



LES POLITIQUES INTERCOMMUNALES DE TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

Eau, assainissement, déchets, réseaux de chaleur, électricité, gaz naturel





SOMMAIRE



4 AVANT-PROPOS

5 INTRODUCTION

9 PARTIE I

Du coût du service à la tarification

39 PARTIE II

Agir sur la tarification :
leviers et marges de manœuvre

55 PARTIE III

Choisir et appliquer une politique
tarifaire

66 CONCLUSION

67 MONOGRAPHIES

68 GLOSSAIRE

69 BIBLIOGRAPHIE

Au cours des dix dernières années, les communautés se sont hissées au premier rang de la gestion des services publics locaux. Dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de la gestion des déchets et de l'énergie, elles sont désormais des autorités organisatrices reconnues, en charge d'un pilotage actif.

Alors que les nouvelles équipes locales se mettent en place, les services publics dont elles assurent la gestion sont concernés par d'importantes mutations : évolution du paysage intercommunal, recherche d'une plus grande responsabilisation des usagers, évolution de leurs modes de consommation... Mais c'est surtout la réduction drastique des dotations de l'État aux collectivités et les implications sur leurs budgets qui relancent avec vigueur le débat sur les services publics, l'étendue de leur mission, leurs publics cibles, leur coût, et surtout leur mode de financement...

Les services publics environnementaux – eau, assainissement, gestion des déchets – et de l'énergie, qui constituent des services publics de première nécessité, sont plus particulièrement concernés par ces évolutions.

Dans ce contexte de fortes contraintes budgétaires, la question des équilibres financiers des services publics locaux est ainsi vivement relancée. Les politiques tarifaires et les marges de manœuvre dont disposent les décideurs locaux pour les définir ou les faire évoluer sont au cœur de ce sujet à forte sensibilité, tant pour l'utilisateur que pour le contribuable.

La structure tarifaire retenue n'est jamais neutre, elle est le reflet de choix politiques et techniques qu'il faut concilier.

En cette période de début de mandat, l'AdCF et ses partenaires, Suez Environnement et GDF SUEZ, souhaitent apporter aux décideurs locaux des clés de lecture leur permettant d'évaluer, dans leur territoire, les différents enjeux de la tarification. Telle est l'ambition de cette publication.

Il s'agit, d'une part, de se mettre à jour d'une réglementation complexe sans cesse évolutive et, d'autre part, d'identifier les leviers dont les décideurs locaux disposent pour les faire évoluer et en mesurer les effets.

L'ouvrage, réalisé par Calia Conseil, est conçu de façon pédagogique et aborde les différents volets de l'analyse des politiques tarifaires des services publics de l'environnement et de l'énergie : l'analyse du passage de la formation du coût au prix du service, les leviers pour agir sur les grilles tarifaires et, enfin, les conditions opérationnelles de mise en œuvre d'une nouvelle politique de tarification. Il s'appuie par ailleurs sur un grand nombre de témoignages de pratiques locales relatées au moyen de fiches de cas disponibles sur le site internet de l'AdCF : www.adcf.org

Traditionnellement, la première année d'un début de mandat peut être l'occasion de rebattre les cartes. Les lourdes contraintes financières qui pèsent sur les budgets des collectivités locales vont constituer un argument de poids pour aller dans ce sens et les conduire à optimiser leurs moyens d'action.

Nous espérons que cet ouvrage pourra y contribuer utilement.

Jean-Louis Chaussade
*Directeur général
de Suez Environnement*



Charles-Éric Lemaignan
*Président de l'Assemblée
des Communautés de France*



Gérard Mestrallet
*Président-Directeur général
de GDF SUEZ*



INTRODUCTION

Le présent ouvrage vise à fournir des clés de compréhension sur la tarification des services publics de l'environnement et de l'énergie, c'est-à-dire : l'eau potable et l'assainissement ; les déchets ; les réseaux de chaleur et de froid ; l'électricité et le gaz naturel.

Moins d'un an après les élections municipales et communautaires de mars 2014, cette étude a pour but de permettre aux élus de se saisir du débat autour de la politique tarifaire des services publics de l'environnement et de l'énergie afin qu'ils puissent accorder leurs objectifs de politiques publiques avec les principes de tarification des services publics. En abordant simultanément les politiques eau, déchets, énergie, cette étude vise également à traduire la recherche de transversalité entre services publics gérés à l'échelle communautaire.

L'ouvrage s'attache ainsi à :

- présenter les mécanismes actuels de tarification et les règles applicables (partie 1) : avant de pouvoir envisager la mise en place de nouveaux dispositifs ou l'évolution des dispositifs actuels, il est nécessaire d'en appréhender le fonctionnement général ;
- pointer les leviers à la disposition des autorités organisatrices des services publics en matière de tarification (partie 2) : si de nombreuses règles viennent encadrer la prise de décision en la matière, des marges de manœuvre existent, ainsi que le montrent les retours d'expériences locales ;
- guider la réflexion pour la définition d'une nouvelle politique tarifaire (partie 3) : les différents objectifs de politiques publiques (sociaux, environnementaux, financiers, etc.) ne pouvant que rarement être combinés au sein des mêmes dispositifs tarifaires, il est donc nécessaire que les élus soient en capacité de les prioriser et d'arbitrer sur la politique tarifaire à retenir.

La tarification des services publics de l'environnement et de l'énergie, que leur gestion soit à l'échelle locale ou nationale, constitue donc la pierre angulaire d'une politique publique. Elle est non seulement un symbole mais aussi un outil de transformation des pratiques, au carrefour d'enjeux variés : enjeux

sociaux et sociétaux ; enjeux économiques et financiers ; enjeux environnementaux ; enjeux technologiques ; enjeux législatifs et réglementaires.

Les enjeux sociaux et sociétaux

La tarification intègre une dimension sociale, en tenant compte de la soutenabilité financière pour les usagers (« ce que les usagers peuvent payer »). En particulier, pour les ménages, les services publics de l'environnement et de l'énergie font partie des « *services essentiels en réseau* », définis par l'article 1 de la Charte des services essentiels de l'Institut de la gestion déléguée¹ comme « *les services vitaux ou les services de base indispensables à une vie digne et décente* ».

Afin de mesurer la soutenabilité financière pour les usagers, ont été définis des « seuils de précarité » : lorsque les dépenses consacrées à l'énergie dépassent 10 % des revenus du ménage (précarité énergétique) ; lorsque les dépenses consacrées à l'eau dépassent 3 % des revenus du ménage (précarité hydrique)².

Afin de moduler la tarification selon la soutenabilité financière, de nouveaux outils ont vu le jour : l'élaboration de tarifications sociales, l'attribution d'aides spécifiques, etc.

Les évolutions sociales et sociétales amènent à rechercher la prise en compte individuelle de chaque usager dans le cadre des services publics de l'environnement et de l'énergie pensés, à l'origine, à l'échelle collective. Ces évolutions récentes tendent à faire apparaître les services publics de l'environnement et de l'énergie, non plus comme des services « techniques », mais comme des services « aux personnes » : l'utilisateur devient un consommateur voire un « consomm'acteur ». Un bon exemple en est l'apparition de réglementations visant à inciter l'individualisation des consommations et des paiements associés.

Pourtant, la capacité d'action de l'utilisateur reste limitée au regard du seul prisme de la tarification : c'est le cas des tarifications incitatives, en fonction de la quantité de déchets rejetée par exemple, qui concernent une part relativement faible de la facture totale.

1. <http://www.fondation-igd.org/>

2. Seuil évoqué dans des publications mais sans valeur légale.

En outre, il faut être vigilant quant à la remise en cause d'une certaine solidarité : l'apport financier de chaque usager ne peut être seulement fonction de son utilisation du service public mais doit aussi s'intégrer dans une idée de contribution à un service collectif. À la lumière de cette définition, l'acceptabilité financière (« ce que les usagers estiment acceptable de payer ») varie fortement d'un usager à l'autre.

Enfin, la tarification retenue par les autorités organisatrices des services publics doit s'attacher à associer, dans sa définition et son suivi, non seulement les usagers mais aussi les citoyens, dans le cadre d'instances de concertation telles que les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), des observatoires dédiés, etc.

ZOOM : FACTURE DES MÉNAGES ET POIDS RELATIF DANS LE BUDGET DES MÉNAGES

	Eau et assainissement (facture théorique sur la base d'une consommation annuelle de 120 m ³ , supérieure à la consommation moyenne réelle)	Déchets	Réseau de chaleur
Facture moyenne par ménage et par an	434,4 € ³⁻⁴	195,50 € ⁵⁻⁶	1 476 € ⁷
Poids relatif au revenu médian disponible par ménage ⁸	1,5 %	0,7 %	5,1 %

3. Étude Onema 2012 : prix moyen de l'eau et l'assainissement collectif = 3,62 € TTC par m³ sur la base d'une facture de 120 m³, soit 0,00362 € par litre, à comparer au prix moyen de l'eau embouteillée (0,30 € par litre, soit 100 fois plus).

4. Insee : consommation de référence nationale = 120 m³ par an et par ménage.

5. Enquête ADEME « Matrice des coûts » 2010 (les coûts aidés se montent en moyenne à 85 € par habitant).

6. Insee : nombre moyen de personnes par ménage = 2,3 en 2007.

7. Enquête AMORCE sur le prix de la chaleur, 2012 (facture énergétique d'un réseau de chaleur moyen hors charges locatives récupérables par logement et par an).

8. Insee : revenu médian disponible par ménage et par an = 29 010 € en 2011.

Les enjeux environnementaux

La tarification retenue par les autorités organisatrices des services publics peut inciter les usagers à modifier leurs comportements ou accompagner les évolutions des usages. Ainsi, l'application du principe pollueur-payeur suite au Grenelle de l'environnement conduit à intégrer le niveau de production de déchets pour facturer les usagers. Les conséquences économiques, à l'échelle du service public, et sociales, à l'échelle de l'usager, peuvent toutefois se révéler difficiles à anticiper. Pour exemple, si les tarifications de type incitatif, visant à relier niveau de consommation et montant de la facture, présentent l'atout de sensibiliser les usagers, elles ne permettent pas de

répondre à l'ensemble des problématiques de gestion du service. La tarification ne peut donc pas apporter toutes les réponses attendues dans ce domaine.

Les évolutions environnementales, qui se concrétisent notamment par la baisse tendancielle des consommations de la part des usagers, alimentent la problématique de la pérennité du modèle économique des services publics de l'environnement et de l'énergie. Les réglementations visant à limiter les impacts environnementaux et préserver les ressources se matérialisent progressivement dans les changements de comportement des usagers : baisse des volumes d'eau consommés ; baisse des volumes de déchets produits et augmentation des volumes de déchets triés ; baisse des consommations énergétiques.

Les enjeux économiques et financiers

La tarification retenue par les autorités organisatrices des services publics doit permettre d'assurer l'équilibre économique du service public. Simple en théorie, l'exercice est complexe en pratique tant les variables et leurs évolutions respectives sont nombreuses et parfois peu prévisibles.

Les services publics de l'environnement et de l'énergie sont en effet tous confrontés au questionnement du modèle économique sur lequel ils s'appuient. Composés très majoritairement de coûts fixes, ils doivent respecter la règle d'équilibre financier – équilibre en recettes et en dépenses – dans un « effet ciseaux » :

- d'augmentation des charges de fonctionnement, de charges à anticiper pour l'investissement et le renouvellement des installations ;
- de réduction des assiettes de facturation (eau, énergie, déchets, etc.) qui conduisent à la limitation des sources de financement à disposition des collectivités territoriales.

Il s'agit donc de parvenir à équilibrer les coûts du service, précisément connus, par la fixation de tarifs construits selon des objectifs politiques de répartition des contributions des usagers.

D'autres préoccupations peuvent également prévaloir telles que l'arbitrage entre usages domestiques et professionnels, entre tarification progressive ciblant les gros consommateurs et tarification dégressive motivée par l'attractivité du territoire au plan économique, plus favorable aux activités industrielles et agricoles.

Les enjeux technologiques

La tarification retenue par les autorités organisatrices des services publics peut s'appuyer sur les nouvelles modalités offertes par les technologies de l'information et de la communication (TIC). Les évolutions technologiques permettent d'imaginer de nouveaux outils utiles aux services publics de l'environnement et de l'énergie, dans le contexte d'émergence du concept de « ville intelligente ».

Le recours aux systèmes d'informations associés à des modalités de comptage innovantes se développe : la télérelève en eau potable, la pesée embarquée pour les déchets, les conteneurs à déchets enterrés équipés de badge d'accès individuel, les « compteurs intelligents » en électricité (Linky) et gaz naturel (Gazpar), etc.

La collecte et le traitement des données des usagers nécessitent néanmoins de répondre aux problématiques : de préservation de la confidentialité des informations à caractère personnel ; de rapport entre les coûts engendrés par la recherche d'informations et l'intérêt qui en est attendu.

Les enjeux législatifs et réglementaires

Les évolutions législatives et réglementaires conduisent à modifier le cadre d'intervention des maîtres d'ouvrage.

D'une part, les évolutions relatives à la carte de l'intercommunalité et aux compétences attribuées aux différents échelons redessinent la carte des autorités organisatrices des services publics, dans une recherche de rationalisation des périmètres. Par exemple, la loi Mapam⁹ attribue aux métropoles des compétences obligatoires en matière d'eau potable et d'assainissement, de gestion des déchets ménagers et assimilés, de création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains, de concession de la distribution publique d'électricité et de gaz.

D'autre part, les évolutions relatives aux règles spécifiques à la tarification des services publics créent des contraintes à prendre en compte par les collectivités territoriales : par exemple, le principe d'interdiction du forfait de facturation pour l'eau potable et l'assainissement¹⁰. Les évolutions réglementaires peuvent également porter sur le budget même des ménages (plafonnement de la charge en cas de fuite à la suite de la loi Warsmann) ou offrir de nouvelles possibilités ; par exemple, le lancement d'une expérimentation sur la tarification sociale dans le domaine de l'eau potable et l'assainissement¹¹.

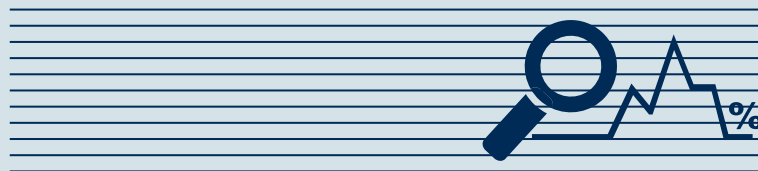
9. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

10. Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

11. Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

PARTIE I

DU COÛT DU SERVICE À LA TARIFICATION



DU COÛT DU SERVICE À LA TARIFICATION

I.1 EAU ET ASSAINISSEMENT

Selon l'Atlas 2013 de la gestion des services publics locaux dans les grandes villes de France¹, on observe que :

- 66 % des grandes villes ont transféré la compétence de la distribution de l'eau à leur communauté et 10 % partagent cette compétence avec leur communauté ;
- Plus de 80 % des grandes villes ont transféré la compétence d'assainissement à leur communauté ou à des syndicats plus vastes.
- En termes de mode de gestion, les services de distribution d'eau potable sont majoritairement gérés en délégation de service public (52 % des grandes villes et agglomérations). La gestion des services d'assainissement est équilibrée entre la gestion directe (42 % des grandes villes), la gestion déléguée (35 %) et la gestion mixte (23 %).

Cette photographie synthétique témoigne que les communautés prennent progressivement une place plus importante dans la gestion des services publics d'eau et d'assainissement.

I.1.1 Éléments constitutifs du coût du service

Typologie des différents usages et usagers

- Distinction usagers / abonnés / abonnements

Si une large majorité d'usagers est raccordée aux services publics d'eau potable et d'assainissement, tous ne sont pas des abonnés directs du service. Dans l'habitat collectif, c'est bien souvent le syndic de copropriété qui est l'abonné direct.

En outre, un même usager peut avoir plusieurs abonnements, la tarification étant traditionnellement appliquée à chaque compteur. Une municipalité détient souvent plusieurs abonnements en fonction du nombre de sites utilisés par les services municipaux.

- Distinction usages domestiques / usages non domestiques

Constituent un usage domestique de l'eau, au sens de l'article L. 214-2 du Code de l'environnement, les prélèvements et les rejets destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des personnes. En tout état de cause, est assimilé à un usage domestique de l'eau tout prélèvement inférieur ou égal à 1 000 m³ d'eau par an. Certains professionnels peuvent avoir des usages domestiques de la ressource en eau.

Les usages non domestiques de l'eau concernent principalement l'irrigation (celle pour l'agriculture représente 48 % des volumes d'eau consommés par an²) et les processus industriels. La qualité de l'eau utilisée (eau brute) peut alors différer de celle utilisée pour les usages domestiques (eau potable).

Composantes du coût du service

Le coût du service est composé de coûts fixes et de coûts variables.

80 % à 95 % des coûts de fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement sont des coûts fixes, indépendants des volumes d'eau³ (par exemple : personnel, entretien et réparations, gestion clientèle, gestion administrative, recherche et développement, impôts/taxes/redevances).

A contrario, les coûts variables évoluent proportionnellement aux volumes d'eau pris en charge (par exemple : énergie, produits de traitement, achats d'eau, opérations d'élimination ou valorisation des déchets produits).

1. <http://www.fondation-igd.org/index.php/lire/items/atlas-2013-de-la-gestion-des-services-publics-locaux-dans-les-grandes-villes-de-france.html>



2. Ministère de l'Écologie – 2011.

3. Étude BIPE/AMF/Les entreprises de l'eau, L'économie des services publics de l'eau et de l'assainissement, novembre 2008.



La forte proportion de coûts fixes conduit à des rendements d'échelle croissants : le coût marginal du service par mètre cube supplémentaire ou par abonné supplémentaire – si celui-ci est desservi par un réseau existant – est inférieur à la recette marginale qu'il génère⁴. La population et sa densité, l'existence de gros consommateurs, la saisonnalité des consommations (dans le cas de territoires touristiques notamment) sont des facteurs déterminants de dimensionnement des infrastructures, et donc des coûts du service.

Les coûts de fonctionnement et d'investissement du service couvrent l'ensemble du « petit cycle » de l'eau :

- En eau potable, les coûts dépendent des conditions de captage (ressources souterraines/superficielles), d'adduction (éloignement de la ressource), de traitement (qualité initiale de l'eau), de distribution (densité des usagers sur le territoire) et de gestion clientèle.
- En assainissement, les coûts dépendent des conditions de collecte (densité des usagers sur le territoire), dépollution des eaux usées (qualité des effluents), rejet (éventuelles possibilités de valorisation des sous-produits de l'épuration tels que les boues) et de gestion clientèle.

L'investissement dans le domaine de l'eau et l'assainissement s'élève entre 5 et 6 milliards d'euros par an⁵, portés majoritairement – à 85 % – par la sphère publique (collectivités territoriales y compris départements et régions, agences de l'eau). Ces investissements concernent principalement la création de nouvelles installations (réseaux, usines de traitement de l'eau potable, usines de dépollution), la mise à niveau des installations existantes dans un souci de mise en conformité par rapport aux réglementations, et le développement de la télérelève qui individualise le comptage et apporte de nouveaux services associés aux usagers. Pour les collectivités territoriales, l'eau et l'assainissement continuent d'être des priorités d'investissement dans le champ de l'environnement, à court et à moyen terme.

1.1.2 Rappel de la réglementation applicable

Cadre légal et réglementaire au niveau international

Le droit à l'eau a été reconnu en 2010 par l'Organisation des Nations unies comme un droit humain fondamental et doté d'une base juridique internationale. Il est consacré par le Conseil des droits de l'Homme de Genève comme « le droit pour les individus à avoir une eau potable, accessible, dans des conditions acceptables et d'un coût abordable ». La gratuité n'a pas été retenue.

Cadre légal et réglementaire au niveau communautaire

La majorité des dispositions législatives et réglementaires qui encadrent la gestion de l'eau en France découle de la transcription de directives ou règlements d'origine communautaire. Une trentaine de directives et de règlements adoptés depuis les années 1970 font émerger la politique européenne de l'eau. Cette dernière est désormais symbolisée par la directive 2000 / 60 / CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, qui établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE). Cette directive structure l'ensemble de la politique de l'eau, jusque-là abordée successivement sous des angles divers et plus partiels tels que la potabilisation, les eaux de baignade, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires, etc.

En matière de tarification, la directive-cadre sur l'eau (dans son article 9) demande aux États membres de veiller, d'ici 2010, à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive. Elle demande de distinguer au moins trois secteurs économiques : le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole.

4. Guillaume Fauquert, thèse ENGREF, *Les déterminants du prix des services d'eau potable en délégation – Contribution à la régulation locale des services publics de l'eau potable*, juillet 2007.

5. Étude BIPE/FP2E, 2012, p. 56.

Cadre légal et réglementaire au niveau national

En France, la politique de l'eau est définie par trois lois-cadres (1964, 1992 et 2006), auxquelles s'ajoutent une législation et une réglementation abondantes.

Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

Cette loi a marqué son caractère novateur avec deux principales mesures : l'application du principe « pollueur-payeur » par le biais de structures nouvelles, les agences de l'eau ; la délimitation de bassins hydrographiques ou « bassins versants » comme unités pertinentes de gestion de la ressource.

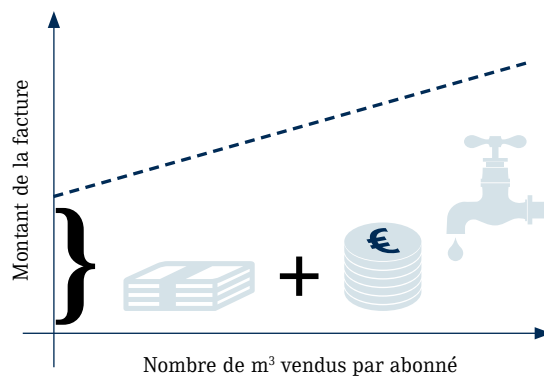
Loi du 3 janvier 1992 sur l'eau

Cette loi a pour objet de garantir la gestion équilibrée des ressources en eau, prenant en compte les besoins en eau des écosystèmes et non plus seulement ceux liés aux activités humaines. Cette loi transpose dans le droit national, la DERU (directive européenne relative au traitement des eaux résiduaires urbaines), qui impose aux États membres la collecte et le traitement des eaux usées pour toutes les agglomérations.

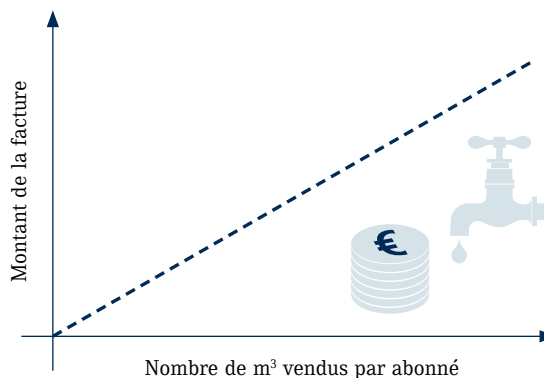
La facturation de l'eau repose désormais sur la consommation réelle d'eau potable (telle qu'elle est enregistrée au compteur), et non plus sur des systèmes de forfaits annuels couramment utilisés jusque-là. Le but est d'inciter à la lutte contre le gaspillage de la ressource en eau.

La tarification de l'eau, cadrée par la loi sur l'eau, est faite soit en mode proportionnel (ou monôme – part variable selon la consommation réelle d'eau potable), soit en mode binôme (une part fixe et une part variable selon la consommation réelle d'eau potable).

TARIFICATION « BINÔME »



TARIFICATION PROPORTIONNELLE OU « MONÔME »



**Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)**

Cette loi, dans son article 93, prévoit l'individualisation des contrats de fourniture d'eau froide. Il s'agit d'une disposition incitative à l'égard des propriétaires : « *Tout service public de distribution d'eau destinée à la consommation humaine est tenu de procéder à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau à l'intérieur des immeubles collectifs à usage principal d'habitation et des ensembles immobiliers de logements dès lors que le propriétaire en fait la demande.* » La mise en application de cette disposition n'est pas généralisée, même si des progrès ont été réalisés par les gestionnaires des parcs locatifs et leurs syndics.

Loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)

Cette loi transpose la directive-cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000 (DCE) et revoit en profondeur l'organisation de la gouvernance de l'eau au niveau national.

Les principes généraux de la tarification sont confirmés :

- L'eau est facturée au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante. Les rabais sur les cubages municipaux sont interdits. La fourniture d'eau potable à titre gratuit est interdite, à l'exception des bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public.
- La tarification est faite en fonction du volume consommé (sauf cas de ressource abondante et d'un nombre limité d'usagers raccordés).

L'application d'une part fixe reste possible, à condition toutefois qu'elle ne dépasse pas un certain plafond (30 % pour les communes urbaines et 40 % pour les communes rurales pour une facture type de 120 m³). Pour inciter aux économies d'eau, les collectivités pourront appliquer un tarif progressif. Cependant, une tarification dégressive reste possible hors zones de répartition des eaux (tensions sur les ressources en eau par rapport aux besoins). La facture devra faire apparaître le prix du litre d'eau. La loi reconnaît la possibilité d'une tarification différenciée dans deux circonstances : pour les communes touristiques, le plafonnement de la part fixe ne s'applique pas et des tarifs distincts peuvent être pratiqués selon les périodes de l'année ; pour les habitations collectives, un barème de progressivité ou de dégressivité tenant compte du nombre de logements est possible.

La LEMA pose par ailleurs le principe d'un droit à l'accès à l'eau⁶ mais n'a pas prévu explicitement de tarification de l'eau fondée sur des critères sociaux.

Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Cette loi prévoit que les communautés d'agglomération titulaires de la compétence assainissement sont tenues, à compter du 1^{er} janvier 2015, d'établir un zonage ou des mesures pour assurer la gestion des eaux pluviales.

