



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

Journées internationales de l'eau de l'Université de la Réunion 30 et 31 octobre 2014

Introduction

Le service public de l'eau et de l'assainissement : une compétence communale

Acheminer une eau potable au robinet du consommateur

Assurer la collecte et le traitement des eaux usées

Quel nouvel enjeu pour la tarification des services publics de l'eau et de l'assainissement ?

Concilier les trois piliers du développement durable

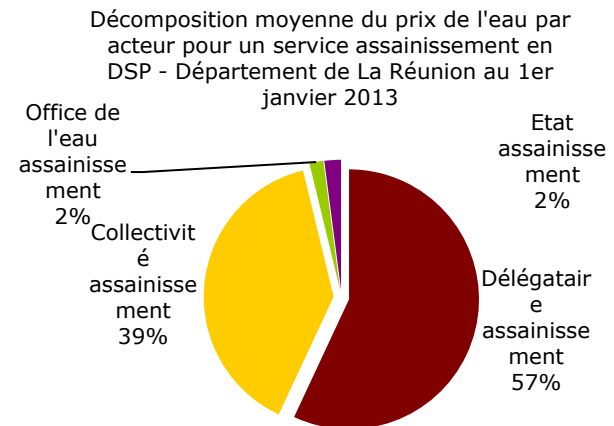
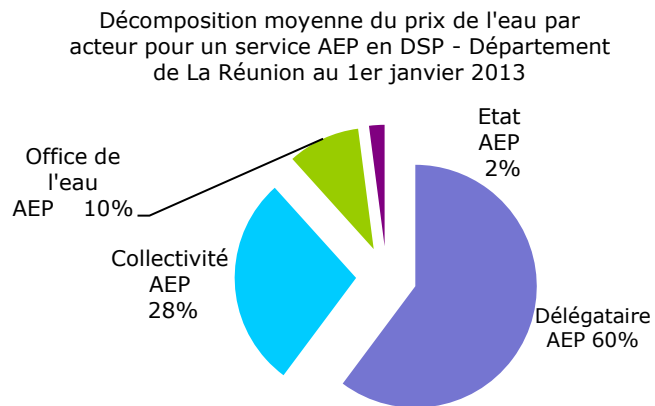
La dimension économique

