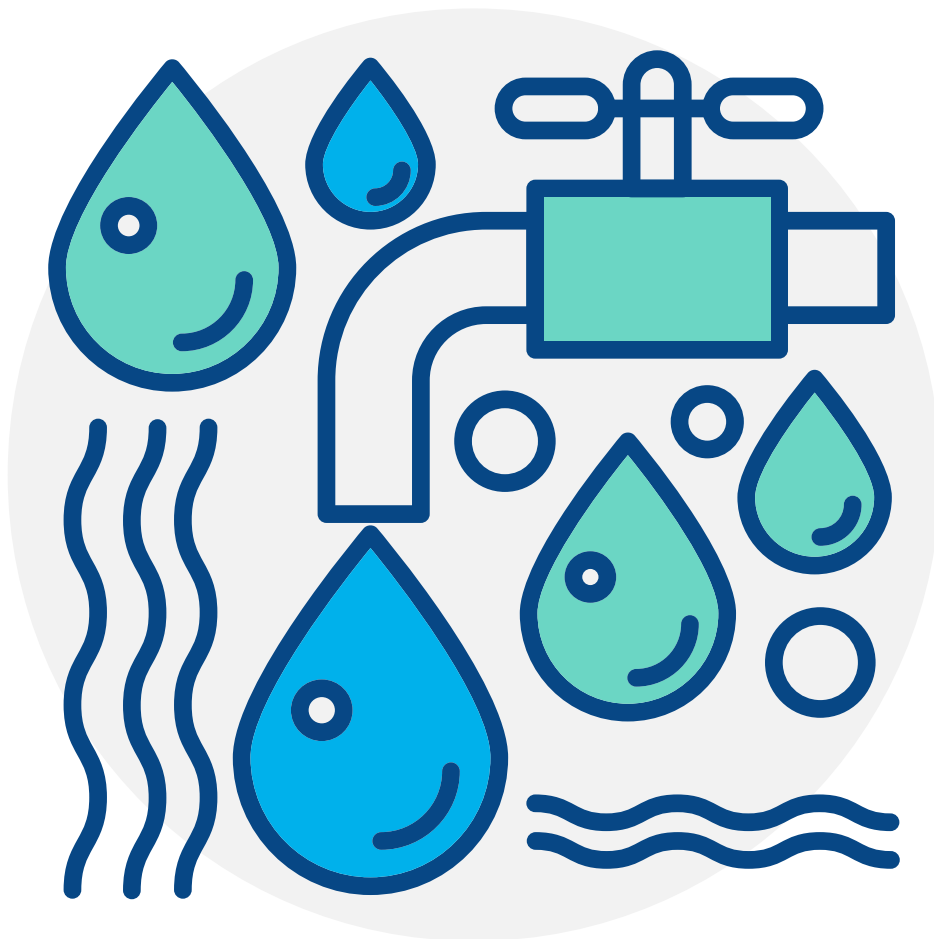


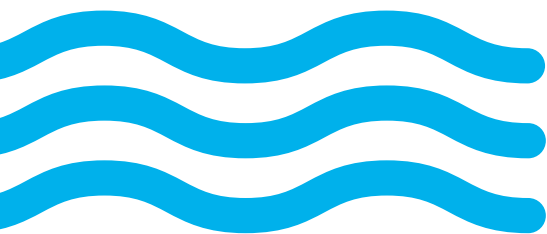


LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

Diagnostics et préconisations du rapport du groupe de travail
Novembre 2025

Le secteur de l'eau en France est confronté à des défis majeurs, sous l'effet du changement climatique, de la dégradation progressive de la qualité de la ressource et de l'impératif d'une gestion plus durable. La dimension de développement de l'offre cède la place à un modèle privilégiant la maîtrise de la demande et la préservation de la ressource, au prix d'un effort d'investissement accru. Le modèle économique traditionnel, essentiellement fondé sur des coûts fixes, est progressivement mis à mal par le déclin des volumes consommés.

Le rapport s'attache à analyser ces évolutions, et à formuler des recommandations de nature juridique et économique, à l'échelle du petit cycle de l'eau.