Cette loi donnait également la possibilité aux communes ou leur communauté de créer un service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines associé à une taxe annuelle également facultative : la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines. Cette disposition a été rendue applicable par le décret n°2011-815 du 6 juillet 2011 qui définit et encadre les modalités d'application de la taxe. La loi de finances 2015 a toutefois supprimé un certain nombre de taxes « à faible rendement » dont la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines.

⁶ Article 210-1 du Code de l'environnement.

Loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012, cette loi dite « Cambon » renforce la possibilité donnée aux opérateurs des services publics de fourniture d'eau potable et d'assainissement d'abonder le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) dans une limite de 0,5 % du total hors taxes des redevances pour la fourniture d'eau potable et d'assainissement prélevées sur les factures. En effet, les aides allouées par le FSL peuvent porter sur des charges locatives, comprenant des charges relatives à l'eau pour les usagers qui ne sont pas les abonnés directs du service (résidents en habitat collectif). Il est à noter que les délégataires des services publics d'eau potable et d'assainissement peuvent prendre en charge des abandons de créances.

Loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

Cette loi dite « Warsmann », complétée par le décret n° 2012-1078 du 24 septembre 2012 codifié à l'article L. 2224-12-4 du Code général des collectivités territoriales, prévoit un dispositif de protection des usagers contre « une augmentation anormale du volume d'eau consommé par l'occupant d'un local d'habitation susceptible d'être causée par la fuite d'une canalisation ». Le service d'eau potable doit en informer l'abonné, lequel n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation excédant le double de la consommation moyenne. Ce dispositif de protection permet de responsabiliser tant les opérateurs que les usagers en matière de lutte contre les fuites d'eau. Lorsqu'il intervient, il agit positivement sur le budget des ménages (en cas de fuite) mais aussi sur les recettes des services.

Loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes

Cette loi dite « Brottes », complétée par le décret du 27 février 2014 et par l'instruction du gouvernement du 4 mars 2014, introduit notamment :

- dans son article 27 : la possibilité, dans le droit commun, pour les autorités organisatrices des services publics d'eau potable et d'assainissement, de créer une catégorie « ménages, occupants d'immeubles à usage principal d'habitation » ;
- dans son article 28 : la possibilité, pour les autorités organisatrices des services publics d'eau potable et d'assainissement, d'expérimenter en matière de tarification sociale des services publics d'eau et d'assainissement sur la période 2013-2018.

Loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

À compter du 1^{er} janvier 2014, le taux réduit de TVA pour l'assainissement est de 10 %. La TVA portant sur la partie de la facture relative à l'assainissement avait déjà connu une augmentation à l'occasion de la loi de finance rectificative pour 2011 passant de 5,5 % à 7 %. Pour l'eau potable, le taux est maintenu à 5,5 %.

Loi du 17 mars 2014 relative à la consommation

Cette loi interdit l'imputation des frais liés au rejet de paiement pour les services d'eau potable et d'assainissement aux personnes ayant obtenu une aide, par le FSL ou le CCAS, pour le paiement de la fourniture d'eau ou bénéficiant d'un tarif social ainsi que d'autres dispositions relatives au règlement du service.



I.1.3 Présentation de la tarification

Les principales composantes des dispositifs tarifaires

Les principales composantes d'une facture d'eau potable et d'assainissement sont les suivantes :

Eau potable		Assainissement	
Part fixe	Part collectivité (en €HT)	Part fixe	Part collectivité (en €HT)
	Part délégataire (en €HT)		Part délégataire (en €HT)
Part variable	Part collectivité (en €HT par m ³)	Part variable	Part collectivité (en €HT par m ³)
	Part délégataire (en €HT par m ³)		Part délégataire (en €HT par m ³)
Redevances et taxes			
Redevance agence de l'eau pour prélèvement sur la ressource en eau (en €HT par m ³)			
Redevance agence de l'eau pour pollution de l'eau (en €HT par m ³)			
Redevance agence de l'eau pour modernisation réseaux collecte (en €HT par m ³)			
Redevance voies navigables de France (en €HT par m ³)			
TVA État			

Plusieurs éléments sont distingués sur la facture :

- Trois parties réglementairement différenciées : la partie relative au service public de l'eau potable (46 % des recettes en 2009⁷) ; la partie relative au service public de l'assainissement (34 %) ; la partie relative aux redevances et taxes (20 %).
- Différents destinataires correspondant à la répartition des recettes issues de la facture :
 - Les exploitant(s) : collectivité(s) et/ou délégataire(s)
 - Les organismes publics : agences de l'eau ; voies navigables de France ; État
- Des modalités de tarification variées :
 - Partie fixe : un abonnement est réglé par l'usager en fonction du diamètre de son compteur d'eau
 - Partie variable : la tarification est en fonction de la consommation de l'usager (volume d'eau en mètres cubes). Peut être appliquée une tarification selon des périodes saisonnières et/ou selon des tranches de consommation et/ou selon les usages.

Déterminée par l'Insee, la consommation de référence nationale pour un « abonné domestique » (représentant un ménage de 3 à 4 personnes) est établie à 120 m³ d'eau par an.

La prise en compte des évolutions dans le cadre des dispositifs tarifaires

La collectivité compétente en eau potable et/ou assainissement fixe les tarifs de la ou des part(s) « collectivité » : elle est tenue de faire voter une délibération relative aux tarifs a minima une fois par an.

Certaines évolutions des tarifs ne relèvent pas de la maîtrise de la collectivité compétente : part(s) « délégataire » (en fonction du coefficient d'évolution de la rémunération et des conditions de révision de la rémunération du délégataire fixés dans le contrat de délégation de service public concerné) ; taux de TVA ; programmes de l'agence de l'eau concernée.

7. Étude BIPE/FP2E, 2012, p. 49.

I.2 DÉCHETS

Selon l'Atlas 2013 de la gestion des services publics locaux dans les grandes villes de France, on observe que :

- 91 % des grandes villes ont transféré la compétence de collecte des déchets à leur communauté ;
- 58 % des grandes villes ont transféré la compétence de valorisation des déchets à leur communauté et 38 % à des syndicats plus vastes ;
- En termes de mode de gestion, les services de collecte des déchets sont majoritairement gérés en gestion directe (62 % des grandes villes et agglomérations). Les modes de gestion des services de valorisation des déchets varient selon les technologies utilisées (incinération avec valorisation énergétique, centres de tri, compostage, déchetteries, etc.). Pour le tri, il est possible de faire appel à des entreprises d'insertion. Pour l'incinération, qui implique des équipements complexes et un savoir-faire industriel, il est principalement fait recours à la gestion déléguée, par des délégations de service public à des opérateurs privés ou par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte.

Ainsi, les communautés occupent une place importante dans la gestion des services publics de collecte et de valorisation des déchets.

I.2.1 Éléments constitutifs du coût du service

Typologie des différents usages et usagers

La quantité de déchets ménagers produits par habitant a doublé depuis 1960 et se situe aujourd'hui autour de 590 kg/hab./an.

Les flux collectés par les collectivités locales se répartissent comme suit⁸ :

- 46 % d'OMR (ordures ménagères résiduelles)
- 34 % de déchets des déchetteries
- 9 % de recyclables secs (hors verres)
- 7 % de verre
- 4 % de divers

Adopté en janvier 2001, le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement a défini un objectif de réduction de 50 % d'ici à 2050, de la quantité finale de déchets produits à l'échelle européenne. Au niveau national, les objectifs en matière de traitement des déchets ont été définis en 2009 dans la loi dite « Grenelle 1 », qui dispose notamment que « les quantités de déchets partant en incinération ou en stockage seront globalement réduites avec pour objectif une diminution de 15 % d'ici à 2012 », et qui vise à « réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par habitant pendant les cinq prochaines années » et à atteindre un taux de recyclage des déchets ménagers et assimilés de 45 % en 2015 et de 75 %, dès 2012, pour les emballages ménagers.

La réglementation sur les conditions de collecte (articles R. 2224-23 à R. 2224-29), qui prévoit pour l'instant que, sauf dérogation préfectorale, « dans les zones agglomérées groupant plus de 500 habitants permanents, les ordures ménagères [soient] collectées en porte à porte au moins une fois par semaine », est en cours d'évolution : la possibilité d'une collecte tous les 15 jours devrait bientôt être proposée.

Dans les autres secteurs, le maire peut prévoir, par arrêté, soit la collecte en porte à porte, soit le dépôt à un ou plusieurs centres de réception mis à la disposition du public.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LAMBALLE COMMUNAUTÉ

Lamballe Communauté a instauré la redevance incitative en 2012.

Cette mise en œuvre s'est accompagnée d'une réforme en profondeur de l'organisation de la collecte : la collecte est passée en C0,5 (une collecte d'OMR tous les 15 jours), ce pour quoi la collectivité a dû obtenir une dérogation préfectorale suite à un travail mené avec l'agence régionale de santé.

En complément de cette modification, le compostage a été relancé : plus de la moitié des usagers possédant un espace vert disposent d'un composteur ; un compostage collectif en pied d'immeuble a également été mis en place.

En 2012, le taux de présentation des bacs OMR est de 69 % (en collecte C0,5) ; 44 % des foyers ont présenté moins de 13 fois leurs bacs OMR à la collecte.

La communauté observe une diminution de 12 % du tonnage OMR suite à la mise en place de la redevance incitative sur les OMR (avec une production de 130 kg/hab./an).

⁸ ADEME, Référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets en 2010.



Composantes du coût du service

En moyenne, les coûts complets de gestion des OMR sont composés pour près de la moitié de charges de pré-collecte et de collecte (48 %). Les charges de traitement représentent près de 42 % de ces coûts.

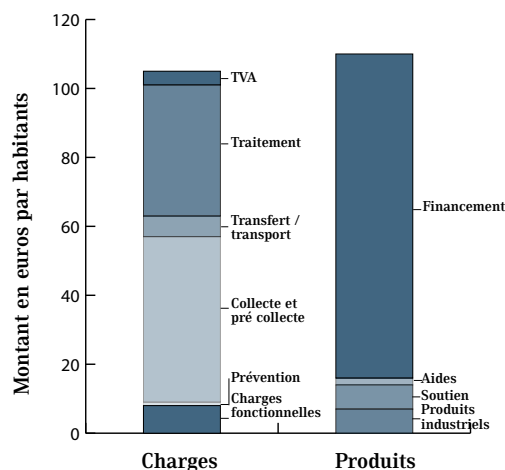
Les charges de transport sont en moyenne de 3 % ; elles peuvent être nulles lorsque les véhicules de collecte déposent leurs déchets directement dans l'installation de traitement, ou bien devenir plus importantes lorsque cette installation est plus éloignée.

Les coûts fixes sont majoritaires (amortissement des investissements, véhicules, personnel).

En 2010, le coût annuel de gestion des déchets s'élève à 7,4 milliards d'euros⁹.

Tous flux confondus, les charges de collecte et de traitement – avec respectivement 48 € et 38 € par habitant – constituent des enjeux d'optimisation de la logistique et de mutualisation des équipements de traitement pour tenir compte des baisses de tonnage, notamment d'OMR. Quant aux produits de valorisation, ils permettent de réduire de 16 € le coût à la charge de la collectivité.

COMPOSITION DU COÛT DU SERVICE DE GESTION DES DÉCHETS



Le coût de gestion des déchets restant à financer par les collectivités (coût aidé) s'élève en moyenne à 85 € HT par habitant.

1.2.2 Rappel de la réglementation applicable

Les communes ou leurs communautés sont tenues d'assurer la collecte et l'élimination des déchets ménagers, ainsi que celle des déchets non ménagers qui peuvent être collectés et traités sans sujétions techniques particulières.

Le service public d'élimination des déchets (SPED) peut être financé par les collectivités avec :

- la fiscalité : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et/ou le recours au budget général (BG) ;
- ou la redevance : la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

⁹ ADEME, Les chiffres clés des déchets, édition 2012.

En 2012, seuls 3 % des communes ou communautés, regroupant 3 % de la population, financent la gestion des déchets à partir du budget général ; 68 % des collectivités, regroupant 86 % de la population, recourent à la TEOM, contre 29 % des communes et communautés, regroupant 11 % de la population, qui ont instauré la REOM. On constate également que la REOM est plus utilisée en milieu rural, sans pour autant y être prépondérante : 35 % des communes de moins de 500 habitants perçoivent la REOM (source DGCL).

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Principes de la TEOM

La TEOM est une taxe additionnelle et facultative à la taxe sur le foncier bâti, gérée et collectée par le Trésor public au titre des collectivités. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- C'est un instrument fiscal spécialisé dont les recettes ne sont toutefois pas affectées.
- La taxe figure la contrepartie d'un service rendu mais n'a pas à être proportionnelle.
- Les personnes imposables sont les propriétaires ; la TEOM est toutefois répercutable sur le locataire.
- L'exonération est facultative en cas de non-utilisation du service (avec justification du recours à un prestataire privé).

La TEOM est établie d'après le revenu net servant de base à la taxe foncière, c'est-à-dire 50 % de la valeur locative cadastrale : il peut y avoir de fortes disparités entre les communes. La commission intercommunale des impôts directs peut éventuellement mener une réflexion en vue d'une « harmonisation » des bases applicables.

Le 15 octobre de l'année N-1 constitue la date limite pour décider de percevoir la TEOM l'année suivante, fixer les éventuelles exonérations, plafonner les bases de la taxe, délimiter les zonages et décider, le cas échéant, des conditions de lissage progressif des taux. Les collectivités votent des taux et non pas un produit de TEOM : le taux est voté avant le 31 mars de l'année N pour obtenir, par application aux bases notifiées, le produit budgétaire souhaité par la collectivité.

La DGFIP est en charge de la taxation et du recouvrement, et le produit est garanti à la collectivité : au titre du recouvrement, l'État prélève 8 % (4 % + 4 %) du produit de la TEOM pour la gestion des frais d'assiette et le financement des impayés.

Un service financé par la TEOM est constitutif d'un service public à caractère administratif : celui-ci ne fait pas forcément l'objet d'un budget annexe, même si chaque collectivité de plus de 10 000 habitants possède l'obligation de remplir un état spécial annexé aux documents budgétaires.

Modulation de la TEOM

Quelques cas particuliers peuvent toutefois conduire au vote de plusieurs taux par un même groupement :

- une communauté chevauchée par plusieurs syndicats mixtes ou une communauté issue d'une fusion¹⁰ ;
- un taux plus faible peut être voté sur une zone d'un kilomètre autour d'une installation de transfert ou d'élimination des déchets prévue par le plan départemental d'élimination des déchets (PDED) ;
- un lissage progressif des taux est possible, dans une perspective d'harmonisation, sur une période maximum de dix ans.

Les collectivités disposent de peu de modalités de variation, au-delà du vote du taux lui-même à partir des bases notifiées :

- possibilité de plafonnement des valeurs locatives (depuis 2006),
- possibilité de zonage en fonction du service rendu.

¹⁰ Si un groupement issu d'une fusion n'a pas institué la TEOM avant le 15 janvier, il peut être amené à voter plusieurs taux correspondant aux régimes préexistants ; ou bien, à défaut de délibération avant le 15 janvier, les régimes préexistants sont maintenus pendant cinq ans.



Les valeurs locatives de chaque local à usage d'habitation peuvent être plafonnées sans pouvoir descendre en dessous de la limite de deux fois le montant de la valeur locative moyenne communale des locaux d'habitation : cette valeur locative moyenne peut être très différente d'une commune à l'autre, mais le plafond doit être le même sur l'ensemble du territoire intercommunal.

La possibilité d'un zonage des taux selon le service rendu s'apprécie en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût :

- un taux est voté par zone,
- chaque zone est délimitée à partir de critères objectifs : fréquence des ramassages, type d'organisation de la collecte, reprise de contrats antérieurs...

La redevance spéciale (RS)

Depuis le 1^{er} janvier 1993, les collectivités qui financent le service d'élimination des déchets ménagers par la TEOM ou le budget général sont dans l'obligation d'instituer la redevance spéciale (RS) en complément ou en remplacement de la TEOM (article L. 2333-78 du CGCT), en raison de leur obligation d'assurer l'élimination des déchets provenant de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des services, des administrations et des activités de toute nature – à condition que ces déchets puissent être traités « *sans sujétions techniques particulières* » (L. 2224-14 du CGCT). La redevance spéciale a donc vocation à réguler le service public d'élimination des déchets.

Elle est instaurée en fonction du service rendu. Sa mise en œuvre permet d'éviter de faire payer l'élimination des déchets non ménagers par les seuls ménages. Le périmètre des déchets assimilés est délimité par la collectivité.

La RS s'applique exclusivement aux producteurs de déchets autres que les ménages ; son montant doit correspondre au paiement, par les producteurs de déchets assimilés aux déchets ménagers, de la prestation de collecte et de traitement de leurs déchets par la collectivité (ou de façon équivalente par un prestataire).

L'assujettissement des usagers à la redevance spéciale permet de :

- définir la nature et le volume des déchets non ménagers pris en charge par le service public ;
- réduire à due concurrence le produit fiscal et les taux d'imposition de l'ensemble des autres usagers (ménages...) ;
- faire participer les producteurs de déchets exonérés de la TEOM (administrations de l'État et des collectivités) au financement du service.

Une instauration progressive est tolérée. Il est recommandé que la RS fasse l'objet d'un conventionnement engageant les professionnels dans une politique de réduction des déchets. La RS n'est pas cumulable avec la REOM : les collectivités l'ayant instituée peuvent toutefois adopter au sein de cette dernière un tarif spécifique propre aux déchets assimilés. Celles qui souhaitent éviter une double imposition (TEOM + redevance spéciale) peuvent éventuellement exonérer de la TEOM les locaux dont disposent les personnes assujetties à la redevance spéciale, ou encore déduire la facture de TEOM (N-1) de la RS.

La RS peut être fixée de façon forfaitaire, ce qui permet de faire participer au financement du service d'élimination des déchets certains producteurs difficilement identifiables. En réalité, elle fait le plus souvent l'objet d'un tarif en euros/litre et seuls les producteurs de déchets situés au-delà d'un certain plancher en sont redevables.

La collectivité fixe le tarif. Afin d'assurer à la RS son caractère de redevance pour service rendu, les formules tarifaires tiennent compte des quantités de déchets enlevés.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE BREST MÉTROPOLE OCÉANE

Brest Métropole océane a instauré la redevance spéciale dès 1994 ; celle-ci est appliquée à l'ensemble des activités des professionnels produisant plus de 120 litres de déchets par semaine (3 533 usagers sont concernés).

Le produit de la RS s'élève à 2,5 M€ en 2012 et représente 25 % du total des produits de la section de fonctionnement du budget déchets, et 30 % du montant de la TEOM perçue.

On dénombre aujourd'hui environ 6 000 collectivités ayant instauré la redevance spéciale¹¹, soit 24 % des collectivités en TEOM. La RS représente ainsi 2 % des recettes des services des déchets. Sa mise en place se développe.

Un récent et important arrêt du Conseil d'État¹² (société Auchan) a largement redéfini les règles de détermination du taux de TEOM ainsi que l'obligation d'instaurer la redevance spéciale :

- Il indique que le produit de la TEOM ne doit pas excéder le coût du service ; le Conseil d'État considère dans cet arrêt que le taux de TEOM est manifestement disproportionné parce que le produit excède de près de 12,5 % le coût du service.
- Il rappelle également le caractère obligatoire de la redevance spéciale : la TEOM ne doit pas financer les déchets assimilés.

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)

Principes de la REOM

La REOM est une redevance pour service rendu gérée et collectée par les collectivités elles-mêmes et facturée par l'exploitant du service¹³. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- L'institution de la REOM est exclusive de celle de la TEOM et entraîne automatiquement la suppression de cette dernière.
- Elle est proportionnelle au service rendu aux ménages et aux activités.
- Les exonérations ou modulations éventuelles ne sont acceptées par la jurisprudence que dans le strict respect du principe constitutionnel d'égalité des usagers devant les charges du service public : l'abondante jurisprudence existant au titre de la redevance d'eau est majoritairement applicable à la REOM.
- Sont redevables tous les usagers utilisant le service.

Le tarif peut intégrer une part forfaitaire si celle-ci n'excède pas les coûts non proportionnels : par exemple les frais de gestion, la mise à disposition des bacs, l'amortissement du véhicule de collecte et les frais de personnel¹⁴. Le produit de la redevance doit correspondre au total des charges du service (fonctionnement + investissement), net des autres recettes annexes le cas échéant.

La délibération de la collectivité afférente à la mise en place de la REOM, sa typologie (assiette), son niveau (tarif) ou ses modalités de recouvrement ne peut pas être rétroactive et doit être prise avant le 31 décembre d'une année pour être effective au 1^{er} janvier de l'année suivante.

Les personnes redevables sont les usagers, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

Les modalités de facturation en cas d'habitat collectif peuvent être spécifiques : le tarif voté peut prévoir, pour les résidences en habitat collectif, une redevance globale calculée en fonction du nombre de résidents ou de la masse des déchets exprimée en volume ou en poids, payée par la personne chargée de la gestion de la résidence, considérée comme l'utilisateur du service. Ce gestionnaire a ensuite la charge de répartir la redevance globale entre les foyers. Ces dispositions sont facultatives.

Le produit n'est pas garanti ; certaines factures peuvent demeurer impayées.

La loi a toutefois ouvert aux comptables la possibilité d'utiliser une procédure simplifiée de saisie des fonds des débiteurs des collectivités et établissements publics auprès des tiers détenteurs (banques, employeurs...). Cette procédure dite « d'opposition à tiers détenteur¹⁵ » (OTD) peut s'appliquer au recouvrement de la redevance d'enlèvement des ordures

11. Selon un rapport de la Cour des comptes datant de 2011, 12 % des collectivités l'ont instaurée depuis le 1^{er} janvier 1993 (5 805 collectivités).

12. Arrêt du Conseil d'État n° 368111 du 31 mars 2014 - <http://www.legifrance.gouv.fr>

13. Et collectée par le Trésor public (régie) ou le délégataire de service public le cas échéant.

14. Art. L. 2333-76 du CGCT.

15. Article L. 1617-5 du CGCT.



ménagères dès lors que la somme concernée est supérieure à 130 € pour les OTD notifiées entre les mains des établissements de crédit et 30 € dans les autres cas¹⁶ ; un huissier peut ensuite procéder à un recouvrement à l'amiable sous 50 jours.

Le contentieux éventuel est géré par les tribunaux judiciaires, comme c'est toujours le cas pour les redevances pour service rendu.

Modulation de la REOM

Les cas particuliers recensés pour la TEOM peuvent conduire au vote de plusieurs tarifs de REOM par un même groupement (communauté chevauchée par plusieurs syndicats mixtes ; lissage progressif dans une perspective d'harmonisation...). Une différenciation de la REOM en fonction du niveau de service rendu (généralement : fréquence de la collecte) est également possible.

Un service financé par la REOM est constitutif d'un service public industriel et commercial (SPIC) : il doit obligatoirement faire l'objet d'un budget annexe.

Les budgets des services publics industriels ou commerciaux doivent être équilibrés en recettes et en dépenses¹⁷ ; l'article L. 2224-2 confirme cette obligation et indique par ailleurs l'interdiction, pour les collectivités, de prendre en charge dans leur budget propre tout ou partie de ces dépenses – sauf à l'occasion de l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices.

L'assemblée délibérante ne peut prolonger une telle prise en charge que lorsque celle-ci est strictement motivée par l'une des raisons suivantes :

- lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

L'enlèvement et le traitement des ordures ménagères en cas de financement par la REOM est une activité exonérée du paiement de la TVA mais pour lesquelles l'option pour l'assujettissement à la TVA peut être exercée par la collectivité : dans ce cas de figure, la TVA s'applique sur la REOM mais en contrepartie la collectivité est en capacité de déduire la TVA payée sur ses dépenses de fonctionnement.

1.2.3 Présentation de la tarification incitative

Principes de la tarification incitative

Suite au Grenelle de l'environnement, le mode de financement du service des déchets peut désormais inclure une part incitative : l'instauration d'une tarification incitative (TI) doit en effet permettre l'application du principe pollueur-payeur aux usagers du service.

La loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement¹⁸ prévoit que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) doivent intégrer, dans un délai de cinq ans, une part incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets.

¹⁶ Décret n° 2005-1417, 15 novembre 2005.

¹⁷ Article L. 2224-1 du CGCT.

¹⁸ Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009 - article 46.

L'article 195 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dispose que les communes, les communautés et les syndicats mixtes peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable calculée en fonction du poids ou du volume des déchets. Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre de résidents.

Toutefois, le non-respect du délai de mise en œuvre prévu par la loi n'est pas sanctionné.

Le recours par une collectivité à la tarification incitative (TI) vise entre autres :

- l'augmentation du volume de déchets recyclés,
- l'optimisation des collectes,
- la prévention de la production de déchets,
- la maîtrise des coûts.

Le comportement plus ou moins vertueux des usagers pourrait ainsi influencer sur le montant de leur facture. La collectivité doit donc leur donner la possibilité matérielle de faire évoluer leurs comportements : amélioration du tri et action sur les comportements d'achat et de production des déchets (opération « stop pub », compostage domestique, etc.).

Une TI nécessite l'identification du producteur et la quantification de sa production de déchets ; ce qui implique le suivi d'un fichier par la collectivité. Pour la quantification individuelle, la collectivité doit mettre en place un système permettant d'évaluer la consommation du service public d'élimination des déchets (SPED) par l'utilisateur.

Enfin, la grille tarifaire doit intégrer une part fixe et une part variable. La part fixe va permettre de financer la part incompressible des coûts, c'est-à-dire ceux qui ne varient pas en fonction du volume d'activité ou de production de déchets (amortissement du matériel, charges de personnel, entretien des équipements...). La part variable va permettre de financer les coûts dont le montant varie avec le comportement des usagers (charges de traitement...).

La mise en place de la tarification incitative se traduit aussi, dans certains cas, par la définition d'une tarification spécifique concernant les déchetteries, en raison de la hausse importante des apports qui résulte d'une action amont sur le consommateur.

