

OBSERVATOIRE NATIONAL DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

ANALYSE DE L'IMPACT DU PLAFONNEMENT DE LA PART FIXE SUR LA TARIFICATION DES SERVICES D'EAU

SYNTHESE DE L'ETUDE

FEVRIER 2013

SOMMAIRE

1) RAPPEL DES ENJEUX ET DE LA REGLEMENTATION	2
2) IMPACT THEORIQUE DE LA TARIFICATION	2
3) ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAFONNEMENT DE LA PART FIXE POUR L'EAU POTABLE	3
4) ANALYSE DE L'IMPACT DE LA DIMIUTION DE LA PART FIXE SUR QUELQUES CAS REELS	3
5) SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS	7



1) RAPPEL DES ENJEUX ET DE LA REGLEMENTATION

Les infrastructures nécessaires aux services d'alimentation en eau potable et d'assainissement collectif génèrent des coûts importants pour leur financement et leur entretien. Une fois ces infrastructures en place, ces coûts varient relativement peu en fonction de l'utilisation du réseau, et notamment du volume consommé par les usagers. Ces coûts fixes représentent ainsi plus de 80% des coûts totaux du service, voire 100% dans certains cas. A contrario, la facturation du service d'eau est généralement liée au volume consommé. Dans ces conditions, la part fixe des recettes couvre rarement le montant des coûts fixes.

La réglementation prévoit ainsi que l'utilisateur verse une redevance pour le service rendu, proportionnelle à la consommation d'eau et comportant également éventuellement une part fixe (ou abonnement). Dans un objectif de rationalisation de l'usage de l'eau, le législateur a intégré le principe de plafonnement de la part fixe dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006¹. Il ne s'applique pas aux communes touristiques, du fait notamment de leur importante population saisonnière. L'arrêté du 6 août 2007² et la circulaire du 4 juillet 2008³ précisent les règles que les collectivités doivent appliquer : la part fixe des usagers domestiques doit être au maximum de 40% du montant de la facture d'eau potable calculée sur 120 m³, hors taxe et hors redevance (de 30% pour les communes urbaines).

Cette règle s'applique également, dans les mêmes conditions, à la facture d'assainissement.

L'objectif poursuivi est double : environnemental – renforcer l'incitation à la réduction de la consommation d'eau – et éthique – faire en sorte que la facture des petits consommateurs demeure raisonnable.

Cependant, les services doivent conserver leur équilibre financier. Baisser la part fixe pour induire une baisse de la consommation peut aboutir in fine à diminuer les recettes du service et donc à remettre en cause l'équilibre financier des services. C'est notamment le cas en milieu rural, où les coûts fixes moyens sont relativement plus élevés et où les consommateurs peuvent substituer plus facilement des ressources alternatives (eaux brutes, eaux de pluie) à l'eau potable du réseau. Ces services sont alors conduits à envisager de la hausse de leur tarif afin de rétablir le niveau de recette initial.

2) IMPACT THEORIQUE DE LA TARIFICATION

L'analyse porte sur l'effet de la tarification sur le montant de la facture selon 6 types de consommateurs d'eau. Dans ce cas d'école, on distingue d'abord 3 profils de consommation, pour une recette globale du service constante (facture de 120 m³ constante fixée à 180 euros HT) :

- les « consommateurs standard » : les ménages consomment 120 m³ ;
- les « gros consommateurs » : les ménages consomment 200 m³ avec potentiellement des usages extérieurs, comme l'arrosage ou l'appoint de piscine ;
- les « consommateurs économes » : les ménages consomment 90 m³, soit 25% de moins que les consommateurs standards.

On distingue ensuite les « résidents permanents » et « secondaires ». On considère que les résidents secondaires sont présents 1/6^e du temps par rapport aux résidents permanents, ce qui limite d'autant leur consommation d'eau (respectivement 20 m³ et 15 m³ pour les « consommateurs secondaires standard » et « secondaires économes »). Les « gros consommateurs secondaires » intègrent en outre des usages extérieurs (arrosage, piscine, etc. pour 80 m³) et ont donc une consommation annuelle de 100 m³ (20+80).

