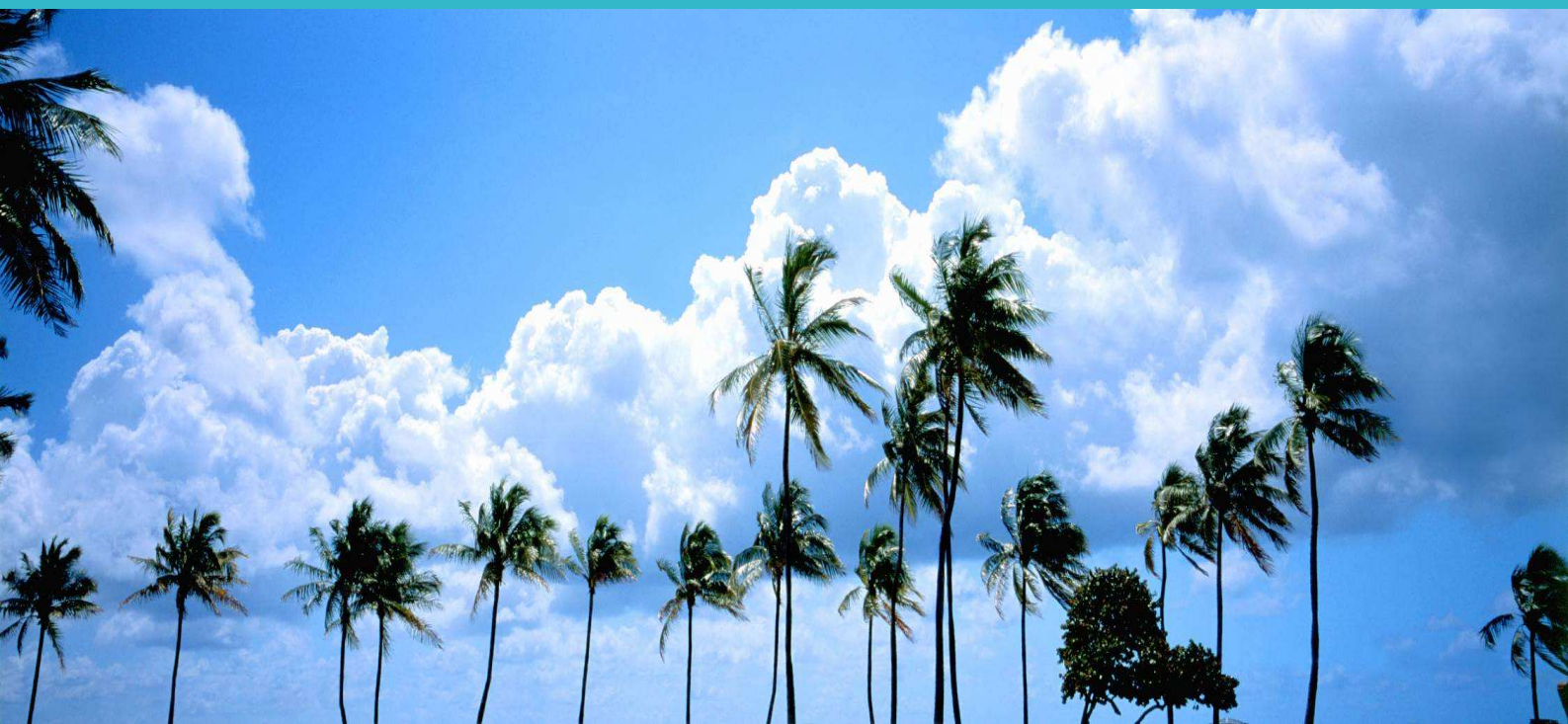




Analyse de la récupération des coûts des services liés à l'eau pour le bassin hydrographique de la Martinique

Synthèse – version finale

 **ERNST & YOUNG**



Introduction

La Directive Cadre sur l'Eau (DCE), réforme fondamentale de la législation communautaire sur l'Eau, met en particulier l'accent sur le **recours aux instruments économiques** dans la recherche des équilibres nationaux et locaux entre filières, et entre agents économiques dans le secteur de l'eau. Dans un souci de transparence financière, elle requiert notamment que la récupération des coûts soit analysée (art. 9), c'est-à-dire de caractériser dans quelle mesure chaque catégorie d'utilisateurs paie pour l'eau qu'elle utilise et rejette.

