

CYCLE DE L'EAU

39^e Congrès FNCCR - Juin 2024 - BESANÇON

Table ronde 10 - Jeudi 27 juin 2024 - 9h00

FINANCEMENT, TARIFICATION, FISCALITÉ : QUEL PRIX POUR L'EAU ?

INTERVENANTS



Animation par Hélène HERZOG-STASI

Isabelle GAILLARD

Présidente de l'UDAF de l'Essonne, représentante de l'UNAF au Conseil national de l'eau

Hervé PAUL

Président d'Eau d'Azur, Vice-président de la Métropole de Nice Côte d'Azur, Vice-président de la FNCCR

Jocelyne DI MARE

Chargée de mission à la direction des interventions et de l'expertise Eau et Milieux de l'Agence de l'eau Adour-Garonne

Hervé GILLÉ

Sénateur de Gironde

Hélène HERZOG-STASI

Bonjour à toutes et à tous.

Pour ouvrir cette table ronde, j'aimerais vous soumettre un petit problème de calcul. Sachant que les recettes des services d'eau tendent à baisser – puisqu'elles sont proportionnelles aux volumes vendus et que la consommation des usagers diminue – et que les charges sont orientées à la hausse (coûts de l'énergie, des matériaux, des travaux et des investissements à mobiliser), quel mode de financement faut-il instaurer pour assurer la pérennité des services d'eau ? Cette question est d'autant plus prégnante dans les zones rurales, où l'assiette de contributeurs est plus faible.

Quatre experts sont ici réunis pour tenter de résoudre cette équation, avec votre aide. Je vous propose d'écouter dans un premier temps nos intervenants. Je vous donnerai ensuite la parole pour nous faire part de vos interrogations ou éclairages.

Hélène HERZOG-STASI

Jocelyne DI MARE, vous êtes chargée de mission à l'Agence de l'eau Adour-Garonne.

Isabelle GAILLARD, vous êtes référente eau et biodiversité de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), Présidente de l'UDAF de l'Essonne. Vous siégez également au comité de bassin Seine Normandie, en tant que Vice-présidente de la commission des aides.

Hervé PAUL, vous êtes le Vice-président délégué à l'eau à la FNCCR et Président de la régie Eau d'Azur.

En visioconférence, nous accueillons **Hervé GILLÉ**, Sénateur de la Gironde. Vous êtes le rapporteur de la mission d'information sénatoriale sur la gestion durable de l'eau.

Je vous propose d'aborder en premier lieu les diagnostics et les constats : quelles sont les réalités auxquelles sont confrontés les services d'eau et d'assainissement ? Nous nous attacherons ensuite à examiner les réponses et solutions à apporter aux questions suivantes : que faut-il payer, mais surtout, qui doit payer ?



Hélène HERZOG-STASI

Jocelyne DI MARE, dans le cadre de la préparation du 12^e programme 2025-2030, vous vous êtes intéressée aux besoins des services d'eau. Pour quelles raisons avoir lancé cette étude ?

Jocelyne DI MARE



L'accompagnement financier de l'agence de l'eau auprès des services publics d'eau potable et d'assainissement est une politique historique de l'agence. En 2018, les Assises de l'eau ont mis en relief le mur d'investissements à opérer dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, notamment pour le renouvellement des réseaux.

À cette époque, nous commençons à préparer le 12^e programme 2025-2030, et nous avons besoin de comprendre comment les agences continueraient à accompagner les services d'eau pour affronter ces défis. Pour rappel, la logique d'équipement en matière d'eau potable et d'assainissement a été remplacée par une logique de résultat, officialisée par la directive-cadre sur l'eau et par les directives eau potable.

Il est demandé aux services de renforcer leurs performances. Il faut aussi tenir compte des effets du réchauffement climatique, qui complique l'équation. Dans ce contexte, nous avons engagé une étude visant à :

- Dresser un état des lieux ;
- Quantifier les besoins globaux des services d'assainissement ;
- Déterminer la part de contribution de l'agence de l'eau, la part assurée par le prix de l'eau et identifier d'autres leviers de financement ;
- Examiner les conditions d'éligibilité, en relevant si besoin le prix de l'eau minimum conditionnant l'accès aux aides.

Hélène HERZOG-STASI

Quelles ont été les conclusions de cette étude ?

Jocelyne DI MARE

Les besoins d'investissements dans l'eau potable ont été chiffrés à 7,4 milliards d'euros sur six ans, dans l'hypothèse où 100 % des besoins techniques seraient pris en compte. Pour les services d'assainissement, les besoins d'investissements sont estimés à 1,4 milliard d'euros.

L'étude a mis l'accent sur le contexte inflationniste, qui se traduit par une flambée des coûts de l'énergie : entre 2020 et 2028, ces coûts devraient augmenter de 30 à 40 %. En outre, l'étude a mis en avant une prise en compte insuffisante du changement climatique.

D'autre part, notre bassin a pris du retard sur les regroupements de collectivités prévus par les lois NOTRe.

À titre d'exemple, 700 communes de notre territoire ont encore une gestion communale de l'eau potable, et ce chiffre grimpe à 1 400 communes pour l'assainissement.

Entre 2025 et 2026, le regroupement des collectivités risque de freiner la dynamique d'investissement. D'un autre côté, l'émergence de nouvelles structures peut aussi faciliter les partenariats avec les agences de l'eau.

Hélène HERZOG-STASI

De quelle nature sont les principaux besoins financiers ?

Jocelyne DI MARE

Les besoins les plus importants portent sur la gestion patrimoniale et le renouvellement des réseaux. Mais nos cibles prioritaires sont la reconquête des milieux, la protection des captages d'eau potable et la sécurisation quantitative de la ressource. Or, l'étude établit que l'essentiel des besoins concerne d'autres postes, pour lesquels il conviendra de trouver des financements.

