



HAL
open science

Structure tarifaire de l'Eau potable et de l'assainissement en France : état des lieux et évolution depuis la LEMA de 2006

M. Montginoul

► **To cite this version:**

M. Montginoul. Structure tarifaire de l'Eau potable et de l'assainissement en France : état des lieux et évolution depuis la LEMA de 2006. Techniques Sciences Méthodes , 2018, 2018 (1-2), pp.23-32. 10.1051/tsm/201812023 . hal-02019663

HAL Id: hal-02019663

<https://hal.science/hal-02019663>

Submitted on 14 Feb 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Water pricing structures in France: state of the art, and changes since 2006 French Water Act

Structure tarifaire de l'eau potable et de l'assainissement en France : état des lieux et évolution depuis la LEMA de 2006

Marielle Montginoul (Irstea-UMR G-Eau) marielle.montginoul@irstea.fr

Résumé

Le prix de l'eau est l'objet de débats. Souvent seul son niveau est analysé. Parfois il est question du poids représenté par la partie fixe dans la facture. Mais la facture d'eau ne se limite pas à ces seules dimensions. La structure de la tarification est beaucoup plus complexe et peut revêtir des formes très variées, indicatrices des objectifs qu'on cherche à lui assigner : équilibre budgétaire, incitation à l'économie d'eau, accès à l'eau pour tous. Cet article présente ces structures, les principaux éléments législatifs qui en France les encadre, la pratique actuelle et son évolution récente, en se basant sur une lecture de la législation française et sur deux enquêtes conduites auprès de communes en 2003 et 2013.

Abstract

Water price is highly debated in France. Often only its level is the object of analysis. Sometimes the debate goes deeper, concerning the weight represented by the fixed part in water bill. But water pricing structure is not limited to this aspect. It is much more complex and can take various forms, following the type of assigned objectives: to balance budget, to incite saving water, to allow access to water for all. This article presents these structures, the main French legislative elements, the current French practices and their recent evolution, from an in-depth reading of the French legislation and based on two surveys done in France in 2003 and 2013.

Mots-clés : Eau potable – tarification – impact de la LEMA de 2006 – enquête nationale

Key-words: Urban water – water pricing structure – French national survey – impact of the 2006th water law

1. Introduction

Le prix de l'eau est le sujet d'âpres débats, même si l'on constate que peu de Français en connaissent le montant (Chauvot, 2017). C'est principalement son niveau qui est l'objet de vives controverses (Conseil d'Etat, 2010; de Viguerie, 2009), ce qui est particulièrement relayé par la presse grand public ou les journaux de défense des consommateurs : faut-il tendre vers un tarif unique ? Pourquoi un prix de l'eau si différent d'une commune à l'autre ? Un fort niveau du prix de l'eau n'est-il pas le reflet d'abus de position dominante (Chesnais, 2009) ?

Certaines discussions portent, mais c'est plus rare et ne concernent que le public des initiés, sur les composantes de ce tarif, à savoir sur le poids représenté par la partie fixe dans la facture (Jouglain et al., 2011; Smets, 2012) : cette dernière est jugée par certains indispensable à la garantie d'un équilibre budgétaire (les charges fixes représentant en général plus de 85% des charges totales) et par d'autres source de difficultés notamment pour les plus démunis ou inéquitable. Ce débat a été porté depuis longtemps par les associations de consommateurs. Ces dernières ont été ainsi particulièrement actives lors du projet de loi sur l'eau de 2001, revendiquant l'interdiction de toute part fixe. Et même si celle-ci n'a pas été entièrement suivie, on en retrouve des éléments dans le discours du 27 juin 2001 de Dominique Voynet alors Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement qui réaffirmait « le principe de la facturation proportionnelle à la consommation » puis dans la Loi sur l'Eau et les Milieux aquatiques (LEMA) de 2006.

Or la facture d'eau ne se limite pas à ces seules dimensions. La structure de la tarification est beaucoup plus complexe et peut revêtir des formes très variées, indicatrices des objectifs qu'on cherche à lui assigner : équilibre budgétaire, incitation à l'économie d'eau, accès à l'eau pour tous. Cet article présente d'abord ces structures, puis décrit les principaux éléments législatifs qui en France les encadre, avant d'exposer la pratique actuelle et son évolution récente.

2. Les structures tarifaires. Présentation générale

La tarification de l'eau peut être conduite selon trois principales bases (Montginoul, 2007) : forfaitaire, volumétrique ou binomiale, donc combinant une partie fixe et une partie variable. Lorsqu'une partie proportionnelle existe, cette dernière peut être facturée de différentes manières (Figure 1).

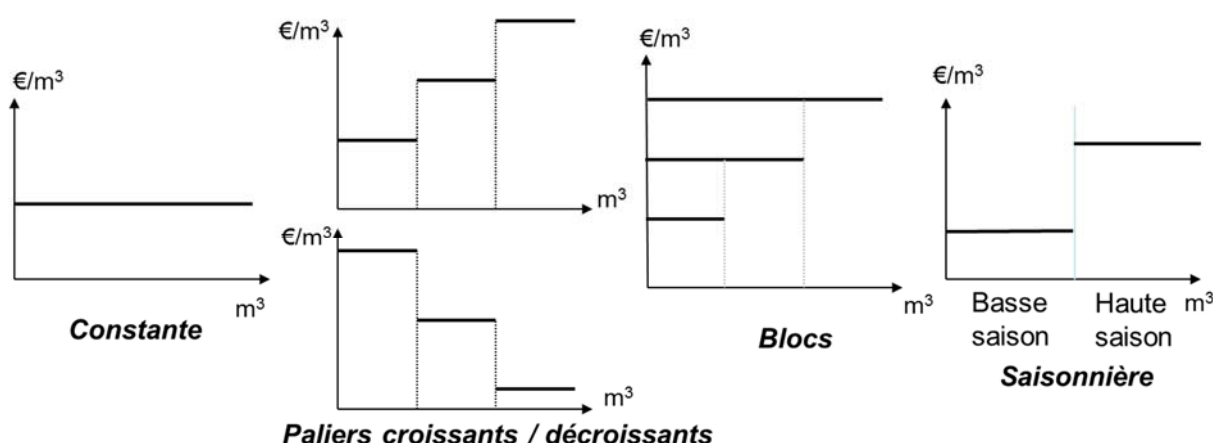


Figure 1. Formes de la partie proportionnelle de la facture d'eau

Elle est constante si tous les mètres cubes sont facturés au même prix. Elle comporte des paliers croissants ou décroissants si les mètres cubes sont facturés à des prix différents selon le nombre que l'on consomme. Elle est par blocs si le niveau du prix payé dépend entièrement du niveau de

consommation (tous les mètres cubes étant alors facturés au prix de la dernière unité consommée). Enfin, elle peut dépendre de la saison, facturée davantage par exemple lors de la période soumise à un pic de consommation (en été pour les communes subissant un pic estival).

