



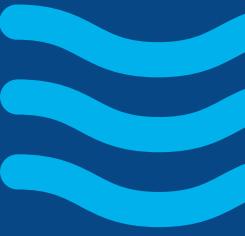
# LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

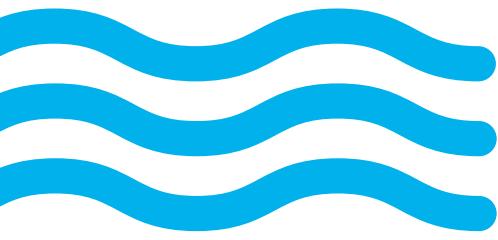


Rapport du groupe de travail –  
Diagnostics et recommandations

Dirigé par François Bergère, Délégué général - IGD

Janvier 2026





## ÉDITO

L'eau, bien commun essentiel et même vital, n'est pas un service public comme les autres : un droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement est consacré au niveau international, au travers de l'Objectif de Développement Durable numéro 6. Sa disponibilité, son accessibilité et sa qualité, longtemps tenues pour acquises en France, ne vont plus de soi, notamment sous l'effet des changements climatiques et de l'impératif de développement durable, interrogeant notre modèle économique et contractuel.

Le présent rapport, centré sur le petit cycle de l'eau et plus particulièrement la distribution d'eau potable aux usagers domestiques, a pour ambition de tracer des pistes d'évolution pour mieux prendre en compte les défis liés au développement durable.

Le positionnement unique de l'IGD - réunissant acteurs industriels et financiers du secteur, représentants du secteur public (administration centrale et collectivités locales) ainsi qu'experts indépendants - lui a permis de constituer un groupe de travail dédié.

Ce rapport analyse les évolutions nécessaires du modèle économique pour assurer la pérennité des services d'eau potable et d'assainissement, en s'appuyant sur l'expertise des acteurs publics et privés.

L'approche retenue consiste à analyser les défis actuels, notamment ceux liés au changement climatique, qui conduisent à passer d'une logique de développement continu de l'offre à un modèle privilégiant la sobriété, par la gestion de la demande et la préservation de la ressource, dans une perspective de développement durable.

Dans un deuxième temps, et sur la base des premiers retours d'expériences menés sur des projets innovants, le groupe s'est attaché à expliciter en quoi ces défis impactent le modèle traditionnel de gestion déléguée du secteur, à identifier les pistes d'adaptation du modèle contractuel et de financement en Délégation de Service Public (DSP), et à formuler des recommandations de nature tant économique que juridique.

Je forme le vœu que ce document soit utile à l'ensemble des acteurs publics et privés et puisse éclairer leurs décisions.

**Hubert du Mesnil**  
Président de l'IGD



# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le **secteur de l'eau en France** fait face à des **défis majeurs** liés au changement climatique, à la qualité de la ressource et à la nécessité d'une gestion 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**, pour assurer la qualité de l'eau, au prix d'un effort d'investissement accru.

Le modèle économique traditionnel, où le financement des investissements est porté par les collectivités et pèse principalement sur les usagers domestiques, est à revoir ; quant à l'**équilibre d'exploitation**, s'agissant d'infrastructures de réseau à coûts fixes élevés, il est progressivement mis à mal par l'évolution de **recettes essentiellement variables**, liée à l'érosion - par ailleurs souhaitable - des volumes consommés.

Dans ces conditions, après analyse de l'existant, des déterminants et des modes opératoires des principaux acteurs concernés, côté public comme privé, le rapport émet les **recommandations suivantes** :

## Recommandations de nature économique et financière

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

L'accroissement considérable requis des besoins d'investissement doit pouvoir être financé au travers de la facture d'eau, en cohérence avec l'approche privilégiée pour les services publics industriels et commerciaux. Ce modèle économique, fondé sur l'autofinancement, reste le mieux 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.

Cela suppose de limiter les ponctions opérées par l'État sur les budgets des Agences de l'eau vers d'autres politiques publiques (biodiversité) extérieures à l'eau stricto sensu. Ces transferts réduisent d'autant les moyens destinés aux infrastructures et à la performance du service.

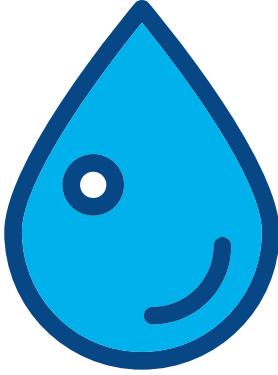
### 2. Respecter les principes d'équité sectorielle et territoriale

L'usager domestique supporte les quatre cinquièmes des coûts de distribution et d'assainissement, alors qu'il n'est responsable que d'un quart de la consommation. Pour les usagers non-domestiques, c'est le principe « pollueur-payeur », au titre de la Responsabilité Élargie du Producteur (REP), et, au-delà, l'approche « préleveur-payeur » qui doivent s'appliquer plus largement. Elles doivent aussi 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 des solutions adaptées à la spécificité de chaque territoire, valorisant les services qui visent un haut niveau de performance.

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

Une évolution à la hausse du prix de l'eau est nécessaire, à moyen et long terme, dans de nombreuses collectivités pour dégager les ressources nécessaires au financement accru des investissements et assurer la soutenabilité financière du modèle. La tarification du service public de l'eau pour les usagers domestiques doit refléter le coût complet du service, tout en restant compatible avec la capacité contributive des ménages.



#### **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. En regard, la part de facturation fixe, qui permet de stabiliser une partie des recettes lorsque les volumes diminuent, n'est en moyenne que de 12% de la facture de référence, bien en deçà des plafonds réglementaires (30% ou 40% en zone rurale), rendant l'économie des services trop dépendante des volumes consommés.

Un rééquilibrage entre part fixe et part variable, passant par un déplafonnement de la part fixe de la facture, apparaît donc nécessaire. Il permettrait de répercuter au plus juste les coûts fixes du service dans la tarification à l'usager et de mieux traduire le coût de la mise à disposition du service public 7j/7 et 24h/24.

