
ETUDE DE L'INTERET DU DISPOSITIF DE PRIME DE PERFORMANCE EPURATOIRE

Introduction

Compte tenu :

- de l'actualité récente dans le domaine de l'eau au niveau national : évaluation de la politique de l'eau réalisée pour le compte du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, audit des agences de l'eau par la Cour des Comptes, prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement des agences de l'eau au profit du budget de l'Etat, feuille de route de la Conférence environnementale, préparation de la loi cadre biodiversité...,
- comme au niveau européen : condamnations récentes de la Belgique et du Luxembourg pour des stations d'épuration non-conformes (respectivement 10 M€ d'amende et 4,7 k€ d'astreinte journalière, et 2M€ d'amende et 2,8 k€ d'astreinte journalière),
- et des réflexions en cours sur la fiscalité environnementale (travaux du comité pour la fiscalité écologique présidé par Christian de Perthuis, travaux du conseil des prélèvements obligatoires...),

l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse a jugé utile de mener une étude sur l'intérêt du dispositif des primes de performance épuratoire.

Il en ressort que le dispositif est un levier indispensable et efficace pour un assainissement de qualité durable.

Table des matières

1 UN DISPOSITIF TRES INCITATIF, COMPLEMENTAIRE DE L'ACTION REGLEMENTAIRE ET DES AIDES A L'INVESTISSEMENT.....	3
1.1 Contexte, objectifs et enjeux.....	3
1.1.1 La fiscalité écologique dans le domaine de l'eau	3
1.1.2 Les enjeux de l'assainissement.....	3
1.2 Une conditionnalité renforcée pour plus d'incitation.....	4
1.3 Un impact direct sur les maîtres d'ouvrage	7
1.4 Complémentarité au rôle joué par les autres acteurs de l'eau	7
2 UN DISPOSITIF GARANT DE L'EQUITE ENTRE USAGERS.....	9
2.1 Lissage du prix de l'eau selon le principe « pollueur-payeur ».....	9
2.2 Solidarité envers les communes rurales	9
3 DES ENJEUX CONSIDERABLES PAR RAPPORT AUX MILIEUX ET AUX DIRECTIVES EUROPEENNES.....	10
3.1 L'assainissement, une préoccupation majeure toujours d'actualité.....	10
3.2 Contribution à l'évaluation des masses d'eau et au rapportage européen	11
4 UN SYSTEME DE REDISTRIBUTION VERTUEUX ET NON INFLATIONNISTE, A PRESERVER.....	12
4.1 Consentement à payer l'impôt.....	12
4.2 Un système non inflationniste	12
4.3 Scénario d'une suppression de la prime	12
4.3.1 Impacts négatifs sur le fonctionnement des stations	12
4.3.2 Impacts 'macro' sur le prix de l'eau et sur les milieux	13
4.3.3 Impacts 'micro' sur le prix de l'eau.....	14
5 UN SYSTEME LEGITIME AUX COUTS MAITRISES	16
5.1 C'est l'argent des collectivités confié aux agences	16
5.2 Des coûts de gestion peu élevés	16
ANNEXE : DETAILS DES AUGMENTATIONS DE PRIX DE L'EAU	17

1 UN DISPOSITIF TRES INCITATIF, COMPLEMENTAIRE DE L'ACTION REGLEMENTAIRE ET DES AIDES A L'INVESTISSEMENT

1.1 Contexte, objectifs et enjeux

1.1.1 La fiscalité écologique dans le domaine de l'eau

Les agences de l'eau ont été créées par la loi sur l'eau de 1964 avec pour mission de contribuer, à l'échelle des bassins versants, à rationaliser l'utilisation des ressources en eau, à lutter contre les pollutions et à protéger les milieux aquatiques.

Pour mettre en œuvre ces missions, les agences de l'eau perçoivent des redevances auprès des usagers de l'eau (ménages, collectivités, industriels, agriculteurs...) en application du principe de prévention et de réparation des dommages à l'environnement. Ces redevances sont encadrées par la loi (loi sur l'eau et les milieux aquatiques « LEMA », promulguée en décembre 2006) et leur paiement est obligatoire.

Le produit de ces redevances est redistribué sous forme d'aides financières aux actions d'intérêt commun dans le domaine de l'eau menées par les collectivités locales, les industriels et les agriculteurs (épuration des eaux, production d'eau potable de qualité, mise en place de procédés de production plus propres, restauration et entretien des milieux aquatiques...), conformément au principe « l'eau paye l'eau ».

Les redevances et aides des agences de l'eau constituent un signal économique incitant les usagers à mieux consommer et à moins polluer. Elles sont également une source d'informations économiques ou environnementales partagée avec tous les acteurs de l'eau.

1.1.2 Les enjeux de l'assainissement

Le renouvellement du patrimoine de l'assainissement et le maintien des performances épuratoires s'imposent comme les enjeux majeurs pour l'avenir.

Le patrimoine de l'assainissement est vieillissant, notamment concernant les réseaux de collecte, et il doit régulièrement être adapté à la croissance démographique et aux exigences réglementaires en hausse. Les montants financiers en jeu sont très importants et les investissements sont presque exclusivement du ressort des collectivités (le patrimoine lié aux services publics d'eau potable et l'assainissement est estimé entre 331 et 402 Mds €¹ en France ; au niveau des bassins Rhône-Méditerranée et de Corse, ce patrimoine représente entre 76 et 95 Mds €).

De plus, les collectivités sortent d'une phase importante de mise aux normes de leurs stations d'épuration ayant permis d'atteindre des rendements épuratoires satisfaisants. Le maintien de ce niveau de performance efficace, qui passe par un entretien attentif du patrimoine et de bonnes pratiques d'exploitation, apparaît désormais comme un élément intangible.

