



ORIENTATION FONDAMENTALE N°3

**PRENDRE EN COMPTE
LES ENJEUX ÉCONOMIQUES
ET SOCIAUX DES POLITIQUES
DE L'EAU ET ASSURER UNE GESTION
DURABLE DES SERVICES PUBLICS
D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT**

PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DES POLITIQUES DE L'EAU ET ASSURER UNE GESTION DURABLE DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

INTRODUCTION

La politique d'objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau s'inscrit dans une approche renouvelée intégrant plus que par le passé les dimensions économiques et sociales de la gestion de l'eau. Ces principes rénovent l'approche des problèmes en les inscrivant dans une logique de développement durable.

Dans cette logique et face aux coûts potentiels pour atteindre les objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau, la capacité financière des acteurs à les supporter doit être examinée et les retombées économiques et sociales des mesures envisagées mieux évaluées. Parallèlement, la capacité contributive des principaux financeurs de la politique de l'eau est une donnée essentielle à prendre en compte dans la fixation des objectifs du SDAGE.

Outil d'incitation économique, le principe pollueur-payeur est aujourd'hui mis en œuvre dans l'ensemble du bassin. Avant toute décision politique sur l'évolution de l'application de ce principe, une bonne visibilité du niveau de récupération des coûts s'impose, pour chaque catégorie d'utilisateur, au travers du système de redevances, de tarification de l'eau et de financement.

Des données robustes et des méthodes éprouvées existent aujourd'hui en matière économique, particulièrement sur les eaux douces. Elles doivent être développées sur les aspects sociaux. Complétée par une politique d'évaluation, cette connaissance confortée est nécessaire pour assurer un meilleur pilotage des politiques de l'eau menées et ainsi réorienter, aux échéances appropriées, les programmes d'actions. Sur la mer et le littoral, des efforts importants doivent encore être faits en matière d'amélioration des connaissances d'ordre économique et social. En effet, l'évaluation initiale conduite en sous-région Méditerranée au titre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin souligne d'importantes lacunes sur le sujet.

Disposer d'une eau de qualité et en quantité suffisante est un facteur d'attractivité d'un territoire (tourisme,

activité économique...). La présente orientation fondamentale du SDAGE privilégie une politique de long terme qui s'appuie sur des mesures ayant un bon rapport coût-efficacité, l'évaluation des bénéfices attendus et des coûts évités. Cette échelle de temps est capitale à prendre en compte dans les stratégies des programmes d'action. Elle implique de dépasser la stricte analyse financière de court terme et de se donner les moyens de pérenniser à long terme les investissements réalisés. Cette vision de long terme suppose aussi, sans remettre en cause l'ambition des objectifs, une nécessaire progressivité dans la mise en œuvre des actions pour prendre en compte les réalités économiques et sociales du moment.

Dans un double souci d'efficacité et d'équité, la juste contribution de chacun pour l'atteinte des objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau doit être recherchée. Les dispositions ci-après incitent au développement de stratégies de financement optimisées qui privilégient les synergies entre les différents acteurs.

Cette approche renouvelée de la politique de l'eau vise à éclairer le débat par une analyse sociale et économique approfondie. Elle est à développer de façon très volontariste à tous les niveaux, en la confortant à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée et en la pratiquant de manière plus systématique dans les projets locaux.

Les enjeux économiques et sociaux sont prégnants tant pour les politiques de l'eau gérées à l'échelle des territoires hydrographiques (résorption des déséquilibres quantitatifs, restauration écologique des cours d'eau, prévention des inondations...) que pour celles des services publics d'eau potable et d'assainissement (qualité et performance du service rendu).

L'entretien et le renouvellement des infrastructures de l'eau (eau potable et eaux usées) est nécessaire pour

éviter le gaspillage d'eau potable par les fuites des réseaux, la pollution en cas de mauvais fonctionnement d'une station d'épuration et le risque de hausse brutale du prix de l'eau par défaut d'amortissement des ouvrages.

