

8

Mettre en place des instruments de tarification pour gérer les ressources en eau et les services

Ce chapitre décrit l'expérience des Adhérents en ce qui concerne la mise en place d'instruments de tarification pour gérer les ressources en eau et les services dans le respect de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau. Il examine la façon dont ces pays fixent des redevances pour prélèvement qui reflètent la rareté de l'eau, des redevances pour la pollution de l'eau afin d'inciter à prévenir la pollution, ainsi que des tarifs qui permettent de couvrir les coûts d'exploitation, d'entretien et de rénovation. Il fournit des exemples des instruments de tarification permettant de rendre compte des effets redistributifs et des usages prioritaires de l'eau. Ce chapitre présente également les actions entreprises pour supprimer progressivement les politiques qui biaisent les prix et les subventions générales. Enfin, il décrit les efforts déployés par certains pays pour prendre en considération les coûts de transaction dans la conception des instruments de tarification.

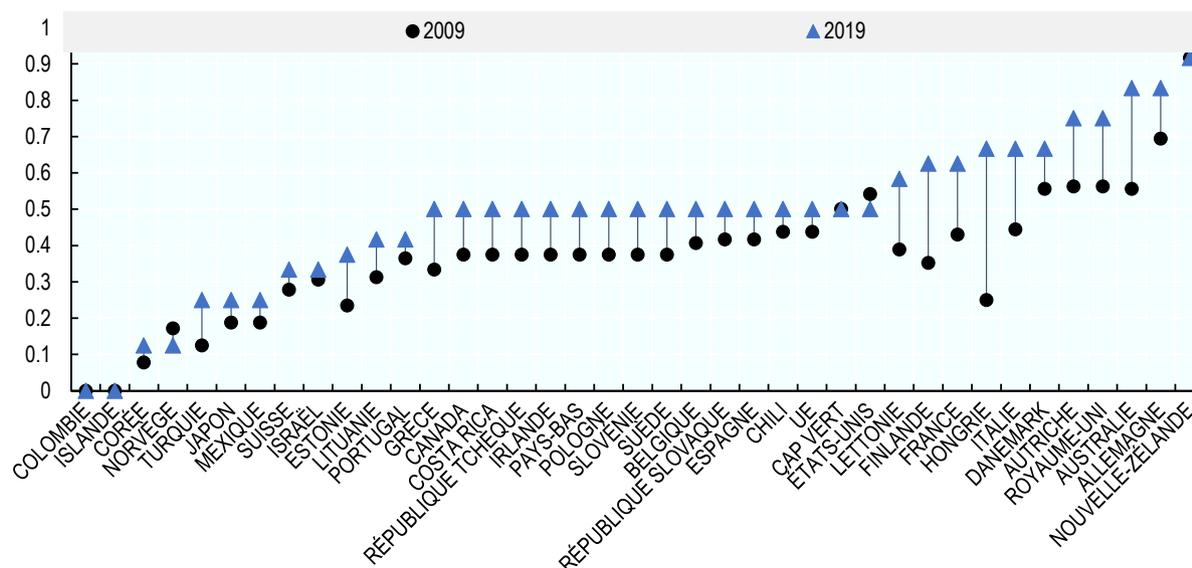
Les Adhérents à la Recommandation sont encouragés à « mettre en place des instruments de tarification, lorsque cela est approprié et applicable, en les associant à d'autres instruments (par exemple, réglementaires ou volontaires, ou d'autres instruments économiques), pour gérer les ressources en eau (en particulier la conservation de l'eau), réduire progressivement les externalités négatives (telles que la surexploitation ou la pollution) et améliorer la viabilité financière des infrastructures et des services de l'eau. Les instruments de tarification devraient refléter les conditions économiques et sociales de chaque pays. » La Recommandation suggère en outre que les Adhérents mettant en place de tels instruments tiennent compte d'un certain nombre d'aspects.

Les instruments économiques décrits ci-après sont souvent associés à d'autres (réglementaires, volontaires ou de sensibilisation) permettant de gérer la quantité de l'eau (comme les régimes d'allocation de l'eau, cf. la section 3) et sa qualité (comme des normes pour les effluents, cf. la section 4).

L'agriculture et ses spécificités sont citées tout au long de cette section car c'est un domaine dans lequel les politiques des Adhérents y sont moins alignées que d'autres avec ce qui est préconisé dans la Recommandation, malgré l'importance du secteur au regard de l'utilisation et de la pollution de l'eau. Ce décalage pouvant être dû à la volonté de ne pas utiliser des instruments de tarification, les indices moyens d'alignement avec la section 8 de la Recommandation ont été calculés en 2009 et 2019 (voir le Graphique 8.1).

Graphique 8.1. Alignement moyen des politiques agricoles et de l'eau avec la section 8 de la Recommandation du Conseil sur l'eau

Évolution de 2009 à 2019. Les indices vont de 0 à 1. Plus la valeur est élevée, et plus la politique est alignée.



Note : L'indice a été ajusté en tenant compte de la volonté éventuelle des pays de ne pas utiliser des instruments de tarification.

Source : (Gruère, Shigemitsu et Crawford, 2020^[1])

8.1. Fixer des redevances pour prélèvement qui reflètent la rareté de l'eau

Les Adhérents à la Recommandation qui envisagent de mettre en place des instruments de tarification auraient intérêt à « fixer des redevances pour prélèvement pour les eaux de surface et les eaux souterraines qui reflètent la rareté de l'eau (c'est-à-dire le coût environnemental et le coût de la ressource) et qui couvrent les coûts administratifs de gestion du système ».

L'enquête 2019 de l'OCDE relative à la mise en œuvre de la Recommandation montre que des redevances pour prélèvement des eaux souterraines sont en place dans 74 % des répondants, et dans 74 % également pour le prélèvement des eaux de surface. S'agissant des eaux souterraines, les redevances s'appliquent souvent aux industries (59 % des répondants), et un peu moins (44 % des répondants) aux particuliers. Pour ce qui est des eaux de surface, les redevances pour prélèvement concernent majoritairement la production d'énergie (63 % des répondants) (Tableau 8.1). Dans le secteur de l'agriculture, 17 Adhérents sur 38 ont indiqué qu'ils utilisent des instruments de tarification pour gérer la demande d'eau, ce qui représente un taux peu élevé, quoiqu'en forte augmentation depuis 2009. Des études plus approfondies doivent être réalisées pour déterminer si les redevances pour prélèvement sont conçues pour évaluer le coût d'opportunité de l'eau (moyen d'action sur l'eau) ou pour générer des recettes (instrument de financement).