Or les ressources financières classiques des services d'assainissement diminuent. D'une part les recettes sont rentrées dans un cycle dépressionnaire, sous le double effet d'une baisse continue de plus de 1% par an des volumes facturés depuis une dizaine d'années² et des pressions à la baisse sur le prix de l'eau. D'autre part, les subventions à l'assainissement

¹ Etude de calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les bassins hydrographiques français en application de la directive cadre sur l'eau, Ernst & Young pour le compte de l'Office International de l'Eau, avril 2012

² Services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances ? CGDD, décembre 2010 ; & La consommation d'eau en France : historique, tendances contemporaines, déterminants, Marielle MONTGINOUL, Sciences Eaux & Territoires n°10, 2013

sont également en retrait : les aides des conseils généraux baissent fortement ces dernières années et les agences de l'eau orientent progressivement leurs aides vers les nouvelles priorités de la politique de l'eau (captages, milieux aquatiques, gestion quantitative...).

C'est pour relever ces défis d'avenir que les agences de l'eau attribuent la prime de performance épuratoire. Elle constitue en effet **un des principaux outils permettant de garantir de bons rendements épuratoires, une bonne gestion des boues d'épuration et des investissements suffisants au maintien de réseaux et stations conformes aux exigences réglementaires requises par la directive eaux résiduaires urbaines (DERU)¹.**

1.2 Une conditionnalité renforcée pour plus d'incitation

Lors de l'élaboration de son 10^e programme d'intervention 2013-2018, le conseil d'administration de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse a choisi de maintenir l'effort sur l'assainissement au travers d'un objectif prioritaire de lutte contre les pollutions domestiques. Cet objectif s'inscrit pleinement dans le plan d'action de l'Etat pour atteindre le bon état des eaux en 2015 et la non-détérioration des ressources en eau prévus par la directive-cadre sur l'eau (DCE)². Pour y parvenir, l'agence a décidé de pérenniser la prime de performance épuratoire à un niveau efficace, stable en euros courants, tout en **renforçant son caractère incitatif**.

Cette possibilité lui est accordée par la LEMA qui dispose que « *lorsqu'un dispositif permet d'éviter la détérioration de la qualité des eaux, une prime est versée au maître d'ouvrage [...]. Elle est calculée en fonction de la quantité de pollution d'origine domestique dont l'apport au milieu naturel est supprimé ou évité. La prime peut être modulée pour tenir compte du respect des prescriptions imposées au titre d'une police de l'eau.* » (article L. 213-10-3 du code de l'environnement).

Avant 2008, le mode de calcul de la prime était inscrit dans la loi et uniforme en France. Il était peu modulé en fonction de critères de performance et donc peu incitatif. En laissant les agences de l'eau établir elles-mêmes les modalités de calcul de la prime, **la LEMA a permis de renforcer le caractère incitatif de la prime et de l'adapter aux enjeux et contraintes spécifiques à chaque bassin**.

La prime de performance épuratoire est calculée annuellement pour chaque système d'assainissement collectif sur la base de la pollution éliminée afin d'inciter à des rendements épuratoires élevés. Elle est ensuite **modulée selon plusieurs critères de conformité et de performances promouvant des pratiques vertueuses**, tel que précisé dans le tableau ci-dessous (dispositions définies pour la durée du 10^e programme d'intervention 2013-2018) :

Disposition	Effet recherché
Calcul de la pollution éliminée (= assiette de la prime)	<ul style="list-style-type: none">• Proportionner le montant de la prime à la pollution éliminée, établie à partir de mesures sur les flux polluants en entrée et sortie des stations• Maintenir des rendements épuratoires élevés• Réduire les pollutions

¹ La directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

² La directive cadre sur l'eau n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000

Coefficient de conformité du système d'auto-surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Equiper les stations et des réseaux de collecte en dispositifs d'auto-surveillance réglementaire, • S'assurer de la représentativité et de la transmission des données produites dans le cadre de la surveillance réglementaire des ouvrages : <ul style="list-style-type: none"> ○ Validation des projets d'équipements en dispositifs d'auto-surveillance, ○ Validation des manuels d'auto-surveillance, ○ Validation annuelle des dispositifs d'auto-surveillance, ○ Validation des données d'auto-surveillance transmises à l'agence de l'eau.
Coefficient de destination des boues d'épuration	<ul style="list-style-type: none"> • Hiérarchiser les modes de traitement des boues (recyclage et valorisation énergétique) • Fiabiliser la qualité des filières de traitement des boues
Coefficient de conformité en équipement à la directive ERU	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien à niveau du parc de station d'épuration, adaptation à la charge à traiter
Coefficient de conformité des performances	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien des performances épuratoires telles que définies par la réglementation
Coefficient de conformité de la collecte	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire les rejets directs d'eaux usées dans le milieu naturel • Renforcer la surveillance et améliorer la connaissance des réseaux de collecte
Taux majorés pour les dispositifs d'épuration de petite taille	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer l'accompagnement et l'incitativité de la prime pour les petites collectivités • Renforcer la solidarité envers les communes rurales
Bonus visant à la réduction des métaux contenus dans les boues	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction à la source des rejets polluants dans les réseaux de collecte

En résumé :

- plus le dispositif d'épuration est performant, plus la prime de performance épuratoire est élevée,
- la prime de performance épuratoire peut être fortement réduite voire supprimée en cas de non-conformité des équipements, de non-conformité du système d'auto-surveillance, de non-conformité des performances, de non-conformité de la collecte ou de mauvaise gestion des boues.

Globalement, la prime de performance épuratoire récompense les collectivités performantes et incitent les collectivités les moins performantes à s'améliorer.

