



Structures tarifaires de l'eau potable et de l'assainissement en France

**Etat des lieux 2013 et évolution depuis
2003**

Rapport final

Marielle MONTGINOUL (Irstea)

Décembre 2017

- **AUTEURS**

Marielle MONTGINOUL, directrice de recherche (Irstea), marielle.montginoul@irstea.fr

- **CORRESPONDANTS**

Eric BREJOUX, AFB, chef du service Connaissance et Evaluation Environnementale,
eric.brejoux@afbiodiversite.fr

Jeanne Dequesne, AFB, chargée de mission Statistiques et économie de l'eau, Direction de l'appui aux politiques publiques, jeanne.dequesne@afbiodiversite.fr

- **AUTRES CONTRIBUTEURS**

Anne-Laurence AGENAIS, ingénieure d'étude contractuelle (Irstea)

Solène MASSERON, stagiaire (Irstea)

Régis TAISNE, FNCCR, r.taisne@fnccr.asso.fr

Droits d'usage : accès libre

Niveau géographique : national

Couverture géographique : France

Niveau de lecture : professionnels, experts



- **RESUME**

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. Ce rapport présente ces différentes 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.

- **MOTS CLES (THEMATIQUE ET GEOGRAPHIQUE)**

Eau potable – tarification – impact de la LEMA de 2006 – enquête nationale - France



URBAN WATER PRICING STRUCTURES IN FRANCE – 2013 OVERVIEW AND TRENDS FROM 2003

- **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 report 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.

- **KEY WORDS (THEMATIC AND GEOGRAPHICAL AREA)**

Urban water – water pricing structure – French national survey – impact of the 2006th water law



• SYNTHÈSE POUR L'ACTION OPERATIONNELLE

Contexte de l'étude

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.

Une structure tarifaire aux formes multiples

Une facture peut ainsi être forfaitaire, si son montant ne dépend pas du volume d'eau consommé ; elle sera volumétrique si, à l'inverse, elle ne comporte pas de partie fixe et binôme dans les cas intermédiaires. La partie volumétrique, quand elle existe, peut être facturée de différentes manières : elle sera constante si tous les mètres cubes sont facturés au même prix ; elle comportera 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).

L'objet d'étude ici est la facture reçue par les abonnés au service d'eau potable. Elle comporte généralement deux parties (outre les taxes et redevances systématiquement facturées aux mètres cubes d'eau consommés et sans aucune variation saisonnière) : 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 est ainsi le reflet complexe de ces décisions particulières, par combinaison des possibilités offertes.

Une structure tarifaire encadrée par la loi

La législation française a progressivement cadré la structure tarifaire de l'eau, en cherchant à lui faire 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.

Une incitation à économiser de l'eau, notamment en contexte de rareté

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 renforce la tendance antérieure (la loi de 1992 contraignait fortement la pratique du forfait) à inciter à économiser l'eau : elle demande d'abandonner certains types de tarifs jugés non incitatifs (tel que la tarification dégressive), surtout dans des contextes de rareté de l'eau. Elle impose un plafonnement de la partie fixe de la facture (dans le cas général au plus 30% d'une facture d'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. Enfin cette loi promeut les modes de tarification jugés incitatifs à l'économie d'eau, comme les tarifs progressifs ou les tarifs saisonniers.

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

La législation tend à éviter les passagers clandestins (par exemple ceux qui rejettent des eaux usées sans en payer le traitement). Pour cela, le législateur demande de connaître toutes les sources auxquelles accèdent les usagers du réseau public, en renforçant les obligations de déclaration en cas d'accès à d'autres types d'eau que l'eau du réseau public (comme les puits et forages) et les moyens de contrôle à disposition des services d'eau.

La législation cherche aussi à facturer selon le service réellement rendu. Elle demande ainsi de faire payer les rejets d'eau usée provenant de sources autres que le réseau d'eau public. Si elle prévoit qu'ils le soient sur la base du compteur qui devrait équiper les points concernés, une tarification forfaitaire s'applique en son absence. Elle offre également 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 verts »).

Une facturation qui tend à répondre à des objectifs « externes »

L'objet premier de la facturation de l'eau est de couvrir les coûts financiers du service, auxquels ont été progressivement rajoutés les coûts liés au prélèvement sur la ressource et au rejet d'une eau usée traitée dans le milieu. Il a été également identifié assez tôt l'importance d'instaurer une tarification qui incite les usagers à économiser l'eau lorsque cette dernière est limitée. Les récentes législations vont au-delà de ces objectifs primaires, en cherchant à intégrer des considérations sociales, les collectivités intéressées pouvant tester des modalités de tarification sociale et aussi d'assurance, au travers d'une disposition qui plafonne la facture d'eau en

cas de fuite après compteur pour les habitations.

Cette synthèse présente la pratique actuelle et son évolution récente, en se basant sur deux enquêtes qui sont maintenant décrites avant d'en présenter les résultats.

Méthodologie d'enquête

Deux enquêtes ont été successivement conduites par l'Irstea auprès des services d'eau sur les données 2003 et 2013. 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 est respectivement de 429 et 550. C'est sur ces réponses que nous basons 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.

Principaux résultats

Les communes adoptent toujours quasi exclusivement une structure binomiale pour la part « eau potable » (96% des communes, 95% de la population). Cette tendance est plus récente sur 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% des communes (représentant 50% de la population) le font en 2013 alors qu'elles n'étaient que 55% en 2003 (soit 29% de la population). 12% des communes (soit 21% de la population) semblent avoir encore en 2013 une partie fixe supérieure aux normes fixées par la loi, et notamment sur la partie eau potable, et surtout pour les communes avec un fort poids de résidences secondaires : cette part fixe (hors redevances et taxes) représente alors 41% pour la facture d'eau potable et 45% pour l'assainissement pour les communes qui dépassent les normes, contre respectivement 24% et 14% pour celles les respectant.