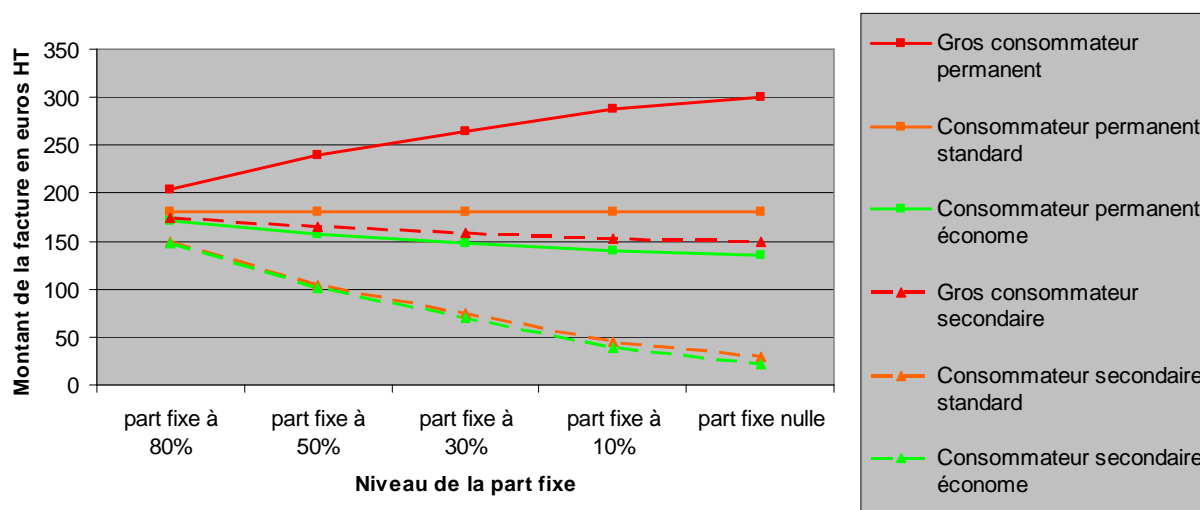
¹ Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

² Arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé.

³ Circulaire du 4 juillet 2008 présentant les modalités de calcul du plafond de la part non proportionnelle au volume d'eau consommé (ou part fixe) de la facture d'eau.

Le niveau de part fixe est calculé selon la définition de l'arrêté², par rapport à une facture d'eau établie sur une consommation de 120 m³.

Montant en euros HT des factures des usagers types dans un cas d'école
(le niveau de la partie fixe est calculé sur la base de la facture 120 m³)



Une tarification avec une part fixe faible désavantage les gros consommateurs, les incitant à faire des économies d'eau. Cependant, elle avantage fortement les résidents secondaires, bien plus que les résidents permanents. L'impact du plafonnement de la part fixe est donc potentiellement plus sensible dans les zones avec une proportion importante d'habitat secondaire.

3) ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAFONNEMENT DE LA PART FIXE POUR L'EAU POTABLE

Les données de l'IFEN⁴ (relatives à 2004) montrent que la mesure de plafonnement de la part fixe devait toucher un quart des communes non touristiques. En croisant ces données avec les données 2009 de l'Observatoire national des services d'assainissement et d'eau potable⁵, on connaît l'évolution des services pour un petit échantillon, cependant non représentatif⁶. Toutefois, il apparaît que les services de l'échantillon ont généralement modifié leur tarif pour adopter le plafonnement de la part fixe : c'est le cas de 85% des communes urbaines et 100% des communes rurales. En l'absence de données nationales représentatives, l'étude de cas apparaît ainsi pertinente.

4) ANALYSE DE L'IMPACT DE LA DIMINUTION DE LA PART FIXE SUR QUELQUES CAS REELS

Les 6 services retenus sont des services d'eau potable ruraux non touristiques, avec néanmoins un fort taux de résidences secondaires pour trois d'entre eux disposant. En théorie la partie fixe est donc plafonnée à 40%. Ils illustrent des situations diversifiées où le plafonnement pourrait être délicat à mettre en place : ce sont a priori des services qui ne respectaient pas le plafonnement avec un tarif antérieur de type forfait ou avec une partie fixe importante, ou encore des services respectant le plafonnement mais avec une situation financière tendue.

