Rat des villes ou rat des champs

Dossier de
 Martine LE BEC
 April 2001

Rat des villes ou rat des champs - Lequel est le plus avantageux sur les services de l'eau... et le plus désavantageux sur les factures qui en découlent ? Le condensé de deux études de l'IFEN et de AGRESTE par Martine LE BEC. H2o mai 2001.

RAT DES VILLES OU RAT DES CHAMPS ?

À

Mieux vaut être rat des champs que rat des villes

et aussi profiter les champs de lavande

aux champs d'avoine ou de maïs...

synthèse par Martine LE BEC H2o - mai 2001

À

Pour minorer sa facture d'eau, mieux vaut bien choisir son lieu de résidence. Telle pourrait être la conclusion commune de deux études complémentaires publiées par l'Ifen - Institut français de l'environnement - et Agreste Primeur ; deux études effectuées en collaboration avec le Scess - Service central des enquêtes et études statistiques du Ministère de l'agriculture et de la pêche - et les Agences de l'eau.

Si les factures d'eau reposent d'abord sur les services offerts... le service égal de gros écarts persistent entre les consommateurs. Pour l'approvisionnement et le traitement des eaux usées en station d'épuration, l'eau la plus chère du monde rural est celle de Haute-Normandie, payée 23,30 francs le m³, soit 6,80 francs de plus que pour l'ensemble des zones rurales. Trés près derrière vient la Bretagne, avec 21,10 francs le m³ puis les Pays de La Loire, le Poitou-Charente, la Basse-Normandie et l'Aquitaine où le m³ excède partout 18 francs. C'est beaucoup comparé aux 11 francs payés dans le Limousin et globalement dans tout le Massif central, le Sud-Est et la Franche-Comté où le prix du m³ ne dépasse pas 13,40 francs. En zone urbaine, la géographie tarifaire de l'eau reste sensiblement identique : plus chère dans l'Ouest et plus avantageuse en Alsace et en Auvergne. Mais les disparités de prix y sont toutefois moins fortes qu'à la campagne. De toute façon, le région donne, mieux vaut être rural que urbain : le service équivalent (pour l'alimentation et l'assainissement), l'habitant des villes paye en moyenne un franc de plus que celui des campagnes, l'écart s'expliquant davantage par le montant respectif des taxes et redevances que par le prix des services : le consommateur rural paie effectivement 1,5 franc de mois de taxes que celui de la ville.

LE PRIX DE L'EAU À LA SOURCE

condensé de l'étude AGRESTE PRIMEUR

numéro 91 - mai 2001

À

Les factures d'eau reposent d'abord sur les services offerts. Les plus élevées s'adressent aux habitants bénéficiant du meilleur traitement des eaux usées. La gestion publique de l'eau se traduit par des prix plus bas que celle du secteur privé.