#### **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 ;
- Des dispositifs de solidarité 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**

Dans la situation actuelle de rattrapage de la « dette grise » sur les réseaux et équipements vieillissants, il s'agit de recourir à des financements de long terme, alignés sur la durée de vie des équipements, tout en tenant compte de la vie économique globale du service et en trouvant un équilibre entre soutenabilité financière et flexibilité.

En particulier, il convient de privilégier le recours à l'emprunt à long terme, en tirant le meilleur parti des financements de très long terme, tels que ceux proposés par des banques publiques comme la Banque des Territoires, pour les équipements techniques, à forte intensité capitalistique. Cet endettement long permet de lisser les investissements, de maîtriser les tarifs 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 une grande diversité de modèles applicables au secteur de l'eau et de l'assainissement, permettant une recherche d'optimisation en fonction des objectifs économiques et techniques recherchés, dans le cadre des deux grands modes de gestion, en régie ou déléguée. Elle comprend notamment différents types de délégations de service public, combinés le cas échéant avec une SEMOP ainsi que des marchés globaux de performance ou des marchés de services, simples ou incluant une part de fourniture ou de travaux. Le recours au marché de partenariat peut aussi être envisagé, lorsque l'exigence de performance s'accompagne d'investissements significatifs à réaliser par l'attributaire.

### **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, permettant aux opérateurs – dont la rémunération était jusqu'à présent largement fondée sur les volumes – de construire avec les collectivités des modèles prenant mieux en compte la qualité de service et l'incitation à baisser la consommation. Le recours à ce type de disposition doit cependant prendre en compte l'équilibre économique du contrat et sa nature. En particulier, le risque d'exploitation en DSP, lié aux aléas du marché, doit rester significatif au regard du risque lié à l'atteinte de critères de performances qualitatifs. De même, le transfert d'un risque devrait impliquer que celui-ci puisse jouer 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, où 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 pour répartir les responsabilités et les risques associés entre puissance publique et opérateur, qu'il soit public ou privé, favorisant la clarté des processus à mettre en œuvre dans un cadre temporel défini. Le référentiel de performance contractualisé permet l'introduction de mécanismes d'incitations, récompenses et de sanctions.

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

Aujourd'hui, le choix de la régie est souvent exempté de justification approfondie et d'évaluation préalable d'un niveau équivalent à celui des DSP, alors même qu'il représente un engagement financier et organisationnel conséquent pour la collectivité.

Il conviendrait de mettre en place un cadre d'évaluation homogène, permettant aux collectivités de comparer périodiquement les différents modes de gestion sur des bases identiques, et de choisir le plus adapté à leurs besoins et objectifs, en intégrant la complétude des coûts ainsi que les engagements sociaux et environnementaux des opérateurs.

### **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 – se traduit en pratique par des 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. Cela permettrait de financer et d'amortir économiquement les investissements supplémentaires requis, tout en assurant la concrétisation, le suivi dans la durée et la prise en compte des résultats visés par les engagements contractuels.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>A. ÉTAT DES LIEUX : UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE FACE À DES DÉFIS MULTIPLES.....</b>	<b>8</b>
1. Défis et priorités du service de l'eau potable .....	8
2. Dimension quantitative .....	8
2.1. Optimiser les infrastructures de distribution pour limiter les fuites .....	8
2.2. Optimiser les consommations.....	9
2.3. Réutiliser l'eau retraitée .....	10
3. Dimension qualitative .....	10
4. Un déficit d'investissement croissant .....	11
4.1. Un mur d'investissement.....	11
4.2. Le coût de l'inaction .....	12
<b>B. UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL FRAGMENTÉ : LES ACTEURS ET LEUR PROFIL DE RISQUE .....</b>	<b>13</b>
1. Acteurs publics .....	13
2. Acteurs privés (délégataires) .....	14
3. La nature changeante des risques.....	17
4. Les acteurs du financement .....	20
4.1. Les collectivités locales /autorités organisatrices .....	20
4.2. Les opérateurs privés .....	20
4.3. Les acteurs spécialisés .....	21
5. Règlementation et insertion dans un cadre économique et tarifaire approprié .....	23
<b>C. QUELS MODÈLES ÉCONOMIQUES POUR L'AVENIR ?.....</b>	<b>25</b>
1. Financement et Gestion.....	25
1.1. Principe : « L'eau paie l'eau » .....	25
1.2. Niveau des prix et marge d'évolution des prix pour l'usager .....	25
2. Comment adapter le modèle économique ? .....	27
<b>D. QUELLES PISTES CONTRACTUELLES CORRESPONDANTES ?.....</b>	<b>29</b>
1. La municipalisation .....	29
2. Choix du modèle contractuel en gestion déléguée.....	30
3. Sélection des attributaires.....	32
3.1. Diversifier et mieux pondérer les critères de sélection.....	32
3.2. Convenir d'un scenario partagé de référence pour la trajectoire de sobriété .....	33
3.3. Anticiper les échéances de manière proactive .....	33
4. Tarification/incitations et obligations contractuelles liées à la performance .....	34
4.1. Le modèle de financement du service public de l'eau .....	34
4.2. Une extension du principe pollueur-payeur au principe préleveur-payeur.....	34
4.3. Articulation part fixe et part variable.....	35
4.4. Aller vers des modes de rémunération en phase avec les enjeux actuels .....	35
4.5. Inciter à la sobriété par une approche de Tarification non-linéaire.....	36
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>44</b>
ANNEXE 1 - Retour d'expérience sur projets innovants.....	45
ANNEXE 2 - Mécanismes de financement à long terme avec souffle .....	49
ANNEXE 3 - Participants et experts ayant participé au groupe de travail.....	54
ANNEXE 4 - Bibliographie.....	55



## A. ÉTAT DES LIEUX : UN ÉQUILIBRE PRÉCAIRE FACE À DES DÉFIS MULTIPLES

### 1. Défis et priorités du service de l'eau potable

Si la France ne connaît pas - à ce jour - de déficit chronique à l'échelle nationale, l'accès à l'eau n'est pas garanti partout toute l'année et des **restrictions d'eau graduelles et temporaires** sont parfois nécessaires pour préserver les **usages prioritaires**. Sur la période 2012-2022, marquée par un fort **stress hydrique**, de telles mesures ont été fréquentes sur certaines zones du territoire.

