

Schéma Directeur
d'Aménagement
et de Gestion
des Eaux du bassin
Adour-Garonne

SDAGE

2022
2027

DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT

**DOCUMENT D'ACCOMPAGNEMENT 2
ANALYSE DE LA RÉCUPÉRATION DES COÛTS DES
SERVICES LIÉS À L'UTILISATION DE L'EAU DANS
LE BASSIN ADOUR-GARONNE**

DOCUMENT 2 : ANALYSE DE LA RÉCUPÉRATION DES COÛTS DES SERVICES LIÉS À L'UTILISATION DE L'EAU DANS LE BASSIN ADOUR-GARONNE

DOCUMENT 2 : ANALYSE DE LA RÉCUPÉRATION DES COÛTS DES SERVICES LIÉS À L'UTILISATION DE L'EAU DANS LE BASSIN ADOUR-GARONNE	2
1. MÉTHODE ET LIMITES DE L'EXERCICE	4
1.1. Méthode	4
1.2. Différentes assertions de la notion de coût du service.....	4
1.3. Un déficit de données qui s'accroît d'un cycle à l'autre	5
1.4. Utilisation de l'indicateur de récupération des coûts.....	5
2. LES ENSEIGNEMENTS DE L'ÉTUDE.....	5
3. FINANCEMENT DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT	5
4. DURABILITÉ DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT	6
5. TAUX DE RÉCUPÉRATION DES COÛTS PAR USAGER ESTIMABLE À PARTIR DES DONNÉES DISPONIBLES.....	8
6. PRISE EN COMPTE DES COÛTS ENVIRONNEMENTAUX DANS L'ÉVALUATION DE LA RÉCUPÉRATION DES COÛTS	9
7. SUITES À DONNER.....	10

L'article 12 de l'arrêté du 17 mars 2006, modifié par arrêté du 2 avril 2020 relatif au contenu des SDAGE, prévoit que le présent document d'accompagnement du SDAGE 2022-2027 doit présenter **une synthèse sur la tarification et la récupération des coûts à l'échelle du bassin pour chaque secteur économique. Elle précise le taux de récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau pour chaque secteur économique.**

L'analyse de la récupération des coûts doit permettre de mettre en évidence si l'eau paie l'eau. Elle est prévue dans l'article 9 de la DCE qui demande de comparer si la facture d'eau payée par les usagers d'un service couvre l'ensemble des coûts liés à ce service.

Les usagers concernent au minimum 4 catégories d'acteurs : les usagers domestiques, les APAD, les industriels, les agriculteurs.

La notion de service est très importante pour délimiter le périmètre de la récupération des coûts ; la DCE définit un service comme une utilisation de l'eau qui nécessite l'existence d'ouvrages de prélèvement, de stockage, de traitement de l'eau.

1. MÉTHODE ET LIMITES DE L'EXERCICE

1.1. Méthode

La méthodologie retenue au niveau national s'appuie ainsi sur une estimation des coûts théoriques des services (estimation des dépenses d'exploitation et des besoins de renouvellement appréhendés avec la consommation de capital fixe) qui sont comparés aux transferts financiers. Les données mobilisées et la nature des informations prises en compte (coûts théoriques plutôt que dépenses réelles) posent d'importants problèmes de fiabilité.

L'application de cette méthode conduit aux estimations présentées dans le point 8.3 en s'appuyant sur un taux de récupération des coûts calculé à partir de la formule suivante :

$$\text{Taux de récupération des coûts} = \frac{\text{Coûts théoriques du service lié à l'eau} - \text{transferts nets reçus par les usagers pour ce service}^*}{\text{Coûts théoriques du service lié à l'eau}}$$

* différence entre les subventions reçues et les taxes payées

1.2. Différentes assertions de la notion de coût du service

Le coût du service peut s'entendre à différents niveaux :

- il peut s'agir des coûts de fonctionnement et des dépenses d'investissements effectives,
- il peut aussi s'agir des coûts de fonctionnement et des besoins de renouvellement,
- il peut enfin s'agir des coûts précédents auxquels on rajoute les coûts environnementaux.

Selon le niveau d'exigence retenu sur les coûts pris en compte, on ne mettra pas en évidence les mêmes enjeux, et on parviendra à des résultats très différents.