A la tête d'un important patrimoine, les services publics d'eau et d'assainissement des communes réalisent de lourds investissements afin d'assurer une distribution d'eau potable sécurisée et de qualité, et une réduction importante des pollutions urbaines. Dans le bassin Rhône-Méditerranée, il existe 2700 stations d'épuration, 650 usines de traitement d'eau potable et plus de 270000 km de réseaux d'assainissement et d'eau potable. Ces équipements constituent un patrimoine évalué à plus de 85 milliards d'euros, soit 6000 euros par habitant.

Mais la gestion de ce patrimoine est très inégale. Les amortissements sont insuffisants et, si les stations

d'épuration urbaines ont été mises aux normes ces dernières années, beaucoup d'installations de traitement des eaux usées ne sont plus aux normes en zone rurale. Les canalisations accusent également un lourd retard d'entretien (en moyenne 1 litre d'eau sur 4 prélevé dans la nature est gaspillé par les fuites, temps de renouvellement théorique de 150 ans au taux actuel).

Les modalités de gestion de ces services (prix de l'eau, taille du service, connaissance et gestion du patrimoine) doivent être adaptées à ces enjeux et au contexte local.

Le SDAGE vise à poursuivre et amplifier les analyses économiques qui prennent en compte le long terme, à développer les analyses sociales en particulier dans les projets locaux et à atteindre une gestion durable du patrimoine des services publics d'eau et d'assainissement qui assure la pérennisation des investissements réalisés.

LES DISPOSITIONS

A. MIEUX CONNAÎTRE ET MIEUX APPRÉHENDER LES IMPACTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Disposition 3-01

Mobiliser les données pertinentes pour mener les analyses économiques

L'observatoire des coûts mis en place à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée :

- met à disposition de tous les acteurs intéressés les données disponibles sur les coûts unitaires des actions ;
- contribue au suivi des coûts des actions inscrites au programme de mesures et au programme d'intervention de l'agence de l'eau ;
- facilite l'évaluation de différents scénarios à l'aide d'éléments techniques déjà disponibles (espace ou linéaire pertinent pour améliorer le dimensionnement des actions) et du coût global des programmes d'actions.

En outre, pour améliorer l'évaluation économique, des travaux sont régulièrement menés au niveau du bassin et au niveau national et rassemblent des données concernant :

- la connaissance des dépenses à la charge des usagers de l'eau en raison de la non atteinte du bon état des eaux ;

- le poids économique des usages de l'eau (y compris des données spécifiques aux activités économiques du littoral dépendant de la bonne qualité de l'eau) et les coûts induits pour les activités économiques par les programmes de mesures ;
- les retombées économiques et sociales (création d'emploi, santé...) liées à l'atteinte des objectifs environnementaux et les usagers bénéficiaires, les coûts évités en rétablissant ou sauvegardant les fonctionnalités naturelles ;
- les ratios coût/efficacité (coûts évités par la préservation des milieux aquatiques en bon état, coûts liés à la non-action...);
- les dommages environnementaux et leurs coûts liés aux activités humaines.

Ces éléments sont accessibles sur les sites de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), du commissariat général au développement durable (CGDD) et sur les sites d'information sur l'eau (SIE) du bassin et de l'agence de l'eau. Il appartient aux porteurs de projets de s'y référer en tant que de besoin.

Disposition 3-02

Prendre en compte les enjeux socio-économiques liés à la mise en œuvre du SDAGE

La mise en œuvre d'une politique de l'eau génère des impacts sociaux et économiques positifs par la

création d'emploi (liés aux investissements réalisés sur le territoire et aux emplois dans les domaines de l'animation territoriale et de l'entretien des milieux par exemple), la qualité sanitaire (eau potable, baignade) et l'amélioration de la qualité des territoires (qualité de l'eau et des milieux aquatiques). Par l'internalisation des coûts qu'elle induit, elle peut également générer des impacts négatifs et une modification des comportements sociaux et économiques liée à la mutation des territoires et des activités (ex: impacts sur les exploitations agricoles liés à la modification des pratiques agricoles pour réduire les pollutions ou les prélèvements d'eau, évolutions faites par l'industrie en matière de traitement des rejets polluants ou d'utilisation de l'eau dans les processus industriels).

