



## Financement de l'eau :

# Repenser la tarification et le modèle économique des SPEA

## A l'aune des enjeux nouveaux

### PRÉAMBULE

Le secteur de l'eau fait aujourd'hui face à de nombreux enjeux, au premier rang desquels on trouve le changement climatique, qui induit une raréfaction de la ressource en eau, mais aussi le durcissement de la réglementation européenne, avec la révision de la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Alors que les collectivités en charge des services publics d'eau et d'assainissement doivent faire face à d'importants investissements pour le renouvellement de leurs réseaux, l'équilibre économique de ces services est mis en péril par la baisse de consommation en eau potable des usagers qui, bien que vertueuse, génère une diminution de recettes. Si, pour équilibrer financièrement les services, un rattrapage tarifaire semble incontournable, d'autres solutions méritent d'être explorées, comme la valorisation de la performance dans les schémas contractuels ou bien encore la recherche du potentiel énergétique des stations de traitement des eaux usées.

Il ressort de l'étude du Cercle Français de l'Eau (ci-après « CFE ») dédiée au financement de la politique de l'eau<sup>1</sup>, menée avec l'appui du ministère de la Transition écologique et en partenariat avec AMORCE, l'ANEB et Intercommunalités de France et mise en ligne en novembre 2024, que les acteurs de l'eau en France métropolitaine allouent **23,66 milliards d'euros par an à la gestion de l'eau**. Les services publics d'eau et d'assainissement (ci-après « SPEA ») concentrent à eux seuls près de 13 milliards d'euros par an des dépenses. Les agences de l'eau opèrent, quant à elles, en moyenne 2,1 milliards d'euros de dépenses par an. Pas moins de 93,5 millions d'euros repartent chaque année au budget de l'État, via le mécanisme dit de « plafond mordant ». Ce sont les ménages qui assurent la plus grande partie de ces dépenses, avec 12,5 milliards d'euros par an, soit 53 % du montant global.

Pourtant, ces dépenses peinent à couvrir l'ensemble des coûts, notamment ceux liés à la gestion des infrastructures d'eau et d'assainissement, qui représentent **un déficit annuel d'investissement de 4,6 milliards d'euros**. Et c'est sans compter le coût de traitement des pollutions émergentes, à l'instar de celles générées par les PFAS, estimé entre 0,5 et 1 milliard d'euro par an, et la révision de la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, qui instaure de nouvelles obligations réglementaires.

S'ajoutent à cela d'autres facteurs impactant l'économie des SPEA, avec entre autres la réforme des redevances perçues par les Agences de l'eau, qui instaure deux nouvelles redevances dites de performance dues par les collectivités gestionnaires des SPEA dès 2025, le changement climatique, qui crée des coûts supplémentaires liés à la sécurisation de l'alimentation en eau potable, l'intégration de nouvelles missions environnementales (compétence protection de la ressource qui devient obligatoire en cas de captage dit « sensible » sur son territoire), ou encore l'absence de fiscalité dédiée à la gestion des eaux pluviales urbaines.

Or, en parallèle, les collectivités en charge des SPEA font face à une diminution structurelle de leurs recettes, qui s'explique en partie par la baisse des consommations en eau. Celle-ci est d'ailleurs organisée par le « Plan eau », présenté par le Président de la République le 30 mars 2023, qui pose un objectif de réduction de la quantité d'eau prélevée, pour l'ensemble des acteurs, de 10% d'ici à 2030 (voir notre article dédié [ici](#)).

**Dans ce contexte, la viabilité du modèle économique des SPEA et le principe selon lequel « l'eau paie l'eau » s'en trouvent remis en cause. Sans être exhaustif, AMORCE vous propose différents leviers à actionner pour concilier mesures de sobriété, qui sont impératives pour économiser la ressource en eau, et équilibre financier des SPEA.**

<sup>1</sup> CFE, Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine, novembre 2024. [En ligne] URL : [https://www.cerclefrançaisdeleau.fr/2024/11/20/cp\\_04042023-2-2/](https://www.cerclefrançaisdeleau.fr/2024/11/20/cp_04042023-2-2/)

## Table des matières

<b>1. <u>ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET STRUCTURATION DU PRIX DE L'EAU</u></b> .....	<b>3</b>
1.1. UNE FACTURE D'EAU DECORRELEE DES COUTS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES .....	3
1.2. LE PRINCIPE « L'EAU PAIE L'EAU ».....	4
<b>2. <u>DES ENJEUX NOUVEAUX – ET NOMBREUX – VENANT IMPACTER LE MODELE ECONOMIQUE DES SPEA</u></b> .....	<b>4</b>
2.1. UNE HAUSSE DES DEPENSES MULTIFACTORIELLE IMPACTANT L'EQUILIBRE FINANCIER ...	4
2.1.1. UN CONTEXTE INFLATIONNISTE ET UNE HAUSSE DU COUT DE L'ENERGIE.....	4
2.1.2. UN DEFICIT D'INVESTISSEMENT IMPORTANT FACE AUX NOMBREUX ENJEUX DE GESTION PATRIMONIALE .....	5
2.1.3. DE NOUVELLES OBLIGATIONS ISSUES DE LA MODIFICATION DES NORMES EUROPEENNES .....	6
2.1.4. AUTRES FACTEURS FRAGILISANT L'EQUILIBRE FINANCIER DES SPEA .....	6
2.2. ... COUPLEE A UNE BAISSSE TENDANCIELLE DES RECETTES DES SPEA .....	7
<b>3. <u>QUELS SONT LES SOLUTIONS ET LEVIERS D'ACTION POSSIBLES ?</u></b> .....	<b>8</b>
3.1. AGIR SUR LE PRIX DE L'EAU EN JOUANT SUR LES PARTS FIXE ET VARIABLE .....	8
3.2. VALORISER ECONOMIQUEMENT LA PERFORMANCE DANS LES SCHEMAS CONTRACTUELS.....	13
3.3. LA RECHERCHE DU POTENTIEL ENERGETIQUE DES STATIONS DE TRAITEMENT DES EAUX USEES..	14

# 1. Éléments de contexte et structuration du prix de l'eau

## 1.1. Une facture d'eau décorrélée des coûts de fonctionnement des services

Comme la majorité des activités de réseaux (énergie, télécoms, etc.), **les SPEA sont des activités dites de « coûts fixes »**. Ainsi, environ 80% des coûts de fonctionnement d'un service d'eau et d'assainissement sont indépendants du niveau de consommation des usagers (réalisation et entretien des équipements, main d'œuvre, etc.). À l'inverse, seuls 20% des coûts de fonctionnement sont dits « variables » et dépendent de l'eau réellement consommée.