L'analyse de la prise en charge des coûts par les usagers du service, suppose de mettre à plat les subventions dont ils bénéficient, ce qui implique de retracer l'ensemble des financements publics mais également d'une façon plus générale comment sont financés ces services.

1.3. Un déficit de données qui s'accroît d'un cycle à l'autre

L'étude conduite au niveau national par l'IREEDD (Institut des ressources environnementales et du développement durable) a pu s'appuyer sur plusieurs sources de données fiables afin d'évaluer les recettes et les dépenses des services collectifs d'eau et d'assainissement avec les comptes M49 des budgets eau et assainissement des collectivités, les données SISPEA. Les informations qui ont pu être exploitées à partir de ces sources de données sont synthétisées dans les points 8.1 et 8.2.

Il en est tout autre pour estimer les dépenses pour compte propre, c'est-à-dire toutes les dépenses effectuées par les industriels, les agriculteurs, les usagers domestiques utilisant un assainissement non collectif, pour lesquels les manques de données s'accroissent d'un cycle à l'autre de telle sorte que pour comparer les recettes et les coûts des services il a été nécessaire de faire des choix méthodologiques simplificateurs qui dénaturent un peu l'exercice initial.

1.4. Utilisation de l'indicateur de récupération des coûts

Le taux de récupération des coûts est un indicateur de plus en plus utilisé, mais ce taux peut être construit de façon très différente car l'Europe a posé un principe sans en préciser les modalités d'application.

Il n'est donc pas évident que tout le monde parle de la même chose quand il évoque la récupération des coûts. Les comparaisons d'un État à l'autre sont, dans un tel contexte, très difficiles à faire.

Par ailleurs la question du niveau d'exigence sur le taux de récupération des coûts à atteindre reste entière, car un bon taux de récupération des coûts n'est pas nécessairement le garant d'une bonne mise en œuvre de la politique de l'eau : il peut masquer une baisse du niveau des dépenses, il peut avoir été obtenu en rompant avec des mécanismes de solidarité qui sont un des leviers et des fondements de la politique de l'eau.

2. LES ENSEIGNEMENTS DE L'ÉTUDE

Au-delà des calculs de ratios de récupération des coûts aux enseignements limités, les éléments financiers collectés peuvent permettre de faire ressortir les enjeux suivants :

- la question du financement de services collectifs d'eau et d'assainissement (point 3) ;
- la question de la durabilité des services collectifs d'eau potable et d'assainissement : est-ce que le montant de la facture d'eau permet une gestion durable des équipements, c'est-à-dire est-ce qu'elle permet d'assurer un bon renouvellement du parc d'équipement ? (point 4) ;
- la question des coûts environnementaux : quels dommages font subir les différents usagers aux milieux aquatiques et en quoi cela impacte le niveau de récupération des coûts ? (point 6).

3. FINANCEMENT DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

Diagramme 1 : Bilan des recettes et dépenses réelles sur la période 2013-2016 des services d'eau et d'assainissement pour le bassin Adour-Garonne en millions d'euros par an (source étude IREEDD à partir des données des comptes des services publics de l'eau).