L'étude réalisée a pour objectif d'analyser la récupération des coûts des services liés à l'eau pour le bassin hydrographique de la Martinique et est basée sur l'analyse :

- des montants et des modalités de financement (pour l'année 2006 ou l'année la plus récente) par type de service pour les services collectifs de distribution d'eau potable et de traitement des eaux usées, les services collectifs d'irrigation et les services pour compte propre,
- des montants contribus et des « bénéfiques » générés par les principales catégories d'utilisateurs (ménages, APAD (Activités de Production Assimilées Domestiques), industries, agriculteurs, environnement et contribuable).

Conformément au sens de la DCE, les services sont les services collectifs et autonomes d'alimentation en eau potable et d'assainissement, d'irrigation, de drainage, d'épuration des effluents d'élevage ou de maîtrise des pollutions diffuses. L'usage est quant à lui défini comme un bénéfice que peut tirer une catégorie d'utilisateurs d'une **utilisation des services liés à l'eau** tels que les prélèvements d'eau potable sur les réseaux collectifs, la gestion collective des eaux usées, la maîtrise des pollutions diffuses, etc. Les différentes catégories d'utilisateurs peuvent se diviser entre : **ménages**, **industriels** et **APAD**, et **agriculteurs**, et en séparant **contribuables** (en tant que contributeur net), et **environnement** (utilisateur théorique permettant d'identifier les flux financiers destinés à la préservation de l'environnement).

Les comptes de l'eau

Les comptes des services collectifs liés à l'eau du bassin de la Martinique ont été dans un premier temps reconstitués par la consolidation des comptes des collectivités et des délégataires, le retraitement d'éventuels flux croisés et la construction de comptes par nature et emploi :

Répartition estimée					
en M€	Eau potable	Assainissement	Agriculture (PISE)	Environnement	Total
Recettes courantes	54,2	16,7	0,9	-	71,8
Ventes	50,4	15,3	0,9	-	66,7
Travaux	1,5	0,1	-	-	1,6
Produits et services divers	0,5	-	-	-	0,5
Autres produits d'exploitation	1,8	1,3	-	-	3,1
Subventions	15,4	9,0	0,8	0,3	25,5
Subventions d'investissement	11,3	5,5	0,5	-	17,3
Subventions d'exploitation	4,1	3,5	0,3	0,3	8,2
Dépenses de fonctionnement	- 39,2	- 14,6	- 1,2	- 0,3	- 55,3
Achats et charges externes	- 17,3	- 8,0	- 0,8	- 0,2	- 26,3
Charges de personnel	- 18,6	- 6,4	- 0,3	- 0,1	- 25,4
Taxes et redevances	- 0,2	-	-	-	- 0,2
Autres charges	- 3,1	- 0,2	- 0,1	-	- 3,5
Coût du patrimoine	- 2,1	- 0,4	-	-	- 2,5
Dépenses d'investissement	- 47,5	- 23,4	- 0,5	-	- 71,4

Relativement au tableau précédent, les dépenses d'exploitation sont les dépenses courantes à l'exclusion du poste « autres charges » considérées comme des dépenses de gestion. Les recettes facturées par les services sont quant à elles les recettes courantes à l'exclusion du poste « autres produits d'exploitation ». Ceci permet de calculer l'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement (CAF).

Recettes facturées par les services (2)	68,8
Subventions d'exploitation (3)	8,2
Recettes de fonctionnement des services (4)=(2)+(3)	77,0
Dépenses d'exploitation (1)	51,9
Excédent brut d'exploitation (5)=(4)-(1)	25,2
Autres produits d'exploitation (a)	3,1
Autres dépenses (b)	- 3,5
Coût du patrimoine (c)	- 2,5
Résultats de gestion, financier et exceptionnel à intégrer dans l'analyse (6)=(a)+(b)+(c)	- 4,2
CAF (7) = (5)+(6)	22,2

Dans un deuxième temps, nous avons consolidé les comptes des services autonomes agricoles et industriels :