Une nette amélioration de la gestion des boues d'épuration et l'émergence de solutions locales innovantes :

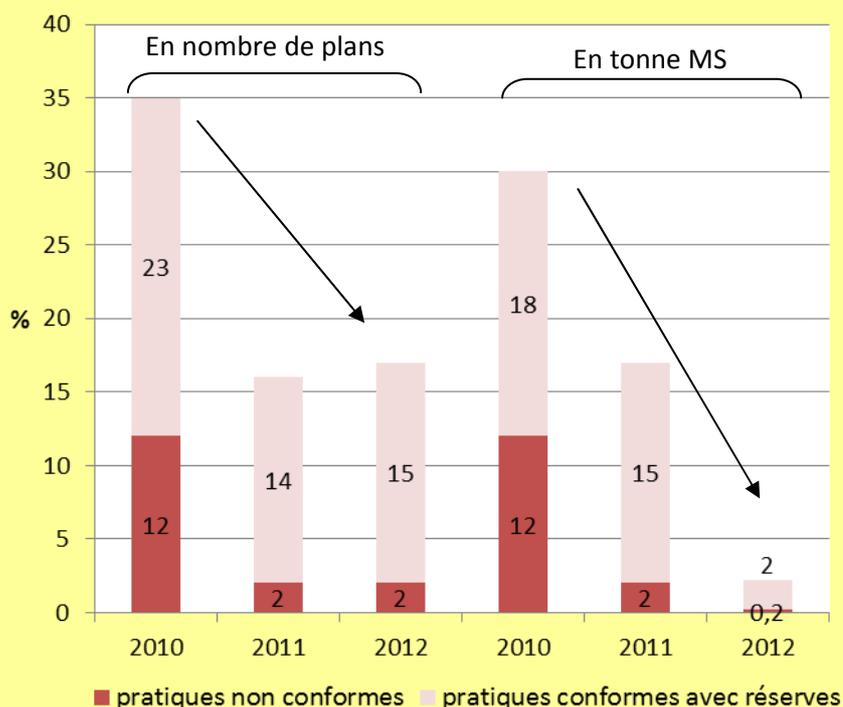
La politique mise en œuvre par l'agence de l'eau RMC ces dernières années a permis d'orienter la gestion des boues issues de stations d'épuration vers les filières de recyclage épandage et compostage (73% des boues évacuées en 2011 contre 58% en 2004) en substitution de l'enfouissement en décharge (4,5% des boues évacuées en 2011 contre 20% en 2004) conformément aux objectifs du Grenelle.

Afin de conserver leur niveau de prime, les maîtres d'ouvrage ont en effet dû faire émerger des solutions locales (création de plates-formes de compostage) et innovantes (obtention en 2011 de la seconde homologation en France de boues séchées thermiquement avec un agrément « produit » à la sortie du sécheur : produit Trans-Fertil élaboré à la station de Trans-en-Provence/Dranguignan).

L'effort porte désormais également sur l'amélioration de la qualité des composts (audits réguliers des pratiques des plates-formes de compostage) et des épandages (notation annuelle des bilans agronomiques) ainsi que sur l'émergence d'une planification intercommunale des filières de gestion des boues à l'échelle des départements (prise en compte de l'existence d'un volet boues dans les plans départementaux d'élimination des déchets), qui sont autant de critères récents utilisés lors du calcul de la prime.

Le graphique ci-dessous, présenté par le service de police de l'eau de l'Ain au cours du comité d'orientation MESE d'octobre 2013, illustre bien l'efficacité de la synergie qui s'opère entre le service de police de l'eau, l'agence de l'eau et la MESE dans ce département sur les pratiques d'épandage de boues d'épuration. On observe une nette diminution des tonnages de boues épandues avec des mauvaises pratiques entre 2010 et 2012 :

Baisse significative du tonnage de matières sèches épandues avec des pratiques non conformes ou conformes avec réserves entre 2010 et 2012



1.3 Un impact direct sur les maîtres d'ouvrage

Les effets incitatifs de la prime de performance épuratoire sont renforcés par un versement direct aux maîtres d'ouvrages des systèmes d'assainissement collectif.

Les primes sont comptabilisées comme des produits dans le budget annexe assainissement des collectivités. Aussi, les maîtres d'ouvrage sont fortement incités à agir de manière à s'assurer le versement annuel de la prime à taux plein :

- réalisation des investissements nécessaires (équipement des stations, mise en place de dispositifs d'autosurveillance),
- amélioration des pratiques d'exploitation,
- maintien d'une autosurveillance de qualité,
- gestion des boues adaptée,
- etc.

Une enquête menée en 2011 par l'agence de l'eau RMC¹ auprès des collectivités sur l'utilisation de la prime de performance épuratoire fait ressortir que **pour plus de 2/3 d'entre-elles (68%), la prime joue un rôle d'avertisseur par rapport à la dégradation du fonctionnement des ouvrages et permet ainsi d'anticiper cette dégradation voire une non-conformité réglementaire.**

L'agglomération de Marseille Provence Métropole, un retour prochain à la conformité enclenché grâce à la prime

L'agence de l'eau, conformément à son programme d'intervention, applique depuis 2011 une réduction très significative du montant de la prime de performance épuratoire versée à Marseille Provence Métropole sur la base de déclarations de non-conformité du système d'assainissement de l'agglomération prononcées par l'Etat.

En 2013, l'action de l'agence de l'eau (levier financier *via* la prime), combinée à celle des services de l'Etat (levier réglementaire), a enfin permis de faire bouger les lignes et d'aboutir à la signature d'un contrat d'agglomération très ambitieux ayant pour objectif global de lutter contre les pollutions d'origine domestiques dans la baie de Marseille après plusieurs années de discussion. Ce contrat porte sur la période 2014-2018 et contient un programme de travaux sans précédent (25 actions pour un montant total de dépenses estimé à ce jour à 185 640 000 €HT) accompagné d'un échéancier détaillé.