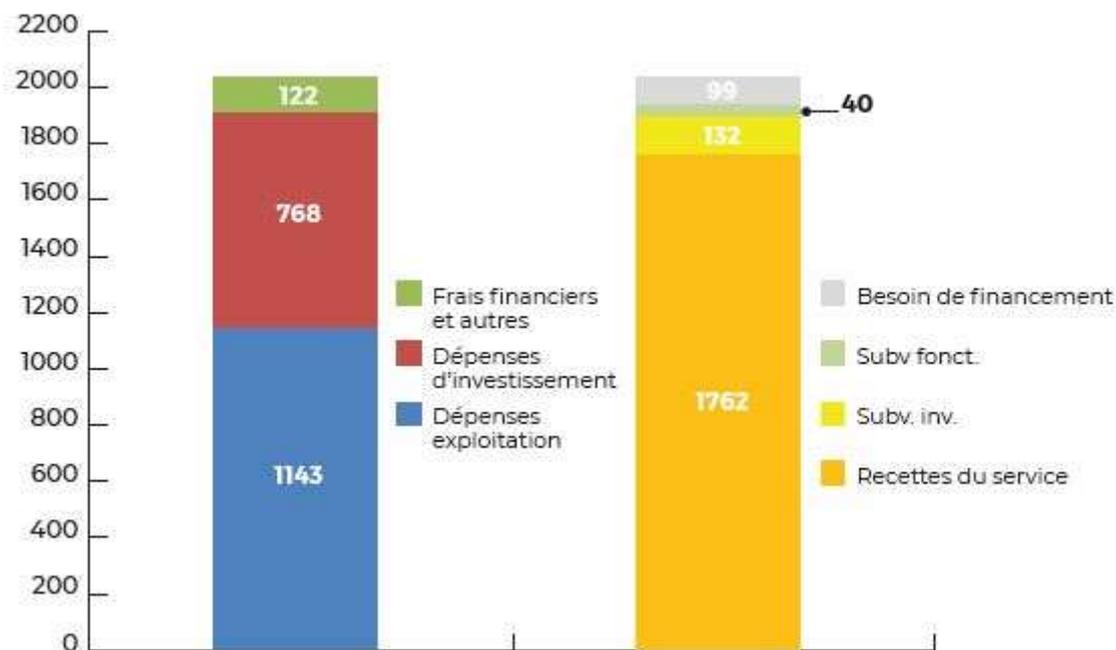


Figure 1 : Financement des services d'eau potable et d'assainissement

La facture d'eau (recettes des services d'eau potable et d'assainissement) permet de couvrir l'ensemble des dépenses d'exploitation, mais elle ne couvre pas la somme des dépenses d'exploitation et d'investissement.

L'équilibre entre l'ensemble de ces coûts et les recettes est assuré grâce :

- aux subventions dont bénéficient les services d'eau et d'assainissement à hauteur de 172 millions d'euros par an ; le poids de ces subventions est en baisse constante puisqu'elles représentaient 18% de la facture d'eau 2009, contre 14% en 2004, contre moins de 10 % sur la période 2013-2016
- aux emprunts pour près de 100 millions d'euros par an.

Par rapport au précédent cycle, la forte hausse des recettes du service (+26 %) a plus que compensé la baisse des subventions (-34 %), de telle sorte que globalement le recours à l'emprunt est en baisse (-31%). Toutefois cette évolution favorable (moindre dépendance aux financements publics et à l'emprunt) masque une baisse des dépenses d'investissements (-2%) peu compatible à terme avec les exigences de la DCE.

4. DURABILITÉ DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

Un second apport des travaux sur la récupération des coûts porte sur l'analyse de la durabilité des services d'eau et d'assainissement : est-ce que le montant de la facture d'eau permet d'assurer un bon renouvellement du parc d'équipement en service ?

Pour apporter des éléments de réponse à cette question, on :

- procède à une estimation de la valeur économique du parc d'équipement en service pour la fourniture d'eau potable et l'assainissement des eaux usées ;
- fait des hypothèses sur les durées de vie de chaque type d'équipement ;
- divise la valeur du parc en service par la durée de vie, on en déduit un rythme de renouvellement théorique idéal pour assurer une gestion durable de ce parc ;
- on agrège ensuite ce besoin de renouvellement aux dépenses d'exploitation et on compare ces montants aux recettes du service comme indiqué dans le diagramme 2 suivant.

Compte tenu des incertitudes sur le parc d'équipement, les durées de vie, les coûts, les estimations sur les besoins de renouvellement sont présentées en fourchettes.

Le diagramme ci-dessous résume les ordres de grandeur pour l'hypothèse basse des besoins de renouvellement.

