



L'eau sous tension : concilier sobriété hydrique, équité et investissement

Anne Perrot, Inspectrice générale des finances, correspondante au CAE

Arnaud Reynaud, Toulouse School of Economics, INRAE

Stéphane Saussier, IAE, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Un contexte de pression croissante sur la ressource

Une prise en compte de la rareté de la ressource

- Fragilité de l'approvisionnement : en 2023, les limitations de prélèvements ont concerné plus de 80% du territoire métropolitain (SDES, 2024)
- Politique de sobriété hydrique : le Plan Eau prévoit un objectif de réduction de 10% des prélèvements d'ici 2030
- Un doublement possible de la consommation estivale dans la moitié du territoire entre 2020 et 2050 (FS, 2025)

Un modèle économique fragilisé

- Modèle économique historiquement fondé sur la vente de volumes
- Besoins de financement du petit cycle (réseau d'eau potable vieillissant)
- Besoins de financement du grand cycle (manque d'investissement chronique)

Petit cycle et grand cycle de l'eau

Le petit cycle de l'eau

- Cycle « artificiel »
- Eau prélevée, traitée, distribuée et utilisée par l'homme
 - Services d'eau potable et d'assainissement

Le grand cycle de l'eau

- Cycle naturel
- A l'échelle des territoires et des écosystèmes
 - Processus naturels de circulation de l'eau entre atmosphère, sols, rivières, nappes et océans

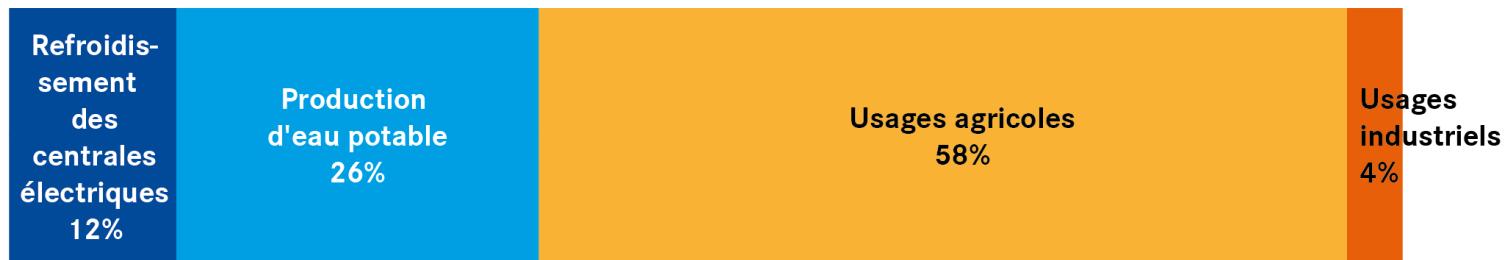
Des tensions grandissantes entre les usages

Figure 1. Répartition par usage des milliards de mètres cubes d'eau douce prélevés et consommés
(moyenne annuelle sur la période 2010-2019)

Prélèvements



Consommation



Source : Avis du CESE (2023) : « Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive ».

Lecture : En moyenne entre 2010 et 2019, pour une année, 32,8 milliards de mètres cubes d'eau douce ont été prélevés, dont 4,1 ont été consommés. Le refroidissement des centrales électriques représentent 51% des prélèvements et 12% des consommations.

Les limites du modèle économique de l'eau en France

Quelques constats

Une dépendance aux volumes vendus

Le tarif de l'eau

- Part fixe qui couvre les coûts fixes (entretien, relève des compteurs, etc.)
- Part variable qui finance la production, le traitement, la distribution et l'assainissement de l'eau

« L'eau paie l'eau »

- Une baisse de la consommation fragilise la capacité des services à couvrir leurs coûts fixes et à investir dans les infrastructures
- Incitation à facturer des volumes toujours plus importants afin de garantir le financement des services, en contradiction avec les impératifs de sobriété.

Constat 1. Le modèle de financement des services d'eau dépend très fortement des volumes vendus. Ce modèle est incompatible avec l'objectif de sobriété hydrique.

Un modèle de financement inéquitable

Une contribution majoritaire des usagers domestiques

- Entre 2013 et 2022, les ménages ont contribué à financer la politique de l'eau à hauteur de **53%** du total par an, contre **23%** pour le secteur industriel et **9%** pour l'agriculture.
- La réforme des redevances (2025) marque une inflexion en impliquant plus fortement les usagers non domestiques.