**Eau consommée et eau prélevée** : L'eau consommée correspond à la partie de l'eau prélevée non restituée aux milieux aquatiques (il s'agit ainsi de prélèvements nets). Le volume annuel d'eau consommée est estimé à 4,1 milliards de m<sup>3</sup> en France métropolitaine (soit environ 15% des quelques 30 milliards de m<sup>3</sup> d'eau prélevée en moyenne récente annuelle), ce qui représente 64 m<sup>3</sup>/habitant<sup>1</sup>. L'agriculture est la première activité consommatrice d'eau avec 58% du total, devant les ménages avec l'eau potable (26%), le refroidissement des centrales nucléaires (12%), et les usages industriels (4%).

Il est à noter que les **défis de disponibilité liés au changement climatique** ne se limitent pas à l'insuffisance de la ressource : les excédents liés à des **précipitations massives** concentrées sur un territoire donné et une période courte peuvent avoir des effets dévastateurs - même si plus limités dans le temps - sur les réseaux d'eau et d'assainissement<sup>2</sup>.

Dans une France à + 4 °C – un scenario désormais envisagé par les prévisionnistes - il faut s'attendre à une baisse accrue de la ressource hydrique, surtout dans les régions méridionales avec des pertes d'eau supérieures à 200 mm par an, soit un **tiers du cumul annuel de précipitations en moins**. Sur la moitié nord du pays, il faut s'attendre à des **pluies intenses renforcées**, avec +15% et jusqu'à +20%, aggravant le risque d'inondation, notamment en milieu urbain fortement imperméabilisé.

A l'exigence de « **sobriété hydrique** » s'ajoute désormais un **impératif accru d'amélioration de la qualité de l'eau**. Si cette qualité a toujours constitué la **priorité majeure** des services d'eau et d'assainissement, les critères évoluent : les capacités de détection et de traitement progressent, ainsi que la connaissance des effets des micropolluants sur la santé, la réglementation se renforce, et les attentes sociétales augmentent, notamment face à la dégradation récente et préoccupante des indicateurs de pollution. Le **sujet de la qualité de l'eau et des pollutions** qui l'altèrent est dès lors de plus en plus **présent dans le débat public**.

### 2. Dimension quantitative

#### 2.1. Optimiser les infrastructures de distribution pour limiter les fuites

Cela passe par l'**amélioration du rendement des réseaux**, qui repose concrètement sur une gestion des fuites plus efficace et sur le **suivi d'indicateurs** tels que l'indice linéaire de pertes. La France connaît encore un impact significatif des fuites, estimé à **près d'1 milliard de m<sup>3</sup>/an**, soit près de **20%**. Ce niveau de pertes correspond à un coût d'opportunité évalué à près d'un milliard d'euro, et ce même si la performance relative par rapport aux autres pays membres de l'Union européenne est plus qu'honorables. Pour autant, le réseau

1. OFB, OSPEA, Banque Nationale des Prélèvements quantitatifs en Eau (BNPE). Traitements : SDES, 2023.

2. Cf. La destruction des réseaux d'eau et d'assainissement du Lavandou lors des orages exceptionnels du 20 mai 2025, ou la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes.

vieillit<sup>3</sup>, des améliorations sont nécessaires dans plusieurs territoires et bassins, et le Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 dit décret « Fuites » impose un **objectif de rendement minimal de 85%**. A noter que la carte des réseaux « fuyards » correspond largement à celle de la gestion par de petites communes<sup>4</sup>.

Les **nouvelles technologies** de détection, d'intervention et les méthodes et matériaux utilisés pour la modernisation et le renouvellement de conduites offrent des marges de progression significatives, mais le **coût augmente** rapidement avec le niveau de performance recherché<sup>5</sup>.

Souvent vu sous l'angle de disponibilité quantitative, le **rendement de réseau** est autant un sujet environnemental et sanitaire de préservation de la ressource, qu'un sujet économique, même si l'eau non distribuée retourne largement au milieu naturel. Au plan économique, le problème majeur est lié **au prix de revient de l'eau potabilisée** pour être rendue consommable et qui n'est pas délivrée à l'usager.

## 2.2. Optimiser les consommations

- **Constat :** l'érosion des consommations domestiques n'est plus un aléa : cette tendance est déjà à l'œuvre (-10% en moyenne depuis 4 ans en France), et la baisse des consommations<sup>6</sup> s'accélère avec une diminution de -3% en 2023 et encore -1,5 à 2% en 2024 à l'échelle nationale<sup>7</sup> ;
- **Enjeu de responsabilité partagée :** s'il est indispensable de renforcer la responsabilisation de l'ensemble des usagers autres que les ménages - agriculteurs, industriels, services - qui représentent de loin la majeure partie de la consommation en France, l'effort à accomplir passe aussi par le consommateur domestique qui doit devenir un acteur de la sobriété ;
- **Frein principal identifié :** à cet égard, le premier obstacle consiste en la méconnaissance par le consommateur de sa consommation réelle, en particulier dans l'habitat collectif, où ces informations sont incluses dans les charges ;
- **D'où la question : *Faut-il en préalable installer des compteurs individuels pour la télérègle ?***
  - *Pour* : utilité à la fois pour les usagers afin de connaître et agir sur leur consommation, mais aussi et surtout pour les collectivités qui mettent en place des tarifications spécifiques et ont besoin d'une métrologie en temps réel pour s'assurer que le service est financé.
  - *Contre* : la généralisation des compteurs individuels – surtout s'ils permettent la télérègle, à l'image du modèle Enedis/Linky<sup>8</sup> - serait un processus long et très coûteux. Cela est particulièrement vrai dans l'habitat collectif, où la configuration des réseaux internes ne s'y prête pas toujours. A volume d'économies comparable, cette solution serait nettement plus onéreuse que l'amélioration du rendement des infrastructures de réseau.

