

L'Économie de l'eau

Dossier de /> Pierre MAIN
January 1999

L'eau n'a jamais été totalement gratuite - Dans les campagnes, il fallait avoir recours au puisatier pour creuser ou curer un puit, entretenir les petits cours d'eau naturels ou artificiels, parfois transporter l'eau de très loin... Pagnol, avec Manon des sources, Giono, avec L'eau vive, ont bien décrit à la fois l'aspect vital de l'élément liquide et l'économie qui s'organise autour. Dans les villes, avant l'arrivée de l'eau courante, il fallait l'acheter aux porteurs d'eau, dont on oublie que la corporation s'est éteinte il n'y a pas si longtemps, au tout début de notre siècle. Par Pierre MAIN. H2o février 1999.

L'ÉCONOMIE DE L'EAU

Quelle tuyauterie à la française ?

L'eau n'a jamais été totalement gratuite. Dans les campagnes, il fallait avoir recours au puisatier pour creuser ou curer un puit, entretenir les petits cours d'eau naturels ou artificiels, parfois transporter l'eau de très loin... Pagnol, avec Manon des sources, Giono, avec L'eau vive, ont bien décrit à la fois l'aspect vital de l'élément liquide et l'économie qui s'organise autour. Dans les villes, avant l'arrivée de l'eau courante, il fallait l'acheter aux porteurs d'eau, dont on oublie que la corporation s'est éteinte il n'y a pas si longtemps, au tout début de notre siècle.

Pierre MAIN H2o - février 1999

À

À LES BESOINS EN EAU

(en millions de mètres cubes)

Alimentation en eau (particuliers et collectivités)

4,3

Industrie
5,5

Agriculture / élevage
5,2

Centrales électriques
12

À

L'eau "canalisée" par la loi

L'adduction a permis à la quasi totalité des foyers de disposer d'une eau courante de qualité pour la boisson, l'hygiène et les travaux domestiques, et cela pour un coût modique, propre à encourager la consommation et même le gaspillage. Ce sont les atteintes à l'environnement qui ont déterminé la croissance brutale du prix de l'eau consommée. L'urbanisation massive et le développement du confort sanitaire, les besoins grandissants de l'industrie et l'agriculture, le tourisme de masse ont eu rapidement raison des capacités naturelles d'auto-purification. Les défenseurs de l'environnement se sont rendus compte que les ressources naturelles étaient menacées non seulement par l'agriculture et l'élevage intensifs (engrais et lisiers), par des activités industrielles ou de services (garages, mines, chimie/pétrole, transport des matières dangereuses), mais aussi par les rejets d'eaux domestiques usées.

La prise de conscience a débouché sur des mesures de protection et de gestion des milieux aquatiques, et sur le constat qu'avec seulement 43 % d'eaux usées traitées, la France avait pris un retard certain sur l'Allemagne, qui en traite 75 %. Tel fut l'objet de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, laquelle a établi le cadre législatif d'application de la directive communautaire 271/CEE de 1991. En imposant à toutes les communes de plus de 2 000 habitants d'être équipées d'un système de collecte et d'épuration des eaux résiduaires, le législateur transférait aux collectivités locales la responsabilité et la charge financière de la distribution d'eau potable et de la politique d'assainissement. Un transfert lourd de conséquence pour la facture de l'utilisateur (consommateur et payeur final) et dont les effets ont été largement sous-estimés.

Les communes en première ligne

Un sondage Sofres réalisé en octobre 1993 auprès d'un échantillon représentatif de 400 maires, faisait apparaître que la distribution et l'assainissement de l'eau représentait de loin un investissement prioritaire pour leur commune, destiné à augmenter dans plus de 50 % des cas, et posant des problèmes de financement pour 65 % des édiles.

Le taux de satisfaction, qualitatif et quantitatif, est en forte corrélation avec la taille de la commune : il est de 67 % pour les villes de plus de 10 000 habitants, mais de 58 % pour les petites communes et les communes rurales. Il est évident que pour les communes de 2 à 5 000 habitants, les équipements d'assainissement sont comparativement plus onéreux que pour les communes plus peuplées.