La dimension environnementale

La dimension sociale

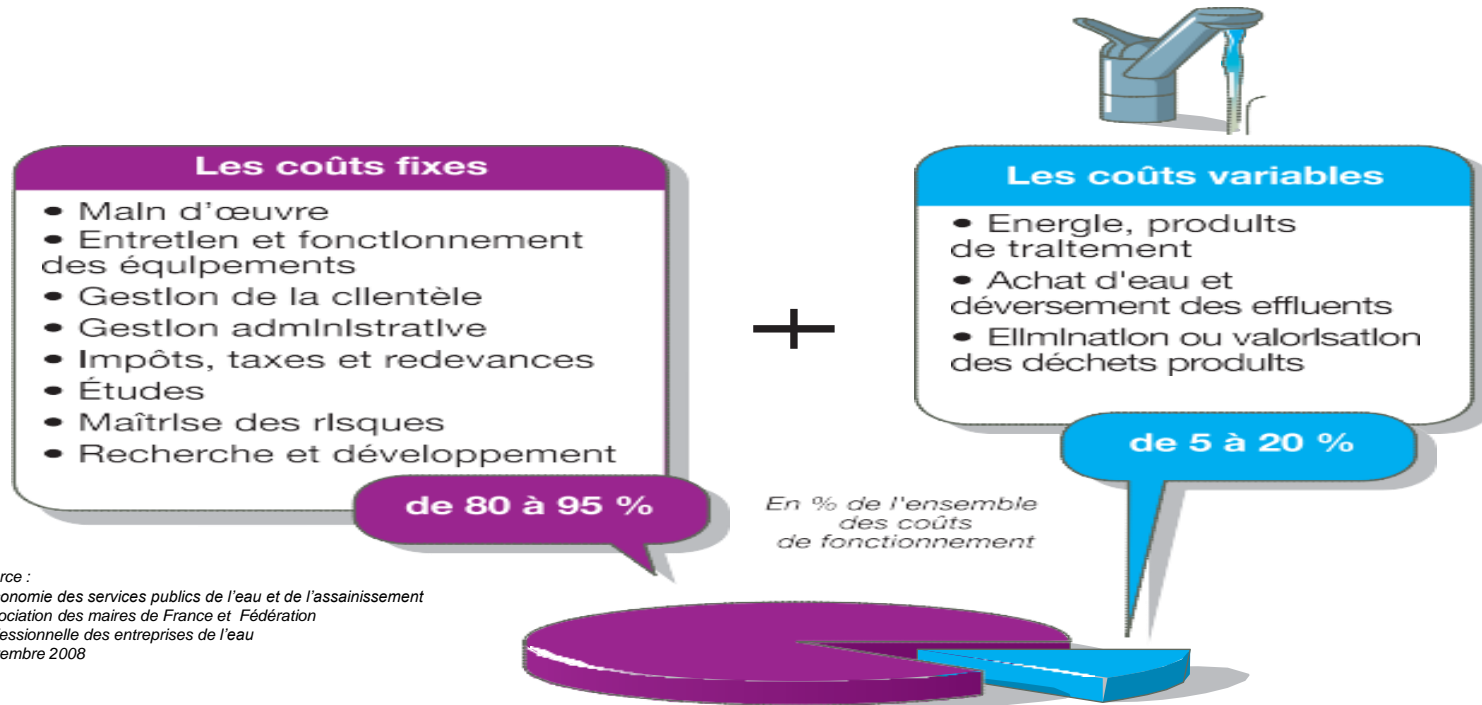
I UNE TARIFICATION DE L'EAU ECONOMIQUEMENT SOUTENABLE

- ❖ La tarification des services publics d'eau et d'assainissement : principes clés
 - Les services d'eau et d'assainissement constituent des services publics locaux.
 - A service public local, décision locale. Ce sont 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.
 - 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.
 - La facture d'eau se répartit entre les quatre acteurs de l'eau :



I UNE TARIFICATION DE L'EAU ECONOMIQUEMENT SOUTENABLE

❖ Les services d'eau : une activité de coûts fixes



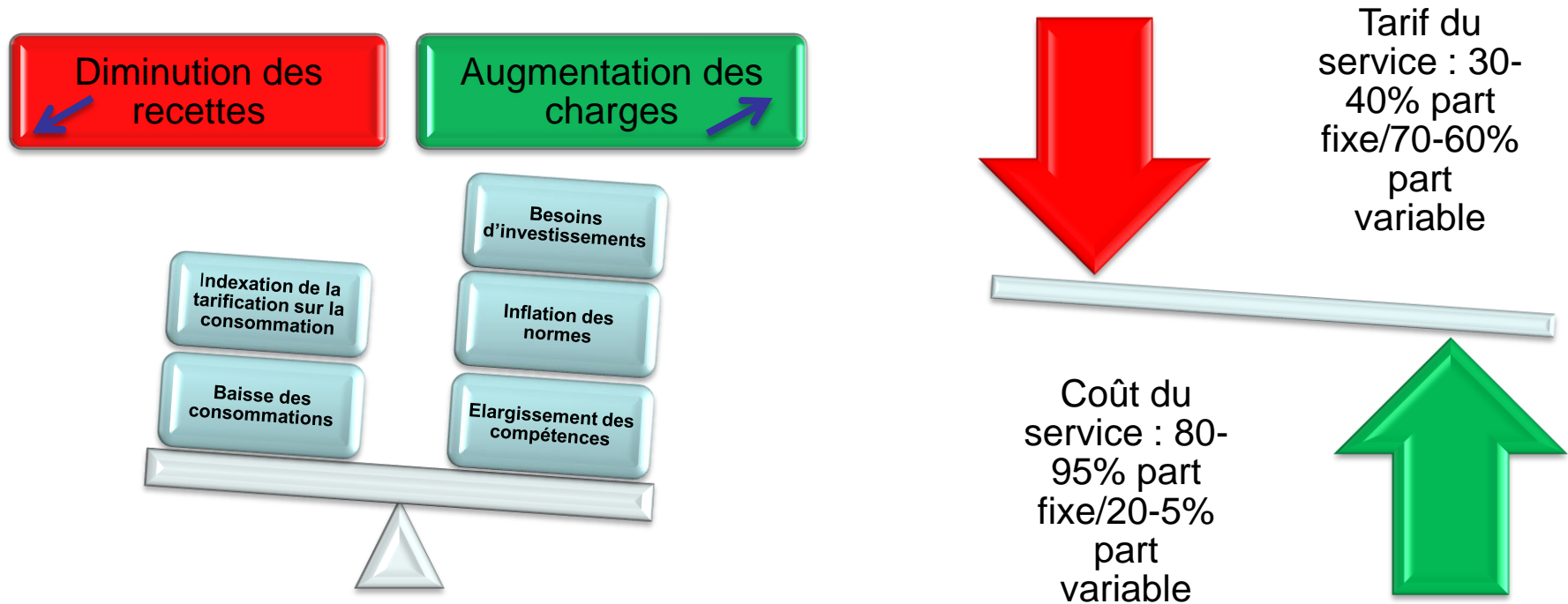
➤ La particularité de cette structure des coûts va impacter l'économie des services.