Le prix de l'eau à la source

Pour minorer sa facture d'eau, mieux vaut bien choisir son lieu de résidence. Les tarifs relevés en 1998 s'évaluent, pour les moyennes régionales (calculés pour une consommation annuelle de 120 m³ par an), de 9,40 à 23,30 francs le m³ mais avec des contreparties et des modes de gestion bien différents. On paye moins pour une simple alimentation en eau courante, que pour un service offrant aussi la collecte et le traitement des eaux usées en station d'épuration. Les factures sont moins élevées dans les communes rurales, qui sont pour l'essentiel selon la nomenclature de l'Insee celles de moins de 2 000 habitants, qu'en ville. Les tarifs pratiqués sont également plus légers, dans les communes gérant directement leur réseau, que dans celles qui en délèguent la gestion au secteur privé. L'approvisionnement en eau courante est pratiquement général dans les campagnes. Seule une centaine de petites communes rurales ne proposent pas ce service à leurs administrés. Quand le service public de l'eau se limite au seul approvisionnement, sans collecte ni traitement des eaux usées, le m³ coûte en moyenne 9,60 francs. Le quart des ruraux doivent s'en contenter. Ils doivent se doter de systèmes individuels pour les eaux usées, comme les fosses septiques, pour éviter les nuisances. Ces habitants résident le plus souvent dans des régions où l'habitat dispersé rend l'installation et l'entretien des réseaux Près d'un habitant des campagnes sur deux d'Aquitaine et de Picardie, où les résidences sont dispersées, est ainsi privé d'assainissement collectif. Mais la quasi-totalité des ruraux d'Alsace et de Provence-Alpes-Côte d'Azur en sont dotés. Le prix du traitement des eaux usées Les factures atteignent en moyenne 9,60 francs par m³, dans les communes où l'on collecte les eaux usées sans les traiter. Cette situation concerne 4 % de la population rurale. Le prix de l'eau passe à 14 francs pour 7 % des habitants des campagnes dont les eaux usées sont traitées hors station d'épuration et sont par exemple épandues. Le meilleur service pour l'environnement, celui effectué dans des stations, se paye plus cher. Il est facturé en moyenne 16,50 francs dans les campagnes. Le traitement en station concerne près de deux ruraux sur trois. Mais il touche huit habitants des campagnes sur dix dans les Pays de la Loire, le Languedoc-Roussillon et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il est encore rare en Nord - Pas-de-Calais, et peu important en Picardie et en Champagne-Ardenne. La situation est différente dans les zones urbaines où 98 % de la population est raccordée à une station. Il est vrai qu'une directive européenne de 1991 rend obligatoire ce type de traitement dans les communes de plus de 15 000 habitants.

Des factures plus légères à la campagne

Le consommateur rural paie 1,5 franc de moins de taxes que celui des villes.

Pour minorer sa facture d'eau, mieux vaut être rural que citadin. Le service équivalent, c'est-à-dire pour l'alimentation en

eau potable et l'assainissement en station d'épuration, l'habitant des villes paye un franc de plus que celui des campagnes. Les factures sont pourtant identiques pour l'assainissement, et même moins élevées en ville qu'en campagne pour l'alimentation en eau. Mais si le consommateur rural s'acquitte de moins de 2 francs en taxes et redevances, celui des villes doit verser 3,50 francs. La majeure partie de cet écart provient de la redevance versée aux Agences de l'eau par les communes au titre de la pollution. Son poids est moindre en zone rurale. En ville comme en campagne, le coût de l'assainissement est désormais presque aussi élevé que celui de la fourniture d'eau potable. Sa progression pendant les dix dernières années est à l'origine de la hausse des prix. Elle traduit l'importance des investissements en matière d'assainissement.

23,30 francs le m³ en Haute-Normandie

En service public, de gros écarts de prix existent entre les consommateurs. Pour l'approvisionnement et le traitement des eaux usées en station d'épuration, l'eau la plus chère du monde rural est celle de Haute-Normandie. Elle est payée 23,30 francs le m³ soit 6,80 francs de plus que pour l'ensemble des zones rurales. Elle coûte 21,10 francs en Bretagne. Elle excède les 18 francs en Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Basse-Normandie et en Aquitaine. Les factures les plus élevées sont payées dans le Sud-Est, en Franche-Comté et dans le Massif central. Les tarifs sont inférieurs à 13 francs le m³ en Auvergne. Si l'eau est presque aussi chère en Haute-Normandie qu'en Bretagne, les consommateurs de ces deux régions réglent pourtant des factures bien distinctes. Ils payent avant tout l'assainissement en Haute-Normandie, à raison de 12 francs le m³ contre 6,30 francs dans l'ensemble des zones rurales. Ils réglent essentiellement le traitement de l'eau potable en Bretagne à raison de 11,80 francs le m³ pour une moyenne nationale de 8,20 francs. Les usagers des Pays de la Loire acquittent pour les mêmes raisons 10,70 francs par m³ d'eau courante.

