par l'utilisateur grâce au prix. Le but étant de l'encourager à réduire ses pressions sur la ressource plutôt que de payer plus.

La tarification doit par ailleurs constituer un indicateur de l'état quantitatif et qualitatif de la ressource. Le caractère incitatif de la tarification devant être ajustée à la vulnérabilité des milieux concernés.

Pour la DCE est donc incitative une tarification qui émet un signal sur l'état de la ressource et les impacts liés à son usage. Elle doit promouvoir une utilisation rationnelle, prudente et efficace de l'eau.

Cette définition implique une structure tarifaire à travers laquelle les comportements vertueux (limitation de la consommation, diminution des pollutions rejetées) aboutissent à une baisse significative de la facture totale pour l'utilisateur. D'autre part, le niveau de prix doit être suffisamment élevé.

Se pose alors la question des réponses apportées par la France à cette exigence communautaire ?<sup>8</sup>

### 2.1.2 Tarification incitative : le système français

La tarification de l'eau en France est un outil au service d'un objectif qui a évolué<sup>9</sup>.

Jusqu'au début des années 1980, le primat est placé sur la protection sanitaire des populations desservies et sur les contraintes techniques nécessaires au fonctionnement des réseaux. La tarification reposait sur le forfait, l'abonné s'acquittait alors d'un montant indépendamment de sa consommation.

Au cours des années 1980, la tarification forfaitaire va être remise en cause pour des raisons sociales, ce sont les ménages les plus aisés qui consomment le plus d'eau, mais également d'ordre environnemental, elle favorise le gaspillage de la ressource.

En 1979, le Comité National de l'Eau milite, ainsi, pour la mise en place d'une tarification binôme et la limitation d'une structure strictement forfaitaire.

La loi du 3 janvier 1992 consacre cette responsabilisation du consommateur en interdisant progressivement la pratique du forfait et en prévoyant la création d'une tarification proportionnelle au volume consommé.

La LEMA entend renforcer les consommations parcimonieuses en interdisant la fourniture de l'eau à titre gratuit et en imposant la proportionnalité de la facture au volume consommé, éventuellement adjointe d'une part fixe. Celle-ci est plafonnée afin d'accentuer « l'incitativité ».

La tarification au forfait n'est envisageable, qu'à titre dérogatoire, lorsque la ressource en eau est abondante.

Ce modèle tarifaire assis principalement sur la part variable est nécessaire en matière d'efficacité environnementale car il va encourager une utilisation rationnelle de l'eau en augmentant la facture proportionnellement à la consommation.

La LEMA va plus loin en prévoyant la possibilité d'une tarification progressive ou par blocs croissants, c'est-à-dire un tarif qui croît par tranche de consommation.

Cette tarification s'inscrit dans une volonté manifeste d'utiliser le signal prix dans un dessein écologique.

En effet, l'objectif est d'inciter fortement aux économies d'eau les gros consommateurs qui sont le plus impactés par la refonte des tarifs. A contrario, les petits consommateurs verront les charges pesant sur eux diminuer.

---

<sup>8</sup> Agence de l'eau Seine Normandie : Incitativité de la tarification des ressources en eau en France : quelle réponse aux exigences de l'article 9 de la DCE?, 6 p.

<sup>9</sup> DIREN Languedoc Roussillon Prix et structure des tarifications de l'eau dans le secteur Ouest Hérault Novembre 2008

Enfin le législateur a prévu d'autres mécanismes tarifaires poursuivant cet objectif de préservation de la ressource.

Ainsi lorsque la ressource en eau est vulnérable<sup>10</sup>, les collectivités sont invitées à réviser la tarification en vue d'inciter les usagers à une meilleure utilisation de l'eau.

Dans la même visée, une tarification saisonnière peut être adoptée lorsque l'équilibre entre ressource et consommation est menacé de façon périodique.

Ce cadre juridique répond-il aux exigences de la DCE ?

Oui, selon l'étude menée par Agence de l'eau Seine Normandie<sup>11</sup>, mais il ne constitue qu'un instrument de complément afin d'atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau.