Tableau 8.1. Application de redevances pour le prélèvement des eaux souterraines et de surface

	Eaux souterraines					Eaux de surface			
	Agriculture	Usages domestiques	Industrie	Production d'énergie	Autre	Agriculture	Industrie	Production d'énergie	Autre
Autriche	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
Canada	•					•			
Chili	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
République tchèque	•	•	•	•		•	•	•	
Estonie		•	•	•		•	•	•	
Finlande	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
France	•	•	•	•		•	•	•	•
Hongrie	•		•	•	•	•	•	•	•
Irlande	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
Israël	•						•		
Italie	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Japon					•	Néant	Néant	Néant	Néant
Corée			•			•	•	•	•
Lettonie	•	•	•			•	•	•	
Lituanie	•	•	•	•	•	•	•	•	
Luxembourg	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mexique		•	•	•	•		•	•	•
Pays-Bas	•		•		•				
Norvège	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant			•	
Portugal	•	•	•			•	•	•	•
République slovaque	•		•	•	•	•	•	•	•
Espagne	•	•	•	•		•	•	•	
Suède	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
Turquie	•					•	•	•	
Royaume-Uni	•	•	•	•		•	•	•	
États-Unis	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant				•
Costa Rica	•	•	•		•	•	•	•	

Note : Ce tableau a été élaboré à partir des réponses à la section du questionnaire intitulée « Part 2 – Financing for water management » (Partie II : Financement de la gestion de l'eau). La mention « Néant » s'applique aux pays qui ont répondu Non à la question « Votre pays a-t-il mis en place des redevances pour le prélèvement des eaux souterraines/de surface ? ».

Source : Auteurs, d'après l'enquête 2019 relative à la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau.

Parmi les répondants, seuls trois Adhérents (**Autriche**, **Chili** et **Suède**) n'ont mis en place aucune redevance pour le prélèvement à la fois des eaux souterraines et des eaux de surface. En **Autriche** et en **Suède**, cela peut s'expliquer par le fait que ce sont des pays riches en eau. Quant au **Chili**, il utilise amplement les instruments du marché pour affecter l'eau là où les besoins sont les plus importants.

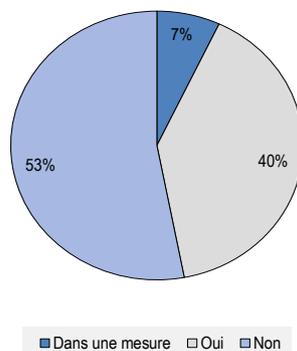
La plupart des redevances pour prélèvement sont calculées d'après le volume d'eau prélevée, l'utilisateur payant un prix au mètre cube ou composé de deux parties (un montant fixe et un montant volumétrique au-delà d'un certain niveau). Dans certains cas, la redevance est fixée à l'hectare pour les prélèvements agricoles, au mégawattheure pour la production d'énergie ou à une somme symbolique dans le cadre d'un dispositif d'autorisation de prélèvement (voir la section « Régimes d'allocation de l'eau »), comme c'est le cas au **Royaume-Uni** (Gruère, Shigemitsu et Crawford, 2020^[1]). Les redevances pour prélèvement d'eau sont généralement gérées au niveau infranational : par exemple par les régions en **Belgique**, les provinces au **Canada**, les États fédérés (*Länder*) en **Allemagne**, les agences des bassins hydrographiques en **France** (avec un prix plafonné par la loi sur l'ensemble du territoire) et les quatre administrations décentralisées au **Royaume-Uni** (OCDE, 2017^[2]).

Les redevances pour prélèvement peuvent par ailleurs être adaptées en fonction des fluctuations – géographiques et dans le temps – de la rareté de l'eau. En **France**, le seuil en deçà duquel les usagers sont exonérés de redevances de prélèvement dépend de plusieurs éléments : l'agence de l'eau concernée, le type de ressource et la rareté de l'eau (OCDE, 2017^[2]). Au **Portugal**, un coefficient de rareté fixé par les pouvoirs publics pour les différents bassins versants est utilisé ; il reflète l'évolution dans le temps et dans l'espace de la rareté de l'eau pendant une année (OCDE, 2015^[3]). Les variations spatiales et temporelles peuvent être particulièrement importantes dans le secteur agricole. Elles sont utilisées d'une manière ou d'une autre par 30 % des Adhérents ayant répondu à l'enquête sur les politiques de l'eau et de l'agriculture. En **Grèce**, par exemple, les tarifs de l'eau ne sont pas les mêmes partout ; en **Hongrie**, des multiplicateurs de pression sont appliqués pour majorer les tarifs pratiqués par les agences de gestion des eaux souterraines qui font face à des risques liés à l'eau.¹

Cela dit, de nombreux pays n'adaptent pas les redevances pour prélèvement en fonction du niveau de disponibilité de l'eau. L'enquête sur l'allocation des ressources en eau réalisée par l'OCDE en 2015 a montré que ces redevances ne tenaient généralement pas compte de la rareté ou du coût d'opportunité de l'eau. Les coûts de la raréfaction de l'eau sont alors pris en charge par la collectivité au sens large, et non par ceux qui consomment plus d'eau dans les périodes ou les régions où cette ressource se fait rare. Pendant les périodes de grave pénurie, les instruments de tarification sont généralement complétés par des instruments réglementaires qui restreignent certains usages. C'est le cas en **France** ou au **Japon**, où les usages secondaires de l'eau sont limités pendant les périodes de sécheresse (par exemple : interdiction de laver les voitures, d'arroser ou de remplir les piscines privées).

Graphique 8.2. Prise en compte de la rareté de l'eau dans les redevances de prélèvement

Les redevances de prélèvement tiennent-elles compte de la rareté de l'eau



Source : D'après les profils pays de 27 pays membres et partenaires clés de l'OCDE disponibles à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/publications/water-resources-allocation-9789264229631-en.htm>

Le niveau des redevances est généralement différent selon qu'il s'agit d'eaux souterraines ou d'eaux de surface. Certains Adhérents, États fédérés ou agences de l'eau appliquent la même redevance pour les eaux de toutes provenances ; c'est le cas en **France** de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, et en **Allemagne** de 13 *Länder* sur 16 (Gruère, Shigemitsu et Crawford, 2020^[1]). Certaines zones aquifères ou fluviales font l'objet d'une tarification particulière (par exemple, les zones de distribution d'eau potable en **France** ou certaines zones aquifères dans la région des Flandres en **Belgique** et en **Estonie**). Il est fréquent que les redevances soient plus élevées pour les eaux souterraines que pour les eaux de surface (une exception est la **République tchèque**) (OCDE, 2017^[4]).

Les Adhérents appliquent généralement un tarif différencié selon le type d'usage (agriculture, usages domestiques, industrie et production d'énergie), mais cela reflète imparfaitement la pression exercée sur la ressource. Pour citer un exemple, l'eau utilisée pour refroidir les centrales thermiques retourne généralement d'où elle vient (mais à une température plus élevée). Le secteur agricole bénéficie généralement de tarifs plus faibles ou d'exonérations ; c'est le cas aussi pour la consommation d'eau potable, par exemple dans les Flandres (Belgique) (OCDE, 2017^[4]).