Diagnostic

- **Une ressource sous tension** : La France est déjà entrée dans une ère de stress hydrique, marquée par des épisodes de restrictions et des risques de pénurie. L'eau, bien commun vital, fait désormais l'objet de tensions susceptibles de remettre en cause le droit fondamental d'accès, en permanence, à une eau potable et de qualité.
- **Une consommation domestique en baisse, mais une optimisation des usages qui reste à renforcer** : La consommation des ménages a déjà commencé à baisser de près de 10% ces dernières années, traduisant des comportements plus sobres. Toutefois, cette vigilance et cet appel à la sobriété de tous les usages de l'eau demeurent insuffisants : il convient de mobiliser tous les usagers.
- **Une qualité de la ressource menacée** : La concentration accrue des polluants, leur meilleure détection et l'évolution des normes sanitaires ou environnementales imposent une meilleure protection des captages, une réduction des intrants et des investissements matériels et immatériels conséquents dans les infrastructures de potabilisation et de dépollution.
- **Des tensions sur les volumes disponibles** : Sur le plan quantitatif, les fuites, bien qu'en diminution constante, représentent encore près de 20% des volumes de pertes sur les volumes d'eau mis en distribution en raison notamment du vieillissement des réseaux. En parallèle, la réutilisation des eaux usées reste marginale en France, ce qui nécessite un changement profond dans l'accompagnement de ces projets, mais aussi la levée des contraintes réglementaires, économiques et sanitaires qui ne sont plus justifiées.

- **Une nécessaire décorrélation entre le financement du service public pour la collectivité et l'opérateur, et les volumes consommés** : Le modèle économique du secteur est fragilisé par une baisse tendancielle des volumes vendus. La trajectoire de sobriété hydrique engagée implique donc d'adapter le modèle économique du secteur.

Enjeux financiers et techniques

- **Un besoin massif de renouvellement des infrastructures** : La nécessité du renouvellement et mise aux normes des réseaux génère un déficit d'investissement de plus de 4 Md€ par an. Les pouvoirs publics n'ont d'autre choix que d'agir sans attendre en accélérant les processus de remplacement des infrastructures pour les renforcer et les moderniser. Les nouvelles technologies offrent des marges de progression, mais doivent être financées, au regard des bénéfices attendus.
- **Un déficit d'investissement structurel à résorber** : cela questionne la capacité du système actuel à mobiliser durablement des financements publics et privés. Un meilleur partage des risques entre collectivités et opérateurs permettrait de lever des freins à l'investissement, notamment pour les investisseurs institutionnels, encore peu présents en raison d'un couple risque-rendement perçu comme inadapté et d'une incertitude réglementaire.
- **Une tarification en faveur de la sobriété** : Le financement du secteur de l'eau repose sur le principe de « l'eau paie l'eau », avec un prix moyen relativement bas en Europe. Le modèle tarifaire actuel, binomial avec une forte part variable, basée sur la consommation, ne favorise pas la sobriété par l'utilisateur du fait d'un signal-prix faible. Des tarifications progressives, saisonnières ou basées sur l'usage sont désormais mises en œuvre pour promouvoir cette sobriété « après-compteur », mais comportent de enjeux à appréhender en matière d'équité sociale.

- **Des innovations contractuelles en cours de déploiement** : Des contrats innovants combinent objectifs de sobriété, indicateurs de performance, mécanismes incitatifs et parfois partage de financement entre collectivités et opérateurs. Si ces dispositifs marquent une évolution prometteuse pour mieux répondre aux défis du secteur, leur mise en œuvre suppose une expertise particulière sur le plan tant économique que juridique.

Modes de gestion et rôle des acteurs

- La France compte **plus de 10 000 services de l'eau et 11 500 pour l'assainissement**, combinant gestion directe (régies) et délégation de service public (DSP) à des acteurs privés. En gestion directe comme en DSP, l'autorité organisatrice peut aussi faire le choix d'un opérateur issu de l'économie mixte (plus particulièrement les SPL et SEMOP). Le choix entre ces modes contractuels et de gouvernance relève de la décision de l'autorité organisatrice politique.
- Si la population reste majoritairement desservie en **gestion déléguée** pour l'eau potable, c'est la situation inverse qui prévaut pour l'assainissement.
- La **petite taille de beaucoup de ces services** limite leur capacité de gestion technique et financière et complexifie l'adaptation aux exigences croissantes de performance et de résilience.
- Le **recours à la gestion déléguée** est généralement motivé par la capacité des opérateurs spécialisés à mutualiser les moyens, à innover grâce à leur effort de R&D, leur expertise sur les pollutions complexes, leur capacité d'achat à grande échelle, leur gestion des situations de crise et leur proximité avec les usagers. La pertinence de la gestion déléguée se voit ainsi renforcée face aux risques techniques et environnementaux croissants.