1.4 Complémentarité au rôle joué par les autres acteurs de l'eau

Les modalités de calcul de la prime de performance épuratoire tiennent compte des avis rendus sur les systèmes d'assainissement collectif par les autres acteurs de l'eau :

- Service de police de l'eau : établissement annuel des conformités des systèmes d'assainissement et mises en demeure éventuelles,
- Service d'assistance technique des Conseils généraux : appui aux collectivités locales pour le suivi du fonctionnement des ouvrages d'épuration,

¹ « Evaluation du caractère incitatif de la prime pour épuration des ouvrages collectifs de dépollution » Agence de l'eau RMC, 2011

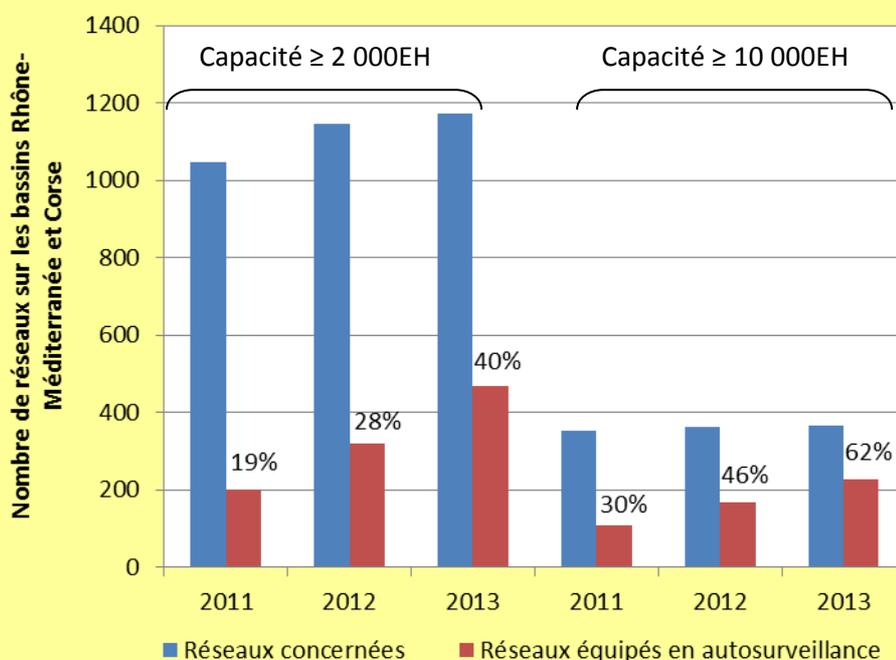
- Mission d'expertise et de suivi des épandages « MESE » des Chambres d'agriculture : expertise des pratiques d'épandage, conseil auprès des agriculteurs, bureaux d'étude et collectivités, animation et pérennisation de la filière épandage.

Ainsi, l'évaluation annuelle des systèmes d'assainissement et le montant des primes correspondantes sont le fruit d'une collaboration entre les différents acteurs de l'eau. **En versant la prime, l'agence de l'eau envoie chaque année aux collectivités un signal clair constituant un levier fondamental au rôle que jouent les autres acteurs de l'eau.**

Le rôle d'avertisseur et d'incitateur de la prime de performance épuratoire, complémentaire à l'action des autres acteurs de l'eau, est même renforcé dans le contexte actuel de réforme de la fonction publique décentralisée (fin de l'ingénierie publique, contrôle par les services de police de l'eau trop hétérogène et faiblement doté de moyens comme souligné lors de la conférence environnementale de septembre 2013) et de limitation du périmètre d'intervention des services d'assistance technique départementaux (décret n°2007-1868 du 26 décembre 2007 relatif à l'assistance technique fournie par les départements à certaines communes et à leurs groupements dans les domaines de l'assainissement, [...]).

Progression très rapide de l'équipement des réseaux en dispositif d'autosurveillance réglementaire

Depuis l'introduction des critères sur l'autosurveillance réglementaire des réseaux (2011) dans le calcul de la prime, de nombreux points de déversement ont été équipés très rapidement en autosurveillance réglementaire à tel point que le parc de réseau du bassin RMC est l'un des mieux équipés à ce jour (40% des réseaux supérieurs à 2000EH et 62% des réseaux supérieurs à 10 000EH sont équipés au 31/12/2013).



2 UN DISPOSITIF GARANT DE L'EQUITE ENTRE USAGERS

2.1 Lissage du prix de l'eau selon le principe « pollueur-payeur »

A l'aune du principe pollueur-payeur, la prime de performance épuratoire permet de lisser le prix de l'eau pour les collectivités les mieux-disantes d'un point de vue environnemental et ainsi d'éviter que les « pollueurs » soient ceux qui payent le moins.

Pour proposer aux usagers un prix du service peu élevé, certaines collectivités pourraient être tentées de réduire les dépenses de fonctionnement et de retarder les investissements nécessaires au maintien des bonnes performances épuratoires. Cette vision de court-terme, qui ne ferait que reporter des dépenses encore plus importantes sur les usagers futurs et qui va à l'encontre du principe de gestion durable des services d'assainissement, est rendue inopérante par le dispositif de prime de performance épuratoire qui compense les efforts des collectivités performantes.

2.2 Solidarité envers les communes rurales

Une étude réalisée en 2011 par l'agence de l'eau RMC¹ a mis en évidence que les coûts de fonctionnement des dispositifs d'épuration ramenés en euros par habitant sont plus élevés pour les dispositifs de petite taille. En moyenne, les coûts de fonctionnement d'un dispositif de petite capacité (100 à 500 Eh²) sont 4 fois plus élevés que ceux de dispositifs de grande capacité (> 50 000 Eh).

Les comités de bassin et le conseil d'administration de l'agence de l'eau RMC, comme ceux d'autres agences, ont décidé d'inscrire le soutien à la ruralité comme un principe fort du 10^e programme d'intervention. Ce principe se traduit au niveau de la prime de performance épuratoire par l'introduction dans leur mode de calcul d'un coefficient d'agglomération destiné à rééquilibrer le poids des dépenses de fonctionnement entre dispositifs d'épuration.