Dans leur pilotage de la politique de l'eau, les services de l'État veillent à la prise en compte des trois piliers du développement durable: préservation de l'environnement, développement économique, cohésion sociale. Ils cherchent, de façon aussi approfondie que possible, la conciliation des enjeux et des usages.

Les services de l'État veillent également, dans les documents cadres et les décisions qu'ils préparent en application du SDAGE, à tirer parti, autant que possible, de la proportionnalité permise par la réglementation, en tenant compte des bénéfices attendus de ces exigences au regard de l'impact de l'activité considérée, des enjeux des dossiers et des territoires, ainsi que des usages présents ou à venir.

Disposition 3-03

Développer les analyses et retours d'expérience sur les enjeux sociaux

Que ce soit dans les plaines alluviales des grands cours d'eau du bassin, dans les territoires de montagne ou ceux marqués par le climat méditerranéen, de nombreux territoires du bassin bénéficient d'une « culture de l'eau » ancienne. Sa transmission, qui est un facteur de réussite des politiques de l'eau et des risques, doit être adaptée aux territoires, tant les spécificités et les enjeux de l'eau d'une part, et les problématiques sociales d'autre part, peuvent être différents. L'objectif est notamment que les projets de territoire fédèrent les populations.

La mise en œuvre des politiques de restauration du bon état des eaux passe par l'écoute de la demande sociale liée à l'eau. Pour mieux appréhender cette demande, les démarches proactives visant à connaître la perception d'une population donnée vis-à-vis des milieux aquatiques et des enjeux de l'eau, ainsi que des approches historiques concernant l'eau dans un territoire donné, peuvent être développées pour préparer la mise en œuvre des actions. Ces démarches apportent un éclairage nouveau qui permet d'ajuster

la pertinence et le contenu des actions à mener et de préciser leurs conditions de mise en œuvre. Elles favorisent l'implication des acteurs du territoire, la levée des freins à la mise en œuvre et l'ambition des politiques et projets dans le domaine de l'eau.

Les politiques de gestion concertée des milieux aquatiques ont vocation à développer progressivement ce type d'approches. Sur ces bases, les retours d'expérience pourront être capitalisés à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée et conduire par exemple à analyser les effets de la demande sociale sur les caractéristiques des projets et à proposer quelques indicateurs sur les impacts sociaux de la mise en œuvre du SDAGE.

Disposition 3-04

Développer les analyses économiques dans les programmes et projets

À l'aide des éléments de référence disponibles (données, méthodes, guides, expériences pilotes), les services en charge de la conduite de la politique de l'eau au niveau du bassin et les maîtres d'ouvrage locaux, chacun en ce qui les concerne, développent et mettent en œuvre des analyses économiques dans le cadre des programmes et projets concernant directement l'eau.

Les SAGE, les SLGRI, les contrats de milieu et les PAPI développent de telles approches. Le « guide pratique pour la mise en œuvre d'analyses socio-économiques en appui de l'élaboration de SAGE et de contrats de rivières » (agences de l'eau, ministère de l'écologie et du développement durable, Actéon, 2013) et le guide méthodologique « analyse multicritères: application aux mesures de prévention des inondations » (MEDDE - septembre 2012) constituent des documents de référence permettant de cibler les objectifs des approches économiques à mener (ex: analyse économique des usages de l'eau, analyse de la capacité à payer, analyse coûts-bénéfices...) et leurs modalités possibles.