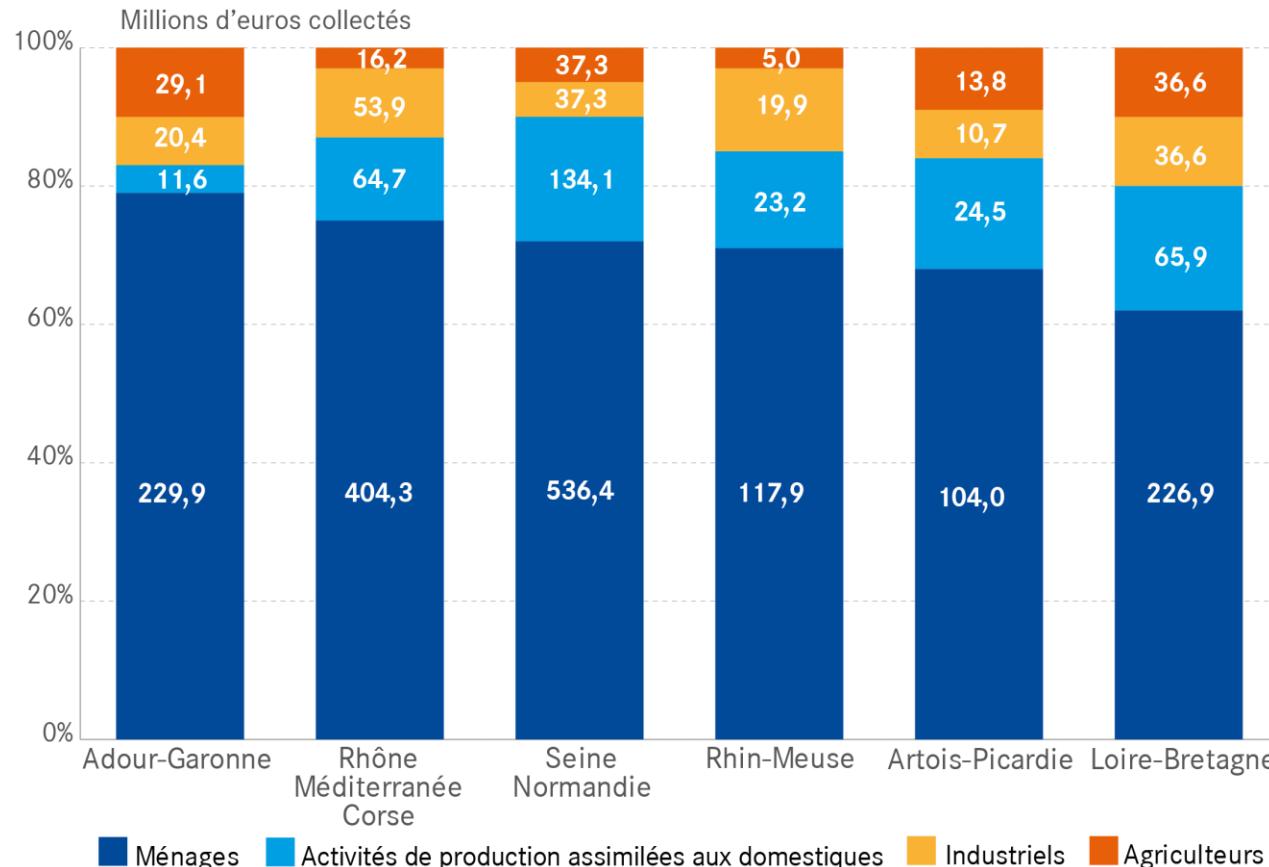
Des entorses à l'équité

- Inégalités d'accès sociales et territoriales
- Disparités dans le niveau des redevances payées par les usagers (Cf. slide suivant)

Constat 2. Le modèle de financement de la politique de l'eau est inéquitable. Il repose essentiellement sur les usagers domestiques, tandis que d'autres secteurs (par exemple, l'agriculture et l'industrie) ne contribuent pas à la hauteur de leurs impacts. Des inéquités sociales et territoriales persistent.

Un modèle de financement inéquitable

Figure 2. Redevances collectées par les agences de l'eau par type d'usager (2013-2022)



Source : Salvetti, M. (2024) : « Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine », Cercle français de l'eau.

Lecture : Sur la période 2013-2022, les redevances collectées par l'agence de l'eau Seine-Normandie sont en moyenne de 745 millions d'euros. Les ménages ont contribué à 72%, les activités de production assimilées à 18%, les industriels à 5% et les agriculteurs à 5%.