	Répartition estimée		Total	
	en M€	Agriculture		Industrie
Subventions		8,6	4,4	13,0
Subventions d'investissement		8,6	4,2	12,8
Subventions d'exploitation		-	0,1	0,1
Dépenses de fonctionnement		- 0,6	- 4,4	- 5,0
Achats et charges externes		- 0,6	- 2,9	- 3,5
Autres charges		- -	-	- -
Charges de personnel		- 0,1	- 1,1	- 1,2
Taxes et redevances		- -	- 0,3	- 0,3
Dépenses d'investissement		- 12,2	- 21,5	- 33,7

Consommation de capital fixe

Ces comptes de l'eau ont été complétés par l'estimation du patrimoine et de la consommation de capital fixe (CCF) des services liés à l'eau. Cette analyse de la CCF, c'est-à-dire du besoin en renouvellement des installations, s'appuie d'abord sur une description quantitative du patrimoine.

Nature de patrimoine	Patrimoine	
	Quantité	Unité
Eau potable		
Usines d'eau potable	77 957	milliers de m ³ /an
Réservoirs	1 748	milliers de m ³
Réseau de distribution	3 481	Kml
Branchements	~ 160 000 ¹	Unités
Assainissement		
Station d'épuration	164 715	EH
Réseau de collecte	1 235	Kml
Branchements	~ 60 000 ¹	Unités
ANC	40 000 ²	Unités
Irrigation		
Usine d'eau d'irrigation	6 200	milliers de m ³ /an
Réseau d'irrigation	39	Kml

A partir d'hypothèses sur les prix et les âges des installations, une estimation de la consommation de capital fixe peut être faite

en M€	Eau potable	Assainissement	Agriculture	Industrie	Total
CCF hypothèse basse	22,3	17,5	1,0	0,7	41,4
CCF hypothèse haute	44,1	46,3	1,8	1,1	93,3

Analyse financière des services collectifs

L'ensemble de ces données, pour les services collectifs, permet de mesurer le degré de couverture des coûts associés aux utilisations de l'eau par les recettes des services correspondants et de confronter les capacités d'autofinancement aux besoins en renouvellement de patrimoine. Les cinq indicateurs financiers pertinents pour cela sont présentés ci-dessous :

¹ Lors du Comité de Pilotage du 30 juin 2008, il a été souligné que le nombre de branchements présenté en réunion (118 000 branchements AEP et 114 000 branchements assainissement) n'était pas réaliste, les valeurs correctes étant plus proches des valeurs présentées ici en raison notamment de l'incorporation de l'estimation du nombre de branchements de la CACEM (30% à 40% du total). La correction ayant un impact non significatif sur la CCF qui est par nature une estimation comportant une part significative d'incertitude, nous avons conservé la CCF calculée à partir des données d'origine.

² Estimation du nombre d'ANC fournie par la SME. Cette valeur a été reprise sans extrapolation, au regard de la zone couverte par la SME et de la difficulté d'obtenir une extrapolation exacte sur le reste du bassin.

Le recouvrement des dépenses d'exploitation par les recettes des services,	133%
La comparaison des disponibilités de financement des services ³ aux investissements réalisés,	55% (61% hors Capot)
L'écart existant entre les flux actuels d'investissement réalisés et le besoin en renouvellement (CCF),	78% à 178%
Le recouvrement du besoin en renouvellement (CCF) par les disponibilités de financement des services,	43% à 99%
Le recouvrement des charges des services et de la CCF par l'ensemble des recettes des services ⁴ .	65% à 100%

Ces ratios rendent compte des efforts très importants d'investissement réalisés par les collectivités dans les années récentes et témoignent d'un important recours à l'emprunt pour financer ces investissements. Par des jeux de transferts de la section d'exploitation à la section d'investissement, les services collectifs d'eau et d'assainissement peuvent donc davantage couvrir leurs besoins en renouvellement. Cependant, un recours supplémentaire à l'emprunt sera probablement nécessaire.