⁴ Institut français de l'environnement (IFEN), devenu Service d'observation et des statistiques (SOeS) du ministère chargé de l'environnement.

⁵ Face à la diversité du paysage des services publics d'eau et d'assainissement, la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a confié à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema).

⁶ Dans les données de l'observatoire, les petits services ruraux sont pour le moment sous-représentés. En outre, l'IFEN considérait les communes et l'observatoire considère les services : cette approche ne prend donc pas en compte les services intercommunaux, qui représentent une population importante.

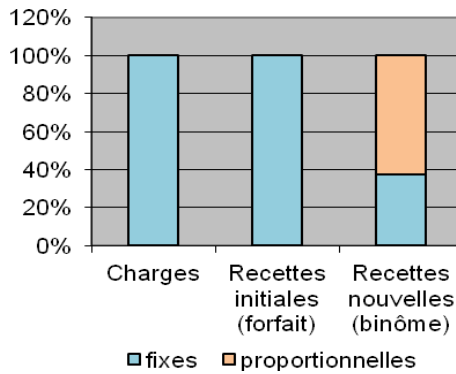
N.B. : La période d'analyse varie suivant les cas, en fonction de la disponibilité des données. La date des changements de tarification, présentés dans le second graphique pour chaque cas, varie aussi d'un service à l'autre : ce qui nous intéresse ici, c'est surtout la comparaison entre situation initiale et situation nouvelle, suite à l'adaptation aux contraintes de plafonnement.

Cas n°1 :

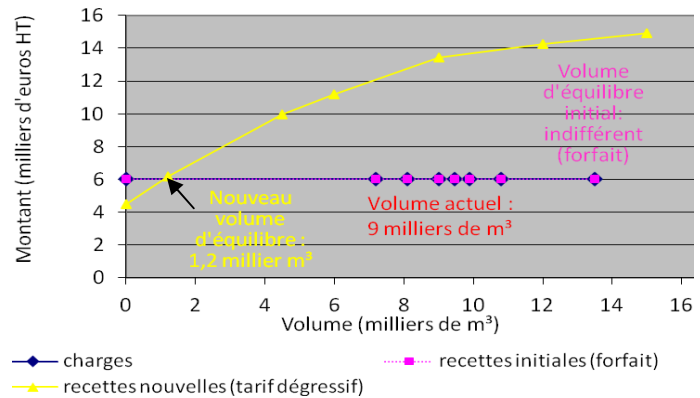
- Service en régie desservant 110 habitants
- Tarification au forfait ayant évolué vers une tarification binôme dégressive avec une part fixe à 32%
- Faible présence d'habitat secondaire
- Situation financière de la collectivité : bonne

Compte tenu du volume actuel, la nouvelle tarification permet d'équilibrer largement le budget.

Proportion des charges et recettes fixes et proportionnelles (moyenne 2008-2011)



Comparaison entre les charges (moyenne 2008-2011) et les recettes initiales (2004) et une estimation* des recettes nouvelles (2010), en fonction du volume facturé



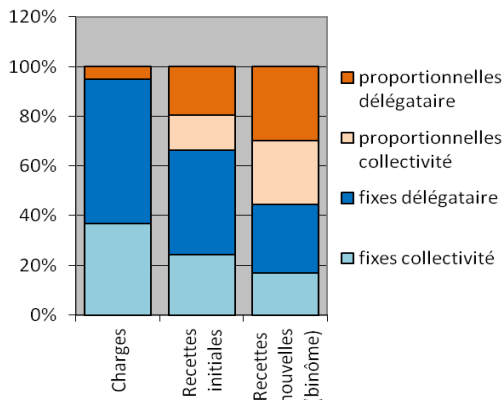
*La courbe des recettes nouvelles est estimée car le détail des volumes par tranche n'a pas été transmis.