De plus grosses disparités à la campagne

La géographie tarifaire de l'eau est sensiblement identique en zone urbaine. L'eau est chère dans l'Ouest, et avantageuse en Alsace et en Auvergne. Les disparités de prix y sont toutefois moins fortes qu'à la campagne. Les prix traduisent de multiples paramètres locaux comme l'éloignement à la ressource, la densité de l'habitat ou la vocation touristique de la commune. Neuf citadins sur dix payent de 11 à 24 francs le m³ d'eau, y compris l'assainissement en station d'épuration. Il faut élargir la fourchette de 8 à 26 francs pour trouver la même proportion de ruraux. En ville, rares sont les résidents qui payent moins de 8 francs le m³. Près de 2 % des ruraux le font, mais ils sont aussi 10 % à acquitter plus de 24 francs par m³.

Les communes s'associent pour distribuer l'eau

L'intercommunalité est plus fréquente pour l'alimentation que pour l'assainissement des eaux

L'organisation et la gestion du service public de l'eau influent aussi sur les tarifs. Sur son territoire la commune est seule responsable de l'alimentation et de l'assainissement. Elle décide des formes d'organisation au mieux de son intérêt. L'organisation du service de l'eau peut être communale ou intercommunale. La gestion peut être directe sous forme de régie ou d'agence à une entreprise privée. Les communes qui sont en organisation intercommunale et en gestion d'agence pratiquent les prix les plus élevés. Celles qui ont opté pour une organisation communale et une régie directe offrent les prix les plus bas. L'association avec d'autres communes est souvent une nécessité. Elle s'impose aux municipalités qui n'ont pas de possibilités de captage ni de traitement de l'eau courante. Une très grande majorité de communes rurales y ont recours pour la production comme la distribution d'eau courante. L'association des communes prend la forme de syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu) ou multiple (Sivom). Elle est bien plus rare en zone urbaine. L'intercommunalité en zone rurale est moins fréquente pour l'assainissement, près de trois communes sur quatre optant pour une organisation autonome. Une gestion publique plus économe La délégation de la gestion du

réseau à une entreprise privée, plus encore que l'intercommunalité, les factures. Ce mode de gestion se traduit, dans les communes rurales, par un surcoût de 4 à 5 francs le m³ par rapport à une gestion en régie. Le ménage moyen, tel qu'il apparaît dans le recensement de la population, paiera dans une commune rurale en intercommunalité et d'organisant sa gestion 1 800 francs de plus par an que celui d'une commune d'organisation et de gestion communales. Ces écarts existent aussi dans les villes. Mais ils sont réduits de moitié.

EAU POTABLE

Diversité des services... et grand écart des prix

enquête IFEN - SCEES

sous la direction de Gisèle REBEIX

À

L'enquête sur l'eau réalisée par l'IFEN et le SCEES (service statistique de l'agriculture) auprès de 5 000 collectivités locales sur l'exercice 1998 révèle une grande variété de situations reflétée par les prix de l'eau. La diversité des modes d'organisation et de gestion, à laquelle s'ajoutent des conditions naturelles variables, le degré d'équipement et des effectifs de population plus ou moins importants et dispersés, entraînent une variation sensible des prix d'un point à l'autre du territoire.

Intercommunalité fréquente pour la desserte en eau

Les petites communes opèrent plus facilement le choix de l'intercommunalité pour la desserte en eau potable.

L'approvisionnement en eau potable des usagers est placé sous la responsabilité du maire. C'est une préoccupation majeure des élus locaux, qui peuvent s'organiser individuellement ou se regrouper pour offrir un service dont le prix est étroitement surveillé par les administrés. Presque toutes les communes françaises disposent d'un approvisionnement en eau destiné à la consommation humaine par un réseau public, une centaine seulement n'y ont pas accès. La sécurité de l'alimentation face à une ressource rare, difficile à mobiliser ou de mauvaise qualité pousse les municipalités à regrouper leurs moyens pour obtenir une distribution de qualité. Les plus petites communes opèrent plus facilement ce choix. La préférence va aux syndicats à vocation unique (SIVU) pour plus de 60 % des communes en groupement, ensuite vient le SIVOM à vocation multiple. En 1998, les autres formes juridiques sont peu développées. De plus, 20 % des communes font appel à une autre pour leur approvisionnement sans être pour autant en groupement déclaré. Trois communes sur dix choisissent d'organiser elles-mêmes la desserte en eau. Ce mode, retenu davantage par les grandes villes, concerne plus de la moitié de la population.