Un principe « pollueur-payeur » mal appliqué

Le principe « préleveur-pollueur-payeur »

- Le prélèvement de l'eau et les rejets polluants engendrés doivent donner lieu à une contribution financière proportionnelle à l'impact causé.
- Cela se traduit par des redevances versées aux agences de l'eau.

Les limites

- Les redevances ne sont pas toujours fixées à des niveaux suffisants pour réduire significativement les pollutions (ex. : les redevances sur les produits phytopharmaceutiques).
- Ces redevances ne couvrent pas l'intégralité des pollutions (ex. : pas de redevance spécifique sur l'utilisation d'engrais azotés de synthèse par le secteur agricole, ni de redevances sur les micropolluants).

Constat 3. L'application du principe du pollueur-payeur dans le secteur de l'eau est incomplète et imparfaite.

Un manque d'investissement chronique

Maintenance et renouvellement des infrastructures

- Le taux de fuite moyen en France est de 19,7 % : c'est l'équivalent de la consommation de 18 millions d'habitants.

Besoins d'investissement / an

- 4,6 milliards d'euros pour le renouvellement des services publics de l'eau et de l'assainissement (SPEA)
- 3 milliards d'euros de coûts assurantiels (inondations, sécheresse)
- 5 milliards d'euros pour assurer bon état écologique de l'ensemble des masses d'eau du territoire, conformément aux exigences de la directive-cadre sur l'eau.

Constat 4. Le petit cycle et le grand cycle de l'eau souffrent tous deux d'un manque considérable d'investissements structurels.

Pistes de réforme du modèle économique de l'eau

Adapter la tarification

Un tarif de l'eau appelé à augmenter

- Augmenter le tarif de l'eau pour répondre aux besoins d'investissement
- Une dynamique pas encore observée à l'échelle nationale : la hausse de la facture moyenne mensuelle par abonné ne fait que suivre l'inflation
- Augmenter la part fixe du tarif de l'eau pour couvrir le coût des services
- Tarification progressive : une fausse bonne idée

Recommandation 1 a. Renforcer la part fixe de la tarification afin de couvrir les coûts structurels, tout en conservant une part variable traduisant le coût marginal. Mettre en place un soutien ciblé aux ménages modestes pour compenser l'effet potentiellement régressif d'une part fixe plus élevée.

Recommandation 1 b. Développer les expérimentations de tarification saisonnière ou modulée selon la disponibilité de la ressource afin d'envoyer un signal-prix plus incitatif en période de tension hydrique.

Repenser les outils contractuels

Passer des volumes à la performance

- Réduire la dépendance du revenu des opérateurs privés aux volumes distribués et orienter la gestion vers des objectifs environnementaux
- Mieux répartir les responsabilités et les risques entre les différentes parties prenantes
- Clarifier les engagements à moyen ou long terme

Recommandation 2. Généraliser et renforcer les dispositifs contractuels fondés sur des objectifs vérifiables de performance – tels que la réduction des fuites, l'amélioration du rendement ou la qualité du service – auxquels est conditionnée une part de la rémunération des opérateurs.

Regrouper les petits services

Un paysage fragmenté

- En France, 13 071 collectivités territoriales gèrent encore 24 188 services.
- La loi NOTRe de 2015 a engagé un mouvement de regroupement des services d'eau à l'échelle intercommunale (EPCI), mais sa mise en œuvre reste incomplète.

Un enjeu essentiel

- Rationaliser la gouvernance
- Réduire les inégalités
- Mieux maîtriser les équilibres financiers
- Augmenter la concurrence entre opérateurs

Recommandation 3. Accélérer le regroupement des services d'eau et d'assainissement pour renforcer la capacité stratégique et opérationnelle des autorités organisatrices.

Mieux connaître pour mieux réguler

Une connaissance imparfaite du secteur de l'eau

- Incohérences et lacunes des bases de données disponibles
- Inflexion en 2025 avec la réforme des redevances, dont le calcul dépendra directement des informations saisies

Recommandation 4. Renforcer la qualité et l'exhaustivité des données relatives aux prélèvements et aux services d'eau (BNPE, Sispea), et utiliser ces données pour développer un benchmark national des performances des services (régies et délégations de service public), afin d'éclairer les choix des collectivités et d'améliorer la régulation du secteur.