Cas n°2 :

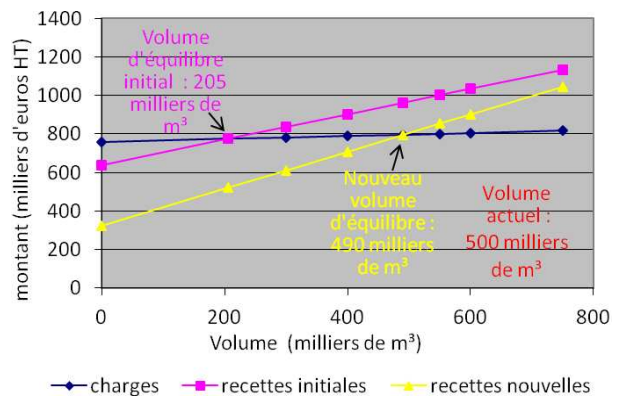
- Service en affermage desservant 9 000 habitants
- Tarification initiale avec part fixe à 60% ayant évolué vers une tarification binôme avec une part fixe à 39%
- Faible présence de résidences secondaires
- Situation financière de la collectivité : bonne

Avec la nouvelle tarification, le volume permettant d'équilibrer le budget est légèrement inférieur au volume vendu. Le service peut être mis en difficulté si le volume vendu diminue de 2%.

Proportion des charges et recettes fixes et proportionnelles (moyenne 2008-2011)



Comparaison entre les charges (moyenne 2008-2010) et les recettes initiales (2010) et nouvelles (2012), en fonction du volume facturé

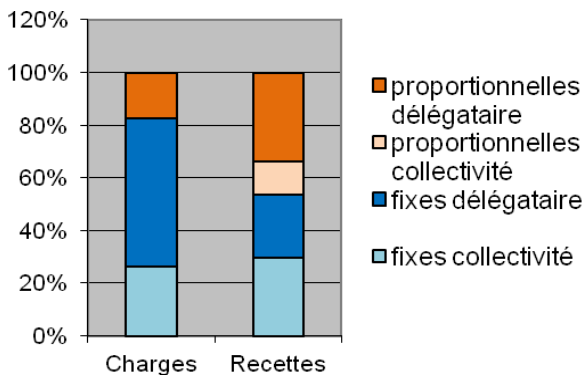


Cas n°3 :

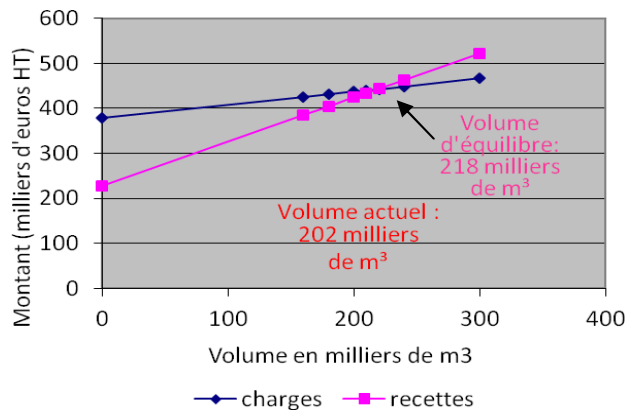
- Service en affermage desservant 2 500 habitants
- Tarification initiale avec part fixe à 53% n'a pas été modifiée
- Forte présence de résidences secondaires
- Situation financière de la collectivité : bonne

Dans la mesure où le volume d'équilibre est légèrement supérieur au volume actuel, la baisse de la part fixe risque d'être délicate à mettre en œuvre tout en assurant le financement pérenne du service.

Proportion des charges et recettes fixes et proportionnelles (moyenne 2008-2010)



Comparaison entre les charges et les recettes (moyennes 2008-2010), en fonction du volume facturé

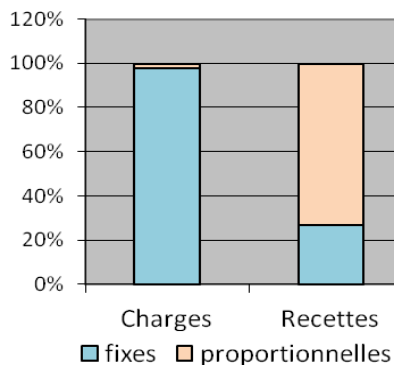


Cas n°4 :

