

Synthèse

1. A l'origine de l'enquête

Un travail dans la continuité

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la démarche engagée en 1996 à la demande des associations de consommateurs et d'environnement de la Mce, au sein du Comité départemental de la consommation, pour une meilleure « transparence sur les prix de l'eau et modes de gestion de l'assainissement collectif ».

Elle est la continuité d'une première enquête, réalisée en 1998 par la Maison de la consommation et de l'environnement, sur le prix de l'eau distribuée en Ile-et-Vilaine : celle-ci avait mis en évidence la forte disparité d'une commune à l'autre en matière de prix pratiqués.

Malheureusement, en raison de la complexité du sujet, nous n'avons pu alors analyser et comparer que la partie « distribution » de la facture d'eau. Or, celle-ci ne représente qu'une partie de ce que payent les consommateurs, et ce n'est pas forcément la partie la plus importante ou celle qui augmente le plus.

En effet, selon la DGCCRF¹, le prix de la collecte et du traitement des eaux usées ont progressé près de trois fois plus en l'espace de 5 ans (1992-1996) que le prix de la seule distribution d'eau potable.

Un cadre législatif nouveau

Cette forte augmentation, qui caractérise le prix de l'assainissement, peut être en grande partie imputée à l'évolution de la législation. En effet, les exigences législatives se sont accrues ces dernières années dans ce domaine, en fixant des normes plus strictes en matière d'assainissement, modifiant ainsi les obligations des communes. Le service d'assainissement devient une obligation de service public communal, et avant 2005, toutes les communes de plus de 2000 équivalent habitants devront l'avoir mis en place.

Nous sommes donc dans une période transitoire où 3 collectivités sur 4 - au plan national - anticipent une augmentation de leurs investissements en faveur de l'assainissement.

La motivation des collectivités contactées

En Ile-et-Vilaine, on compte 283 stations d'épuration pour 352 communes, dont une grande majorité est gérée de manière autonome. On ne comptabilise que 12 syndicats de gestion de l'assainissement. Cependant, les investissements exigés par la mise aux normes incitent à l'heure actuelle les communes à s'associer et de nouveaux syndicats intercommunaux devraient bientôt voir le jour.

Pour notre enquête, nous avons choisi d'établir un échantillon représentatif en contactant 126 communes sélectionnées en fonction de leur localisation, type et taille de station, année de construction et qualité du service (classement Ddass). Le taux de réponse a été de 73%, soit 62 communes en gestion autonome et 6 syndicats fédérant 30 communes.

Ce taux de réponse, relativement important, montre l'intérêt des collectivités pour ce type d'enquête susceptible de leur apporter des points de repères utiles à leurs décisions. En effet, nombre d'élus témoignent de la difficulté à trouver dans ce domaine des données concrètes et exploitables.

¹ Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes

2. Les constats

Les principaux constats issus de notre enquête concernent trois grands domaines :

1. l'information des consommateurs, à travers notamment la facture d'eau
2. les modes de tarification de l'assainissement
3. les éléments influant sur les prix.

2.1 L'information des consommateurs

Une facture difficile à décrypter

Pour le consommateur, la facture d'eau constitue à l'évidence le premier support d'information.

Hélas, force est de constater qu'une simple lecture ne permet pas vraiment de tout comprendre et qu'il faut souvent opérer un véritable décryptage. En effet, on se heurte à la fois à des problèmes de :

- terminologie inappropriée : le terme « solde » est employé en lieu et place du terme « consommation » ; le terme « acompte » à la place de « avance sur consommation »,
- terminologie variant du recto au verso du document : « l'abonnement » devient « la part fixe »,
- indications approximatives, tel le prix moyen au m³, qui ne précise rien des paliers de tarification différente selon le volume consommé,
- analyse des acomptes à verser et des avances sur consommation. Sur ce point, les parts respectives de la distribution et de l'assainissement ne sont pas toujours clairement indiquées (cf. facture Cge).