Dans ces conditions, la priorité paraît être de privilégier la sobriété *avant compteur* (l'amélioration du rendement de réseau), dont la productivité à l'euro investi paraît très supérieure, plutôt que la sobriété *après compteur* (diminution des consommations par l'usager final). La seule exception concerne les services d'eau déjà performants sur l'avant-compteurs (ceux qui ont un rendement supérieur à 90%) et qui n'ont donc plus de gain « facile » sur le rendement moyennant un travail ciblant le réseau. Pour eux, l'enjeu des progrès futurs se situe clairement sur l'après-compteur, où des gains potentiels significatifs peuvent encore exister.

3. 40% des canalisations ont plus d'un demi-siècle.

4. 232 points noirs (rendement inférieur à 50%) en 2024 selon l'Observatoire SISPEA, correspondant essentiellement à une gestion communale.

5. Une étude OCDE évalue à 750 millions d'euros le coût d'un rendement de réseau minimum de 80% et à 1,5 milliards d'euros le coût pour atteindre 90% (voir box 3.2, p. 67) : [https://www.oecd.org/en/publications/financing-water-supply-sanitation-and-flood-protection\\_6893cdac-en/full-report.html](https://www.oecd.org/en/publications/financing-water-supply-sanitation-and-flood-protection_6893cdac-en/full-report.html)

6. Pour autant, la consommation de pointe n'a pas décliné dans les mêmes proportions, ce qui ne permet pas de redimensionner les infrastructures de réseaux à la baisse.

7. Il y a encore quelques années, la consommation moyenne d'un foyer de quatre personnes était de 120 m<sup>3</sup> par an. Elle avoisine désormais les 90 m<sup>3</sup> (source : FP2E).

8. Rappel : la mise en place des compteurs Linky a couté 5,7 milliards d'euros pour installer 34 millions de compteurs en 5 ans (source : Enedis).

### 2.3. Réutiliser l'eau retraitée

- **Réutilisation Eaux Usées (REUT) :** Celle-ci est encore très faible en France, moins de 1% de ces eaux usées sont recyclées. Jusqu'à présent, la REUT est limitée par des textes normatifs contraignants, même si des évolutions règlementaires sont désormais actées (Décret n° 2023-835 du 29 août 2023 et arrêtés complémentaires, qui simplifient la procédure d'autorisation des projets) ou programmées. En pratique, les freins opérationnels sont toujours observés, d'où une durée moyenne de mise en œuvre d'un projet de REUT d'au moins 10 ans. Le Plan Eau vise 10% de réutilisation d'ici 2030, mais le coût unitaire – qui reste très supérieur à celui de l'eau conventionnelle (par captage ou forage<sup>9</sup>) - reste un obstacle majeur.
- **Avantages et inconvénients de la REUT :** La REUT contribue à économiser l'eau en réduisant les prélèvements directs sur la ressource, tout en limitant la pression polluante constituée par le rejet des eaux usées traitées au cours d'eau. A ce titre, cette démarche doit être encouragée, et le niveau actuel en France peut être jugé comme très insuffisant, notamment au regard des pratiques observées dans les pays voisins. Toutefois, elle nécessite certaines précautions :
  - Les eaux usées traitées font partie du grand cycle hydrologique car elles sont restituées aux cours d'eau – et peuvent parfois représenter une forte proportion du débit de la rivière. Leur réutilisation, plutôt que le rejet, peut donc contribuer à l'assèchement d'un cours d'eau.
  - « Effet rebond » : l'eau ainsi réutilisée ne doit pas contribuer à maintenir des usages qui n'auraient pas au préalable fait un effort de sobriété.
  - Risque sanitaire : Il n'est pas nul dès lors que les eaux de REUT sont stockées avant réintroduction.

Souvent évoquée, la supposée réticence des Français à la réutilisation des eaux usées n'est pas étayée par les enquêtes : la population interrogée soutient majoritairement cette perspective face au stress hydrique, consciente qu'il n'est pas nécessaire d'utiliser de l'eau potable pour tous les usages.

- **1 Français sur 3** considère que la réutilisation des eaux usées constitue la mesure la plus efficace pour des usages tels que l'irrigation, l'industrie ou le nettoyage urbain<sup>10</sup> ;
- **8 Français sur 10** pensent que l'on doit traiter les eaux usées et les utiliser pour l'agriculture ou l'industrie ;
- **6 Français sur 10** seraient prêts à payer l'eau plus cher pour financer des technologies de recyclage ou de réutilisation des eaux usées<sup>11</sup>.

Au final, le modèle économique est à trouver dans chaque territoire qui en fait le choix.

## 3. Dimension qualitative

La baisse des volumes a aussi un impact négatif sur la qualité de l'eau, en raison de la concentration des polluants et du risque de stagnation dans les canalisations. Elle est donc source de coûts supplémentaires, au-delà d'un manque à gagner sur les recettes.

- Il est essentiel de mieux prendre en compte l'impact des pollutions sur toute la chaîne du bassin de captage au robinet, avec l'accumulation des polluants éternels (PFAS, etc.) et autres micropolluants : il n'existe désormais pratiquement plus « d'eau pure » au captage.
- La nécessité d'améliorer – ou *a minima* maintenir – la qualité de l'eau génère des besoins massifs de réinvestissement dans les stations de traitement (STEP). Ces besoins sont liés au renforcement de la réglementation sur les rejets, prenant notamment en compte la problématique des

9. Environ 10 €/m<sup>3</sup> après amortissement, contre moins de 5€ pour une eau potable et quelques centimes pour une eau de forage.

10. Enquête « Eau sous tension : les Français face aux défis hydrauliques de leurs territoires », réalisée par l'Institut Terram avec Ipsos auprès de 5 000 Français, janvier 2025.

11. Baromètre Kantar / CIEau « Les Français et l'eau », 28<sup>e</sup> édition (2024).

micropolluants<sup>12</sup> alors que la Commission européenne a déjà condamné la France pour non-respect de la directive précédente. A cela s'ajoute l'objectif de neutralité énergétique des process d'assainissement. Une des difficultés à lever est que le principe pollueur-payeur, désormais inscrit dans la Constitution via la Charte de l'environnement, est parfois difficile à mettre en œuvre par les Agences de l'eau – notamment pour les usages liés à l'agriculture.