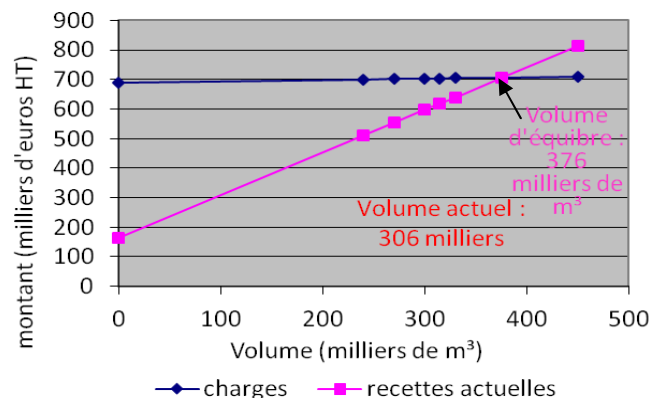
- Service en régie desservant 4 900 habitants
- Tarification actuelle avec part fixe à 21% ; était déjà proche de ce niveau en 2004
- Peu de résidences secondaires
- Situation financière de la collectivité : difficile

Le volume actuel est inférieur au volume assurant l'équilibre financier du service : la situation de déficit est structurelle.

Proportion des charges et recettes fixes et proportionnelles (2009)



Comparaison entre les charges et les recettes (2009) en fonction du volume facturé

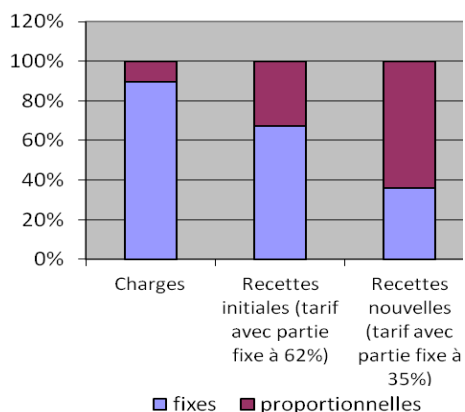


Cas n°5 :

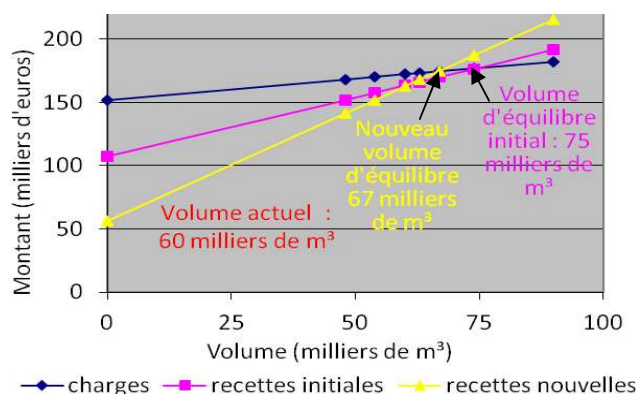
- Service en affermage desservant 800 habitants
- Part fixe passe de 62% à 35%
- Présence forte de résidences secondaires
- Situation financière de la collectivité : tendue

Avec la nouvelle tarification, le volume assurant l'équilibre se rapproche du volume actuel, ce qui est problématique compte tenu d'une situation financière déjà tendue.

Proportion des charges et recettes fixes et proportionnelles (en agrégeant collectivité+déléataire) (moyenne 2009-2010)



Comparaison entre les charges (moyenne 2009-2010) et les recettes initiales (2010) et nouvelles (2012), en fonction du volume facturé

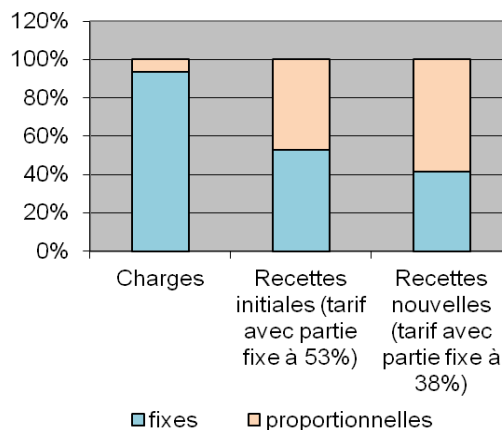


Cas n°6 :