Hélène HERZOG-STASI

Pouvez-vous nous retracer votre politique d'aide liée au prix minimum de l'eau, depuis sa mise en place, et la trajectoire suivie dans ce domaine ?

Jocelyne DI MARE

La notion de prix minimum de l'eau a été introduite dès 2007, à l'occasion de notre 9^e programme d'intervention. À travers cette mesure, les administrateurs souhaitaient aider les services prêts à se doter des moyens suffisants pour viser une certaine pérennité.

Au départ, le prix minimum conditionnant l'éligibilité aux aides a été fixé à 0,5 € HT par m³, à la fois en eau potable et en assainissement. Ce prix a été porté à 1 € HT en 2013, puis à 1,65 € TTC lors de notre 11^e programme. Nos administrateurs nous demandent de prévoir une trajectoire vers un montant de 2 €.

Pour information, le prix moyen de l'eau sur le bassin Adour-Garonne s'élevait à 2,12 € au 1^{er} janvier 2022, et le prix moyen de l'assainissement était de 2,14 €. Certaines collectivités pratiquaient des prix inférieurs à cette moyenne. Depuis lors, nous avons connu un épisode de sécheresse aiguë en 2022-2023 et une flambée des coûts.

Hélène HERZOG-STASI

Votre territoire possède de l'eau en abondance, mais il est aussi très vulnérable aux sécheresses.

Jocelyne DI MARE

L'ère de l'abondance est révolue ! Si nous considérons l'ensemble des usages, nous observons aujourd'hui un déficit de 250 millions de m³ à l'échelle du bassin Adour-Garonne. D'après les projections, ce déficit atteindrait 1,2 milliard de m³ en 2050.

Dans le même temps, notre territoire devrait accueillir 600 000 personnes de plus. Ainsi, la production d'eau potable sur notre bassin diminuerait de 20 %. Selon les études prospectives, la production avoisinerait 750 millions de m³, pour une consommation évaluée à 760 millions de m³ : soit un déficit de 10 millions de m³. D'ailleurs, ces chiffres masquent de fortes disparités : pendant l'été 2022 et l'hiver 2023, une centaine de communes ont connu des ruptures d'eau potable et ont été approvisionnées par citernes.

Hélène HERZOG-STASI

Au sein de l'agence de l'eau Adour-Garonne, quelle réponse apportez-vous à la question « Qui doit payer ? » ?

Jocelyne DI MARE

L'usager domestique est le premier contributeur. À côté des recettes générées par le prix de l'eau, il faut tenir compte des aides publiques des agences de l'eau, de l'autofinancement des services, et enfin de tous les leviers d'économies.

Hélène HERZOG-STASI

En parlant d'économies, faites-vous référence à la manière dont les collectivités gèrent leurs finances ?

Jocelyne DI MARE

L'étude a mis en évidence un manque de prospective financière. En effet, une partie des schémas financés n'était pas adossée à des plans pluriannuels d'investissements. Or, pour déterminer un tarif d'équilibre, il est indispensable d'évaluer la baisse des consommations. Des emprunts peuvent aider la collectivité à atteindre ce point d'équilibre. D'ailleurs, l'étude a montré que la durée moyenne d'extinction de la dette est faible, puisqu'elle se situe à 3,5 ans sur notre bassin. Il existe donc des marges de manœuvre sur les emprunts, qui aident à lisser les dépenses d'investissement.

Hélène HERZOG-STASI

Hervé PAUL, partagez-vous ces observations ? En préparant cette table ronde, vous avez souligné les injonctions contradictoires auxquelles sont soumises les collectivités.

Hervé PAUL



En tant qu'administrateur de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, je suis moi aussi impliqué dans l'élaboration du 12^e programme. J'ai le sentiment que nous sommes à la croisée des chemins. Pendant longtemps, la position majoritaire, y compris parmi les ministres, était de maintenir le prix de l'eau. Aujourd'hui, tout le monde s'accorde à considérer que l'augmentation du prix de l'eau est inéluctable.

Par ailleurs, les politiques d'aide des agences de l'eau ont évolué au gré des programmes. Initialement, leur intervention visait à financer la rénovation ou la construction de stations d'épuration pour remédier aux problèmes de pollution du milieu naturel. Grâce aux aides des agences de l'eau, les non-conformités ont pu être résolues. Mais tout bien considéré, nous avons aidé les collectivités qui avaient négligé de construire des stations d'épuration ou d'améliorer la performance de leurs stations, de manière à éviter des sanctions lourdes de l'Europe.

Les agences de l'eau ont alors décrété que le prix de l'eau assurerait le maintien en bon état et le renouvellement des stations d'épuration. Cela paraît logique, car les agences n'ont pas vocation à prendre en charge des coûts d'exploitation ou d'entretien qui incombent aux usagers.

Dans le 10^e programme, le rôle des agences était centré sur les économies d'eau et la continuité de service. Dans le 11^e programme, l'accent était placé

sur la solidarité entre urbains et ruraux. La logique était simple : les collectivités urbaines doivent augmenter le prix de l'eau pour que les zones de revitalisation rurale puissent être aidées par les agences. De ce fait, les grandes collectivités n'étaient plus fléchées dans les aides. Dans la pratique, ce plan s'est soldé par un échec.

Lors des Assises de l'eau et la préparation du plan eau, nous avons mis en garde contre les orientations décidées. Nous avons fait valoir qu'il était peu utile d'exiger des économies d'eau des services ayant peu d'abonnés et bénéficiant de cette ressource en abondance. À l'inverse, une économie de 10 % sur des volumes élevés représente un gain substantiel. Il s'agit donc de faire preuve de bon sens et de viser l'efficacité.