Dans la suite de cet article, nous nous intéressons à la facture reçue par les abonnés au service d'eau potable. Cette facture comporte généralement deux parties principales¹ : l'eau potable et l'assainissement collectif. Ces deux services sont habituellement assurés par deux structures différentes, ce qui conduit à des pratiques spécifiques et non nécessairement identiques. La structure tarifaire globale pourra ainsi être le reflet complexe de ces composantes particulières, par combinaison des possibilités offertes.

3. La tarification de l'eau en France. Eléments législatifs.

La législation française a progressivement statué sur la manière de tarifier l'eau en France (Montginoul, 2007). Ainsi, suivant les principes d'équilibre budgétaire et de financement en vigueur pour toute redevance pour service rendu s'appliquant à l'ensemble des Services Publics à caractère Industriel et Commercial (SPIC) (Conseil d'Etat, 2002), elle réaffirme en 1992 le principe que « l'eau paie l'eau »². La loi de 1992 cherche également à responsabiliser les consommateurs à l'économie d'eau : dans son article 13, excepté en cas d'abondance d'eau ou de faibles nombres d'usagers, la tarification au forfait est ainsi interdite. Plus généralement, la législation cadre progressivement les objectifs assignés à la tarification, à laquelle on demande d'atteindre des objectifs qui peuvent être contradictoires comme l'équilibre budgétaire, la recherche de maîtrise de la progression des tarifs, l'incitation à l'économie d'eau et la garantie d'accès à l'eau pour tous.

3.1. Une incitation à économiser de l'eau, en particulier en contexte de rareté

La LEMA de 2006 (article 57), à la suite de l'article 9 de la Directive Cadre européenne sur l'eau de 2000, renforce cette tendance en cherchant à promouvoir des tarifications incitant à économiser l'eau : elle demande d'abandonner certains types de tarifs jugés non incitatifs (par exemple la tarification dégressive), surtout dans des contextes de rareté de cette ressource. Ainsi, la tarification dégressive est interdite si le prélèvement est réalisé pour plus de 30% dans une ressource classée par l'Etat en zone de répartition des eaux – ZRE (caractérisée par une insuffisance quantitative structurelle des ressources en eau par rapport aux besoins).

Elle impose (arrêté du 6 août 2007) un plafonnement de la partie fixe de la facture : dans le cas général, la partie fixe doit représenter au plus 30% d'une facture type (donc pour une consommation de 120 m³ par an) pour les parts eau potable et assainissement prises indépendamment, non compris les taxes et redevances des agences de l'eau et autres organismes publics (Voies Navigables de France, Etablissements Publics Territoriaux de Bassin). Ces taxes et redevances étant facturées proportionnellement (sauf en cas de tarification forfaitaire) et les deux parts devant s'équilibrer indépendamment, cela conduit automatiquement à ce qu'au final la partie fixe de la facture d'eau totale (y compris taxes et redevances) représente systématiquement une proportion inférieure à 30%. Il y a deux exceptions à ce principe : la tarification au forfait est encore permise si « *la population totale de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte est inférieure à mille habitants et si la ressource en eau est naturellement abondante*

¹ Une analyse détaillée de la facture révèle sa complexité, puisque sont rattachées à deux parties des redevances ou des taxes. Contrairement à la facturation des services d'eau potable et d'assainissement qui peuvent comporter des parties fixes et varier selon le niveau de consommation ou la saison, ces redevances sont systématiquement facturées proportionnellement aux mètres cubes d'eau consommés et ne font jamais l'objet de variation. Une exception : lorsque la tarification est forfaitaire, les redevances et taxes le sont aussi.

² Certaines dérogations sont toutefois permises, comme pour les services d'eau ou d'assainissement de commune ou de groupement de communes dont aucune n'a plus de 3000 habitants.

dans le sous-bassin ou dans la nappe d'eau souterraine utilisés par le service d'eau potable » (décret n° 2007-1339 du 11 septembre 2007) ; le taux est porté à 40% pour les communes rurales et les stations classées, les coûts d'infrastructures étant plus élevés.

Enfin cette loi cherche à promouvoir les modes de tarification jugés incitatifs à l'économie d'eau, comme les tarifs progressifs ou les tarifs saisonniers (ces derniers étant maintenant permis dans les communes où « *l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière* » – IV article L.2224-12-4 du CGCT).

3.2. Une facturation cherchant à tenir compte des usages de l'eau et de leur rejet

La loi tend à éviter les usagers clandestins (par exemple ceux qui rejettent des eaux usées sans en payer le traitement) et cherche à facturer en fonction du service réellement rendu.

- *La recherche d'une connaissance complète des différentes sources d'accès à l'eau des usagers du réseau public*

Pour cela, la LEMA a d'abord cherché à renforcer les obligations en matière d'accès à d'autres types d'eau que l'eau du réseau public. Ainsi, les puits et forages sont tous soumis à déclaration, au moins en mairie. Cette déclaration s'étend aux autres sources d'eau (comme les systèmes de récupération d'eau de pluie) notamment lorsqu'un usager « *est tenu de se raccorder au réseau d'assainissement et qui s'alimente en eau, totalement ou partiellement, à une source qui ne relève pas d'un service public* » (décret n° 2007-1339 du 11 septembre 2007).

Ce décret renforce également les moyens de contrôle à disposition des services d'eau. Ainsi, en cas d'utilisation d'une ressource en eau différente de celle provenant du réseau public de distribution, l'article L. 2224-12 du CGCT « *donne la possibilité aux agents du service d'eau potable d'accéder aux propriétés privées pour procéder au contrôle des installations intérieures de distribution d'eau potable et des ouvrages de prélèvement, puits et forages* »³.

Enfin, la loi, sans imposer de compteur sur chaque source d'alimentation en eau, l'évoque toutefois : ainsi le relevé du compteur sur une source générant un rejet d'eaux usées dans le réseau d'assainissement collectif doit être transmis au service d'assainissement (« *dans les conditions fixées par l'autorité mentionnée au premier alinéa de l'article R. 2224-19-1* »). De même, le compteur sur les forages domestiques utilisés par les ménages pour leur alimentation en eau permet de leur facturer la redevance pollution (article L. 213-10-3. de la LEMA 2006), qui sinon est déterminée forfaitairement.

- *Une adaptation de la tarification à l'usage réel de l'eau*

Deux dispositions sont prises par la législation pour adapter la tarification à l'usage réel de l'eau.

La première cherche à facturer les rejets d'eaux usées provenant de sources autres que le réseau d'eau public. La loi prévoit qu'ils le soient sur la base du compteur qui équipe les points concernés (cf. ci avant). En son absence, la redevance d'assainissement collectif est calculée « *sur la base de critères permettant d'évaluer le volume d'eau prélevé, définis par la même autorité et prenant en compte notamment la surface de l'habitation et du terrain, le nombre d'habitants, la durée du séjour* » (article R2224-19-4 créé par le décret n° 2007-1339 du 11 septembre 2007).