Le SDAGE recommande que les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis à étude d'impact en application de l'article R. 122-2 du code de l'environnement qui sont également soumis à autorisation au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du même code comprennent une approche des grands enjeux économiques liés au dossier. Le SDAGE recommande une démarche similaire pour les projets soumis à autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement ayant un impact sur le milieu aquatique. Cette démarche vise à inciter les porteurs de projet à réfléchir sur la durabilité économique à moyen et long terme des projets

impactant l'eau et les milieux aquatiques (exemples : éviter la mal adaptation au changement climatique, réduire les coûts des ouvrages de protection contre les inondations en favorisant le bon fonctionnement hydromorphologique des cours d'eau qui répond à la fois aux enjeux « milieux » et « risque »...) et à appliquer au mieux la séquence « éviter – réduire – compenser » visée à la disposition 2-01.

Des études économiques doivent également être menées à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée. Elles porteront en priorité sur la gestion quantitative (analyse économique des plans de gestion de la ressource en eau), sur les coûts compensatoires des actions engagées du fait de la dégradation des milieux aquatiques, sur l'évaluation des aménités et sur l'évaluation a posteriori des coûts de maintenance et de fonctionnement liés au programme de mesures 2010-2015.

B. DÉVELOPPER L'EFFET INCITATIF DES OUTILS ÉCONOMIQUES EN CONFORTANT LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

Disposition 3-05

Ajuster le système tarifaire en fonction du niveau de récupération des coûts

La directive cadre sur l'eau dispose que les distorsions relevées lors de l'analyse de récupération des coûts⁽¹⁾ peuvent être corrigées via une tarification incitative.

Sur la base des études d'évaluation des flux financiers réalisées dans le cadre de la préparation du présent schéma directeur, les services de bassin établissent un mode opératoire stabilisé et reproductible pour pérenniser cette évaluation. Ce mode opératoire établi en associant les fournisseurs de données concernés dans le bassin est conçu pour permettre, d'une part, une comparabilité pertinente avec les prochains SDAGE et, d'autre part, pour renforcer et rendre transparente la connaissance des coûts (d'investissements, de fonctionnement et coûts environnementaux) et des transferts financiers (aides, redevances, taxes, subventions) dans le domaine de l'eau.

Les services de bassin élaborent en concertation avec les acteurs concernés des propositions pour un ajustement de la contribution des pollueurs, consommateurs et utilisateurs d'eau notamment via les redevances relatives à la qualité des milieux. Ils conçoivent ces ajustements pour inciter les usagers à utiliser efficacement les ressources et à contribuer ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau tout en tenant compte des effets sociaux, environnementaux et économiques qu'ils peuvent générer et en veillant à appliquer le principe de la récupération des coûts.

Dans le cadre de ces propositions l'accent est mis sur la modulation des redevances pour tenir compte de la qualité des milieux, des déficits de la ressource et du contexte local (usagers et bénéficiaires directs et indirects).

La récupération des coûts d'un grand projet nouveau au sens de la disposition 0-02 sur ses usagers doit être au moins aussi bonne que le niveau standard du secteur pour donner accès aux financements publics. A défaut, les financements publics se fonderaient sur un projet équivalent atteignant ce niveau.

Disposition 3-06

Développer l'évaluation des politiques de l'eau et des outils économiques incitatifs

Les instances et services en charge de la conduite de la politique de l'eau au niveau du bassin mettent en œuvre une démarche d'évaluation des politiques de l'eau afin d'en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence interne et externe et la durabilité. Cette démarche repose sur les principes d'indépendance, de compétence et de transparence.

En particulier, sur les aspects économiques, les services de bassin procèdent à des évaluations :

- de l'effet incitatif des redevances pour les différents secteurs économiques en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole et en fonction de la nature des pressions exercées sur les milieux ;
- de l'effet incitatif des programmes d'interventions des principaux partenaires financiers du bassin ;
- des impacts environnementaux, économiques et sociaux des outils tarifaires.