Dépenses compensatoires

On entend par dépenses compensatoires, les dépenses rendues nécessaires par la dégradation de l'environnement ou la protection de la ressource suite à des pressions provenant d'un secteur économique, et financées par un autre secteur économique. Les dépenses compensatoires étudiées ici pour le bassin martiniquais sont de deux types : les surcoûts induits par la pollution au chlordécone et les surcoûts induits par la pression sur la ressource en période de carême :

Surcoût lié au chlordécone	0,7 M€
Surcoût lié à la préservation de la ressource	5,7 M€

Analyse économique

L'analyse économique permet d'identifier d'un côté les bénéfices des services par usager et de l'autre les contributions de chaque usager au financement de ces services, pour à terme identifier des éventuels transferts de coûts. Les comptes des services ont donc été ventilés par usager à l'aide de clés de répartition basées pour partie sur les volumes facturés et pour partie sur les montants facturés. Ici, sont considérés aussi bien les comptes des services collectifs que ceux des services autonomes.

Le tableau de transferts de coûts présente ci-dessous les bénéfices des usagers correspondant aux dépenses des services, et les contributions des usagers correspondant à leur financement, soit aux recettes. Le solde de chaque usager correspond aux bénéfices desquels les contributions sont déduites. Un solde positif indique donc un bénéfice net, et un

³ : disponibilité de financement = CAF + subventions d'investissement

⁴ : recouvrement = (recettes facturées + subventions d'exploitation et d'investissement) / (dépenses d'exploitation + frais financiers – coût du patrimoine + CCF)

solde négatif indique une contribution nette. La ventilation des comptes permet d'identifier les principaux contributeurs et bénéficiaires des services :

	M€	Total	Ménages	Industriels APAD	Agriculteurs	Environnement	Contribuable
Bénéfices (1)=(a)+(b)		167,9	114,0	39,9	13,7	0,3	-
Dépenses de fonctionnement (a) ⁵	62,8	50,7	10,6	1,2	0,3	-	-
Dépenses d'investissement (b)	105,1	63,3	29,3	12,5	-	-	-
Contributions (2)=(c)+(d)+(e)		136,0	63,4	29,2	4,9	-	38,5
Recettes directes (c) ⁶	97,5	63,4	29,2	4,9	-	-	0,0
Subventions de fonctionnement (d)	8,4	-	-	-	-	-	8,4
Subventions d'investissement (e)	30,1	-	-	-	-	-	30,1
Solde hors ODE (3)=(1)-(2)		31,9	50,6	10,8	8,8	0,3	- 38,5

Ce tableau permet donc de constater que :

- le contribuable est fortement mis à contribution pour subventionner les dépenses des services, à hauteur de 38,5 M€,
- les ménages sont largement bénéficiaires, ainsi que les industriels et les agriculteurs et dans une moindre mesure l'environnement⁷.
- le solde global est positif de 32 M€ au bénéfice des usagers et au détriment de l'équilibre financier des services ; cela veut dire qu'en l'absence de plus d'information sur la structure de la dette des collectivités et du financement de l'emprunt, nous ne pouvons déterminer avec précision la répartition de la contribution de chaque usager au financement éventuel de cet emprunt.

Le niveau de la dette des collectivités (les services autonomes des industriels et des agriculteurs, par hypothèse autofinancés, ne sont pas concernés par ce point) est par nature complexe à évaluer et son financement difficile à analyser avec précision. Il est cependant possible de postuler deux hypothèses simplificatrices :

- les collectivités empruntent, pour chaque service et chaque exercice, le montant exactement nécessaire pour équilibrer les services,
- l'emprunt est financé par les usagers selon la même répartition que les clés de recettes.

5 : les dépenses de fonctionnement incluent le coût du patrimoine

6 : les recettes des services autonomes sont calculées par équilibrage des comptes en considérant que les postes de charges « eau » et « assainissement » sont totalement autofinancés. Les recettes doivent donc couvrir les dépenses moins les subventions (25,7M€).

7 : essentiellement des contributions de la DIREN

Le tableau ci-dessous synthétise le résultat du retraitement théorique du financement de l'emprunt.