Or, **la composition de la facture d'eau ne reflète pas cette structuration des coûts des SPEA**. En effet, la facture d'eau se compose d'une part variable et d'une part fixe, indépendante du volume d'eau consommé et servant à financer une partie des charges fixes du service. Mais cette part fixe est plafonnée à 30% du coût du SPEA, voire à 40% en zone rurale (article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales ; Arr. 6 août 2007, NOR : DEVO0765371A). **Ainsi, en moyenne, en 2022, la part fixe représente 17% de la facture d'eau potable et 8% de la facture d'assainissement collectif.**

### COÛT DE SERVICES EAU ET ASSAINISSEMENT

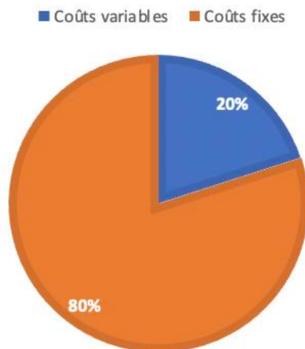


Figure 2 : Montant des parts fixes et variables, AMORCE

Figure 1 : Montant des coûts fixes et variables des SPEA, AMORCE

Par ailleurs, selon le dernier rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de l'OFB, intitulé « Panorama de l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement et de leurs performances »<sup>2</sup>, **le prix global moyen de l'eau s'élève**, sur la base d'une facture annuelle de 120 m<sup>3</sup>, à **4,52 euros TTC/m<sup>3</sup>** en 2022, dont **2,21 € TTC/m<sup>3</sup>** pour l'eau potable et **2,31 € TTC/m<sup>3</sup>** pour l'assainissement collectif. Cela représente une facture 542,40€/an, soit 45,20€/mois pour l'abonné. Sur la période 2017-2022, on constate une hausse du prix total de l'eau de plus de 10%.

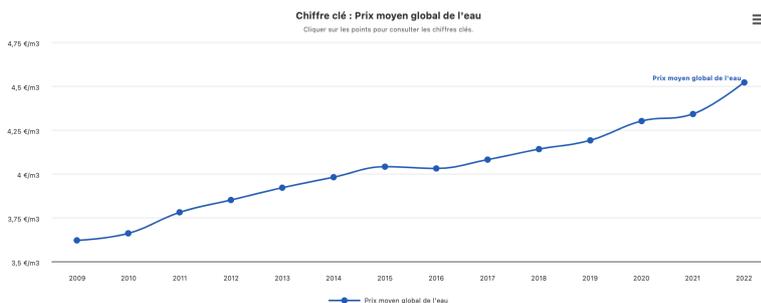


Figure 3 : Prix moyen global de l'eau, source : [OIEAU](https://www.services.eaufrance.fr/rapport-national)

<sup>2</sup> Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de l'OFB, Panorama de l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement et de leurs performances, Edition juin 2024. [En ligne] URL : <https://www.services.eaufrance.fr/rapport-national>

Le prix total du service de l'eau se répartit à parts égales entre les charges des services d'eau potable et les charges des services d'assainissement.

Les 20 % restants sont constitués de la TVA et de redevances versées aux agences et à Voies Navigables de France.

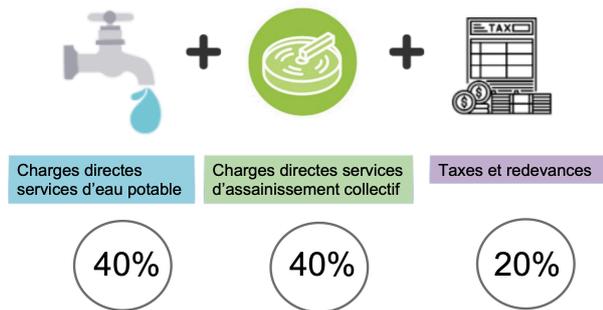


Figure 4 : Décomposition de la facture d'eau, AMORCE

## 1.2. Le principe « l'eau paie l'eau »

En raison de leur nature **industrielle et commerciale** (article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales), les services publics d'eau et d'assainissement doivent être **financés par les usagers**.

Il en découle que, d'un point de vue budgétaire, l'exploitation des services publics d'eau et d'assainissement, quel que soit leur mode de gestion (régie ou concession), doit être **individualisée à travers des budgets annexes équilibrés en recettes et en dépenses** (article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales). **Par exception, un budget unique « eau potable » et « assainissement » peut être créé** si les conditions suivantes sont réunies (article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales) :

- Les services sont gérés par une commune de moins de 3 000 habitants ou un EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants ;
- Les deux services sont soumis aux mêmes règles d'assujettissement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- Les deux services ont le même mode de gestion.

Or **ce principe « l'eau paie l'eau » est progressivement mis à mal** ; de nombreux défis s'imposent aux collectivités, rendant l'équation de plus en plus difficile à résoudre.



### Pour aller plus loin :

Pour approfondir la question des **différentes composantes du prix de l'eau** et des différents outils à la disposition des gestionnaires pour l'élaboration de leur **stratégie tarifaire**, vous pouvez consulter nos précédentes publications dédiées à ces sujets :

- [AMORCE, Publication, « Le prix des services d'eau et d'assainissement » \(EAE01\), 2019.](#)
- [AMORCE, Synthèse, « Le prix des services d'eau et d'assainissement », 2019.](#)

## 2. Des enjeux nouveaux – et nombreux – venant impacter le modèle économique des SPEA

### 2.1. Une hausse des dépenses multifactorielle impactant l'équilibre financier ...

Les collectivités gestionnaires des SPEA sont confrontées à de plus en plus de facteurs impliquant une hausse des dépenses.

#### 2.1.1. Un contexte inflationniste et une hausse du coût de l'énergie

Il convient tout d'abord de mentionner le **contexte inflationniste et la hausse du coût de l'énergie**, qui a eu un grand impact sur les collectivités territoriales, dont la marge de manœuvre a été amenuisée. D'après un rapport d'information du Sénat<sup>3</sup>, l'Association des petites villes de France (APVF) considère que, dans certaines de ses communes membres, les dépenses énergétiques ont bondi de 50 %. Pour l'Association des maires de France (AMF), ces hausses oscilleraient entre 30 % et 300 %. Dans une étude réalisée auprès des intercommunalités en janvier 2022, Intercommunalités de France a mis en lumière un doublement ou plus du montant de la facture énergétique pour les trois quarts des intercommunalités. Une intercommunalité sur deux rapporte un impact supérieur à 5 % sur ses charges de fonctionnement.

Les collectivités n'ont en outre pas échappé au **renchérissement du coût du crédit** qui met inexorablement à mal leurs projets d'investissement. Le taux d'intérêt moyen des offres de prêt qu'elles ont acceptées ont grimpé en moyenne de 2,07% en 2022 à 3,79% en 2023. Or, deux ans plus tôt, ils se situaient à un niveau historiquement bas de 0,62%<sup>4</sup>.

## 2.1.2. Un déficit d'investissement important face aux nombreux enjeux de gestion patrimoniale

A cela s'ajoute un **besoin de renouvellement des canalisations, qui sont vieillissantes**, atteignant parfois plus de cinquante ans d'âge. A ce sujet, le rapport de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de 2024 précédemment cité<sup>5</sup> fait état d'un **rendement moyen des réseaux de distribution d'eau potable évalué pour l'année 2022 à 81,3 %** - et donc d'un volume de pertes en eau par fuites sur le réseau de l'ordre de 18,7% du volume introduit dans le réseau de distribution.