Une autre évolution notable impulsée par la LEMA concerne la structure de la partie variable de la facture d'eau (Figure 1). Cette dernière ayant fortement réduit le nombre de situations où une tarification par paliers décroissants était admise et ayant favorisé la mise en place de tarifications incitatives aux économies d'eau, on observe une inversion des pratiques : la proportion des communes instaurant des tarifications par paliers croissants a fortement augmenté au détriment de celles avec des tarifications par paliers décroissants.

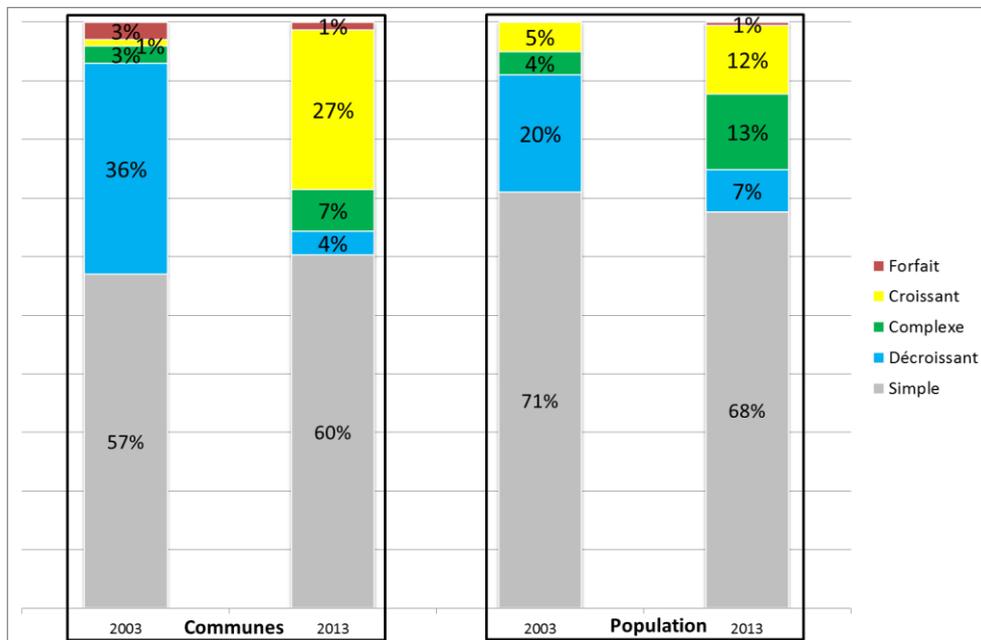


Figure 1. Distribution des types de tarification concernant la partie volumétrique de la facture (eau et assainissement)

Le niveau du premier palier 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. 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 est inférieur dans les communes ayant plus de 50% de résidences secondaires (86 m³/an +/- 49 m³/an) que dans celles ayant des taux inférieurs (moyenne de 110 m³/an +/- 67 m³/an). Ceci pourrait indiquer la volonté de mieux répartir les coûts fixes entre les usagers permanents et secondaires, nonobstant le niveau de la part fixe.

Concernant toujours la partie variable, de nouveaux types de structures tarifaires émergent, tels que des tarifications saisonnières et/ou optionnelles, cette dernière pouvant être vue comme une autre façon d'appliquer des dégressivités tout en étant conforme à la LEMA : l'abonné a le choix entre différents tarifs, composés généralement de tarifs où les parts fixes et variables sont opposées.

Dans 11% des communes (touchant 15% de la population française), il existait déjà en 2013 (donc avant le dispositif prévu par la législation - loi Brottes) des dispositifs cherchant à favoriser l'accès à l'eau à tous, et principalement sur la partie eau potable de la facture. Il ne se traduisait 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 consistait ainsi essentiellement en des abandons de créances pour tout ou partie du montant dû, en des versements au Fonds de Solidarité Logement ou en la mise en place de chèques eau.

D'autres spécificités tarifaires existent : 26% des communes avec assainissement collectif octroient un branchement vert, sans évolution notée entre 2003 et 2013 ; 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 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.

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 : 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 directement et de manière personnalisée les plus démunis, était déjà en projet dans certaines collectivités le fait de proposer un prix de l'eau adapté aux foyers les plus démunis.

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 généralité et d'harmonisation face à un service qui certes cherche 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 du 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.) ? 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, sans encore parvenir à des réponses satisfaisantes.

Pour en savoir plus

Montginoul M. *La facture d'eau : ses composantes, sa structure*. In Revue SET, 2013, 10, p. 22-25, <https://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2013-1-p-22.htm>

Montginoul M. *Quelle structure tarifaire pour économiser l'eau?* In Gérer et Comprendre, 2007, 87, p. 35-47 marielle.montginoul@irstea.fr