La redevance incitative (RI)

Les règles générales sur la tarification de la redevance sont définies par le Code général des collectivités territoriales¹⁹. Elles prévoient que la redevance est instituée par l'assemblée délibérante de la collectivité compétente et que cette dernière en définit le tarif.

Ce tarif peut comporter une part fixe et/ou une part variable. Dans le cas de la REOM classique, les critères de tarification retenus, généralement le nombre de personnes au foyer, ont une relation assez indirecte avec le service rendu. Dans le cas de la redevance incitative, les critères retenus, poids ou volume de déchets, nombre de levées... doivent influencer sur le comportement de l'utilisateur en incitant au tri et à la réduction du volume de déchets.

Différents types de mesures peuvent être utilisés afin de quantifier la production de déchets ménagers produits.

À titre d'exemple :

- Les déchets ménagers peuvent être quantifiés selon la méthode du nombre de levées des bacs. Celle-ci consiste à comptabiliser le nombre d'enlèvements d'un bac d'ordures ménagères grâce à l'identification de celui-ci par une puce électronique et la présence, sur la benne de collecte, d'un lecteur relié à un système informatique.

¹⁹ Article L. 2333-76.



- La méthode de la pesée dite embarquée peut aussi être envisagée. Le poids des déchets produits est ainsi noté à chaque enlèvement et vidage du bac. Cette méthode nécessite, outre l'identification par puce de chaque bac, l'équipement des bennes de collecte par un dispositif de pesée. Ce dernier doit être vérifié chaque année par le service des poids et mesures.
- La quantité de déchets produits peut également être évaluée en fonction du volume du bac équipant chaque foyer. Dans ce cas, chaque ménage peut se voir proposer un volume de bac différent.
- La collectivité peut distribuer des sacs de collecte spécifiques²⁰ : la quantité des déchets produits est évaluée en fonction du nombre de sacs attribués à chaque ménage.
- Etc.

Ces différentes méthodes de mesure peuvent être utilisées individuellement ou combinées entre elles. Le choix de la méthode retenue doit tenir compte du coût de l'équipement nécessaire, de la fiabilité des résultats et de l'organisation du service.

Le plus souvent, la tarification incitative porte uniquement sur les ordures ménagères résiduelles, les déchets de collecte sélective n'étant pas concernés. L'objectif est alors de réduire le volume des déchets non triés destinés à l'enfouissement ou à l'incinération et d'améliorer le tri. À noter qu'une tarification incitative visant l'amélioration du geste de tri et la réduction du volume de déchets pourrait également porter sur les déchets triés.

À charge pour la collectivité de créer et d'entretenir le fichier des usagers, d'émettre les factures et d'assurer leur recouvrement, de recevoir les questions et réclamations des usagers, d'y répondre, et enfin de prendre en charge les éventuels contentieux.

La TEOM incitative (TEOMI)

Principes de la TEOMI

Au-delà de la redevance incitative, le législateur a prévu la faisabilité d'une solution alternative pour rendre aussi possible la mise en place de la tarification incitative dans le cadre de la TEOM. Notons que le passage de la REOM à la TEOM peut par ailleurs s'avérer très délicat.

En réponse à une question d'un parlementaire en date du 29 octobre 2013, le ministère du Budget a précisé que : « *les collectivités territoriales et leurs EPCI ne sont donc pas tenus d'instaurer une part incitative de TEOM mais peuvent délibérer en ce sens* ».

La loi de finances pour 2012 a néanmoins modifié le Code général des impôts²¹ et a permis aux collectivités d'instituer une part variable incitative à la TEOM.

La TEOMI est composée d'une part incitative (ou variable), sur tout ou partie du territoire des collectivités territoriales compétentes. La part variable est calculée en fonction du poids ou du volume des déchets, et peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre de résidents.

Il est à noter que les principes cités ci-avant pour la REOMI s'appliquent à la TEOMI.

La TEOMI permet de maintenir la logique de solidarité devant l'impôt, avec l'établissement d'une partie fixe correspondant à une partie de la TEOM payée précédemment, et donc adossée à la taxe foncière. Un effet redistributif est même maintenu puisque la partie fixe doit être établie dans une fourchette comprise entre 55 % et 90 % du produit total.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU TOULOIS

En 2004, la communauté de communes du Toullois a connu de nombreuses difficultés à l'occasion de la mise en place de la REOM : tenue du fichier des redevables ; opposition des commerçants ; difficulté de financement du service. La communauté est alors revenue à la TEOM avec la mise en place d'un zonage et la suppression de la contribution du budget général. Les professionnels ont été soumis à la redevance spéciale.

En 2014, la communauté du Toullois a instauré une TEOM incitative.

²⁰ La recommandation R437 de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts) pour la collecte des déchets et assimilés préconise d'interdire les sacs, cartons, caissettes et tout autre contenant non conçu pour être appréhendé par des porte-conteneurs.

²¹ Création de l'article 1522 bis.

Une logique de redevance pour service rendu est introduite dans la partie variable, qui est assise sur la quantité de déchets produits, sur une part couvrant donc de 10 % à 45 % du produit total. Grâce à cette modulation de la part variable, la TEOMI peut ainsi constituer une étape vers la REOMI – si l'on considère que cette dernière permet de facturer l'utilisateur le plus justement en fonction du service rendu ; le passage de l'un à l'autre peut cependant induire des transferts de charges difficilement acceptables pour certaines catégories de population.

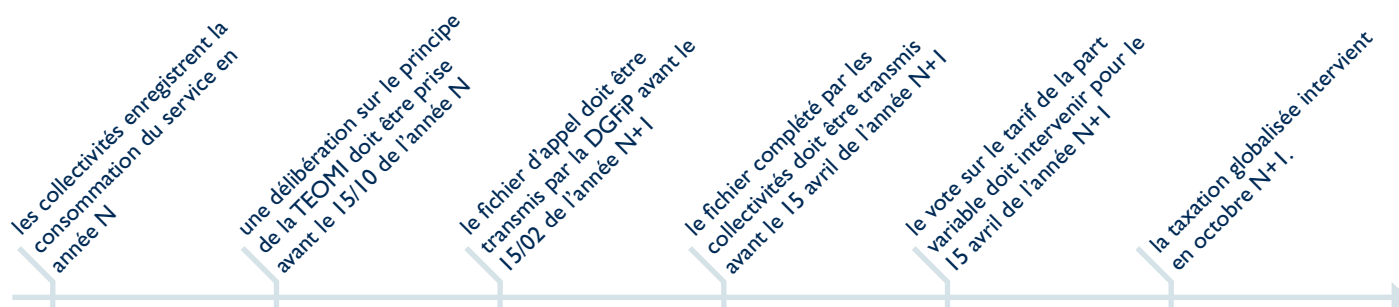
LA TEOMI		
	Avantages	Inconvénients
Financement et mise en œuvre	Facile à mettre en œuvre, identification des contribuables, facturation et recouvrement à la charge de la Trésorerie --> Pas d'impayés	8 % de frais de gestions (pour 100 demandé par la collectivité la Trésorerie demande 108 aux contribuables)
	Trésorerie régulière (versement chaque mois)	
	Possibilité de faire payer la TEOM aux professionnels + une redevance spéciale pour ceux qui utilisent le service	Obligation de mise en place de la redevance spéciale pour les professionnels et administrations (avec identification des redevables, facturation et recouvrement à mettre en place) --> nécessité d'avoir des moyens en interne
Usager et montant payé	Possibilité de moduler les taux en fonction du service rendu (fréquence de collecte)	Forte variabilité du montant payé d'une commune à l'autre (car basée sur la valeur locative)
	Taxe à caractère social (les usagers habitant des foyers plus modestes paient moins que les habitants ayant de plus importantes propriétés)	Injuste (les contribuables à faible assise foncière et à forte production de déchets paient peu voire sont exonérés - administrations, usines...) --> montant payé indépendant de l'utilisation du service
		Transferts de charges fiscaux substantiels entre ménages lors d'un passage REOM à TEOM
Responsabilité environnementale		Invisible aux yeux de l'utilisateur --> pas de responsabilisation sur le coût du service

Le décret du 17 décembre 2012 organise les modalités de relations entre les collectivités et la DGFiP :

- contenu du fichier d'appel transmis aux communes et aux communautés,
- données que devront fournir les collectivités,
- délais à respecter.

La problématique de gestion des données consiste à pouvoir relier un redevable de taxe foncière (fichier des services fiscaux) avec un usager du service de collecte (données des collectivités).

Les principales étapes du calendrier sont les suivantes :



La première année de mise en place de la TEOMI, le produit global ne doit pas excéder celui de la TEOM de l'année précédente²². La stabilité de la recette est toutefois estimée par la collectivité elle-même.

²² Article 1636 B undecies du CGI.



EXEMPLE DU RÉSEAU DE BESANÇON

Le réseau de chauffage urbain de Besançon (dit «Planoise et des Hauts de Chazal») propose une puissance totale de 134MW desservi par un réseau de 15km (cas unique en France: il s'agit de galeries techniques visitables) et alimente 19 500 habitants, 2 établissements de santé (CHU, cliniques, centre médical...), 16 établissements publics (trésorerie, poste...), 3 établissements sociaux (CCAS...), 16 établissements scolaires (lycée, collège, école primaire...), 9 établissements commerciaux... Ce réseau est géré en affermage.

La proportion des énergies utilisées est la suivante: 40 % de chaleur fatale provenant de l'UIOM, 18 % issue de la biomasse, 23 % issue du charbon, 19 % provenant de combustibles fossiles (gaz, fuel).

Ce réseau alimenté par des Enr entraîne une diminution de la part relative d'engagement des énergies fossiles (et l'application sur le tarif d'une TVA à taux réduit), participe à la lutte contre le réchauffement climatique (neutralité des rejets de CO² pour le bois), permet d'éviter l'émission annuelle de 25 500 tonnes de CO² et de 600 tonnes de SO².

1.3 RÉSEAUX DE CHALEUR

Il convient de noter qu'aujourd'hui, les réseaux de chaleur ne sont pas considérés comme un service public en tant que tel. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit la définition d'un service public communal de chaleur et de froid, revenant à introduire la compétence dans le Code général des collectivités territoriales.

Selon l'Atlas 2013 de la gestion des services publics locaux dans les grandes villes de France :

- près de 70 % des grandes villes possédant un réseau de chaleur gèrent ce service public au niveau communal, avec un équipement dédié à un quartier ou un groupe d'immeubles comportant fréquemment des logements sociaux ;
- en termes de mode de gestion, les réseaux de chaleur sont très majoritairement gérés en gestion déléguée (90 % des grandes villes et agglomérations), quelquefois par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte. Seules quatre collectivités gèrent leur réseau de chaleur en régie directe.

1.3.1 Éléments constitutifs du coût du service

Typologie des différents usages et usagers

En 2012, la France comptait environ 465 réseaux de chaleur distribuant 23,5 TWh de chaleur auprès d'environ 2 millions d'équivalent-logements, dont plus de la moitié d'habitations : 28 % de logements du secteur privé, 30 % de logements sociaux, 7 % de bâtiments de santé (hôpitaux...), 9 % de bâtiments d'enseignements, etc²³.

Le nombre approximatif de personnes chauffées par réseau de chaleur peut ainsi être estimé à 8 millions, soit plus de 10 % de la population. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la projection du nombre d'usagers raccordés est évaluée à 24 millions d'habitants en 2020, soit le tiers de la population nationale.

Le mix énergétique des réseaux de chaleur dans les grandes villes est actuellement le suivant²⁴ :

- 36 % de la chaleur distribuée provient des énergies nouvelles renouvelables (ENR)
- 28 % du gaz naturel
- 21 % de cogénérations fonctionnant au gaz naturel
- 7 % du charbon
- 5 % du fioul
- 3 % autres

La plupart des réseaux sont en réalité multi-énergies : 42 % d'entre eux sont bi-énergies (avant tout fioul lourd et gaz, mais également usine d'incinération des ordures ménagères et géothermie) et produisent 29 % de la chaleur totale ; 24 % d'entre eux sont tri ou multi-énergies et produisent 56 % de l'énergie finale.

Depuis 2007, on constate une augmentation de la part des énergies renouvelables et de récupération (EnRR) sur les réseaux de chaleur. Cette tendance est liée à la volonté de valoriser des énergies locales peu émettrices de gaz à effet de serre (GES), aux conditions d'éligibilité à la TVA à 5,5 % sur la partie consommation d'énergie et aux conditions à remplir pour bénéficier des aides du fonds chaleur (besoins de chaleur du réseau assurés par des EnRR à hauteur de 50 % minimum).

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la France s'est engagée à augmenter fortement sa production de chaleur à partir de sources d'énergies renouvelables ou de récupération. Les réseaux de chaleur permettent de mutualiser les coûts d'investissement, et finalement d'accéder à des gisements d'énergies qui ne pourraient pas être exploitées par des systèmes individuels.

23. Il existe aussi quelques réseaux publics distribuant du froid.

24. <http://www.fondation-igd.org/index.php/lire/items/atlas-2013-de-la-gestion-des-services-publics-locaux-dans-les-grandes-villes-de-france.html>



Le Grenelle de l'environnement fixe aux réseaux de chaleur l'objectif de contribuer, à l'horizon 2020, au quart de l'effort de production supplémentaire de chaleur renouvelable, soit + 2,4 Mtep (mégatonnes d'équivalent pétrole) par rapport à 2011.

Composantes du coût du service

Les coûts fixes représentent 55 % des charges des réseaux de chaleur²⁵ ; cette proportion peut atteindre 66 % pour les réseaux alimentés par des EnRR. A contrario, pour un chauffage individuel à l'électricité par exemple, les charges fixes ne représentent que 29 % du coût total.

Pour l'année 2012, le prix moyen pondéré du MWh vendu par les réseaux de chaleur français est de 68,1 € HT/MWh²⁵.

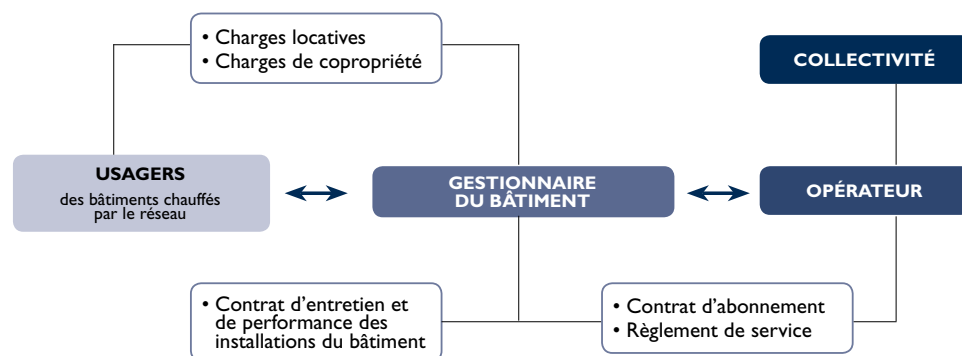
La part fixe (abonnement) des réseaux majoritairement alimentés par des énergies renouvelables représente 42 % du tarif, tandis que celle des réseaux majoritairement alimentés par des énergies fossiles est de 30 %. Ainsi, la structure tarifaire des réseaux alimentés par la géothermie s'appuie principalement sur la part fixe en raison du poids des investissements structurants (forages...). Les réseaux alimentés par de la biomasse ont également une part fixe élevée (coût élevé des chaufferies bois). Sur ces réseaux, les abonnés sont davantage protégés contre une augmentation importante de la facture de chaleur (poids élevé des charges fixes et coût faible de l'énergie biomasse par exemple), mais sont également moins incités à maîtriser leur consommation.

À l'opposé, les énergies fossiles favorisent une structure tarifaire assise sur la part variable : ainsi, les réseaux majoritairement alimentés par des combustibles fossiles sont plus sensibles aux évolutions du cours des énergies.

Pour la majorité des usages tertiaires ou industriels, l'abonné est signataire de la police d'abonnement et paie les factures émises par le gestionnaire du réseau de chaleur en tant que consommateur final. Pour le logement, deux acteurs sont présents :

- L'abonné, qui est presque toujours une personne morale propriétaire ou gestionnaire du bâtiment desservi par la sous-station : organisme HLM, copropriété privée... C'est le signataire de la police d'abonnement et c'est lui qui a connaissance du règlement de service.
- Le consommateur final de la chaleur : c'est le ménage locataire ou copropriétaire du logement. Les relations entre l'abonné et l'utilisateur sont régies par le droit du logement.

Ainsi, sauf cas particuliers, les usagers bénéficiaires du service de distribution de chaleur n'ont pas de lien direct avec l'opérateur, gestionnaire du réseau, puisque l'abonnement au réseau de chaleur de leur immeuble est géré par le gestionnaire du bâtiment. La facture énergétique fait partie des charges collectives facturées par l'intermédiaire de leur bailleur ou de leur syndic selon le schéma présenté ci-dessous :



25. Source : enquête AMORCE, prix de la chaleur 2012. Le prix de vente moyen s'obtient en rapportant la somme des recettes générées par la vente de chaleur à la somme des MWh vendus par les réseaux français. À tarif identique, la facture énergétique de l'année chaude est moins élevée que celle de l'année froide mais le prix unitaire (en euros/MWh) augmente en raison de la part constante de l'abonnement.



Le coût global de chauffage pour un logement-type correspondant au « parc social moyen » (170 kWh/m² par an) raccordé à un réseau de chaleur est évalué en moyenne à 1 202 € TTC/an²⁶.

1.3.2 Rappel de la réglementation applicable

Le contrat de fourniture de chaleur au consommateur final (ou police d'abonnement pour les abonnés directs au réseau) précise la nature et les modalités financières de la fourniture de chaleur et éventuellement d'eau chaude sanitaire. Il définit également la puissance souscrite.

La tarification des réseaux de chaleur n'est pas encadrée par des textes réglementaires ou législatifs spécifiques. Elle est dite « binôme » : la facture de fourniture de chaleur comprend un terme variable « consommation » (ou R1) et un terme « abonnement », généralement appelé R2²⁷.

La consommation (R1) est l'élément proportionnel de la facture, qui correspond au coût des énergies utilisées. Elle s'exprime en euros/MWh. La quantité de chaleur consommée (MWh) est mesurée par un compteur d'énergie au niveau de la sous-station²⁸.

Néanmoins, les immeubles à usage principal d'habitation pourvus d'un chauffage collectif doivent désormais comporter, lorsque cela est techniquement possible et économiquement viable, une installation qui, grâce à des appareils de mesure, permet de déterminer la quantité de chaleur utilisée par chaque logement de façon individuelle²⁹.

Par ailleurs, dans certains cas, le réchauffage de l'eau chaude sanitaire est dissocié du chauffage et s'exprime en euros/m³.

Dans le R1 est précisée la part relative aux différentes énergies utilisées, affectées de coefficient correspondant à la mixité énergétique, ces coefficients pouvant être prédéfinis ou constatés en fonction des énergies utilisées :

- R1b correspond au bois
- R1g correspond au gaz
- R1f correspond au fuel, etc.

On distingue également parfois, dans certains cas, un « R1 quota » pour les installations soumises au plan national d'allocation des quotas (PNAQ) et représentatif du coût d'achat des quotas manquants³⁰.

L'abonnement (R2) est l'élément fixe de la facture, qui correspond aux frais de mise à disposition de la chaleur au point de livraison. L'opérateur prend ces frais en charge pour produire et distribuer la chaleur (frais d'exploitation, infrastructures, personnel...). Le R2 est lié aux besoins thermiques du bâtiment et s'exprime en fonction de la puissance souscrite ou de la surface du bâtiment.

La puissance souscrite correspond aux besoins de l'abonné et se définit comme la puissance calorifique maximale que l'opérateur garantit. Elle s'exprime généralement en kilowatt (kW).

Le tarif R2 s'exprime alors en euros/kW/an ou en euros/m²/an. Il peut exister, pour certains réseaux, une redevance spécifique complémentaire d'abonnement.

Dans le R2, on distingue généralement la part relative aux différentes charges de l'exploitant :

- R21 correspond aux dépenses d'électricité
- R22 correspond aux dépenses d'entretien
- R23 correspond aux dépenses de renouvellement
- R24 correspond aux dépenses d'investissement

²⁶. Y compris le réseau secondaire.

²⁷. L'utilisateur peut être facturé en supplément du coût du branchement initial au réseau et de l'installation de la sous-station de livraison de la chaleur.

²⁸. La sous-station est le point de livraison de chaleur ou de froid du bâtiment, pour lequel elle joue le rôle d'une chaufferie classique grâce à un échangeur de chaleur ou de froid.

²⁹. Décret du 23 avril 2012.

³⁰. Achats de quotas = consommation de quotas > allocation de quotas de l'installation.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA VILLE DE MAROMME

La ville de Maromme a souhaité que les particuliers résidant à proximité du réseau de chaleur urbain puissent s'y raccorder : pour rendre le service accessible au plus grand nombre, le raccordement au réseau était d'ailleurs gratuit pour tous les usagers qui y souscrivaient avant le 1^{er} juin 2012.

La facturation des abonnés s'effectue par application de la formule suivante :

$R = (R1 \times \text{nombre de MWh consommés par l'abonné}) + (R2 \times \text{nombre de kW souscrits})$

Le contrat prévoit une tarification spécifique et attractive pour les maisons individuelles, dûment justifiée de manière à ne pas porter atteinte au principe d'égalité des usagers devant les charges publiques.

Le tarif « classique » a été construit sur la base d'un compte d'exploitation prévisionnel unique ; le tarif « maisons individuelles » a été construit par référence à un coût acceptable par cette catégorie d'usagers.

Dans la facturation, les éléments R1 et R2 sont parfois détaillés selon la partie du service à laquelle ils se rattachent : C pour le chauffage, E pour l'eau chaude sanitaire, F pour le froid (ou la climatisation, certains réseaux proposant également la fourniture de froid).

Ce principe de séparation entre les dépenses correspondant aux quantités d'énergie livrées et celles liées à l'exploitation des installations a pour but d'inciter les abonnés à réaliser des économies d'énergie. Toutefois, la part fixe de l'abonnement constitue souvent, en pratique, une part importante de la facture totale : l'abonné qui réalise des travaux d'amélioration de la performance énergétique de son bâtiment n'en tire qu'un gain limité.

Pour remédier à cet inconvénient, la loi Grenelle 2³¹ a prévu que, lorsque des travaux de rénovation des bâtiments raccordés aux réseaux de chaleur sont réalisés, un réajustement à la baisse de la puissance souscrite peut être obtenu auprès de l'exploitant. Sont concernés les travaux de réhabilitation énergétique des bâtiments ainsi que la rénovation des installations secondaires du réseau (y compris leurs sous-stations d'échange situées en pied d'immeuble).

Le décret du 28 décembre 2011 précise la procédure à suivre pour obtenir ce réajustement : le seuil de puissance à partir duquel le réajustement est accordé doit être supérieur de 20 % à la puissance souscrite dans le contrat d'abonnement originel.

Les tarifs sont révisés sur la base d'indices officiels représentatifs de la structure des coûts de certains produits ou services (énergies, salaires, construction...). Les formules de révision tarifaire figurent dans les contrats de délégation, d'abonnement, ainsi que dans le règlement de service. Il est déterminant que la proportion des indices utilisés corresponde strictement à la part respective des charges de l'opérateur.

La TVA à taux réduit (5,5 %) s'applique :

- aux abonnements relatifs aux livraisons d'énergie calorifique distribuées par réseau (« R2 » ou équivalent) ;
- à la fourniture de chaleur lorsqu'elle est produite à 50 % au moins à partir de la biomasse, de la géothermie, des déchets et d'énergie de récupération (« R1 » ou équivalent)³².

1.3.3 Tarification applicable à l'utilisateur final

La facture énergétique payée par l'utilisateur final inclut *in fine* l'ensemble des postes qui concourent au service, à savoir non seulement les frais de fourniture de chaleur du réseau primaire mais aussi les frais du réseau secondaire (celui du bâtiment). Les frais du réseau secondaire sont souvent désignés sous les termes : P1 (énergie), P2 (charges fixes) pour le réseau secondaire.

Il existe en effet plusieurs intermédiaires entre le maître d'ouvrage public du réseau et l'utilisateur final :

Maître d'ouvrage public	Collectivité locale
Intermédiaire 1 :	déléataire de service public (sauf si service géré en régie)
Intermédiaire 1 bis :	exploitant des installations secondaires
Abonné	Signataire de la police d'abonnement
Intermédiaire 2 bis :	propriétaire louant son logement
Intermédiaire 2 ter :	syndic ou bailleur
Usager final de la chaleur	

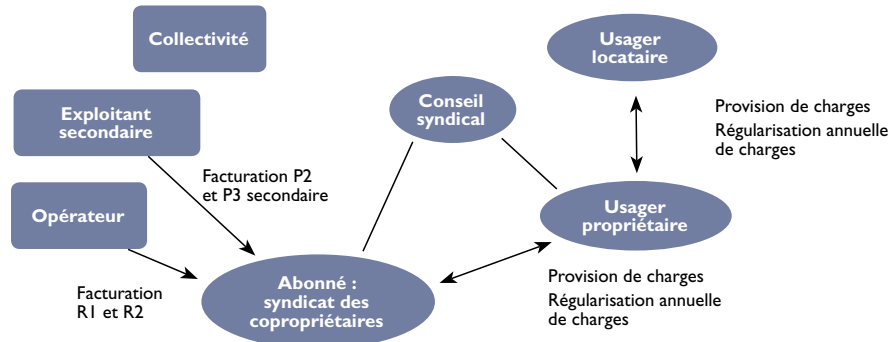
³¹ Art. 87 codifié à l'article L. 241-10 du Code de l'énergie.

³² Lorsqu'un réseau de chaleur est alimenté majoritairement par des énergies fossiles, la TVA applicable à la part R1 du tarif s'élève à 20 %.