I UNE TARIFICATION DE L'EAU ECONOMIQUEMENT SOUTENABLE

- ❖ L'équilibre économique du service
 - Le système financier de gestion de l'eau en France s'appuie sur un principe fondateur, « l'eau paie l'eau »
 - 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.
 - Droit communautaire : 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 ».


I UNE TARIFICATION DE L'EAU ECONOMIQUEMENT SOUTENABLE

❖ La soutenabilité de ce modèle économique ?




- Décalage entre diminution des ressources financières et augmentation des charges, accentué par le hiatus entre la réalité économique des services d'eau et la structure tarifaire du prix de l'eau
- Remise en cause de l'objectif économique de couverture des coûts

II UNE TARIFICATION EFFICACE SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL

- ❖ Le caractère incitatif de la tarification
 - la DCE fait de la tarification une mesure de base pour atteindre les objectifs environnementaux : « 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 ».
 - 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.
 - 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.
- 

II UNE TARIFICATION EFFICACE SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL

- ❖ Le caractère incitatif de la tarification : le système français
 - Une prise en compte progressive des aspects environnementaux dans la tarification
 - La LEMA :
 - Interdiction de la fourniture de l'eau à titre gratuit
 - Proportionnalité de la facture au volume consommé, éventuellement adjointe d'une part fixe plafonnée afin d'accentuer « l'incitativité ».
 - Tarification au forfait qu'à titre dérogatoire
 - Possibilité d'une tarification progressive ou par blocs croissants, c'est-à-dire un tarif qui croît par tranche de consommation
 - Révision de la tarification en vue d'inciter les usagers à une meilleure utilisation de l'eau, lorsque la ressource en eau est vulnérable
 - Possibilité d'une tarification saisonnière lorsque l'équilibre entre ressource et consommation est menacé de façon périodique.
- 

II UNE TARIFICATION EFFICACE SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL

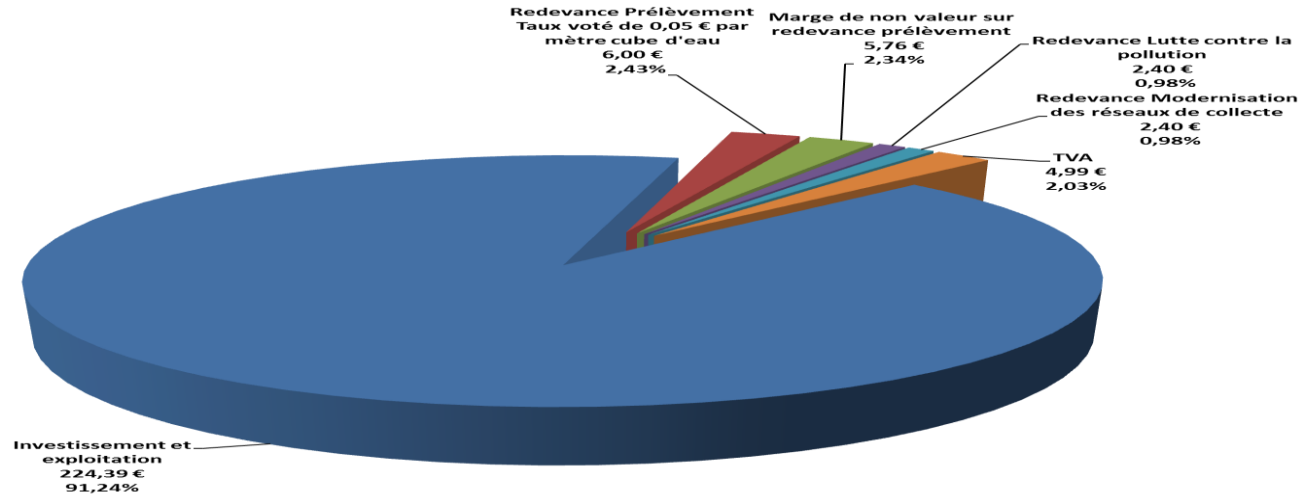
- ❖ L'application du principe « pollueur-payeur » : éléments de définition
 - D'inspiration économique , il impute au pollueur les dépenses inhérentes aux mesures de prévention et de lutte contre les pollutions dont il est responsable.
 - En France, la loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement 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.
 - 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.