Diagramme 2 : Comparaison des recettes réelles des services d'eau et d'assainissement avec les besoins de renouvellement – hypothèse basse –

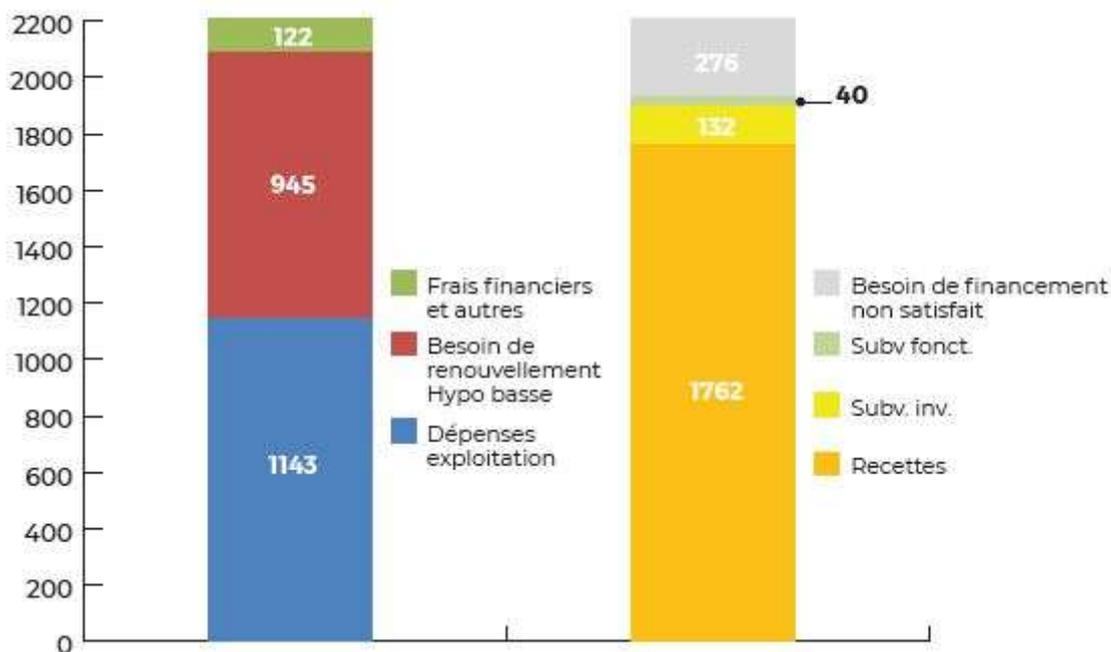


Figure 2 : Données 2013-2016 pour le bassin Adour-Garonne et en millions d'euros par an

Le niveau actuel de la facture d'eau ne permet pas d'assurer un renouvellement suffisant du parc d'équipement, puisque le montant des recettes du service est assez nettement inférieur à la somme des coûts d'exploitation et de la fourchette basse des besoins de renouvellement.

Les subventions publiques permettent de combler une partie de l'écart entre les besoins de renouvellement et les recettes mobilisables pour y faire face, mais il subsiste un besoin de renouvellement non satisfait qui est au minimum de 276 millions d'euros par an.

Si on raisonnait sur la fourchette haute des besoins de renouvellement (estimée à 1612 millions d'euros contre 945 millions d'euros pour la fourchette basse), on parviendrait à un besoin non satisfait de 943 millions d'euros par an.

Il faut toutefois nuancer ce constat en rappelant que l'estimation des besoins de renouvellement pose des problèmes à une grande échelle comme celle du bassin Adour-Garonne.

En effet, la politique de renouvellement des collectivités locales ne se fait pas simplement en croisant la valeur neuve des équipements avec leur durée de vie, mais plutôt à partir d'un ciblage des dépenses sur des points critiques.

Au-delà des problèmes de précision posés par ces chiffres, cette analyse met en évidence le poids économique et l'enjeu du renouvellement du parc d'équipement en service qui va venir se rajouter aux besoins de dépenses pour l'atteinte des objectifs de la DCE.

En effet, la DCE met l'accent sur l'atteinte du bon état des eaux qui nécessite déjà d'importants investissements de mise aux normes. Mais le maintien du bon état passera par une gestion durable du parc d'équipements, ce qui nécessitera de développer des politiques équilibrées entre l'amélioration et le maintien du bon état des eaux.

5. TAUX DE RÉCUPÉRATION DES COÛTS PAR USAGER ESTIMABLE À PARTIR DES DONNÉES DISPONIBLES

L'analyse des services d'eau potable et d'assainissement est intéressante pour appréhender la question du financement et de la durabilité des services d'eau. Mais l'analyse de la récupération telle qu'elle est prévue par la DCE doit se faire pour les grands types d'usagers bénéficiaires de ces services.