En sus de l'instauration d'une structure tarifaire incitant aux économies d'eau, l'efficacité environnementale de la tarification doit également s'opérer à travers la mise en œuvre du principe pollueur-payeur.

## 2.2. L'application du principe « pollueur-payeur »

La mise en œuvre du principe « pollueur-payeur » constitue un aspect remarquable de la tarification de l'eau en France.

### 2.2.1 Eléments de définition

Le principe « pollueur-payeur » n'est pas un principe nouveau.

D'inspiration économique<sup>12</sup>, il impute au pollueur les dépenses inhérentes aux mesures de prévention et de lutte contre les pollutions dont il est responsable.

En 1972, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), l'adopte en tant que principe visant l'imputation des coûts associés à la lutte contre les pollutions. L'Acte unique européen, entré en vigueur en 1987, le consacre comme principe juridique applicable à la politique européenne de l'environnement.

En France, la loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier, l'érige comme principe général du droit de l'environnement en le définissant comme le principe selon lequel « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci sont supportés par le pollueur ».

La Charte de l'environnement de 2004, constitutionnalise le principe sans toutefois expressément le nommer : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement... ».

L'article 9 de la DCE fait, pour sa part, explicitement référence au principe pollueur-payeur en matière d'utilisation de l'eau : « les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur ».

La Directive précise : « 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, sur la base de l'analyse économique réalisée conformément à l'annexe III et compte tenu du principe du pollueur-payeur ».

<sup>10</sup> Celles dont plus de 30% de la ressource provient d'une zone de répartition des eaux (ZRE).

<sup>11</sup> Agence de l'eau Seine Normandie : Incitativité de la tarification des ressources en eau en France : quelle réponse aux exigences de l'article 9 de la DCE? 6 p.

<sup>12</sup> Le principe pollueur-payeur trouve sa source dans les travaux sur « la théorie des externalités » de l'économiste anglais Arthur Cecil Pigou (1877-1959).



Outre la couverture des coûts engendrés par l'exploitation des services publics d'eau, la Directive entend affirmer les objectifs de récupération des coûts pour l'environnement au sens large et de plus manière plus spécifique des coûts liés aux prélèvements sur la ressource en eau et ceux découlant de sa pollution.

Au sens de la Directive, la réalisation du principe pollueur-payeur doit permettre de faire supporter les coûts pour l'environnement et la ressource aux services et aux utilisateurs de l'eau à l'origine des dégradations de son état.

Comme l'a rappelé la circulaire DCE 2004/06<sup>13</sup>, la contribution des différents secteurs économiques doit être définie de « manière appropriée » ce qui correspond, en fait, à la mise en œuvre d'un système de taxes et redevances environnementales en vertu du principe pollueur-payeur.

Dès lors comment ce principe pollueur payeur s'exprime-t-il concrètement dans la tarification de l'eau en France ?

### 2.2.2 Les redevances d'usage de l'eau ou la mise en place d'une fiscalité environnementale de l'eau

Dans la facture d'eau, l'objectif environnemental de la tarification se manifeste aussi à travers la mise en œuvre des redevances d'usage de l'eau.

La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution crée les agences de l'eau (ex agence financière de bassin) auxquelles elle confie deux missions principales :

- l'attribution de subventions pour financer les actions et travaux dans le domaine de l'eau ;
- la perception de redevances.

Pour l'outre-mer la Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation crée un office de l'eau dans chaque département d'outre-mer. L'office de l'eau est un établissement public local à caractère administratif, rattaché au Département qui reprend les prérogatives exercées par les agences de l'eau.

Au titre de la préservation de la ressource en eau, l'Office perçoit depuis 2005, la redevance pour prélèvement d'eau, qui constitue le principal outil économique de la gestion quantitative de l'eau en France. Due par toutes personnes publiques ou privées prélevant l'eau dans le milieu naturel, son assiette est assise sur le volume prélevé. Le taux applicable à cette redevance varie selon l'usage de l'eau (eau potable, irrigation, autres activités économiques). S'agissant de l'usage domestique, cette redevance est répercutée par le distributeur sur la facture de l'abonné.

L'Office de l'eau Réunion bénéficie également de redevances liées à la lutte contre les pollutions.