• **SOMMAIRE**

1. Introduction	10
2. Les structures tarifaires. Présentation générale	10
3. La tarification de l'eau en France : éléments législatifs	11
3.1. Une incitation à économiser de l'eau, en particulier en contexte de rareté.....	11
3.2. Une facturation cherchant à tenir compte des usages de l'eau et de leur rejet ...	11
3.2.1. La recherche d'une connaissance complète des différentes sources d'accès à l'eau des usagers du réseau public.....	12
3.2.2. Une adaptation de la tarification à l'usage réel de l'eau.....	12
3.3. Une facturation qui tend à répondre à des objectifs « externes ».....	12
4. La tarification de l'eau en France. Etat des lieux	14
4.1. Méthodologie adoptée	14
4.2. Une structure tarifaire en évolution pour se conformer à la LEMA de 2006	15
4.2.1. Une tarification binomiale pour la part eau potable mais désormais aussi pour l'assainissement.....	15
4.2.2. Une inversion des pratiques sur la partie variable : des paliers croissants au lieu de paliers décroissants	16
4.2.3. De nouveaux modes de tarification : saisonniers, optionnels	17
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	17
4.2.5. Des tarifications spéciales pour les usages extérieurs et les usagers disposant de forages toujours pratiquées mais sans évolution notable	17
4.2.6. La loi : élément majeur d'évolution de la structure tarifaire et de consécration des changements sociétaux	18
5. Conclusion	19
6. Glossaire	20
7. Sigles & Abréviations	21
8. Bibliographie	22
9. Table des illustrations	23
10. Annexe 1. Questionnaire d'enquête 2013	24
PARTIE 1 : GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT	25
PARTIE 2 : ELEMENTS CONSTITUTIFS DE LA FACTURE D'EAU	26
PARTIE 3 : AUTRES QUESTIONS RELATIVES A LA TARIFICATION	28
PARTIE 4 : FACTURE TYPE « EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT ».....	30
11. Remerciements	31

STRUCTURES TARIFAIRES DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT EN FRANCE - ÉTAT DES LIEUX 2013 ET ÉVOLUTION DEPUIS 2003

1. Introduction

Le prix de l'eau est le sujet d'après 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 Viguierie, 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. Ce rapport présente d'abord ces structures, puis décrit les principaux éléments législatifs qui en France les encadrent, 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, combinant donc une partie fixe et une partie variable. Lorsqu'une partie proportionnelle existe, cette dernière peut être facturée de différentes manières (Figure 2).

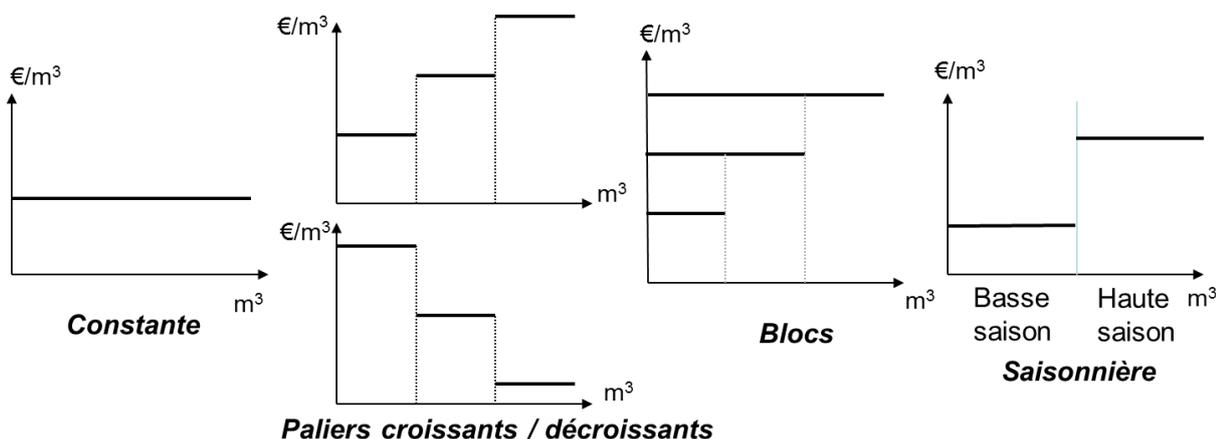


Figure 2. Formes de la partie proportionnelle de la facture d'eau

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 ce rapport, 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 : éléments 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 de « 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 : équilibre budgétaire, recherche de maîtrise de la progression des tarifs, incitation à l'économie d'eau et garantie d'accès à l'eau pour tous. Ces derniers deviennent progressivement ainsi plus nombreux et ainsi semblent difficile à atteindre simultanément car potentiellement contradictoires.

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

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (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 la 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 public (Voies Navigables de France - VNF, Etablissements Publics Territoriaux de Bassin - EPTB). 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 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.

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.

3.2.1. 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.

3.2.2. 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'eau usée si ceux-ci disposent d'un branchement spécifique (appelés parfois « *branchements 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 « externes »

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 prélèvement et pollution 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 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 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, qui sont désormais interdites. La jurisprudence qui

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.

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

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 législation concerne les 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 en 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'écrêtement", 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'écrêtement 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.

Le Tableau 1 résume les principales dispositions réglementaires concernant la tarification de l'eau potable et de l'assainissement.

Niveau du prix/de la facture	Equilibre budgétaire par service (dérogations pour structures de moins de 3 000 habitants)	
	Exemption de la partie assainissement pour les usages ne rejetant pas d'eaux usées en cas de branchement spécifique	Art. 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 – Art. L2224-19-4
	Tarification différenciée par usage possible	Art. 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 1 000 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	Art. 57 (LEMA 2016)
	Tarifs saisonniers possibles si l'équilibre ressource / consommation d'eau est menacé de façon saisonnière	Art. 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 Art. 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.

	2003 (valeur 2013)	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

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

⁵ Remarquons que les deux enquêtes réalisées donnent au niveau des prix de l'eau des résultats comparables aux autres observations disponibles (enquête IFEN 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.

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.

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) (Tableau 3). Cette tendance est par contre plus 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) le font en 2013 alors qu'elles n'étaient que 55% en 2003 (soit 29% de la population).