Le passage à l'analyse par usager suppose de ventiler les dépenses estimées pour les services d'eau potable et d'assainissement qui se répartissent entre les usagers domestiques, les industriels raccordés, les activités productives assimilées domestiques (APAD, qui sont en fait les artisans, commerçants, services).

Normalement, ces analyses devraient procéder de la même logique en mettant en évidence dans quelle mesure les recettes du service couvrent les coûts de ce service.

Toutefois, ces analyses nécessitent des données qu'il n'a pas été possible de mobiliser pour ces 4 types d'usagers.

Une méthodologie simplifiée a donc été développée en application de consignes nationales ; elle consiste à mettre en relation :

- le coût total du service estimé à partir des dépenses d'exploitation et du besoin de renouvellement ;
- les transferts financiers (différence entre les aides reçues, les taxes-redevances payées).

Sur cette base, on parvient à des taux de récupération des coûts très élevés pour les 4 catégories d'usagers :

Tableau 1 : Taux de récupération des coûts pour les 4 catégories d'usagers

	Usagers domestiques	APAD	Industriels	Agriculteurs
Coût d'exploitation	1398	343	421	266
Besoin de renouvellement	973	180	89	125
Coût total du service (1)	2371	524	510	391
Transferts nets reçus (2)	17	17	12	97
Taux de récupération des coûts (1) - (2) / (1)	99 %	97 %	98 %	81 %

Ces taux sont stables par rapport au précédent état des lieux sauf pour les agriculteurs pour lesquels le taux est en baisse, mais pour ces derniers l'assiette de calcul a évolué puisqu'elle intègre désormais les investissements liés à la lutte contre les pollutions diffuses qui bénéficient d'aides FEADER à hauteur de 105 millions d'euros.

Le recours à cette méthodologie et les sources de données mobilisées introduisent plusieurs biais qui doivent conduire à interpréter avec beaucoup de prudence les résultats obtenus.

Il faut moduler ce résultat en tenant compte :

- des niveaux très élevés des coûts des services qui pour une part ne reposent pas sur des coûts réels, mais des coûts théoriques concernant le besoin de renouvellement. Ces besoins pouvant être assez nettement différents des dépenses réelles comme l'a montré l'analyse des services d'eau et d'assainissement ;
- une connaissance partielle des transferts financiers du fait des difficultés pour accéder aux données requises ;
- une prise en compte des transferts annuels qui ne portent pas sur la même assiette que les coûts : on estime des transferts annuels moyens portant sur des dépenses engagées entre 2013 et 2016 alors que l'assiette des coûts porte sur un volume beaucoup plus large de dépenses : le parc d'équipement en service. Ce mode d'analyse reste conforme aux consignes nationales même si en toute rigueur, les transferts ne sont pas strictement comparables aux coûts ainsi estimés

Ces réserves étant posées, on peut tirer les enseignements suivants de cette analyse :

- le montant des coûts liés aux services d'eau des différents usagers est très élevé pour les 4 catégories d'usagers : on parvient à un coût total estimé de l'ordre de 3,8 milliards d'euros par an. Ce chiffre souligne le poids des dépenses auxquelles sont susceptibles de faire face les usagers de l'eau même si une partie de ces dépenses reste potentielle (en particulier les besoins de renouvellement qui ne sont pas toujours assurés) ;
- si on compare ces coûts estimés aux montants des redevances qui sont in fine payés par ces usagers, on constate que ces coûts sont 15 fois supérieurs aux redevances pour les usagers domestiques, 13 fois pour les industriels, et 14 fois pour les agriculteurs ; ces ordres de grandeur restent toutefois à nuancer compte tenu du fait que les coûts estimés restent en partie des coûts potentiels ;
- les transferts nets restent marginaux, même si le poids important des coûts estimés réduit la part relative des transferts.

6. PRISE EN COMPTE DES COÛTS ENVIRONNEMENTAUX DANS L'ÉVALUATION DE LA RÉCUPÉRATION DES COÛTS

L'analyse de la récupération des coûts permet également d'introduire le concept de coût environnemental. Cette notion est très intéressante, car elle permet de prendre en compte les nuisances subies par les usagers de l'eau et les milieux du fait des perturbations occasionnées par les autres usagers.