¹ « Evaluation du caractère incitatif de la prime pour épuration des ouvrages collectifs de dépollution » Agence de l'eau RMC, 2011

² Eh : Equivalent habitant : pollution moyenne journalière générée par un habitant (60g/j de DBO₅ selon l'article R 2224-6 du CGCT)

3 DES ENJEUX CONSIDERABLES PAR RAPPORT AUX MILIEUX ET AUX DIRECTIVES EUROPEENNES

3.1 L'assainissement, une préoccupation majeure toujours d'actualité

La directive eaux résiduaires urbaines (DERU) définit les obligations de collecte et de traitement des eaux usées. Les niveaux de traitement requis et les dates d'échéance de mise en conformité ont été fixés en fonction de la taille des agglomérations d'assainissement et de la sensibilité du milieu récepteur du rejet final.

Le non-respect des dispositions de cette directive expose le pays membre concerné à être condamné par la cour de justice de l'Union européenne au paiement d'une amende forfaitaire ainsi qu'à l'imposition d'une astreinte journalière.

En octobre 2013, la Belgique a ainsi été condamnée au paiement d'une amende 10 millions d'euros et de 4 722 € d'astreinte journalière pour avoir enfreint plusieurs dispositions de cette directive. En effet, la Belgique n'avait pas adopté toutes les mesures nécessaires pour rendre conformes à la directive 114 agglomérations de la Région flamande, 60 agglomérations de la Région wallonne et l'agglomération bruxelloise.

Fin novembre 2013, la Luxembourg a également été condamné au paiement d'une amende de 2 millions d'euros et de 2 800 € d'astreinte journalière.

La France a elle aussi été condamnée début novembre 2013 par la cour de justice de l'Union européenne au terme d'une procédure contentieuse entamée en 2004, sans que cette condamnation ne soit accompagnée d'astreinte journalière, pour l'instant. A cette date, 341 agglomérations d'assainissement ne respectaient pas les obligations relatives de la DERU¹.

En 2007, la France avait pourtant lancé un plan d'action pour la mise aux normes des réseaux et stations de traitement des eaux usées. La France s'était alors engagée auprès de la Commission européenne à mettre en conformité l'ensemble de ses stations d'épuration non conformes d'ici la fin 2011. Ce plan, avec l'augmentation des investissements qui s'en est suivi et l'implication de tous (collectivités, services de l'état, agences de l'eau, etc.), a permis de rattraper en partie le retard dans l'application de la DERU.

Au terme de ce premier plan, il restait néanmoins 74 stations non conformes devant faire l'objet d'une mise en conformité avant le 31 décembre 2013 (seules 39% d'entre-elles étaient conformes au 01/01/2013). Par ailleurs, entre 2007 et 2011, les services de police de l'eau avaient identifié 123 stations nouvellement non conformes ou à saturation qui doivent faire l'objet d'une mise en conformité au plus tôt et pour les cas les plus complexes avant le 31 décembre 2015 (origine de ces nouvelles non conformités : changement de seuil d'obligation de la directive, vétusté des ouvrages, augmentation des charges entrantes hydrauliques au-delà de la capacité de la station). Pire encore, en 2012, les services de police de l'eau identifiaient à nouveau 89 stations supplémentaires devenues non-conformes.

Cette situation a justifié la mise en place d'un second plan d'action sur la période 2012-2018 pour achever la mise en œuvre de la directive ERU et mettre en conformité les systèmes d'assainissement au titre des nouvelles obligations communautaires fixant les objectifs de

¹ Pour l'année 2013, la France compte 19 750 stations de traitement des eaux usées (STEU) qui représentaient une charge globale de 76 millions d'Equivalents-habitants (Eh) pour une capacité épuratoire de l'ensemble des STEU de 99 millions d'Eh. Les agglomérations de plus de 2000 Eh représentaient 3 630 stations de traitement des eaux usées, elles représentent une charge polluante de 73 millions d'Eh (18% des agglomérations pèsent plus de 90% de la pollution issue du rejet des eaux usées des collectivités).

qualité des milieux ou des usages de l'eau (directive cadre sur l'eau, directive eaux de baignade, directive cadre stratégique pour le milieu marin, directive eau conchylicole).

Cette situation montre également que **le vieillissement du parc des stations d'épuration et son adéquation avec l'augmentation démographique, ainsi que l'évolution de la réglementation européenne, font de l'assainissement une préoccupation d'actualité sans cesse renouvelée**. C'est dans cette optique que les agences de l'eau ont choisi de maintenir l'effort sur l'assainissement dans leur 10^e programme d'intervention, en particulier au travers de la prime de performance épuratoire.

3.2 Contribution à l'évaluation des masses d'eau et au rapportage européen

En encourageant l'équipement des systèmes d'assainissement (réseau de collecte et dispositif d'épuration) par des dispositifs d'autosurveillance fiables et la transmission des données mesurées vers le système d'information sur l'eau (SIE)¹, **la prime de performance épuratoire contribue à une bonne connaissance des pressions de pollution domestique sur les milieux aquatiques**, indispensables pour l'évaluation de l'état des masses d'eau et les rapportages européens prévus par la DCE.

¹ Dispositions prévues par l'arrêté du 22 juin 2007 relatif à la collecte, au transport et au traitement des eaux usées des agglomérations d'assainissement ainsi qu'à la surveillance de leur fonctionnement et de leur efficacité [...]

4 UN SYSTEME DE REDISTRIBUTION VERTUEUX ET NON INFLATIONNISTE, A PRESERVER

4.1 Consentement à payer l'impôt

Les redevances perçues par les agences de l'eau en application du principe « pollueur-payeur » sont utilisées pour financer quasi-exclusivement des actions d'intérêt commun dans le domaine de l'eau menées principalement par les contribuables (collectivités locales, industriels, agriculteurs...), conformément au principe « l'eau paye l'eau ».