Des mesures nationales sont venues abonder les budgets des agences de l'eau, qui ont ainsi pu financer des interventions en milieu urbain. En réalité, la problématique était liée non pas au manque de projets, mais à la disponibilité des financements. De fait, dès que les agences de l'eau ont publié leurs appels à projets, des dossiers ont été déposés par les collectivités. Il faut savoir que la préparation d'un programme ne part pas d'une feuille blanche. Elle s'appuie sur une lettre de cadrage très contrainte du ministre. Nicolas JUILLET, Président du Comité de bassin Seine-Normandie, nous rappelait que l'État ponctionne chaque année 150 millions d'euros sur les fonds de son agence pour financer l'Office français de la biodiversité (OFB). À l'échelle de l'ensemble des agences, ce prélèvement représente 450 millions d'euros. Or, 82 % des recettes des agences de l'eau proviennent des abonnés domestiques et assimilés. De mon point de vue, les usagers n'ont pas à financer l'OFB.

Hélène HERZOG-STASI

Les services d'assainissement sont contraints de réaliser des gains de performance, à travers la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines.

Hervé PAUL

Il s'agit en effet d'une nouvelle injonction, émanant de l'Europe. Incontestablement, la première directive sur les eaux résiduaires urbaines a permis d'améliorer très nettement le traitement des eaux usées et la qualité des masses d'eau, en particulier dans les rivières.

Le Parlement européen a trouvé un accord sur un nouveau texte de loi, qui devrait être adopté à l'automne et transposé dans le droit français en 2025.

Cette nouvelle directive introduit des modifications ambitieuses, avec des enjeux majeurs. Tout d'abord, elle prévoit l'amélioration de la performance de collecte des eaux usées, ce qui implique une très forte réduction du pourcentage d'eaux rejetées dans les milieux sans être traitées. En tant que responsable d'un service d'eau, ces objectifs me semblent inatteignables, car ils nécessitent des milliards d'euros d'investissements dans tous les réseaux.

Ensuite, la directive demande à toutes les grandes stations d'épuration de viser la neutralité énergétique, c'est-à-dire de produire autant d'énergie que celle consommée. La seule possibilité de produire de l'énergie dans ces installations est la méthanisation des boues d'épuration : le biogaz produit est filtré et peut être utilisé comme carburant pour les bus ou bennes à ordures ménagères, ou bien réinjecté dans le réseau GRDF.

Si la France parvenait à développer significativement son potentiel de méthanisation, nous pourrions nous passer complètement du gaz fossile en 2050. Cependant, les stations d'épuration de taille moyenne n'ont pas assez de volumes pour méthaniser les boues. Malheureusement, la cométhanisation (le mélange des coproduits agricoles et des boues d'épuration) est interdite en France. Pourtant, ce frein pourrait être levé très facilement. D'autre part, la méthanisation nécessite le renouvellement de nombreux équipements, et requiert donc des investissements conséquents.

Une autre disposition de la nouvelle directive sur les eaux résiduaires urbaines porte sur l'obligation, pour toutes les stations d'épuration de plus de 150 000 équivalent-habitants (EH) de traiter l'azote, le phosphore et les micropolluants. La réglementation actuelle impose déjà de traiter l'azote et le phosphore, mais des dérogations sont possibles en fonction de la localisation. Ainsi, à partir de Lyon jusqu'au pourtour méditerranéen, l'azote et le phosphore ne sont pas traités, car ces éléments sont déficitaires dans la Méditerranée. À l'avenir, il faudrait donc traiter systématiquement l'azote et le phosphore, en plus des micropolluants.

Nous n'avons pas eu connaissance de la position défendue par la France auprès de la Commission européenne, du fait d'un « embargo » ministériel.

Permettez-moi d'illustrer ce sujet par l'exemple de la station d'épuration de Nice, qui est en reconstruction. Les émissions du projet actuel sont estimées à moins de 15 000 tonnes de CO₂ par an. Si ce projet devait être revu pour traiter l'azote et le phosphore,

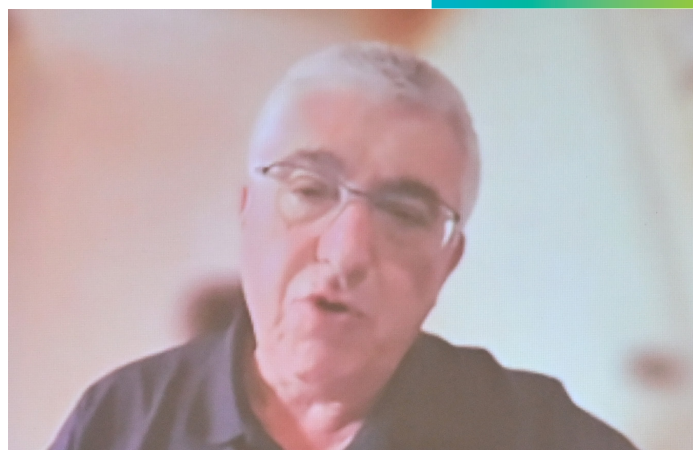
les émissions augmenteraient de 45 000 tonnes de CO₂ par an.

C'est pourquoi j'ai affirmé que les collectivités étaient soumises à des injonctions contradictoires. D'un côté, nous devons diminuer les gaz à effet de serre (GES). D'un autre côté, la directive sur le traitement des eaux résiduaires urbaines se traduit fatalement par un accroissement de nos émissions de GES, sans même parler des 300 millions d'euros d'investissement supplémentaires. Il est évident que ces évolutions réglementaires ne sont pas de nature à faire baisser le prix de l'eau.

Hélène HERZOG-STASI

Sénateur GILLÉ, vous êtes le rapporteur d'une mission d'information sur la gestion durable de l'eau. Pouvez-vous nous retracer la genèse de cette mission ?

Hervé GILLÉ



Cette mission a été lancée suite à la montée en puissance des enjeux de l'eau. Ce sujet est de plus en plus politisé, et les parties prenantes se l'approprient dans une approche plus globale. Cette table ronde en est la preuve.