II UNE TARIFICATION EFFICACE SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL

- ❖ L'application du principe « pollueur-payeur » : la mise en œuvre des redevances d'usages 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
- En 2000, création d'un office de l'eau dans chaque département d'outre-mer qui reprend les prérogatives exercées par les agences de l'eau.
- L'Office perçoit la redevance pour prélèvement d'eau mais également de redevances liées à la lutte contre les pollutions (pollution de l'eau d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte domestique)
- Double finalité des redevances:
 - 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.

II UNE TARIFICATION EFFICACE SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL

- ❖ L'application du principe « pollueur-payeur » : la mise en œuvre des redevances d'usages de l'eau

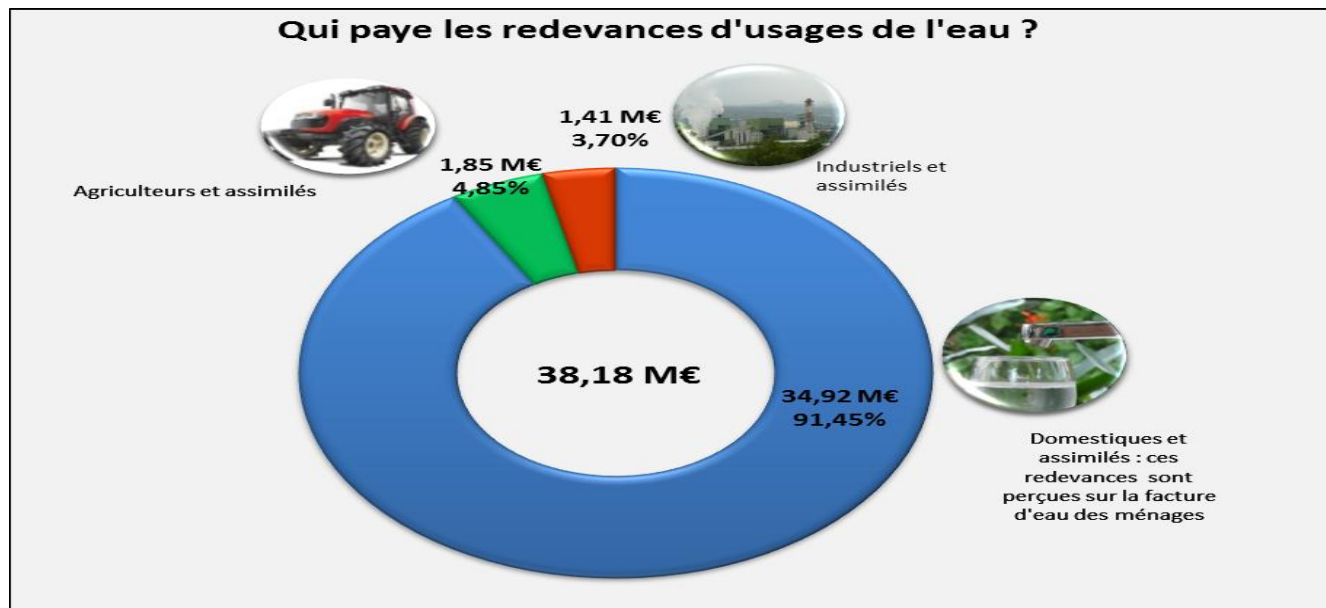


Décomposition de la facture d'eau de 120 m3 (245,94 € TTC) en fonction du prix moyen de l'eau à la Réunion au 1er janvier 2013 (2,05 €/m3 TTC) pour un abonné à l'eau potable raccordé au réseau d'assainissement collectif à la Réunion

- Les redevances d'usages de l'eau ➡ 6,73 % de la facture d'eau d'un abonné à l'eau potable raccordé au réseau d'assainissement collectif
- Un ménage, composé de 3-4 personnes et consommant 120m3 d'eau par an, dépense 1,38 euro par mois pour le paiement des redevances d'usages de l'eau.