Inciter à la sobriété au-delà du « petit cycle »

Recommandation 5a. Mettre en place une contractualisation territoriale environnementale engageant l'ensemble des acteurs de l'eau (collectivités, opérateurs publics et privés, agriculteurs, industriels et gestionnaires de ressources) autour d'objectifs chiffrés de sobriété hydrique.

- Objectif : aligner les incitations économiques sur les objectifs de préservation de la ressource, renforcer la transparence et la redevabilité des acteurs, et mieux intégrer les enjeux de gestion collective de l'eau au niveau territorial.

Recommandation 5b. Inciter davantage les usagers à la sobriété hydrique en augmentant le niveau de la redevance prélèvement et en l'adaptant plus finement aux contraintes territoriales notamment en matière de disponibilité et de besoins saisonniers.

- Objectif : générer un signal-prix induisant une réduction de la demande.
- En particulier, la redevance « prélèvement » doit jouer un rôle incitatif en matière de transition vers des systèmes de production agricole plus économies en eau.

Stocker l'eau dans les nappes

Enjeux du stockage de l'eau

- 60 % de l'eau potable et un tiers de l'irrigation agricole dépendent des eaux souterraines, menacées de diminuer de 10 à 40 % d'ici 2050.
- Le stockage de l'eau dans des retenues de substitution soulève plusieurs problématiques : captation de la ressource au profit d'une minorité d'agriculteurs engagés dans un modèle productiviste à forte consommation d'eau, effets environnementaux (évaporation, atteinte à la biodiversité), manque de transparence et de concertation dans leur mise en œuvre.

Recommandation 6. Mettre en place une gouvernance territoriale des projets de recharge des nappes qui intègrent les besoins des écosystèmes. Conditionner le développement de nouvelles capacités de stockage de l'eau à des modifications de pratiques et/ou à des objectifs de sobriété hydrique.

Réutiliser les eaux usées traitées

Un retard français

- Moins de 1 % des eaux usées traitées sont aujourd’hui réutilisées en France, contre 10 % en Italie ou 12 % en Espagne en 2023.
- Les projets de REUT restent peu nombreux et souvent de taille modeste.

Leviers d'action

- Un accompagnement financier renforcé de l’État, via les agences de l’eau, des fonds spécifiques pour la sobriété ou des mécanismes de prêts
- Les usagers ayant recours de manière significative aux eaux usées traitées bénéficieraient de limitations de restriction d’usage en cas de sécheresse.

Recommandation 7. Développer massivement la réutilisation des eaux usées traitées en mobilisant des mécanismes d’aide et d’incitation, avec l’objectif de se rapprocher des taux de réutilisation observés en Espagne ou en Italie.

Financer le grand cycle de l'eau

Financer la biodiversité et la préservation des milieux aquatiques

- Les financements ne peuvent reposer sur les seules ressources des agences, qui proviennent majoritairement des usagers du petit cycle de l'eau.
- Niveau pertinent d'intervention : les collectivités territoriales locales en mobilisant les prêts à long terme et à taux préférentiel de la Banque des territoires.

Recommandation 8. Assurer le financement des actions de restauration des milieux aquatiques et de prévention des risques liés à l'eau en mobilisant des financements additionnels, notamment via un recours accru aux prêts à long terme de la Banque des territoires.

Construire un consensus social autour de l'eau

Vers une plus grande équité entre usagers et secteurs

- Mieux répartir la charge entre les acteurs à travers l'application pleine et entière du principe pollueur-payeuse, couplée à une modulation des redevances selon les usages et leur durabilité.
- Corriger les inégalités territoriales grâce à un système de solidarité nationale, adossé aux agences de l'eau et à un fonds dédié.

Mieux prendre en compte les spécificités territoriales

- Elément essentiel de l'acceptabilité des politiques publiques

Recommandation 9. Aller vers une plus grande équité entre usagers, secteurs et territoires via le rééquilibrage de leurs contributions financières respectives, une meilleure intégration des disparités territoriales dans les politiques de l'eau et le renforcement des mécanismes de solidarité rendus nécessaires par le changement climatique.

Conclusion

L'urgence hydrique invite à réformer en profondeur la gestion de l'eau

Recommandations à court ou moyen terme

- Optimisation des incitations tarifaires
- Recours accru à des outils contractuels avec des objectifs de performance
- Soutien à la réutilisation des eaux usées

Recommandations à moyen ou long terme

- Regroupement des services d'eau et d'assainissement
- Redéfinition du partage entre usages
- Intégration complète du cycle de l'eau dans les politiques publiques
- Mise en place d'un consensus sociétal et d'investissements soutenus