Le risque est qu'une part de la population se détourne de l'eau du robinet pour des options individuelles (eau en bouteille, dispositifs de filtration domestiques) beaucoup plus coûteuses<sup>13</sup>, et donc sous-optimales à l'échelle de la collectivité. Dans l'estimation du coût de l'inaction, il convient d'intégrer l'**impact potentiel de la perte de confiance dans le service public de l'eau**, ainsi que les coûts liés aux **comportements ou équipements individuels destinés à sécuriser l'approvisionnement**.

## 4. Un déficit d'investissement croissant

### 4.1. Un mur d'investissement

Face à l'ensemble de ces défis, les services de distribution d'eau se trouvent confrontés à un **défi massif d'investissement**.

Le **diagnostic** est posé depuis plusieurs années déjà : les **réseaux actuels sont vieillissants<sup>14</sup>** et les **niveaux d'investissement annuel demeurent insuffisants**. Aujourd'hui, seuls 5 200 km de canalisations sont renouvelés chaque année sur un réseau total de 875 000 km, soit **0,65% du réseau par an**, bien en-deçà du taux de 1% jugé nécessaire pour limiter les fuites et maintenir la qualité du service.

Dès 2022, l'Union des Industriels de l'Eau (UIE) estimait à **4,2 milliards d'euros les besoins annuels d'investissement supplémentaires<sup>15</sup>** pour assurer le renouvellement des infrastructures dans les services publics d'eau et d'assainissement et préserver le patrimoine existant<sup>16</sup>. Plus récemment, la FNCCR, Intercommunalités de France et la FP2E ont appelé à une **refonte du modèle de financement du secteur**. Le Cercle français de l'eau a établi un diagnostic soulignant que les ressources aujourd'hui mobilisables par les collectivités locales sont très en retrait par rapport à l'ampleur des travaux à engager : **9 collectivités sur 10 considèrent qu'il sera plus difficile de financer le service dans les 5 prochaines années<sup>17</sup>**.

Si l'on intègre, en outre, les **externalités négatives sur l'environnement** liées au **sous-investissement** – notamment les investissements manquants pour traiter les micropolluants et les surcoûts de dépollution, évalués à 3,7 milliards d'euros par l'UIE – le **déficit annuel total** dépasserait même **8 milliards d'euros**.

Sans une hausse rapide et significative des investissements annuels, le **besoin de financement** cumulé pourrait **augmenter considérablement**. En effet, la dégradation progressive des infrastructures génère un **besoin de renouvellement** qui croît de façon exponentielle, alimentant ce que l'on désigne comme la « **dette grise** ».

---

12. Révision de la directive européenne relative aux eaux résiduaires urbaines (DERU), adoptée en novembre 2024.

13. Aujourd'hui, il est possible d'installer une osmose inverse individuelle dans un logement pour environ 6 000€, hors coûts d'exploitation, ce qui reste nettement plus coûteux qu'une solution collective.

14. Pour rappel, le réseau d'eau potable en France métropolitaine compte 875 000 km (presque autant que le réseau routier), construit pour leur grande majorité aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, avec une valeur à neuf estimée à 135 milliards d'euros. Environ 40% du réseau est antérieur à 1970 (>55 ans d'âge). Le réseau d'assainissement, quant à lui, s'étend sur 400 000 km.

15. Voir également les estimations du ministère de la Transition écologique en 2020 sur les infrastructures d'eau potable et d'assainissement collectif et l'étude du Cercle français de l'Eau (décembre 2024), qui aboutissent à des ordres de grandeur similaires ou supérieurs.

16. Source : étude UIE 2022, « Patrimoine eau potable, assainissement collectif, eaux pluviales en France », réalisée par Maria Salvetti, économiste et Directrice du Département « Eau » de la Florence School of Regulation.

17. Note NCCR / Intercommunalités de France / FP2E (2024) : Financement et sobriété de l'eau — note conjointe de NCCR (Assemblée des Communautés de France), Intercommunalités de France et FP2E, octobre 2024.

### 4.2. Le coût de l'inaction

Le rapport britannique Stern<sup>18</sup> alertait dès 2006 sur les **impacts économiques des effets du changement climatique**. Sa conclusion est que le coût de l'inaction est très supérieur au coût de la prévention : 5% à 20% du PIB mondial, contre 1% pour celui de l'action. Depuis, diverses études ont tenté de décliner et préciser les pertes économiques dûes à l'insécurité hydrique<sup>19</sup> et l'évaluation des besoins financiers publics en France par secteur<sup>20</sup>. Si les chiffrages restent difficiles et parfois contestés, la conclusion reste la même : ne pas investir a un coût à terme très supérieur au coût de l'action<sup>21</sup>.

Le statu quo n'est donc pas soutenable. C'est précisément l'objet du **Plan Eau**<sup>22</sup> lancé par l'État en mars 2023. Cette stratégie, visant une gestion sobre et résiliente de la ressource en eau, a pour ambition d'engager d'ici à 2027 les principaux leviers pour garantir l'adéquation entre usages et ressources dans le cadre de la planification écologique à l'horizon 2050.

Cela passe notamment par l'octroi de **plus de moyens à destination de services d'eau potable et d'assainissement et par l'accélération de la réutilisation des eaux usées traitées**. Mais sur ces deux sujets, le compte n'y est pas<sup>23</sup>. Les projets de réutilisation peinent à émerger, et de nombreuses canalisations dégradées continuent d'impacter la qualité de l'eau, notamment en zone rurale, où les équations économiques restent difficiles à résoudre.

Les **financements vers les services de l'eau** ont même été réduits, alors que leurs missions se sont accrues. Une mobilisation accrue des Agences de l'eau, ainsi qu'une plus grande **solidarité interterritoriale**, pourraient aider à **relancer la dynamique d'investissement**.

Les impacts du changement climatique sur la ressource et les équipements, la baisse des volumes d'eau potable consommée, et les nouvelles obligations règlementaires sur la qualité d'eau ne laissent pas le choix : **le financement de l'eau doit se réformer**. Cela implique un **modèle de gestion à réinventer**.