En tant que parlementaires, nous avons souhaité analyser les orientations gouvernementales énoncées dans le plan eau et ouvrir un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes en vue d'améliorer le cadre législatif et réglementaire. Les enjeux se rapportent non seulement à la gouvernance, mais aussi à la solidarité nationale, car les financements ne peuvent pas dépendre exclusivement des comités de bassin.

Dans ce contexte, nous avons rédigé un rapport complétant les 53 propositions du plan eau par 53 autres propositions destinées à accompagner les travaux parlementaires, dans un souci d'efficacité.

Hélène HERZOG-STASI

Dans votre rapport, vous identifiez une série de « défis multiples et protéiformes qui mettent en péril l'équation financière des services d'eau ». Et vous concluez : « Les besoins d'investissements sont gigantesques, mais les ressources financières ne suffisent pas ». Pouvez-vous commenter ces propos ?

Hervé GILLÉ

Les remarques d'Hervé PAUL sont en parfaite résonance avec nos propres inquiétudes. Les réseaux sont renouvelés deux fois moins vite qu'il le faudrait. Nous faisons face à des défis qui s'amplifient, notamment sur le plan environnemental. Je pense par exemple aux inquiétudes sur la qualité de l'eau, qu'il s'agisse des micropolluants, des métabolites ou des PFAS. Il s'ensuit que les exigences de traitement et d'amélioration de la qualité de l'eau vont se renforcer, et pèseront très lourdement sur nos capacités d'investissement.

Nous nous interrogeons sur l'évolution de nos modèles et sur la prise en compte de trajectoires à court, moyen et long terme. Comme l'expliquait Jocelyne DI MARE, nous sommes inquiets sur la capacité des collectivités et des maîtrises d'ouvrage à analyser la situation, se projeter et construire des programmes pluriannuels d'investissement (PPI).

Ce travail est absolument primordial. En effet, si nous voulons accompagner financièrement les collectivités, il nous faudra impérativement objectiver un dialogue d'objectifs et de performance, dialogue indispensable pour embarquer l'ensemble des acteurs.

Hélène HERZOG-STASI

Isabelle GAILLARD, vous êtes la voix des usagers et des consommateurs. Êtes-vous d'accord avec l'idée que les services d'eau et d'assainissement devront investir fortement pour préserver la qualité de l'eau et des services rendus aux usagers ?

Isabelle GAILLARD

Je dirais plutôt qu'il faudra investir judicieusement. La qualité de l'eau constitue en effet une grande préoccupation des citoyens, alimentée par des messages inquiétants. En qualité de Vice-présidente de la commission des aides de l'agence de l'eau Seine-Normandie, j'ai connaissance de procédés visant à améliorer la qualité de l'eau dont les coûts sont inacceptables. Je fais référence à l'osmose inverse.

Nous appelons les collectivités à la plus grande vigilance vis-à-vis de ces investissements. Le bon sens

doit prévaloir. En outre, il faut veiller à préserver de la souplesse dans les procédés utilisés, car nul n'est en mesure d'anticiper les évolutions à venir. En résumé, chaque euro doit être investi judicieusement.

Hélène HERZOG-STASI

Quelles seraient, d'après vous, les autres priorités ?

Isabelle GAILLARD



La priorité concerne vraiment la qualité de l'eau, ainsi que le partage équitable de la ressource.

Hélène HERZOG-STASI

Intéressons-nous à présent aux solutions.

Jocelyne DI MARE, pensez-vous qu'il existe d'autres leviers que le prix de l'eau pour faciliter les investissements ?

Jocelyne DI MARE

Avant d'augmenter le prix, il faut s'attacher à réduire et à planifier les dépenses. De ce point de vue, les PPI sont déterminants. Il convient aussi d'opérer un choix entre les actions de nature curative ou préventive.

Pour ce qui est de l'eau potable, il est certain que les polluants émergents devront être traités. De plus, certains polluants historiques, bien qu'interdits, restent présents dans l'eau. C'est pourquoi la protection des captages est essentielle. Les mesures préventives permettent de limiter les actions curatives, qui restent tout de même nécessaires. Grâce à ces deux leviers, les investissements peuvent être optimisés.

Ce constat s'applique d'ailleurs aux stations d'épuration. Le contrôle des raccordements au réseau et les autorisations spéciales de déversement de produits toxiques aident à limiter les traitements.

La prise en compte du facteur énergétique dans les analyses multicritères qui orientent les choix d'investissement est une autre piste d'amélioration, le but étant la diminution des charges de fonctionnement. Je citerai aussi la mise en compétition des marchés d'énergie, pour optimiser la négociation, la méthanisation (pour les grosses stations d'épuration), l'auto-production (avec les panneaux photovoltaïques), ou encore la récupération de chaleur fatale. Il est vrai que les grosses collectivités ont plus de marges de manœuvre. Les petites structures doivent concentrer leurs efforts sur les équipements les plus énergivores, comme les postes de refoulement.

Le travail accompli pour limiter les dépenses doit s'accompagner de stratégies tarifaires et de prospective financière, en tenant compte des taux et durées d'emprunt et des baisses de consommation. Le plan eau vise une baisse de la consommation de 10 %. Cette économie est incontournable, car certains bassins vont connaître des déficits et des conflits d'usage.

Hélène HERZOG-STASI

En synthèse, il convient de réduire la consommation d'eau mais de payer la ressource à sa juste valeur.

Isabelle GAILLARD, vous estimez qu'il faut rétablir le principe de pollueur payeur, requalifié « responsable payeur » par le Président de la FNCCR.

Isabelle GAILLARD

Absolument. Le pollueur n'est pas seulement celui qui utilise le produit, mais aussi celui qui le produit ou qui le prescrit. Par exemple, dans le secteur agroalimentaire, les agriculteurs sont soumis à des pressions pour utiliser tel ou tel produit.