L'objectif des redevances de prélèvement n'est pas toujours énoncé explicitement. On sait toutefois que dans le Bade-Wurtemberg, en **Allemagne**, ainsi qu'au **Brésil**, leur but est d'inciter les usagers à économiser l'eau. En **Belgique**, en **France**, en **Hongrie** et aux **Pays-Bas**, les redevances sont utilisées pour protéger l'environnement. Dans certains cas, les objectifs poursuivis sont très précis, comme par exemple aux **Pays-Bas** où les fonds recueillis servent à financer la recherche sur la raréfaction des eaux souterraines.

8.2. Fixer des redevances pour la pollution de l'eau afin d'inciter à prévenir la pollution

Les Adhérents à la Recommandation qui envisagent de mettre en place des instruments de tarification auraient intérêt à « fixer des redevances pour la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines, ou des redevances sur les rejets d'effluents, à un niveau suffisant pour avoir un effet incitatif significatif sur la prévention et la maîtrise de la pollution ».

Sur les 26 Adhérents ayant répondu à l'enquête 2019 de l'OCDE relative à la mise en œuvre de la Recommandation, 15 ont mis en place une redevance sur les rejets d'effluents (Tableau 8.2). Cette redevance est calculée soit sur la base du volume des effluents, du dépassement d'un certain seuil, ou de la teneur en polluants des effluents (par exemple la demande chimique en oxygène, les matières en suspension, les matières nutritives, les métaux lourds et les substances chimiques persistantes). En **Colombie**, les redevances sont établies d'après les matières en suspension totale et la demande biochimique en oxygène (OCDE, 2019^[5]). Aux **Pays-Bas**, la forte taxation des émissions dans les années 70 a permis de réduire radicalement le total des émissions organiques ainsi que celles d'origine industrielle. Une lourde taxation des émissions a également été mise en place en **Allemagne**, en **République tchèque** (eaux souterraines et de surface) et en **Slovénie** dans le but d'encourager les changements de comportements et de réduire la pollution de l'eau (OCDE, 2017^[6]).

Des redevances sur les rejets d'effluents sont en place dans la plupart des **États membres de l'UE** (par exemple en Estonie, en France, en Italie, aux Pays-Bas et en Espagne). Il en existe aussi ailleurs sous des formes différentes. L'**Australie** taxe la présence de certains polluants dans certains bassins versants, ainsi que la pollution terrestre par le rejet d'eaux usées dans la zone de la Grande barrière de corail. (OCDE, 2019^[5]). En **Israël**, une redevance est imposée aux usines polluantes afin de s'assurer que les effluents sont de qualité suffisante pour pouvoir être réutilisés à des fins d'irrigation. Seuls quelques pays (principalement des membres de l'UE) taxent la pollution de l'eau par l'agriculture.

Les redevances pour la pollution diffuse de l'eau par les activités agricoles ont tendance à s'appuyer sur des valeurs approximatives (par exemple la surface cultivée ou le nombre d'animaux) ou à taxer les produits responsables de cette pollution (comme les engrais et autres produits chimiques utilisés dans l'agriculture). Une douzaine d'Adhérents majorent le coût d'utilisation des pesticides en y appliquant une taxe, un droit ou une redevance (**Australie**, Territoire de la capitale australienne et Nouvelle-Galles du Sud² ; **Danemark**, **Finlande**, **France**, **Italie**, **Mexique**, **Norvège** et **Suède**) (Tableau 8.2). Aux **États-Unis**, la Floride taxe les importations de polluants, dont les pesticides. D'un autre côté, les Flandres, en **Belgique**, versent des subventions pour réduire l'utilisation de pesticides et d'engrais dans les cultures de plantes d'ornement (OCDE, 2019^[5]).

Tableau 8.2. Exemples des redevances pour pollution mises en place dans une sélection d'Adhérents à la Recommandation

Exemples

Pays	Entité appliquant la redevance	Type de redevance	Spécificités	Base d'application
Australie	État fédéré	Rejets d'effluents	Volume de/teneur en polluants (certains types)	Quantité évaluable (kg)
Canada	Province	Émissions polluantes	Volume de/teneur en polluants	Par litre ou par tonne
Danemark		Émissions diffuses	Répulsifs chimiques contre les insectes et les mammifères	Taxe sur le prix au détail
France		Émissions diffuses	Pesticides	Au kg
		Rejets d'effluents	Ménages	Par m ³
Pays-Bas		Pollution des eaux de surface	DBO, DCO et métaux lourds. S'adresse aux gros pollueurs.	Par unité de produit polluant
Suède	Municipalité	Rejets d'eaux usées	Eaux usées et eau potable	Varie selon les municipalités ; imputation de la totalité des coûts.
		Émissions diffuses	Pesticides	Par kg entier de substance active

Source : (OCDE, 2017^[7]) d'après la base de données de l'OCDE sur les instruments d'action au service de l'environnement (consultée le 20/03/2016)

Il arrive que ce soit les bénéficiaires situés en aval qui paient pour contrôler, préserver ou restaurer les espaces naturels situés en amont (par exemple pour gérer les risques d'inondations), car ce sont eux qui jouissent des actions menées par d'autres pour réduire la consommation d'eau ou la pollution (autrement dit, ils paient pour des services écosystémiques). Les utilisateurs/pollueurs de l'eau et des sols situés en amont perçoivent alors une rétribution pour préserver l'environnement et éviter les pratiques dommageables. En Corée, par exemple, les usagers se trouvant en aval de quatre cours d'eau rétribuent ceux qui se trouvent en amont pour les efforts qu'ils accomplissent au regard des prélèvements et des usages de l'eau (OCDE, 2017^[4]).

8.3. Fixer des tarifs qui permettent de couvrir les coûts d'exploitation, d'entretien et de rénovation

Les Adhérents à la Recommandation qui envisagent de mettre en place des instruments de tarification pourraient, « pour les services de l'eau et tous les autres usages, fixer des tarifs ou des redevances qui permettent de couvrir les coûts d'exploitation, d'entretien et de rénovation des infrastructures et une part croissante des coûts d'investissement, lorsque c'est possible ».

Le principe du « recouvrement total des coûts » qui est inscrit à l'article 9 de la directive-cadre de l'UE sur l'eau prévoit la mise en place d'une tarification permettant de recouvrer les coûts de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, y compris les coûts d'exploitation et d'investissement, le coût de la ressource et les coûts environnementaux associés à l'utilisation du service (OCDE, 2010^[8]). Plus récemment, le recouvrement durable des coûts a été considéré comme une méthode commode et équitable permettant de combiner des redevances payées par les usagers et des transferts publics – ce qui suppose que les tarifs soient abordables pour toutes les catégories d'usagers, et que les transferts soient prévisibles afin que la compagnie des eaux puisse compter sur eux pour réaliser des investissements (OCDE, 2010^[8]).