		2003		2013	
		Proportion des communes	Proportion de la population	Proportion des communes	Proportion de la population
Eau potable	Volumétrique	4	6	2	4
	Binôme	93	93	96	95
	Forfait	3	-	1	1
Assainissement	Volumétrique	22	63	18	47
	Binôme	34	27	46	45
	Forfait	6	2	1	0
	Sans assainissement collectif	39	8	35	7

Tableau 3. 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 commune 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). 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 en moyenne 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.

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.

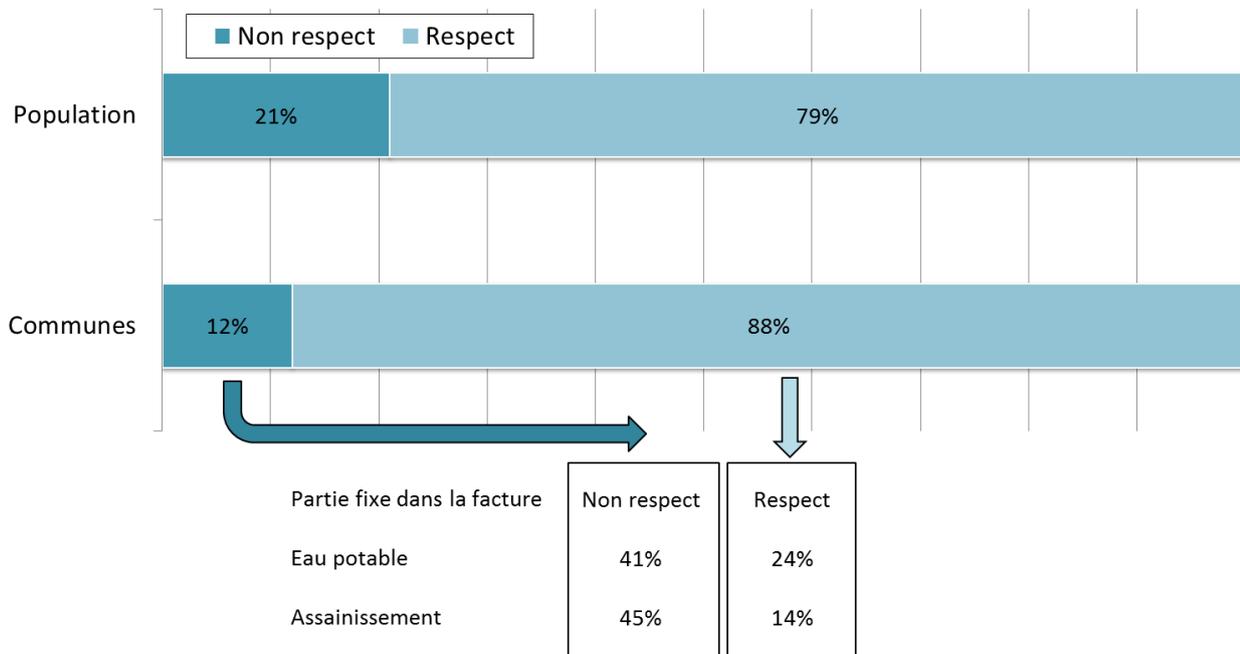


Figure 3. Répartition des communes selon leur respect de la législation concernant la proportion de la partie fixe dans la facture d'eau

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 admise et ayant favorisé la mise en place de tarifications incitatives aux économies d'eau, on observe une inversion des pratiques (Tableau 4) : la proportion des communes instaurant des tarifications par paliers croissants a fortement augmenté au détriment de celles avec des tarifications par paliers décroissants.

	2003		2013	
	Proportion des communes	Proportion de la population	Proportion des communes	Proportion de la population
Simple	57%	71%	60%	68%
Décroissant	36%	20%	4%	7%
Complexe	3%	4%	7%	13%
Croissant	1%	5%	27%	12%
Forfait	3%	-	1%	1%

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

Le niveau du premier palier (d'un montant maximum de 2 000 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 5). 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 révéler 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.

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

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, ce dernier pouvant être vu 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 2), contrairement aux pratiques observées dès 1992 en Tunisie ou plus récemment depuis 2014 au Maroc.

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), 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 dû⁷, 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).

⁷ 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.

- 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 facture ainsi 40 m³ par an si l'immeuble fait moins de 300 m² ou le terrain moins de 5 000 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 (Tableau 6 et Figure 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), 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.

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

Tableau 6. Proportion des communes ayant modifié leur tarification ou envisageant de le faire (nombre de communes pour lesquelles nous disposons d'une information totale - 550)