	M€	Total	Ménages	Industriels APAD	Agriculteurs	Environnement	Contribuable
Solde hors ODE		31,9	50,6	10,8	8,8	0,3	- 38,5
Financement de l'emprunt	- 31,9	- 28,3	- 3,6	-	-	-	-
<i>part du financement de l'emprunt</i>			89%	11%			
Solde net de l'emprunt	-	22,3	7,2	8,8	0,3	- 38,5	
<i>part du bénéfice</i>			58%	18%	23%	1%	
Surcoût lié au Chlordécone	-	- 0,6	- 0,1	0,7			
Surcoût lié à la pression sur la ressource	-	- 5,7			5,7		
Solde net des surcoûts	-	15,9	7,1	9,5	6,0	- 38,5	

Dans ce tableau, nous avons estimé que le surcoût de préservation de la ressource en période de carême était au bénéfice de l'environnement et porté par les ménages. Nous avons par ailleurs estimé que le surcoût de traitement dû au chlordécone était imputable aux agriculteurs, dans la mesure où cette pollution est liée à l'agriculture, et notamment à la culture de la banane et porté par les collectivités.

Tous les usagers sont bénéficiaires, subventionnés à hauteur de presque 39 M€ par le contribuable, dont 60% est destiné aux ménages. L'intégration des dépenses compensatoires induit une redistribution des ménages vers la préservation de l'environnement.

Transferts liés à l'ODE

Le tableau ci-dessus ne prend pas en compte l'effet des subventions et redevances ODE, encore réduites sur les années ayant servi à l'analyse financière. Cependant, sur la base du programme pluriannuel d'intervention 2008-2010, les redevances et les aides vont prendre de l'ampleur et ainsi renforcer le niveau de solidarité du bassin. Afin de quantifier ce niveau de solidarité de bassin qu'engendrerait le programme d'investissements à venir de l'ODE, la moyenne annuelle de 9,6 M€ de subventions et redevances prévisionnelles entre 2008 et 2010 a été répartie selon les usagers. Ces résultats et leur impact sur les soldes précédents sont consolidés dans le tableau ci-dessous.

	Total	Ménages	Industriel s APAD	Agriculteurs	Environnement	Contribuable
M€						
Subventions ODE	9,6	5,8	1,3	0,8	1,7	-
Redevances ODE	9,6	7,9	1,1	0,1	-	0,6
Solde ODE seul	-	- 2,0	0,2	0,7	1,7	- 0,6
Solde net de l'emprunt	-	22,3	7,2	8,8	0,3	- 38,5
Solde global net	-	20,3	7,4	9,5	2,0	- 39,1

L'ODE amènerait une redistribution des bénéfices des ménages (à hauteur de 2 M€ auxquels s'ajoute une contribution nette de 0,6 M€ du contribuable) vers l'environnement principalement (1,7 M€), l'agriculture (0,7 M€) et les industriels (0,2 M€). Ce résultat est cependant à considérer avec prudence, étant donné le nombre important de simplifications et d'hypothèses qu'il a été nécessaire de formuler afin de l'obtenir.

Conclusion

En conclusion nous retiendrons que le taux de recouvrement des dépenses d'exploitation par les recettes des services de 133% est sensiblement équivalent à celui observé au niveau national (136%). En revanche la capacité d'autofinancement ne couvre que 55% des investissements réalisés contre 80% au niveau national. Ceci montre que des efforts très importants d'investissement ont été réalisés par les collectivités dans les années récentes. Pour financer ces investissements, un important recours à l'emprunt a été nécessaire.

L'analyse économique montre quant à elle que tous les usagers sont bénéficiaires, subventionnés à hauteur de presque 39 M€ par le contribuable, dont 60% est destiné aux ménages. L'intégration des dépenses compensatoires induit une redistribution des ménages vers la préservation de l'environnement. De la même façon, la montée en puissance de l'ODE amènera une redistribution des bénéfices des ménages vers l'environnement principalement.

L'ensemble de ces résultats découle de l'important travail de recueil et d'analyse de données qui a été réalisé entre novembre 2007 et mars 2008. Toutes les collectivités, tous les délégataires et tous les services de l'Etat et représentants majeurs des secteurs agricole et industriel (soit une vingtaine d'interlocuteurs) ont été rencontrés dans un premier temps. Plus d'une vingtaines de représentants d'entreprises et d'ASA (Association Syndicale Autorisée) ont ensuite été rencontrés afin d'estimer les dépenses liées aux services autonomes d'eau et d'assainissement. Les données recueillies et les documents consultés ont été soigneusement répertoriés et ont permis de compléter ou d'affiner certaines étapes du calcul de consolidation et de ventilation des comptes des services liés à l'eau de la Martinique.