La loi 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30/12/2006 (LEMA) a étendu aux offices de l'eau d'outre-mer, la possibilité de collecter des nouvelles redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte domestique.

Ces trois redevances, perçues par l'Office de l'eau au titre des prélèvements et de la pollution, sont une composante à part entière du prix de l'eau et ont vocation à intégrer le coût de la rareté.

Elles poursuivent en réalité une double finalité, à la fois :

- instrument financier constituant la principale recette de l'Office de l'eau ;
- élément intrinsèque de la tarification, émettant un signal incitatif à une réduction des pressions exercées sur le milieu naturel fondé sur le principe pollueur-payeur.

Ainsi, pour un abonné à l'eau potable raccordé au réseau d'assainissement collectif, les redevances représentent 6,73% de la facture d'eau. Un ménage, composé de 3-4 personnes et consommant

---

<sup>13</sup> Circulaire DCE 2004/06 relative à l'analyse de la tarification de l'eau et à la récupération des coûts des services en application de l'article 9 de la directive 2000/60/DCE du 23 octobre 2000 du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, 24 p.

120m3 d'eau par an, dépense 1,38 euro par mois pour le paiement des redevances d'usages de l'eau.

Sur les 38,18 millions de redevances perçues par l'Office de l'eau depuis 2010, 34,92 millions d'euros proviennent directement de la facture d'eau des abonnés des services publics d'eau et d'assainissement.

Les redevances incorporent le coût environnemental, en incitant les usagers de l'eau à supporter eux-mêmes le coût lié à leurs rejets polluants ou prélèvements sur la ressource en eau.

Elles permettent de réparer et de limiter les dommages causés à l'environnement. Ainsi entre 2010 et 2013, l'Office de l'eau a financé la construction ou des travaux s'agissant de stations d'épuration des eaux usées à hauteur de 12,89 millions d'euros. L'Office a, par ailleurs, participé au renouvellement des réseaux d'eau potable pour un montant total de subventions de plus de 11 millions d'euros.

La tarification tant à travers sa structure que par le biais des redevances d'usage de l'eau doit contribuer à la préservation de la ressource.

La réglementation en vigueur intègre pleinement cette dimension environnementale.

Cependant la tarification de l'eau n'a pas uniquement un objectif écologique.

L'efficacité environnementale de la tarification, avec notamment un niveau de prix trop incitatif, peut ainsi se heurter à un enjeu émergeant, celui de l'accès à la ressource dans des conditions économiquement acceptables par tous.

### **3. Une tarification de l'eau socialement abordable**

L'accès à l'eau pour les plus démunis constitue un nouvel enjeu auquel sont assignés les services publics d'eau et d'assainissement.

« L'abordabilité »<sup>14</sup> de la tarification de l'eau transparait déjà dans l'article 9 de la DCE, puisque si elle impose la récupération des coûts, elle précise que les Etats membres peuvent considérer par ailleurs « les effets sociaux » de cette récupération.

En France, si le droit à l'eau a été affirmé de principe, son effectivité reste cependant mesurée. Cependant les évolutions réglementaires récentes tendent vers une « légalisation » d'une véritable tarification sociale de l'eau.

#### **3.1. Un droit à l'eau affirmé par la LEMA mais dont l'effectivité reste relative**

Si le législateur a fait de l'accès à l'eau un droit, sa mise en œuvre ne repose que sur des mécanismes curatifs qui en tempèrent la dimension.

##### **3.1.1 L'accès à l'eau est un droit**

Le 28 juillet 2010, l'Assemblée Générale des Nations Unies, adoptait la résolution 64/292 proclamant « le droit à l'eau potable, salubre et propre comme un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'Homme ».

Le Conseil des Droits de l'Homme, dans une résolution de septembre 2010, affirmait à son tour que « le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant... ».

Le 21 novembre 2013, la Troisième commission de l'Assemblée générale des Nations unies a réexaminé la Résolution historique de 2010 et a adopté par consensus une nouvelle Résolution sur le droit à l'eau.