Bien entendu, ces problèmes de lecture se ressentent plus ou moins selon les compagnies. Il n'en reste pas moins vrai que la comparaison d'une facture à l'autre et surtout, d'un fournisseur à l'autre demeure très difficile.

Des efforts restent à fournir pour présenter au consommateur un document lisible, accessible à tous et offrant des repères constants pour comprendre sa facture et notamment, la part importante que représente le volet assainissement.

Un rapport du maire peu accessible

Le rapport dit « du maire » qui, annuellement, fait le point sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et de l'assainissement, constitue une autre source d'information potentielle pour les consommateurs, et c'est sur ce document que s'appuie notre étude.

Là encore, il reste beaucoup à faire pour que ce document devienne un véritable outil d'information et de sensibilisation du public. La plupart des rapports sont d'un abord difficile (comprenant nombre de données brutes peu explicites) et, comme pour les factures, on n'observe pas d'effort d'harmonisation d'un document à l'autre. On y trouve, en outre, un certain nombre d'inexactitudes ou d'approximations. Dans plusieurs rapports que nous ont adressés les mairies, on note ainsi nombre d'erreurs de frappe et de prix dans la décomposition du tarif assainissement. Au point que l'on peut parfois se demander si ces documents ont déjà été lus, sinon relus, lors de leur parution.

Par ailleurs, il est bon de souligner que la mise à disposition de ces rapports par certaines mairies relève parfois du parcours du combattant, et le citoyen consommateur intéressé devra se montrer très persévérant pour pouvoir consulter ce document.

Les instances d'expression des usagers

La loi du 6 février 1992 a institué, dans les communes de plus de 3500 habitants, une commission consultative locale d'usagers des services publics locaux permettant d'informer et de consulter les usagers.

En Ille-et-Vilaine, on constate que très peu de collectivités ont mis en place une commission consultative sur l'eau et l'assainissement, et que parmi elles, moins nombreuses encore sont celles qui – à notre connaissance – fonctionnent réellement. La Ville de Rennes représente sur ce plan une exception.

La nouvelle loi sur l'eau (2001) s'est donnée entre autres priorités de renforcer la transparence et la démocratie dans le secteur de l'eau. A cette fin, elle prévoit la création d'un Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement dont la mission sera « *d'aider les collectivités et plus généralement l'ensemble des consommateurs d'eau à y voir plus clair dans leurs relations avec les grandes compagnies distributrices, ainsi que sur ce qui peut légitimement figurer sur leur facture d'eau* »

On ne peut que souhaiter la mise en œuvre de ce projet de loi.

2.2 La tarification de l'assainissement

Une tarification par paliers qui pose problème

L'assainissement est le plus souvent facturé par paliers, en fonction du volume de consommation. Un tel mode de facturation ne poserait pas de problème s'il était le même partout, et s'il opérerait toujours en faveur des petits consommateurs. Or, c'est loin d'être le cas :

- non seulement les seuils varient d'une collectivité à l'autre (ex : premier seuil de 1 à 30 m³ à Liffré, 1 à 80 m³ à Messac, et 1 à 100 m³ à Bazouge-La-Pérouse !),
- mais on observe aussi souvent que plus on consomme, moins on paye cher. Et cela, tant du fait de la collectivité que de la compagnie fermière. Par exemple à Messac, la part de la collectivité passe de 6,15 F/m³ pour moins de 80 m³ à 4,10 F au-delà. A Bazouge-La-Pérouse, c'est la part du délégataire qui passe de 6,16 F/m³ pour moins de 100 m³ à 5,10/m³ au-delà.

Comme pour la distribution de l'eau, la tarification ne favorise généralement ni les petits consommateurs ni les économies d'eau. La pratique de l'abonnement renforce ce constat.