La seconde offre la possibilité de ne pas facturer l'assainissement pour les usages ne rejetant pas d'eaux usées si ceux-ci disposent d'un branchement spécifique (appelés parfois « branchements

³ Notons toutefois certaines limites : aucune sanction n'a été prévue en cas d'absence de déclaration ; de plus, le décret fixant le contenu des contrôles des installations intérieures ne concerne que les enjeux sanitaires et ne donne aucun mandat au service d'eau de contrôler qu'il n'y a pas « fraude » sur les usages de l'eau des ressources alternatives ; enfin la récupération d'eau de pluie est promue, sans en avoir nécessairement étudié en profondeur les conséquences sanitaires et les autres limites éventuelles.

verts ») : « les volumes d'eau utilisés pour l'irrigation et l'arrosage des jardins, ou pour tout autre usage ne générant pas une eau usée pouvant être rejetée dans le système d'assainissement, dès lors qu'ils proviennent de branchements spécifiques, n'entrent pas en compte dans le calcul de la redevance d'assainissement » (article R. 2224-19-2 du décret n° 2007-1339 du 11 septembre 2007 reprenant l'article R. 372-8 du décret n° 2000-237 du 13 mars 2000).

3.3. Une facturation qui tend à répondre à des objectifs périphériques

L'objet premier de la facturation de l'eau est de couvrir les coûts financiers du service, auxquels ont été progressivement rajoutés les coûts sur la ressource (représentés par les redevances des agences de l'eau). Il a été également assez tôt identifié l'importance de mettre en place une tarification qui incite les usagers à économiser de l'eau lorsque cette dernière est en quantité limitée. Les dernières législations vont au-delà de ces objectifs primaires, en cherchant à intégrer des considérations sociales et aussi d'assurance, au travers de deux nouvelles dispositions.

La première cherche à tester la pertinence d'une tarification qui prend en compte l'objectif d'accès à l'eau pour tous. La loi Brottes n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre apporte ainsi diverses dispositions sur la tarification de l'eau. Elle offre notamment la possibilité d'expérimenter aux collectivités qui en avaient fait la demande avant le 31 décembre 2014 pour une durée de 5 ans une tarification sociale de l'eau (article 28)⁴. Ceci peut prendre la forme d'une tarification progressive, de chèques eau ou via la mobilisation du Fonds de Solidarité Logement (FSL). Elle permet également d'appliquer une tarification différenciée entre différents usagers supposés identiques (donc en dérogeant au principe d'égalité de traitement face à un service public), en autorisant par exemple l'expérimentation de tarifs réduits qui seraient proposés aux personnes à faible revenu. De cette manière, et de façon plus générique, la LEMA de 2006 (art L.2224-12 CGCT) autorise aussi une tarification différenciée par type d'usages (domestiques *versus* les autres usages). Enfin, la loi Brottes statue sur la question des coupures d'eau en cas d'impayés, qu'elle interdit. La jurisprudence qui s'en suit semble renforcer cette mesure, les solutions de repli mises en place (telles les réductions de débit) étant elles aussi interdites.

La seconde traite des fuites après compteur pour les habitations. Ces dernières, à l'exclusion des fuites dues à des appareils ménagers et des équipements sanitaires ou de chauffage, font désormais l'objet d'un traitement uniformisé au niveau national. Ainsi, les abonnés ayant réparé leur fuite d'eau dans un délai d'un mois après avoir été informés par les services d'eau voient leur facture plafonnée (loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit) sur « *présentation dans le mois suivant la réception de la facture, de l'attestation d'une entreprise de plomberie qui mentionne la localisation de la fuite et la date de sa réparation* » (décret n° 2012-1078 du 24 septembre 2012). Les modalités de plafonnement de la facture, appelées "l'écèlement", sont précisées par ce décret : pour la partie eau, peut être facturé au maximum le double de la consommation moyenne de l'abonné et, pour la partie assainissement, comme c'était d'ailleurs déjà le cas avant la loi Warsmann, la consommation moyenne. Ainsi, par cette disposition, le législateur fait jouer au service un rôle d'assurance mutualisée entre tous les usagers. Mais elle est en partie contradictoire avec l'objectif d'économie d'eau, en diminuant la responsabilité des usagers dans leur rôle de détection de fuites et ce d'autant plus que le droit à l'écèlement n'a pas été limité dans le temps. Des usagers équipés d'installations vétustes peuvent ainsi préférer l'inaction à un renouvellement de ces dernières, étant assurés de ne pas subir les conséquences financières d'une nouvelle fuite.

⁴ Au total, elles sont 50 collectivités (décrets n° 2015-416 du 14 avril 2015 et n°2015-962 du 31 juillet 2015).

Niveau du prix/de la facture	Equilibre budgétaire par service (dérogations pour structures de moins de 3000 habitants)	
	Exemption de la partie assainissement pour les usages ne rejetant pas d'eaux usées en cas de branchement spécifique	Article R.2224-19*2 Décret 2007-1339
	Facturation possible sur une base forfaitaire ou volumétrique de la redevance assainissement pour eaux en provenance de sources autres que le réseau d'eau public	Décret 2007-1339 - Article L2224-19-4
	Tarifification différenciée par usage possible	Article L2224-12 du CGCT
	Interdiction des coupures d'eau en cas d'impayés	Loi Brottes
	Facture d'eau plafonnée en cas de fuite après compteur	Loi 2011-525 – décret 2012-1078
Structure tarifaire		
Base tarifaire	Interdiction du forfait (sauf si ressource abondante et moins de 1000 habitants)	Décret 2007-1339
	Plafonnement des parties fixes par service (30% dans le cas général, 40% pour communes rurales et stations classées)	Décret 2007-1339
Partie volumétrique	Interdiction de tarification dégressive si prélèvement venant à plus de 30% d'une ressource en ZRE	Article 57 (LEMA 2016)
	Tarifs saisonniers possibles si l'équilibre ressource / consommation d'eau est menacé de façon saisonnière	Article L2224-12 du CGCT
Mesures d'accompagnement		
	Obligation de déclaration des puits et forages domestiques Possibilité d'accès aux propriétés privées pour contrôle	Décret 2007-1339 Article L2224-12 du CGCT

Tableau 1. Résumé des dispositions réglementaires concernant la facture d'eau

4. La tarification de l'eau en France. Etat des lieux

4.1 – Méthodologie adoptée

La manière de tarifier l'eau potable et l'assainissement en France est peu connue : les données collectées par les observatoires (comme SISPEA – observatoire national des services d'eau et d'assainissement) et les enquêtes réalisées se focalisent généralement uniquement sur la répartition entre la part fixe et la part proportionnelle pour une facture type de 120 m³. Deux enquêtes ont été successivement conduites par l'Irstea auprès des services d'eau sur les données 2003 et 2013 dans le cadre de projets soutenus pour la première par le Ministère de l'Environnement et pour la seconde par l'Agence Nationale de la Recherche dans son programme Villes Durables (projet Eau&3E) et par l'Agence Française de la Biodiversité (AFB).