La prime de performance épuratoire, en tant que système de redistribution d'une partie du produit des redevances selon des critères incitatifs favorisant les gestionnaires de stations d'épuration conformes et performantes, est un dispositif reconnu et plébiscité par tous les acteurs de l'eau, dont les usagers domestiques. **Ainsi, elle participe activement au consentement à payer des contribuables.**

4.2 Un système non inflationniste

Le dispositif de prime de performance épuratoire n'est pas inflationniste. **L'enveloppe financière allouée aux primes par les 6 agences de l'eau a diminué entre le 9^{ème} et le 10^{ème} programme**, en euros courants (stabilité pour l'agence RMC), alors même que les montants de programme ont augmenté :

	9 ^e programme (2007-2012)	10 ^e programme (2013-2018)
Enveloppe allouée aux primes de performance épuratoire par les 6 agences de l'eau	1 895 M€	1 622 M€
dont agence RMC	590 M€	592 M€
Montant du programme des 6 agences de l'eau	14 939 M€	15 470 M€
dont agence RMC	3 172 M€	3 653 M€

4.3 Scénario d'une suppression de la prime

4.3.1 Impacts négatifs sur le fonctionnement des stations

La suppression de la prime de performance épuratoire réduirait en moyenne de 8% les recettes du budget assainissement des collectivités. La mise en demeure prononcée par les services de police de l'eau resterait alors le seul levier d'incitation, mais ce dernier ne pourrait pas cibler l'ensemble des collectivités de moins de 10 000 Eh du fait de leur nombre. La mise en conformité serait donc en général – et en particulier pour les collectivités de moins de 10 000 Eh – plus longue.

L'étude sur le caractère incitatif de la prime réalisée en 2011 par l'agence de l'eau RMC a analysé l'impact qu'aurait un tel scénario selon la taille des collectivités :

- Pour les collectivités de moins de 2000 Eh, une partie seulement des collectivités (40%) pourrait compenser cette suppression par une augmentation du prix de l'eau. **Il est donc probable que ces collectivités adaptent leur effort aux ressources disponibles et que le fonctionnement des stations se dégrade sur le court terme.**

- Pour les collectivités comprises entre 2000 Eh et 10 000 Eh, la suppression de la prime entraînerait une diminution des recettes de fonctionnement qui se répercuterait principalement sur une baisse du volume dédié à l'exploitation (personnel, entretien, anticipation des réglementations...) et secondairement sur une augmentation du prix de l'eau. **Près de 30% des collectivités envisagent une dégradation du fonctionnement de leurs stations sur le court terme.**
- Pour les collectivités comprises entre 10 000 Eh et 100 000 Eh, la suppression de la prime entraînerait une diminution des recettes de fonctionnement compensée en grande partie par une augmentation du prix de l'eau (58% des collectivités) et dans une moindre mesure par une diminution des investissements (25% des collectivités). Les collectivités de plus de 50 000 Eh seraient comparativement plus impactées par cette suppression. **Les effets incitatifs actuels de la prime seraient perdus et la mise en conformité ne reposerait plus que sur la mise en demeure par le Préfet.**
- Pour les collectivités de plus 100 000 Eh, la suppression de la prime entraînerait une diminution des recettes de fonctionnement de l'ordre de 1,4 millions d'euros par an en moyenne. Les incitations actuelles de la prime seraient totalement supprimées alors qu'il s'agit du facteur le plus incitatif pour plus de 40% de ces collectivités. Une partie de ce manque à gagner serait compensée par une augmentation du prix de l'eau, après que les investissements auront été gelés. **Il est donc probable d'observer sur le moyen terme une régression quant à l'état de conformité des stations d'épuration associées à ces collectivités.**

4.3.2 Impacts 'macro' sur le prix de l'eau et sur les milieux

Dans le cas où les primes de performance épuratoire seraient supprimées et les ressources annuelles des agences de l'eau réduites d'autant, il s'en suivrait une diminution des taux des redevances des agences imputées sur la facture d'eau qui pourrait laisser penser dans un premier temps que la pression fiscale sur les ménages diminuerait.

Or, les primes étant comptabilisées comme des produits dans les budgets annexes des services d'eau potable et d'assainissement, leur suppression aura comme impact une diminution des ressources des collectivités.

En réaction à une telle situation, les collectivités seront confrontées au choix suivant :

- Soit maintenir le niveau de performance épuratoire : dans ce cas, elles devront compenser le manque à gagner suite à la suppression de la prime par une hausse équivalente du prix de l'eau. **Pour les collectivités les plus performantes, cette hausse sera supérieure à la baisse des redevances, entraînant de facto une hausse globale du prix de l'eau.**
- Soit réduire le niveau de performance épuratoire : dans ce cas, le manque à gagner ne sera pas ou seulement partiellement compensé par une augmentation de la redevance pour service rendu. La pression financière sur l'utilisateur sera effectivement réduite en conséquence de la baisse des redevances de l'agence de l'eau, mais l'impact portera alors sur la qualité du service et sur l'état des milieux naturels. La police de l'eau devrait veiller à ce que la qualité de l'épuration ne soit pas trop dégradée.

Dans l'hypothèse d'une suppression de la prime, le scénario probable serait une réaction en deux temps des collectivités : tout d'abord une diminution du budget des services d'eau d'assainissement et une baisse artificielle du prix de l'eau en raison de la diminution des taux de redevance de l'agence de l'eau ; puis, dans un second temps, une augmentation du prix de l'eau, d'autant plus forte qu'elle servira d'abord à réparer les dégradations dues à la diminution de moyens et à rétablir un niveau de service et d'équipement satisfaisant.

Aussi, la suppression des primes et des redevances correspondantes des agences de l'eau ne se traduira pas par une baisse du prix de l'eau payé par les ménages.

