



JEUDI 12 OCTOBRE 2023
DE 9H30 À 17H30

LES RENCONTRES
NATIONALES
DE L'EAU PUBLIQUE

**L'EAU PUBLIQUE, MOTEUR DE L'ADAPTATION
AU CHANGEMENT CLIMATIQUE :**
POUR UNE GESTION SOBRE, DURABLE
ET DÉMOCRATIQUE

10
ANS

Fiches à réactions prospectives pour les ateliers des 3eme rencontres nationales de l'eau publique

La situation de départ commun à toutes les hypothèses : un modèle économique historique chahuté par les évolutions à venir

Les services publics d'eau et d'assainissement subissent une inflation des contraintes qui pèsent sur leurs budgets : moindre disponibilité de l'eau en quantité et / ou qualité, émergences de nouveaux polluants, nécessité de renouveler des infrastructures vieillissantes et / ou de les adapter aux exigences sanitaires et environnementales accrues, crise de l'énergie... Côté financements, le recouvrement des factures se complique avec la crise économique, les aides des agences de l'eau attribuées au petit cycle de l'eau baissent depuis 15 ans... L'équilibre économique des services est donc fragilisé d'autant que la sobriété des usages nécessaire et souhaitée se traduit évidemment par la baisse des assiettes de facturation qui ne s'accompagne pas d'une baisse équivalente des charges (au contraire).

Face à ces menaces les participants sont invités à explorer cinq hypothèses prospectives pour sortir de l'ornière. Elles portent sur le financement des services publics de l'eau et de l'assainissement et plus globalement sur la politique de l'eau. Elles questionnent par ailleurs les principes fondateurs de l'organisation actuelle : « l'eau paye l'eau », le modèle du service public en réseau et universel, le principe « pollueur-payeur » et la dissociation entre prélèvement d'eau brute et consommations domestiques.

Les cinq hypothèses prospectives : les deux premières abordent la réduction des dépenses quand les hypothèses 3 et 4 autres traitent des recettes, la 5^{ème} portent sur les recettes et les principes

1. Demain, on va devoir réduire la qualité de l'eau distribuée en adoptant pour standard une « eau de qualité non alimentaire »
2. Demain, on va devoir réduire l'étendue des réseaux en développant « l'eau potable non collective »
3. Demain on va devoir passer d'une tarification à l'utilisateur à un financement par l'impôt des services de l'eau et de l'assainissement
4. Demain, on va devoir faire payer (davantage) les pollueurs pour prendre en charge le coût de la dépollution des eaux
5. Demain, on va devoir passer d'une faible « redevance pour prélèvement sur la ressource en eau » à une importante « redevance pour consommation d'eau brute »

1. Demain, on va devoir réduire la qualité de l'eau distribuée en adoptant pour standard une « eau de qualité non alimentaire »

Hausse du prix de l'énergie, technologies de traitement toujours plus onéreuses : l'eau potable connaît une explosion de son coût de revient. Ces dépenses apparaissent disproportionnées alors qu'une petite fraction de l'eau potable utilisée nécessite ce niveau de qualité (seulement 7 % du total de l'eau potable produite est destinée à la boisson, la préparation des aliments...).

Pour éviter d'atteindre des tarifs prohibitifs, une solution consiste à réduire le niveau de service en acceptant de distribuer désormais une eau standard, « de qualité non alimentaire » : l'eau du robinet n'est plus « buvable » et ne peut donc plus être utilisée pour les usages alimentaires.

Il appartient à chaque usager, individuellement ou collectivement, de prendre en charge la solution de traitement qui lui convient pour atteindre la qualité souhaitée sur les usages alimentaires : unité de traitement individuelle ou collective, recours à l'eau en bouteille... Et qu'il est capable de payer...

Les questions que ça pose pour aller plus loin

- Jusqu'où peut-on aller dans la dualisation du service d'eau potable pour éviter d'augmenter le tarif public de l'eau ?
- La responsabilité de la qualité de l'eau à usage alimentaire étant reportée sur l'utilisateur (individuel ou collectif), comment s'assurer :
 - o que même les plus pauvres auront accès à une eau de qualité alimentaire (pas de renoncement pour cause de coût trop élevé).
 - o Que les installations individuelles ou collectives (immeuble collectif d'habitation, lotissements...) seront bien conçues et exploitées ?
- Comment rendre « acceptable » pour les usagers ce qui constitue une régression du service public
- Quel est le rôle du service public de l'eau ? du contrôle ? du conseil ? de la vente de bouteille d'eau, de prestations de services d'entretien des installations privées ?

2. Demain, on va devoir réduire l'étendue des réseaux en développant « l'eau potable non collective »

Le principe d'égal accès au service public de l'eau quel que soit le territoire n'est plus tenable, notamment en milieu rural à habitat très dispersé. Il est en effet fortement consommateur de ressources : financières (le coût unitaire du raccordement de hameaux isolés est bien plus important qu'en zone dense) mais aussi naturelles (pour la construction, l'exploitation et le renouvellement des réseaux).