Elles portaient sur le même échantillon de communes (1 630) sélectionnées selon une procédure d'échantillonnage stratifié recherchant à observer un minimum de communes en fonction de critères de taille, de taux de résidences secondaires et de géographie. Le taux de réponse a été de 29% en

2003 et de 40% en 2013. Le nombre de réponses totalement exploitables (à savoir les communes pour lesquelles nous disposons des informations sur l'ensemble de la facture d'eau) est respectivement de 429 et 550. C'est sur ces réponses que nous baserons l'analyse présentée ici.

Le questionnaire portait sur les différentes composantes de la facture d'eau et les modalités particulières éventuelles (tarification industrielle, présence d'un forfait assainissement en cas de ressources alternatives ou d'une tarification sans assainissement pour les usages extérieurs). Celui adressé en 2013 questionnait les motivations des changements intervenus et envisagés.

Le Tableau 2 présente les prix moyens pondérés par la population des différentes communes ayant répondu entièrement au questionnaire (parties eau potable et assainissement). Les prix de l'année 2003 ont été recalculés pour supprimer l'effet de l'inflation à partir de l'indice des prix à la consommation et pouvoir ainsi être comparés directement aux prix observés en 2013⁵. On constate que la partie eau potable est relativement stable en euros constants, à l'inverse de la partie assainissement qui a progressé en montant mais aussi en structure, la partie fixe augmentant et représentant une part plus importante que précédemment (équivalente à 20 m³ de consommation en eau contre 14 en 2003). Au niveau de la facture totale, l'impact de cette dernière augmentation est moindre. Ceci est principalement dû au fait qu'un certain nombre de communes ne disposent pas d'assainissement collectif, qu'elles ne facturent donc pas⁶.

	2003 (valeur 2013) ⁷	2013
Eau potable		
Part variable TTC	1,59 €/m ³	1,58 €/m ³
Part fixe TTC	37 €	46 €
Part fixe équivalent mètres cubes	29 m ³	32 m ³
Prix moyen TTC	1,91 €/m ³	1,96 €/m ³
Assainissement		
Part variable TTC	1,11 €/m ³	1,68 €/m ³
Part fixe TTC	13 €	30 €
Part fixe équivalent mètres cubes	14 m ³	20 m ³
Prix moyen TTC	1,21 €/m ³	1,93 €/m ³
Total		
Part variable TTC	2,69 €/m ³	3,19 €/m ³
Part fixe TTC	51 €	75 €
Part fixe équivalent mètres cubes	23 m ³	25 m ³
Prix moyen TTC	3,11 €/m ³	3,82 €/m ³

Tableau 2. Prix moyens de l'eau en France en 2003 et 2013 (prix constants 2013) d'après Montginoul (2007) et l'enquête 2013

4.2. Une structure tarifaire en évolution pour se conformer à la LEMA de 2006

4.2.1. Une tarification binomiale pour la part eau potable mais désormais aussi pour l'assainissement

Les communes adoptent toujours quasi exclusivement une structure binomiale pour la part eau potable (96% des communes, 95% de la population) (Figure 2). Cette tendance est par contre plus

⁵ Remarquons que les deux enquêtes réalisées donnent au niveau des prix de l'eau des résultats comparables aux autres observations disponibles (enquête IFEN, l'Institut Français de l'Environnement, pour 2003 et SISPEA pour 2013). Ainsi, l'observatoire SISPEA (Dequesne et al., 2016) a estimé le prix moyen de l'eau potable et de l'assainissement collectif pour 120 m³ à 3,92 €/m³ TTC dont 2,03 €/m³ (part de l'eau potable) et 1,89 €/m³ (part de l'assainissement collectif) pour l'année 2013.

⁶ Pour ces communes, le prix total est égal au prix de la part eau potable. Cela explique la raison pour laquelle le prix total n'est pas la somme des prix des parts eau potable et assainissement dans le Tableau 2.

⁷ Les valeurs indiquées dans ce tableau pour l'année 2003 ont été actualisées à leur équivalent valeur 2013 pour permettre une comparaison immédiate des montants indiqués.

récente concernant la partie assainissement, reflétant une volonté de sécuriser également sur la part assainissement une partie de la recette, dans un contexte de baisse de la consommation et de tendance à utiliser des ressources alternatives qui rejettent des eaux usées sans être comptabilisées pour autant : 71% d'entre elles (représentant 50% de la population française) le font en 2013 alors qu'elles n'étaient que 55% en 2003 (soit 29% de la population).

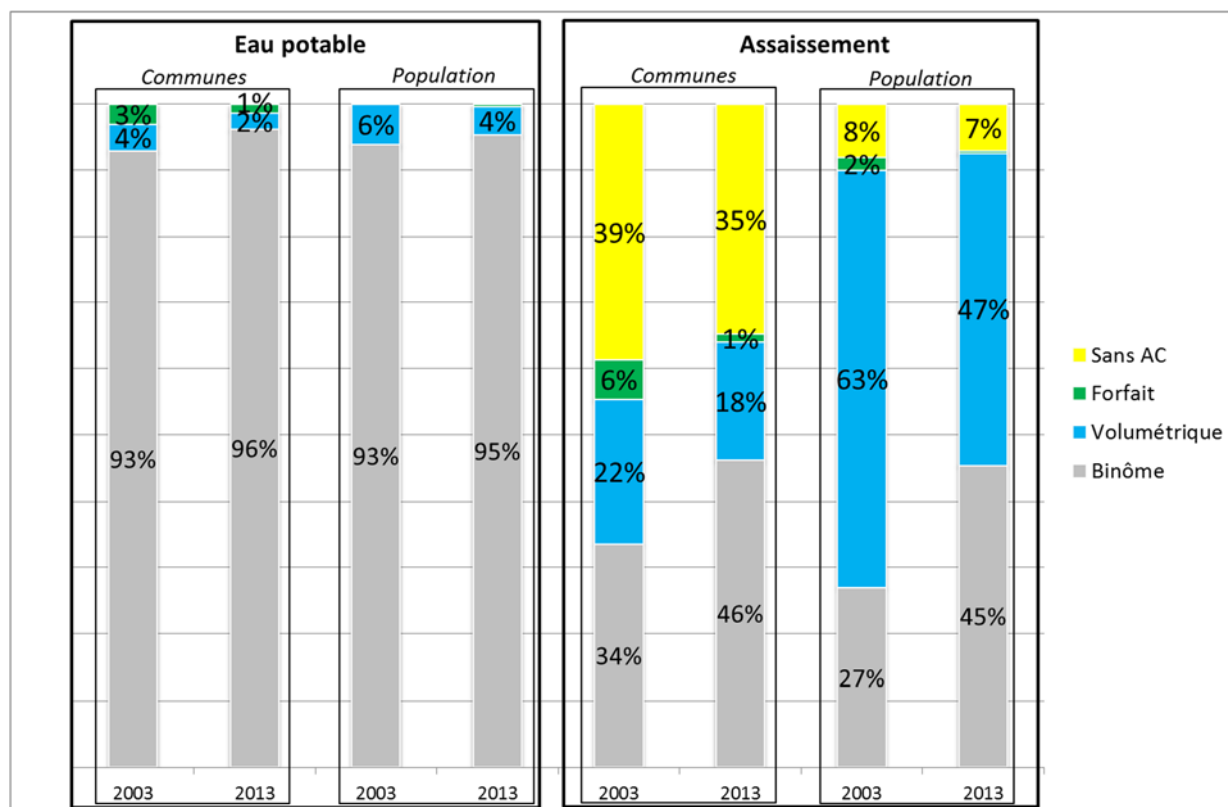


Figure 2. Distribution des types de tarification concernant la partie volumétrique de la facture (eau et assainissement confondus)