Toute augmentation des prélèvements obligatoires au profit de l'Etat ne pourrait donc venir que d'une augmentation du prix de l'eau payé par les usagers.

Cas de la ville de Besançon : témoignage de Frédéric POTHIN, Chef du service assainissement de la ville :

« A Besançon le prix de l'assainissement est actuellement de 0,94 cts/m³ hors charge et de 1,199 cts/m³ avec charge. Le montant de la prime de performance épuratoire s'élève à environ 1,281 M€/an en moyenne sur les 8 dernières années.

Une perte totale de la prime représenterait une augmentation du prix de l'assainissement de 16 cts/m³, soit une augmentation de 18% de la facture (hors charge) à prévoir pour maintenir le budget. Sachant que 1 cts/m³ représente 60 000€ de budget, c'est deux postes de salariés catégorie C en exploitation qui seraient remis en cause. On voit tout de suite l'impact d'une variation de la prime, même petite, sur le budget fonctionnement de l'assainissement. C'est pourquoi il est important pour nous de maintenir la prime dans ce montant moyen et d'éviter les variations annuelles qui déstabilisent le budget de fonctionnement.

Cependant, je justifierais plutôt la prime par son résultat en matière d'orientation des priorités des collectivités. En effet, nous sommes fortement poussés à rechercher quel paramètre est discriminant dans le calcul de la prime pour travailler sur celui-ci, et ainsi à rechercher le fonctionnement global le plus performant possible. Ce mécanisme nous incite donc à optimiser le fonctionnement des ouvrages existants plutôt qu'à créer systématiquement de nouveaux équipements.

Par ailleurs, la prime contribue à récompenser les "bons élèves" alors que les subventions classiques tendent à récompenser ceux qui réalisent des travaux et ainsi à encourager les investissements, alors que certaines actions relevant du fonctionnement peuvent être tout aussi efficaces. »

4.3.3 Impacts 'micro' sur le prix de l'eau

Tel qu'exposé précédemment de nombreuses collectivités seront dans l'obligation d'augmenter le prix de l'eau dans l'hypothèse d'une suppression des primes et d'une diminution concomitante des redevances des agences de l'eau. Les collectivités les plus performantes en termes d'assainissement seront les plus touchées. Cette augmentation serait encore plus forte si les prélèvements obligatoires au profit de l'Etat augmentaient eux aussi.

Dans un tel scénario, **il est donc certain que les contribuables situés sur le territoire d'une collectivité performante seront très pénalisés par une augmentation mécanique sensible du prix de l'eau**, tandis que l'impact financier sur les contribuables situés sur le territoire d'une collectivité peu investie sera quasi nul.

Cas de l'agglomération d'Alès :

La suppression des primes et la diminution des redevances, tel qu'envisagé précédemment, aura pour conséquence une augmentation du prix de l'eau de +42c€/m³. Si les prélèvements obligatoires au profit de l'Etat augmentaient dans la même proportion que la diminution des redevances de l'agence de l'eau, l'augmentation cumulée du prix de l'eau serait de **+76c€/m³**.

Cas de la ville de Grasse :

La suppression des primes et la diminution des redevances, tel qu'envisagé précédemment, aura pour conséquence une augmentation du prix de l'eau de +10c€/m³. Si les prélèvements obligatoires au profit de l'Etat augmentaient dans la même proportion que la diminution des redevances de l'agence de l'eau, l'augmentation cumulée du prix de l'eau serait de **+27c€/m³**.

Cas de la communauté d'agglomération Porte de l'Isère :

La suppression des primes et la diminution des redevances, tel qu'envisagé précédemment, aura pour conséquence une augmentation du prix de l'eau de +25c€/m³. Si les prélèvements obligatoires au profit de l'Etat augmentaient dans la même proportion que la diminution des redevances de l'agence de l'eau, l'augmentation cumulée du prix de l'eau serait de **+56c€/m³**.

5 UN SYSTEME LEGITIME AUX COUTS MAITRISES

5.1 C'est l'argent des collectivités confié aux agences

La LEMA a clarifié le système des redevances perçues par les agences de l'eau en précisant que l'ensemble des redevances des agences de l'eau sont des ressources de nature fiscale. C'est au Parlement qu'il appartient de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des redevances, et aux instances de bassin, au sein desquelles les collectivités locales et les usagers de l'eau sont représentés, qu'il appartient :

- de définir une politique de zonage et d'adopter les taux des redevances dans la limite des intervalles de taux fixés par le Parlement,
- de voter leurs programmes d'intervention pluriannuels suivant les priorités fixées par le législateur et en concertation avec le ministère chargé de l'écologie, notamment le respect des obligations communautaires issues des différentes directives.

L'enveloppe financière utilisée pour attribuer la prime de performance épuratoire a été confiée à l'agence de l'eau par les collectivités qui ont elles-mêmes décidé de l'utiliser à cette fin au travers des votes des instances de bassin. Dès lors, le dispositif de prime a toute légitimité pour perdurer jusqu'au prochains votes des instances de bassin.

5.2 Des coûts de gestion peu élevés

En 2013, le Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) soulignait que le coût annuel de perception des redevances (dont une partie sert à financer les primes) par les agences était sensiblement inférieur aux frais de gestion génériques de 4% prélevés par la DGFIP (1% pour l'agence de l'eau RMC, 1,3% si l'on ne tient pas compte des primes) alors que les agences effectuent l'intégralité des tâches y compris le recouvrement forcé et le contentieux.

La réduction des effectifs des agents (-2,5% par an sur la période 2013-2015) va, en outre, induire une baisse mécanique de ce coût.

Le coût direct de versement des primes est estimé à environ 500 k€ par an (frais de personnel, outils informatiques), soit 0,5% du montant des primes. Aussi, le coût total de gestion des primes ne dépasse pas 1,5%.