Recommandations de nature économique

(pour mobiliser plus de financement)



1. Préserver la soutenabilité du service de l'eau en maintenant le principe « L'eau paie l'eau »

Les améliorations de la qualité et la continuité d'approvisionnement de l'eau générant un accroissement considérable des besoins d'investissement : ceux-ci doivent pouvoir être payés au travers de la facture d'eau. Ce modèle économique reste le plus à même de garantir la soutenabilité des investissements, la pérennité, et la performance des services d'eau et d'assainissement, dès lors que les recettes bénéficient avant tout au service.

Aujourd'hui, les ponctions opérées par l'État sur les budgets des agences de l'eau, de même que l'élargissement du champ des dépenses à d'autres politiques publiques (biodiversité), réduisent d'autant les moyens destinés aux infrastructures et à la performance du service. Il convient de limiter ces transferts financiers vers des domaines extérieurs à l'eau, stricto sensu.

2. Respecter les principes d'équité sectorielle et territoriale

Pour les usagers non-domestiques, c'est le principe « Pollueur-Payeur » et de la Responsabilité Élargie du Producteur (REP) qui doit s'appliquer et apporter des financements complémentaires, fondés sur les externalités environnementales, afin de contribuer à la charge supportée par les services publics d'eau et d'assainissement ;

Il convient également de veiller à l'équité territoriale : les situations sont très diverses d'un service à l'autre et peuvent justifier, dans certains cas, la mise en place de mécanismes de péréquation.

3. Assurer une évolution maîtrisée de la facture d'eau

La tarification du service public de l'eau pour les usagers domestiques doit refléter le coût du service, tout en restant compatible avec la capacité contributive des ménages. Une évolution à la hausse du prix de l'eau est nécessaire à moyen-long terme dans de nombreuses collectivités pour dégager les ressources nécessaires au financement accru des investissements et assurer la soutenabilité financière du modèle. Dans une démarche d'incitation, certaines agences de l'eau conditionnent ainsi leurs financements à la fixation d'un prix minimum de l'eau par rapport à une valeur de référence définie en fonction des caractéristiques du territoire. Ceci pour soutenir l'objectif de bonne gestion, dans le temps, des services d'eau et d'assainissement.

Cette incitation pourrait utilement être généralisée à l'ensemble des agences de l'eau, afin d'aider les élus dans leurs prises de décision.

4. Inciter les collectivités à repenser la tarification pour une meilleure couverture des coûts fixes...

Les services d'eau et assainissement comportent près de 80% de coûts fixes, indépendants du volume consommé : entretien des réseaux, personnel, amortissement des infrastructures, électricité et produits de traitement, etc. La part de facturation fixe permet de stabiliser une partie des recettes, quand les volumes diminuent.

Actuellement, de nombreux services d'eau ont des parts fixes bien en deçà des plafonds réglementaires (30% ou 40% en zone rurale), rendant l'économie des services trop dépendante des volumes consommés : en moyenne la part fixe pour eau et assainissement n'est que de 12% de la facture de référence.

Le rééquilibrage entre part fixe et part variable permettra de répercuter au plus juste les coûts fixes du service dans la tarification à l'usager et mieux traduire le coût de la mise à disposition du service public 7j/7 et 24h/24.

Il y a donc lieu de prévoir une évolution réglementaire permettant le déplaçonnement de la part abonnement de la facture, selon des modalités à définir.

Par ailleurs, il convient que chaque service s'attache à bien valoriser ses externalités positives (typiquement, la production d'énergie), pour abonder les budgets des SPIC, hors factures d'eau.