En partant des informations disponibles aisément telles que le type de communes et le classement touristique, il est possible d'estimer qu'une part non négligeable des collectivités (12% des communes représentant 21% de la population) semble avoir encore en 2013 une partie fixe supérieure aux normes fixées par la loi (un maximum de 30% de chaque partie de la facture type, en règle générale –cf. arrêté du 6/08/2007 partie 3.1.). Ceci semble être notamment le cas sur la partie eau potable (Figure 3), et est plus particulièrement marqué pour les communes avec un fort poids de résidences secondaires. Cette part fixe (hors redevances et taxes) représente alors 41% pour la part eau potable et 45% pour la part assainissement pour les communes qui dépassent les normes, contre respectivement 24% et 14% pour celles les respectant.

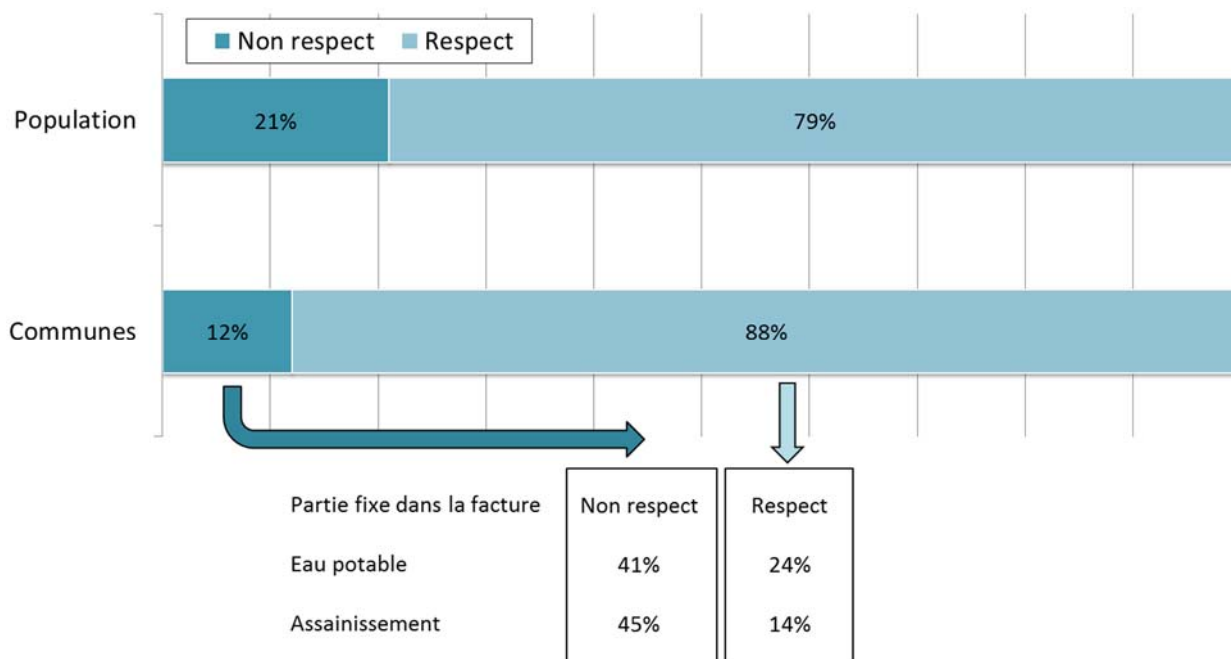


Figure 3. Répartition des communes selon leur respect de la législation concernant la proportion de la partie fixe dans la facture d'eau

4.2.2. Une inversion des pratiques sur la partie variable : des paliers croissants au lieu de paliers décroissants

Une autre évolution notable impulsée par la LEMA concerne la structure de la partie variable de la facture d'eau. Cette dernière ayant fortement réduit le nombre de situations où une tarification par paliers décroissants était admis et ayant favorisé la mise en place de tarifications incitatives aux économies d'eau, on observe une inversion des pratiques (Figure 4) : la proportion des communes instaurant des tarifications par paliers croissants a fortement augmenté au détriment de celles avec des tarifications par paliers décroissants.

	Eau potable		Assainissement	
	Moyenne	Ecart-type	Moyenne	Ecart-type
Paliers croissants	277 m³/an	330 m ³ /an	110 m³/an	96 m ³ /an
Paliers décroissants	104 m³/an	64 m ³ /an	89 m³/an	74 m ³ /an
	<i>Dont communes ayant plus de 50% de résidences secondaires</i>			
	86 m³/an	49 m ³ /an		
	<i>Dont communes ayant moins de 50% de résidences secondaires</i>			
110 m³/an	67 m ³ /an			

Tableau 3. Niveau du premier palier (lorsqu'on limite ce dernier à un montant maximum de 2000 m³ par an)

Le niveau du premier palier (d'un montant maximum de 2000 m³ par an pour exclure les paliers destinés exclusivement aux usages non domestiques) s'élève en moyenne à 277 m³/an pour les paliers croissants instaurés sur la partie eau potable et à 110 m³/an sur la partie assainissement (Tableau 3). Leur niveau reflète une volonté de chercher à impacter surtout les usages domestiques extérieurs (mais sans tenir compte de l'absence d'individualisation dans l'habitat collectif). Le niveau du premier palier décroissant est en moyenne de 104 m³/an sur la partie eau potable et de 89 m³/an

sur la partie assainissement. Enfin, ce premier palier pour la partie eau potable étant inférieur dans les communes ayant plus de 50% de résidences secondaires (86 m³/an) que dans celles ayant des taux inférieurs (110 m³/an) pourrait indiquer la volonté de prise en compte d'une meilleure répartition des coûts fixes entre les usagers permanents et secondaires, nonobstant le niveau de la part fixe.