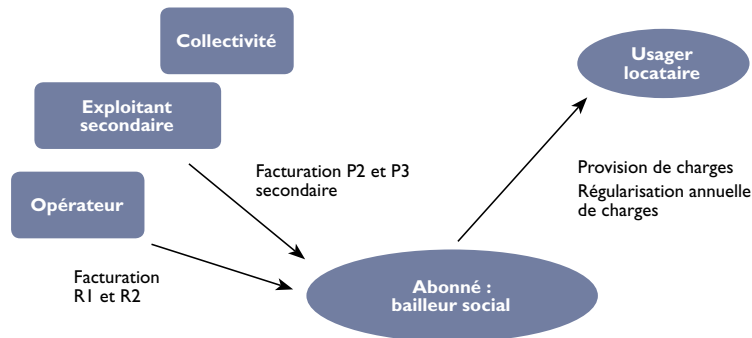


La chaîne de facturation (en délégation de service public) est la suivante :

EN COPROPRIÉTÉ



EN LOGEMENT SOCIAL



Le mode de facturation des charges du bailleur/syndic au locataire/propriétaire s'effectue généralement selon les principes suivants :

- mécanisme de provision des charges locatives ;
- fongibilité du loyer et des charges – englobant toutes les charges locatives.

Le mécanisme des provisions de charges rend particulièrement peu lisible, pour l'utilisateur, la compréhension de sa propre facture d'énergie au fur et à mesure de la saison de chauffe, même si les conditions de répartition des charges de chauffage sont précisées dans plusieurs documents – le règlement de copropriété ou les règles de répartition des charges pouvant être définies avec le conseil de concertation locative³³.

Les règles en matière de récupération des charges locatives ont évolué sur une période récente. Un arrêt de la Cour de cassation de 2009³⁴ a en effet précisé que, dans les contrats de vente de chaleur du chauffage urbain, les bailleurs devaient opérer une distinction entre les dépenses locatives et les dépenses d'amortissement de l'installation de chauffage et des grosses réparations qui incombent au bailleur : dès lors, les charges R23 et R24 auraient dû être intégrées dans les loyers et n'auraient plus été récupérables en charges locatives.

Si une telle décision allait dans le sens d'une baisse de la facture énergétique des foyers les plus modestes, elle était en revanche défavorable aux bailleurs sociaux (augmentation des loyers ou réduction des marges de manœuvre financières des bailleurs) et risquait, à terme, de pénaliser le développement des réseaux de chaleur.

³³. Loi SRU de juillet 2010.

³⁴. Arrêt de la Cour de cassation du 10 novembre 2009, dit arrêt « Croissance Pierre ».

Un amendement à la loi NOME³⁵ a été voté afin de permettre aux bailleurs de revenir à la situation antérieure à l'arrêt « Croissance Pierre » (intégration de la totalité des factures de chauffage urbain dans les charges récupérables), mais :

- sans obligation particulière dans la transparence des factures ;
- sans allègement des charges locatives ;
- sans amélioration dans l'équité de traitement des factures entre les locataires raccordés à un réseau de chaleur et les locataires chauffés par une chaufferie dédiée.

Cette évolution relance plusieurs questions sur la facturation de la chaleur aux locataires :

- les charges d'investissement des chaufferies dédiées sont répercutées sur l'ensemble des loyers d'un bailleur, donc y compris auprès des locataires raccordés au réseau de chaleur ;
- une partie des charges R23 et R24 du réseau de chaleur pourraient être incluses dans le loyer nu servant d'assiette aux aides personnalisées au logement (APL) ;
- l'application de la TVA sur tous les échelons de la facturation – du délégataire au locataire.

Cette situation peut tendre à augmenter la facture d'énergie et donc les risques de précarité énergétique pour certains locataires³⁶. Par ailleurs, il apparaît souhaitable d'ajouter sur les factures une ligne dédiée et identifiable par l'utilisateur final sur l'énergie et le chauffage dans les charges collectives.

I.4 ÉLECTRICITÉ – GAZ NATUREL

I.4.1 Éléments constitutifs du coût du service

Typologie des différents usages et usagers

- Distinction marché de gros / marché de détail

Le marché de détail concerne la fourniture des clients finaux, par opposition au marché de gros qui concerne l'approvisionnement des différents acteurs du marché.

- Distinction marché régulé / marché dérégulé

La France a longtemps maintenu un monopole d'État sur les énergies électriques et gazières. Les deux entreprises nationales, Électricité de France et Gaz de France, distribuaient leurs énergies respectives à des tarifs réglementés. Les règles européennes ont conduit à séparer les activités monopolistiques (réseaux de transport et distribution) de la fourniture de l'énergie, ouverte à la concurrence. Ainsi, les marchés de l'électricité et du gaz naturel sont régulés pour l'accès aux infrastructures. À noter que si certains prix restent réglementés (tarifs de vente) et si des conditions sont imposées aux fournisseurs (notamment la sécurité d'approvisionnement), la vente d'électricité et de gaz n'est pas régulée.

- Distinction usagers / abonnés

Si une large majorité d'usagers est raccordée aux services publics d'électricité ou de gaz naturel, tous ne sont pas des abonnés directs du service. Ainsi, le consommateur final n'est pas toujours le client direct du fournisseur (en habitat collectif par exemple).

- Distinction selon les modalités de raccordement

Certains usagers sont raccordés directement au réseau de transport (et non au réseau de distribution comme la grande majorité des usagers). Il s'agit généralement de très gros consommateurs liés à des usages industriels.

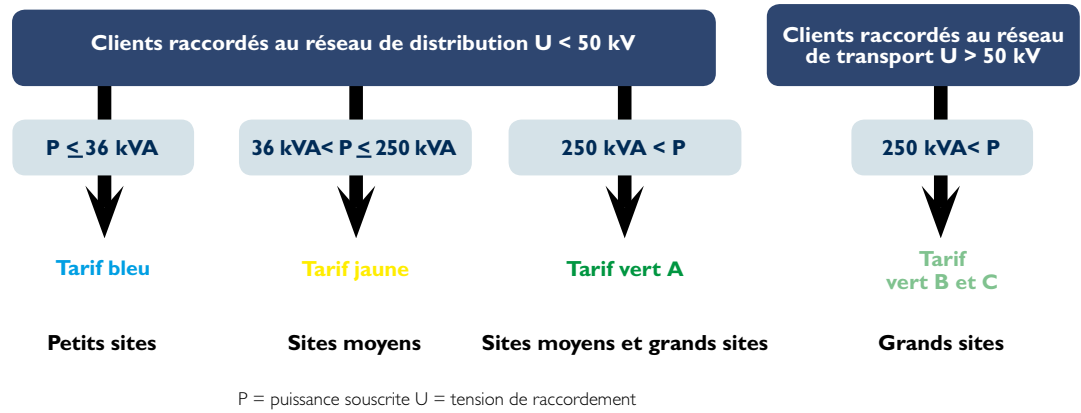
- Distinction selon les modalités de consommation

Pour le service public d'électricité, les usagers se différencient principalement selon la puissance souscrite et la tension de raccordement.

³⁶. Les locataires d'un réseau de chaleur s'acquittent déjà, via leurs loyers, des charges d'amortissement et de gros entretiens proratisées de l'ensemble des chaufferies dédiées du parc locatif du bailleur social (principe de mutualisation), sans bénéficier pour autant des services rendus par ces équipements, non utilisés dans leur immeuble ; depuis la loi NOME, ils s'acquittent, de surcroît, des charges R23 et R24 du réseau de chaleur, qu'ils sont seuls à supporter, au travers de leurs charges locatives.

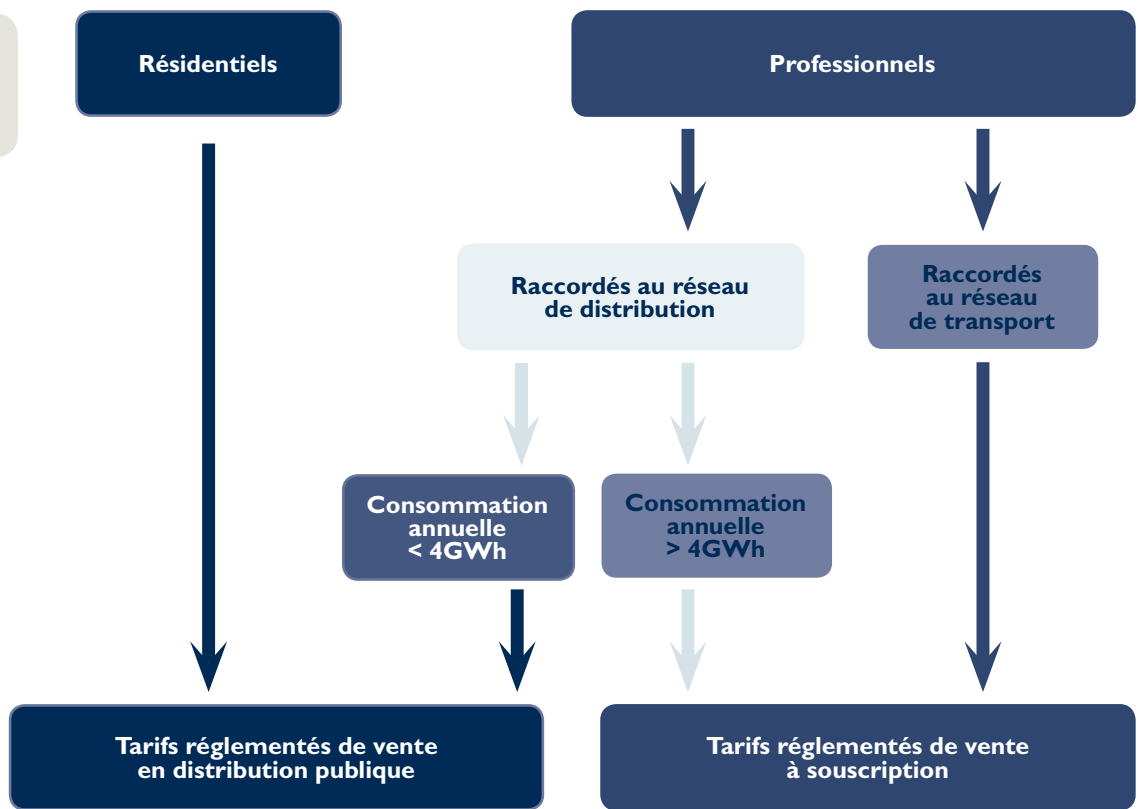
³⁵. Article 27 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME).

ZOOM : CATÉGORIES DE TARIFS RÉGLEMENTÉS D'ÉLECTRICITÉ



Pour le gaz naturel, les clients se différencient selon qu'ils sont résidentiels ou professionnels et selon leur volume de consommation. Il est à noter que la demande en énergie est variable et soumise à des « effets de pointe » (selon l'heure de la journée, la saison, etc.).

ZOOM : CATÉGORIES DE TARIFS RÉGLEMENTÉS DE GAZ



Composantes du coût du service

Les principales composantes du coût du service de l'énergie, hors taxes et contributions, sont :

- les coûts de fourniture, qui se composent : des achats d'énergie (approvisionnement en gaz naturel ou en électricité) ; des coûts de production (pour l'électricité, dans le cas de fournisseurs possédant des centrales de production) ;
- les coûts d'acheminement correspondant aux coûts des réseaux de transport et de distribution ;
- les coûts de stockage (pour le gaz naturel) ;
- les coûts de commercialisation.

Les investissements dans le domaine de l'électricité, pour les prochaines années, concerneront principalement : le développement des énergies renouvelables ; la rénovation des réseaux électriques existants ; le renforcement de la sécurité du parc des centrales nucléaires existantes. Les investissements dans le domaine du gaz, pour les prochaines années, concerneront principalement : le renforcement des interconnexions destinées à intégrer le marché français au sein du marché européen et renforcer la sécurité d'approvisionnement ; la mise en conformité des ouvrages avec la réglementation, notamment en matière de sécurité.

1.4.2 Rappel de la réglementation applicable

Loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie (Code de l'énergie)

Cette loi définit les conditions d'ouverture à la concurrence du marché français du gaz naturel.

Les tarifs réglementés de vente de gaz naturel doivent couvrir les coûts de fourniture des opérateurs. Ces tarifs sont fixés par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie, sur proposition des fournisseurs historiques et après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Parmi de nombreuses autres dispositions, cette loi prévoit les modalités de financement du Fonds de solidarité pour le logement (FSL), notamment via l'établissement d'une convention entre le conseil général gestionnaire du FSL et certains fournisseurs d'énergie (notamment Électricité de France et GDF SUEZ – ex-Gaz de France) définissant le montant et les modalités de leur concours financier.

Décret du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité (TPN)

Ce décret, modifié par le décret du 6 mars 2012, la loi du 15 avril 2013 et le décret du 15 novembre 2013, prévoit que le bénéfice de la tarification sociale est ouvert aux personnes physiques titulaires d'un contrat de fourniture d'électricité (quel que soit leur fournisseur), sous conditions de ressources. Le tarif de première nécessité (TPN) consiste en une déduction forfaitaire, imputée sur la facture individuelle et établie en fonction des usages de l'électricité (selon le nombre de personnes du foyer bénéficiaire).

Décret du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité (TSS)

Ce décret, modifié par le décret du 6 mars 2012, la loi du 15 avril 2013 et le décret du 15 novembre 2013, prévoit que le bénéfice de la tarification sociale est ouvert aux personnes physiques bénéficiaires d'un contrat de fourniture de gaz naturel (quel que soit leur fournisseur), sous conditions de ressources. Le tarif spécial de solidarité (TSS) est également ouvert, sur leur demande et sous conditions, aux gestionnaires de résidences sociales. Il consiste



en une déduction forfaitaire, établie en fonction des usages du gaz (selon le nombre de personnes du foyer bénéficiaire) ; cette déduction est soit imputée sur la facture individuelle pour les bénéficiaires disposant d'un contrat individuel de fourniture de gaz naturel, soit versée directement sous forme de chèque pour les bénéficiaires dans un immeuble collectif.

Depuis leur création, le tarif de première nécessité électricité et le tarif spécial de solidarité gaz naturel ont sans cesse été améliorés (automatisation en 2012) et élargis (base fiscale en 2013).

Aujourd'hui, ils fonctionnent : à fin août 2014, selon l'organisme gestionnaire du dispositif, 2,6 millions de foyers bénéficient du tarif social électricité, dont 800 000 bénéficient également du tarif social gaz naturel (comparable au service de l'électricité qui comporte trois fois plus de clients).

Le projet de loi transition énergétique prévoit d'instaurer un chèque énergie versé sous condition de ressources pour l'acquittement de tout ou partie du montant des factures d'énergie relatives au logement du ménage ou des dépenses assurées pour l'amélioration thermique de ce logement. Ce chèque se substitue aux tarifs sociaux actuels de l'électricité et du gaz à compter du 31 décembre 2016.

Loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME)

Cette loi prévoit :

- la fourniture d'un accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) pour les fournisseurs concurrents de l'opérateur historique ;
- la suppression, au 1^{er} janvier 2016, des tarifs réglementés de vente d'électricité pour les consommateurs finals non domestiques ayant des consommations moyennes et importantes d'électricité (tarifs jaunes et verts) ;
- la construction progressive (au plus tard en 2015) des tarifs réglementés de vente d'électricité par addition : des coûts d'approvisionnement en électricité, du prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique et du coût du complément de la fourniture intégrant la garantie de capacité, des coûts d'acheminement, des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération raisonnable ;
- la préservation du caractère réglementé du marché de l'électricité : maintien des tarifs réglementés pour les petits consommateurs (tarif bleu) ; maintien du principe dit de réversibilité permettant aux consommateurs finaux domestiques de revenir à tout moment aux tarifs réglementés de l'électricité.

Loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes

Cette loi dite « Brottes », complétée par le décret du 27 février 2014, étend le dispositif dit de la « trêve hivernale » à l'ensemble des consommateurs domestiques, indépendamment de leurs ressources mais uniquement pour leur résidence principale. L'interruption de service par les fournisseurs d'électricité, de gaz naturel, de chaleur et d'eau est interdite. Néanmoins, les fournisseurs d'électricité peuvent procéder à une réduction de la puissance fournie, exceptée pour les consommateurs bénéficiant de la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité.

Loi du 17 mars 2014 relative à la consommation

Cette loi prévoit que les consommateurs finaux non domestiques consommant plus de 30 000 kWh par an et bénéficiant encore des tarifs réglementés de vente de gaz naturel ne sont plus éligibles à ces tarifs, selon des échéances précisées dans la loi.

BONUS-MALUS

Initialement, la loi « Brottes » prévoyait un système de bonus-malus de l'énergie visant à inciter la sobriété des consommations.

À cet effet, un volume de base était déterminé pour chaque foyer en fonction du nombre de personnes, du mode de chauffage et de production d'eau chaude dans le logement et de la localisation dudit logement. Le système de bonus-malus aurait consisté à alléger la facture des foyers ayant consommé moins que le volume de base prévisionnel et à alourdir la facture des foyers ayant consommé davantage (deux seuils de malus).

Néanmoins, ces dispositions relatives au bonus-malus ont été censurées par le Conseil constitutionnel, au motif notamment de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

POUR EN SAVOIR PLUS :

> tarification sociale de l'énergie : www.cre.fr

ZOOM : CALENDRIER D'APPLICATION PRÉVU PAR LA LOI DU 17/03/2014

Type de consommateurs de gaz naturel	Échéances d'éligibilité aux tarifs réglementés de vente les concernant	Échéances obligatoires d'information par les fournisseurs
Consommateurs non domestiques raccordés au réseau de transport	Dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi	2 mois avant la date de suppression des tarifs réglementés de vente les concernant
Consommateurs non domestiques dont le niveau de consommation est supérieur à 200 000 kWh par an	Au plus tard le 31 décembre 2014	1 mois après la promulgation de la loi ; 6 mois avant la date de suppression des tarifs réglementés de vente les concernant ;
Consommateurs non domestiques dont le niveau de consommation est supérieur à 30 000 kWh par an	Au plus tard le 31 décembre 2015	3 mois avant la date de suppression des tarifs réglementés de vente les concernant.

Cette loi interdit également l'imputation des frais liés au rejet de paiement pour les services d'électricité et de gaz naturel aux personnes ayant obtenu, pour la facture ayant généré des frais de rejet de paiement par la banque, une aide accordée pour le paiement de la fourniture d'eau par le FSL ou le CCAS ou qui bénéficient d'un tarif social.

TRANSITION À ANTICIPER PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN VUE DE LA FIN DES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE GAZ ET D'ÉLECTRICITÉ

Les clients doivent souscrire un contrat en offre de marché avant les dates d'échéance les concernant.

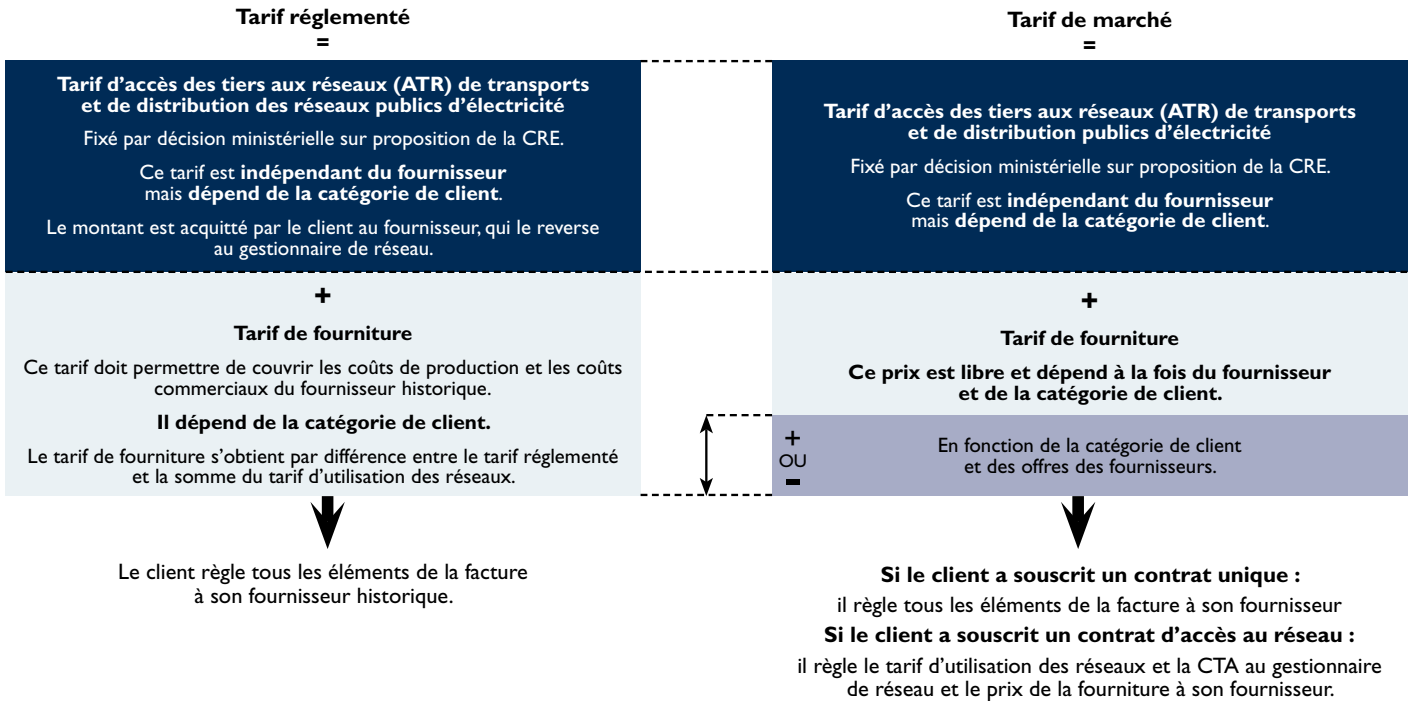
À noter la particularité des acheteurs publics dans ce domaine : soumis à une obligation de mise en concurrence, ils doivent anticiper les démarches à effectuer compte tenu des délais incompressibles afin de ne pas s'exposer à une interruption de fourniture. Les collectivités, tout comme les autres clients, peuvent bénéficier de l'offre transitoire (un client qui n'aurait pas souscrit d'offre de marché à la date d'échéance de son contrat basculera automatiquement sur une offre de marché par défaut du fournisseur historique pour une durée maximale de six mois (arrêt du Conseil d'État du 16 septembre 2014 n° 389171)).

Les acheteurs publics peuvent également participer à un achat groupé mis en place par les collectivités ou passer par une centrale d'achats.

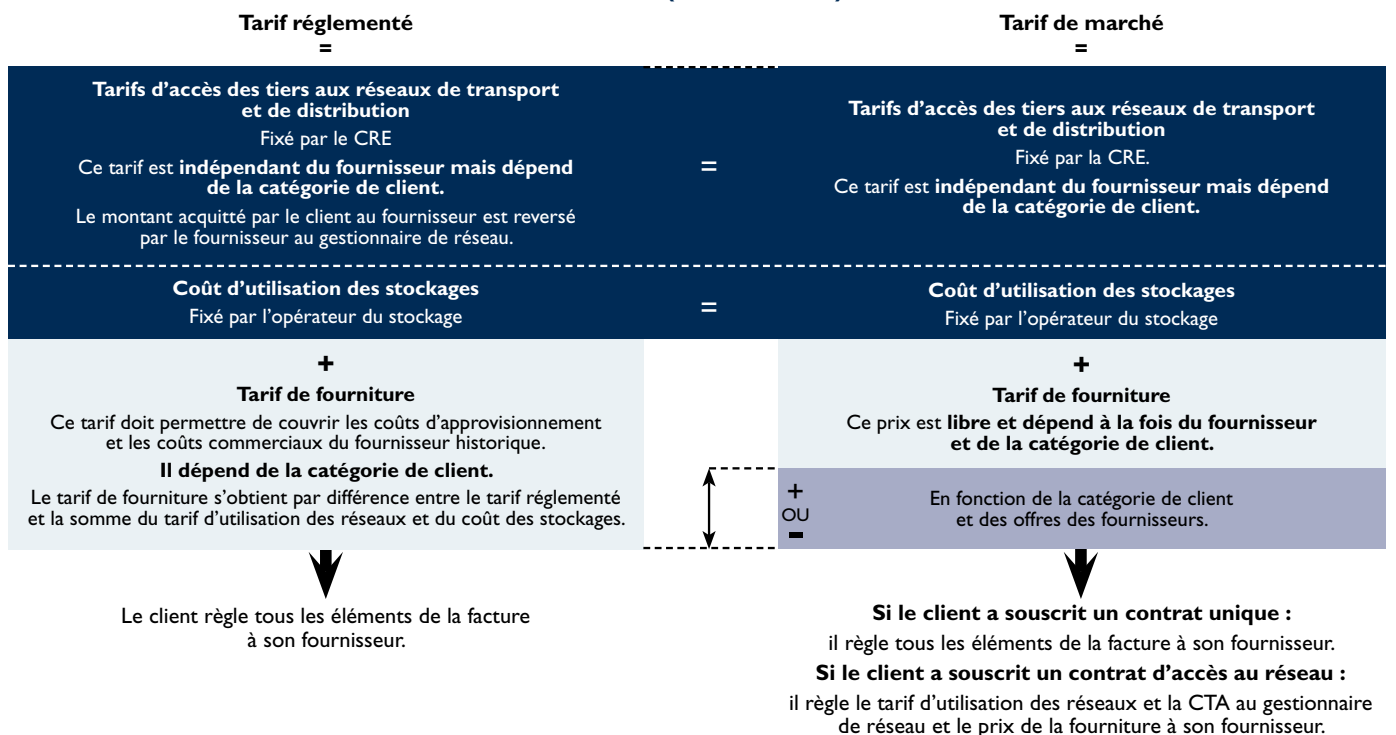
I.4.3 Présentation de la tarification

Les principales composantes des dispositifs tarifaires

LES PRINCIPALES COMPOSANTES DES DISPOSITIFS TARIFAIRES EN ÉLECTRICITÉ (HORS TAXES) :



LES PRINCIPALES COMPOSANTES DES DISPOSITIFS TARIFAIRES EN GAZ NATUREL (HORS TAXES) :



Les taxes et contributions

Les taxes applicables à l'électricité et au gaz naturel sont les suivantes :

- La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Le taux réduit de TVA à 5,5 % s'applique sur le montant de l'abonnement et de la contribution tarifaire d'acheminement. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le taux normal de TVA à 20 % s'applique sur le montant des consommations de l'utilisateur et sur les autres taxes (CSPE, TCFE, CTSS, TICGN).