Le recouvrement des coûts est particulièrement faible dans le secteur de l'agriculture, les exploitants qui irriguent ne payant généralement pas les coûts associés à l'eau qu'ils prélèvent. Bien que des progrès aient été accomplis depuis 2009, seuls 9 pays sur les 39 ayant répondu à l'enquête enregistrent un recouvrement total des coûts – à la fois d'exploitation, d'entretien et d'investissement – liés à l'irrigation, la plupart d'entre eux ayant de faibles surfaces irriguées (Tableau 8.3). En **Allemagne**, les coûts d'exploitation, d'entretien et d'investissement associés aux prélèvements d'eau sont supportés entièrement par les exploitants et chaque land fixe ses propres redevances, dont certaines intègrent une partie des coûts de la ressource et des coûts environnementaux. Dans la plupart des cas, les Adhérents ne recouvrent qu'une partie des coûts d'exploitation, d'entretien et/ou d'investissement. Au **Mexique**, par exemple, le recouvrement des coûts est faible dans l'agriculture, et il n'est que partiel pour les coûts d'exploitation, d'entretien et d'investissement liés à l'irrigation. Il est encore moins courant pour les eaux souterraines, même si la situation diffère des eaux de surface dans la mesure où les coûts sont souvent supportés par les utilisateurs de puits individuels.

Tableau 8.3. Recouvrement des coûts liés à l'eau dans l'agriculture

2019

	Recouvrement des coûts d'exploitation et d'entretien		
		Inférieur à 100 %	100%
Recouvrement des coûts d'investissement	Inférieur à 100 %	Chili, Corée, Mexique, Norvège, Portugal, Espagne, Suisse	Costa Rica, France ³ , Italie, Japon, États-Unis
	100%	Australie, Turquie	Autriche, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Israël, Nouvelle-Zélande, Suède, Royaume-Uni

Note : Le recouvrement des coûts n'a pas été évalué en Lituanie. Le Cap-Vert ne délivre pas de permis d'utilisation des eaux de surface. Aucune réponse n'a été fournie par la Belgique, la Colombie, l'Islande, la Lettonie et la République tchèque. L'UE exige, en vertu de sa directive-cadre sur l'eau, un recouvrement total des coûts.

Source : (Gruère, Shigemitsu et Crawford, 2020_[11])

La structure et le niveau des tarifs et des redevances, qui permettent d'assurer la fourniture des services de l'eau aux ménages et aux entreprises, varient d'un Adhérent à l'autre et au sein de chacun d'eux. Ces tarifs et redevances se composent généralement d'une part fixe – qui couvre les frais de raccordement aux réseaux publics d'approvisionnement en eau et/ou d'assainissement – et une part variable (si un compteur est installé), qui correspond au volume d'eau fourni. Chaque système de tarification a un impact différent sur la société (Leflaive et Hjort, 2020_[9]). En **Australie**, le prix de l'eau payé par les usagers inclut les frais de fourniture du service et le volume consommé, mais aussi les dépenses liées à la gestion de la ressource. Il varie selon le contexte géographique, le fait que les services soient fournis en zone urbaine (l'eau est traitée) ou rurale (l'eau n'est pas traitée), ainsi que l'adhésion ou non aux principes de la tarification économique.

Le taux de recouvrement des coûts varie d'un Adhérent à l'autre, sachant que l'on ne dispose toujours pas d'une vue globale de la façon dont les coûts de fourniture des services sont recouverts par les tarifs et les redevances. En effet, de nombreux Adhérents membres de l'OCDE ne sont pas très transparents quant aux coûts (par exemple le report des opérations d'entretien ou de remplacement) ou aux subventions qui ont été versées pour combler l'écart entre les coûts et les recettes, ce qui rend l'estimation du recouvrement des coûts difficile (OCDE, 2009_[10]). En **Nouvelle-Zélande**, la tarification de l'eau tient compte des coûts de l'administration consentie, de la collecte d'informations ainsi que du suivi/de la supervision.

Un petit nombre d'Adhérents réussissent à recouvrer une part croissante des coûts d'investissement dans l'infrastructure, en plus des coûts d'exploitation et d'entretien. C'est le cas de l'**Autriche**, du **Danemark**, de la **Finlande**, de la **Nouvelle-Zélande**, de la **Suède** et du **Royaume-Uni**.

Lorsque les coûts liés à l'infrastructure de l'eau ne sont pas compensés par les recettes tirées des tarifs et des redevances, les Adhérents combler l'écart en versant des subventions. C'est le cas en **Espagne**, où les nouvelles stations d'épuration sont partiellement subventionnées par l'EU et le gouvernement central. En **France**, les recettes tirées de la tarification de l'eau servent à financer les investissements dans les services liés à l'eau (plus particulièrement les stations d'épuration) au niveau des bassins.

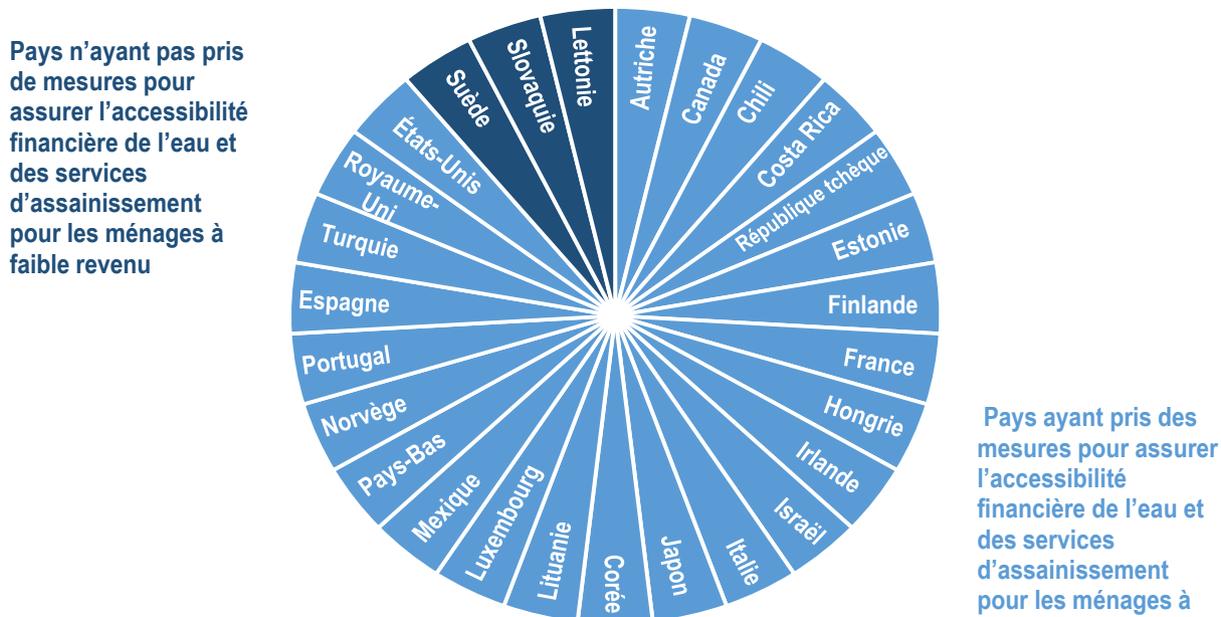
8.4. Rendre compte des effets redistributifs et des usages prioritaires de l'eau

Les Adhérents à la Recommandation qui envisagent de mettre en place des instruments de tarification auraient intérêt à « rendre compte des effets redistributifs et des usages prioritaires de l'eau, en s'appuyant sur des études de la capacité à supporter le coût, l'équité pour les catégories vulnérables et des

évaluations de l'impact sur la compétitivité, s'il y a lieu, en tenant compte du droit à une eau potable saine et à des services d'assainissement ».