4.2.3. De nouveaux modes de tarification : saisonniers, optionnels

Concernant toujours la partie variable, on observe, même si ce n'est encore qu'à titre anecdotique, l'émergence de nouveaux types de structures tarifaires, tels que des tarifications saisonnières et/ou optionnelles, ces dernières pouvant être vues comme une autre façon d'appliquer des dégressivités tout en étant conforme à la LEMA. Dans ce dernier cas, en effet, l'abonné a le choix entre différents tarifs, composés généralement de tarifs où les parts fixes et variables sont opposées (à une importante part fixe correspond une part variable faible, et inversement). Notons l'absence de tarifs par blocs (Figure 1), contrairement aux pratiques observées dès 1992 en Tunisie ou plus récemment depuis 2014 au Maroc.

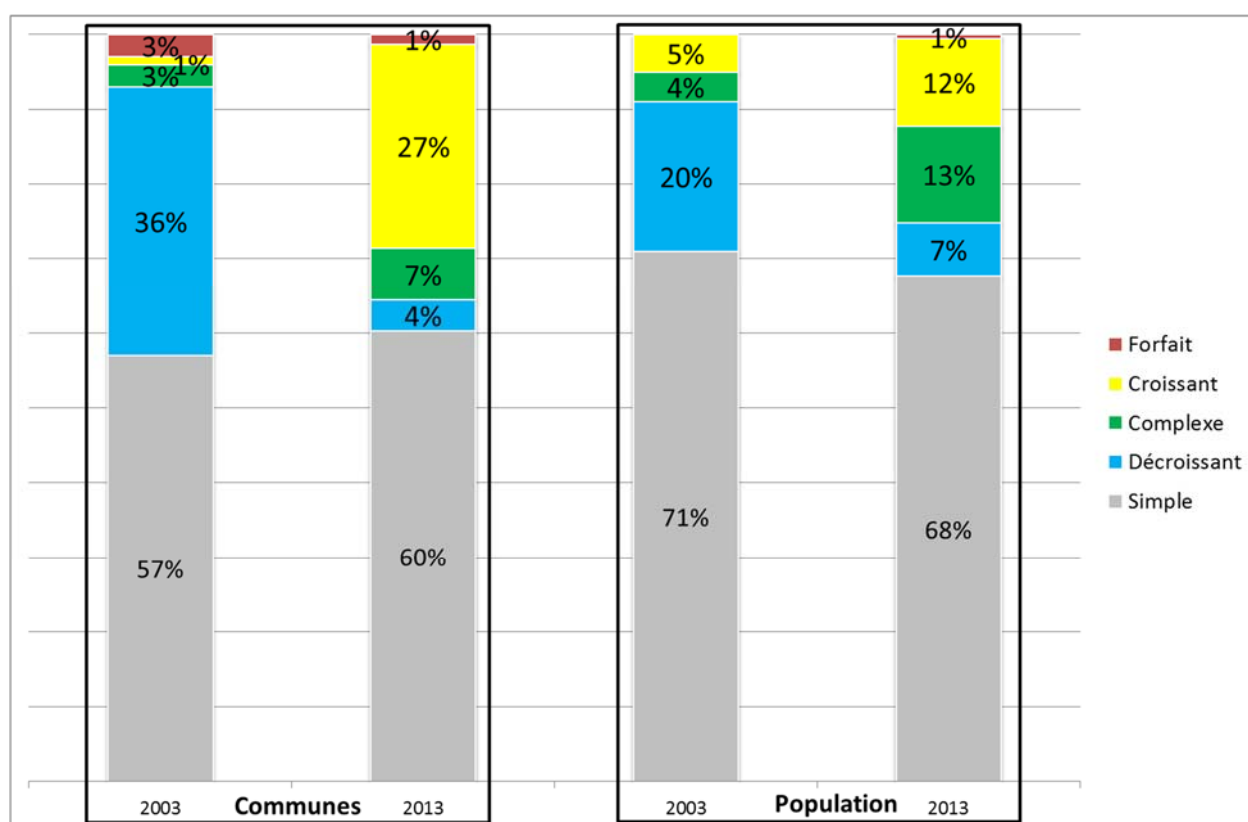


Figure 4. Distribution des types de tarification concernant la partie volumétrique de la facture (eau et assainissement confondus)

4.2.4. La question de l'accès à l'eau pour tous prise en compte avant la loi dans plus de 10% des communes

Dans 11% des communes (touchant 15% de la population française), il existait déjà en 2013 (donc avant la loi Brottes) un tarif dit social ou un dispositif de chèque eau. Ce dispositif concerne principalement la partie eau potable de la facture. Remarquons qu'il ne se traduit pas par la mise en place d'un tarif social au sens strict (à savoir un tarif visant uniquement une catégorie particulière d'abonnés) – modalité qui était interdite par la législation, au motif d'égalité des abonnés face au service public. La pratique consiste ainsi essentiellement en des abandons de créance pour tout ou

partie du montant dû⁸, en des versements au Fonds de Solidarité Logement ou en la mise en place de chèques eau.

4.2.5. Des tarifications spéciales pour les usages extérieurs et les usagers disposant de forages toujours pratiquées mais sans évolution notable

D'autres spécificités tarifaires existent : 20% des communes ayant totalement répondu octroient un branchement vert (soit 26% des communes avec assainissement collectif, les seules concernées), permettant aux usagers demandeurs de ne pas se voir facturer la partie assainissement sur ce branchement distinct. Les mêmes proportions étaient observées en 2003. Les pratiques, dont la LEMA de 2006 a réaffirmé la légitimité suite au décret n° 2000-237, n'ont ainsi pas évolué.

5% des communes ont également instauré un forfait assainissement, qui leur permet de prendre en compte le fait que certains ménages utilisent d'autres sources d'approvisionnement en eau (en particulier les forages) mais qui ne les déclarent pas ou sont dans l'incapacité de présenter les volumes d'eau consommés (absence de compteur) et en rejettent par contre les eaux usées dans le réseau d'assainissement collectif. Les pratiques recensées alors sont très diverses, avec différentes bases de tarification :

- Le branchement : le volume associé annuel est très divers (50 m³ cité deux fois, 85 m³, 90 m³, 120 m³, 150 m³).
- Le nombre de personnes occupant le logement : les chiffres varient également ici (25 m³, 35 m³, 40 m³, 55 m³). Certains précisent que lorsque l'on a à faire à une résidence secondaire, est facturé alors l'équivalent d'une personne.
- La nature de la résidence : une commune facture ainsi 60 m³ par an et par logement si c'est une résidence secondaire et 120 m³ si c'est une résidence principale.
- La surface du logement ou du terrain : une commune a la pratique suivante : facturation de 40 m³ par an si l'immeuble fait moins de 300 m² ou le terrain moins de 5000 m² ; dans le cas contraire, 50 m³ est facturé. Un abattement de 20% est appliqué pour les résidences secondaires.