Cette estimation des nuisances le plus souvent indirectes, décalées dans le temps, est un principe clef qui devra de plus en plus être intégrée aux politiques publiques si on souhaite qu'elle soit durable.

L'estimation de ces coûts environnementaux reste un exercice complexe qui nécessitera la mise en œuvre de moyens importants. A ce stade, seules des approches embryonnaires sont possibles à des grandes échelles comme celle du bassin Adour-Garonne.

Dans le cadre de l'état des lieux, une estimation sommaire des coûts compensatoires liés aux pollutions a été effectuée en s'appuyant sur les dépenses connues par les services de l'Agence sur les points suivants :

- surcoût de traitement pour l'eau potable (nitrates) : 0,24 million d'euros / an ;
- surcoût de traitement pour l'eau potable (pesticides) : 0,34 million d'euros/ an ;
- mise en place d'interconnexion suite à la dégradation de la qualité des eaux : 14 millions d'euros/an ;
- ressource de substitution : changement de captage : 21,2 millions d'euros/an ;
- protection des captages : 24,9 millions d'euros par an.

Document 2

L'ensemble des dépenses correspondantes a pu être estimé à un montant de l'ordre de 60 millions d'euros par an, soit 3,5 % de la facture d'eau.

La répartition de ces dépenses en fonction des usagers qui en sont à l'origine peut alors permettre de mettre en évidence de nouveaux transferts entre usagers (des dépenses payées par les uns du fait de nuisances occasionnées par les autres) comme suit :

En millions d'euros par an	Industriels	Usagers domestiques	Agriculteurs
Coûts compensatoires selon usagers qui en sont à l'origine	6	6	48

Si on intègre ces transferts dans les ratios de récupération des coûts, on parvient aux ratios suivants :

En millions d'euros par an	Industriels	Usagers domestiques	Agriculteurs
Ratios de récupération intégrant la fourchette haute des coûts compensatoires	97 %	99 %	74 %

Bien que l'estimation des coûts environnementaux ne soit à ce stade pas exhaustive ni très précise, on peut d'ores et déjà en tirer quelques enseignements :

- les montants obtenus avec les moyens d'analyse mobilisés restent faibles globalement sur le bassin et l'approfondissement de ce travail conduirait vraisemblablement à des montants plus élevés ;
- bien que faibles, ces coûts peuvent être élevés localement et ils sont amenés à progresser dans les cas où la dégradation des ressources a atteint un seuil d'irréversibilité conduisant à opter pour des alternatives coûteuses ;
- c'est un moyen de mettre en évidence les coûts cachés qui sont transférés d'une catégorie d'utilisateur vers une autre et de se doter d'une vision plus juste sur la répartition des efforts des uns et des autres ;
- conçue à l'échelle d'un bassin, cet indicateur sur les coûts environnementaux serait un moyen intéressant pour rendre compte des progrès accomplis pour l'amélioration de la qualité des eaux. En effet en estimant le niveau actuel des coûts environnementaux, on pourrait suivre dans quelle mesure les programmes d'actions engagés concourent à la réduction de ces coûts.

7. SUITES À DONNER

Ces études sur la récupération des coûts apportent des éclairages nouveaux, mais le cadre de travail retenu par la France sur ce sujet, d'une grande technicité, et le manque de disponibilité des données, ne favorisent pas un partage de cette notion au niveau local.

Des évolutions pourraient être apportées au niveau national à ces analyses pour traduire de manière plus opérationnelle ce concept ; toutefois cela nécessite des besoins importants en matière :

- d'acquisition de connaissances,
- de simplification de la démarche,
- de mobilisation de partenaires financiers sur une question qui leur est étrangère,
- de la déclinaison de ce travail à d'autres échelles, notamment locale.

Consciente des avancées que ce concept peut apporter quand il est décliné de façon opérationnelle, l'Agence tente de promouvoir une déclinaison de la récupération des coûts à une échelle plus locale, avec :

- un accompagnement des SAGE qui s'efforcent de plus en plus de traduire cette notion sur leur territoire ;
- l'analyse de la récupération des coûts pour les ouvrages de soutien d'étiage ;
- la prise en compte de la récupération des coûts dans les projets de territoire.