Nous devons mettre fin aux ponctions sur le budget des agences, car la redevance eau doit servir à payer l'eau. Par ailleurs, il faut savoir qu'une partie des fonds publics sont utilisés au profit d'actions préjudiciables à la qualité de l'eau et à la biodiversité. Ces aides méritent d'être réorientées.

Enfin, je m'associe aux propos de Mme DI MARE au sujet des actions de prévention. Payer pour traiter l'eau sans éradiquer les sources de pollution serait une aberration.

Hélène HERZOG-STASI

Isabelle GAILLARD, en préparant cette table ronde, vous avez attiré mon attention sur un récent rapport de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Environnement.

Cette étude pointe le déséquilibre entre les dépenses de l'État néfastes à la biodiversité et celles qui contribuent à sa préservation. Il y a là, d'après vous, un gisement d'économies intéressant.

Isabelle GAILLARD

Certainement. Les mesures favorables à la biodiversité représentent environ 800 millions d'euros, tandis que les actions défavorables s'élèvent à près de 1,4 milliard d'euros. Pourquoi ne pas réaffecter ces dépenses, de manière à alléger la pression exercée sur les milieux ?

Hélène HERZOG-STASI

La question du prix de l'eau est-elle un tabou pour les usagers ?

Isabelle GAILLARD

Certains affirment que l'eau devrait être gratuite. J'y suis opposée, car toute chose de valeur doit être payée. Malheureusement, nombre de nos concitoyens n'ont aucune connaissance du cycle de l'eau. Avec les récents épisodes de sécheresse que nous avons connus, les médias se sont emparés du sujet. Nous sommes sur la bonne voie, mais le travail est loin d'être terminé !

Hélène HERZOG-STASI

Hervé PAUL, nous savons que le prix de l'eau va augmenter, mais qui paiera cette hausse ?

Hervé PAUL

Je suis tout à fait d'accord avec l'analyse d'Isabelle GAILLARD. À mon sens, il n'est pas normal que la facture d'eau des usagers domestiques finance divers organismes tels que l'OFB, les associations de chasseurs ou les parcs nationaux.

L'argent collecté par les agences de l'eau sur la facture d'eau devrait fonctionner comme une caisse de mutuelle : la somme des cotisations des adhérents permet de couvrir les préjudices subis par les adhérents. En l'espèce, les agences de l'eau financent de moins en moins les services destinés aux adhérents.

Hélène HERZOG-STASI

Comment ce rééquilibrage peut-il s'opérer ?

Hervé PAUL

Les crédits de l'État doivent financer les politiques mises en œuvre. En mars 2023, le Président de la République est venu dans notre comité de bassin pour nous présenter le plan eau.

Ce dernier prévoit un supplément budgétaire de 475 millions d'euros par an pour les agences de l'eau. Il faut savoir que pendant de nombreuses années, l'État a interdit aux agences d'accroître leurs recettes : c'est ce qu'on appelait le « plafond mordant ». L'État les a ensuite autorisées à rechercher des fonds supplémentaires.

Pour rééquilibrer le financement des agences de l'eau, des acteurs ont été mis à contribution : EDF paiera 100 millions d'euros de plus par an, et les industriels 20 millions d'euros de plus. L'État avait aussi annoncé la création d'une taxe pour financer les atteintes à la biodiversité, dans le cadre de la loi sur la ZAN (zéro artificialisation nette).

D'autre part, certaines molécules polluantes sont soumises à une taxe de l'État. Deux orientations ont été mises en avant dans les discussions : élargir la liste des molécules taxées, ou bien augmenter les taxes existantes. Après discussion, il a été convenu de maintenir la liste et de doubler la taxe. Un accord avait donc été conclu. Or, dans la soirée du 23 décembre, à l'occasion d'une rencontre entre la Première ministre Élisabeth BORNE, la FNSEA et les Jeunes Agriculteurs, il a finalement été décidé de ne pas élargir la liste de molécules et de ne pas modifier la taxe.

Le plan eau reposait sur un principe de rééquilibrage, qui n'a pas été respecté. D'ailleurs, il était aussi prévu de revoir à la hausse les redevances de prélèvement pour le milieu agricole. En Rhône Méditerranée, les volumes utilisés pour l'arrosage sont considérables, alors que les redevances sont très faibles. Il s'agissait donc de définir un prix plancher applicable sur l'ensemble du territoire national. Le 23 décembre, ce plancher a bien été créé, mais il a été fixé à 0 € ! Finalement, la contribution des agriculteurs n'a pas été modifiée, ni sur les prélèvements, ni sur les pollutions diffuses.

Quant à la contribution des aménageurs sur les atteintes à la biodiversité, elle serait toujours en cours de réflexion, selon le gouvernement.

En réalité, la seule proposition de redevance qui a fait l'objet d'un travail sérieux émane de la FNCCR, qui a consacré des centaines d'heures à ce chantier.

Hélène HERZOG-STASI

Quelles positions défendez-vous aujourd'hui ?

Hervé PAUL

Nous appelons à retrouver l'esprit du plan eau, ce qui implique le rééquilibrage des contributions. Les agriculteurs, les industriels et les aménageurs portant at-

teinte à la biodiversité doivent contribuer davantage. En ce qui concerne les dépenses, les aides des agences de l'eau doivent être davantage ciblées sur le petit et le grand cycle de l'eau, et moins sur les activités accessoires et annexes. Les agences de l'eau sont tenues de respecter la lettre de cadrage, et disposent donc de marges de manœuvre très faibles.

Hélène HERZOG-STASI

La tarification progressive pourrait-elle être une piste d'action ?

Hervé PAUL

Un rapport d'étude parlementaire a été demandé sur la généralisation de la tarification progressive.