4.2.6. La loi : élément majeur d'évolution de la structure tarifaire et de consécration des changements sociétaux

Au-delà de ces constats issus des observations des pratiques tarifaires, la question des raisons sous-jacentes aux évolutions de pratiques (antérieures et projetées) a été posée aux différentes collectivités. Le questionnement a également porté sur la nature des modifications apportées. Les résultats confortent les observations précédentes (Figure 5 et Tableau 4) : la mise en conformité avec la loi est le principal moteur d'évolution, principalement pour la période écoulée entre la loi et ses textes d'application et l'année 2013. Est également cité par les collectivités en charge de l'eau potable, la volonté de proposer des tarifs adaptés aux différents usagers. Au niveau des perspectives d'évolution futures, alors que la loi Brottes n'était pas encore en préparation mais que la LEMA de 2006 rappelait dans son article premier le droit de chacun à « accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables » et qu'un rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental recommandait dès 2009 la mise en place de mécanismes de contribution pour aider de manière personnalisée directement les plus démunis (de Viguerie, 2009), il était déjà en projet dans certaines collectivités le fait de proposer un prix de l'eau adapté aux foyers les plus démunis. La loi Brottes s'inscrit donc dans une recherche dans certaines communes de prise en compte du social permise par la législation d'alors.

⁸ Cette pratique a l'avantage de s'appliquer à l'ensemble de la facture donc y compris sur les taxes et redevances pollution et modernisation.

Eau potable		Assainissement	
Passé	Futur	Passé	Futur
32%	17%	14%	8%

Tableau 4. Proportion des communes ayant modifié leur tarification ou envisageant de le faire (nombre de communes pour lesquelles nous disposons d'une information totale - 550)

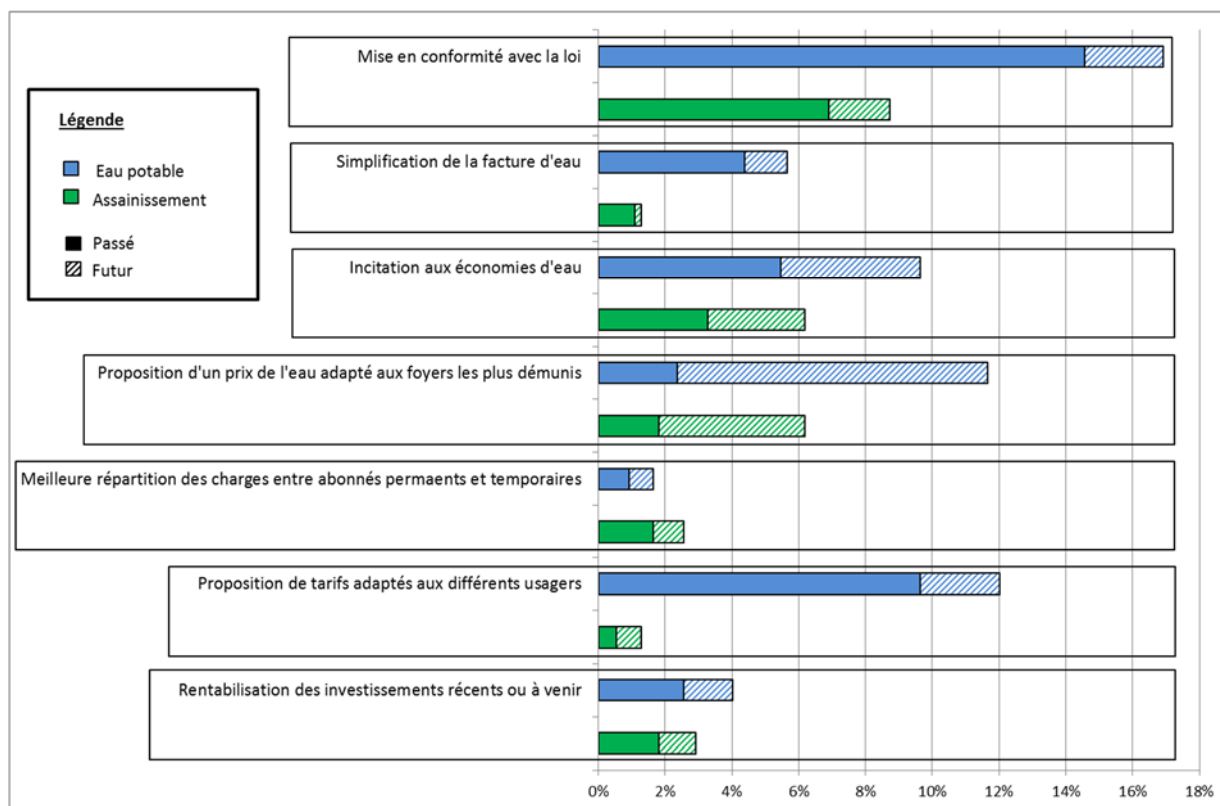


Figure 5. Raisons des modifications tarifaires effectuées depuis 2002 et prévues sur les services d'eau (en proportion du nombre de communes pour lesquelles nous disposons d'une information totale - 550)

Ces différents moteurs se sont traduits ainsi (Figure 6) par la suppression de paliers dégressifs, la mise en place de paliers progressifs ou de tarifs saisonniers, la diminution (ou suppression) de la partie fixe. Pour répondre au projet de mieux prendre en compte les plus démunis, il est prévu par certaines collectivités d'instaurer déjà des tarifs basés sur des critères sociaux.