Selon l'enquête 2019 de l'OCDE sur la mise en œuvre de la Recommandation, 89 % des répondants ont pris des mesures pour assurer l'accessibilité financière de l'eau et des services d'assainissement pour les ménages à faible revenu (Graphique 8.3). Ces mesures sont diverses, mais la plus courante semble être l'application de tarifs peu élevés (Graphique 8.4).

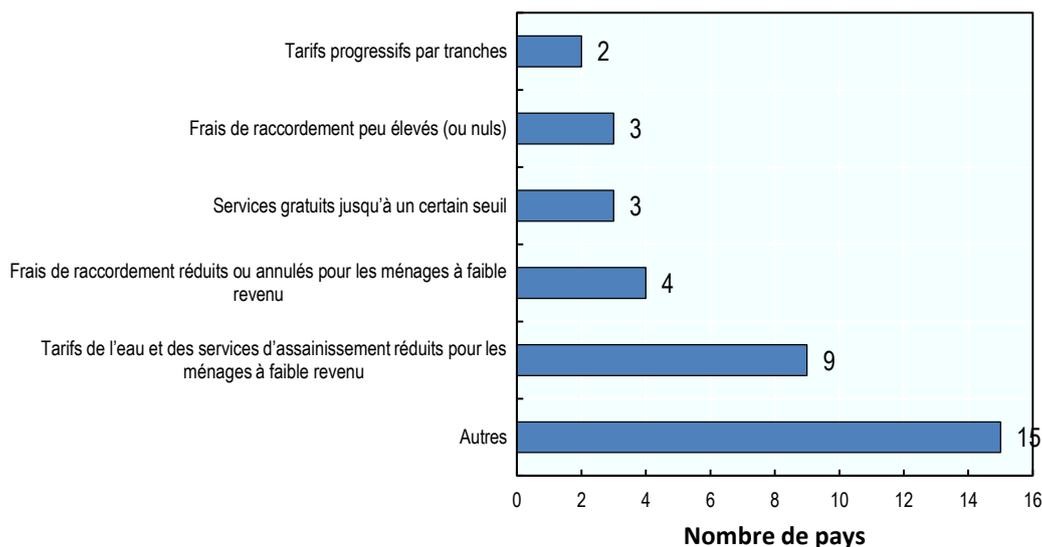
Graphique 8.3. Adoption par les Adhérents de mesures pour assurer l'accessibilité financière de l'eau et des services d'assainissement pour les ménages à faible revenu



Note : Réponses à la question : « Votre pays a-t-il pris des mesures pour assurer l'accessibilité financière de l'eau et des services d'assainissement pour les ménages à faible revenu ? ».

Source : Enquête de 2019 relative à la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau ; 27 réponses reçues, dont 26 de la part d'Adhérents.

Graphique 8.4. Mesures prises pour assurer l'accessibilité financière



Note : Réponses à la question : « Quelles mesures sont prises en faveur des ménages à faible revenu ? ». La réponse « Autres » englobe les dispositifs des compagnies des eaux, les solutions proposées aux niveaux local et municipal et les aides du système de protection sociale. Des réponses multiples étaient admises. Les réponses de la Lettonie, de la République slovaque et de la Suède ne sont pas prises en compte.

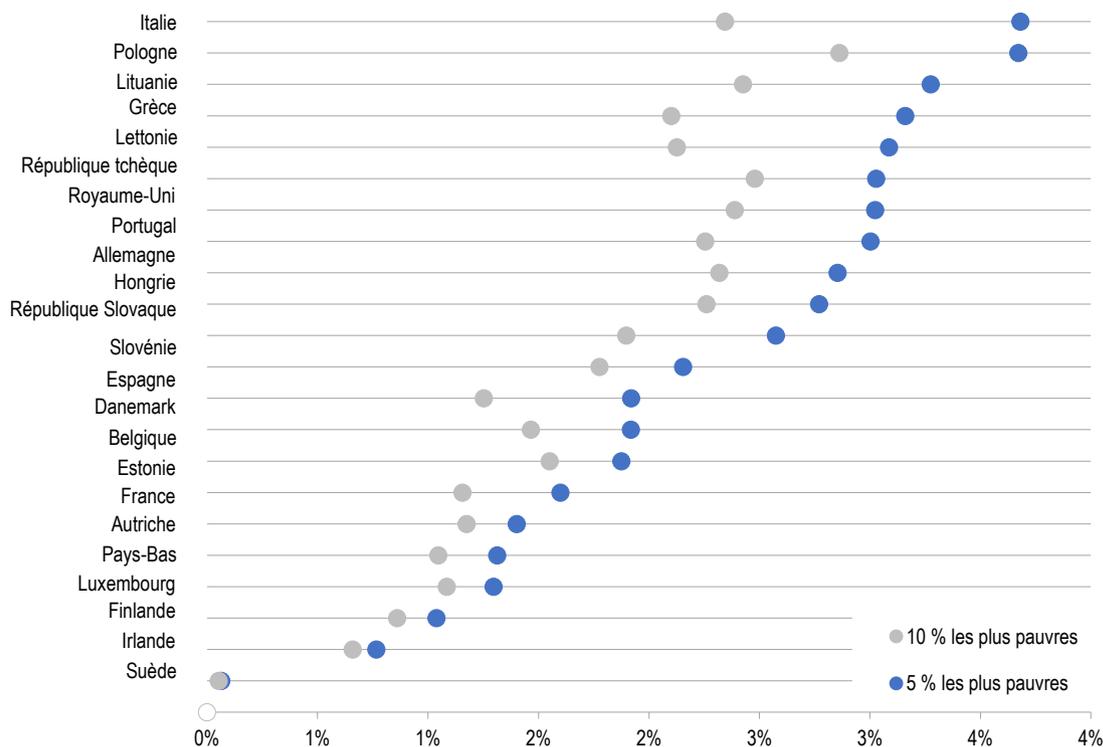
Source : Enquête de 2019 relative à la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau ; 27 réponses reçues, dont 26 de la part d'Adhérents.