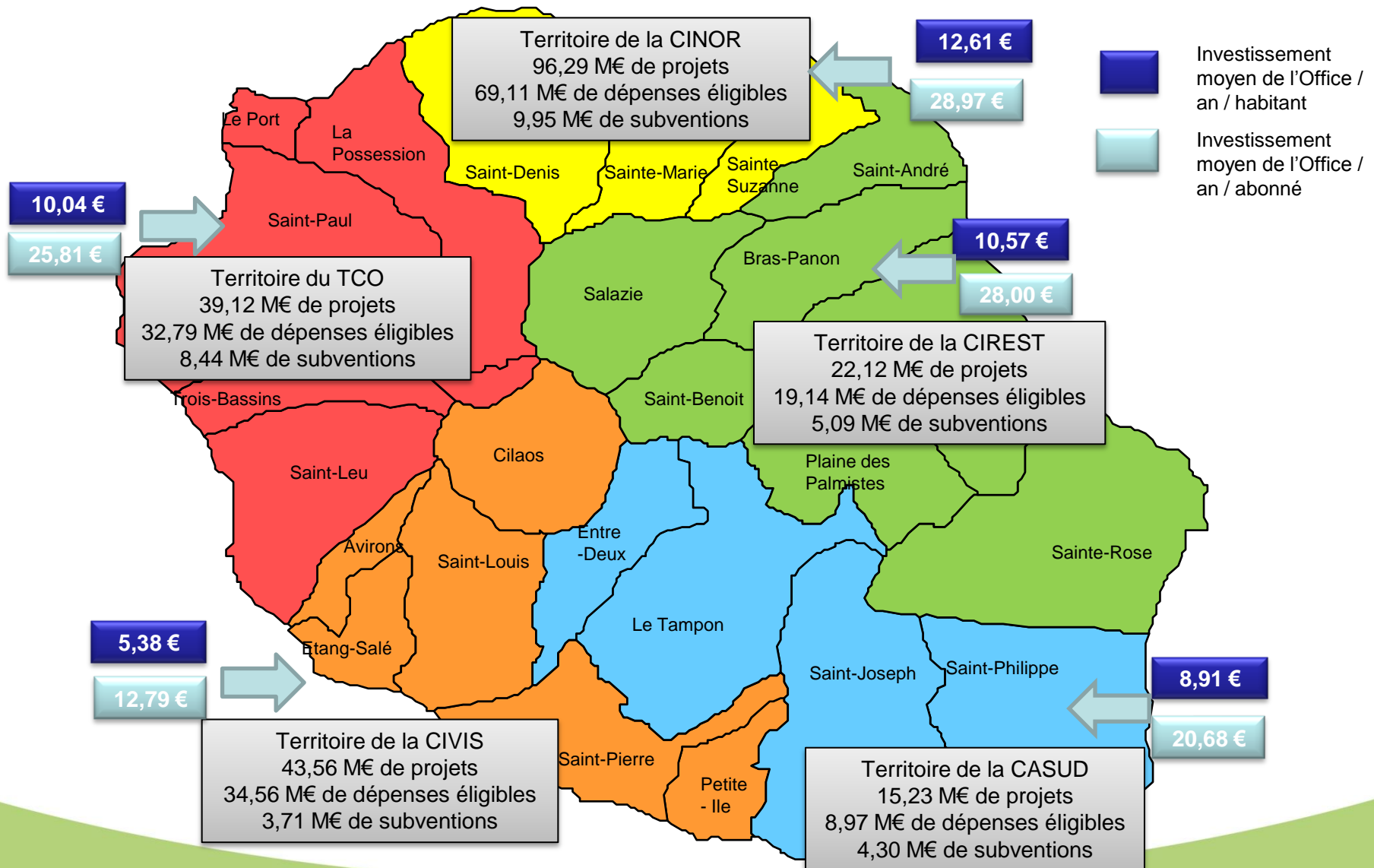
II UNE TARIFICATION EFFICACE SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL