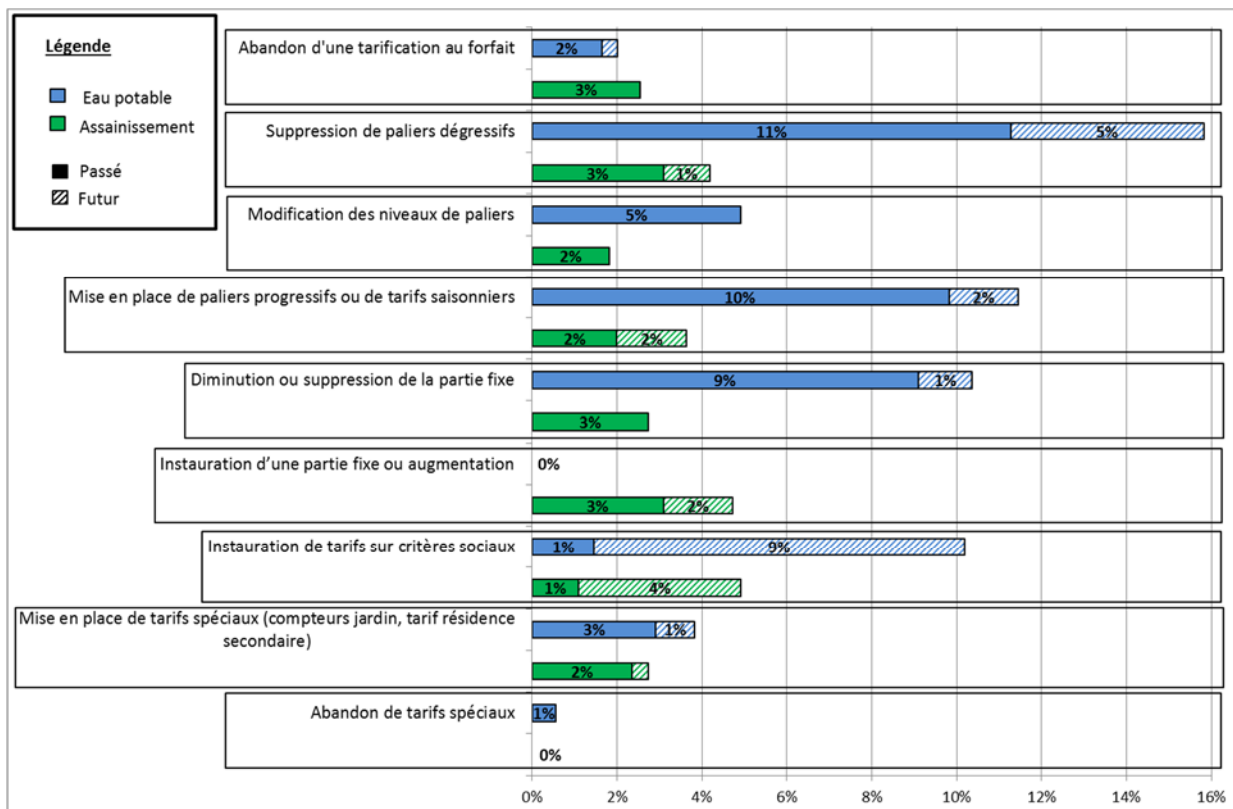


Figure 6. Nature des modifications tarifaires effectuées depuis 2002 et prévues sur les services d'eau (en proportion du nombre de communes pour lesquelles nous disposons d'une information totale - 550)

5. Conclusion

En 10 ans, les structures tarifaires ont évolué en France, sous l'impulsion plus particulièrement de la loi sur l'eau de 2006 qui a cherché à mieux encadrer les pratiques et de la volonté de simplification qui se traduit par une harmonisation des tarifs de l'eau au niveau des groupements de communes.

Au-delà des adaptations naturelles à toute loi contraignante (telle la mise en place de tarifications optionnelles), ces évolutions conduisent à se poser la question de la pertinence de cette volonté de genericité et d'harmonisation face à un service qui certes recherche à desservir de manière universelle les usagers en eau courante, mais qui est spécifique à bien des égards du fait de contextes locaux très particuliers : nature et disponibilité des ressources en eau, niveau de vulnérabilité des environnements récepteurs des eaux usées, niveau d'accessibilité à des ressources alternatives, types d'usagers de l'eau, etc.. Pourquoi limiter les tarifications saisonnières aux seuls cas des communes sujettes à un déséquilibre saisonnier entre la ressource et la demande, à la fois sur la demande et sur les ressources, sans permettre de l'appliquer aux communes sujettes uniquement à un déséquilibre saisonnier qui met en péril leur équilibre budgétaire du fait des surinvestissements nécessaires pour répondre à la demande de pointe ? La proposition de branchements verts permet de lutter contre le développement de ressources alternatives mais peut amener les usagers à détourner le système, pourquoi donc l'avoir réitérée, surtout sans prévoir la possibilité de contrôle ou de sanction ?

Ces structures ont également été modifiées pour tenter de répondre à des objectifs de plus en plus larges, comme permettre un accès à l'eau à tous. Mais peut-on arriver, au travers le seul instrument qu'est la tarification de l'eau du réseau public, à atteindre différents objectifs ayant des visées économiques, sociales, environnementales, qui ne sont pas nécessairement conciliables. Comment inciter à économiser de l'eau du réseau via le tarif sans inciter les ménages qui le peuvent à utiliser

des ressources alternatives et donc à potentiellement augmenter leur niveau de consommation, avec tous les effets pervers (risque de dégradation de la qualité des ressources, passager clandestin, etc.) (Montginoul et Rinaudo, 2013) ? Comment atteindre via une tarification générique les ménages démunis sans accroître d'autres inégalités ? Comment révéler par la tarification le niveau de rareté de la ressource tout en garantissant l'équilibre budgétaire ? Autant de questions qui ont déjà été longuement débattues que ce soit par les scientifiques ou les acteurs institutionnels (Simoni et al., 2016), sans encore parvenir à des réponses satisfaisantes et qui nécessitent ainsi la poursuite des recherches conduites sur ces thématiques.

6. Remerciements

Ce travail de recherche a été réalisé dans le cadre du projet de recherche « Structure tarifaire de l'eau potable et de l'assainissement : état des lieux et évolution depuis la LEMA 2006 » soutenu par l'ex-ONEMA (maintenant AFB). L'enquête 2013 avait été initiée dans le cadre de l'ANR Villes Durable (projet Eau&3E – contrat ANR-08-Vill-007-01). Mes remerciements vont également à Anne-Laurence Agenais et à Solène Masseron, qui m'ont épaulée, pour la première dans la réalisation de l'enquête 2013 et pour la seconde dans la collecte et la vérification de données supplémentaires pour chercher à avoir l'échantillon le plus important et représentatif des situations présentes en France. Et un très grand merci à Régis Taisne (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies) pour sa relecture attentive qui aura permis d'améliorer significativement le texte.

7. Bibliographie

- Chauvot, M., 2017. Peu de Français connaissent le prix de l'eau. Les Echos 22409, 16.
- Chesnaïs, E., 2009. Des élus à l'assau des abus. Que choisir 473, 56-61.
- Conseil d'Etat, 2002. Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public. La Documentation Française.
- Conseil d'Etat, 2010. L'eau et son droit. Paris, 582 p.
- de Viguerie, P., 2009. Les usages domestiques de l'eau. Conseil Economique, Social et environnemental, 162 p.
- Dequesne, J., Bréjoux, E., Debuf, O., Binjamin, F., 2016. Observatoire des services publics et d'assainissement. Panorama des services et de leur performance en 2013. ONEMA, 148 p.
- Jouglain, B., du Couëdic, E., Landwerlin, V., de Linage, C., Raymond, F., Chabrol, J., Bardet, A., 2011. La tarification de l'eau. Fédération des maires des villes moyennes, 46 p.
- Montginoul, M., 2007. Quelle structure tarifaire pour économiser l'eau? Gérer et Comprendre 87, 35-47.
- Montginoul, M., Rinaudo, J.-D., 2013. Les substituts au réseau : arbitrages des consommateurs et conséquences pour le gestionnaire - Réflexion à partir de l'exemple des forages privés. Revue SET 10, 106-112.
- Simoni, M.-L., Guerber, F., Nicol, J.-P., Roche, P.-A., Tual, A., 2016. Eau potable et assainissement : à quel prix ? Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Rapport CGEDD n° 010151-01, IGA n°16006-15010-01, 560 p.
- Smets, H., 2012. La part fixe dans la tarification de l'eau des ménages. Johanet.