EAU POTABLE

À gauche : recours à l'intercommunalité - À droite : recours à la gestion privée

À

Assainissement plus souvent communal

Les systèmes d'assainissement autonome, s'ils sont correctement conçus et entretenus, sont respectueux de l'environnement.

15 000 communes (soit 40 % des communes françaises) mais seulement 4,2 millions d'habitants (soit 7 % de la population) ne disposent pas d'installations collectives d'assainissement, elles sont presque toujours faiblement peuplées (270 habitants en moyenne) et ont souvent un habitat dispersé. Les ménages doivent alors s'équiper à leurs frais en assainissement autonome. Ces systèmes lorsqu'ils sont correctement conçus et entretenus sont tout à fait respectueux de l'environnement ; ils recouvrent des surfaces suffisantes et des sols adaptés.

L'organisation de l'assainissement collectif est liée à la fois à la densité de peuplement et à la situation des sols. Près de 60% des communes « assainies » organisent elles-mêmes leur service. Les moins peuplées disposant de territoires « plats » sans trop de pente réalisent des équipements rustiques peu coûteux. À partir de 3 500 habitants, la part des communes indépendantes décroît rapidement pour se redresser ensuite dans les plus grandes villes. L'intercommunalité est ainsi une solution choisie par près de 40 % des villes de 3 500 à 20 000 habitants voulant réaliser des installations adaptées à la réglementation.

Enfin, une organisation mixte, réseau d'eaux usées contrôlé par la commune et épuration réalisée en station intercommunale, est retenue surtout parmi les villes de plus de 20 000 habitants. La forme juridique des groupements est ici beaucoup plus variée que dans le secteur de l'eau potable, le district (représenté dans les petites villes) et la communauté urbaine (dans les plus grandes) couvrent chacun 7% des communes, les groupements « de fait » rassemblés comme dans le secteur de l'eau potable, plus de 20 % des déclarations ; cette répartition se fait au détriment des SIVU (31 %).

Les deux cartes montrent bien la répartition différente de l'intercommunalité entre les deux secteurs. Très forte en façade ouest, elle ceinture la France pour le secteur de l'eau potable. Elle est plus faible en assainissement et présente surtout dans le nord et l'est.

À gauche : recours à l'intercommunalité - À droite : recours à la gestion privée

À

À
Gestion des services

La gestion privée domine le secteur de l'eau potable ; seules les communes rurales pratiquent la régie directe.

La gestion privée domine le secteur de l'eau potable, seules les communes rurales pratiquent la régie directe (communale ou intercommunale). La préférence des municipalités va vers l'affermage jusqu'à 20 000 habitants, alors que la pression des autres formes de délégation est plus forte sur les plus grandes villes. La gestion publique s'impose plus fortement en assainissement, quelle que soit la taille des communes. Cependant, l'affermage reste fréquent entre 3 500 et 50 000 habitants. La part réservée aux autres formes de délégation est plus faible.

La gestion déléguée est surtout pratiquée dans les groupements et les zones fortement peuplées. Trois quarts des communes organisant elles-mêmes l'eau potable en exercent la gestion en régie directe, ce choix est fait par le tiers seulement des groupements. Ces derniers ont plutôt recours au privé lorsque l'intercommunalité rassemble une forte population. Les cartes reflètent l'importance du recours à la délégation par les groupements intercommunaux dans l'ouest de la France en eau potable et sur l'ensemble des secteurs des côtes touristiques ou des régions à forte densité de peuplement.