---

18. Rapport Stern sur l'économie du changement climatique, Royaume-Uni, 2006.

19. OCDE, 2022. Pertes économiques mondiales liées à l'eau estimées à 260 milliards USD par an.

20. Institute for Climate Economics (I4CE). Pour aller plus loin, voir également :

- Le coût de l'adaptation et de l'inaction, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

- Plan Eau 3 – Enjeux et 53 mesures, Ministère de la Transition écologique.

21. Cour des Comptes (2025), Rapport sur la transition écologique, 16 septembre 2025. Selon ce rapport, en France, un scénario de statu quo des politiques menées face au dérèglement climatique entraînerait une perte de 11,4 points de PIB à l'horizon 2050. Voir également : Rapport Terra Nova, novembre 2024 et Rapport Pisani Mahfouz, mai 2023.

22. Ministère de la Transition écologique, Plan Eau 3 – Enjeux et 53 mesures

23. Dossier de presse, Plan Eau : 2 ans après, 100 % des mesures initiées dont 64 % mises en œuvre, mars 2025

## B. UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL FRAGMENTÉ : LES ACTEURS ET LEUR PROFIL DE RISQUE

La France se caractérise depuis le XIX<sup>e</sup> siècle par la coexistence de deux modèles de gestion :

- La délégation de service public (DSP), désormais appelée concession, confiée à une entreprise.
- La régie, où la gestion est assurée directement par la municipalité ou l'intercommunalité.

Aujourd'hui, plus de la moitié de l'eau potable est distribuée en DSP par des entreprises, en général privées<sup>1</sup>. Ces **entreprises délégataires** assurent également les besoins en assainissement de 40% de la population - ce qui en fait des acteurs incontournables. La France dispose d'un **large éventail de cadres juridiques et de types de contrats**, allant de la régie (avec ou sans personnalité morale) à la DSP (concession) en passant par des contrats de prestation de service ou des marchés publics de performance<sup>2</sup>.

Dans une même commune ou intercommunalité, des **choix différents** sont souvent opérés pour la gestion de l'eau et/ou de l'assainissement. Le regroupement des communes dans les intercommunalités a également entraîné la **coexistence de régies et de DSP**, héritées des choix historiques des collectivités membres. Cette diversité peut favoriser **une émulation ou un effet d'apprentissage**, même si, à terme, le mode de gestion pourrait être harmonisé sur l'ensemble du territoire de la nouvelle entité intercommunale<sup>3</sup>.

### 1. Acteurs publics

Qu'il s'agisse des autorités délégantes ou des opérateurs publics (régies autonomes ou non, SPL), ils se sont beaucoup professionnalisés depuis 20 ans (grâce notamment au transfert de gestion vers le niveau intercommunalités). Le nombre d'autorités organisatrices reste cependant très élevé, avec **24 188 services pour les services d'eau et d'assainissement**. Certaines collectivités gèrent plusieurs services pour une même compétence, ce qui explique qu'il y ait, pour chaque compétence, plus de services que de collectivités organisatrices.

**Répartition des compétences selon les services et les collectivités organisatrices, en 2023<sup>4</sup>**

	Eau potable	Assainissement collectif	Assainissement non collectif
Nombre de collectivités	7 590	8 705	2 003
Nombre de services	10 231	11 595	2 362

La France<sup>5</sup> compte aujourd'hui environ **10 000 services**, et **7 500 autorités organisatrices** pour la seule eau potable, contre environ 14 000 en 2010. Ce **mouvement de consolidation au niveau des intercommunalités**, dotées (par transfert de compétence obligatoire) de davantage de **moyens financiers et techniques** était prescrit par la loi NOTRe<sup>6</sup>. Il a été **mis en pause** fin 2024 par le gouvernement Barnier, face à une fronde des élus locaux : La loi n°2025-327 du 11 avril 2025 visant, à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » a **mis fin à l'obligation de transfert de ces compétences aux communautés de**

1. Même si des entreprises mixtes – SEMOP peuvent aussi se voir déléguer la gestion.

2. Ces derniers n'ont pas encore été utilisés dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

3. AdCF, Note sur les compétences eau et assainissement et le transfert d'exercice, octobre 2020.

4. SISPEA - Eau France, Rapport national de l'Observatoire, Edition juin 2025 (sur les données de 2023).

5. Source : SISPEA

6. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

communes, prévue par la loi dite «3DS» de 2022<sup>7</sup>, laissant l'eau, et surtout l'assainissement, **du ressort majoritaire des communes**.

**Répartition des différents types de collectivités organisatrices des services publics selon les compétences, en 2023<sup>8</sup>**

Collectivités	Eau potable	Assainissement collectif	Assainissement non collectif
Total	7 590	8 705	2 003
- dont communes	5 371	7 427	852
- dont établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	2 208	1 271	1 149

La **petite taille en moyenne des services de l'eau** (en particulier au regard des benchmarks européens<sup>9</sup>), encore souvent organisés au niveau communal, a des conséquences sur leur **capacité à gérer les investissements nécessaires et la montée en compétences techniques** requise pour leurs infrastructures. On observe en particulier une **fracture croissante** entre les services urbains, qui se sont organisés, et les très petits services ruraux, souvent exposés à un **risque de décrochage**.

## 2. Acteurs privés (délégataires)

Traditionnellement, dans le **modèle français de gestion de l'eau**, tel qu'il s'est développé dès le milieu du XIX<sup>e</sup>, les entreprises ont été **chargées de la gestion commerciale et technique** du service, tandis que l'autorité publique organisatrice conservait la responsabilité de l'extension des réseaux et des usines de traitement, ainsi que la charge des investissements correspondants.

Ce fonctionnement correspond au **modèle historique de l'affermage**, même si les délégataires sont aujourd'hui qualifiés de **concessionnaires**, au sens large défini par la directive 2014/23 sur les concessions, qui englobe les affermages, les concessions (au sens historique, dans lesquelles le concessionnaire prenait nécessairement en charge l'investissement) et les régies intéressées.