---

<sup>14</sup> Concept utilisé par Henri SMETS pour comparer le prix de l'eau potable consommée par un ménage et le revenu dont il dispose pour payer cette eau et l'assainissement associé. Smets H. (2008). De l'eau potable à un prix abordable : la pratique des Etats. Académie de l'eau. 254 p.

Malgré ces dispositions, selon l'Organisation Mondiale de la santé, en 2012 environ 1 milliard d'individus ne bénéficient toujours pas d'un accès à l'eau potable et plus de 2,6 milliards de personnes ne disposent d'aucun équipement d'assainissement.

Dans les pays développés, comme la France, le débat ne porte plus sur la mise à disposition du service d'eau stricto sensu, mais sur le coût de l'accès à l'eau.

En effet, en France, 96% de la population disposent dans des conditions satisfaisantes d'un accès à l'eau et à l'assainissement.

Comme le souligne, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable<sup>15</sup>, la problématique française de l'accès à l'eau se place essentiellement sur le champ économique, à savoir, la capacité des plus démunis à s'acquitter de leurs factures au risque de se trouver privés de l'alimentation en eau potable.

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité du fait de la hausse structurelle du prix de l'eau et de la précarisation croissante de la société. En 2011, L'INSEE annonçait 8,8 millions de pauvres en France. Le bassin Réunion connaît pour sa part une situation sociale « hors normes »<sup>16</sup> avec 343 000 personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

En 2003, l'OCDE, reprenant une étude du gouvernement britannique de 1999, fixait à 3% des revenus le seuil au-delà duquel les charges d'eau obligeaient les foyers à réduire les dépenses essentielles à la vie.

En France, on estime qu'environ 2 millions de personnes consacrent plus de 3% de leurs revenus à payer leurs factures d'eau et 100 000 foyers par an subissent une coupure d'eau pour cause d'impayés.

L'article 1er de la LEMA codifié à l'article L.210-1 du Code de l'environnement prend en considération cet enjeu social en affirmant que « l'usage de l'eau appartient à tous » et en reconnaissant « le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ».

Cependant aucune définition de ces « conditions économiquement acceptables par tous » n'est posée.

Il en résulte que l'article 1er de la LEMA se trouve atténué dans sa portée et que pour de nombreux usagers, le prix de l'eau reste économiquement inabordable au regard de leurs capacités contributives.

De plus les dispositifs sociaux instaurés pour répondre à l'enjeu d'accès à l'eau se place principalement sur le terrain curatif.

### 3.1.2 L'existence de mesures sociales à vocation essentiellement curative

La solidarité sociale de l'eau en France est principalement axée vers des mesures curatives visant la prise en charge des impayées et l'encadrement de la coupure d'eau.

Les lois n° 92-722 du 29 juillet 1992 et n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relatives au Revenu minimum d'insertion posent les bases des politiques sociales dans le domaine de l'eau.

La loi indique que les mécanismes de lutte contre la pauvreté incluent des aides pour la prise en charge des factures d'eau impayées. Ainsi « "Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau et d'énergie " »<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable : accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous Juillet 2011

<sup>16</sup> Insee Partenaire N°25-août 2013, 4 p.

<sup>17</sup> Principe introduit aujourd'hui à l'article L115-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles

La « charte solidarité eau »<sup>18</sup> de 1996 tente d'organiser ces dispositifs de solidarité en instituant le système d'abandon de créance, en encadrant les coupures d'eau pour les personnes en situation de précarité et en prévoyant la création d'une Commission Solidarité Eau au sein du dispositif du Fonds Solidarité pour le Logement (FSL), dans chaque département, à l'initiative du préfet.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions reprend les principes énoncés par les lois de 1988 et 1992 en y apportant quelques avancées. Elle garantit le maintien de la fourniture d'eau aux ménages en situation d'impayés et crée à leur bénéfice un dispositif national d'aide pour faire face à leurs dépenses d'eau. Elle prévoit par ailleurs une convention nationale et des conventions départementales avec les principaux acteurs chargés de la fourniture d'eau sans fixer toutefois de véritables obligations.