Au sein de la FNCCR, nous considérons que le territoire français est très diversifié. Les préoccupations du monde urbain diffèrent de celles du milieu rural, et la ruralité en plaine n'a pas les mêmes attentes que la ruralité en montagne.

De notre point de vue, il n'existe pas de modèle unique de bonne tarification. Il faut avant tout que les services de l'eau aient une bonne connaissance de leurs abonnés.

La tarification progressive présente des avantages et des inconvénients. Elle paraît tout à fait pertinente pour les villas ou hôtels de luxe. En revanche, elle n'est pas du tout adaptée pour les grands bailleurs sociaux, qui peuvent avoir un parc de 200 logements, car les locataires devraient alors payer leur facture d'eau au tarif maximal.

Il faut réfléchir à de nouveaux modes de tarification, par exemple l'augmentation de la part fixe dans certains lieux ou la tarification saisonnière. Cependant, les zones de montagne ont de l'eau en abondance l'été, mais manquent d'eau en hiver. Dans une station de ski, il paraît donc plus judicieux d'augmenter le prix de l'eau en hiver et de le réduire l'été.

Nous demandons que les services d'eau puissent choisir la tarification jugée la plus pertinente, car il n'est pas souhaitable que l'État dicte ses exigences à l'ensemble du territoire français.

Hélène HERZOG-STASI

Sénateur GILLÉ, pouvez-vous nous exposer les principales propositions de votre rapport ?

Hervé GILLÉ

Je voudrais préciser, avant tout, que nous sommes favorables à la suppression du « plafond mordant » des agences de l'eau, tant pour les recettes que pour les dépenses.

Nous appelons aussi de nos vœux de nouvelles orientations en matière de solidarité financière interbasin. Le fait est que les moyens des agences de l'eau sont assez hétérogènes d'un territoire à l'autre.

De plus, nous sommes d'accord sur l'importance de flécher de nouvelles ressources en faveur de la biodiversité, mais cela pose la question de l'acceptabilité. Pour pouvoir lever d'autres taxes, il faut tenir compte des évolutions sociétales. Force est de constater que le conflit agricole a fortement impacté les enjeux et objectifs du plan eau.

L'arbitrage d'Élisabeth BORNE s'inscrit dans le cadre du projet de loi de finances, qui était en discussion. Le débat politique se tenait alors au Sénat, et non plus à l'Assemblée nationale, suite au déclenchement de l'article 49.3. Je dois dire que nous avons été peu nombreux à défendre les mesures fiscales qui étaient prévues. Compte tenu des pressions exercées, les arbitrages du Sénat ont été différents.

L'acceptabilité est donc un paramètre majeur, et les modalités de financement doivent reposer sur la négociation et la contractualisation, en fonction de la capacité du modèle économique. Les mêmes contraintes ne peuvent pas s'appliquer uniformément sur tous les territoires. Il faut donc un cadre adapté à tous les territoires.

En résumé, nous proposons d'encadrer les financements par des contrats d'objectifs et de performance (je parlerais de « contrats d'engagement réciproque ») construits au moyen de négociations. En pratique, cela signifie que certaines collectivités auront un cadencement du renouvellement de leur réseau plus échelonné que d'autres, compte tenu de leur modèle économique. Chaque collectivité se doit de mieux connaître et maîtriser son modèle, en s'appuyant sur des analyses approfondies.

Hélène HERZOG-STASI

Quelle serait l'échelle pertinente de ces contrats d'objectifs et de performance ?

Hervé GILLÉ

Ces contrats doivent être généralisés, de manière à disposer d'une clé de lecture politique partagée au niveau national, avec un processus de subsidiarité à toutes les échelles territoriales. La logique voudrait donc que tous les territoires soient embarqués dans ces contrats d'objectifs et de performance, sur des engagements réciproques.

Ainsi, nous bénéficierions d'une meilleure visibilité,

au niveau national, de l'engagement de chaque territoire à atteindre ses objectifs – même si le cadencement pourra varier d'un territoire à l'autre. Cette méthode apparaît pertinente pour les collectivités, mais plus généralement pour tous les types d'usage (industrie, agriculture, etc.). Il faut savoir que l'amélioration de l'irrigation agricole permet de diminuer de 20 à 30 % la consommation d'eau. Encore faut-il que les investissements à réaliser soient compatibles avec le modèle économique.

J'en reviens à la question de l'acceptabilité, qui est fondamentale : il s'agit de créer les conditions d'une montée en confiance collective et de l'acceptabilité, pour éviter des points de rupture.

Amandine SEUX (de la salle),

Directrice de la régie l'eau et de l'assainissement de la Vallée de Chamonix Mont-Blanc



Aujourd'hui, nous ne percevons plus de prime d'épuration pour notre installation d'assainissement, alors que nous devons réaliser des travaux de renouvellement de réseau conséquents. Cette mauvaise nouvelle est arrivée de manière brutale. Je voudrais aussi évoquer la question de la méthanisation. Notre station d'épuration, d'une taille de 60 000 équivalent-habitants, n'est pas suffisamment grande pour bénéficier des aides relatives à la méthanisation des boues. Nous avons interrogé l'agence de l'eau, mais elle nous a répondu qu'elle ne pouvait pas nous aider sur ce type de projet.

Hélène HERZOG-STASI

Comment avez-vous traité la perte financière liée à l'arrêt de la prime d'épuration ?

Amandine SEUX

Les élus ont tout simplement abandonné le projet de méthanisation, le retour sur investissement étant excessif.

C'est d'autant plus regrettable que nous avons besoin de subventions pour entretenir notre station d'épuration, qui a plus de vingt ans.