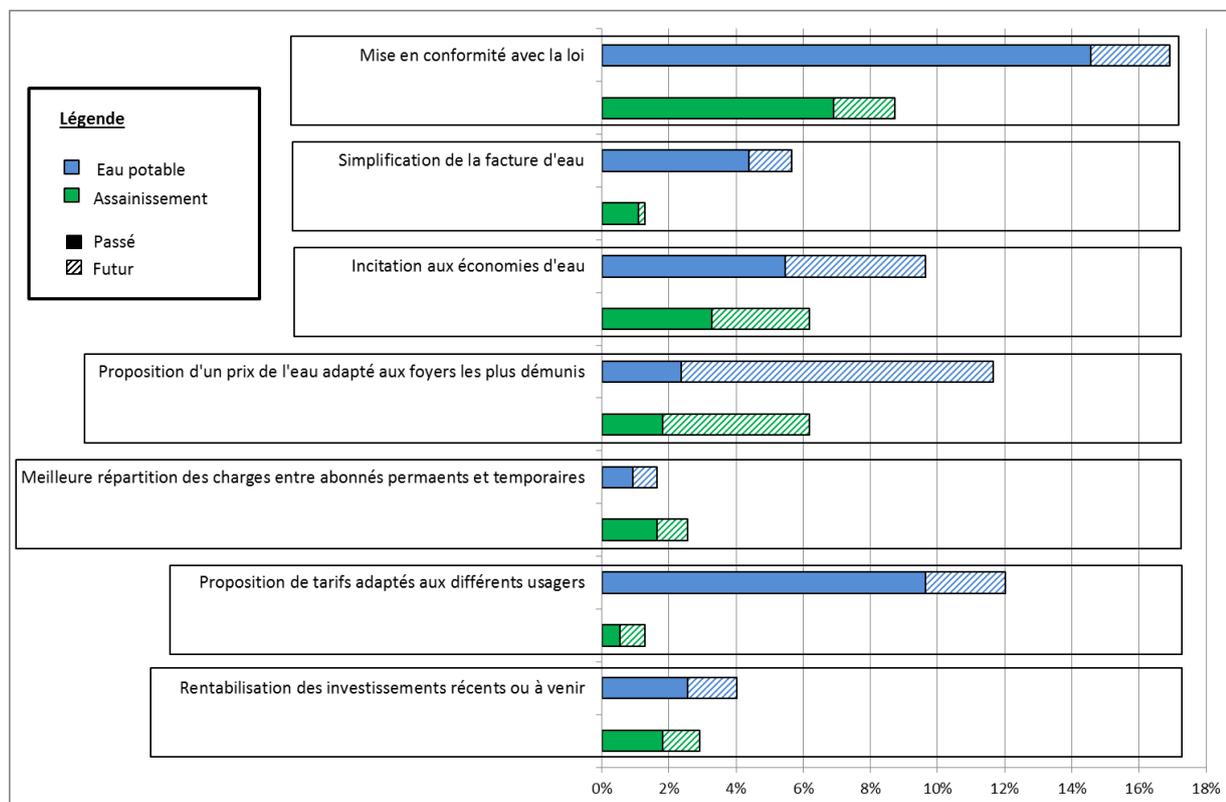


Figure 4. Raisons des modifications tarifaires effectuées depuis 2002 et prévues sur les services d'eau (en proportion du nombre de communes pour lesquelles nous disposons d'une information totale - 550)

Ces différents moteurs se sont traduits ainsi (Figure 5) 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.

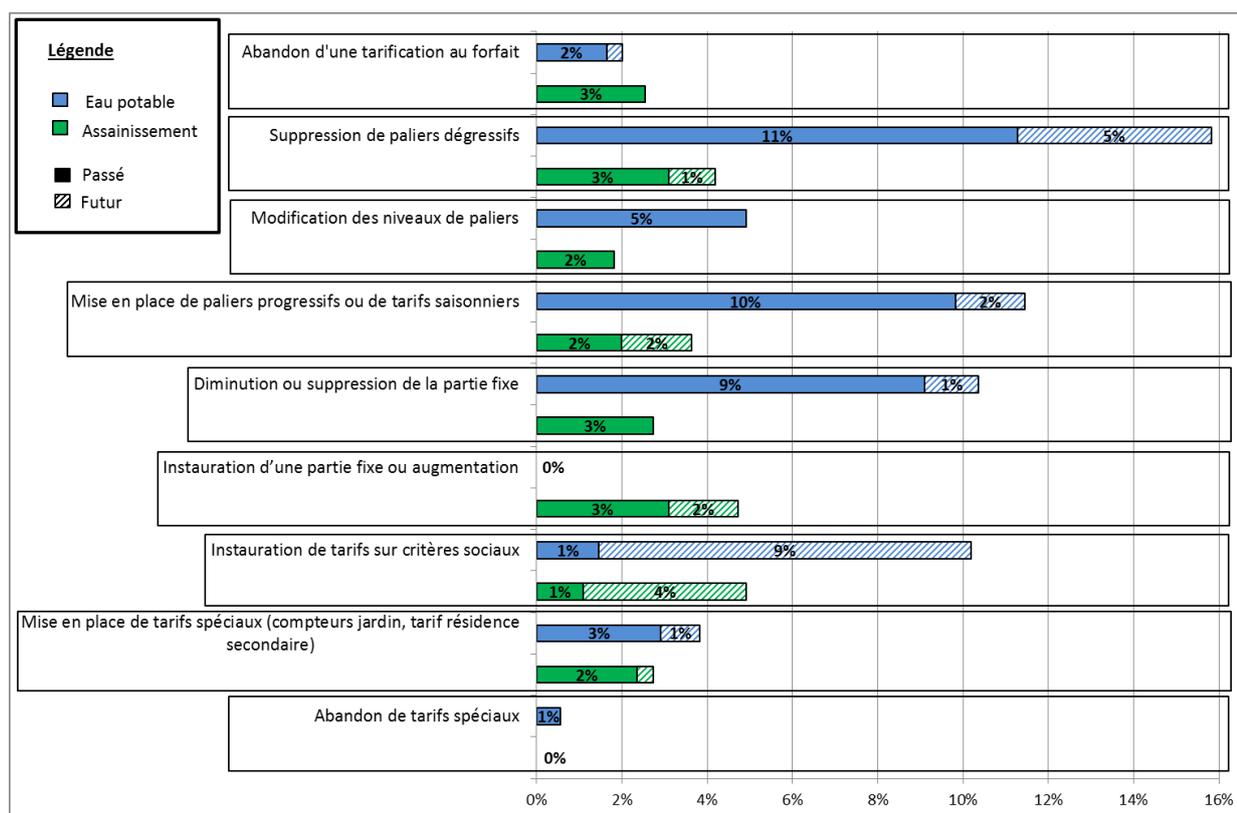


Figure 5. Nature des modifications tarifaires effectuées depuis 2002 et prévues sur les services d'eau (en proportion du nombre de communes pour lesquelles nous disposons d'une information totale - 550)

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 cherche 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 du 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 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, passage 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.