Au **Chili**, des subventions ciblées – intégralement financées par le gouvernement central et gérées par les municipalités – bénéficient aux ménages à faible revenu, pour qui la facture de l'eau et des services d'assainissement représente plus de 5 % du revenu mensuel. Ces subventions financent entre 25 % et 85 % de la consommation de base de ces ménages liée à l'eau (jusqu'à une certaine limite). En 2011, 15 % des clients de la compagnie des eaux bénéficiaient de ces subventions, dont le montant s'élevait à 80 millions USD (Leflaive et Hjort, 2020^[9]). Dans certaines villes de **France** (desservies par exemple par le Syndicat des eaux d'Île-de-France), des réductions, des bons d'achat ou des transferts forfaitaires sont consentis pour aider les usagers éligibles au programme Aide Eau Solidaire à payer leurs factures d'eau (Leflaive et Hjort, 2020^[9]). En **Australie**, des programmes d'aide financière ont été mis en place par les compagnies des eaux à l'intention des clients résidentiels ; ils comprennent des possibilités de paiement flexibles, l'absence de restriction de l'approvisionnement en eau et le report des arriérés de paiement.

Une étude sur l'accessibilité financière de l'eau (Graphique 8.5) montre qu'une grande majorité des usagers pourraient se permettre de payer plus cher pour l'approvisionnement en eau et les services d'assainissement. Cela laisse entendre qu'une tarification de l'eau peu élevée (ou pas suffisante pour couvrir les coûts d'exploitation, d'entretien et de rénovation) bénéficie à des gens qui n'ont en fait pas besoin d'une telle aide, et qu'elle porte éventuellement préjudice aux populations défavorisées (qui sont plus exposées au risque de baisse de la qualité de service).

Graphique 8.5. Dépenses d'eau et d'assainissement par rapport au revenu disponible des ménages

En pourcentage, moyenne 2011-2015



Note : Pas de données sur les dépenses des ménages en Suède.

Source : (OCDE, 2020^[11]) ; d'après EUROSTAT (données sur les dépenses et les revenus des ménages).

Au **Portugal**, l'autorité de régulation économique des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement a réalisé une étude pour mettre en évidence les zones géographiques où sont concentrés les groupes de population qui, dans le cadre du projet de réforme de la tarification, se situeraient au-dessus du seuil d'accessibilité financière (Leflaive et Hjort, 2020^[9]). Les résultats montrent qu'environ 10,5 % des ménages ne répondent pas aux critères de l'accessibilité financière, et qu'ils vivent en majorité dans 60 des 309 municipalités du nord du pays et de la vallée du Tage. La réforme de la tarification propose des solutions flexibles dans plusieurs municipalités.

Encadré 8.1. L'expérience du Danemark concernant l'élasticité-prix de la demande d'eau

Le Danemark a une longue expérience de la mesure de la consommation d'eau et de la tarification à l'usager des services d'approvisionnement et d'assainissement. Depuis 1992, les tarifs appliqués pour ces services dans les villes danoises sont établis de façon à couvrir intégralement les coûts économiques et environnementaux. Entre 1993 et 2004, le prix de l'eau a bondi de 54 %, ce qui a entraîné une baisse de la demande dans les zones urbaines de 155 à 125 litres par personne et par jour. En 2015, la consommation moyenne par habitant était de seulement 106 litres par jour.

Aujourd'hui, un ménage danois consacre en moyenne 1.6 % de son revenu annuel aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Sur la facture d'eau payée par les usagers, environ 50 % reviennent aux entreprises chargées de l'assainissement, 30 % à l'État et près de 20 % aux entités de gestion de l'eau potable.

Au Danemark, un principe de base très important en ce qui concerne le financement des services de l'eau est que la politique de l'eau et la politique sociale sont deux choses distinctes. Il n'existe donc pas de tarif social, et l'accessibilité financière des services d'approvisionnement et d'assainissement est assurée grâce à l'aide au revenu de la politique sociale.

Source : (Leflaive et Hjort, 2020^[9])

8.5. Supprimer progressivement les politiques qui biaisent les prix et les subventions générales

Les Adhérents à la Recommandation qui envisagent de mettre en place des instruments de tarification auraient intérêt à « supprimer progressivement les politiques qui biaisent les prix et les subventions générales qui influent sur la disponibilité de la ressource, sa qualité et la demande dont elle fait l'objet, dans la mesure du possible, en tenant compte des priorités et des politiques publiques plus générales ».

Un large éventail de mesures et de subventions permettent de financer l'approvisionnement en eau et la gestion de cette ressource. Leurs impacts sur la demande d'eau et la disponibilité de la ressource doivent être évalués car certains peuvent parfois être préjudiciables à la disponibilité, la qualité et la demande de l'eau (Tableau 8.4).

Tableau 8.4. Exemples de subventions allouées aux services de l'eau et à la gestion de la ressource

Mécanisme de transfert	Exemple
Transferts directs de fonds	Aides à l'investissement pour les compagnies des eaux et d'assainissement.
Manque à gagner fiscal	Redevances pour la pollution environnementale ne couvrant pas les coûts de la pollution ; réductions spéciales ou exonérations.
Manque à gagner sur la redevance d'usage	Tarifs de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement ne couvrant pas les coûts des services ; absence de redevances de prélèvement ; tarifs de l'électricité réduits pour les systèmes d'irrigation.
Transfert des risques à l'État	Indemnisation des ménages et des entreprises par l'État pour les dégâts matériels causés par des catastrophes liées à l'eau.
Transferts indirects	Système de péréquation pour les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement (tarifs différenciés pour les industries et les ménages).
Avantage économique résultant de l'inégalité de la réglementation ou de la politique publique	Réglementations ou redevances différentes pour les industries rejetant des polluants dans les réseaux d'assainissement ou directement dans des étendues d'eau.

Note : La liste n'est pas exhaustive.

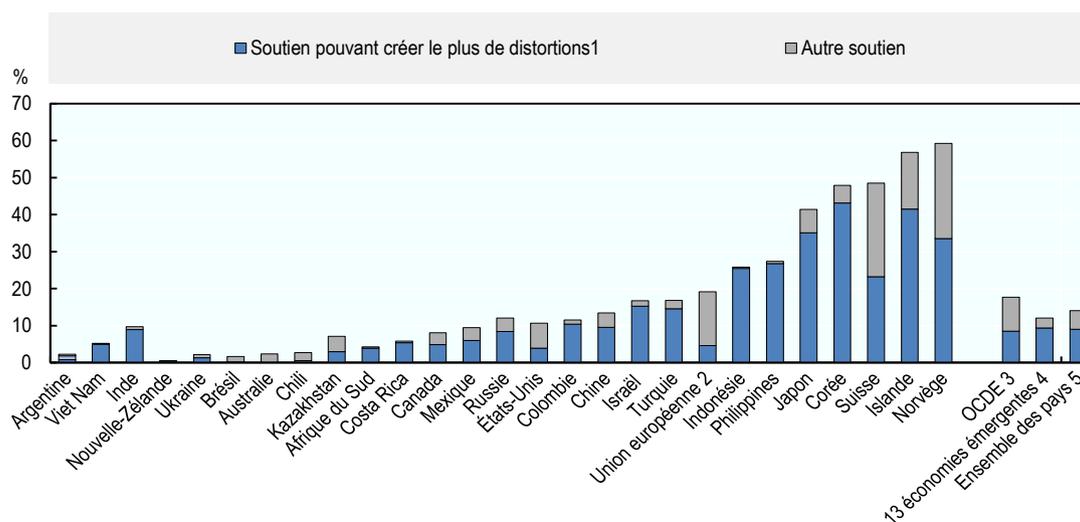
Source : d'après (Groupe d'étude du PAE, 2013^[12]).