Éric BOISNARD (de la salle),

Président de la régie Eaux Sud Pays d'Auge

Bonjour. La régie Eaux Sud Pays d'Auge dépend de la Communauté d'agglomérations Lisieux Normandie. Lorsque nous avons repris la compétence eau suite à la loi NOTRe, il nous a fallu gérer 50 services avec 50 tarifs différents. C'est dire quel intérêt nous portons à la question de la tarification !

Dans un premier temps, nous nous sommes attelés à définir une politique tarifaire. Ces réflexions m'ont conduit à penser que ni la tarification progressive ni la tarification saisonnière ne peuvent être des solutions viables à notre problème. La tarification progressive ne peut fonctionner qu'à condition de parvenir à quantifier le nombre de personnes rattachées à un même compteur. Or, pour l'instant, nous n'avons pas accès à cette information.

Quant à la saisonnalisation des tarifs, j'y vois une forme d'hypocrisie. Si le but visé est de toucher les résidences secondaires, il convient de laisser aux collectivités la liberté de définir des catégories d'usagers. 2 200 communes en tension de logements ont été autorisées à surtaxer les résidences secondaires : pourquoi ne pas appliquer cette méthode à la tarification de l'eau ? Il deviendrait ainsi possible d'adopter des politiques tarifaires plus pertinentes, qui toucheraient réellement les usagers méritant de payer leur eau plus cher.

Hervé PAUL

Dans mon intervention, je n'ai défendu aucun type de tarification. J'insiste simplement sur la nécessité de bien connaître les abonnés et leur profil de consommation avant de lancer une politique tarifaire. Sans cette étude préliminaire, les actions mises en œuvre risquent d'avoir l'effet inverse de celui escompté.

Pour la régie Eau d'Azur, la suppression des primes d'épuration représente un manque à gagner de 2,5 millions d'euros par an. En principe, le mécanisme des nouvelles redevances devrait nous permettre d'alléger notre contribution à partir de 2027.

Madame SEUX a déploré le caractère soudain de la disparition des primes. Je ne partage pas cette

appréciation, car la suppression des primes à partir du 12^e programme est annoncée depuis le 11^e programme. Nous savons donc depuis six ans que ces primes s'éteindront en janvier 2025. Certaines agences de l'eau ont d'ailleurs arrêté les primes d'épuration dès le 11^e programme. Nous nous sommes battus pour que ces primes soient maintenues jusqu'en 2025.

La nouvelle redevance sur la consommation s'adressera à tous les abonnés, à l'exception des éleveurs. Elle représentera près d'un milliard d'euros pour l'ensemble des agences.

D'autres redevances vont être créées : une redevance sur la performance du service d'eau (les structures ayant un service efficient verront leur contribution minorée), et une redevance sur la performance de la collecte et du traitement en assainissement. Ainsi, une station d'épuration dont les équipements ne seraient pas conformes ne remplirait pas les critères et devrait s'acquitter de l'intégralité de la redevance. À l'inverse, une station respectant tous les critères bénéficierait d'un bonus de 60 %, et ne paierait que 40 % de la redevance due.

Toutefois, le dispositif ne devrait pas être pleinement opérationnel avant 2028. Les services qui percevaient jusqu'alors la prime risquent de se trouver en difficulté pour les années 2025, 2026 et 2027. De ce fait, les gros contributeurs seront encore plus mis à contribution, puisqu'ils perdent le bénéfice des primes. Il faut donc flécher une partie des crédits des agences de l'eau vers ces gros contributeurs, pour éviter d'accentuer les écarts et amortir le contrecoup de la fin des primes jusqu'à la mise en place des nouvelles redevances de performance. Telle est la position défendue par la FNCCR, que je porte au sein de l'Agence Rhône Méditerranée.

Hervé GILLÉ

La tarification différenciée pose effectivement certaines difficultés, mais l'enjeu de caractérisation de l'unité d'habitation est crucial. Aujourd'hui, cette caractérisation est possible à la fois pour l'énergie et pour les déchets. Il n'y a donc aucune raison de ne pas pouvoir aboutir au même résultat pour l'eau. Pour caractériser une unité d'habitation, il faut réaliser une évaluation des « empreintes ». Cette étude apporte une meilleure lisibilité de toutes les consommations d'un foyer (énergie, production de déchets et utilisation des ressources).

Hélène HERZOG-STASI

Si je comprends bien, ce travail de caractérisation permettrait d'estimer le nombre de personnes composant le foyer ?

Hervé GILLÉ

Exactement. La difficulté consiste à obtenir les autorisations nécessaires pour pouvoir croiser les données disponibles. C'est à cette condition que nous parviendrons à caractériser les unités d'habitation.

D'après moi, nous avons tout intérêt à conforter le modèle de la tarification différenciée, qui peut nous aider à trouver de nouveaux équilibres financiers. Ce chantier doit être mené à son terme.

D'ailleurs, les observations d'Hervé PAUL sur le principe de bonus/malus confirment la nécessité de caractériser les maîtrises d'ouvrage et les collectivités concernées. J'insiste de nouveau sur l'intérêt d'une contractualisation reposant sur un dialogue de gestion et prévoyant des objectifs de performance équilibrés, en fonction du modèle économique. Le fait est que tous les modèles ne pourront pas avancer au même pas.

Yvon PACQUIT (de la salle),

Président d'ODYSSI, membre du bureau de la FNCCR

Bonjour. Je voudrais rappeler le processus de formation du prix d'un produit. Trois approches peuvent être distinguées. Dans l'approche comptable, le prix est fixé sur la base des coûts de revient et de la marge souhaitée. Selon l'approche économique, le prix est fixé par le marché, c'est-à-dire le rapport entre l'offre et la demande. En l'occurrence, ces deux logiques ne sont pas applicables puisque l'eau est un bien commun. Il faut donc se poser la question du prix de l'eau en considérant son utilité sociale. C'est la troisième approche.