6. Glossaire

Structure tarifaire : manière de facturer un service. Dans le cas de l'eau, cette facturation peut comporter une partie fixe, indépendante du volume d'eau consommée, et une partie proportionnelle à ce dernier.

Tarification binôme : tarification d'un service comportant une partie fixe et une partie proportionnelle à la quantité consommée.

Tarification complexe : pratique tarifaire dans laquelle les tarifs pratiqués aux différents mètres cube consommés diffèrent, mais en combinant des tarifications par paliers croissants et décroissants et/ou d'autres types de tarification (par exemple saisonnière).

Tarification forfaitaire : tarification d'un service sans considération de la quantité consommée.

Tarification par blocs : pratique tarifaire dans laquelle le tarif appliqué à l'ensemble des mètres cube consommés est celui correspondant au dernier mètre cube consommé.

Tarification par paliers croissants : pratique tarifaire dans laquelle les tarifs pratiqués aux différents mètres cube consommés diffèrent, les derniers mètres cube étant tarifés plus chers que les premiers.

Tarification par paliers décroissants : pratique tarifaire dans laquelle les tarifs pratiqués aux différents mètres cube consommés diffèrent, les derniers mètres cube étant tarifés moins chers que les premiers.

Tarification saisonnière : tarification qui tient compte de la saison à laquelle la consommation a lieu. Le tarif de haute saison correspondant à la période de pointe (par exemple l'été) est plus élevé que le tarif de basse saison.

Tarification volumétrique : tarification d'un service proportionnelle à la quantité consommée.

7. Sigles & Abréviations

AFB : Agence Française pour la Biodiversité

ANR : Agence Nationale de la Recherche

EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin

LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques

SISPEA : Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement

SPIC : Services Publics à caractère Industriel et Commercial

VNF : Voies Navigables de France

8. Bibliographie

- Chauvot, M., 2017. Peu de Français connaissent le prix de l'eau. Les Echos 22409, 16.
- Chesnais, 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., Benjamin, 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.

9. Table des illustrations

Figure 1. Distribution des types de tarification concernant la partie volumétrique de la facture (eau et assainissement)	7
Figure 2. Formes de la partie proportionnelle de la facture d'eau	10
Figure 3. Répartition des communes selon leur respect de la législation concernant la proportion de la partie fixe dans la facture d'eau	16
Figure 4. 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)	18
Figure 5. 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)	19
Tableau 1. Résumé des dispositions réglementaires concernant la facture d'eau	13
Tableau 2. Prix moyens de l'eau en France en 2003 et 2013 (prix constants 2013) d'après Montginoul (2007) et l'enquête 2013	14
Tableau 3. Distribution des types de tarification concernant la partie volumétrique de la facture (eau et assainissement confondus)	15
Tableau 4. Distribution des types de tarification concernant la partie volumétrique de la facture (eau et assainissement confondus)	16
Tableau 5. Niveau du premier palier (lorsqu'on limite ce dernier à un montant maximum de 2000 m ³ par an)	17
Tableau 6. Proportion des communes ayant modifié leur tarification ou envisageant de le faire (nombre de communes pour lesquelles nous disposons d'une information totale - 550)	18

10. Annexe 1. Questionnaire d'enquête 2013



Enquête sur les modes de tarification de l'eau potable et de l'assainissement

Préambule :

Dans la mesure du possible, renseigner tout (ou partie) du document en vous référant aux chiffres de l'année 2012 (mais les prix 2013). A défaut, nous vous demandons d'indiquer l'année correspondante.

NOM DE LA COMMUNE : Département :

PARTIE 1 : GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

• Mode de gestion du service de distribution de l'eau potable

* La commune a-t-elle transféré la compétence eau potable ? Non Oui

	<i>Prélèvement de l'eau</i>	<i>Traitement de l'eau</i>	<i>Distribution de l'eau</i>
Nom de la collectivité à laquelle la commune a transféré la compétence			
Mode de gestion	<input type="checkbox"/> régie <input type="checkbox"/> affermage <input type="checkbox"/> concession <input type="checkbox"/> autre	<input type="checkbox"/> régie <input type="checkbox"/> affermage <input type="checkbox"/> concession <input type="checkbox"/> autre	<input type="checkbox"/> régie <input type="checkbox"/> affermage <input type="checkbox"/> concession <input type="checkbox"/> autre
Nom du gestionnaire			

* Nombre d'habitants raccordés sur habitants Nombre d'abonnés

Volume d'eau vendu m³ en 20..... dont domestique m³

Volume d'eau total distribué m³ en 20..... dont domestique m³

*** Mode de gestion du service assainissement**

* Votre commune dispose-t-elle d'un assainissement collectif (réseau de collecte des eaux usées, station d'épuration) ? Non (passer à la section suivante) Oui