De ce fait, les maires sont pessimistes sur l'évolution du prix de l'eau ; 8 % seulement croient à sa stabilité. Si la suppression de la tarification au forfait, dans le cadre de la loi de 1992, désavantage les communes rurales, les villes affichant le prix au m³ le plus élevé figurent parmi celles qui ont choisi de privatiser leur gestion de l'eau, ce qui est le cas de 64 % des communes urbaines, contre 56 % pour les communes rurales.

Quelle que soit la solution retenue, le prix de l'eau est collé à une pente ascendante, mais avant d'examiner la facture, il serait bon de considérer les instruments de la gestion locale, mis en place dans le cadre de la loi.

À

À LES MODES DE GESTION COMMUNAUX

Pour assurer À leurs administrÃ©s la distribution et l'assainissement d'une eau de qualitÃ©, les collectivitÃ©s locales disposent de quatre types de gestion.

En premier lieu, la gestion directe, sous la responsabilitÃ© totale d'une rÃ©gie municipale.

En second lieu, la gestion d'Ã©quipe, qui se dÃ©compose en trois versions :

la rÃ©gie intÃ©ressÃ©e oÃ¹ l'entreprise privÃ©e retenue n'est qu'un prestataire de service ; l'affermage, oÃ¹ la commune rÃ©alise les investissements nÃ©cessaires et "afferme" l'exploitation des installations À un distributeur privÃ© qui se rÃ©munÃ©re sur le prix de l'eau, sur la base de contrats d'une durÃ©e moyenne de 12 ans ; la concession, oÃ¹ l'entrepreneur privÃ© rÃ©alise les investissements nÃ©cessaires, construit et exploite les installations À ses frais et se rembourse sur le prix de l'eau sur la base de contrats pouvant aller jusqu'À 20 ans...

Ces deux derniÃ©res formules ont Ã©tÃ© le cadre d'abus facilitÃ©s par l'importance des enjeux financiers, la complexitÃ© des moyens mis en oeuvre et l'opacitÃ© (parfois volontaire) des modes de facturation. C'est pour cette raison que d'un cÃ´tÃ©, un certain nombre de communes veulent rÃ©cupÃ©rer une gestion directe en rÃ©gie (c'est le cas de Grenoble, aprÃ¨s l'affaire Carignon), et que de l'autre, les grandes compagnies spÃ©cialisÃ©es, en position d'oligopole, mettent sur pied les Ã©lÃ©ments d'une clarification et d'une transparence souhaitÃ©es par tous.À

À

L'eau sous l'oeil des SAGE

Les SAGE, ou schÃ©mas d'amÃ©nagement et de gestion des eaux, jouent un rÃ´le important en ce qui concerne la protection des ressources comme la satisfaction des usagers. Un SAGE correspond À un pÃ©rimÃ©tre cohÃ©rent, bassin hydrographique par exemple, de l'ordre de 1 000 À 2 000 km², et va Ã©tudier la faisabilitÃ© d'une gestion concertÃ©e entre les diffÃ©rents acteurs.

Le noyau opérationnel de cette gestion sera la CLE (Commission Locale de l'Eau) qui sera un instrument de proposition, de concertation et de décision au travers de 3 collèges :

- Citoyens et collectivités locales,
- représentants des usagers et des associations,
- représentants des services de l'État et des établissements publics.

Ces trois collèges vont plancher sur un horizon 10 ans selon le processus suivant, après que le SAGE ait défini le périmètre ou bassin : État des lieux, identification des risques et des indicateurs pertinents, diagnostic global, scénario prospectif, choix de la stratégie.

On compte actuellement 67 SAGE (dont 5 en phase d'élaboration) et 6 SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) qui jouent un rôle d'encadrement et de planification, comme celui de limiter le périmètre cohérent.