J'aimerais maintenant rebondir sur la notion de pollueur payeur, évoquée par Hervé PAUL et par Mme GAILLARD. Dans son ouverture du congrès, Xavier PINTAT demandait de parler de « responsable payeur », et non plus de « pollueur payeur ».

De mon point de vue, le producteur n'est pollueur qu'à partir du moment où il commercialise un produit sans disposer d'une autorisation. Dès l'instant où la mise sur le marché est autorisée, le producteur ne peut plus être considéré comme pollueur.

En revanche, je suis d'accord avec le principe du responsable payeur. Le responsable est celui qui autorise la commercialisation du produit.

Comme vous le savez, la Martinique a subi une pollu-

tion très importante à la chlordécone, molécule qui contamine l'eau. Il existe des technologies qui permettent d'éliminer ce produit, mais elles sont très coûteuses. Or, ce surcoût ne peut être répercuté sur l'utilisateur du produit, qui n'est pas responsable puisqu'il disposait des autorisations réglementaires. *In fine*, le surcoût est supporté par le consommateur.

Dans le cas présent, c'est bien l'État français qui a autorisé la chlordécone, et c'est donc lui qui doit prendre en charge le surcoût. Cette année, l'État a reconnu partiellement sa responsabilité, et il a accepté de contribuer à financer le surcoût. J'estime que ce raisonnement doit être appliqué jusqu'au bout : il incombe au responsable de payer les conséquences de sa décision. Pour terminer, je tiens à préciser qu'en droit, la responsabilité ne peut pas être collective. Elle est toujours individuelle.

Patrick GROSJEAN (de la salle),

Président du Territoire Centre, Vice-Président du SDDEA

J'entends qu'il est question d'augmenter la cotisation de base. Mais cette mesure sera inutile si nous continuons à subir le racket de l'État : plus nos recettes seront importantes, plus elles seront ponctionnées. Les bénéfiques dégagés doivent être réinvestis dans l'eau.

Hubert FALLET (de la salle),

Directeur Environnement à Nevers Agglomération

Bonjour. Ma question concerne les metteurs sur le marché. Ces derniers doivent-ils s'acquitter d'une contribution à l'agence de l'eau, à l'image de ce qui est fait dans le secteur des déchets ? D'autre part, les metteurs sur le marché sont-ils soumis à une incitation à l'écoconception, ce qui favoriserait la recherche de molécules moins polluantes ?

Jocelyne DI MARE

La directive sur les eaux résiduaires urbaines prévoit une responsabilité élargie du producteur sur certaines molécules. À ma connaissance, ces dispositions sont circonscrites, pour l'instant, aux cosmétiques et aux médicaments.

De la salle

Je suis maire d'une petite commune, et membre d'un syndicat d'électricité et de gaz. Les certificats d'économie d'énergie (CEE) permettent d'obtenir des financements des grands producteurs de gaz à effet de serre. Il serait judicieux d'imaginer un mécanisme comparable dans le domaine de l'eau.

Je n'ai pas reçu de réponse à ma proposition concernant la définition des catégories d'usagers. S'agissant de la contribution des agences de l'eau, lorsque je l'ai présentée jeudi dernier, à Caen, j'ai volontairement employé trois épithètes provocatrices : j'ai qualifié cette contribution de brutale, injuste et contre-productive. Comme je l'ai expliqué, notre collectivité a dû reprendre 50 services suite à la loi NOTRe, mais nous ne sommes pas responsables des actions de nos prédécesseurs. J'ajoute que le montant de cette contribution ne pourra pas être utilisé pour des investissements, car nous ne pouvons pas envisager d'augmenter sans limite le prix de l'eau.

Hervé GILLÉ

C'est bien pour cette raison que j'ai insisté sur l'importance du dialogue de gestion et de performance. D'ailleurs, je note que nous n'avons pas évoqué les contraintes budgétaires auxquelles sont confrontées les collectivités, notamment en matière d'amortissements. Or, le financement des investissements et l'intégration des amortissements dans les politiques tarifaires sont des sujets de fond, qui appellent des évolutions réglementaires et législatives. J'ajoute que les emprunts de long terme ne sont pas suffisamment mobilisés. Il serait bon de mettre sur pied des groupes de travail pour développer des propositions sur l'amélioration de la lisibilité des engagements financiers, et en particulier sur la prise en compte des lignes d'amortissement dans les modèles économiques.

Hélène HERZOG-STASI

Hervé PAUL, un mot de conclusion ?

Hervé PAUL

En ce qui concerne la réforme des redevances, je ne peux vous laisser dire qu'elle est brutale. La montée en puissance va s'échelonner sur quatre années, de manière très progressive.

J'aimerais revenir sur la notion de pollueur payeur. Aujourd'hui, c'est le service d'assainissement qui est assujéti au paiement de la redevance. Mais ne nous méprenons pas : le service d'assainissement est le dépollueur, et non le pollueur. La réforme n'a donc rien d'injuste.

Enfin, la réforme ne peut être qualifiée de contre-productive, car le mécanisme de bonus/malus est efficace.

En réponse à l'intervention d'Hervé GILLÉ, je tiens à souligner que les redevances des agences de l'eau sont un impôt. On ne peut donc pas envisager de négocier la redevance pour chaque contribuable, puisque l'impôt s'applique à tous, selon les mêmes règles. Toute autre proposition ne serait pas validée par le Conseil d'État. Il ne saurait y avoir de contractualisation par service sur ce point.

Hervé GILLÉ

Je précise que je parlais de contrats d'objectifs et de performance sur les aides, et non sur la redevance.

Hélène HERZOG-STASI

Je remercie l'ensemble de nos participants.





SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES E-COMMUNICATIONS

39^e Congrès FNCCR

DU 26 AU 28 JUIN 2024

BESANÇON - MICROPOLIS



• Crédits photos : Patrice Diaz