* Nombre d'habitants raccordés sur habitants Nombre d'abonnés

Volume d'eau collecté m³ en 20..... dont domestique m³

Volume d'eau traité m³ en 20..... dont domestique m³

Volume d'eau facturé m³ en 20..... dont domestique m³

* La commune a-t-elle transféré la compétence assainissement ? Non Oui

	<i>Collecte des eaux usées</i>	<i>Transport</i>	<i>Traitement</i>
Nom de la collectivité à laquelle la commune a transféré la compétence			
Mode de gestion	<input type="checkbox"/> régie <input type="checkbox"/> affermage <input type="checkbox"/> concession <input type="checkbox"/> autre	<input type="checkbox"/> régie <input type="checkbox"/> affermage <input type="checkbox"/> concession <input type="checkbox"/> autre	<input type="checkbox"/> régie <input type="checkbox"/> affermage <input type="checkbox"/> concession <input type="checkbox"/> autre
Nom du gestionnaire			

• Vos remarques éventuelles sur la gestion de l'eau et de l'assainissement dans la commune

PARTIE 2 : ELEMENTS CONSTITUTIFS DE LA FACTURE D'EAU

NB : nous vous demandons ici de répondre en indiquant les montants HT en vigueur au premier janvier 2013 (à défaut, indiquer la date) et en ajoutant les montants des parts collectivité et délégataire quand les deux sont distinguées.

• **Partie eau potable** Année

* **Part fixe (abonnement ou forfait) :** aucune part fixe
 Montant € HT par an par semestre par trimestre
 est-il facturé : par abonné par logement autre

Redevance de location de compteur pas de redevance

Taille du diamètre							
Montant (€)							

* **Part variable (prix au m³) :** € HT/m³

- Si le prix diffère selon la quantité d'eau consommée :

Tranche	Volume correspondant en m ³	Prix du mètre cube pour cette tranche
1	de à m ³	€ HT
2	de à m ³	€ HT
3	de à m ³	€ HT
4	de à m ³	€ HT
5	au-dessus de m ³	€ HT

Pour quelle durée les paliers de consommation sont-ils fixés :
 par an par semestre par trimestre

Sur quelle base sont-ils calculés ?
 par abonné par logement par personne autre

- Si le prix diffère selon la saison :

Période	Prix du mètre cube pour cette période
Du au	€ HT
Du au	€ HT

Autres particularités de la tarification : Existe-t-il :

- un tarif spécial résidence secondaire ? Non Oui, pouvez-vous le décrire ?

Montants des parts fixes et variables

Comment sont identifiés les abonnés sujets au tarif résidence secondaire ?

- un tarif social pour l'eau potable ou un système de chèque eau ? Non Oui, pouvez-vous le décrire ?

Montants des parts fixes et variables (ou du chèque)

Modalités d'application

- des tarifs par catégorie d'usagers (p.ex. usager domestique, industriel, communal) ? Non Oui, lesquels ?

- des tarifs optionnels (options de tarification correspondant à des prix différents) ? Non Oui, lesquels ?

- d'autres particularités (comme des primes fixes liées à l'usage ...) ? Non Oui, merci de les décrire :

Rappel : nous vous demandons ici de répondre en indiquant les montants HT en vigueur au premier janvier 2013 (à défaut, indiquer la date) et en ajoutant les montants des parts collectivité et délégataire quand les deux sont distinguées.

• **Partie assainissement (eaux usées)**

Année

* **Part fixe (abonnement ou forfait) :** aucune part fixe

Montant € HT par an par semestre par trimestre
 est-il facturé : par abonné par logement autre

Redevance de location de compteur pas de redevance

Taille du diamètre								
Montant (€)								

* **Part variable (prix au m³) :** € HT/m³

- **Si le prix diffère selon la quantité d'eau consommée :**

Tranche	Volume correspondant en m ³	Prix du mètre cube pour cette tranche
1	de à m ³	€ HT
2	de à m ³	€ HT
3	de à m ³	€ HT
4	de à m ³	€ HT
5	au-dessus de m ³	€ HT

Pour quelle durée les paliers de consommation sont-ils fixés :
 par an par semestre par trimestre

Sur quelle base sont-ils calculés ?
 par abonné par logement par personne autre

- **Si le prix diffère selon la saison :**

Période	Prix du mètre cube pour cette période
Du au	€ HT
Du au	€ HT

Autres particularités de la tarification : Existe-t-il :

- un tarif spécial résidence secondaire ? Non Oui, pouvez-vous le décrire ?

Montants des parts fixes et variables

Comment sont identifiés les abonnés sujets au tarif résidence secondaire ?

- un tarif social pour l'eau potable ou un système de chèque eau ? Non Oui, pouvez-vous le décrire ?

Montants des parts fixes et variables (ou du chèque)

Modalités d'application

- des tarifs par catégorie d'usagers (p.ex. usager domestique, industriel, communal) ? Non Oui, lesquels ?

- des tarifs optionnels (options de tarification correspondant à des prix différents) ? Non Oui, lesquels ?

- d'autres particularités (comme des primes fixes liées à l'usage ...) ? Non Oui, merci de les décrire :

PARTIE 3 : AUTRES QUESTIONS RELATIVES A LA TARIFICATION

• **Avez-vous des tarifications spéciales ?** Non Oui

* *Compteur jardin* (destiné aux usages ne rejetant pas d'eaux usées et de ce fait ne payant pas la partie assainissement de la facture d'eau, comme l'arrosage du jardin).

Oui Depuis quand ?

Pourquoi ?

Selon quelles modalités ?

Non / Abandon de ce système, après combien de temps de fonctionnement ?

Pourquoi ?

* *Forfait assainissement* (pour les agriculteurs ou les ménages rejetant une eau usée mais ne consommant pas d'eau du réseau car disposant d'une autre eau), détaillez :

.....

* *Tarification spécifique aux industries*, détaillez :

• **Politique tarifaire**

* Y a-t-il eu des changements dans la structure de tarification de l'eau potable et/ou de l'assainissement depuis 2002 ? Non Je ne sais pas Oui, lesquels ?