L'étude économique mandatée en 2022 par l'Union des industriels de l'Eau (UIE) **chiffre les besoins annuels supplémentaires pour moderniser et décarboner les infrastructures de l'eau, de l'assainissement et du pluvial à 1,8 milliard d'euros par an pour les services d'eau potable, à 1,4 milliard d'euros par an pour les services d'assainissement et à 1 milliard d'euros par an pour la gestion des eaux pluviales.**

Ce déficit d'investissement se heurte à un contexte législatif particulièrement incitatif **en matière de performance des réseaux.**

Auparavant, le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012, dit « **décret fuites** », imposait à tous les services d'eau le respect d'un rendement seuil calculé individuellement en fonction de la taille de la collectivité (de son indice linéaire de consommation) et de la sensibilité quantitative de la ressource en eau dans laquelle elle puise (pour les grosses collectivités, qui prélèvent plus de 2 millions de m<sup>3</sup>/an). Tout service ayant un rendement supérieur à 85 % était considéré comme conforme aux exigences réglementaires. En deçà de ce seuil absolu, le rendement seuil était évalué dans une fourchette comprise entre 65 et 85 % et comparé avec le rendement du service. Lorsque les pertes d'eau dans les réseaux de distribution dépassaient ces seuils, un plan d'actions et de travaux devait être engagé. A défaut, une majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau était appliquée. L'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement estimait qu'**au moins 18 % des services, représentant 7 % de la population couverte, n'étaient pas conformes à la réglementation.**

**Ces dispositions ne sont plus en vigueur depuis le 11 juillet 2024, l'article D. 213-48-14-1 du code de l'environnement ayant été abrogé à la faveur de la réforme des agences de l'eau.** Toutefois, cette réforme introduit **deux nouvelles redevances de performance**, qui seront modulées en fonction de coefficients de performance de gestion du patrimoine des collectivités, ce qui devrait accentuer encore davantage la pression sur les collectivités et leurs groupements.

De surcroît, le **Plan eau**, dévoilé par le gouvernement en mars 2023, réaffirme l'importance de la lutte contre les fuites.

<sup>3</sup> Rapport d'information au Sénat n° 836 (2021-2022) de Mme Françoise Gatel, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales sur la hausse du coût des énergies et son impact pour les collectivités territoriales, déposé le 27 juillet 2022. [En ligne] URL : [https://www.senat.fr/rap/r21-836/r21-836\\_mono.html](https://www.senat.fr/rap/r21-836/r21-836_mono.html)

<sup>4</sup> La banque des territoires, « Dette : l'indexation sur le livret A a séduit les collectivités en 2023 », 19 mars 2024. [En ligne] URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/dette-lindexation-sur-le-livret-seduit-les-collectivites-en-2023>

<sup>5</sup> Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de l'OFB, Panorama de l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement et de leurs performances, Edition juin 2024. [En ligne] URL : <https://www.services.eaufrance.fr/rapport-national>

### 2.1.3. De nouvelles obligations issues de la modification des normes européennes

La **modification des normes européennes en matière de gestion de l'eau et de traitement des eaux urbaines**, qui crée de nouvelles obligations réglementaires, constitue un autre point de bascule du modèle économique des SPEA. S'est en effet achevée le 5 novembre dernier, par un vote d'approbation du Conseil de l'Union européenne, la révision de la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Sa publication au journal officiel de l'Union européenne est prévue pour la fin de l'année 2024.

Cette révision opère un **élargissement du champ d'application de la directive, afin d'y inclure toutes les agglomérations de plus de 1 000 équivalents-habitants (ci-après « EH ») d'ici le 31 décembre 2035**, par opposition à l'EH de 2 000 prévu actuellement.

S'agissant du traitement des eaux usées, la révision opère une extension de l'obligation d'appliquer un **traitement secondaire** (à savoir l'élimination de la matière organique biodégradable) aux eaux urbaines résiduaires avant leur rejet dans l'environnement à toutes les **agglomérations dont l'EH est égal ou supérieur à 1 000 d'ici à 2035**.

Le texte révisé prévoit également que les États membres devront veiller à **l'application d'un traitement tertiaire (élimination de l'azote et du phosphore) et quaternaire (élimination d'un large éventail de micropolluants) dans les grandes stations dont l'EH est égal ou supérieur à 150 000, avec des objectifs intermédiaires en 2033 et 2036 pour le traitement tertiaire et en 2033 et 2039 pour le traitement quaternaire**. Il a en outre été convenu d'étendre les obligations en matière de traitement tertiaire et quaternaire d'ici à 2045 aux petites agglomérations dont l'EH est égal ou supérieur à 10 000 et qui effectuent des rejets dans des zones satisfaisant à certains critères fondés sur les risques.

Afin de couvrir les coûts supplémentaires dus au traitement quaternaire et conformément au principe du pollueur-payeur, les fabricants de produits pharmaceutiques et cosmétiques qui entraînent une pollution des eaux urbaines résiduaires par des micropolluants auraient à contribuer à hauteur de 80 % minimum aux coûts de ce traitement supplémentaire, dans le cadre d'un régime de **responsabilité élargie des producteurs (REP)**. Le reste de la répartition sera à la charge des États membres mais, concrètement, il est probable que les collectivités devront assumer ce coût supplémentaire.

Enfin, pour aider l'Union européenne à atteindre son objectif de neutralité carbone inscrit dans le Pacte vert pour l'Europe (« Green Deal ») de décembre 2019, la directive révisée introduit un **objectif de neutralité énergétique**.

Cela signifie que, d'ici à 2045, les stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires devront produire de l'énergie à partir de sources renouvelables, sur la base d'audits énergétiques réguliers, avec des objectifs intermédiaires progressifs. Cette énergie pourra être produite sur site ou hors site et jusqu'à 35 % de l'énergie non fossile pourra être achetée à partir de sources externes. Ce pourcentage ne s'applique qu'à l'objectif final.

### 2.1.4. Autres facteurs fragilisant l'équilibre financier des SPEA

Les collectivités sont par ailleurs de plus en plus confrontées à des **problématiques assurantielles**, générant des coûts supplémentaires et des risques financiers. Dans le cadre d'une [enquête flash](#), AMORCE a pu en effet constater une recrudescence de collectivités ayant des difficultés à s'assurer, avec des marchés demeurants infructueux, mais aussi une hausse importante des coûts, primes et franchises d'assurance.

Elles font également face à des **taux d'impayés** en hausse. Ils sont, d'après le rapport de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de 2024 précité, de 1,9% pour l'eau potable et de 2,2% pour l'assainissement collectif<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de l'OFB, Panorama de l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement et de leurs performances, Edition juin 2024. [En ligne] URL : <https://www.services.eaufrance.fr/rapport-national>

## 2.2. ... couplée à une baisse tendancielle des recettes des SPEA

En lien avec le « Plan eau » qui pose un objectif de réduction de la quantité d'eau prélevée, pour l'ensemble des acteurs, de 10% d'ici à 2030, et les épisodes de sécheresse, notamment celui de l'été 2022, les territoires s'engagent de plus en plus dans des **démarches de sobriété**. Ces démarches peuvent consister par exemple en des campagnes de sensibilisation auprès de la population (affichages, communication dans les médias, animations...), des plans « sécheresse » ou encore des modalités de tarification favorisant la responsabilisation des individus. Ce faisant, on observe une **baisse structurelle** de la consommation en eau potable.