- La contribution tarifaire d'acheminement (CTA)

Cette taxe permet de financer les droits de retraite antérieurs au 1^{er} janvier 2005 des agents travaillant à la gestion des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel. Il s'agit d'un pourcentage du prix d'acheminement de l'électricité ou du gaz naturel. Son montant dépend de l'option tarifaire (option heures pleines/heures creuses ou option base), de la puissance souscrite pour l'électricité, de la commune d'habitation et du tarif de distribution du gaz naturel.

Les taxes spécifiques à l'électricité sont les suivantes :

- Les taxes sur la consommation finale d'électricité (TCFE)

Les recettes de ces taxes reviennent aux communes et aux départements pour financer l'entretien des réseaux locaux de distribution d'électricité. Depuis le 1^{er} janvier 2011, elles sont calculées en fonction de l'usage (professionnel ou non), de la puissance souscrite et d'un coefficient multiplicateur voté par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées.

- La taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)

Les recettes de cette taxe, créée à compter du 1^{er} janvier 2011, reviennent à l'État. Elle n'est applicable qu'aux sites ayant une puissance supérieure à 250 kVA.

- La contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE)

Cette contribution sert à financer : les surcoûts de production d'électricité dans les îles ; les politiques de soutien aux énergies renouvelables et aux unités de cogénération ; le tarif de première nécessité ; les services du médiateur national de l'énergie.

Les taxes et contributions spécifiques au gaz naturel sont les suivantes :

- La taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN)

À compter du 1^{er} avril 2014, les particuliers sont redevables de la TICGN³⁷. Les taux votés sont progressifs sur les prochaines années pour tenir compte d'une composante carbone (en euros/MWh). Désormais la TICGN s'applique également au gaz consommé par les réseaux de chauffage urbain.

- La contribution au tarif spécial de solidarité gaz (CTSSG)

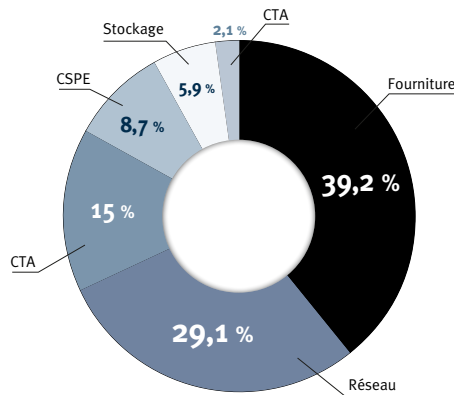
Cette contribution sert à financer la mise en œuvre du tarif spécial de solidarité gaz (TSS).

- La contribution au titre des charges imputables à l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

³⁷Article 32 de la loi de finances 2014.

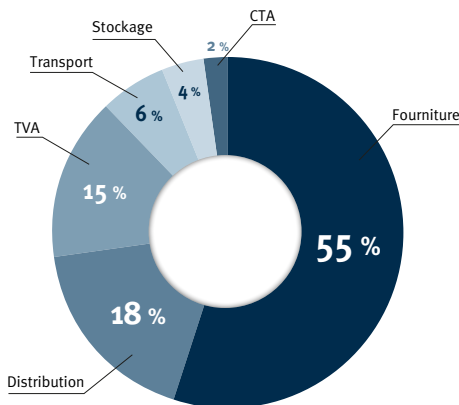


**POSTES DE COÛTS COUVERTS
PAR LA FACTURE AU TARIF
RÉGLEMENTÉ DE VENTE
D'ÉLECTRICITÉ
AU 31 DÉCEMBRE 2013**



pour un client résidentiel dont la consommation est comprise entre 2 500 et 5 000 kWh au tarif bleu résidentiel

**POSTES DE COÛTS COUVERTS
PAR LA FACTURE AU TARIF
RÉGLEMENTÉ DE VENTE
DE GAZ NATUREL DE GDF SUEZ
AU 31 DÉCEMBRE 2013**



pour un client résidentiel moyen en distribution publique

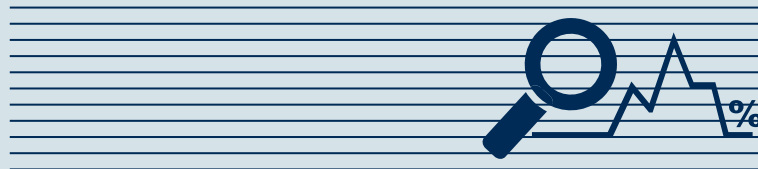
La prise en compte des évolutions dans le cadre des dispositifs tarifaires

Les tarifs de l'électricité et du gaz sont fixés et évoluent en fonction des décisions des acteurs suivants :

- la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui fixe les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité et de gaz naturel. Dans le seul cas où la délibération de la CRE ne tient pas compte des orientations de la politique énergétique, les ministres de l'Économie et de l'Énergie peuvent demander une nouvelle délibération ;
- le gouvernement ;
- les fournisseurs historiques, qui proposent les tarifs réglementés de vente avant l'avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et la fixation de ceux-ci par les ministres de l'Économie et de l'Énergie ;
- les assemblées délibérantes des communes et départements pour les parts communales et départementales de la TCFE.

PARTIE II

AGIR SUR LA TARIFICATION : LEVIERS ET MARGES DE MANŒUVRE



AGIR SUR LA TARIFICATION : LEVIERS ET MARGES DE MANŒUVRE

II

La réflexion des collectivités locales portant sur la tarification des services publics de l'environnement et de l'énergie doit respecter plusieurs contraintes. Elle s'inscrit tout d'abord dans un cadre institutionnel et juridique donné. Les recettes du service apportées par les abonnés et consommateurs doivent constituer, pour l'opérateur du service, un système de rémunération équilibré et viable sur le long terme. La tarification doit assurer une prise en compte optimale des enjeux environnementaux et favoriser une répartition plus équitable des coûts d'usage du service.

II.1 RESPECTER LE CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

II.1.1 Cerner les contours de la compétence des collectivités en matière de tarification

Les principes de tarification mis en œuvre par les collectivités locales s'appliquent directement aux usagers faisant l'objet d'une facturation individualisée : il s'agit en général des usagers domestiques résidant en habitat individuel et, le cas échéant, des administrations et des gros consommateurs.

En revanche, nous l'avons vu précédemment, les usagers domestiques résidant en habitat collectif (public ou privé) ne sont pas forcément des « abonnés » directs au service public : cela peut constituer un frein majeur à l'intervention des collectivités dans le cas de territoires où l'habitat collectif regroupe une part significative des habitants. Les logements collectifs concernent 43 % des ménages (résidence principale et secondaire), soit plus de 14 millions de logements. Parmi ces logements collectifs, 65 % sont regroupés dans des immeubles de plus de dix logements.

Toutefois les bailleurs sociaux, qui pourraient être des facilitateurs dans la mise en place d'une tarification adaptée, ne concernent que 43 % du parc de logements collectifs, alors que de leur côté, les bailleurs privés disposent le plus souvent d'un nombre restreint de logements et sont donc peu nombreux et difficilement identifiables.

Dans le secteur de l'eau, le comptage individuel progresse (y compris par des modèles permettant l'individualisation des charges, que l'abonné soit direct ou non).

En revanche, les dispositions rappelées ci-dessus concernant l'individualisation des points de comptage en matière de chauffage urbain ne sont jusqu'à présent que peu mises en œuvre : difficultés techniques (chauffage passif par exemple) ; risque social (coupure volontaire de chauffage pour les usagers en situation de précarité) ; coûts d'investissement ; coûts de relève ; coût de facturation (multiplication du nombre d'abonnés du service) ; augmentation du risque d'impayés...

En matière de tarification des déchets, diverses solutions techniques existent pour individualiser les quantités produites par chaque usager :

- pré-collecte en bacs individuels ;
- pré-collecte en bacs collectifs (avec dispositif d'identification) ;
- pré-collecte en colonnes d'apport volontaire (avec dispositif d'identification) ;
- pré-collecte en sacs payants.

La limite posée par l'habitat collectif peut être dépassée par divers moyens, l'objectif étant d'y transposer au mieux les règles de tarification en vigueur.

i. Source Insee 2011.



Même si cela ne relève pas de leur compétence directe, les collectivités locales peuvent même être amenées à s'intéresser aux modalités de répartition des charges à l'intérieur des immeubles collectifs.

Dans un immeuble géré par un bailleur, les occupants ont le statut de locataire. Les charges collectives (non récupérables) sont à charge et intégrées dans ses frais de structure. Aucun critère n'est en revanche fixé par la loi ou les règlements pour la répartition des charges collectives dans une copropriété. Tous les modes de répartition peuvent donc se rencontrer selon la nature des charges, sous réserve de respecter un principe d'équité.

Les règles de répartition des charges collectives sont généralement négociées entre le bailleur et le syndic ou ses représentants. Le calcul tient le plus souvent compte de la surface du logement et/ou du nombre d'occupants, voire d'autres critères. Pour la répartition de la TEOM, le bailleur peut utiliser par exemple la valeur locative du logement. Toutefois, la répartition des charges en fonction des revenus est impossible.

Le choix d'une clé de répartition plutôt qu'une autre n'est pas anodin : le travail de répartition des charges a un coût (personnel administratif) inclus dans les frais généraux du gestionnaire. Plus il est compliqué, plus son coût est élevé. Cela implique également de disposer de l'information nécessaire.

Dans tous les cas de figure, la modification de la structure tarifaire relève de la responsabilité de l'assemblée délibérante.

Dans l'éventualité d'un mode de gestion sous la forme d'une délégation de service public, le tarif, décidé par la collectivité dans son cahier des charges, est figé dans la convention de l'opérateur pour toute la durée du contrat, qui comprend des clauses de revoyure périodique. Sa modification, qui peut engager un niveau de risque différent pour le délégataire, est délicate à engager en cours de contrat.

La relation tarifaire avec l'utilisateur (structure, mode d'actualisation, modalités de paiement, gestion du contentieux...) fait systématiquement l'objet d'une description dans le règlement de service.

II.1.2 Principes d'égalité et de proportionnalité

Principe d'égalité des usagers

Trois principes « classiques » ou « lois de Rolland » gouvernent l'organisation du service public : la continuité du service public, l'adaptation du service public et l'égalité devant le service public.

Le principe d'égalité devant le service public signifie que toutes les personnes se trouvant dans une situation identique vis-à-vis du service public doivent bénéficier d'un traitement identique.

Il figure à l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et s'impose à toutes les autorités dans le cadre de leurs services publics. Il a été consacré en tant que principe à valeur constitutionnelle et principe général du droit, s'imposant par conséquent à l'administration indépendamment de toute disposition textuelle.

Ce principe signifie que les usagers placés dans des conditions identiques doivent bénéficier, pour des fournitures ayant les mêmes caractéristiques, des mêmes options et opportunités tarifaires. L'égalité d'accès des usagers au service public coïncide avec l'égalité de ces

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA ROCHE-SUR-YON AGGLOMÉRATION

À l'occasion de la mise en place de la REOM incitative, La Roche-sur-Yon Agglomération a cherché à responsabiliser également les producteurs de déchets résidant en habitat collectif.

Une expérimentation a d'abord été menée sur les conteneurs enterrés avec contrôle d'accès et a fait l'objet d'une évaluation par la collectivité (dans le cadre d'un protocole intégrant 12 résidences et 560 logements : analyse du fonctionnement ; analyse du comportement et de la perception des usagers ; analyse de la reproductibilité et de l'extension du dispositif).

La conteneurisation enterrée a ensuite été étendue dans le cadre d'un programme de rénovation urbaine, et des discussions ont été engagées avec le principal bailleur social.

Une convention d'implantation et d'usage de colonnes enterrées pour la collecte des déchets ménagers et assimilés (DMA) a été conclue avec le bailleur (septembre 2012), dont l'objet consiste à définir les conditions techniques, administratives et financières applicables aux installations de collecte :

- Définition de l'ampleur du programme et du calendrier d'implantation
- Définition du rôle de chacun pour la mise en place des équipements (études et travaux), leur mise en service et leur entretien/maintenance.
- Intégration du volet communication essentiel pour la bonne marche du programme
- Clarification de la gestion des badges d'accès et facturation du service
- Gestion des dépôts sauvages
- Définition des participations financières

² Conseil constitutionnel, Décision n° 79-107 DC, 12 juillet 1979.

derniers devant les charges publiques, c'est-à-dire devant les tarifs. Concrètement, le principe d'égalité se traduit par le droit des usagers à un traitement et à un accès égaux au service public³ et par le droit des usagers à des tarifs identiques⁴.

Le principe d'égalité a pour corollaire le principe de non-discrimination, prévu notamment par le Code pénal qui dispose ainsi que « *constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques en raison de leur origine, de leur situation de famille (...)* ».

Mais ce principe d'égalité est relatif : les personnes se trouvant dans une situation différente peuvent être traitées différemment sans qu'il y ait inégalité, au nom du respect des « *différences de situation appréciables* ».

Le principe du droit à la différence, qui fonde la possibilité d'une réflexion sur la politique tarifaire, a été établi par la jurisprudence⁵.

Le traitement différencié n'est légal que dans trois cas :

- lorsqu'il est prévu par la loi ;
- lorsqu'il est justifié par l'existence, entre les usagers, de différences de situation objectives et appréciables, en rapport avec l'objet du service (par exemple : si le Conseil d'État a admis la validité d'une discrimination tarifaire entre des insulaires et des continentaux pour le service de distribution d'eau potable, il a en revanche considéré qu'il n'existait pas de différence pouvant justifier une telle discrimination entre les résidents de la Charente-Maritime et les autres continentaux⁶) ;
- lorsqu'il répond à une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service (par exemple : le Conseil d'État a considéré que l'existence d'un tarif plus élevé pour les usagers résidant dans une partie de la commune – Narbonne-Plage – « était justifiée par le coût de l'extension du réseau de distribution de l'eau à cette partie de la commune et par les conditions de son exploitation pour répondre à des besoins liés à sa vocation touristique »).

Le principe d'égalité n'interdit pas pour autant que des différences tarifaires soient instituées pour adapter les tarifs à la diversité de situation des usagers dès lors que la différence de situation est appréciable et que le critère de différenciation est en rapport avec l'objet du service ou l'intérêt général.

3. Conseil d'État, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*.

4. Conseil d'État, 25 juin 1948, *Société du journal L'Aurore*.

5. Conseil d'État, 10 mai 1974, *Sieurs Denoyez et Chorques* : « La fixation de tarifs différents applicables pour un même service rendu à diverses catégories d'usagers d'un service public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure ; qu'elle suppose, dans l'un comme l'autre cas, que la différence de tarifs ainsi instituée ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des circonstances ou des objectifs qui la motivent. »

6. Conseil d'État, 10 mai 1974, *Sieurs Denoyez et Chorques*.

7. Loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

8. Conseil d'État, 14 octobre 2009, *Commune de Saint-Jean-d'Aulps*.



Les critères de différenciation reconnus par la jurisprudence

Les différenciations tarifaires suivantes ont été admises par la jurisprudence :

- des différenciations tarifaires à raison de l'origine communale ou non des usagers si, pour aucun usager, le tarif ne dépasse le prix de revient du service⁹ ;
- des forfaits de consommation différents entre résidents permanents et résidents secondaires¹⁰ ;
- des tarifs différents pour les abonnés « particuliers » et les abonnés propriétaires ou syndics de copropriété d'immeubles collectifs¹¹ ;
- des tarifs différents dans une partie de la commune compte tenu des caractéristiques et de la configuration topographique nécessitant des installations spécifiques¹² ;
- des tarifs différenciés en fonction des charges fixes du service¹³ ;
- un tarif « été » plus élevé que le tarif « hiver », justifié par les coûts supplémentaires pour satisfaire la demande en été¹⁴. Ce principe peut bien entendu s'appliquer dans le cas d'une saison haute en hiver.

La loi ne s'est pas directement prononcée sur la régularité de créer une catégorie d'usagers « collectivités/services publics » à part entière. L'application d'un tarif préférentiel à tous les services d'intérêt général se heurterait à l'imprécision de la notion au regard du principe d'égalité rappelé.

En revanche, ont été déclarées illégales les différenciations tarifaires suivantes :

- une distinction en faveur de certaines entreprises du secteur industriel ou en faveur d'entreprises employant plus de 20 salariés ;
- une distinction disproportionnée à la différence de situation¹⁵.

La distinction fondée sur des critères sociaux est particulièrement délicate. Le juge a admis que la différenciation de tarifs pour l'accès aux services publics locaux soit justifiée par le niveau de ressources et des charges familiales de l'utilisateur¹⁶. Jusqu'au vote de la loi « Brottes », une collectivité ne pouvait toutefois pas différencier le tarif de l'eau en fonction de critères sociaux (bénéficiaires de l'allocation supplémentaire au Fonds national de solidarité, personnes âgées ou personnes atteintes d'une invalidité les rendant inaptes au travail¹⁷).

9. Conseil d'État, 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège.

10. Conseil d'État, 12 juillet 1995, Commune de Bougnon.

11. Conseil d'État, 16 février 1996, Syndicat de la copropriété de la résidence « La Balme ».

12. Conseil d'État, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés.

13. Conseil d'État, 31 juillet 2009, Sivom de l'unité touristique de Leucate-Le Barcarès.

14. Conseil d'État, 28 avril 1993, Commune de Coux : cette modulation est possible pour les communes dans lesquelles l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacée ; en revanche, la nécessité d'éviter le seul gaspillage de l'eau n'est pas de nature à justifier une discrimination, ne trouvant sa justification dans aucune nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

15. Conseil d'État, 13 décembre 2002, Mme Duvignères.

16. Conseil d'État, 29 décembre 1997, Commune de Gennevilliers (inscription à un conservatoire municipal de musique).

17. Conseil d'État, 17 décembre 1982, Préfet de la Charente-Maritime.

II.2 RÉPONDRE AUX ENJEUX ÉCONOMIQUES

II.2.1 Assurer la pérennité de l'équilibre économique du service

L'évolution des produits du service public va principalement dépendre du signal-prix qui est donné à l'utilisateur par le tarif pratiqué et la sensibilité de l'utilisateur à la variation du prix. Le concept d'« élasticité-prix » va permettre d'évaluer l'ampleur de la variation de la demande quantitative du service public en fonction de l'augmentation ou de la baisse du prix.

- Normalement, l'élasticité doit être négative : la demande baisse quand le prix augmente.
- L'élasticité peut être faible (entre - 1 à + 1) : la demande varie peu quand le prix varie. C'est notamment le cas des services de première nécessité : bien que le prix augmente, la consommation se maintient car même si l'utilisateur peut réguler sa consommation, aucun produit de substitution n'existe. À court terme, c'est le cas des dépenses contraintes comme l'eau potable par exemple.
- L'élasticité peut être plus forte : un petit changement de prix entraîne un grand changement de demande. Par exemple, l'utilisateur dispose d'une véritable capacité à faire évoluer sa quantité de déchets produite en modulant sa façon de consommer et son application au tri.

La partie variable de la tarification binôme est indispensable en matière d'efficacité environnementale car elle envoie un signal-prix à l'utilisateur, l'incitant à ne pas gaspiller. Une mauvaise estimation de l'élasticité-prix peut toutefois entraîner le risque d'un déséquilibre du budget du service public.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE MARTIGUES

Une augmentation des tarifs de l'eau potable et de l'assainissement (en conservant la tarification progressive en vigueur depuis les années 1980 pour les consommations domestiques) est à l'étude afin d'atteindre le prix plancher de l'agence de l'eau auquel sont conditionnées les subventions, permettant de financer les programmes de renouvellement et d'investissement et, par là même, de maintenir la performance et la qualité du service rendu.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE MARSEILLE PROVENCE MÉTROPOLE

La tarification du service public d'eau potable présentait l'originalité de ne pas comporter de part fixe (abonnement). La remise en concurrence de la gestion déléguée des services publics d'eau potable et d'assainissement a conduit la communauté urbaine à introduire une part fixe pour le service public d'eau potable, afin de préserver l'équilibre économique du service, et à instaurer une tarification progressive sur la part délégataire pour le service public d'eau potable à destination des usagers domestiques.

Il faut tout d'abord interroger l'analyse coûts/bénéfices de la modification tarifaire envisagée : en effet, les coûts supplémentaires peuvent s'avérer supérieurs aux effets positifs pour l'utilisateur. En particulier, si les coûts fixes du service sont généralement inchangés à court terme, s'y ajoutent des dépenses en matière d'investissement, de relève, de traitement de base de données, voire des externalités négatives (par exemple : dépôts sauvages pour le service public des déchets)... qui ne sont pas forcément compensées par les effets positifs de la nouvelle structure tarifaire envisagée (par exemple : maîtrise de la production de déchets dans le cadre d'une tarification incitative).

Compte tenu par ailleurs du poids des charges fixes du service public, une diminution des volumes ou quantités consommés entraînera nécessairement une augmentation du coût moyen du tarif.

Dans tous les cas de figure, il est nécessaire de préserver l'équilibre économique du service. Les services financés par redevance font l'objet d'un budget annexe pour lequel les conditions de versement du budget général sont strictement encadrées (cf. ci-dessus).

Une action sur la tarification va donc viser principalement à modifier les usages afin de diminuer les dépenses variables – et introduire, le cas échéant, une nouvelle répartition des recettes entre les différentes catégories d'utilisateurs –, mais ne saurait avoir pour objet de bénéficier de recettes extérieures au service, à l'exception au besoin de contributions complémentaires au titre de l'aide sociale (voir ci-après).

Il est toutefois possible, au-delà du tarif payé par l'utilisateur, d'interroger les sources de recettes propres au service qui ne sont pas d'ordre strictement tarifaire, et qui peuvent être réévaluées ou modifiées en lien avec la politique tarifaire revue :

- tarif des branchements (eau) ;
- droits de raccordement (chauffage urbain) ;
- coût de traitement administratif (fermeture de compteur, lettre de relance...) ;
- paiement de l'accès aux déchetteries (déchets) ;
- recettes commerciales.

Enfin, il apparaît important de permettre une couverture des charges fixes du service – même si celles-ci sont élevées – par des recettes stables (partie fixe ou abonnement) : une telle option peut tendre à modérer l'intérêt d'une modification du comportement de l'utilisateur (puisque une partie du tarif versé est invariable) mais pérennise les grands équilibres économiques et budgétaires et permet la couverture des coûts (dépenses d'exploitation, de maintenance et de capital).

II.2.2 Répartir l'effort

La répartition, selon les catégories d'utilisateurs, de l'effort de contribution aux charges du service public de l'environnement ou de l'énergie doit tenir compte du panorama de l'ensemble des contributions invisibles des ménages ou d'autres catégories d'utilisateurs :

Il peut s'agir :

- des contributions matérielles relative à une consommation plus responsable (ex. : achat d'une machine à laver économe, achat d'un composteur, travaux d'isolation) ;
- des contributions immatérielles : coûts spatiaux (espaces alloués aux poubelles...) ; coûts temporels (gestes de tri, déplacements en point d'apport volontaire et en déchetteries) ;
- de contributions marchandes, de contributions non marchandes ;
- des alternatives : récupération d'eau de pluie, puits et forages individuels.



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU DOUAISIS

Une taxe « eaux pluviales » a été instituée afin de remplacer la participation des budgets communaux relative à la gestion des eaux pluviales, élargir l'assiette à toutes les surfaces imperméabilisées, établir une égalité de traitement usagers publics/usagers privés, financer les travaux d'amélioration des ouvrages d'assainissement prenant en charge les eaux pluviales, poursuivre la politique de mise en place de techniques alternatives, et inciter les assujettis à réaliser des travaux ou mettre en œuvre des techniques évitant les rejets d'eaux pluviales dans le réseau d'assainissement.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU VAL DE VIENNE

En 2013, après une année de facturation à blanc, la communauté de communes du Val de Vienne a mis en place la redevance spéciale (RS).

En prévision de ce changement, les communes ont cherché à optimiser leur dotation en bacs : certaines sont même parvenues, dès 2012, à diviser leur nombre par deux. Par ailleurs, en 2013, des ambassadeurs de tri ont été missionnés pour aider les professionnels à baisser leur dotation en bacs et ainsi payer moins de RS.

Le produit de la RS a permis de baisser le taux de TEOM de 12,95 % en 2012 à 11,95 % en 2013, pour un budget total de 1,7 M€.

En fonction des objectifs de la politique publique, la répartition du taux d'effort entre catégories d'usagers peut porter sur différents critères :

- les ménages et les autres catégories d'usagers (administrations, professionnels) ;
- les ménages en habitat individuel et ceux en habitat collectif ;
- les petits et les gros consommateurs, ou plus précisément en fonction de l'usage du service (principe de la tarification incitative par exemple) ;
- en fonction de la taille du foyer ;
- résidents ou non-résidents ;
- foyers aisés, foyers modestes...