Une eau de plus en plus chère

Mieux protégée, mieux traitée après usage, il était assez logique que l'eau soit plus chère. Son prix dépend en effet de la demande, du service assuré, des travaux effectués ou à réaliser, des exigences de pureté et de protection...

Le prix, et l'augmentation de ce prix, dépend de 3 facteurs principaux : les investissements techniques, la gestion, les taxes.

Les contraintes juridiques, la protection de l'environnement, tout contribue à l'augmentation du prix. En juillet 1994, Jérôme Monod, PDG de la Lyonnaise des Eaux, déclarait que le prix de l'eau devait continuer à progresser de 10 à 15 % jusqu'à l'an 2000, confirmant ainsi le pessimisme des maires.

À

ÉVOLUTION DU PRIX DES SERVICES DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

de janvier 1980 à janvier 1994 - base 100 = 1er janvier 1980

Source : Entreprises de distribution - SPDE

Date
Facture

totale
À Partie

Eau
Partie

Assainissement
Redevances

Agences
FNDEA
TVA

Janvier 1990
100
100
100
100
100
100

Janvier 1991
106
105
109
105
80
108

Janvier 1992
119
112
125
162
80
119

Janvier 1993
131
117
145
203
80
130

Janvier 1994
148
123
175
275
132

160

À

Par ailleurs, ce prix ne peut être unique. Un même prix pour tous serait un non sens économique. En effet, de nombreuses variables vont contribuer à la formation du prix dans chaque commune :

Les conditions physiques et géographiques - C'est la variable la plus importante. Tout dépend de la densité du réseau naturel (s'il en existe un), de sa proximité (au contraire de l'électricité, l'eau exige un coût de transport élevé), de sa qualité, du volume disponible et surtout, de sa régularité. En matière de nappes phréatiques, par exemple, les régions de France ne sont pas logées à la même enseigne.

Les conditions financières - Là encore, de nombreux paramètres interviennent, tels que l'âge des installations (les réseaux de distribution les plus anciens sont fortement pénalisés), la diversité des régimes de subventions, la variation des charges d'amortissement, le fait que la distribution ou l'assainissement soit affermé ou délégué...

Les redevances - Elles sont nombreuses et variables. Par exemple, la taxe FNDAE (Fonds National des Adductions d'Eau) varie en fonction de l'importance de la consommation, la taxe VNF (Voies Navigables de France) n'est pas acquittée par toutes les communes, mais en fonction du volume d'eau prélevé et rejeté dans les voies navigables...

De ce fait, la facture varie d'un lieu à un autre. Dans un même département, comme l'Aube, on trouve des tarifications très douces à 2 francs le m³, ou très dures à 33 francs le m³.

À

À LA FACTURE DÉTAILLÉE

La facture d'eau comporte 3 termes :

- un terme pour le service de la fourniture d'eau potable ;
- un terme pour le service de l'évacuation et de la dépollution des eaux usées ;
- un terme composé des différentes taxes locales et nationales.

Un expert, la Lyonnaise des Eaux, détaille ainsi une facture correspondant à la consommation de 100 m³ d'eau par une famille de 4 personnes pendant 6 mois :

- 1 586 francs pour les syndicats intercommunaux (remboursement des ouvrages de collecte et couverture de leurs charges de fonctionnement) ;
- 683,21 francs pour le syndicat intercommunal (afin de rembourser les emprunts contractés) ;
- 64,22 francs pour la TVA (5,5 %) ;
- 56 francs pour l'Agence de l'eau (destinés à la construction d'usines d'eau potable) ;
- 12 francs pour le FNDAE.

À

Des perspectives irréalistes

Les études du Bipe indiquent que la dépense des collectivités locales dans le domaine de l'assainissement et de l'épuration, qui représentent actuellement une moyenne de 1 200 francs par habitant, devrait connaître une croissance de 4 % l'an jusqu'à l'an 2 000, soit 1 520 francs par habitant. Cette dépense correspond à des investissements globaux de 20 milliards de francs français par an, sur 15 ans, afin d'obtenir un taux de dépollution qui tournerait autour de 60 %.