Depuis le milieu des années 2000, on constatait une diminution des prélèvements d'eau pour l'alimentation en eau potable, en lien notamment avec l'amélioration de l'électroménager. Ainsi, d'après l'INSEE, le volume prélevé annuellement par habitant s'établissait à 81 m<sup>3</sup> en moyenne en 2021 contre 100 m<sup>3</sup> au début des années 2000<sup>7</sup>. Mais, **depuis la sécheresse de 2022, cette baisse des consommations s'est brutalement accentuée**. L'année 2023 a marqué une année de réduction sensible des volumes d'eau consommés, qui ont diminué de 3,2 % par rapport à 2022, avec des périodes de décrochage durant la période estivale de 10 à 15 %<sup>8</sup>.

Or, cette **baisse tendancielle des consommations en eau entraîne, de facto, une baisse des recettes** pour les collectivités et leurs opérateurs privés, et génère des inquiétudes sur le maintien de l'équilibre financier des SPEA.

Qui plus est, le projet loi de finances pour 2025, dans sa version initiale, déposé le 10 octobre 2024, semble opérer une marche arrière et reviendrait sur la marge de manœuvre financière supplémentaire qui avait été prévue pour les agences de l'eau dans le cadre de la loi de finances pour 2024. En effet, celle-ci avait prévu un **rehaussement en deux temps du plafond mordant**, qui correspond au seuil au-delà duquel les sommes collectées par les agences vont alimenter le budget général de l'État. Il était question, en 2024, d'une augmentation de 150 millions d'euros par an par rapport à 2023, puis, à partir de 2025, d'une nouvelle hausse de 175 millions d'euros, le portant ainsi à 2,522 milliards d'euros. Mais, finalement, le projet de loi de finances pour 2025 **reporterait à 2026** cet objectif, et fixerait le plafond pour 2025 à 2,347 milliards d'euros, comme en 2024.

Par ailleurs, on observe une évolution dans la répartition des redevances des agences de l'eau qui, de plus en plus, joue en défaveur des SPEA.

En effet, les chiffres clés du coût de la gestion de l'eau en France, issus de l'étude du CFE<sup>9</sup>, mettent en lumière **l'importance croissante que prennent les aides destinées au « grand cycle de l'eau » par rapport aux aides destinées au « petit cycle de l'eau »**. Ainsi, en 2013, le « petit cycle » représentait 84 % des aides distribuées par les Agences, contre 68 % en 2022.

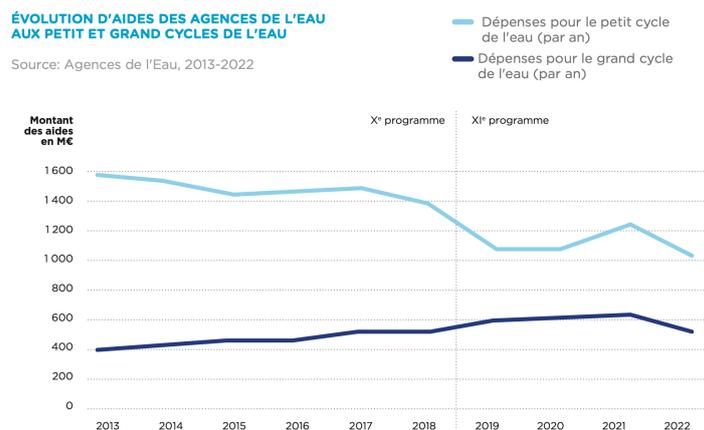


Figure 5 : Évolution d'aides des agences de l'eau au petit et grand cycle de l'eau, source : [CFE](#).

<sup>7</sup> INSEE, Les prélèvements d'eau douce par usages en France en 2021, 16 septembre 2024. [En ligne] URL : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/les-prelevements-deau-douce-par-usages-en-france-en-2021#:~:text=En%202021%2C%20les%20pr%C3%A9l%C3%A8vements%20d'accroissement%20de%20la%20population>.

<sup>8</sup> Suez, « L'indispensable évolution du modèle français de financement des services publics d'eau et d'assainissement ».

<sup>9</sup> CFE, Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine, novembre 2024. [En ligne] URL : [https://www.cerclefrançaisdeleau.fr/2024/11/20/cp\\_04042023-2-2/](https://www.cerclefrançaisdeleau.fr/2024/11/20/cp_04042023-2-2/)

### 3. Quels sont les solutions et leviers d'action possibles ?

Les collectivités en charge des SPEA se trouvent ainsi face à un effet ciseaux conjuguant contraction des recettes et augmentation de leurs dépenses. Face à cette équation impossible, plusieurs solutions sont envisageables. Si l'augmentation du prix de l'eau semble inéluctable, plusieurs autres leviers peuvent être actionnés en complément : création de nouvelles ressources via la revente et l'injection d'énergie produite via les STEU, mobilisation d'outils contractuels nouveaux, etc.

#### 3.1. Agir sur le prix de l'eau en jouant sur les parts fixe et variable

Pour éviter une dégradation du budget et faire face au mur d'investissement lié à l'entretien et le renouvellement des réseaux, une première solution peut être d'agir sur le prix de la facture en jouant sur la part fixe et/ou la part variable.

L'augmentation du prix de l'eau apparaît en effet inévitable pour résoudre cette équation impossible entre baisse des recettes et augmentation des dépenses. Il doit d'ailleurs être soulevé que son **prix actuel est relativement faible, avec un prix moyen du litre à 0,4cts, ce qui représente aujourd'hui seulement 0,8 % du budget des ménages**<sup>10</sup>.

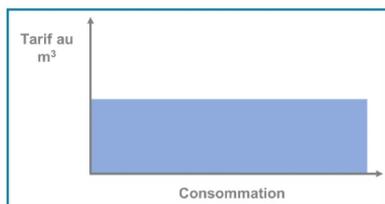


##### Focus – Les tarifications saisonnière et progressive :

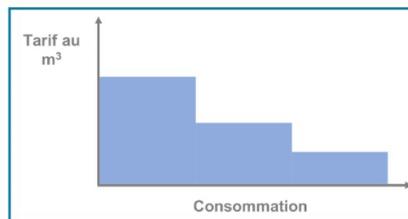
Pour rappel, la part variable des factures d'eau peut être calculée selon trois méthodes différentes (article L. 2224-12-4, I, alinéa 4 du CGCT) :

- La tarification linéaire : chaque mètre cube consommé est facturé au même prix.
- La tarification progressive par tranches : le prix du mètre cube d'eau augmente par palier selon le volume consommé.
- La tarification dégressive : le prix du mètre cube d'eau diminue par palier selon le volume consommé.

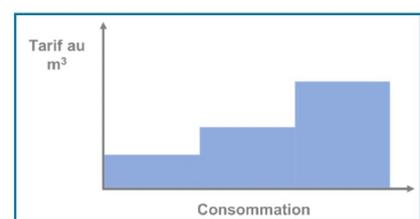
Tarification linéaire :



Tarification dégressive :



Tarification progressive par tranches :



Le IV de l'article L.2224-12-4 du code général des collectivités territoriales prévoit par ailleurs la possibilité de mettre en place une tarification différenciée selon les périodes de l'année, dans les communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière.