Les services sont presque aussi nombreux que les communes françaises. L'enquête portant sur l'année 1998 dénombre 34 350 services de l'eau (production d'eau potable / distribution de l'eau / collecte des eaux usées / épuration des eaux usées) pour 36 700 communes. Des conditions difficiles d'approvisionnement ou des contraintes de traitement de l'eau poussent les communes à rechercher des solutions en groupement, ce qui conduit à un resserrement des services d'eau potable. Ainsi 25 634 communes constituent finalement 4 093 services intercommunaux.

A l'inverse, on constate un morcellement des services d'assainissement, conséquence du foisonnement de solutions communales, compte tenu des possibilités techniques d'épuration des eaux usées des petites agglomérations. 9 240 communes seulement se sont réunies pour créer les 2 175 services en groupement.

Les groupements intercommunaux sont d'importance très variable, souvent quelques communes rurales, parfois de nombreuses communes urbaines comme en région parisienne, en Rhône-Alpes ou dans le Nord. Malgré la diversité de ces situations, pour l'eau potable comme pour le traitement des eaux, une intercommunalité rassemble en moyenne un peu plus de 8 000 habitants quand elle est publique. Par exemple, l'écart de prix entre affermage et régie directe est de 27 % pour l'eau potable et de 20 % pour l'assainissement. Entre les communes entièrement en régie communale et celles entièrement en affermage intercommunal, l'écart atteint 44 %. Le poids du tourisme Les communes touristiques supportent de plus lourdes charges puisque leurs équipements doivent être dimensionnés pour la période de pointe. Cela se traduit, pour toutes les tranches de population, par un surcoût de 7 % en eau potable, plus accentué encore en assainissement (8,5 %).

Quel prix pour quel service ?

16,55 francs le m³ (sur la base de 120 m³/an)

D'après l'enquête IFEN - SCEES, le prix moyen pour un m³ d'eau facturé aux usagers du réseau public s'élevait à 16,55 francs en 1998 pour une consommation de 120 m³ par an.

Si la facture d'eau est unique, elle présente en fait l'addition de deux services différents et identifiables : celui de l'eau potable et celui de l'assainissement. En 1998, les moyennes nationales observées sont proches l'une de l'autre : 8,51 francs le m³ pour l'eau destinée à la consommation humaine, 8,64 francs le m³ pour l'assainissement de l'eau.

Selon le type de desserte, la facture peut s'écarter beaucoup de ces moyennes. Les usagers des 15 000 communes sans assainissement paient en moyenne 8,83 francs pour l'eau potable, alors que les habitants des communes assainies paient 17,07 francs pour l'ensemble des prestations. Les relevés réalisés lors de l'enquête montrent que, dans 90 % des communes françaises, l'eau est facturée entre 5,20 francs et 20,70 francs. A cela viennent s'ajouter les variations régionales. Ainsi, dans la région la moins chère, le premier décile des prix est proche de 3 francs, le dernier décile de la région la plus coûteuse approche 30 francs !

Quelques économies d'échelle

Le graphique donnant les différents prix de l'eau selon le nombre d'habitants des communes montre que les prix les plus bas sont observés dans les petites communes. Cela provient surtout de l'absence d'assainissement collectif. Le prix de l'eau potable, lui, n'est pas inférieur dans les petites communes ; à partir de 3 500 habitants, la courbe devient plate, une réduction du prix ne se fait sentir qu'à plus de 50 000 habitants. L'analyse détaillée montre qu'elle est plus franche au dessus de 100 000 habitants.

À

À Le prix de l'eau en 1998 selon la population des communes

À

Mais une grande diversité de situations

Pour comparer les prix d'une commune à l'autre, il faut se limiter aux usagers bénéficiant de l'ensemble des services, ce qui est proposé dans la carte des prix. Les zones caractérisées ou de faible qualité de la ressource (Nord, Bretagne, Pays-de-la-Loire) apparaissent en pointe, elles s'opposent aux zones peu urbanisées qui bénéficient de conditions environnementales plus favorables.