- ❖ L'application du principe « pollueur-payeur » : la mise en œuvre des redevances d'usages de l'eau

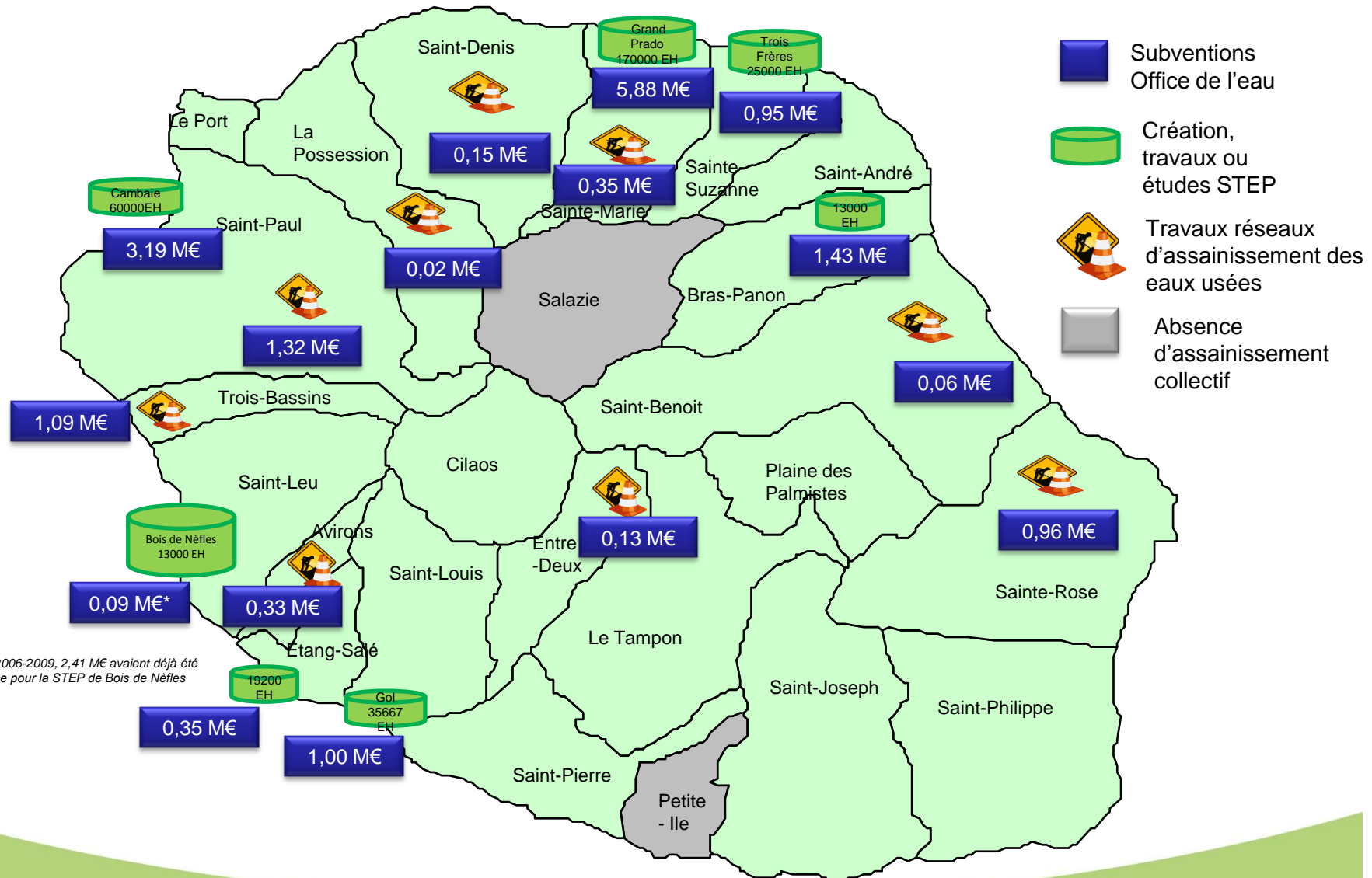


- Sur les 38,18 millions de redevances perçues par l'Office de l'eau depuis 2010, 34,92 millions d'euros proviennent directement de la facture d'eau des abonnés des services publics d'eau et d'assainissement
- 96 % des financements de l'Office de l'eau Réunion ➡ services publics de l'eau et de l'assainissement