La non-connexion voire la déconnexion des points de consommation isolés (habitations, hameaux, abreuvoirs...) est encouragée au profit de solutions privées à l'échelle individuelle ou collective (hameaux, petits lotissements...) : sources, puits et forages privés, stockage d'eau de pluie, recyclage des eaux grises et installations de traitement requises pour les différents usages... La solution consiste donc en la création d'un service public « d'eau potable non collective » s'inspire de ce qui est déjà fait pour l'assainissement non-collectif, mais aussi du développement de la production d'énergie renouvelable décentralisée en autoconsommation individuelle ou collective et de « l'économie circulaire ».

Les questions que ça pose pour aller plus loin

- Comment garantir la qualité d'une eau « décentralisée » qui ne passe pas par les sites de traitement collectifs ?
- Quelles modalités de financement de ces équipements et installations privées :
 - o Uniquement les propriétaires ?
 - o Mise en place de subventions ? service public de l'eau ? agences de l'eau ?
 - o Indemnisation / subvention de la « déconnexion » (imposée ou choisie)
- Quelles missions pour le service public ?
 - o Contrôle de conception et de bonne exploitation des installations privées ?
 - o Conseils sur les solutions possibles ? les travaux ? l'exploitation ?
 - o Doit-il assurer un service de « dernier recours » à vocation sociale ? en cas de tarissement des ressources en eau utilisée, de dysfonctionnement des installations (alimentation par camion, distribution d'eau en bouteille...) ?
 - o Quels financements dans ce cas ?
- Faut-il que ces installations soient malgré tout publiques, même si implantées en domaine privé et à usage individuel ou collectif de proximité (REx de certaines collectivités en ANC « public ») ?
- Comment maintenir une incitation à la sobriété ? (Constats fréquents d'augmentation de la consommation totale d'eau lors de la création de puits ou forages privés...)
 - Faut-il contrôler les volumes prélevés ?
- Les usagers de ces systèmes privés doivent-ils contribuer au financement des agences de l'eau et de leurs actions ?
- Quels enseignements tire-t-on de la gestion de l'ANC (assainissement non collectif) pour étayer cette proposition ?

3. Demain, on va devoir passer d'une tarification à l'usager à un financement par l'impôt des services de l'eau et de l'assainissement

Du fait de la hausse des coûts d'exploitation, de la baisse des consommations d'eau, de la multiplication de l'usage d'eau « non-conventionnelle » (eaux de pluie, eaux grises, puits et forages privés), les tarifs de l'eau et de l'assainissement collectif ont été portés à des niveaux très élevés avec pour conséquences une précarisation hydrique de plus en plus importante pour les populations pauvres et une amplification du recours aux eaux non conventionnelles (ENC), entraînant les services d'eau et d'assainissement dans un cercle vicieux.

La viabilité économique du modèle historique de « l'eau paye l'eau » se trouve remise en cause, confrontée à un effet-ciseaux : les coûts (fixes) ont augmenté alors que les recettes (associées au volume) diminuent.

Pour couvrir le poids des coûts fixes, une solution consiste à sortir d'une tarification au volume et de faire payer les services de l'eau et de l'assainissement par la fiscalité.

Ce financement par le contribuable est associé à un système de quota pour réguler l'allocation de la ressource en eau entre les usagers.

Plusieurs décisions sont alors prises :

- Les redevances eau & assainissement sont intégrées à la fiscalité locale sous la forme de 2 taxes affectées exclusivement aux budgets des services publics de l'eau et de l'assainissement, garantissant ainsi la pérennité économique des services en question
- Pour les usagers domestiques, l'assiette de ces taxes est le nombre de personnes occupant le logement, le volume d'eau consommée pouvant intervenir mais de façon marginale. Des abattements à caractère social sont mis en œuvre.
Pour les usagers non-domestiques, l'assiette de la taxe reste déterminée en fonction du volume et des caractéristiques des rejets.
- Pour éviter que cette nouvelle taxation entraîne une consommation d'eau excessive, un système de quotas de consommation d'eau potable pour les usagers est mis en place.

Les questions que ça pose pour aller plus loin

- Quelle assiette pour cette taxe, du côté des ménages comme des entreprises ?
- Comment s'assurer que le niveau des taxes eau et assainissement permette de financer durablement les services, et que le produit de la taxe soit bien affecté exclusivement au financement des services (principes « l'eau paye l'eau » et « l'assainissement paye l'assainissement »)
- Quels effets redistributifs de ce changement entre usagers domestiques, entre catégories d'usagers, entre petits / gros consommateurs, etc.
- L'institution de quotas d'eau permet-elle d'assurer une sobriété des usages que la sortie de l'assainissement dans le prix de l'eau et à quelles conditions ?
- Comment s'assurer que ces quotas ne fragiliseraient pas la capacité de financement du service de l'eau ?