Le prix de l'eau par département en 1998 - Communes assainies À

Cette carte des prix se superpose bien aux cartes précédentes sur la fréquence de l'intercommunalité et de la gestion privée.

En moyenne, en effet, les prix sont plus élevés quand l'organisation est intercommunale que quand elle est communale ; et plus élevés quand la gestion est privée que quand elle est publique.

Par exemple, l'écart de prix entre affermage et régie directe est de 27 % pour l'eau potable et de 20% pour l'assainissement. Entre les communes entièrement en régie communale et celles entièrement en affermage intercommunal, l'écart atteint 44 %.

À

Le poids du tourisme

Les communes touristiques supportent de plus lourdes charges puisque leurs équipements doivent être dimensionnés pour la période de pointe. Cela se traduit, pour toutes les tranches de population, par un surcoût de 7% en eau potable, plus accentué encore en assainissement (8,5%)

..

Eau potable

LE QUIZZ DE L'IFEN

4 996 communes ont répondu au questionnaire envoyé aux différents services de 5 000 collectivités locales.

Quizz

Quelle est la consommation d'eau annuelle moyenne d'un ménage français : 80 m³, 120 m³, 160 m³... ? Quel est le volume d'eau chaque année facturé sur la France : 1 200 millions de m³, 3 200, 4 200... ? Quelle est la capacité épuratoire de l'ensemble de nos stations d'épuration ? Combien cela fait de boues restant à éliminer ?...

Au cours de l'enquête l'observation portait, pour chacune des communes interrogées, sur une facture type correspondant pour l'année 1998 à une consommation d'eau de 120 m³. Le montant moyen de cette facture s'élève à 1 987 francs. La partie fixe indépendante du volume consommé, souvent intitulée «abonnement et/ou location de compte» est de 312 francs. La partie variable est proportionnelle au nombre de m³ consommés. Elle s'élève à 1 675 francs pour 120 m³. Elle peut être composée en deux :

- La partie qui rémunère les services locaux est égale à 1 322 francs, soit 11 F/m³.
- L'ensemble des redevances et taxes, qui s'élève à 353 francs pour la facture type soit 3 F/m³

Les volumes d'eau facturés sur la France entière atteignent 4 200 millions de m³ dont 575 millions de m³ pour les «gros consommateurs» (industriels, artisans, commerces, hôtels...). La consommation moyenne par habitant «petit consommateur» est donc d'un peu plus de 60 m³. On compte 21 millions d'abonnés dont 165 000 gros consommateurs.

21 500 communes (59 %) disposent d'un réseau de collecte des eaux usées. Elles représentent 55,9 millions d'habitants (93 %), mais tous ne sont pas desservis.

17 000 communes sont raccordées à une station d'épuration, elles rassemblent 53,4 millions d'habitants soit 89 % de la population totale.

Par ailleurs, le recensement de la population de 1999 indique pour la France métropolitaine 4,2 millions de logements équipés d'un assainissement autonome abritant 11 millions d'habitants.

Il y a 15 435 stations d'épurations dont 9 300 ont une capacité inférieure à 1 000 équivalent habitants EH. La capacité épuratoire des stations en métropole est de 81,5 millions d'EH dont 57 % se retrouve dans les 160 stations de plus de plus de 50 000 EH. Pour l'ensemble des stations, les boues restant à éliminer sont évaluées par l'enquête à près d'un million de tonnes.

IFEN - Institut français de l'environnement

Enquête IFEN - SCEES

Diversité des services... grand écart des prix

sous la direction de Gisèle REBEIX - IFEN



AGRESTE - Ministère de l'agriculture et de la pêche

AGRESTE PRIMEUR

numéro 91 - mai 2001