La Convention nationale Solidarité Eau du 28 avril 2000<sup>19</sup> vise à assurer la mise en œuvre des dispositions de la loi de 1998. Elle organise l'octroi des aides à l'échelle départementale et, dans la mesure du possible, adossées à des dispositifs existants (Fonds de solidarité pour le logement, Fonds solidarité énergie...).

Dans un souci de simplification, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales fusionnent les fonds solidarité eau au sein du Fonds de solidarité pour le logement tout en transférant leur gestion aux conseils généraux.

Le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 tout en explicitant la procédure de saisine des FSL va venir préciser les modalités d'interdiction des coupures d'eau.

Loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, dite loi Cambon, affiche la volonté de renforcer le dispositif curatif, en introduisant la possibilité pour les opérateurs des services publics d'eau et d'assainissement de verser volontairement une subvention au FSL d'un montant ne pouvant excéder 0,5% des redevances perçues hors taxes pour la fourniture du service d'eau potable et d'assainissement.

Le droit d'accès à l'eau est donc principalement réduit à des dispositifs curatifs. Les tentatives de mise en place de mécanismes préventives<sup>20</sup> ont pour leur part toutes échouées.

Il semble, néanmoins, que la position du législateur évolue sur le sujet vers une nécessaire meilleure intégration de la dimension sociale dans la tarification de l'eau.

### 3.2 Vers la « légalisation » d'une véritable tarification sociale de l'eau

Bien qu'instituée dans les autres secteurs en réseaux<sup>21</sup>, la tarification sociale<sup>22</sup> dans le secteur de l'eau ne disposait pour sa part d'aucun cadre réglementaire précis. Si certaines communes<sup>23</sup> avaient

<sup>18</sup> La « charte solidarité eau » prend la forme d'une convention entre l'Etat, l'Association des maires de France (AMF), la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), et le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (SPDE). Elle ne revêt pas de valeur législative ou réglementaire.

<sup>19</sup> Le champ d'action de la Convention nationale est identique à celui de la Charte 1996, idem pour les signataires.

<sup>20</sup> Proposition de loi de la Députée BUFFET N°2117 du 13 novembre 2009 visant à mettre en œuvre le droit à l'eau et proposition de loi similaire N°109 du 24 novembre 2009 déposée devant le Sénat par Evelyne DIDIER : ces propositions de loi n'ont pas abouti. La proposition de loi N°2973 du Député FLAJOLET du 10 novembre 2010 « visant à créer l'allocation de solidarité l'eau » : proposition n'a pas été adoptée.

En juillet 2012, une nouvelle proposition de loi N°121 a été déposée par la Députée Buffet « visant à mettre en œuvre le droit à l'eau » mais n'a pas été inscrite à l'ordre du jour.

Vote le 15 décembre 2011 par le Sénat d'un amendement à la loi de finances rectificative instaurant un volet préventif gérée par le FSL pour l'eau. Le 20 décembre 2011 suppression de cet article par l'Assemblée Nationale.

<sup>21</sup> Tarif social de première nécessité de l'électricité (TPN), tarif social pour le service du téléphone, tarif spécial solidarité gaz (TSS)

<sup>22</sup> Selon Henri SMETS, « la tarification sociale est une tarification qui prend en compte les caractéristiques socio-économiques de l'abonné en plus des caractéristiques du raccordement et de la consommation. Elle a pour objet de réduire la charge financière de l'eau pour certaines catégories d'usagers en leur consentant un rabais sur leurs dépenses d'eau afin que celle-ci reste abordable, ou en leur offrant une aide financière pour payer leur eau. » Smets H. (2002). La solidarité pour l'eau potable : Aspects économiques. Académie de l'eau. 238 p.

<sup>23</sup> Libourne : tarification universelle de l'eau, Dunkerque : tarification éco-solaire

opté pour une telle tarification, celle-ci était, dans les faits, source d'insécurité juridique pouvant notamment se heurter au principe d'égalité.

Les évolutions législatives récentes manifestent la volonté d'institutionnaliser la tarification sociale dans le domaine de l'eau.

### 3.2.1 L'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau

L'article 28 de loi du 15 avril 2013, visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, dite « loi Brottes », introduit pour les collectivités, la possibilité d'une expérimentation afin d'améliorer l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale.