La collectivité en charge - rôle historiquement dévolu à la commune - est donc toujours la **propriétaire des installations et responsable de la régulation du service**, ce qui l'amène à **choisir son mode de gestion** (public, via régie, ou privé, via DSP) en fonction des risques qu'elle peut gérer elle-même, du niveau d'expertise requis et des fonctions et risques qu'elle préfère confier à un opérateur privé.

Ce **modèle mixte**, combinant régie directe et gestion déléguée, différencie la France de la grande majorité des autres pays européens, où la distribution de l'eau reste l'apanage des acteurs publics (à l'exception notable de la Grande-Bretagne, laquelle a mené une politique de privatisation des services de distribution de l'eau, avec un succès mitigé). Il convient toutefois de noter que si le cadre existant permet de benchmarker les acteurs privés en concurrence, il ne permet pas toujours de **comparer les performances respectives des régies et DSP sur les mêmes critères** que ceux imposés par les cahiers des charges des autorités organisatrices.

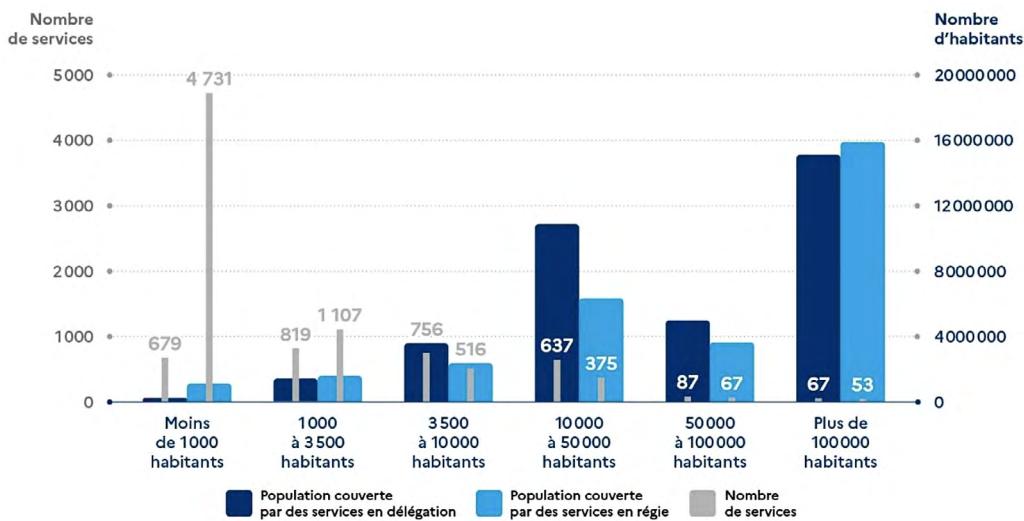
7. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

8. SISPEA - Eau France, Rapport national de l'Observatoire, Edition juin 2025 (sur les données de 2023).

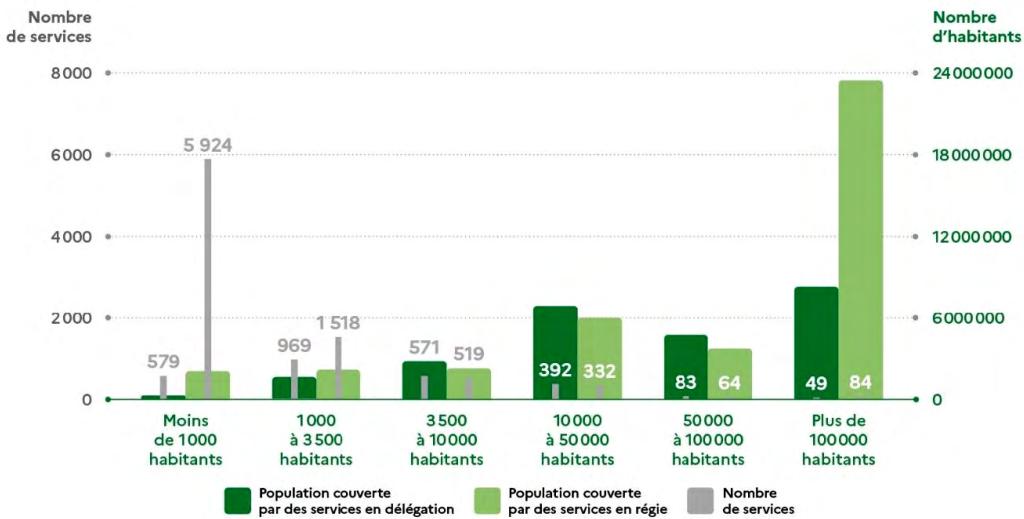
9. Seulement 18 en Grande-Bretagne.

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

**Répartition des services d'eau potable et de leur population en fonction de leur taille et mode de gestion, en 2023**



En eau potable, la taille du service et son mode de gestion sont fortement corrélés : la proportion de services en délégation est d'autant plus importante que leur taille (en nombre d'habitants) est élevée (sauf pour les collectivités de plus de 100 000 habitants).



Cela vaut également en assainissement collectif, où la très grande majorité des services en régime (88%) dessert moins de 3 500 habitants. Parmi les services de moins de 1 000 habitants, on retrouve dix fois plus de services en régime que de services en délégation. En revanche, les services en délégation sont majoritaires en nombre dans la catégorie des plus de 3 500 habitants<sup>10</sup>.

10. SISPEA - Eau France, Rapport national de l'Observatoire, Edition juin 2025 (sur les données de 2023).

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

Au final, la gestion déléguée est majoritaire en termes de population desservie pour l'eau, mais minoritaire pour l'assainissement collectif (la part des régies étant, pour les deux compétences, largement majoritaire dans le nombre de services compte tenu de leur taille moyenne plus petite)<sup>11</sup>.

	Eau potable		Assainissement collectif	
	Gestion Déléguee	Régie	Gestion Déléguee	Régie
Services	3 072	6 905	2 723	8 535
en%	31%	69%	24%	76%
Population en%	54%	46%	38%	62%
Taille moyenne	11 784	4 533	9 144	4 687

### Les motivations des collectivités locales recourant aux régies :

- Continuité et attachement à un mode de gestion perçu comme fonctionnant bien ;
- Souci de garder la main et de faire appel au savoir-faire des PME du territoire.