(1) Principe de la directive cadre sur l'eau (article 9 et annexe III) selon lequel les coûts (investissements, coûts de fonctionnement et d'amortissement, coûts environnementaux) associés aux utilisations de l'eau (ex : ouvrage de prélèvement ou de stockage d'eau, ouvrage de traitement des eaux usées) sont pris en charge autant que possible par les utilisateurs de l'eau concernés

C. ASSURER UN FINANCEMENT EFFICACE ET PÉRENNE DE LA POLITIQUE DE L'EAU ET DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Disposition 3-07

Privilégier les financements efficaces, susceptibles d'engendrer des bénéfices et d'éviter certaines dépenses

Pour atteindre les objectifs environnementaux du SDAGE tout en optimisant l'utilisation des moyens financiers, les partenaires financiers publics privilégient les actions rentables à long terme et garantissant le maintien des services rendus par les milieux aquatiques.

Ils tiennent compte dans leurs priorités et décisions de financement des possibilités d'améliorer leur efficacité avec :

- un élargissement de l'éventail des solutions techniques et une sensibilisation accrue pour changer les comportements ;
- des financements incitatifs pour le traitement des problèmes à la source tendant vers un meilleur équilibre entre les interventions curatives et les actions préventives et en remettant en question les aides inefficaces ;
- une plateforme de conditionnalité commune en intégrant mieux la réglementation.

Plus globalement, et dans une optique d'amélioration de l'efficacité des financements publics, les principaux partenaires financiers de la politique de l'eau dans le bassin recherchent des synergies entre leurs politiques d'intervention et leurs modalités de financement. Ils poursuivent et renforcent leurs politiques de contractualisation pour le domaine de l'eau. Ils mettent en place, à une échelle géographique adaptée, un lieu de concertation voire de décision en commun en matière de financement.

Disposition 3-08

Assurer une gestion durable des services publics d'eau et d'assainissement

Gérer durablement un service de production et distribution d'eau potable ou de collecte et traitement des eaux usées, c'est rendre un service qui soit conforme aux obligations sanitaires (qualité de l'eau potable...) et environnementales (disponibilité de la ressource en

eau, qualité des rejets d'eaux usées traitées, rendement des réseaux...), satisfaisant les attentes sociales et économiques des usagers (niveau de service dans la gestion des abonnements, délais d'intervention, coût du service, tarif...) et pérenne dans le temps.

Du point de vue technique et financier, assurer une gestion durable de ces services implique :

- d'avoir une bonne connaissance des équipements et des facteurs susceptibles d'influer sur leur vieillissement et leur efficacité : nombre d'ouvrages, caractéristiques physiques (linéaire, positionnement, capacité, nature des matériaux...), date de réalisation, conditions de pose, environnement (nature du sol, trafic routier...), qualité des eaux transportées et traitées, sensibilité du milieu naturel... ;
- de suivre de près le fonctionnement des installations : surveiller l'état physique des ouvrages (inspections télévisuelles des réseaux d'assainissement, recherches de fuites sur les réseaux d'eau potable, historique des casses et incidents divers...), suivre leur fonctionnement (comptages sectorisés des volumes d'eau, auto surveillance des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration) et les résultats liés à leur exploitation ;
- de planifier la gestion du service : prévoir l'amortissement des biens, planifier les opérations d'entretien et de renouvellement des ouvrages, les investissements nouveaux nécessaires, anticiper la gestion financière du service en adaptant les tarifs pratiqués en fonction de ces besoins ;
- de réaliser les travaux dans les règles de l'art pour optimiser la durée de vie des ouvrages et réduire les frais d'exploitation ultérieurs.

Dans cet objectif, il importe que les collectivités en charge des services publics d'eau potable et d'assainissement améliorent la connaissance et la gestion de leur patrimoine, avec l'appui de leurs partenaires (État, financeurs, délégataires...).