ANNEXE : DETAILS DES AUGMENTATIONS DE PRIX DE L'EAU

Agglomération d'Alès						
	Assiette en m3	Taux 2013 en €/m3	Montants 2013	Taux si primes supprimées	Montants si primes supprimées	Différence
Redevance pollution	2 354 228	0,28	659 184 €	0,205	482 617 €	176 567 €
Redevance collecte	1 376 561	0,15	206 484 €	0,11	151 422 €	55 062 €
			865 668 €		634 038 €	231 630 €
Primes	STATION D'EPURATION DE ST CHRISTOL LEZ ALES		73 232 €		0 €	-73 232 €
	STATION D'EPURATION DE GRAND ALES		656 854 €		0 €	-656 854 €
	STATION D'EPURATION DE BOISSET GAUJAC		10 342 €		0 €	-10 342 €
	STATION D EPURATION DE MIALET		9 049 €		0 €	-9 049 €
	STATION EPURATION DE BAGARD		4 684 €		0 €	-4 684 €
	STATION D EPURATION DE MONS VILLAGE		3 664 €		0 €	-3 664 €
	STATION D EPURATION DE MONS-CELAS		3 656 €		0 €	-3 656 €
	STATION D EPURATION DE ST JEAN DU GARD		23 484 €		0 €	-23 484 €
	STATION D'EPURATION DE ST PRIVAT DES VIEUX		10 579 €		0 €	-10 579 €
	STATION D EPURATION DE SALINDRES		14 412 €		0 €	-14 412 €
				809 955 €		0 €
				Solde pour le budget annexe		-578 325 €
				soit équivalent prix de l'eau sur la pollution en c€/m3		24,6
				soit équivalent prix de l'eau sur la collecte en c€/m3		42,0
	Assiette en m3	Taux de la baisse des redevances en €/m3	Montants 2013 correspondants			
Redevance pollution	2 354 228	0,075	176 567 €			
Redevance collecte	1 376 561	0,04	55 062 €			
			231 630 €	soit équivalent prix de l'eau sur la pollution en c€/m3		9,8
				soit équivalent prix de l'eau sur la collecte en c€/m3		16,8
			CUMUL	soit équivalent prix de l'eau sur la pollution en c€/m3		34,4
				soit équivalent prix de l'eau sur la collecte en c€/m3		76,4

Ville de Grasse						
	Assiette en m3	Taux 2013 en €/m3	Montants 2013	Taux si primes supprimées	Montants si primes supprimées	Différence
Redevance pollution	3 776 902	0,28	1 057 533 €	0,205	774 265 €	283 268 €
Redevance collecte	2 717 279	0,15	407 592 €	0,11	298 901 €	108 691 €
			1 465 124 €		1 073 166 €	391 959 €
Primes	STATION D'EPURATION DE GRASSE LA PAOUTE		534 514 €		0 €	-534 514 €
	STATION D EPURATION DE GRASSE HAMEAU PLASCASSIER		12 918 €		0 €	-12 918 €
	STATION D EPURATION DE GRASSE MARIGARDE		21 877 €		0 €	-21 877 €
	STATION D EPURATION DE GRASSE ROUMIGUIERES		83 263 €		0 €	-83 263 €
			652 572 €		0 €	-652 572 €
				Solde pour le budget annexe		-260 613 €
				soit équivalent prix de l'eau sur la pollution en c€/m3		6,9
				soit équivalent prix de l'eau sur la collecte en c€/m3		9,6
	Assiette en m3	Taux de la baisse des redevances en €/m3	Montants 2013 correspondants			
Redevance pollution	3 776 902	0,075	283 268 €			
Redevance collecte	2 717 279	0,04	108 691 €			
			391 959 €	soit équivalent prix de l'eau sur la pollution en c€/m3		10,4
				soit équivalent prix de l'eau sur la collecte en c€/m3		14,4
			CUMUL	soit équivalent prix de l'eau sur la pollution en c€/m3		17,3
				soit équivalent prix de l'eau sur la collecte en c€/m3		26,9

Communauté d'agglomération Porte de l'Isère						
	Assiette en m3	Taux 2013 en €/m3	Montants 2013	Taux si primes supprimées	Montants si primes supprimées	Différence
Redevance pollution	3 416 218	0,28	956 541 €	0,205	700 325 €	256 216 €
Redevance collecte	2 712 007	0,15	406 801 €	0,11	298 321 €	108 480 €
			1 363 342 €		998 645 €	364 697 €
Primes	STATION D'EPURATION DE BOURGOIN JALLIEU		468 756 €		0 €	-468 756 €
	STATION D'EPURATION DE ST QUENTIN FALLAVIER-TRAFFEYER		577 799 €		0 €	-577 799 €
	STATION D'EPURATION DE CRACHIER		1 639 €		0 €	-1 639 €
	STATION D'EPURATION DE MEYRIE		4 355 €		0 €	-4 355 €
	STATION D'EPURATION DE CHEZENEUVE		2 268 €		0 €	-2 268 €
	STATION D'EPURATION DE ECLOSE ET BADINIÈRES		1 660 €		0 €	-1 660 €
			1 056 477 €		0 €	-1 056 477 €
				Soled pour le budget annexe		-691 781 €
				soit équivalent prix de l'eau sur la pollution en c€/m3		20,2
				soit équivalent prix de l'eau sur la collecte en c€/m3		25,5
	Assiette en m3	Taux de la baisse des redevances en €/m3	Montants 2013 correspondants			
Redevance pollution	3 416 218	0,075	256 216 €			
Redevance collecte	2 712 007	0,04	108 480 €			
			364 697 €	soit équivalent prix de l'eau sur la pollution en c€/m3		10,7
				soit équivalent prix de l'eau sur la collecte en c€/m3		13,4
			CUMUL	soit équivalent prix de l'eau sur la pollution en c€/m3		30,9
				soit équivalent prix de l'eau sur la collecte en c€/m3		56,4