Les politiques sectorielles peuvent jouer un rôle important en influençant les usages de l'eau. C'est le cas dans l'agriculture, un secteur qui continue de bénéficier d'un haut niveau de soutien dans les pays adhérents : en 2016-18, le soutien aux producteurs représentait pas moins de 18.5 % des recettes agricoles brutes, ou 235 milliards USD par an (OCDE, 2019^[13]). Certaines formes de soutien à l'agriculture qui encouragent l'utilisation d'intrants ou la production en faisant fi des restrictions environnementales ou du manque de ressources – directement ou indirectement à l'aide de mesures qui font grimper les prix – peuvent avoir des impacts sur l'environnement, en particulier sur la qualité et la quantité de l'eau (Henderson et Lankoski, 2019^[14]) (DeBoe, 2020^[15]) (Gruère et Le Boëdec, 2019^[16]) (OCDE, 2020^[17]).

Ces formes de soutien sont notamment les paiements au titre de l'utilisation d'intrants (comme les engrais) non assortie de contraintes, mais aussi les subventions qui encourageant la culture de certains produits et, plus important encore, toutes sortes de mesures qui génèrent un prix à la production plus élevé que nécessaire pour certains produits. Le soutien à certains types de production encourage les agriculteurs à continuer à produire sans tenir compte de la situation du secteur de l'eau ni des impacts environnementaux. Comme le montre le Graphique 8.6, même si ce type de soutien – présenté comme susceptible de créer le plus de distorsions – a été réduit massivement au cours des vingt dernières années, il continue de représenter une large part des formes de soutien à l'agriculture dans un certain nombre d'Adhérents de l'OCDE. Dans le même temps, le soutien direct des pouvoirs publics à l'irrigation (Graphique 8.7) – qui peut ou non être préjudiciable au secteur de l'eau – diminue sensiblement dans les pays adhérents (Gruère et Le Boëdec, 2019^[16]).

Graphique 8.6. Soutien à l'agriculture par rapport aux recettes agricoles brutes

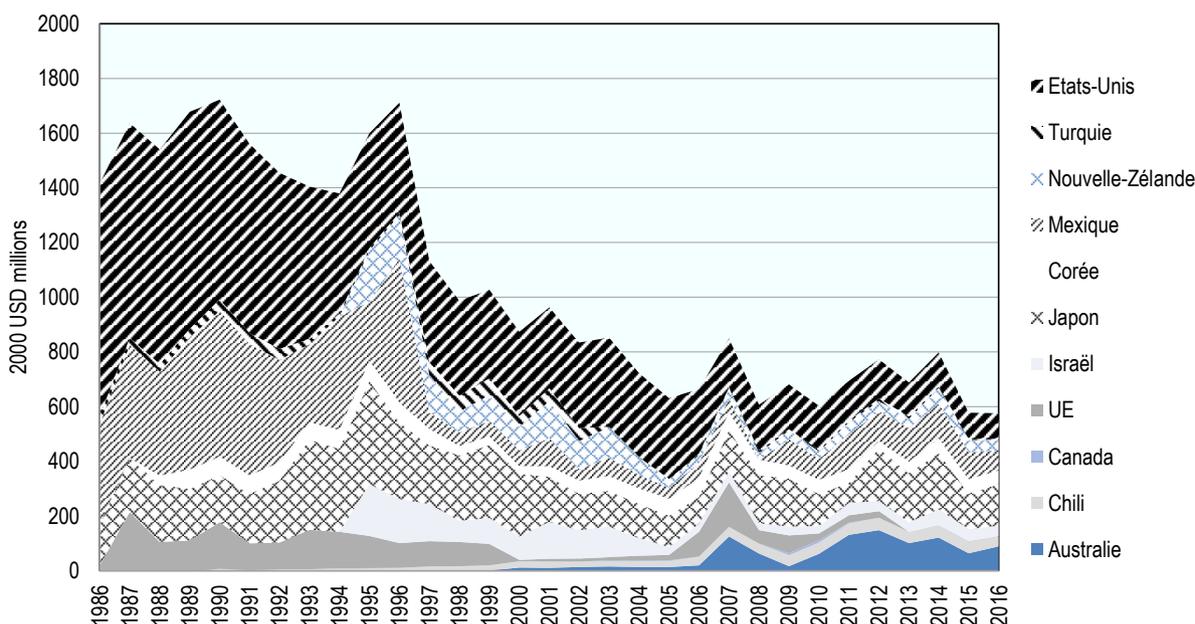
Par pays, en pourcentage des recettes agricoles brutes, 2017-19



Note : Les pays sont classés en fonction de l'ESP en %. Le soutien des prix du marché négatif n'est pas pris en compte. 1) Soutien des prix du marché positif, paiements au titre de la production et de l'utilisation d'intrants variables non assortie de contraintes. 2) UE28. 3) Le total de l'OCDE n'inclut pas les États membres de l'UE n'appartenant pas à l'OCDE. 4) Les 13 économies émergentes sont : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Colombie (aujourd'hui membre de l'OCDE), Costa Rica, Fédération de Russie, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Philippines, Ukraine et Viet Nam. 5) Le total des pays inclut l'ensemble des pays de l'OCDE, les États membres de l'UE n'appartenant pas à l'OCDE et les économies émergentes.

Source : OCDE (2020), « Estimations du soutien aux producteurs et consommateurs », Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <https://doi.org/10.1787/agr-data-fr> in (OCDE, 2020^[17]).

Graphique 8.7. Estimations du soutien aux producteurs lié à l'irrigation (1986-2016)



Note : Les pays où il n'y a pas de soutien à l'irrigation ne sont pas pris en compte.

Source : OCDE (2020), « Estimations du soutien aux producteurs et consommateurs », Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données), <https://doi.org/10.1787/agr-data-fr>.

8.6. Prendre en compte les coûts de transaction

Les Adhérents à la Recommandation qui envisagent de mettre en place des instruments de tarification auraient intérêt à « prendre en considération les coûts de transaction, y compris les coûts administratifs, dans la conception des instruments de tarification et des dispositifs de gestion des recettes ».

Les différents instruments de tarification des services de gestion de l'eau génèrent tout un éventail de coûts de transaction pour estimer, mettre en œuvre, gérer et percevoir les sommes en question. Ces coûts peuvent être disproportionnés par rapport à l'avantage attendu de l'instrument.