La part fixe ou abonnement : autre facteur d'inégalité

En Ille-et-Vilaine, on observe 4 formules pour le paiement de l'abonnement :

1. pas d'abonnement du tout : Rennes et Fougères sont dans ce cas,
2. d'avance semestriellement : cela concerne toutes les communes en affermage - pour un prix moyen de 185,09 F, alors partagé entre la collectivité (40%) et le délégataire (60%) - et certaines exploitées en régie : le prix moyen n'est plus alors que de 116,38 F
3. semestriellement à terme échu : prix moyen 159,09 F
4. annuellement d'avance : formule heureusement minoritaire est la plus chère (jusqu'à 500, voire 650 F, avec un prix moyen de 222,30 F) et la plus injuste : elle pénalise fortement les petits consommateurs. Ainsi à Moutiers, la part fixe est de 650 F, pour un prix au m³ de 4,00 F plutôt faible!

Au-delà de l'effort d'harmonisation qui apparaît nécessaire, il est intéressant de noter :

- que la formule la moins chère pour l'usager est celle de l'abonnement payable semestriellement d'avance,
- mais que ce coût est encore diminué, quand les collectivités gèrent elles-mêmes l'assainissement en régie. Un même constat avait été fait pour ce qui touche à la distribution de l'eau.

On peut craindre cependant que l'évolution législative ne favorise guère les consommateurs. En effet, un décret en date du 13 mars 2000 consacre la légalisation de la part fixe en posant le principe de la redevance assainissement et en précisant que celle-ci comprend une partie variable et « le cas échéant, une part fixe ». Ce décret est en opposition flagrante avec le projet de loi sur l'eau qui voudrait voir renforcer dans la facture la part calculée en fonction du volume réellement consommé par l'abonné (ou part variable). Que peut-on attendre désormais de cette future loi sur l'eau ?

Des écarts de prix importants d'une collectivité à l'autre

Le prix du m³ d'eau à assainir varie de manière importante selon la collectivité. Pour exemple :

- au niveau des stations de grosse taille : les communes de Cesson-Sévigné, Fougères et Rennes facturent respectivement 4,17 F, 4,75 F et 4,91 F par m³ ... alors que Saint-Malo est à 14,55 F/ m³ !
- au niveau des stations de petite taille : Moutiers et Lieuron facturent respectivement 4 et 5 F/ m³ alors que Saint Maugan et Maxent sont à 10 et 9,54 F/ m³ !

Visiblement, le prix n'est pas lié à la taille des équipements. Reste à comprendre ce qui peut l'influencer.

3. Les éléments influant sur les prix

3.1 Le mode d'exploitation : la régie toujours moins chère

Pour les collectivités, deux modes d'exploitation sont possibles :

- la régie : la commune assure seule les investissements utiles et la totalité du service. Ce choix concerne actuellement 58 % des communes d'Ille-et-Vilaine,
- l'affermage : le service est délégué à une société fermière. Cela touche 40 % des communes du département, et notamment toutes celles regroupées au sein d'un syndicat pour l'assainissement.

Une minorité (2 %) de communes est concernée à la fois par la régie et l'affermage : elles ont deux stations (une ancienne, une récente par exemple).

Dans notre département, la redevance assainissement pour 120 m³ varie de 500,40 FHT (Cesson-Sévigné – station en régie) à 2372,21 FHT (Saint-Méloir-des-Ondes – en affermage) : soit un écart de prix de 1 à 4,75 !

En moyenne, le prix de l'exploitation en affermage est supérieur de 36 % à celui de l'exploitation en régie. Ceci n'est pas conforme à la moyenne nationale relevée par la direction générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes qui est de 14 %.

Pour le consommateur, la régie représente toujours le système d'exploitation le moins cher. Malheureusement, c'est un choix de moins en moins prisé par les collectivités qui délèguent de plus en plus le service d'assainissement, notamment dès lors qu'elles doivent renouveler leurs installations et/ou qu'elles se constituent en syndicat intercommunal.

3.2 L'ancienneté de l'exploitation

La vétusté des équipements est un facteur d'influence non négligeable sur les tarifs pratiqués. En effet, une station ancienne, bien amortie et qui fonctionne selon les normes a toutes les chances de coûter moins cher qu'une station vétuste qui entraînerait des coûts de maintenance et d'entretien importants, ou qu'une station récente qui représente un investissement très lourd pour la collectivité.