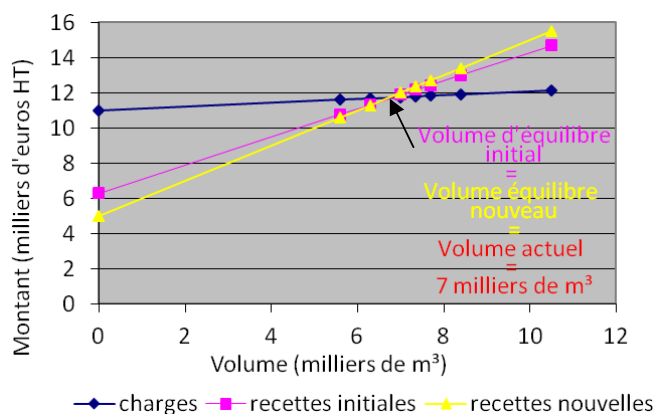
- Service en régie desservant 240 habitants
- Partie fixe initialement de 53% réduite à 38%. Tendance à la baisse de la consommation
- Très forte présence de résidences secondaires
- Situation financière de la collectivité : s'est améliorée les dernières années

La modification du tarif ne modifie pas, a priori, le volume équilibrant le budget. Ce volume correspond au volume vendu actuel. Une baisse de consommation serait donc difficile à supporter.

Proportion des charges et recettes fixes et proportionnelles (2009-2011)



Comparaison entre les charges (moyenne 2009-2011) et les recettes initiales (2009) et nouvelles (2010), en fonction du volume facturé



5) SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

L'analyse des cas confirme que les charges fixes sont prédominantes pour les services d'eau. Le plafonnement de la part fixe entraîne une plus grande sensibilité des recettes au niveau de consommation du service. Or, nombre de services étudiés sont confrontés à une tendance générale à la baisse des consommations individuelles (comme ce qui a pu être étudié en secteur urbain). En outre, l'évolution de la tarification ainsi que des exigences sanitaires et environnementales entraînent généralement une hausse du tarif, à laquelle les consommateurs peuvent répondre par une nouvelle baisse de consommation, et par conséquent induire de moindres recettes pour le service. De fait, un des impacts du plafonnement de la part fixe, dans certains contextes, est une augmentation très significative de la facture d'eau pour les gros consommateurs. Ceux-ci peuvent alors être tentés de mobiliser des ressources alternatives au réseau (forages individuels, utilisation d'eau brute). Dans de tels cas, ils réduisent leur consommation d'eau du réseau – et leur contribution aux charges du service – mais pas nécessairement leur consommation d'eau globale.

Le plafonnement de la part fixe a également pour conséquence une baisse significative de la contribution des résidents secondaires aux charges du service. La réglementation a prévu un régime particulier pour les communes touristiques. Cependant les résidences secondaires sont très présentes dans certaines communes non touristiques. Si on considère les communes où l'habitat secondaire est le plus présent (supérieur à 38% des logements), 3261 communes non touristiques sont concernées, et devraient mettre en œuvre le plafonnement de la part fixe. Ce sont pour la plupart des petites communes où l'habitat secondaire est essentiellement individuel. Dans ces cas, le plafonnement de la part fixe induit un transfert de charges vers les résidents permanents. Pour éviter cet effet pervers, on pourrait envisager un assouplissement de la réglementation sur le plafonnement de la part fixe lorsque la proportion de résidences secondaires sur le territoire du service est importante.

Enfin, il faut souligner que la connaissance des consommations d'eau en fonction du type d'utilisateur est encore très parcellaire. Notamment, le profil de consommation des résidents secondaires repose sur des hypothèses théoriques. Une amélioration de la connaissance des consommations d'eau du réseau est essentielle pour pouvoir mieux anticiper les évolutions de consommation en fonction des modifications de la tarification.

Directeur de publication : Elisabeth Dupont-Kerlan, directrice générale de l'Onema

Coordination : Maria Salvetti (Onema)

Rédaction : Guillem Canneva (AgroParisTech, UMR G-Eau), Lætitia Guérin-Schneider (Irstea, UMR G-Eau), Marielle Montginoul (Irstea, UMR G-Eau)

Contribution : Frédéric Bonnet (Synthéa Recherche)