4. Demain, on va devoir faire payer davantage les pollueurs pour prendre en charge le coût de la dépollution des eaux

Les exigences en matière sanitaires et environnementales font exploser les coûts des traitements de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées pour éliminer les « polluants émergents » (microplastiques, pesticides et leur métabolites, résidus de médicaments et autres « micropolluants »...). Une fois les équipements de traitement mis en service et en raison des moyens financiers qui leurs sont consacrés, les politiques de prévention ont été petit à petit abandonnées. Cela se traduit par des pollutions toujours plus importantes qui imposent toujours plus de traitements et donc des coûts toujours plus élevés.

Afin que ces surcoûts ne pèsent pas sur le tarif de l'eau qui atteindra des niveaux prohibitifs, une solution consiste à remonter la chaîne de responsabilité du principe pollueur-payeur, ce qui permet de générer de nouvelles recettes. Cela se traduit par la mise en place d'une taxe sur la mise sur le marché des « produits polluant pour l'eau » en élargissant l'assiette (médicaments, cosmétiques, détergents, textiles, etc.) et le taux de la « redevance pour pollution diffuse » qui ne concernait jusqu'à présent que certains pesticides. Cette décision renforce le principe du « pollueur-payeur » jusqu'alors mal adapté.

Les questions que ça pose pour aller plus loin

- Quel niveau de taxation ?
- Quelle part des coûts de dépollution doit-elle couvrir ?
- Doit-elle également financer la prévention des pollutions et la reconquête de la qualité des milieux (pas que aquatiques d'ailleurs)
- Comment financer le traitement des pollutions « historiques » (lorsque les produits polluants ne sont plus mis sur le marché - par décision administrative ou de son fabricant)
- Qui gère cette nouvelle taxe ? Les agences de l'eau ? Un éco-organisme crée pour l'occasion ?
- Comment garantir l'affectation du produit de cette taxe à la dépollution (et le cas échéant prévention / reconquête qualité

5 Demain, on va devoir passer d'une faible « *redevance pour prélèvement sur la ressource en eau* » à une importante « *redevance pour consommation d'eau brute* »

Dans le modèle économique historique français, l'eau appartient à tous et n'a donc pas de « prix ». Ce qui est facturé à l'utilisateur, c'est le coût du prélèvement de l'eau (pompage...), de son traitement éventuel, de sa distribution puis de sa dépollution. Mais le fait de prélever l'eau brute ne donne lieu qu'au paiement de la redevance (taxe) pour prélèvement sur la ressource en eau des agences de l'eau dont le montant reste faible, en particulier pour les prélèvements des énergéticiens, des agriculteurs et dans une moindre mesure des industriels.

La situation de stress hydrique structurel provoqué par le dérèglement climatique bouleverse ce modèle. Face à la hausse des conflits d'usage d'une ressource en voie de raréfaction avec des incidences fortes des prélèvements sur les milieux aquatiques et les usagers situés à l'aval, l'acceptabilité de ce modèle qui ne taxe pas les prélèvements en fonction de leur impact mais des usages de l'eau est par ailleurs remise en cause. En particulier, comment justifier que ceux dont les prélèvements ont le plus d'effet néfastes (par exemple prélèvement pour l'irrigation concentré sur les périodes de sécheresse et avec une très faible restitution aux milieux aquatiques) soient aussi ceux qui payent le moins ?

Une solution consiste à transformer la redevance (taxe) pour prélèvement sur la ressource en eau des agences de l'eau en une taxe sur la consommation d'eau brute prenant en compte l'impact des prélèvements d'eaux brutes (part de ces eaux non restituée dans la même masse d'eau ou avec une « dégradation » chimique, biologique, température...), et facturable à toutes les personnes qui « consomment » de l'eau brute (agriculteurs, industriels, distributeurs...). Le tarif de la taxe devra fonctionner comme un « signal prix ».

Les questions que ça pose pour aller plus loin

- Faut-il moduler les tarifs de la taxe selon les usages de l'eau et pas uniquement les tensions sur les ressources ? qui décide ?
- Quelles variations des prix pour prendre en compte la diversité des besoins ? Comment anticiper/atténuer l'impact de cette hausse de tarifs sur les charges des industrielles et agriculteurs ?
- Peut-on différencier, chez les préleveurs comme les particuliers, les usages contraints des usages superflus ?
- Vers quelles actions fléchir les produits générés par la redevance prélèvement ?
- Comment éviter une dérive « marchande » ou de facto, les droits à prélèvement ne dépendraient plus d'une priorité des usages mais de la capacité de paiement (et donc de la valorisation économique de l'eau) ?