Cet aspect est clairement mis en évidence dans les analyses coûts-avantages de la mesure de la consommation des ménages en fonction des tarifs de l'eau. (Reynaud et al., 2016^[18]) (Reynaud et al., 2016) constatent que si les ménages sont généralement sensibles aux prix, l'élasticité-prix de l'eau est dans la plupart des cas relativement faible. Par conséquent, si les tarifs de l'eau n'enregistrent pas de forte hausse, la mesure de la consommation des ménages n'a généralement pas d'incidence sur les usages ou les factures d'eau. Les compteurs d'eau peuvent alors être utilisés pour détecter des fuites, et leur installation peut se faire au niveau d'un pâté de maisons ou d'un quartier. La mise en place d'un compteur dans chaque logement, pour instaurer un mode de tarification complexe, peut s'avérer excessivement coûteux au vu de la faible incidence sur la consommation (Leflaive et Hjort, 2020^[9]). Ce type de considération a donné lieu à des débats animés en **Irlande** lorsque la compagnie des eaux, Irish Water, a tenté d'installer un compteur d'eau dans chaque logement dans le cadre d'une réforme de la stratégie de financement des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Des débats similaires ont lieu en ce qui concerne la recherche de solutions aux problèmes d'accessibilité financière. Les solutions les plus appropriées sont généralement celles qui combinent : la capacité à cibler les ménages qui ont le plus besoin d'aide ; des synergies avec les mesures axées sur la préservation de l'eau ; des coûts de transaction peu élevés, établis d'après les données et les programmes sociaux

existants. Des analyses plus approfondies doivent être réalisées pour déterminer dans quelle mesure les Adhérents tiennent compte (ou pas) des coûts de transaction lorsqu'ils conçoivent des systèmes de tarification et des dispositifs connexes pour résoudre les questions d'accessibilité financière.

Les données provenant de nouvelles sources, le développement du numérique et d'autres technologies peuvent aider à réduire les coûts de transaction. Dans le cadre de son initiative nationale sur l'eau (« National Water Initiative »), l'**Australie** cherche à réduire au maximum les coûts de transaction sur les activités liées à l'eau, notamment grâce à des échanges d'informations de qualité sur le marché ainsi qu'à des dispositifs compatibles entre les territoires, notamment en termes de droits d'accès, d'enregistrement et de réglementations (OCDE, 2019^[19]).

Références

- DeBoe, G. (2020), « Impacts of agricultural policies on productivity and sustainability performance in agriculture: A literature review », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 141, Éditions OCDE, <https://dx.doi.org/10.1787/6bc916e7-en>. [15]
- Groupe d'étude du PAE (2013), *Improving the Use of Economic Instruments for Water Resource Management in Kyrgyzstan: The Case of Lake Issyk-Kul Basin*, Éditions OCDE, https://www.oecd.org/env/outreach/2013_Kyrgyz%20report%20on%20Eis%20for%20WRM%20Eng%20Web.pdf. [12]
- Gruère, G. et H. Le Boëdec (2019), « Navigating pathways to reform water policies in agriculture », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 128, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/906cea2b-en>. [16]
- Gruère, G., M. Shigemitsu et S. Crawford (2020), « Agriculture and water policy changes: Stocktaking and alignment with OECD and G20 recommendations », *Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries*, n° 144, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f35e64af-en>. [1]
- Henderson, B. et J. Lankoski (2019), *The environmental impacts of agriculture policies*, Documents de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries, n°130, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/add0f27c-en>. [14]
- Leflaive, X. et M. Hjort (2020), « Addressing the social consequences of tariffs for water supply and sanitation », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 166, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/afede7d6-en>. [9]
- OCDE (2020), *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in EU Member States and Policy Options*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6893cdac-en>. [11]
- OCDE (2020), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2020 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/10578a8d-fr>. [17]
- OCDE (2019), « Base de données de l'OCDE sur les instruments utilisés pour la politique de l'environnement (PINE) », *Statistiques de l'OCDE (base de données)*, <http://oe.cd/pine> (consulté le 9 October 2019). [5]
- OCDE (2019), *OECD Environmental Performance Reviews: Australia 2019*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264310452-en>. [19]
- OCDE (2019), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2019*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f8360614-fr>. [13]
- OCDE (2017), *Diffuse Pollution, Degraded Waters: Emerging Policy Solutions*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264269064-en>. [7]
- OCDE (2017), *Enhancing Water Use Efficiency in Korea: Policy Issues and Recommendations*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264281707-en>. [4]

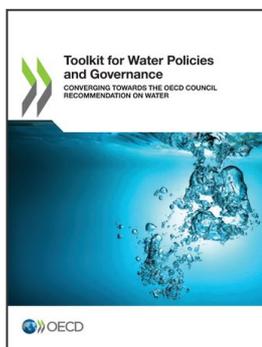
- OCDE (2017), *Enhancing Water Use Efficiency in Korea: Policy Issues and Recommendations*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264281707-en>. [6]
- OCDE (2017), *Water Charges in Brazil: The Ways Forward*, Études OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264285712-en>. [2]
- OCDE (2015), *Water Resources Allocation: Sharing Risks and Opportunities*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264229631-en>. [3]
- OCDE (2010), *Le prix de l'eau et des services d'eau potable et d'assainissement*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264083622-fr>. [8]
- OCDE (2009), *Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation: A report from the OECD Task Team on Sustainable Financing to Ensure Affordable Access to Water Supply and Sanitation*, Éditions OCDE, <https://www.oecd.org/env/resources/43949580.pdf>. [10]
- Reynaud, A. et al. (2016), *Review on International Best Practices on Charges for Water Management*, Toulouse School of Economics. [18]

Notes

¹ Enquête de 2019 de l'OCDE sur les réformes des politiques agricole et de l'eau (Gruère, Shigemitsu et Crawford, 2020^[11]).

² Territoire de la capitale australienne : Sont concernés les rejets dans l'eau de pesticides et de polychlorobiphényles (PCB) par les stations d'épuration (plus de 10 000 ml par an) + Nouvelle-Galles du Sud : Sont concernés les rejets dans l'eau de pesticides et de PCB.

³ En France, le recouvrement des coûts de l'eau à usage agricole – y compris les coûts environnementaux (départements et territoires d'outre-mer inclus) – est estimé à plus de 60 %. Ce faible taux s'explique surtout par le fait que les coûts estimés des dégâts environnementaux sont supportés par d'autres usagers de l'eau ou ne sont pas recouverts du tout. Si l'on ne tient pas compte des coûts environnementaux, le taux monte à 90 % (ce résultat inclut le coût des services collectifs, les coûts privés et les transferts financiers entre les différentes catégories d'utilisateurs). Cette estimation, qui date de 2019, est la première à avoir été réalisée au niveau des bassins et au niveau national.



Extrait de :

Toolkit for Water Policies and Governance

Converging Towards the OECD Council Recommendation on Water

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/ed1a7936-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2021), « Mettre en place des instruments de tarification pour gérer les ressources en eau et les services », dans *Toolkit for Water Policies and Governance : Converging Towards the OECD Council Recommendation on Water*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/6a88edb6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.