Une première solution résiderait dans une **augmentation de la part fixe de l'eau** - qui, rappelons-le, **est en moyenne de 17% pour l'eau potable et 8% pour l'assainissement collectif** - afin d'assurer aux services une visibilité suffisante pour construire un plan pluriannuel d'investissements robuste, mais aussi de mieux corréliser la tarification avec la structure de coûts des services d'eau et d'assainissement.

<sup>10</sup> BDO / FP2E, Etude socio-économique et environnementale, 8<sup>ème</sup> édition, 2023. [En ligne] URL : <https://fp2e.org/flowpaper/rapport-BDO-FP2e-2023/#page=1>

Pour les collectivités ayant fait le choix d'une tarification progressive, une **augmentation du prix sur les dernières tranches** peut aussi être envisageable pour lever davantage de recettes tout en favorisant les petits consommateurs, dans un objectif d'équité.

D'autres préfèrent **augmenter la part variable, mais en mettant en place un seul prix pour tous, quel que soit le niveau de consommation** (tarification linéaire). Elles mettent en avant les écueils de la tarification progressive, tenant à la **méconnaissance de la structure des foyers**, qui rend peu aisée la création de tranches pertinentes. La tarification progressive suppose également que les ménages disposent d'un compteur individualisé. Or, sur le plan national, ce sont moins de la moitié des logements qui sont équipés d'un compteur individuel<sup>11</sup>.

Il reste que l'augmentation du prix est une décision présentant un **enjeu social fort**, notamment pour les publics les plus précaires. Ainsi, pour que la stratégie tarifaire puisse permettre à l'ensemble des usagers d'accéder à une eau de qualité à un coût raisonnable, tout en assurant le fonctionnement des infrastructures, des **dispositifs d'aide sociale** peuvent être imaginés pour accompagner les évolutions tarifaires, via le recours au Fonds de Solidarité Logement, la délivrance de chèques eau, etc. Toutefois, certaines collectivités peuvent rencontrer des **difficultés pour obtenir, auprès des organismes sociaux (CAF, CPAM, CCAS), des données sur la situation économique des usagers**.

Un accompagnement financier par les agences de l'eau est également envisageable. Par exemple, **l'agence de l'eau Adour-Garonne a fait le choix de limiter l'accès aux financements publics aux seules collectivités dont le prix de l'eau est supérieur à un niveau défini par l'Agence, afin d'encourager les collectivités à se donner les moyens d'investir dans leurs infrastructures**. C'est également ce que propose l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse depuis deux programmes.

#### Retour d'expérience – Communauté de communes du Val d'Amboise :

La communauté de communes du Val d'Amboise a récemment fait évoluer par étapes son mode de financement.

Jusqu'à 2022, il n'y avait aucune part fixe, uniquement une part variable avec un prix du m<sup>3</sup> constant à 4,35 euros, une tarification linéaire pure.

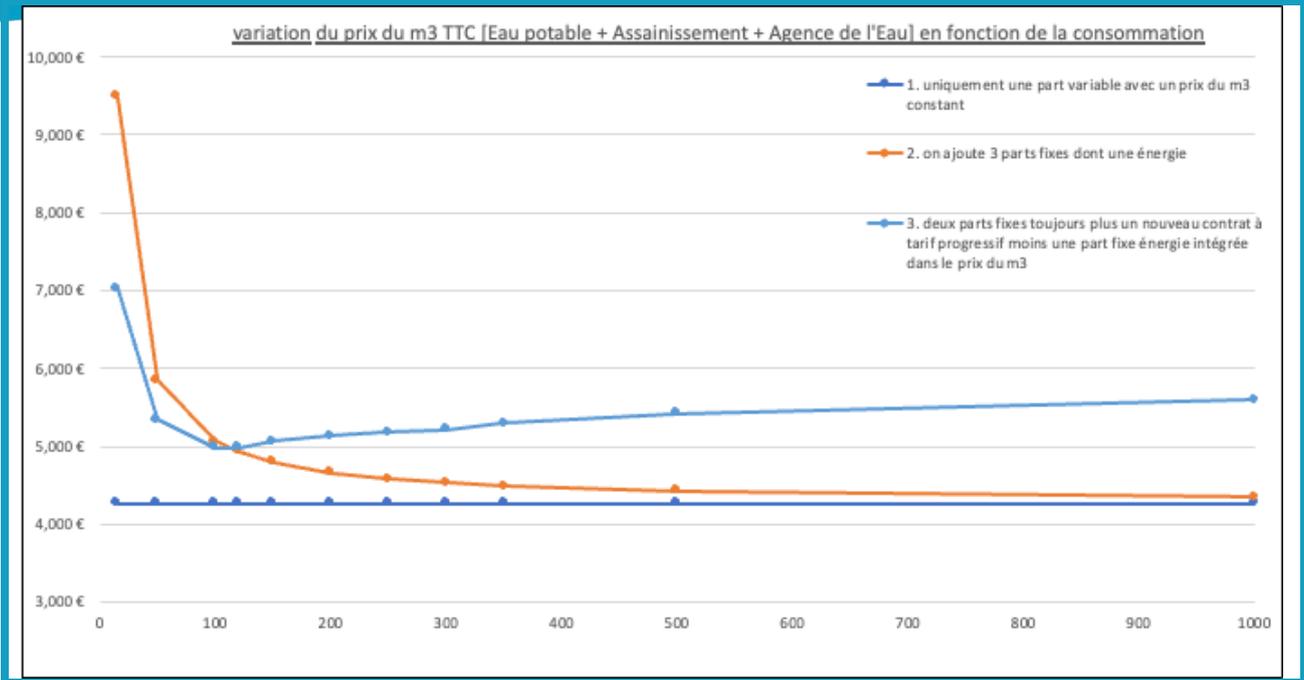
Début 2023, une part fixe a été instaurée, fixée à 15,00 euros HT pour l'eau potable et à 18,00 euros HT pour l'assainissement, afin de sécuriser les services et structurer le Plan Pluriannuel d'Investissements (PPI). Pour tenir compte du boom des prix de l'énergie et des produits de traitement, une part fixe supplémentaire de 38,50 euros HT dite "énergie" a été aussitôt instaurée pour l'assainissement. L'effet des parts fixes fait basculer la tarification de linéaire vers une tarification dégressive. C'est l'étape 2, nécessaire mais insatisfaisante où le 1000ème m<sup>3</sup> est facturé [Eau potable + Assainissement + Agence de l'Eau] TTC à moitié prix du 15ème m<sup>3</sup>.

A mi-2023, commence une nouvelle étape avec le renouvellement de contrat de délégation du service public. Il a été l'opportunité de mettre en place une tarification progressive avec trois tranches (0 - 109 m<sup>3</sup>, 110 - 299 m<sup>3</sup> et 300 m<sup>3</sup> et plus) afin d'intégrer la problématique de raréfaction de la ressource en eau. L'idée était d'inciter les usagers à moins consommer en envoyant un signal prix, ce que la part fixe ne permettait pas.

Dans un troisième temps (mi 2024), une phase de revariabilisation de la part fixe dite « énergie » a été engagée. Un équilibre satisfaisant a ainsi été trouvé entre part fixe et tarification progressive sur la part variable.