Les collectivités qui optent pour un tarif avec une part variable élevée, voire un tarif saisonnier (part variable plus élevée à certains moments de l'année pour augmenter la contribution des ménages possédant des résidences secondaires occupées seulement durant les pics saisonniers par exemple), agissent sur la responsabilisation du consommateur mais participent également à l'équité du système entre profils de consommation. À l'inverse, des niveaux d'abonnement ou de part fixe élevés peuvent entraîner une relative iniquité dans la tarification, les personnes vivant seules ou les petits consommateurs étant conduits, proportionnellement, à payer le service à un coût unitaire plus élevé. Ainsi, le calibrage de la première tranche de tarification, son éventuelle gratuité ou quasi-gratuité, le nombre de tranches de tarification et le niveau de réduction de la part fixe peuvent avoir des implications différentes sur la facture selon les ménages visés.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNE DE LIBOURNE

La tarification progressive et universelle mise en place pour le service public d'eau potable de Libourne a conduit à instaurer quatre tranches de consommation, selon les usages de l'eau.

- L'eau vitale : de 0 à 15 m³ d'eau par an, à un tarif particulièrement réduit
- L'eau utile : de 16 à 120 m³ d'eau par an
- L'eau de confort : de 121 à 150 m³ d'eau par an
- À partir de 151 m³ d'eau par an

II.3 RÉPONDRE AUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

II.3.1 Inciter à des consommations raisonnées

La tarification des services publics de l'environnement et de l'énergie, à travers l'instauration d'un tarif progressif, est en mesure de participer à la mise en place d'une consommation raisonnée.

Néanmoins, l'instauration d'un tarif progressif peut comporter des effets pervers :

- L'augmentation des tarifs des dernières tranches de consommation, qui a pour but d'encourager des consommations plus économes, conduit mécaniquement à une baisse des assiettes de facturation. Cette baisse des recettes peut remettre en question l'équilibre économique global du service public et, paradoxalement, conduire à revoir la grille tarifaire pour garantir un niveau adéquat de recettes.
- L'augmentation des tarifs des dernières tranches de consommation peut conduire certains gros consommateurs à réinterroger leur recours au service public, avec un risque de les voir retenir d'autres solutions, et donc engendrer une baisse des assiettes de facturation, etc.

Si la mise en place d'une tarification progressive peut s'avérer utile en matière d'efficacité environnementale, elle nécessite au préalable :

- une connaissance approfondie des populations visées et une modélisation économique pointue afin de choisir des tranches de tarification qui limitent les effets pervers non seulement en matière de préservation de l'équilibre économique du service public, mais aussi en matière d'équité sociale ;
- la généralisation des compteurs individuels (le parc de logements neufs en est plutôt bien équipé mais pas nécessairement l'ensemble du parc ancien en habitat collectif dans les zones urbaines). Or, un certain nombre d'expérimentations entreprises dans des collectivités françaises permettent de constater les effets positifs de ces compteurs en matière d'incitation à des consommations raisonnées.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES FLANDRE LYS

La REOM incitative mise en place par la communauté Flandre Lys a pour objet de favoriser la réduction des déchets produits par les ménages tout en préservant une bonne qualité du tri, afin de permettre aux usagers de réduire leur facture déchets.

Ainsi, la REOMI s'applique non seulement à la production d'ordures ménagères résiduelles (OMR) mais aussi aux recyclables secs.

Si, en trois ans, la production d'OMR a diminué de 31 %, les apports en déchetterie ont en revanche augmenté de 107 %.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA VILLE DE FONTENAY-SOUS-BOIS

La ville a fait le constat que les usagers du réseau de chaleur de l'habitat collectif ne maîtrisent pas complètement leur facture d'abonnés au réseau de chaleur puisqu'ils ne décident pas personnellement des consignes de température.

La ville, qui gère son service en régie, a mis en place un bilan personnalisé des consommations par sous-station.

La régie dresse à chaque sous-station un bilan annuel personnalisé qui précise :

- l'évolution des consommations d'une année sur l'autre ;
- l'évolution des consommations corrigée de la rigueur climatique.

Elle alerte par ailleurs les abonnés au cours de l'année en cas des hausses inexplicables des consommations. L'information est transparente et systématique.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA VILLE DE BESANÇON

La ville de Besançon a cherché à inciter financièrement chaque abonné du réseau de chaleur à réaliser des économies d'énergie tout en augmentant la part relative des énergies renouvelables.

En 2006, elle a donc mis en place un fonds de maîtrise de l'énergie alimenté par 2 % de l'ensemble des factures de RI, ce qui représente environ 165 000 € par an (soit 1 % de la facture totale). Pour bénéficier de ce fonds, les abonnés peuvent s'inscrire chaque année au système « option maîtrise de l'énergie ».

Le calcul porte sur l'écart entre la consommation réelle et la consommation de référence.

En cas d'économie d'énergie supérieure à 4 %, l'abonné bénéficie d'une contribution du fonds ; en cas de surconsommation d'énergie supérieure à 4 %, l'abonné est pénalisé en abondant le fonds.

Les recettes du fonds sont partagées entre les abonnés ayant souscrit l'option et ayant fait des économies d'énergie au prorata des MWh corrigés économisés, dans la limite de 25 % de leur facture RI de chauffage.

L'excédent du fonds est reversé en fin d'année au budget annexe chauffage urbain de la ville (environ 50 000 € par an).



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA VILLE DE GRENOBLE

La ville de Grenoble se trouvait face à une double obligation : la maîtrise de la consommation énergétique doit avoir un impact direct et rapide sur les factures des abonnés du service public de chauffage urbain, alors que la structure tarifaire doit par ailleurs se rapprocher au plus près de l'équilibre des charges fixes liées au financement des infrastructures nécessaires au développement d'un réseau de chauffage urbain alimenté majoritairement par les énergies renouvelables et des charges variables liées aux combustibles.

Il a été décidé que le niveau de l'abonnement n'excède pas 40 % des recettes du service, et que les usagers voient néanmoins leur abonnement évoluer en fonction de leur consommation.

La ville a donc revu la définition de l'élément tarifaire R2 ou « abonnement », désormais exprimé en euros HT/UFF (unités forfaitaires de facturation). Les UFF tiennent compte des consommations sur trois saisons complètes de référence et intègrent les rigueurs climatiques.

La facturation de l'abonnement est dégressive : cette dégressivité provient du fait que les charges fixes ne sont pas proportionnelles à la taille du bâtiment desservi.

Par ailleurs, afin d'encourager les efforts de maîtrise de l'énergie, les UFF de chaque abonné peuvent être recalculées par période triennale.

Pour accompagner les travaux d'économies d'énergies engagés par l'abonné, en particulier pour tenir compte des travaux d'isolation thermique des bâtiments ou encore d'optimisation de ses installations secondaires, les UFF définies ci-dessus peuvent être révisées dès lors qu'une diminution de 10 % est constatée après réalisation des travaux.

II.3.2 Intégrer la maîtrise des consommations tout en conservant l'équilibre économique du service

Dans le cas des services gérés en délégation de service public, comme les régies, les tarifs pratiqués par les opérateurs sont essentiellement indexés sur les volumes ou quantités consommés. Or, le contexte actuel de baisse de la consommation par les usagers (et la volonté affichée par les collectivités locales et les pouvoirs publics d'aller en ce sens) tend à remettre en question la soutenabilité du système pour les opérateurs dont les coûts, pour leur part, ne diminuent pas. Ainsi, l'objectif d'efficacité environnementale peut se heurter à celui de la couverture des coûts, qui nécessite une rémunération suffisante pour répondre aux besoins de l'opérateur en investissements et entretien du réseau d'infrastructures.

Une solution complémentaire et plus novatrice, car remettant en cause le modèle économique habituel des délégations de service public, consisterait à rémunérer l'opérateur non plus essentiellement en fonction des volumes ou tonnes ou MWh facturés, mais également en fonction d'autres indicateurs, par exemple environnementaux. Un tel système peut ainsi préserver l'équilibre économique du service tout en répondant aux exigences croissantes en matière de préservation qualitative de la ressource.

Ainsi, de nombreuses collectivités locales se lancent dans la conception d'indicateurs de performance permettant le suivi tout en garantissant la transparence du système. Ces indicateurs conditionnent la rémunération du délégataire (instauration de paramètres de suivi, seuils de rendement ou de pertes à atteindre, délais de réalisation à respecter, pénalités éventuelles si non-respect des objectifs par l'opérateur).

Dans le même esprit, pourraient être intégrés dans la rémunération des opérateurs des indicateurs de performance « sociale », afin d'encourager une connaissance fine des profils sociaux de la « clientèle » des usagers. Une partie de la rémunération de l'opérateur pourrait même se faire ex post, sur la base de la conformité à ces nouveaux indicateurs de performance.

FOCUS SUR LA MAÎTRISE DE LA DEMANDE D'ÉNERGIE

Adoptée en juillet 2005, la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite « loi POPE ») a mis en avant l'intercommunalité de projet en faisant du soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie une compétence des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, aujourd'hui étendue aux métropoles. Depuis, les communautés s'impliquent dans des actions de maîtrise de la demande d'énergie (MDE), notamment en accompagnant la rénovation énergétique de l'habitat et du patrimoine public communautaire et communal. Comme le précise l'article L. 2224-34 du Code général des collectivités locales, les actions de MDE ainsi entreprises peuvent donner lieu à délivrance de certificats d'économies d'énergie.

En visant à diminuer la consommation d'énergie, les actions de MDE contribuent ainsi à l'atteinte des objectifs du « Paquet Énergie-Climat » publié en avril 2009 qui engage les pays européens à réaliser 20 % d'économie d'énergie d'ici 2020. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte qui devrait être adopté au 1^{er} semestre 2015 envisage d'accroître l'effort de réduction de la consommation d'énergie conformément aux nouveaux objectifs fixés par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne en octobre 2014.

FOCUS : LE FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT

Institué à l'échelle départementale et géré par le conseil général, le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) accorde des aides aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer leurs dépenses de logement, ce qui inclut les dépenses relatives à l'eau, l'énergie et le téléphone.

Ces aides s'adressent aux locataires, aux propriétaires occupants, aux résidents de logement-foyer sous condition d'attribution (le fonds tenant compte de l'ensemble des ressources de toutes les personnes composant le foyer, à l'exception des aides au logement, de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et de ses compléments éventuels) ; chaque département a toutefois ses propres critères d'attribution des aides.

Le FSL est abondé par les collectivités territoriales et les opérateurs (eau, énergie, téléphone).

Il est à noter qu'il peut aussi être géré par des intercommunalités.

II.4 RÉPONDRE AUX ENJEUX SOCIAUX

II.4.1 Tarif social ou aide sociale ?

Le caractère vital des services publics de l'environnement et de l'énergie est différencié : s'il est clairement reconnu pour le service public de l'eau (généralement associé à l'assainissement), il l'est désormais également pour le service de l'énergie, mais n'est que très rarement reconnu pour celui des déchets et présente un caractère peu évolué.

L'article L. 210-1 du Code de l'environnement dispose même que chacun « a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous » : or, pour 2 millions de ménages, la facture d'eau dépasse 3 % de leur revenu¹⁸. De même, le médiateur de l'énergie confirme la montée de la précarité énergétique, c'est-à-dire la difficulté des ménages à régler leurs factures d'énergie, qui touche environ 8 millions de personnes en France.

Les évolutions de la tarification des services publics sont souvent peu capables de répondre intégralement à ce genre de situation : il est souvent nécessaire de passer par l'intermédiaire de dispositifs spécifiques d'aide. D'ailleurs, l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles dispose que « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau ». Il résulte de ces textes qu'il existe en France un droit individuel à bénéficier d'un tarif social (dans le cadre de l'expérimentation ouverte par la loi Brottes) ou d'une allocation eau.

Les collectivités sont donc amenées à s'interroger sur l'opportunité et la pertinence de la mise en place de solutions multiples pour traiter la précarité :

- mise en place de tarifs sociaux ;
- attribution d'aides sociales ;
- combinaison de tarifs sociaux avec des aides sociales.

L'opportunité et la pertinence des solutions envisagées peuvent s'apprécier selon deux approches principales :

- l'approche dite curative : résoudre la situation de précarité par l'attribution d'aides prenant en charge tout ou partie des impayés constatés ;
- l'approche dite préventive : éviter la survenance de la situation de précarité par l'attribution d'aides en amont.

Le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et les centres communaux d'action sociale (CCAS) interviennent en complément des opérateurs de service public pour les actions de solidarité.

FOCUS : LES CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE

Les centres communaux d'action sociale (CCAS) ou les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) sont des établissements publics administratifs à l'échelle communale ou intercommunale, chargés de gérer l'aide sociale légale et facultative ainsi que l'animation des activités sociales.

Les CCAS et CIAS interviennent dans les principaux champs suivants : lutte contre l'exclusion (en particulier aide alimentaire), services d'aide à domicile, prévention et animation pour les personnes âgées, gestion d'établissements d'hébergement pour personnes âgées, soutien au logement et à l'hébergement, petite enfance, enfance/jeunesse, soutien aux personnes en situation de handicap.

¹⁸ Centre d'analyse stratégique, Note d'analyse n° 327 (avril 2013), Pour une gestion durable de l'eau en France – Volet 2 : « Comment améliorer la soutenabilité de la tarification de l'eau pour les ménages ? ».



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CERGY-PONTOISE

L'agglomération de Cergy-Pontoise a mis en place les actions de lutte contre la précarité énergétique suivantes :

- action sur les conditions d'habitat
- fonds d'incitation aux économies d'énergie
- fonds de solidarité chauffage urbain

Une redevance destinée à abonder un fonds de solidarité est fixée à 0,5 % du chiffre d'affaires de la délégation, pour des actions sociales et d'aides aux situations précaires en faveur des usagers du service rencontrant de réelles difficultés financières.

Les recettes s'élèvent à environ 75 000 € par an.

La compétence sociale locale étant du ressort des CCAS, ces derniers ont été chargés de la distribution des recettes du fonds aux usagers en situation de précarité énergétique. Pour ce faire, une convention a été passée entre les CCAS et la communauté d'agglomération.

D'autres solutions forfaitaires sont déjà mises en œuvre (par exemple, une cinquantaine de collectivités attribuent des chèques eau). Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte propose quant à lui d'instaurer un « chèque énergie ». Le débat est en cours au Parlement.

II.4.2 Recherche de transversalité dans les tarifications des différentes politiques publiques

Les collectivités établissent des tarifications pour leurs différentes politiques publiques : eau, assainissement, déchets, chauffage urbain mais aussi restauration collective, petite enfance, transport, culture, sports, loisirs, etc. La prise en compte de la dimension sociale est une problématique transverse aux tarifications associées à ces politiques publiques.

Si l'ensemble des dispositifs appliqués ne sont pas transposables de manière systématique entre services publics sociaux et services publics environnementaux, une cohérence globale est à rechercher de telle sorte que les priorités des collectivités se traduisent, de façon homogène, dans les tarifications pratiquées à l'attention des usagers.

En outre, certains dispositifs, appliqués aujourd'hui pour des services publics de prestations sociales, pourraient demain être appliqués pour des services publics environnementaux (pour exemple : le quotient familial pour la tarification des services publics d'eau potable et d'assainissement dans le cadre de l'expérimentation prévue par la loi Brottes).

Nombre de collectivités sont conduites à diagnostiquer les tarifs actuels de leurs services publics et les pratiques qui y sont associées, afin de connaître précisément :

- les modes de calcul des tarifs ;
- la typologie des usagers des services ;
- le volume d'activité et la répartition par tranche.

Un tel diagnostic peut être complété par l'approche de la capacité contributive des usagers. À l'issue, les collectivités sont amenées à simuler leurs différents choix politiques, afin de définir une politique tarifaire au plus près des attentes, et de réfléchir à leur impact sur les recettes de la collectivité.

Fiscalisation ou tarification ?

Deux options sont généralement envisagées pour financer les services publics :

- soit la collectivité fait payer le contribuable (fiscalisation) : elle considère que les dépenses du service public doivent être mutualisées, tout ou partie du coût est donc supporté par la collectivité ;
- soit la collectivité fait payer l'utilisateur consommateur (tarification) : elle considère ainsi que tous les citoyens/contribuables n'utilisent pas le service, et que c'est aux seuls usagers du service de supporter les charges afférentes.

La solution d'usage la plus courante reste un financement mixte, qui peut faire appel pour partie au prix demandé aux usagers et pour l'autre partie à l'impôt (via une subvention de la collectivité).

Principes de fixation de la tarification

La tarification repose sur des principes de base :

- le tarif ne peut excéder le coût réel ;
- dans cette limite, une tarification différenciée selon les usagers n'est possible que dans le respect de conditions précises.

La fixation de tarifs différents applicables pour un même service rendu à plusieurs catégories d'usagers n'est pas possible, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, ou bien qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, ou encore qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure. Les tarifs pratiqués enregistrent donc une forte amplitude d'une collectivité à une autre parce qu'ils traduisent des choix politiques et de gestion.

Tarif unique ou taux d'effort ?

En matière de tarification, la solution la plus simple réside dans l'établissement d'un tarif unique direct et identique pour l'ensemble des usagers. Sur cette base, un barème est souvent établi selon une typologie à définir (résidents ou non de la collectivité, moins de 18 ans, demandeurs d'emploi, retraités, etc.) ou une typologie d'usages (fréquents, longue durée...).

Sur cette base, certaines collectivités définissent un taux d'effort, reflétant la part du revenu de chaque ménage affectée au financement du service public. La tarification au taux d'effort permet de calculer un tarif en appliquant un coefficient déterminé par la collectivité sur la base des ressources de l'utilisateur. Cela implique une diversité de tarifs en corrélation avec la diversité des ressources.

Ce principe permet de répondre à une double logique :

- logique économique : la répartition des usagers entre les tarifs planchers et plafonds permet de mieux équilibrer le service ;
- logique politique : une contribution propre à chaque usager en fonction de ses ressources.

Les collectivités ont le choix d'appliquer un taux d'effort unique ou progressif :

- Taux d'effort unique : le coefficient est identique pour l'ensemble des usagers.
- Taux d'effort progressif : il intègre une évolution pour augmenter le taux de contribution en fonction des ressources. Cette progressivité repose sur le postulat qu'un euro n'a pas la même valeur économique suivant le revenu dont on dispose. Elle permet d'abaisser aussi le tarif plancher et donc de faciliter l'accès des services aux plus démunis.

FOCUS : LE TAUX D'EFFORT

Destinée initialement à qualifier le poids des dépenses de logement, cette notion est également souvent utilisée pour la détermination du taux d'effort énergétique : le calcul d'un taux d'effort énergétique supérieur à 10 % peut toutefois se révéler être une définition trop imprécise pour qualifier convenablement les ménages en situation de pauvreté énergétique, et a conduit par exemple le département de l'Énergie et du Changement climatique (DECC) du ministère de l'Énergie britannique à la faire évoluer. Désormais, le taux d'effort définissant un niveau de précarité énergétique concerne les ménages dont :

- les dépenses nécessaires à satisfaire leurs besoins énergétiques sont supérieures à la médiane nationale,
- le revenu disponible résiduel, après avoir payé les charges de logement et d'énergie, est inférieur au seuil de pauvreté.

Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), ce taux est fondé sur des seuils obsolètes (1988) et est trop imparfait pour prendre en compte les revenus disponibles. C'est pourquoi l'ONPE propose d'explorer une méthode plus globale. Il s'agit d'étudier les populations pauvre et modeste qui, pour atteindre un niveau de confort convenable, doivent supporter des dépenses d'énergie les faisant basculer sous le seuil de pauvreté (60 % des revenus médians). L'originalité de la démarche tient à l'identification de deux seuils, en termes de revenus résidentiels disponibles et de dépenses d'énergie, pour caractériser les ménages en précarité énergétique.



Recours au quotient familial

Pour continuer dans cette logique, l'application d'une tarification assise sur le quotient familial (QF) permet de faire participer l'usager au financement du service en fonction de ses ressources. Trois notions sont utilisées par les collectivités :

- le quotient familial Caf (pour les familles allocataires) ;
- le quotient familial « ville » (coefficient propre à la collectivité utilisé pour la tarification de ses services) ;
- le quotient familial CCAS (qui détermine l'accès aux aides sociales par exemple).

FOCUS : LE QUOTIENT FAMILIAL CAF

S'il est calculé à partir des ressources annuelles imposables de l'année civile de référence (n-2), il tient compte néanmoins des périodes de cessation d'activité de l'allocataire ou de son conjoint éventuel en neutralisant ou en appliquant un abattement sur les revenus professionnels et/ou de remplacement.

Son mode de calcul par la Caf est le suivant : $[1/12^e \text{ des ressources imposables de l'année (- abattements sociaux) + prestations mensuelles}] / \text{nombre de parts}$

Le résultat est arrondi à l'unité.

Le calcul du nombre de parts est effectué comme suit :

- couple ou personne isolée = 2
- 1^{er} enfant à charge = 0,5
- 2^e enfant à charge = 0,5
- 3^e enfant à charge = 1
- par enfant supplémentaire ou par enfant handicapé = + 0,5

Le quotient familial Caf (Caisse d'allocations familiales) tient compte à la fois des revenus professionnels et/ou de remplacement (Assedic, indemnités de formation...), des prestations familiales mensuelles perçues (y compris celles versées à des tiers comme l'APL) et de la composition familiale. Il est actualisé lorsqu'il y a un changement de situation familiale, professionnelle, etc.

Au-delà de ce quotient familial Caf, les collectivités définissent souvent leur propre quotient familial, calculé en général de la manière suivante :

- Ressources
 - prise en compte du revenu imposable (avant ou après abattement¹⁹)
 - intégration d'une partie seulement des allocations familiales, allocation de soutien familial, RSA...
 - déductions pour des cas particuliers (familles monoparentales, personnes seules non hébergées...)
 - pratique d'abattements en fonction de la situation des personnes...
- Nombre de parts : le calcul du nombre de parts peut également varier : 1 part par parent + 1 part par enfant par exemple. Il ne s'agit donc pas du nombre de « parts fiscales » mais d'un indicateur de composition du foyer.

POUR EN SAVOIR PLUS :
> <http://www.ademe.fr>

¹⁹ Le revenu fiscal de référence correspond au revenu imposable après abattement de 10 % ; en général, les collectivités retiennent le seul revenu imposable car elles ne souhaitent pas tenir compte des abattements de l'État (politique ville vs politique État).

À l'instar du quotient familial calculé par les CCAS pour l'attribution des aides sociales, certaines collectivités tentent d'approcher la notion de « reste à vivre » (ou à charge) pour calculer les tarifs. Le principe consiste à diminuer les ressources prises en compte par certaines dépenses : par exemple, le loyer ou l'annuité de la dette pour un propriétaire.

FOCUS : LE RESTE À VIVRE

Le reste à vivre consiste à soustraire des revenus du foyer les charges fixes. Ces charges fixes sont l'ensemble des charges régulières et incompressibles (loyer et charges de logement, pensions, impôts, frais de transport, remboursements de crédits).

Cette notion tend à réduire les écarts de richesse entre les usagers en tenant compte de la capacité contributive des familles et de leur niveau de revenu. Elle reflète la solidarité envers les plus démunis et rend l'accès au service le plus égalitaire possible. Cependant, la difficulté réside dans la définition des charges à prendre en compte : par exemple, un effet pervers du calcul revient à devoir distinguer les locataires des propriétaires, lorsqu'est retenu un forfait estimatif pour les propriétaires mais le loyer réel pour les locataires.

Plusieurs collectivités s'interrogent quant à l'opportunité d'établir une tarification sur la base du reste à vivre couplée à l'utilisation du taux d'effort. L'objectif est de mettre en place une tarification différenciée en fonction des ressources de chaque ménage tout en l'augmentant progressivement.

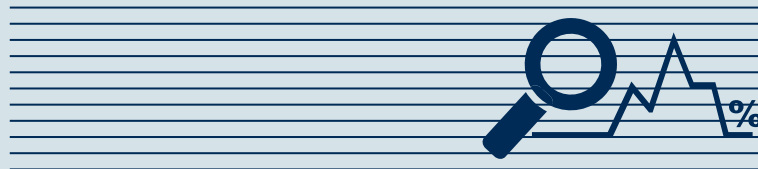
La jurisprudence administrative a progressivement admis ce principe de discriminations tarifaires en fonction du niveau de revenu des usagers pour la plupart des services publics, sur la base de deux grands principes :

- un barème qui regroupe des quotients familiaux, avec pour chacun d'eux un tarif (par exemple : tranche 1 – 1 € / tranche 10 – 5 €) ;
- un taux d'effort : un tarif assis sur le quotient familial, qui permet de supprimer les effets de seuils tout en limitant la contribution des bas revenus. La délibération doit préciser les tarifs planchers et plafonds et le taux d'effort correspondant.

Enfin, d'autres pistes peuvent être explorées pour tenir compte des revenus : CMU-C, RSA...

PARTIE III

CHOISIR ET APPLIQUER UNE POLITIQUE TARIFAIRE



CHOISIR ET APPLIQUER UNE POLITIQUE TARIFAIRE

III

Le cadre réglementaire applicable ayant été posé, les marges de manœuvre ayant été identifiées, il s'agit de présenter des éléments méthodologiques en vue du choix et de l'application d'une nouvelle politique tarifaire.