FOCUS SUR L'INTERVENTION DE L'OFFICE AU BÉNÉFICE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : L'OFFICE DE L'EAU ACTEUR DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL



FOCUS SUR L'INTERVENTION DE L'OFFICE AU BÉNÉFICE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

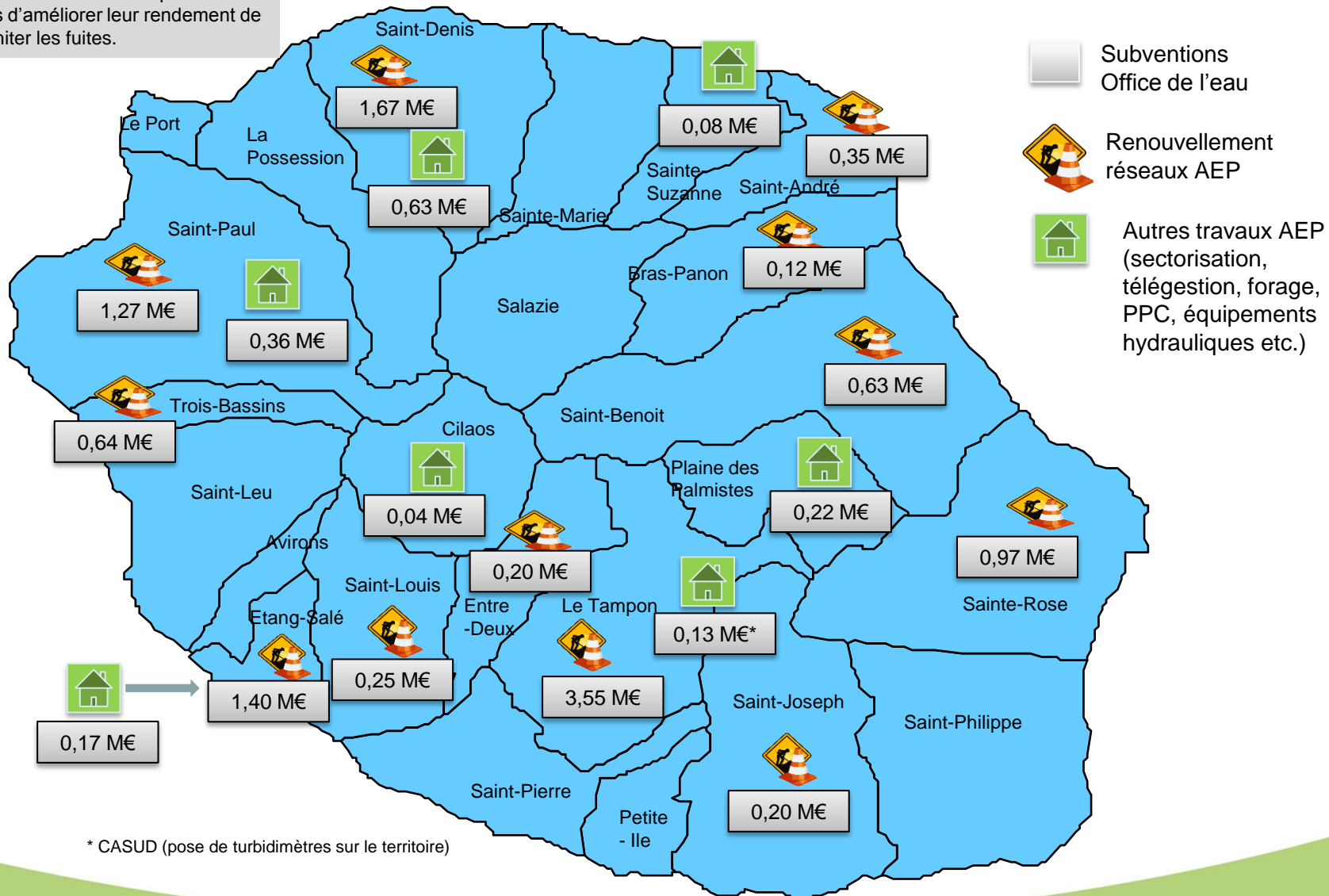


* Au titre du PPA 2006-2009, 2,41 M€ avaient déjà été octroyés par l'Office pour la STEP de Bois de Nèfles

Des subventions qui ont contribué à la mise aux normes de l'assainissement sur le Bassin

FOCUS SUR L'INTERVENTION DE L'OFFICE AU BÉNÉFICIAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'Office concourt à une meilleure gestion de la ressource en eau sur le bassin en permettant aux collectivités d'améliorer leur rendement de réseau et de limiter les fuites.