Pour exemple, le prix le plus bas pratiqué à Cesson-Sévigné s'explique par l'amortissement de l'installation. Le prix le plus élevé à Saint-Méloir-des-Ondes peut s'expliquer par la mise en service d'une nouvelle station respectant la législation concernant la valorisation des boues.

3.3 Le mode de traitement

Nous avons recensé six modes de traitement dont les plus courants sont les boues activées et le lagunage.

On observe que les stations en boues activées sont généralement plus récentes et de meilleures performances. Mais elles sont aussi plus chères.

Cependant, aucun critère isolé ne peut à lui seul expliquer les différences de prix. La situation géographique de la commune, le niveau de pollution de la ressource en eau ainsi que le niveau d'équipement pour la collecte eaux usées constituent encore autant de facteurs influents qu'il faudrait pouvoir prendre en compte.

3.4 Le rendement épuratoire et la valorisation des boues

La Ddass classe annuellement les stations d'épuration selon la conformité des rejets aux normes prescrites par la réglementation. Ce classement s'opère selon trois catégories d'efficacité : A (bonne), B (moyenne) et C (mauvaise), chacune de ces catégories comportant elle-même trois niveaux.

Pour l'Ille-et-Vilaine, on observe que les stations les moins bien classées (en C) sont aussi les plus chères pour les usagers : le prix moyen pour 120 m³ y dépassant 1400 F. Les stations les mieux classées (en A) se situent dans la moyenne des prix : entre 1100 et 1200 F et les stations classées en B sont généralement moins chères : de 900 à 1000 F.

Cependant, la mise aux normes exigée par la loi va nécessairement entraîner une augmentation significative des tarifs pratiqués par les collectivités dont la station est mal classée. Notamment, on note une hausse sensible des prix en cas de valorisation des boues avec plan d'épandage déterminé ainsi que le veut la législation.

Or, selon notre enquête, 32 % des communes n'ont pas de filière de valorisation des boues et, à l'heure actuelle, 29 communes (dont 18 ont une station en lagunage) ne respectent pas la législation : 22 ne valorisent pas leurs boues et 7 pratiquent l'épandage simple.

En conclusion

Il est clair qu'en matière d'assainissement, il reste encore beaucoup à faire et qu'il importe d'être très vigilants si on ne veut pas voir encore augmenter le coût de ce service qui n'a fait que croître ces dernières années.

Les enjeux se situent à tous les niveaux :

►► **pour les consommateurs** : le prix de l'assainissement pèse lourdement sur le montant de la facture d'eau. Un effort d'information et de transparence s'avère nécessaire pour que chacun comprenne ce qu'il paye et surtout, se sente concerné par les problèmes de pollution de l'eau.

►► **pour les collectivités** : il s'agit de réussir la mise aux normes des installations en maîtrisant les coûts financiers. Si la délégation de service devient une pratique majoritaire, il faut garder à l'esprit et souligner que l'exploitation en régie revient toujours moins cher. Il ne peut y avoir délégation sans contrôle.

►► **au plan de l'environnement** : le comble serait que la dépollution de l'eau devienne à son tour source de pollution majeure. L'épandage des boues sur les terres agricoles représente en ce sens un danger potentiel. Les consommateurs, comme les agriculteurs, exigent des contrôles et des garanties pour que ce choix ne s'avère pas un jour catastrophique.

A tous niveaux, les questions posées par l'assainissement sont celles posées par la pollution de l'eau.

Comment faire cesser l'engrenage qui veut que plus on pollue, plus il faut dépolluer, au risque de générer de nouvelles pollutions et au prix d'investissements de plus en plus coûteux ?

Seule une véritable politique de reconquête de la qualité de l'eau à la source constitue une réponse claire et s'inscrivant sur le long terme.