Cette expérimentation, fondée sur l'article 72 alinéa 4 de la Constitution, constitue un dispositif dérogatoire au droit commun.

L'expérimentation prévue par l'article 28 de la loi Brottes concerne les tarifs de fourniture d'eau et/ou d'assainissement des personnes physiques, abonnées directement au service ou résidant dans un immeuble à usage principal d'habitation abonné au service.

Cette expérimentation est engagée, pour une période de 5 ans, par les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant tout ou partie des missions relatives à un service public d'eau et d'assainissement. Les départements sont également concernés au regard de leurs compétences en matière sociale.

L'enjeu consiste à permettre aux collectivités de solutionner la problématique du droit à l'eau sur leur territoire.

A la fin de l'expérimentation, les dispositifs mis en place, s'ils sont concluants, pourront être généralisés à l'ensemble des autorités organisatrices des services publics d'eau et d'assainissement.

La demande d'expérimentation, doit être transmise aux préfets avant le 31 décembre 2014. La délibération indique les dispositions législatives qui vont faire l'objet d'une dérogation, le dispositif qu'elle entend utiliser ainsi que sa durée de validité.

L'expérimentation, prévue par la loi Brottes, entend renforcer les mécanismes sociaux existants dans le domaine de l'eau en autorisant des dérogations au code général des collectivités territoriales.

Ainsi dans un cadre expérimental, les autorités organisatrices peuvent introduire d'une dimension sociale au tarif progressif par remodelage de la grille tarifaire. La loi prévoit en ce sens, la modulation des tarifs en fonction de la composition ou des revenus du foyer voire la création d'une première tranche de consommation gratuite.

Le financement des mesures sociales par le budget général des collectivités concernées par l'expérimentation est par ailleurs autorisée avec la possibilité de subventionner sur leur budget propre un service de l'eau « pour tout ou partie du montant de l'aide attribuée par le service pour le paiement des factures d'eau des foyers en situation de précarité ou ayant des difficultés de paiement de leurs factures d'eau ».

Le législateur relève également le plafond de la subvention attribuée au FSL pour le financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes en permettant aux collectivités expérimentatrices de subventionner le FSL dans la limite de 2% des montants hors taxes des redevances d'eau et d'assainissement perçues.

Enfin, le service assurant la facturation de l'eau peut décider de verser des aides pour l'accès à l'eau pour les foyers ayant des difficultés de paiement de leurs factures d'eau et dont les ressources sont insuffisantes.

Ces dispositifs s'inscrivent dans un cadre expérimental, il n'y a donc pas de nouvelles obligations imposées aux collectivités en matière tarifaire. Les élus prendront les initiatives qu'ils estiment nécessaires afin de rendre l'eau abordable sur le territoire.

La proposition de loi GLAVANY N°1375 du 18 septembre 2013 entend aller plus loin en consacrant pleinement le droit à l'eau comme un droit de l'Homme garanti par l'Etat.

3.2.2 La proposition de loi GLAVANY N°1375 du 18 septembre 2013 « visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement »

Cette proposition de loi vise à rendre le droit à l'eau et à l'assainissement opposable, en l'affirmant comme un droit de l'Homme garanti par l'Etat. Ce droit consiste en la mise à disposition en permanence d'eau potable accessible, en quantité suffisante et constante, pour répondre à ses besoins fondamentaux et le droit de bénéficier d'équipements assurant son intimité, sa dignité et son hygiène.

La mise en œuvre de ce droit implique, notamment, une tarification adaptée<sup>24</sup>. Ainsi le montant de la facture d'eau serait calculé en fonction de tranches de consommation avec la possibilité d'une première tranche de consommation gratuite ou à prix réduit. Au-delà de cette première tranche, l'eau potable pourrait être facturée de manière progressive en considérant les quantités d'eau consommées et la nature des usages, notamment professionnels.

Des dispositions spécifiques seront prises au bénéfice des familles les plus démunies et de grande taille dès lors que de telles dispositions pourraient les défavoriser.

Enfin, le projet de loi stipule la création d'une aide préventive à destination des familles dont le montant de la facture d'eau dépasserait 3% des ressources par l'intervention d'un fonds national de solidarité du droit à l'eau via le fonds départemental de solidarité du logement.