Abandon d'une tarification au forfait sur la part eau potable assainissement

Suppression de paliers dégressifs sur la part eau potable assainissement

Diminution ou suppression de la part fixe sur la part eau potable assainissement

Mise en place de paliers progressifs ou de tarifs saisonniers sur la part eau potable assainissement

Modification des niveaux des paliers, sur la part eau potable assainissement

Dans quel sens ?

Instauration de tarifs sur critères sociaux sur la part eau potable assainissement

Mise en place de tarifs spéciaux (compteur spécial jardin, tarif résidence secondaire) sur la part eau potable assainissement

Abandon de tarifs spéciaux (compteur spécial jardin, tarif résidence secondaire) sur la part eau potable assainissement

Autre(s) changement(s)

Pour quelle(s) raison(s) ces changements ont-ils eu lieu ?

Mise en conformité avec la loi permanents et abonnés temporaires

Simplifier la facture d'eau Proposer des tarifs adaptés aux différents usagers

Inciter aux économies d'eau

Rentabiliser des investissements récents ou à venir

Proposer un prix de l'eau adapté
aux foyers les plus démunis

Je ne sais pas

Mieux répartir les charges entre abonnés

Autre(s) raison(s)

* *Envisagez-vous de modifier votre mode de tarification (comme supprimer la part fixe, appliquer une tarification saisonnière, ...)* ? Non Je ne sais pas Oui, lesquels ?

- Abandon d'une tarification au forfait sur la part o eau potable o assainissement
- Suppression de paliers dégressifs sur la part o eau potable o assainissement
- Diminution ou suppression de la part fixe sur la part o eau potable o assainissement
- Mise en place de paliers progressifs ou de tarifs saisonniers sur la part o eau potable o assainissement
- Modification des niveaux des paliers, sur la part o eau potable o assainissement

Dans quel sens ?

- Instauration de tarifs sur critères sociaux sur la part o eau potable o assainissement
- Mise en place de tarifs spéciaux (compteur spécial jardin, tarif résidence secondaire) sur la part o eau potable o assainissement
- Abandon de tarifs spéciaux (compteur spécial jardin, tarif résidence secondaire) sur la part o eau potable o assainissement
- Autre(s) changement(s)

.....
.....

Vous pouvez, si vous le souhaitez, apporter des précisions sur les changements ayant eu lieu ou prévus.

Pour quelle(s) raison(s) envisagez-vous ces changements ?

- Mise en conformité avec la loi
- Simplifier la facture d'eau
- Inciter aux économies d'eau
- Proposer un prix de l'eau adapté aux foyers les plus démunis
- Mieux répartir les charges entre abonnés permanents et abonnés temporaires
- Proposer des tarifs adaptés aux différents usagers
- Rentabiliser des investissements récents ou à venir
- Je ne sais pas
- Autre(s) raison(s)

Vos réflexions et vos éventuels problèmes face au choix de la tarification (partie fixe, tarif saisonnier, conséquences de la nouvelle loi sur l'eau, ...) :

• **Territoire de la collectivité**

* *Votre collectivité est-elle en charge de plusieurs communes ?*

- Non Oui, combien ?.....

Les tarifs de l'eau potable / de l'assainissement sont-ils identiques pour toutes les communes de votre territoire ? Non Oui

PARTIE 4 : FACTURE TYPE « EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT »

Pour une consommation de 120 m³, à renseigner ou joindre au questionnaire la photocopie de la facture type du 1^{er} janvier 2013 si vous en disposez (à défaut, indiquez l'autre date)

Date de la facture type : 20.....

	Prix Unitaire HT (en €)	Consommation en m ³	Montant HT (en €)	Montant TTC (en €)
Distribution d'eau potable				
Abonnement (partie fixe)	-	-		
Coût du service (consommation)		120		
Assainissement				
Abonnement (partie fixe)		-		
Coût du service (consommation)		120		
Organismes publics				
Redevance pollution (Agence de l'eau)		120		
Redevance de prélèvement – Préservation des ressources en eau (Agence de l'eau)		120		
Taxes Voies Navigables de France		120		
Taxes départementales		120		
Autres (préciser) :		120		
Total facture :			€ HT	€ TTC

Nom de la personne ayant rempli le questionnaire :

.....

Fonction :

Adresse :

Téléphone : Fax : E-mail :

Souhaitez-vous être tenu personnellement informé des résultats de cette enquête ? Oui Non

(Les résultats seront disponibles également sur le site du projet : eau3e.hypotheses.org à partir du mois de janvier 2014.)

Le questionnaire accompagné idéalement du ou des rapport(s) annuel(s) sur la gestion du service public de distribution d'eau et du service public d'assainissement (RPQS ou RAD), des grilles tarifaires voire du rapport ou de la note liminaire du maire est à retourner au choix par

- courrier à : Anne Laurence Agenais ou Marielle Montginoul, UMR G-Eau, Irstea, 361 rue JF Breton, BP5095, 34196 Montpellier cedex 5
- courriel à : marielle.montginoul@irstea.fr , anne-laurence.agenais@irstea.fr

11. 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 (FNCCR) et à Jeanne Dequesne (AFB) pour leurs relectures attentives qui auront permis d'améliorer significativement le texte.

Irstea

1, rue Pierre-Gilles de Gennes
CS 10030
92761 Antony Cedex

01 40 96 61 21

www.irstea.fr

Agence Française pour la Biodiversité

Hall C – Le Nadar
5, square Félix Nadar
94300 Vincennes

01 45 14 36 00

www.afbiodiversite.fr