Le schéma de distribution d'eau potable prévu à l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et le schéma directeur d'assainissement défini dans la disposition 5A-02 fournissent les éléments nécessaires à la connaissance du service. A cette fin, ils incluent le descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable, ainsi que des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées prévu à l'article D. 2224-5-1 du CGCT. Ces schémas doivent ainsi comporter les éléments techniques et économiques permettant aux collectivités en charge de ces services de programmer dans le temps la gestion du patrimoine (renouvellement des ouvrages de transport et de traitement) et d'élaborer les zonages prévus à l'article L. 2224-10 du CGCT. Le SDAGE encourage les collectivités à établir ces zonages en privilégiant les

modes d'assainissement permettant de limiter les coûts des investissements et de leur gestion patrimoniale, comme par exemple l'assainissement autonome dans les zones d'habitat dispersé et la réduction du ruissellement des eaux pluviales à la source (techniques alternatives : stockage, infiltration des eaux pluviales...).

Les services doivent être gérés à une taille suffisante pour permettre la mobilisation des moyens techniques et financiers nécessaires et limiter le morcellement de l'exercice de ces compétences. Les préfets veillent à l'application de ces principes dans les schémas départementaux de coopération intercommunale.

La transparence de la gestion du service est une condition essentielle de la gestion durable en permettant aux usagers d'accéder aux informations utiles pour apprécier la qualité du service rendu au regard de son prix. L'article L. 2224-5 du CGCT demande à cette fin à chaque service de présenter un rapport annuel sur le prix et la qualité du service, dont le contenu est précisé à l'article D. 2224-3 du CGCT. Le SDAGE invite les collectivités à utiliser ce rapport pour expliquer de manière détaillée les différentes composantes du prix de l'eau et la prise en compte dans ce prix

de l'amortissement des installations en vue de leur renouvellement dans le temps. Les décisions sur l'assise financière du service, prises conformément à l'article L. 2224-12-4 du même code, doivent y être présentées : niveau de la part variable et de la part fixe, mise en place d'une tarification progressive ou saisonnière pour inciter aux économies d'eau... L'expérimentation d'une tarification sociale de l'eau fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du rapport annuel dans les conditions prévues par l'article 28 de la loi n°2013-312 du 15 avril 2013.

Afin d'améliorer la connaissance au niveau du bassin et de permettre aux collectivités d'accéder à l'expérience des autres services, il est préconisé que les collectivités responsables de ces services remplissent de manière systématique et annuelle le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) mis en place par l'ONEMA en application de l'article L. 213-2 du code de l'environnement. Conformément à l'article L. 2224-5 du CGCT, la transmission dans SISPEA des indicateurs techniques et financiers qui doivent figurer dans le rapport annuel est obligatoire pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 3 500 habitants.

LES DISPOSITIONS – ORGANISATION GÉNÉRALE

PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX ET ASSURER UNE GESTION DURABLE DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT		
A. Mieux connaître et mieux appréhender les impacts économiques et sociaux	B. Développer l'effet incitatif des outils économiques en confortant le principe pollueur-payeur	C. Assurer un financement efficace et pérenne de la politique de l'eau et des services publics d'eau et d'assainissement
3-01 Mobiliser les données pertinentes pour mener les analyses économiques	3-05 Ajuster le système tarifaire en fonction du niveau de récupération des coûts	3-07 Privilégier les financements efficaces, susceptibles d'engendrer des bénéfices et d'éviter certaines dépenses
3-02 Prendre en compte les enjeux socio-économiques liés à la mise en oeuvre du SDAGE	3-06 Développer l'évaluation des politiques de l'eau et des outils économiques incitatifs	3-08 Assurer une gestion durable des services publics d'eau et d'assainissement
3-03 Développer les analyses et retours d'expérience sur les enjeux sociaux		
3-04 Développer les analyses économiques dans les programmes et projets		