III.1 DÉTERMINER LES OBJECTIFS

Différentes motivations dominent dans le choix et l'application d'une politique tarifaire :

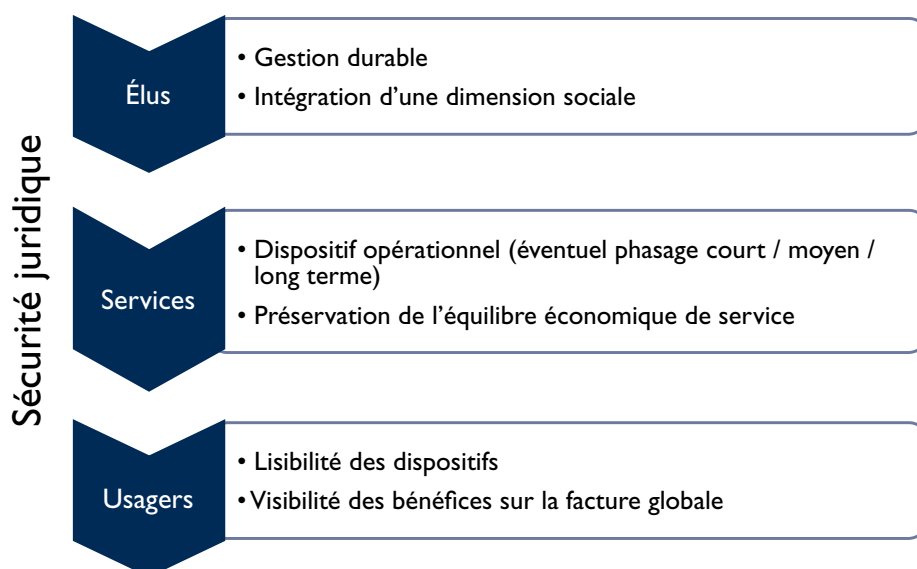
La définition de priorités politiques

Le choix et l'application d'une politique tarifaire est un projet qui doit être porté par les élus de la collectivité. Quelle que soit la tarification du service public préexistante, la mise en place d'une nouvelle tarification peut introduire des changements importants tant pour les usagers que pour les services de l'autorité organisatrice qui pilote le projet.

L'engagement politique et la force de conviction des élus seront déterminants pour lever les obstacles. Des objectifs clairement affichés permettront d'anticiper les réticences les plus fortes : phénomènes classiques de résistance au changement, effets du passage d'une tarification à l'autre, etc.

Une fois les principes de la nouvelle tarification clairement posés et validés politiquement, l'autorité organisatrice du service public sera en capacité d'engager la mise en application ; depuis le travail amont d'analyse de faisabilité jusqu'à la définition d'une stratégie de communication auprès des usagers.

EXEMPLE DE MATRICE DE DÉTERMINATION DES OBJECTIFS



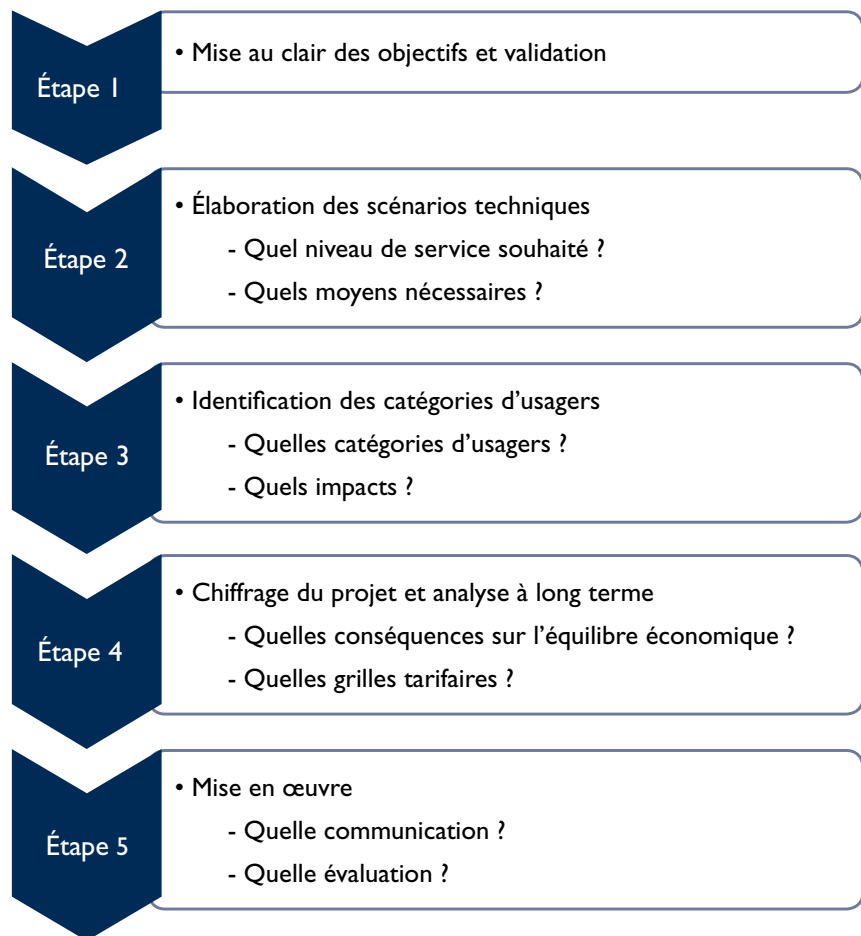
La maîtrise des conditions opérationnelles

Le choix et l'application d'une politique tarifaire nécessitent de bien maîtriser les conditions techniques, financières et organisationnelles induites par la mise en place d'une nouvelle tarification.



La réalisation d'une étude préalable d'opportunité et surtout de faisabilité est recommandée. Cette étude préalable peut être réalisée en interne ou confiée à un prestataire. Elle doit notamment permettre de s'assurer de la préservation de l'équilibre économique du service. Il est dans tous les cas nécessaire de mettre en place un comité de pilotage réunissant à la fois des élus et les différents acteurs impliqués : représentants des usagers, opérateurs, services fiscaux chargés de produire les quittances et du recouvrement, etc.

EXEMPLE DE PROCESSUS DE CHOIX ET D'APPLICATION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE TARIFAIRE



La volonté d'atteinte des résultats

Le choix et l'application d'une politique tarifaire requiert d'évaluer les résultats avec précision, grâce à une véritable comparaison « avant/après ».

Il convient d'identifier, à l'échelle de l'autorité organisatrice du service public, différentes catégories d'usagers et d'évaluer pour chaque catégorie les effets des différents scénarios de tarification envisagés (anticipation sur les comportements des futurs usagers, identification des gagnants et perdants potentiels, etc.). Certaines catégories d'usagers peuvent être définies comme des « cibles » de la nouvelle politique tarifaire. L'évaluation devra être poursuivie dans le temps et inclure un rapprochement des bénéfices pour les usagers avec les coûts engendrés par la nouvelle politique tarifaire.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DU GRAND ANGOULÊME

Dans le cadre de son projet de mise en place d'une tarification sociale pour le service public d'eau potable, la communauté d'agglomération du Grand Angoulême a fait réaliser un benchmark à l'échelle nationale. Le dispositif mis en place au Syndicat de l'eau du Dunkerquois (ex-SMAERD) ayant été retenu comme particulièrement intéressant, les agents des deux collectivités ont pu échanger en détail sur les difficultés rencontrées, les solutions identifiées et les résultats constatés. Grâce au retour d'expérience dont elle a bénéficié, l'agglomération d'Angoulême est en capacité de mieux cerner les dispositions qui pourraient être dupliquées sur son service et celles qui ne seraient pas adaptées aux caractéristiques et aux objectifs locaux.

III.2 PRÉSENTER LES AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DISPOSITIFS TARIFAIRES ENVISAGÉS

L'étude préalable au choix et à l'application d'une nouvelle politique tarifaire demande de proposer et d'approfondir différents scénarios techniques.

III.2.1 Réaliser un *benchmark*

La réalisation d'un *benchmark* présente deux vertus principales :

- évaluation des performances respectives ;
- identification de bonnes pratiques, éventuellement répliquables, du moins adaptables

La réalisation d'un *benchmark* permettra donc :

De se situer

Le proverbe « comparaison n'est pas raison » est particulièrement adapté à la comparaison de grilles tarifaires. Pour parvenir à une comparaison rigoureuse en la matière, il est nécessaire de :

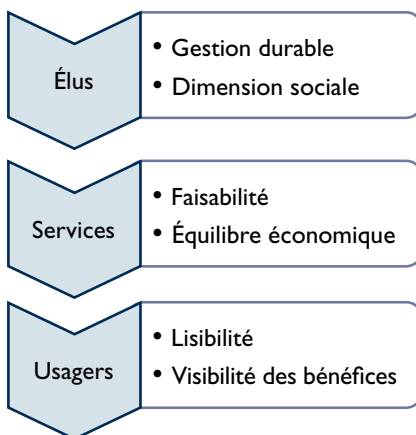
- comparer les structures tarifaires (parts fixes/parts variables) ;
- identifier la base de comparaison (pour exemple : la facture type de 120 m³ pour les services d'eau potable et d'assainissement) ;
- prendre en compte le contexte propre à chaque service (problématiques techniques spécifiques, programmes de renouvellement et d'investissement sur les installations, etc.) ;
- distinguer le prix (les coûts totaux divisés par l'assiette de facturation) et le tarif (les modalités de répartition du prix, sachant que l'on se situe dans un jeu à somme nulle).

De s'inspirer

Les spécificités locales propres au service doivent avoir été mises à jour, grâce à des comparaisons entre services, des comparaisons entre l'échelle locale et les échelles départementale, régionale, nationale. Les objectifs ont été mis au clair et validés en amont. Il est alors possible de recourir au *benchmark* pour recenser les pratiques existantes et, en particulier, pour repérer des bonnes pratiques.

Les différentes pratiques recensées peuvent être analysées au regard de la matrice de détermination des objectifs.

EXEMPLE DE MATRICE D'ANALYSE COMPARATIVE DES PRATIQUES AU REGARD DES OBJECTIFS



Dispositif 1	Dispositif 2	Dispositif 3
non	non	non
non	limité aux demandeurs (déclaratif)	pas les habitants du collectif
non	moyens humains : millefeuille institutionnel	moyens humains : millefeuille institutionnel
pas de recettes constantes	Enveloppe sous employée	Enveloppe sous employée
oui	non	oui
non	non	oui

La matrice d'analyse comparative ci-dessus permet de percevoir les atouts et les faiblesses de chaque dispositif. Une réflexion peut être conduite sur les moyens de correction des effets pervers de chaque dispositif, sur les modalités d'ajustement par rapport au contexte local.



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNE DE SAINT-BON-TARENTEISE - COURCHEVEL

Dans le cadre de la mise en place d'une tarification saisonnière et progressive selon les tranches de consommation, la commune de Saint-Bon-Tarentaise - Courchevel a introduit le critère « unité de logement » : les consommations donnant lieu à application de la grille tarifaire sont ainsi considérées par unité de logement.

Une unité de logement correspond à :

- 1 habitat individuel et collectif
- 5 chambres d'un centre de vacances ou d'un hôtel
- 1 commerce (boutique ; restaurant hors hôtel)

Une telle définition de l'unité de logement permet de maintenir une équité entre les ménages et les professionnels du tourisme, nombreux dans cette station de sports d'hiver réputée.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LES LACS DE L'ESSONNE

Le service d'eau potable géré par la régie publique Eau des Lacs de l'Essonne distingue différentes catégories d'usagers, avec des règles spécifiques applicables pour chacune d'entre elles en matière de part fixe et de part variable (niveaux des tarifs, tranches de consommation, etc.) :

- domestiques (compteur individuel/compteur collectif)
- professionnels
- résidences secondaires
- résidents dans des locaux à usage mixte
- administrations et personnalités morales à but non lucratif

III.2.2 Prendre en compte les situations particulières

Lors de la mise en place d'une nouvelle politique tarifaire, les autorités organisatrices des services publics peuvent être confrontées à de nombreuses questions liées à la situation des usagers face au service public :

- Comment s'assurer de l'équité tarifaire dans les logements collectifs, dans le cas où l'abonné au service est la copropriété qui se charge de la répartition du coût entre les habitants ?
- Comment traiter les usagers des résidences secondaires qui sont temporairement sur le territoire ?
- Comment différencier le mode de tarification des ménages et celui des professionnels, si ces catégories ont des usages réellement différents du service ?

L'étude de faisabilité doit permettre de répondre à ces questions, en fonction des spécificités locales (par exemple : commune touristique, présence d'industriels gros consommateurs, etc.), afin de s'assurer que les objectifs mis au clair et validés en amont se traduisent véritablement, par l'ensemble des usagers, dans le cadre de la nouvelle grille tarifaire.

Il faut néanmoins rester vigilant sur la volonté de prendre en compte l'ensemble des situations particulières : si cette volonté est satisfaisante sur le plan théorique, elle peut conduire en pratique à une perte de lisibilité de la nouvelle politique tarifaire. Certaines situations particulières, si elles ne peuvent pas être traitées dans le cadre de la grille tarifaire, pourraient l'être par des dispositifs hors grille tarifaire.

III.2.3 Chiffrer les impacts

La réalisation de la première grille tarifaire nécessite d'anticiper sur :

- les coûts du nouveau dispositif ;
- les comportements des usagers.

Estimer les coûts du service après la mise en place de la nouvelle grille tarifaire

La mise en place d'une nouvelle grille tarifaire a des effets sur les coûts du service :

- Sur les charges :
 - de nouvelles charges
 - des économies
- Sur les recettes :
 - des recettes supplémentaires
 - des recettes moindres

Il s'agit de réaliser une analyse détaillée des coûts fixes et des coûts variables relatifs au service public et d'estimer les recettes du service. Cette analyse permettra à l'autorité organisatrice de connaître le montant des charges à couvrir et le montant des produits attendus. Celle-ci pourra ainsi vérifier que l'équilibre économique global est assuré.

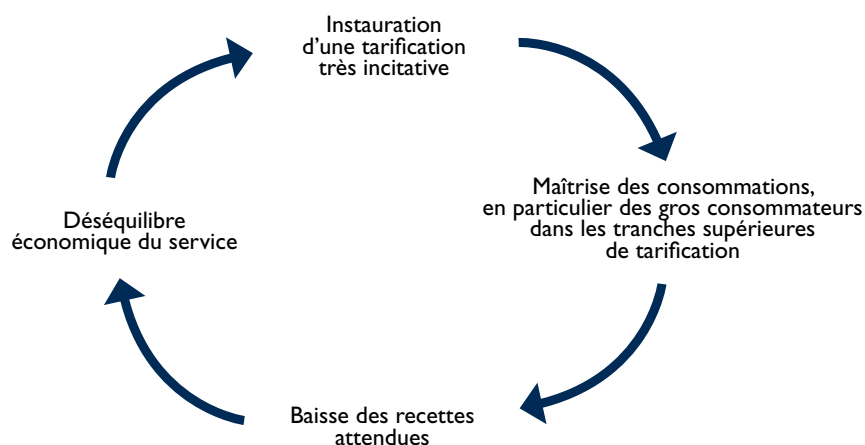
Anticiper les impacts sur les usagers

Une fois l'équilibre économique global défini, il s'agit d'établir les modalités de répartition entre les usagers :

- identifier les « gagnants » et les « perdants » potentiels ;
- mesurer l'impact de certaines évolutions sur les recettes attendues.

Les hypothèses qui seront retenues doivent être prudentes afin d'éviter que les évolutions de grille tarifaire ne conduisent à des bouleversements susceptibles de remettre en cause le principe de couverture des charges du service par les recettes.

**EXEMPLE DE « CERCLE VICIEUX » :
EFFET PERVERS POTENTIEL
DE LA MISE EN PLACE D'UNE
TARIFICATION TROP INCITATIVE**



Des tests de sensibilité peuvent être réalisés pour traduire les conséquences de la mise en œuvre d'une nouvelle politique tarifaire. Dans ce cadre, il est préférable d'introduire la notion de budget « eau » des ménages sur la base de la consommation réelle et non en fonction d'une base théorique (la facture de 120 m³).

Des tests « grandeur nature » peuvent même être menés : dans le cas du service des déchets par exemple, certaines autorités organisatrices ont choisi d'expérimenter le financement de leur service en tarification incitative durant une période d'un à deux ans sur une partie de leur territoire, avant d'en généraliser l'application. La mise en place de ce type de test est d'autant plus intéressante qu'elle constitue une phase d'observation permettant à la collectivité de vérifier si les hypothèses retenues lors de l'étude préalable sont pertinentes et, le cas échéant, de procéder à des ajustements lors de la généralisation de la tarification incitative. Pour que l'expérimentation se révèle concluante, la taille de la zone test doit être suffisamment importante afin d'être représentative de la population du territoire et couvrir les différents types de logements et de ménages.

**RETOUR D'EXPÉRIENCE
DE LA COMMUNAUTÉ
DE COMMUNES MOSELLE
ET MADON**

La réflexion menée en amont autour de l'harmonisation tarifaire du service public de l'eau potable à l'échelle communautaire a été complétée par des ajustements au fil des années. Pour exemple, suite à l'instauration d'une tarification progressive, en particulier d'une quatrième tranche de consommation au tarif élevé (le double de celui de la deuxième tranche de consommation dite « pivot »), les agriculteurs ont exprimé leur mécontentement. Parce qu'il était crucial de conserver ces abonnés dans le périmètre du service pour en préserver l'équilibre économique, le tarif de cette quatrième tranche a été abaissé, passant de 200 % à 160 % du tarif de la deuxième tranche.

Élaborer et ajuster la grille tarifaire

À partir des différentes hypothèses retenues, l'autorité organisatrice du service devra construire sa grille tarifaire définitive dans le détail, en se donnant si possible les moyens de l'ajuster.

III.3 METTRE EN ŒUVRE LE NOUVEAU DISPOSITIF TARIFAIRES

Suite à l'étude préalable et au choix de la nouvelle politique tarifaire, la mise en application requiert rigueur et précision.

III.3.1 Adapter les pratiques

Comment constituer et mettre à jour les bases de données nécessaires au fonctionnement du service ?

La constitution ou l'adaptation du fichier des usagers est une étape indispensable et délicate. Elle conditionne le bon démarrage et la bonne acceptation de la nouvelle politique tarifaire. Un fichier des usagers complet et à jour est indispensable pour :

- assurer un suivi efficace du service rendu aux usagers ;



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA PLAINE DE L'AIN

Le processus de constitution de la base de données des usagers pour la mise en œuvre de la taxe d'enlèvement des ordures ménages incitative (TEOMI) s'est révélé fastidieux et a nécessité l'embauche spécifique d'un informaticien pour faire face à la charge de travail :

- envoi, par les services fiscaux, du fichier de la taxe foncière (dit « fichier d'appel »)
- remplissage manuel, par la collectivité, de la part variable à facturer à partir du fichier des bacs (croisement par l'utilisation des numéros invariants)

Le croisement n'est pas une opération anodine. Il fut d'autant plus complexe à réaliser que le fichier des bacs est un fichier relatif aux locataires tandis que celui de taxe foncière est un fichier relatif aux propriétaires, qui sont les redevables de la TEOMI.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNE D'HYÈRES- LES-PALMIERS

La mise en place d'une télérelève pour le service public d'eau potable permet de proposer deux rythmes de facturation aux usagers du service :

- rythme semestriel : sur la base de consommations réelles télérelevées ;
- rythme mensuel : sur la base de la consommation réelle télérelevée de l'année.

- limiter le nombre de réclamations et d'impayés lors de chaque facturation ;
- limiter la charge de travail induite par des corrections trop importantes.

Recensement des usagers

Il s'agit de recenser les usagers et les informations afférentes nécessaires à la nouvelle grille tarifaire. Le fichier des usagers doit être exhaustif, précis et correct.

Les sources d'informations suivantes peuvent servir à la constitution ou l'adaptation du fichier des usagers :

- fichiers préexistants
- informations de l'état civil (listes électorales, registre état civil, etc.) pour les ménages
- fichiers des services fiscaux (taxe d'habitation, taxes foncières, etc.)
- fichiers des services sociaux
- enquêtes de terrain
- enquêtes auprès des usagers
- annuaire

Il convient par ailleurs de s'assurer de la régularité des informations fournies, tant dans leur format que dans leur contenu.

Dans la perspective de mise en place de tarifications sociales, en particulier dans le domaine des services de l'eau et de l'assainissement, l'instruction du gouvernement du 4 mars 2014 relative à l'expérimentation « loi Brottes » précise que :

- l'article 28 de la loi Brottes ne permet pas en tant que tel l'accès aux fichiers fiscaux ;
- les collectivités expérimentatrices peuvent s'appuyer sur les plafonds de revenus pris en compte par des dispositifs d'aides sociales tels que la couverture maladie universelle (CMU) et sur des organismes comme la Caisse d'allocations familiales.

Dans la mesure où le fichier des usagers est nominatif et comporte des éléments à caractère personnel, il doit être déclaré à la CNIL, conformément à la législation en vigueur. En outre, les croisements entre fichiers (par exemple, fichier des usagers et fichiers des services sociaux) sont strictement encadrés et doivent faire l'objet d'une demande et de l'obtention d'une autorisation par la CNIL.

Suivi et mise à jour

Une fois le fichier des usagers constitué, il s'agit de le suivre et le mettre à jour afin de disposer d'informations récentes au moment de la facturation et de limiter les réclamations et les impayés.

Les modalités de mise à jour doivent être simples afin d'éviter une mise à jour à chaque facturation (semestrielle, trimestrielle ou mensuelle selon les cas). Le transfert annuel d'un fichier actualisé paraît le plus pertinent.

Comment adapter les procédures et gérer la mise en place de nouveaux outils ?

La mise en place d'une nouvelle politique tarifaire peut s'accompagner de l'adaptation des procédures et de la gestion de la mise en place de nouveaux outils, non seulement en interne aux services de l'autorité organisatrice du service public mais aussi en externe avec des partenaires (tels que les délégataires éventuels, les services sociaux, etc.).

RETOUR D'EXPÉRIENCE DU SICTOM DE LA RÉGION DE CHÂTEAUNEUF-SUR-LOIRE

Le 21 février 2013, le Sictom de la région de Châteauneuf-sur-Loire a décidé d'abandonner la redevance incitative mise en œuvre le 28 janvier 2013. La grille tarifaire adoptée alors avait suscité une forte mobilisation des usagers qui dénonçaient notamment des coûts en très forte hausse pour la majorité des personnes collectées. Mais ce recul aura un coût : le Syndicat avait acheté 40 000 poubelles à puce, contracté avec un nouveau délégataire et embauché huit personnes. Au final, ce coût supplémentaire s'est traduit par une augmentation de plus de 10 % de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

III.3.2 Solliciter les aides appropriées

Dans le cadre du choix et de l'application de certaines politiques tarifaires, des aides peuvent être sollicitées par les autorités organisatrices des services publics. Une liste est présentée ci-dessous :

- Aides aux études de définition et de suivi de l'expérimentation pour la mise en place d'une tarification sociale de l'eau. Dans son article 28, la loi Brottes prévoit que les agences de l'eau et, dans les départements d'Outre-mer, les offices de l'eau peuvent apporter des aides aux études de définition et de suivi de l'expérimentation, dans la limite de la moitié des dépenses.
- Soutiens financiers de l'ADEME à la mise en œuvre de la redevance incitative. Pour pouvoir soutenir les priorités majeures du Grenelle que sont les opérations de prévention, l'ADEME a adapté son dispositif d'aides financières.
- Financement, par le fonds chaleur de l'ADEME, des projets de production de chaleur à partir d'énergies renouvelables. Ce fonds est destiné à l'habitat collectif, aux collectivités et à toutes les entreprises (agriculture, industrie, tertiaire). Il a pour objectif de garantir un prix inférieur à celui de la chaleur produite à partir d'énergies conventionnelles.

III.3.3 Informer et communiquer auprès des usagers du service

La communication auprès des usagers du service est un élément clé de la réussite du projet. Une bonne campagne d'information est indispensable pour expliquer le dispositif et anticiper d'éventuelles difficultés.

Une attention particulière devra être accordée au type de message, en privilégiant les messages positifs (exemple pour la mise en place d'une tarification incitative des déchets : « Recycler plus pour l'environnement ») et concrets (en se méfiant des promesses difficiles à tenir, comme une importante réduction de la facture par exemple).

Afin de limiter les réclamations et l'apparition d'impayés, voire le rejet en bloc de la nouvelle politique tarifaire, il sera essentiel d'associer les usagers à la mise en place de la nouvelle politique tarifaire. Il s'agit de :

- communiquer auprès des usagers très en amont de la mise en place de la nouvelle politique tarifaire : sur les raisons du projet, les résultats des études de faisabilité, l'avancement du projet, le calendrier, le(s) nouveau(x) dispositif(s) tarifaire(s), etc. ;
- solliciter les usagers afin qu'ils puissent fournir des informations pour la constitution du fichier (par exemple, pour la mise en place d'une tarification incitative des déchets, le nombre de personnes présentes dans le foyer) ou sur leurs attentes.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LES LACS DE L'ESSONNE

Une enquête de satisfaction de la régie publique Eau des Lacs de l'Essonne a été réalisée en février 2013. Elle relève une relative méconnaissance du nouveau dispositif tarifaire mis en place concernant le service public d'eau potable. Par exemple :

- seuls 45 % des usagers noteraient une baisse de leur facture d'eau ;
- 76 % des interviewés n'ont pas remarqué la suppression de l'abonnement pour l'usage domestique ;
- 62 % des interviewés n'ont pas remarqué la différenciation du prix du mètre cube selon le niveau de consommation ;
- 51 % des interviewés seulement ont remarqué la non-facturation d'une partie de leur consommation ;
- 51 % des interviewés n'ont pas remarqué la différenciation du tarif selon les usages (domestiques ou professionnels).



Les supports de communication sont variés :

- journaux des collectivités / dossier dans le(s) bulletin(s) communal(ux) ;
- réunions publiques / conférences de presse ;
- mise en ligne des informations (logiciel de suivi du service, dates de facturation, etc.) ;
- enquête en porte à porte avec distribution de plaquettes ;
- courrier adressé nominativement à chaque usager.

Certaines autorités organisatrices du service font même appel à des moyens spécifiques (« brigades vertes », agence de communication).

En accompagnement de la mise en place d'une nouvelle politique tarifaire, des actions liées à la communication peuvent être mises en place. Par exemple :

- des sensibilisations telles que des ateliers de maîtrise des consommations d'eau et d'énergie, des formations au tri sélectif ;
- des points d'informations mutualisés, tels que les PIMMS (points d'information médiation multi-services).