Le problème à venir est que, si la norme européenne à l'étude, norme stricte puisqu'elle portera également sur l'élimination totale des teneurs en plomb, venait à être exigée, le montant de la dépense exploserait littéralement pour atteindre 400 milliards de francs français. Dès lors, les communes (et la facture des usagers) seraient financièrement submergées par le coût de l'eau. Cette perspective tend à démontrer l'irréalisme de certaines normes bruxelloises.

D'ailleurs, le sénateur Jacques Oudin, président du Cercle de l'Eau, estime qu'une hausse de 10 % l'an de la facture d'eau est intenable, on peut imposer aux consommateurs qu'une progression de l'ordre de 4 à 5 %.

Deux marchés émergents

La croissance régulière du prix de l'eau et la directive européenne ont ouvert la porte à deux marchés qui devraient se développer assez rapidement.

En premier, le traitement de l'eau dans les bâtiments - Ce marché, estimé à environ 1 milliard de francs hors taxes, va jouer le rôle des stations d'épuration, mais dans le bâtiment. Il concerne le traitement et le recyclage des eaux domestiques usées pour un usage non potable (arrosage, nettoyage), aussi bien que la récupération des eaux de pluies, domaine où la France est en retard.

En second, la réduction des consommations d'eau. C'est un marché important pour les robinettiers. Tout d'abord pour faire face aux gaspillages par négligence, lesquels sont bien connus :

- les robinets mal fermés ou mal entretenus, dont le "goutte à goutte" représente 9 litres d'eau perdus quotidiennement ;
- les fuites diverses (15 % de l'eau perdue) où les chasses d'eau et les bondes fatiguées tiennent une large place ; on estime que 40 % des chasses et réservoirs de WC fuient régulièrement. [L'enquête menée en novembre 1994 par l'UFCS (Union féminine civique et sociale) à propos de la surconsommation d'eau dans les WC faisait apparaître, chez les 600 personnes interrogées (en majorité propriétaires de leur logement) que les deux tiers ignoraient la contenance du réservoir et la quantité d'eau consommée, et que 80 % n'avaient aucune idée des conséquences d'une fuite. Point positif : une personne sur dix comptait à l'avenir changer de WC pour acquiescir un système moins bruyant et plus économique.]

Le second marché appelé à se développer est celui des produits de prévention ou d'économie - Il s'agit des robinets à cartouche céramique, de plus en plus fiables, des produits et accessoires "économiseurs d'eau" qui équipent déjà certaines robinetteries ou les douchettes manuelles, des mécanismes à double chasse ou des réservoirs à deux compartiments, déjà proposés par plusieurs fabricants. Ce pourrait être une opportunité, attendue depuis une décennie pour les mitigeurs thermostatiques, dont les prix ont baissé et qui permettent une économie d'eau et d'énergie appréciable en procurant la bonne température dès l'ouverture et de façon stable.

Outre ces produits, les logements collectifs, et même l'habitat individuel, pourront disposer d'installations domotiques susceptibles de contrôler certaines utilisations (arrosage automatisé, par exemple) ou de détecter les fuites dès leur apparition.

Malgré les années de sécheresse, qui ont touché 4 millions d'habitants et joué un rôle déterminant quant à la fragilité des ressources telles que les nappes phréatiques (face au tarissement comme aux nitrates des exploitations agricoles), et quant à la perception de l'eau pure en tant que produit à valeur ajoutée, la prise de conscience demeure tardive et peu nerveuse. Il a été calculé, avec précision, que 25 % de l'eau canalisée se perd ainsi dans les sables ou les lavabos.

Toutefois, la vigilance des usagers étant appelée à s'accroître avec le prix de l'eau, nous pouvons être rassurés sur l'avenir des produits "économiseurs".