5....tout en préservant une dimension socialement équitable

Cela suppose un effort de pédagogie côté public, visant à renforcer la lisibilité et l'acceptabilité des tarifs. Au-delà d'une possible modulation à la baisse de la partie fixe pour solvabiliser les usagers en situation de précarité, cela passe aussi :

- par des actions permettant aux foyers de maîtriser leur consommation et, en conséquence, la facture d'eau. Il convient de déplacer le débat du « prix du mètre cube » vers la « facture d'eau » et le budget mensuel des ménages, en accompagnant la sobriété hydrique et la réduction des consommations, sans rompre l'équilibre économique du service.
- par des dispositifs de solidarité (par exemple les chèques-eau destinés aux ménages modestes), ce volet social pouvant relever du budget général ou du budget annexe des services.

6. Aligner les financements sur la durée de vie des actifs et sur l'évolution des besoins du service face aux changements climatiques

Il ne s'agit pas seulement d'aligner la durée des emprunts sur la durée de vie des équipements, mais également de tenir compte de la vie économique globale du service, et de trouver un équilibre entre soutenabilité financière et flexibilité en intégrant l'incertitude liée à l'évolution des services et des cadres normatifs. Il est légitime dans la situation actuelle de rattrapage de la « dette grise » sur les réseaux et équipements vieillissants, de recourir à des financements de long terme pour absorber les pics d'investissement.

En particulier, il convient de privilégier le recours à l'emprunt pour les installations de traitement et les équipements techniques, à forte intensité capitalistique, pour lesquels l'endettement permet de lisser les investissements et d'éviter de fortes fluctuations dans les budgets annuels.

7. Mobiliser au mieux les nouveaux outils techniques et digitaux au service des usagers

S'ils offrent de nouvelles perspectives d'amélioration des performances et d'optimisation continue des services, les nouveaux outils de gestion technique sont parfois coûteux et requièrent des compétences professionnelles pointues. Leur mise en œuvre doit être justifiée par des objectifs d'amélioration du service. Les opérateurs spécialisés sont bien placés pour les mettre en œuvre, soit dans le cadre de DSP, soit comme prestataires de la collectivité organisatrice du service.





Recommandations de nature juridique

(pour une meilleure adéquation des cadres contractuels et des contraintes économiques)

1. Tirer le meilleur parti de l'ensemble des outils contractuels en fonction des objectifs recherchés et des compétences techniques

La « boîte à outils contractuels » offre potentiellement une grande diversité de modèles applicables au secteur de l'eau et de l'assainissement dans le cadre des deux grands modes de gestion (en régie ou déléguée) : différents types de DSP, combinés le cas échéant avec une SEMOP, marché global de performance, marché de services simple ou incluant une part de fourniture ou de travaux, marché de partenariat... qui permettent une recherche d'optimisation en fonction des objectifs économiques et techniques recherchés. Il y a lieu de tirer le meilleur parti de cette diversité afin de choisir le contrat le plus adapté

2. Renforcer la dimension performancielle des contrats, quelle que soit leur forme juridique

Les contrats de gestion déléguée doivent continuer à évoluer dans le sens d'une dimension performancielle accrue : la collectivité peut ainsi s'engager dans une démarche incitative en proposant un intéressement.

En jouant sur le levier de la rémunération la collectivité peut permettre aux opérateurs – dont la rémunération était jusqu'à présent largement fondée sur les volumes – une transition vers des modèles plus vertueux calés sur des critères de qualité de service et d'incitation à baisser la consommation des usagers.

Le recours à ce type de disposition doit cependant prendre en compte l'équilibre économique du contrat et sa nature. En particulier, s'il est possible de recourir à la DSP – alors que le risque d'exploitation proprement dit, lié aux aléas du marché, se trouve relativisé au regard du risque lié à l'atteinte de critères de performances qualitatifs – ce risque ne doit pas devenir négligeable. De même, le transfert d'un risque devrait impliquer que celui-ci joue à la baisse mais également à la hausse de la rémunération du cocontractant.

3. Contractualiser les objectifs de performance, quel que soit le mode de gestion

Outil partenarial par excellence, le contrat est la traduction concrète d'une stratégie de performance, ou les parties s'engagent sur des objectifs et les moyens pour les atteindre.