Depuis quelques mois, la communauté de communes est entrée dans une quatrième et dernière étape, post-tarification progressive, avec un plan d'action en cours de construction. Des actions sont engagées comme par exemple une dimension sociale via des chèques eau ainsi que des plans pour réduire la consommation des principaux établissements communaux de la communauté de communes.

<sup>11</sup> CESE, avis, Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive, novembre 2023. [En ligne] URL : [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023\\_27\\_tarification\\_eau.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_27_tarification_eau.pdf)

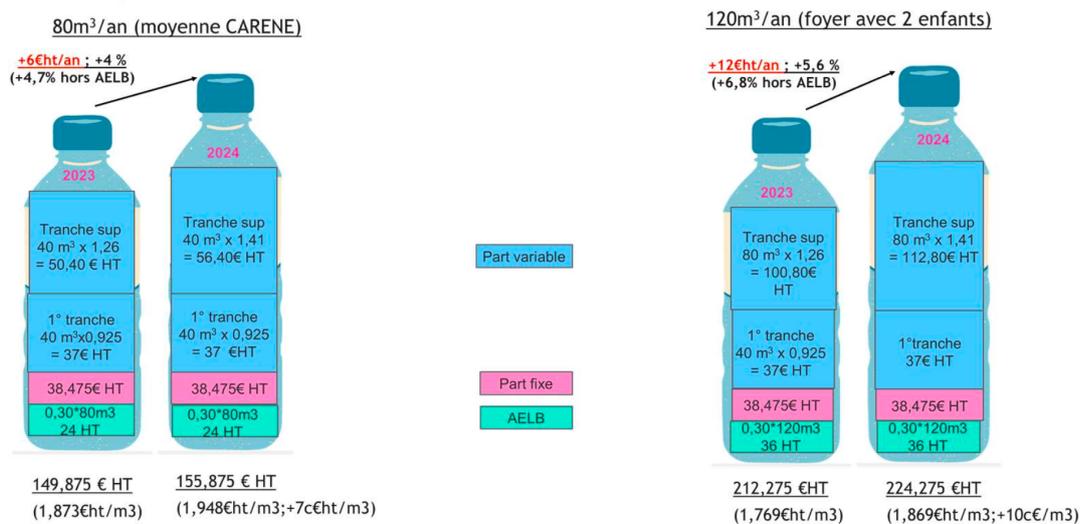


**Retour d'expérience – Saint-Nazaire Agglomération :**

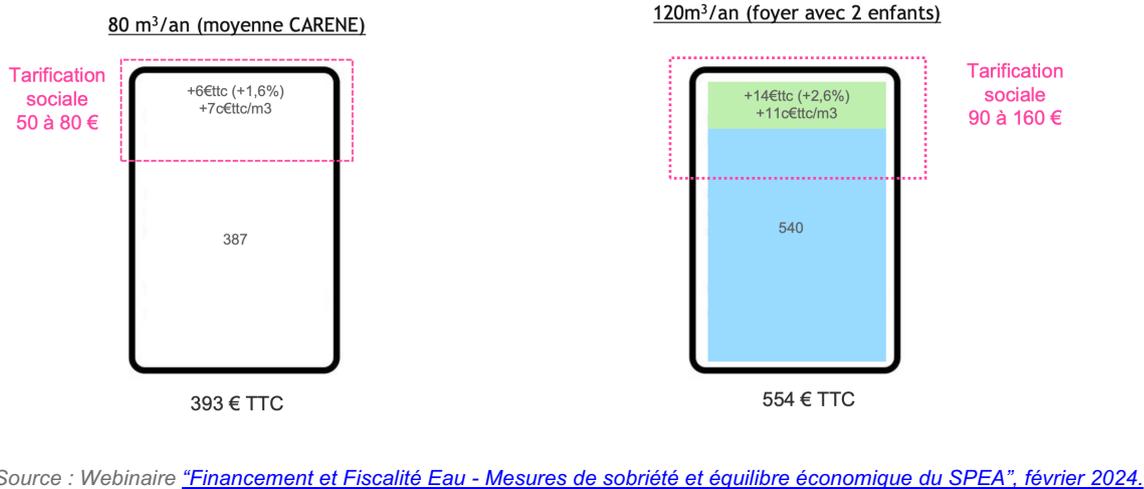
Saint-Nazaire Agglomération, qui avait d'importants travaux de modernisation à engager, a été contrainte d'augmenter ses recettes via le montant de la tarification eau potable pour éviter une dégradation de son budget.

S'agissant de la part fixe, il a été décidé de ne pas la faire évoluer pour les particuliers (compteurs 15-20mm), et de l'augmenter de 26% pour les industriels, activités et établissements.

S'agissant de la part variable, le parti pris a été de ne pas toucher au prix de la première tranche (0-0,43 m3/an), qui demeure à 0,925 euros HT. Par contre, la seconde tranche a été augmentée pour faire davantage participer les gros consommateurs (elle passe de 1,260 à 1,410 €/m3).



Cette augmentation a été accompagnée d'une tarification solidaire pour en tempérer les effets sur les usagers les plus précaires. Cette aide, appliquée en déduction directe du règlement de la facture d'eau, est calculée en fonction du quotient familial et de la composition du foyer.



**Retour d'expérience – Communauté d'agglomération Pays basque :**

La communauté d'agglomération Pays basque a connu ces dernières années une augmentation brutale de ses dépenses d'exploitation, avec une perte de certaines recettes. S'ajoutait à cela le contexte du transfert de compétence, qui impliquait une harmonisation des tarifs qui étaient très disparates en fonction des communes (la facture pour 120m3 allait de 76,43 € à 551,20 €).

Les tarifs existants (eau et assainissement) ont ainsi été restructurés. Des parts fixes de 40 euros HT ont été progressivement généralisées à tout le territoire. Il y a également eu une augmentation progressive des parts variables vers les parts variables proposées (1,5012 €/HT/m3 pour l'eau et 2,0386 €/HT/m3 pour l'assainissement), avec toutefois un objectif de limiter l'augmentation annuelle à 50 euros hors taxes et hors redevances par an pour une facture annuelle type de 120m »/an/abonné, soit 4,17 euros.

Il a été choisi de ne pas mettre en place de tarification progressive au motif qu'elle ne concerne que les grandes entreprises ou les particuliers à très fort revenus, peu sensibles à l'augmentation du prix, et que le territoire accueille un nombre important de familles nombreuses.

Il y a eu un accompagnement spécifique de cette évolution tarifaire pour certaines catégories de consommateurs. Ont été mis en place une tarification sociale renforcée avec les CCAS et une tarification dédiée pour les agriculteurs qui ont été soumis à des augmentations plus réduites.

Source : Webinaire "Financement et Fiscalité Eau - Mesures de sobriété et équilibre économique du SPEA", février 2024.

**Retour d'expérience – Régie de l'Eau Bordeaux Métropole :**

La Régie de l'Eau de Bordeaux Métropole, dont le périmètre s'étend sur 23 communes sur les 28 communes composant la métropole, a mis en place une nouvelle tarification au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Le système de tarification progressive a été abandonné. A la place, il a été choisi de baisser la part fixe de 30% et d'augmenter la part variable, en mettant en place un seul prix pour tous, fixé à 1,5132 euros / m3 HT.