La soutenabilité de la tarification des services publics d'eau et d'assainissement pour les ménages deviendrait ainsi plus qu'un objectif sinon une obligation juridique.

### **Conclusion :**

La tarification des services publics d'eau doit participer à la gestion durable de l'eau en France.

Les évolutions offertes par le cadre réglementaire tendent vers une nécessaire prise en compte des objectifs économique, environnemental et social. Il s'agit de mettre en œuvre un modèle viable économiquement, assurant une prise en compte des enjeux environnementaux et équitable pour les usagers.

Cependant, il reste difficile de concilier ces objectifs parfois contradictoires et de nombreuses voix s'élèvent, pour une remise à plat du système économique de financement de l'eau :

- vers « un mix fiscalité-tarif » (orientation N°6 rapport LESAGE juin 2013)
- vers un système de rémunération des opérateurs en fonction d'indicateurs de performance environnementaux et sociaux (proposition du commissariat à la stratégie et à la prospective ex centre d'analyse stratégique dans une note d'analyse d'avril 2013)

Le débat dépasse largement la seule question du financement. Elle touche à l'organisation et à la gestion même des services publics. La France compte plus de 35 000 services de l'eau. Outre qu'elle nuit à l'efficacité de gestion des services, cette « balkanisation excessive »<sup>25</sup>, entraîne des surcoûts pour les consommateurs.

---

<sup>24</sup> L'article 8 de la proposition de loi vise la modification de l'article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales.

<sup>25</sup> Conseil d'Etat « L'eau et son droit » Rapport public 2010 – Considérations générales

Les services publics d'eau et d'assainissement doivent se réinventer car les enjeux centraux résident, en réalité, dans la valeur que notre société accorde à l'eau et dans l'héritage aquatique que nous souhaitons laisser aux générations futures.

## **Bibliographie**

- CONSEIL D'ETAT (2010), Rapport public 2010 : l'Eau et son droit, La documentation française.
- La tarification de l'eau, Fédération Départementale des Villes Moyennes, Février 2011
- Les services publics d'eau et d'assainissement en France, Données économiques, sociales et environnementales, Cinquième édition mars 2012
- L'économie des services publics de l'eau et de l'assainissement, Association des maires de France et Fédération professionnelle des entreprises de l'eau, novembre 2008
- Les usages domestiques de l'eau, avis du conseil économique et social environnemental, mai 2009
- Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité », Michel LESAGE, juin 2013
- Comité National de l'eau, « Comment améliorer le financement et la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement français ? », février 2013
- Les enjeux de l'eau, notes d'analyse 326, 327 et 328 du centre d'analyses stratégiques, avril 2013
- De l'eau potable à un prix abordable : la pratique des Etats, Académie de l'eau, Henri SMETS 2008
- La solidarité pour l'eau potable : aspects économiques, Académie de l'eau, Henri SMETS 2002
- Faire du droit à l'eau potable et à l'assainissement un droit de l'homme, les solutions mises en œuvre en France, Henri SMETS, mars 2011
- Les nouveaux tarifs pour l'eau potable, Henri SMETS, novembre 2012 (révisé en avril 2013)
- Conseil général de l'environnement et du développement durable, « accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous », juillet 2011
- Agence de l'eau Seine Normandie : Incitativité de la tarification des ressources en eau en France : quelle réponse aux exigences de l'article 9 de la DCE?
- Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse : note de prospective sur les enjeux des services publics d'eau et d'assainissement Décembre 2013
- DIREN Languedoc Roussillon Prix et structure des tarifications de l'eau dans le secteur Ouest Hérault Novembre 2008
- La structure de la tarification de l'eau potable et de l'assainissement en France : éléments de réponse au travers d'une enquête nationale, Marielle Montginoul, juillet 2004
- Rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau, Guy Michel Billard, Dominique Legrain, Jean-Louis Prime, décembre 2001
- Service d'eau et d'assainissement, un équilibre financier fragile, TECHNI.CITES n° 273, Fabienne NEDEY, juillet 2014