Des subventions qui ont permis une meilleure gestion de la ressource en eau sur le Bassin

III UNE TARIFICATION SOCIALEMENT ABORDABLE

- ❖ Un droit à l'eau affirmé par la LEMA mais dont l'effectivité reste relative
- L'accès à l'eau pour les plus démunis constitue un nouvel objectif auquel sont assignés les services publics d'eau et d'assainissement.
- L'accès à l'eau est un droit :
 - Un droit reconnu sur le plan international : caractère fondamental du droit à l'eau potable et à l'assainissement
 - Sur le plan national : problématique française du droit 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.
 - Un droit à l'eau consacré par la LEMA mais insuffisamment précisé : affirmation que « l'usage de l'eau appartient à tous » et reconnaissance du « le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous », mais aucune définition de ces « conditions économiquement acceptables par tous »
- Les dispositifs sociaux instaurés pour répondre à l'enjeu d'accès à l'eau se place principalement sur le terrain curatif :
 - 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

III UNE TARIFICATION SOCIALEMENT ABORDABLE

- ❖ Vers la « légalisation » d'une véritable tarification sociale de l'eau
- Éléments de contexte : existence d'une tarification sociale dans les autres secteurs en réseaux, dans le domaine de l'eau mise en place d'une tarification sociale = source d'insécurité juridique
- 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.
 - Elle 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.

III UNE TARIFICATION SOCIALEMENT ABORDABLE

- ❖ Vers la « légalisation » d'une véritable tarification sociale de l'eau
- 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

Les dispositions expérimentables au regard de l'article 28 de la loi Brottes		
Dispositif	Principe	Dérogation
Introduction d'une dimension sociale au tarif progressif/refonte de la grille tarifaire (tarification sociale)	Modulation du tarif tenant compte des revenus ou de la composition du foyer	Article L.2224-12-4 CGCT : interdiction de la fourniture d'eau à titre gratuit
	Création possible d'une première tranche de consommation gratuite	
Un financement des mesures sociales par le budget général des collectivités concernées par l'expérimentation	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 »	Article L.2224-2 CGCT : interdiction de principe pour les communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics d'eau et d'assainissement (principe l'eau paie l'eau)
Le relèvement du plafond de la subvention attribuée au FSL pour le financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes (aides curatives)	Possibilité pour les collectivités expérimentatrices de subventionner le FSL dans la limite de 2% des montants hors taxes des redevances d'eau et d'assainissement perçues	Article L. 2224-12-3-1 CGCT : montant plafonné à 0,5%
Le versement des aides pour l'accès à l'eau (aides préventives)	Possibilité pour le service assurant la facturation de l'eau 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	Possibilité non prévue par le CGCT

III UNE TARIFICATION SOCIALEMENT ABORDABLE

- ❖ Vers la « légalisation » d'une véritable tarification sociale de l'eau
- 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 »
- Objectif : rendre le droit à l'eau et à l'assainissement opposable, en l'affirmant comme un droit de l'Homme garanti par l'Etat.
- Définition : 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.
- Mise en œuvre :
 - Mise en place d'une tarification adaptée ➡ 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
 - 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
- Nécessaire prise en compte des objectifs économique, environnemental et social
- Difficultés à 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)
- Un débat qui dépasse le simple cadre du financement :
 - Problématique de l'organisation des services publics d'eau (plus de 35 000 services d'eau)
 - « Balkanisation excessive » : source d'inefficacité et de surcoût
- Les services publics d'eau et d'assainissement doivent se réinventer
- Enjeux réels :
 - Quelle valeur pour l'eau dans nos sociétés ?
 - Quel héritage aquatique sera laissé aux générations futures ?