Tarifs (HT)	1/1/2023	1/1/2024
Part fixe	60,58	43,68
Parts variables		
0-170 m3	1,1783	1,5132
171-5400 m3	1,3353	
> 5400 m3	1,3616	

La métropole de Bordeaux justifie l'abandon de la tarification progressive par le fait que 41% de la population métropolitaine n'est pas facturée directement par le service de l'eau mais par un syndic d'immeuble

ou un bailleur social, et ainsi soumise à une tranche tarifaire supérieure avec le système de tarification progressive.

Une personne seule en HLM, sobre dans sa consommation d'eau, pouvait par exemple payer plus cher son mètre cube d'eau qu'une famille nombreuse propriétaire d'une maison.

La tarification progressive présentait donc des effets de bord injustes pour les ménages de la métropole qui ne perçoivent pas de facture individuelle ou pour ceux vivant en habitat collectif.

Vue du service



**Usager A : 50 m<sup>3</sup>**  
Soit 137 L par jour  
Soit 14 min de douche / jour

**Usager B : 120 m<sup>3</sup>**  
Soit 329 L par jour  
Soit 32 min de douche / jour

Réalité



**1 personne**  
Soit 137 L par jour/personne  
Soit 14 min de douche / jour / pers



**4 personnes**  
Soit 82 L par jour/pers  
Soit 8 min de douche /jour /pers

Il n'est pas encore possible de tirer un bilan de cette nouvelle structure tarifaire, d'autant plus qu'il a été raisonné à iso fiscalité sur les recettes.

### Retour d'expérience – SEML Eaux de Mouans :

La SEML Eaux de Mouans a mis en place, pour l'eau potable, une tarification progressive (en cinq tranches) et saisonnière, avec une période d'été de 4 mois du 1<sup>er</sup> juin au 30 septembre et une période d'hiver de 8 mois du 1 octobre au 31 mai. L'idée est de faire face au besoin de financement et consacrer plus de moyens à l'amélioration du rendement du réseau, en se reportant davantage sur les gros consommateurs.

#### PARTIE PROPORTIONNELLE AUX m<sup>3</sup> CONSOMMES (HT / m<sup>3</sup>)

- Période d'hiver 8 mois du 1/10/année (n) au 31/05/année (n+1)		2022/2023
		€ht / m <sup>3</sup>
EAU DOMESTIQUE	Tranche de 1 m <sup>3</sup> à 40 m <sup>3</sup>	0,936
	Tranche de 41 m <sup>3</sup> à 120 m <sup>3</sup>	1,163
	Tranche de 121 m <sup>3</sup> à 220 m <sup>3</sup>	1,940
	Tranche de 221 m <sup>3</sup> à 320 m <sup>3</sup>	2,040
	Tranche au delà de 320 m <sup>3</sup>	2,176
COMPTEUR CHANTIER	Coefficient appliqué sur chaque tranche	2,300
EAU AGRICOLE		0,346
ASSAINISSEMENT COLLECTIF		0,856
- Période d'été 4 mois du 1/06/année (n) au 30/09/année (n)		2023
		€ht/m <sup>3</sup>
EAU DOMESTIQUE	Tranche de 1 m <sup>3</sup> à 40 m <sup>3</sup>	1,377
	Tranche de 41 m <sup>3</sup> à 120 m <sup>3</sup>	1,538
	Tranche de 121 m <sup>3</sup> à 220 m <sup>3</sup>	2,560
	Tranche de 221 m <sup>3</sup> à 320 m <sup>3</sup>	2,749
	Tranche au delà de 320 m <sup>3</sup>	3,106
COMPTEUR CHANTIER	Coefficient appliqué sur chaque tranche	2,300
EAU AGRICOLE		0,346
ASSAINISSEMENT COLLECTIF		0,856

La partie fixe est proportionnelle au calibre du compteur.

EAU POTABLE		PARTIES FIXES (€HT / PERIODE)			
Partie fixe proportionnelle au calibre du compteur					
CALIBRE	DEBIT m <sup>3</sup> /h	HIVER		ETE	
		2022/2023		2023	
		€ht		€ht	
10 mm	1	23,85		11,92	
15 mm	1,5	39,35		19,68	
20 mm	2,5	143,14		71,57	
25 mm	3,5	200,40		100,20	
30 mm	6	343,55		171,77	
40 mm	10	572,57		286,29	
50 mm	15	858,86		429,43	
60 mm	25	1 431,43		715,72	
80 mm	40	2 290,27		1 145,13	
100 mm	60	3 435,42		1 717,71	
125 mm	100	5 725,78		2 862,89	
150 mm	150	8 588,67		4 294,33	

Source : AMORCE, "Webinaire Financement et Fiscalité Eau - Une tarification saisonnière au service des économies d'eau", septembre 2023.

### 3.2. Valoriser économiquement la performance dans les schémas contractuels

L'introduction de clauses de performance dans les contrats de concession, qui reste aujourd'hui assez limité, constitue une autre piste de réflexion possible.

Il est en effet possible de définir contractuellement des **indicateurs de performance liés à la protection de la ressource hydrique**, qui seront contrôlés à l'occasion du contrôle annuel (article L. 2224-5 et D. 2224-1 du CGCT).

Des **pénalités** peuvent être utilement prévues en cas de non-conformité de l'exploitation du service aux indicateurs et objectifs de performance définis contractuellement. Le délégataire peut par ailleurs être **intéressé** à l'atteinte des objectifs par un **dispositif de bonus / malus**. L'objectif est ainsi d'**inciter financièrement l'opérateur à réaliser des économies d'eau**.

#### Retour d'expérience – Suez :

La communauté d'agglomération de Brive a conclu avec Suez un contrat de concession, qui a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour une durée de 7 ans.

Un des objectifs contractuels majeurs de la convention est de **baissier de 21 %** (12,7 % pour l'exploitant et 8,3 % concernant le consommateur) sur les sept ans **la quantité d'eau prélevée dans le milieu naturel**.

Dans ce but, Suez s'engage à **lutter contre les fuites d'eau du réseau et contre la consommation d'eau parfois mal maîtrisée des usagers**, via l'installation progressive de dispositifs de télérelève.

Une partie de la rémunération de Suez sera mesurée selon **quatorze critères de performance**, ci-après reproduits :

- |  |  |
|--|--|
| ⇒ Baisse des volumes prélevés sur les ressources       | ⇒ Géoréférencement des branchements (neufs)  |
| ⇒ ILP Indice linéaire de perte des réseaux d'EP        | ⇒ Production positive d'énergie  |
| ⇒ Qualité bactériologique de l'eau distribuée          | ⇒ Taux de respect des contrôles de bon fonctionnement (ANC)                            |
| ⇒ Qualité physico-chimique de l'eau distribuée         | ⇒ Taux de matière sèche de boues produites sur la station d'épuration de Gourgue Nègre |
| ⇒ Turbidité de l'eau distribuée                        | ⇒ Taux de matières sèches de boues produites sur les petites stations d'épuration      |
| ⇒ Performance de la recherche de fuites (non visibles) | ⇒ Taux de données remontées des DO équipés   |
| ⇒ Taux de données relatives aux index                  |  |
| ⇒ Délai de réponse aux demandes des usagers            |  |

Une somme de 500 000 euros par an pourra être attribuée à l'exploitant selon le respect ou non des objectifs fixés.