LA PLANIFICATION CLIMAT-ÉNERGIE

Depuis le plan climat national de 2004, les collectivités territoriales sont invitées à élaborer des plans climat-énergie territoriaux (PCET) déclinant, dans le cadre de leurs compétences, une politique climat-énergie locale. Depuis la loi Grenelle de juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la démarche a été rendue obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants (article L 229.26 du code de l'environnement). Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte dont l'adoption devrait intervenir au premier semestre 2015 prévoit d'instaurer un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), établi sans doublon, dans tous les territoires de plus de 20 000 habitants en généralisant son portage par les seules communautés.

Par delà les actions opérationnelles consistant à initier des interventions techniques en faveur des économies d'énergie, de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de progression de la part des renouvelables dans la production énergétique, les PCET ont également vocation à favoriser les évolutions de comportements.

Qu'il s'agisse de convaincre une copropriété de réaliser des travaux d'amélioration thermique de son immeuble ou d'inciter les habitants à adopter des pratiques quotidiennes moins consommatrices, l'action locale en matière énergétique repose sur une capacité de communication, de sensibilisation et de mobilisation. Un plan climat-énergie territorial qui développe un axe stratégique « grand public » permet d'envisager un effet de démultiplication des politiques menées et de garantir la réussite des actions « techniques ».

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA PORTE D'ALSACE

La CCPA participe au Syndicat mixte des gardes champêtres intercommunaux, appelé communément « Brigade verte », en lieu et place des communes membres. Cette Brigade verte, rémunérée par le conseil général, effectue une surveillance des incivilités en matière de tri des déchets. Les infractions constatées, qui restent peu nombreuses, sont généralement suivies d'une visite à domicile par les gardes champêtres afin de sensibiliser les usagers, et complétées par un envoi d'un courrier de rappel des consignes.

III.4 ÉVALUER

L'évaluation de la nouvelle politique tarifaire est un impératif capital : elle permet de mesurer si les objectifs déterminés ont été atteints, et dans quelle mesure ; elle permet en outre d'analyser le rapport entre les coûts engendrés par la mise en place de la nouvelle politique tarifaire et les bénéfices pour le service et/ou pour les usagers. Pourtant, peu d'autorités organisatrices des services publics mettent en œuvre cette dernière étape de manière suffisamment approfondie.

III.4.1 Évaluer les résultats obtenus

Les résultats de la nouvelle politique tarifaire mise en place doivent être évalués à plusieurs titres :

Effets sur les comportements des usagers

Les effets attendus de la mise en place d'une nouvelle grille tarifaire sont réels et souvent immédiats. L'amplitude du mouvement de balancier est variable et dépend de la composition de la grille tarifaire.

La comparaison des comportements des usagers (ou d'un panel d'usagers) avant et après la mise en place de la grille tarifaire peut s'avérer particulièrement utile pour procéder aux ajustements nécessaires.

Il s'agit d'explicitier les éventuelles incohérences entre les comportements anticipés et les comportements effectifs, ce qui pourrait permettre de déceler des incompréhensions de la nouvelle politique tarifaire par les usagers.

La « facturation à blanc » comme outil d'analyse et de communication peut être pertinente à cet égard, puisqu'elle permet de visualiser le coût lié au comportement des usagers en comparant la facture avec le dispositif tarifaire en vigueur et avec le futur dispositif tarifaire.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DU SYNDICAT DE L'EAU DU DUNKERQUOIS

Le syndicat de l'eau du Dunkerquois (ex-SMAERD) a créé un observatoire éco-solidaire chargé d'évaluer la politique de tarification éco-solidaire pour le service d'eau potable mise en place depuis le 1^{er} octobre 2012.

Cet observatoire réunit : le syndicat de l'eau du Dunkerquois, le délégataire, l'agence de l'eau, les associations à caractère environnemental et social, l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), le conseil général, la caisse primaire d'assurance maladie, la caisse d'allocations familiales, l'inter-bailleur.

Il se réunit trois fois par an pour suivre l'avancement de l'évaluation au moyen de quatre outils :

- **Analyse des factures des ménages** : elle a permis de constater que, par rapport à la facture d'équilibre de 108 m³, la moitié des foyers ont vu leur facture augmenter et l'autre moitié leur facture baisser.
- **Panel des usagers** : 1 500 usagers ont accepté d'être suivis dans l'évolution de leur consommation et de leur facture d'eau potable sur une durée de six ans (trois ans avant la mise en place de la tarification éco-solidaire et trois ans après). Le panel des usagers a permis de tirer plusieurs enseignements : le calibrage des tranches de tarification correspond bien à la réalité des consommations sur le territoire ; une sensibilisation à l'intention des ménages les plus défavorisés est à mener puisque les foyers consommant plus de 200 m³ (4 % des foyers) sont les plus défavorisés.
- **Sondages** : 800 foyers sont enquêtés à chaque campagne de sondages. Il leur est demandé d'apprécier le service ainsi que les différents dispositifs mis en place. Les sondages ont permis de tirer plusieurs enseignements : les usagers ayant le moins de connaissance sur les nouveaux dispositifs sont les bénéficiaires de la CMU-C (alors qu'ils disposent d'un tarif réduit spécifique) ; le pan écologique de la tarification éco-solidaire est beaucoup mieux compris et accepté que le pan social (même si le pan social est accepté à plus de 50 % par les ménages).
- **Groupes d'habitants** : une soixantaine de personnes ont participé à quatre ateliers pilotés par l'ANSA. La synthèse des différents travaux a révélé que les ménages attendent des « trucs et astuces » pour économiser sur leur facture d'eau potable.

La mise en place de la tarification éco-solidaire dans le Dunkerquois s'est échelonnée sur près de deux ans depuis les études de faisabilité jusqu'à la mise en œuvre. Elle a reposé sur un important travail d'appréciation de l'évolution de la grille tarifaire à recettes constantes et le délégataire a réalisé de multiples modélisations économiques en itération avec les demandes de la collectivité. Afin d'agir sur les habitudes de consommation et faciliter la compréhension des nouveaux tarifs, une importante campagne de sensibilisation a été menée générant des coûts significatifs de lancement et de suivi.

À ce stade du retour d'expérience, les impacts sur l'équilibre économique n'ont pas encore pu être chiffrés. Il peut toutefois être noté que, par rapport à la facture d'équilibre de 108 m³, 50 % des foyers ont vu leur facture augmenter et 50 % des foyers ont vu leur facture baisser.

Enfin, bien que le temps de retour d'expérience soit insuffisant pour évaluer précisément l'effet sur les consommations, plusieurs enseignements peuvent être pointés :

- validation de l'adéquation entre le calibrage des tranches de tarification et la réalité des consommations sur le territoire ;
- le système déclaratif sur les chèques à destination des familles nombreuses n'est pas satisfaisant (faible volume de déclaration par rapport aux attendues) et pose la question de passer à l'automatisme ;
- une sensibilisation à l'attention des ménages les plus défavorisés est à mener puisque les foyers consommant plus de 200 m³ (4 % des foyers) sont les plus défavorisés ;
- les usagers qui ont le moins de connaissance des nouveaux dispositifs sont les bénéficiaires de la CMU-c.



ÉVALUATION DE L'EXPÉRIMENTATION « LOI BROTTES »

L'article 28 de la loi Brottes prévoit une obligation d'évaluation pour les autorités organisatrices des services d'eau et d'assainissement ayant mis en place l'expérimentation.

Ainsi, celles-ci doivent faire apparaître l'évaluation au sein du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public, en établissant une partie chiffrant les coûts de gestion rendus nécessaires par la mise en œuvre des dispositifs pour les comparer au volume d'aides apportées.

Un arrêté interministériel du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie fixera les postes de coûts devant nécessairement figurer dans ce chiffrage.

Impacts sur l'équilibre économique du service

Plusieurs facteurs (exogènes) pouvant parallèlement affecter l'équilibre économique du service, les impacts de la mise en place d'une nouvelle grille tarifaire sur ce dernier peuvent être complexes à isoler.

Néanmoins, il paraît crucial de procéder a minima à une estimation de ces impacts afin de vérifier si les prévisions sont justes et, éventuellement, pouvoir procéder à des ajustements.

Mise en place d'outils de suivi et d'évaluation

Dans l'objectif d'évaluer les résultats obtenus par l'instauration d'une nouvelle politique tarifaire, la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation est nécessaire afin de vérifier, à échéance intermédiaire, tant les effets sur les comportements des usagers que les impacts sur l'équilibre économique du service.

III.4.2 Évaluer la mise en œuvre du nouveau dispositif tarifaire

La mise en œuvre du nouveau dispositif tarifaire doit être évaluée à plusieurs titres :

Coûts

Les coûts engendrés par la mise en place de la nouvelle politique tarifaire sont à établir :

- les coûts d'investissement :
 - achat de nouveaux outils (ex. : compteurs intelligents)
 - achat de logiciels dédiés
 - achat de matériels (ex. : bacs pour la collecte des déchets)
 - etc.
- les coûts de fonctionnement :
 - recrutement de personnels supplémentaires (ex. : pour la gestion des données)
 - etc.

Bénéfices

Les bénéfices engendrés par la mise en place de la nouvelle politique tarifaire pour le service et/ou pour les usagers doivent être quantifiés.

Sur l'ensemble des services publics de l'environnement et de l'énergie abordés dans cet ouvrage, les décideurs locaux ont des marges de manœuvre variées dans le choix de la tarification à appliquer :

Selon l'échelon administratif de décision

Différentes échelles interviennent pour chacun des services publics ; de l'échelle nationale à l'échelle locale selon qu'il existe une ou plusieurs autorités organisatrices du service public.

Selon le mode de gestion du service : direct ou délégué

Les contrats avec des opérateurs privés prévoient des clauses d'évolution des tarifs, lesquels ne peuvent être remis en cause sans prise en compte de l'équilibre économique du contrat et des règles de la commande publique.

Selon le cadre légal, réglementaire et jurisprudentiel

Les possibilités d'élaboration d'une tarification doivent s'inscrire dans le respect d'un certain nombre de principes, en particulier le principe d'égalité de traitement des usagers devant le service public.

Pour autant, l'identification des marges de manœuvre relatives à la tarification des services publics de l'environnement et de l'énergie ne doit pas conduire à occulter l'ensemble des marges de manœuvre à la disposition des décideurs locaux hors du champ de la tarification. En effet, de nombreux autres leviers peuvent être sollicités pour agir sur les factures des usagers :

- des leviers visant à ajuster la tarification (exemples des aides curatives telles que le FSL, le « chèque eau », etc.) ;
- des leviers visant à améliorer les conditions d'exercice du service (exemples de gains de productivité conduisant à des économies ; de création d'offres spécifiques selon les catégories d'usagers ; de nouvelles sources de recettes permettant l'équilibre financier) ;
- des leviers visant à faire progresser l'information et la participation des usagers quant à la gestion du service (mise en place du plan climat, exemples du développement des commissions consultatives des services publics locaux ou des points information médiation multi services, dits « PIMMS ») ;
- des leviers visant à faire évoluer le cadre dans lequel s'inscrit le service (exemples des initiatives en matière de lutte contre la précarité énergétique tels que le subventionnement des travaux d'amélioration de la performance énergétique et d'isolation).

Enfin, si les mécanismes relatifs à la tarification des services publics de l'environnement et de l'énergie constituent une thématique à maîtriser par les décideurs locaux en tant qu'autorités organisatrices de ces services publics, ils constituent également une thématique à maîtriser par les décideurs en tant qu'usagers. Les collectivités territoriales sont concernées au premier chef par l'optimisation tant de leurs consommations que de leurs factures, dans un objectif général de bonne gestion des deniers publics.

EXPÉRIENCES ET PRATIQUES LOCALES

Eau et assainissement

autorité organisatrice	retour d'expérience
commune de Libourne	Conséquences de la mise en place d'une tarification progressive et universelle
commune d'Hyères-les-Palmiers	Mise en place d'une télérelève et proposition de nouveaux rythmes de facturation
syndicat de l'eau du Dunkerquois	Création d'un observatoire éco-solaire dont le rôle est d'évaluer la politique de tarification éco-solaire pour le service d'eau potable
communauté d'agglomération Les Lacs de l'Essonne	Définition de nombreuses catégories d'usagers ; réalisation d'une enquête de satisfaction portant en particulier sur la tarification
communauté d'agglomération du Grand Angoulême	Méthodologie mise en œuvre pour le projet de tarification sociale de l'eau potable
Marseille Provence Métropole	Intégration d'une demande de tarification progressive dans le cadre de la passation d'une procédure de délégation de service public
commune de Saint-Bon-Tarentaise - Courchevel	Introduction du critère « unité de logement » dans le cadre d'une tarification progressive (selon les tranches de consommation) et saisonnière
communauté d'agglomération du Douaisis	Instauration d'une taxe « eaux pluviales »
communauté d'agglomération du Pays de Martigues	Adéquation entre le niveau de tarif et l'objectif de qualité du service public
communauté de communes Moselle et Madon	Ajustements réalisés suite aux retours de certaines catégories d'usagers après l'instauration d'une tarification progressive (selon les tranches de consommation)

Déchets

autorité organisatrice	retour d'expérience
Brest métropole océane	Mise en place de la redevance spéciale à l'échelle d'une communauté urbaine
communauté de communes du Val de Vienne	Mise en place de la redevance spéciale sur une communauté de communes rurale permettant de diminuer la TEOM
communauté de communes de la Plaine de l'Ain	Constitution de la base de données des usagers pour la mise en œuvre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMI)
communauté de communes du Tolois	Mise en place de la TEOMI articulée avec un dispositif spécifique pour les professionnels (RS + déchetterie des professionnels)
communauté de communes Lamballe Communauté	Mise en place de la REOMI articulée avec une réorganisation de la collecte
communauté d'agglomération La Roche-sur-Yon Agglomération	Mise en place de la REOMI avec individualisation de la facturation des déchets pour les usagers résidant en habitat collectif
sictom de la région de Châteauneuf-sur-Loire	Abandon de la tarification en REOMI suite à une forte mobilisation des usagers
communauté de communes de la Porte d'Alsace	Mise en place d'une « Brigade verte » pour la surveillance des incivilités en matière de tri des déchets
communauté de communes Flandre Lys	Mise en place de la REOMI appliquée à la fois à la production d'OMR et de recyclables secs pour favoriser la diminution de la production de déchets

Énergie, chauffage urbain, électricité

autorité organisatrice	retour d'expérience
commune de Grenoble	Redéfinition de l'abonnement au chauffage urbain
commune de Besançon	Fonds de maîtrise de l'énergie
commune de Maromme	Réseau de chauffage urbain desservant des maisons individuelles
communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	Fonds de solidarité chauffage urbain
commune de Fontenay-sous-Bois	Bilan personnalisé de la consommation

Cet ouvrage repose sur la réalisation de monographies pour chaque thématique étudiée, eau et assainissement, déchet, ainsi que le volet énergie chauffage urbain, électricité. Les enseignements de ces monographies qui illustrent les différents chapitres de cet ouvrage sont regroupés sous forme de fiches « retour d'expérience » sur le site internet de l'AdCF.



http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=2454&num_thematique=1&style=3

Définitions :

- **Bassin versant** : territoire qui draine l'ensemble de ses eaux vers un exutoire commun, cours d'eau ou mer.
- **Déchets assimilés** : déchets non dangereux provenant des activités économiques de l'artisanat, des commerces, des bureaux et petites industries, ou d'établissements collectifs (éducatifs, socioculturels, militaires, pénitentiaires, etc.), pouvant utiliser les mêmes circuits d'élimination que les déchets non dangereux des ménages.
- « **Petit cycle** » **de l'eau** : cycle totalement artificiel pour capter l'eau, la traiter afin de la rendre potable, pouvoir en disposer à volonté dans son domicile en ouvrant simplement son robinet, puis pour collecter cette eau une fois salie, la traiter et la restituer suffisamment propre au milieu naturel, pour qu'elle n'altère pas le bon état écologique de ce dernier.
- **Précarité énergétique** : les dépenses consacrées à l'énergie dépassent 10 % des revenus du ménage.
- **Précarité hydrique** : les dépenses consacrées à l'eau dépassent 3 % des revenus du ménage.
- **Télérelève** : émission radio longue portée en réseau fixe, qui permet le suivi à distance et en temps réel des consommations individuelles d'eau.

Sigles :

- **ARENH** : accès régulé à l'électricité nucléaire historique
- **CCAS** : centre communal d'action sociale
- **CCSPL** : commissions consultatives des services publics locaux
- **CRE** : commission de régulation de l'énergie
- **CSPE** : contribution aux charges de service public de l'électricité
- **CTA** : contribution tarifaire d'acheminement
- **CTSSG** : contribution au tarif spécial de solidarité gaz
- **DCE** : directive-cadre sur l'eau
- **DERU** : Directive européenne relative au traitement des eaux résiduaires urbaines
- **DGFIP** : Direction générale des finances publiques
- **EnRR** : Énergies renouvelables et de récupération
- **EPCI** : établissement public de coopération intercommunale – regroupement de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité »
- **FSL** : fonds de solidarité pour le logement – accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer leurs dépenses de logement (factures, loyers...)
- **GES** : gaz à effet de serre
- **LEMA** : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
- **Mapam** : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
- **Mtep** : million de tonnes équivalent pétrole
- **NOME** : Nouvelle organisation du marché de l'électricité
- **OMR** : ordures ménagères résiduelles - tout ce qu'il reste lorsque les déchets ont été triés
- **PDED** : plan départemental d'élimination des déchets
- **PNAQ** : plan national d'allocation des quotas
- **QF** : quotient familial
- **REOM** : redevance d'enlèvement des ordures ménagères
- **REOMI** : redevance d'enlèvement des ordures ménagères incitative
- **RI** : redevance incitative
- **RS** : redevance spéciale
- **SPED** : service public d'élimination des déchets
- **SPIC** : service public industriel et commercial
- **TCFE** : taxes sur la consommation finale d'électricité
- **TEOM** : taxe d'enlèvement des ordures ménagères
- **TEOMI** : taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative
- **TI** : Tarification incitative
- **TICFE** : taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité
- **TICGN** : taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel
- **TPN** : tarif de première nécessité en électricité
- **TSS** : tarif spécial de solidarité en gaz naturel



BIBLIOGRAPHIE



Ouvrages / rapports :

- **Nova 7** - *Les différentes structures tarifaires et les enjeux de la télérelève*, 2011
- **BIPE/FP2E** - *Données économiques, sociales et environnementales des services d'eau et d'assainissement*, 2012
- **AdCF** - *Mettre en œuvre une tarification incitative sur les déchets ménagers 2008, Les communautés au cœur des politiques locales d'énergie*, 2011
- **ADEME** :
 - *La redevance incitative*, juillet 2006
 - *La redevance spéciale*, ADEME Rhône-Alpes, Lyon, 13 octobre 2011
 - Colloque national Nantes 2011 : « Prévention et gestion des déchets dans les territoires – Adapter la collecte à la redevance incitative »
 - *Financer le service de gestion des déchets ménagers et assimilés : redevance incitative, taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative...*
 - Guide pratique 2012, *Habitat collectif et tarification incitative : pourquoi ? Comment ?*
 - *Référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets*, éditions 2010 et 2013
 - *Panorama des contributions invisibles des ménages*, Fiche 2
 - *Les chiffres clés des déchets*, édition 2014
- **AMORCE** :
 - *La redevance spéciale pour les déchets non ménagers – L'essentiel de ce que les collectivités territoriales doivent savoir*, en partenariat avec l'ADEME, 2010
 - Prix de la chaleur 2012
 - Groupe de travail du 22 juin 2012 : « Développement des réseaux de chaleur »
 - Enquête sur la compréhension de la chaîne de facturation du chauffage d'un logement raccordé à un réseau de chaleur : du délégataire à l'utilisateur final, et comparaison avec les autres modes de chauffage, octobre 2012
 - Note sur la tarification progressive de l'énergie, janvier 2013
 - *La TEOM incitative en 10 questions*, Série économique, février 2013
 - Groupe d'échange « Droit, financement et fiscalité des déchets - Tarification incitative » (avec le soutien financier de l'ADEME) du 12 juin 2013
- **CNFPT** - *La tarification incitative de la gestion des déchets : levier pour une gestion performante*, le 18 décembre 2012 à Montpellier
- **FNADE** - *Tarification incitative, recommandations de mise en œuvre*, décembre 2013
- **Ministère de l'Économie et des Finances** - *Brochure destinée à accompagner la mise en œuvre de la part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères*, décembre 2012
- **Cour des comptes** - *Rapport sur les services publics d'eau et d'assainissement*, 2011
- **Centre d'analyse stratégique** - Note d'analyse n° 327, *Pour une gestion durable de l'eau en France*, avril 2013
- **Henri Smets**
 - *La tarification progressive de l'eau (manuel)*, 2011
 - *De nouveaux progrès dans la mise en place du droit à l'eau*, 2013
- **MINDD** - *Accès à l'eau et à l'assainissement pour les plus démunis*, 2012
- **Fiches pratiques de l'élu - 10-EE/ Énergie-Environnement**, *Le fonds de solidarité énergie*, mars 2012
- **Atlas 2013 de la gestion des services publics locaux dans les grandes villes de France**
<http://www.fondation-igd.org/index.php/lire/items/atlas-2013-de-la-gestion-des-services-publics-locaux-dans-les-grandes-villes-de-france.html>
- **Guide des consommateurs professionnels**
<http://www.cre.fr/documents/publications/guides-des-consommateurs-professionnels>
- **OCDE** :
 - Belgique : inventaire du soutien public et des dépenses fiscales estimées pour les combustibles fossiles, 2013
 - France : inventaire du soutien public et des dépenses fiscales estimées pour les combustibles fossiles, 2013
- **Sénat** - *Rapport d'information n° 323 fait au nom de la Commission des finances sur le bilan et les perspectives d'évolution de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (REOM et TEOM) par MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER*, janvier 2014
- **GDF SUEZ** - *Fiches pédagogiques, février 2014, dossier de presse*
- **Médiateur de l'énergie** - *Fiches pratiques, Tarifs sociaux : tarif de première nécessité et tarif spécial de solidarité*

Documentation juridique :

Directives :

- **Directive 2000 / 60 / CE** du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000

Lois :

- **Loi n° 64-1245** du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
- **Loi n° 92-3** du 3 janvier 1992 sur l'eau
- **Loi n° 98-657** du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
- **Loi n° 2000-1208** du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) - article 93
- **Loi n° 2006-1772** du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)
- **Loi n° 2009-967** dite « Grenelle 1 » du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement - article 46
- **Loi n° 2010-788** du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

- **Loi n° 2010-1488** du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) - article 27
- **Loi n° 2011-156** du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement
- **Loi n° 2011-525** du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit
- **Loi de finances 2012 n° 2012-1510** modifiant le Code général des impôts - article 1522 bis
- **Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013** dite « loi Brottes » visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes
- **Loi n° 2013-1278** du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 - article 32
- **Loi n° 2014-58** du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
- **Loi n° 2014-344** du 17 mars 2014 relative à la consommation

Décrets :

- **Décret n° 2005-1417** du 15 novembre 2005 pris pour l'application de l'article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales et modifiant la partie réglementaire de ce code
- **Décret n° 2012-545** du 23 avril 2012 relatif à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs
- **Décret n° 2012-1078** du 24 septembre 2012 relatif à la facturation en cas de fuites sur les canalisations d'eau potable après compteur

Codes :

- **Code de l'environnement** - article L. 214-2, article 210-1
- **Code général des collectivités territoriales**
 - art. L. 2333-76
 - articles L. 2224-1 et L. 2224-2
 - art. L. 1617-5 : procédure dite d'opposition à tiers détenteur « OTD »
- **Code général des impôts** - article 1636 B undecies
- **Code de l'énergie** - art. 87 codifié à l'article L. 241-10

Chartes :

- **Charte des services essentiels de l'Institut de la gestion déléguée** - article 1
<http://www.fondation-igd.org/>

Conseil d'État :

- Société des concerts du conservatoire - 9 mars 1951
- Société du journal L'Aurore - 25 juin 1948
- Sieurs Denoyez et Chorques - 10 mai 1974
- Préfet de la Charente Maritime - 17 décembre 1982
- Commissaire de la République de l'Ariège - 5 octobre 1984
- Commune de Coux - 28 avril 1993
- Commune de Bougnon - 12 juillet 1995
- Syndicat de la copropriété de la résidence « La Balme » - 16 février 1996
- Association Narbonne Libertés - 26 juillet 1996
- Commune de Gennevilliers (inscription à un conservatoire municipal de musique) - 29 décembre 1997
- Mme Duvignères - 13 décembre 2002
- Sivom de l'unité touristique de Leucate-Le Barcarès - 31 juillet 2009
- Commune de Saint-Jean-d'Aulps - 14 octobre 2009
- Arrêté du Conseil d'État n° 368111 du 31 mars 2014

Conseil constitutionnel :

- **Décision n° 79-107 DC** - 12 juillet 1979

Cour de cassation :

- **Arrêt « Croissance Pierre »** - 10 novembre 2009

COMITÉ DE PILOTAGE

Christophe Bernard
secrétaire général, AdCF

Claire Delpech,
responsable finances et fiscalité, AdCF

Damien Denizot,
*responsable du club-agglos,
politiques urbaines, climat-énergie, AdCF*

Gilles Prigent,
*délégué aux relations avec les collectivités,
GDF SUEZ*

Hugues d'Antin,
*délégué aux relations institutionnelles,
Suez Environnement*

RÉDACTION

Jérôme Bougelot,
Président Calia Conseil

Chloé Jaillard,
consultante, Calia Conseil

SUIVI ÉDITORIAL

Anne-Sophie Blanchard-Chautard,
*chef de projets événementiels
et éditoriaux, AdCF*

MISE EN PAGE

Agence epiceum

COPYRIGHT

Yannick Brossard

Février 2015

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et express de ses auteurs. Tous droits réservés.



AdCF
22, rue Joubert
75009 Paris
T. : 01 55 04 89 00
F. : 01 55 04 89 01

adcf@adcf.asso.fr
www.adcf.org