Les caractéristiques clés de l'outil « contrat » en font un levier intéressant :

- réaffirmation des rôles respectifs de la puissance publique et de l'opérateur, public ou privé ;
- alignement sur une vision et un ensemble de moyens et/ou d'objectifs ;
- répartition des responsabilités et des risques associés favorisant la clarté des processus à mettre en œuvre ;
- cadrage temporel (dont la limitation de la durée, qui invite notamment à la mise en mouvement et au suivi régulier) ;
- référentiel de performance comportant indicateurs et modalités d'évaluation ;

- introduction de mécanismes d'incitations, récompenses et sanctions.

Cette obligation de résultats doit s'apprécier au regard de l'obligation de moyens incombant à la collectivité : par exemple, dès lors que celle-ci n'a pas réalisé les investissements prévus, les pénalités n'ont pas lieu d'être appliquées au délégataire.

Enfin, et afin de faciliter la contractualisation, il conviendrait d'étudier systématiquement l'intérêt de doter les régies de statuts propres instaurant un suivi et une évaluation ex post de la convention par leur conseil d'exploitation ou d'administration.

4. Objectiver le choix du mode de gestion par une meilleure comparabilité des performances sociales, économiques et environnementales

Aujourd'hui, les régies sont souvent exemptées de justification approfondie et d'évaluation préalable d'un niveau équivalent à celui des DSP ou, plus encore, des marchés de partenariat, alors même qu'elles représentent un engagement financier et organisationnel conséquent pour la collectivité.

Cette asymétrie ne favorise pas une analyse globale et neutre des avantages et contraintes de chaque modèle. Il conviendrait donc de mettre en place un cadre d'évaluation homogène, permettant aux collectivités de comparer sur des bases identiques, et choisir le mode de gestion le plus adapté à leurs besoins et objectifs, en intégrant la complétude des coûts et les engagements sociaux et environnementaux des opérateurs.

L'évaluation de la performance a vocation à être renouvelée dans le temps : à échéance régulière avec un audit des services en effectuant une modélisation financière des services et des modes de contractualisation. Il serait également utile d'organiser une discussion, à échéance périodique, étayée par une analyse objective, sur la pertinence de la gestion publique, à l'instar de ce qui se fait au moment de la remise en jeu des contrats pour les opérateurs privés.

5. Adapter les durées des concessions aux contraintes d'investissement et aux enjeux de durabilité

La norme limitant à 20 ans la durée maximale d'une concession – sauf dérogation après examen préalable par l'État (DDFiP) des justifications de dépassement de cette durée¹ – se trouve sensiblement renforcée par la pratique de durées moyennes inférieures à 10 ans. Au regard des enjeux et besoins accrus de résilience des services publics de l'eau, il peut être nécessaire d'envisager des durées de contrat plus longues que celles observées aujourd'hui, de façon à permettre le financement et l'amortissement économique des investissements supplémentaires requis, ainsi que la concrétisation, le suivi dans la durée et la sanction des résultats faisant l'objet des engagements contractuels.

1. Code de la commande publique, art. L. 3114-8

COMITÉ DE RÉDACTION DE LA NOTE DE SYNTHÈSE

Hadrien BAJOLLE, *Directeur de projet*, Direction générale du Trésor

François BERGERE, *Délégué général*, IGD

Estelle GRELIER, *Présidente SAUR France*, SAUR

Tristan MATHIEU, *Directeur RSE, Affaires publiques et Développement durable eau*, VEOLIA

Maria SALVETTI, *Directrice du Département Eau et Déchets*, Florence School of Regulation

Regis TAISNE, *Chef du département « cycle de l'eau »*, FNCCR

François TENAILLEAU, *Avocat Associé*, CMS Francis Lefebvre



Créé en 1996, l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) est une fondation d'entreprises reconnue d'intérêt général qui réunit l'ensemble des parties prenantes à la gestion des services publics : État, associations d'élus, entreprises publiques et privées et experts. Seule instance à rassembler tous ces acteurs, l'IGD œuvre pour une gestion performante et efficace des services publics en France. Depuis près de 30 ans, il se positionne comme un centre de réflexion et d'initiative, favorisant une coopération active et nécessaire entre le monde public et le secteur privé.