La conclusion de ce contrat n'a pas eu d'impact sur le prix de l'eau, qui reste stable par rapport aux années précédentes.

Se pose toutefois la **question de la pérennité de ce type de montage**, dont on peut se demander s'il est véritablement vertueux. Car, bien que l'opérateur privé perçoive un bonus sur sa rémunération, il reste que la baisse des volumes d'eau entraîne une diminution de recettes pour la collectivité gestionnaire et une baisse de la rémunération du délégataire. Il n'est donc pas sûr que ce type de contrat permettra de réaliser les investissements nécessaires pour le renouvellement des réseaux, à moins de l'accompagner d'un changement de politique tarifaire.

### 3.3. La recherche du potentiel énergétique des stations de traitement des eaux usées

La création de nouvelles ressources via la revente / l'injection d'énergie produite via les STEU constitue une autre piste de levier pour tendre vers un équilibre plus pérenne :

- En premier lieu, le potentiel de **production de biogaz** par les stations de traitement des eaux usées est estimé à 1,5 TWh/an pour une production actuelle de 565 GWh/an. Pour la vente, il existe un ensemble de dispositifs d'achat mis à disposition des collectivités pour les installations neuves.
- En deuxième lieu, les stations de traitement des eaux usées ont un potentiel de production d'énergie par **panneaux photovoltaïques**, principalement en **autoconsommation**, de l'ordre de 6 TWh/an. Le surplus peut être revendu à des tarifs réglementés sous conditions d'application spécifiques.
- En troisième lieu, en considérant les rejets domestiques (soit environ 130 L/habitant/j), il existe un potentiel de récupération de **chaleur** dans les stations de traitement des eaux usées qui est estimé à 45 GWh. Cette chaleur peut être valorisée en autoconsommation ou par la vente à des réseaux de chaleur situés à proximité.

Si la valorisation des eaux usées traitées et des boues d'épuration permet **d'augmenter l'autonomie énergétique des stations et de diminuer la sujétion à la variabilité des prix**, il s'agit toutefois d'une solution de moyen voire long terme, eu égard à l'importance des **coûts d'installation** et à la **durée de leur amortissement**.

# CONCLUSION

Si des leviers organisationnels et tarifaires peuvent être actionnés pour tenter de pérenniser le modèle économique des services publics d'eau et d'assainissement, l'étude du CFE susmentionnée chiffre les besoins supplémentaires d'investissements annuels à 4,6 milliards d'euros, sans compter le traitement des pollutions émergentes telles que celles générées par les PFAS, estimé entre 0,5 et 1 milliard d'euro par an par AMORCE ni l'application de la Directive Eaux Résiduaires Urbaines révisée et récemment adoptée.

Pour AMORCE, passer de 23,4 milliards d'euros par an à 30 (+/-2) milliards par an de dépenses dédiées à la gestion de l'eau en France nécessite une véritable réforme du financement de l'eau en France qui doit passer par :

- **Une réforme des redevances des Agences de l'eau :**

Pour passer de la prise de conscience à la mise en œuvre concrète de leviers structurants insufflant une réelle transition écologique de la gestion de l'eau, AMORCE a défendu lors des précédents projets de loi de finances et porte toujours une réforme des redevances des Agences de l'eau plus équitable entre les grands utilisateurs et plus incitative pour de réelles économies d'eau et réduction des pollutions. Une réforme nécessaire pour que la préservation de nos ressources en eau devienne vraiment l'affaire de tous et comprenant notamment :

- La création d'une redevance « micropolluants » sur tous les principaux metteurs sur le marché (médicaments, cosmétiques, textiles, ustensiles de cuisine et produits plastiques) pour financer une stratégie nationale de protection du cycle de l'eau, tant sur la production d'eau potable que le traitement des eaux usées.
- Ou encore l'institution d'un seuil plancher et la multiplication par 5 des plafonds de la redevance dite « pollution non domestique » (industrielle) de l'eau affectée aux Agences de l'eau.

- **Une meilleure application du principe "l'eau paie l'eau" :**

Comme le souligne le CFE, en l'absence de ressource dédiée, ce sont les usagers du "petit cycle" qui financent le "grand cycle". Pour AMORCE, un fléchage des aides des agences de l'eau vers les collectivités territoriales pourrait permettre un rééquilibrage du financement de l'eau entre les différents usagers et ainsi garantir une meilleure application du "principe l'eau paie l'eau".

- **Une tarification progressive facilitée, ciblée sur les grands consommateurs :**

Si l'instauration d'une tarification progressive peut être un atout sur leurs territoires, les collectivités territoriales sont confrontées à de nombreuses difficultés pour la mettre en œuvre de manière opérationnelle.

Dès lors, au sein de sa proposition de loi sur l'eau, AMORCE défend plusieurs mesures afin de renforcer la prise en compte environnementale et sociale dans les tarifications et le financement de la gestion de l'eau.

En effet, dans le prolongement des mesures du Plan EAU, l'application de tarifications progressives et incitatives à la maîtrise des consommations doit être facilitée pour les collectivités territoriales volontaires. Parmi ses mesures phares, il est notamment question de permettre un accès des collectivités aux données pertinentes pour mettre en œuvre une tarification progressive et incitative ou encore de favoriser l'individualisation des compteurs pour certaines typologies spécifiques d'habitats collectifs.

Enfin, pour AMORCE, il apparaît nécessaire que chaque service public d'eau potable définisse, *a minima* et de manière adaptée, un seuil de surconsommation annuelle pour les usagers domestiques au-delà duquel tarification majorée est appliquée sur le prix du m<sup>3</sup>.

Pour aller plus loin

Adhérez à AMORCE et participez aux échanges de son réseau

#82



**Lettre aux Adhérents**



- page 16  
Article: l'évolution des ressources en eau face au changement climatique



- page 24  
Comment les déchèteries s'adaptent-elles aux enjeux de prévention et aux nouvelles filières à responsabilité élargie du producteur ?



- page 32  
Adaptation et planification: les nouveaux caps des politiques environnementales locales ?

JUILLET-AOÛT-SEPTEMBRE 2024 - TRIMESTRIEL - ACTUS DÉCHETS ÉNERGIE ET RÉSEAU EAU PROPRIÉTÉ

**Consultez nos précédentes publications**

- [EAE01 – Publication « Le prix des services d'eau et d'assainissement », 2019.](#)
- [Synthèse « Le prix des services d'eau et d'assainissement », 2019.](#)
- [EAJ02 – Publication « Politique sociale de l'eau : quelle\(s\) stratégie\(s\) de mise en œuvre ? », 2020.](#)
- [EAJ09 – Publication « Gestion des eaux pluviales urbaines : les 15 questions relatives à la mise en œuvre et au financement de la compétence », 2024.](#)

**Réalisation**

Marie MATEO, Pôle juridique et fiscal – AMORCE

**Relecture**

Anna FIEGEL, Service institutionnel et média – AMORCE  
Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