### Les motivations des collectivités locales recourant à la gestion déléguée :

- Compétitivité en termes de tarifs et performance, limitée par une taille critique trop faible de la collectivité et par des contraintes techniques (absence de compétences internes ou coût trop élevé de constitution/acquisition de ces compétences pour la collectivité) ;
- Mutualisation par les opérateurs des capacités d'achat et de négociation, ainsi que de l'innovation et de la R&D ;
- Expertise sur les pollutions complexes, capacité à gérer les situations de crise et à externaliser des risques difficiles ou trop coûteux à couvrir localement (par exemple, réactivité en cas d'événement climatique extrême) ;
- Externalisation du financement des travaux ;
- Gestion de la relation client, y compris dans sa dimension recouvrement. Cette dernière est source, non seulement de contentieux potentiels avec l'usager-électeur, mais représente également une complexité technique et administrative<sup>12</sup> pour la collectivité, dans la mesure où la facture est éclatée entre trois composantes : eau, assainissement et redevances perçues par la collectivité au bénéfice des Agences de l'eau, de Voies Navigables de France et des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB), renvoyant à trois ou quatre intervenants potentiels du côté des services des finances publiques.
- Les autorités organisées en régie peuvent également faire appel à des prestataires privés spécialisés du secteur dès lors qu'elles doivent faire face à une pointe d'activité ou à des besoins techniques pointus, mais aussi parfois pour gérer (en transparence) la dimension administrative et la relation client/recouvrement.

11. SISPEA - Eau France, Rapport national de l'Observatoire, Edition juin 2025 (sur les donn.es de 2023).

12. A noter que l'eau est un des derniers services à ne pas être mensualisé : la conséquence en est un accroissement du montant moyen des factures qui augmente le risque d'impayés, tant pour les régies que pour le délégataire. Le tout peut inciter certaines autorités organisatrices à opter pour la gestion déléguée, évitant ainsi aux autorités organisatrices (et aux DRFIP) le recouvrement conjoint des factures d'eau et d'assainissement.

Le marché a connu une **profonde évolution des opérateurs de services collectifs** suite à la loi Sapin<sup>13</sup> visant à assurer au mieux la concurrence en situation de **monopole naturel territorial** :

- **Généralisation des appels d'offre et critères objectifs de choix des offres** (avantage économique global, savoir-faire techniques et critères qualitatifs, etc.)<sup>14</sup>;
- **Transparence et limitation de la durée des concessions à 20 ans** : aujourd'hui on atteint une moyenne de 8 ans pour la durée des contrats, alors que la durée qui paraît raisonnable aux délégataires est plutôt autour de 10 ans<sup>15</sup> ;
- **Réversibilité réaffirmée des choix entre gestion déléguée et régie** (municipalisation...), le changement de mode de gestion étant souvent motivé par une logique de prix à court ou moyen terme, ou par une performance jugée insuffisante. Cette réversibilité est aujourd'hui mieux prise en compte dans les contrats, pour faciliter la transition entre un opérateur sortant et un entrant, quel que soit son statut<sup>16</sup>.

De fait, un tel mouvement a été observé dans plusieurs métropoles régionales depuis les années 2000-2010<sup>17</sup>. La plupart des observateurs extérieurs s'accordent pour considérer que la **relation entre concédant et concessionnaire est plus équilibrée aujourd'hui**.

Il convient de rappeler que le mode de gestion retenu n'influe pas sur le fait que la collectivité reste **l'autorité publique organisatrice et demeure responsable du bon fonctionnement du service** aux yeux de ses administrés, des usagers et de l'État.

### 3. La nature changeante des risques

Publics ou privés, les opérateurs du service de l'eau sont confrontés à l'émergence de **nouveaux types de risques**, ainsi qu'à un nouvel équilibre.

#### Risque et rendement :

- Le scope des risques s'élargit, passant d'une dimension traditionnelle perçue essentiellement comme commerciale (volume de recettes de facturation et risque de recouvrement) à une dimension de **nouveaux risques plus techniques** (comme pour les S.I.), et liée à la performance globale. Dans le même temps, l'évolution des volumes distribués s'infléchit à la baisse du fait des préoccupations de sobriété ;
- Quant au **rendement financier**, même s'il est plus difficile à appréhender, il a vraisemblablement été tiré vers le bas par l'effet combiné :
  - De la remise en concurrence accrue,
  - D'un recalage des niveaux de rémunération, parfois décorrélés dans le passé de la réalité des risques pris sur des services matures et à faibles enjeux de développement.
  - Des investissements en hausse et de prix unitaires qui n'ont que peu évolué en valeur moyenne réelle ces dernières années ;
- Mais alors que les **taux de marges** ont dans l'ensemble **évolué à la baisse** ces dernières années, la prise de conscience par les autorités publiques en reste insuffisante et la perception d'une rentabilité « excessive » des opérateurs<sup>18</sup> demeure prégnante chez certaines d'entre elles.

13. Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

14. Simultanément, abandon de certaines pratiques contestées, qui avaient pu être observées, du type droit d'entrée pour le repreneur d'une concession.

15. Une durée trop courte peut avoir comme effet de rendre plus difficile le financement par le concessionnaire de la réalisation de nouveaux investissements.

16. En pratique, elle correspond souvent à la municipalisation d'une situation historiquement déléguée.

17. Cf. partie D-1

18. Cf. Rapport Cour des comptes, Gestion déléguée des SPL, Décembre 2024.

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

Dans ces conditions, le modèle DSP conserve-t-il sa pertinence et si oui, comment peut-il s'adapter à la nouvelle donne en matière de partage des risques et responsabilités ?

### La nécessaire prise en compte des risques techniques accrus :

L'exigence croissante de **technicité** liée aux nouveaux défis tant **quantitatifs que qualitatifs** plaide *a priori* en faveur d'acteurs au **professionnalisme confirmé**, bénéficiant :

- **D'effets d'échelle**, notamment pour les capacités d'achat et de négociation, mises au service des collectivités ;
- **D'une exposition à un large éventail de situations**, grâce au portefeuille de projets qu'ils gèrent en France et de plus en plus, à l'international permettant des benchmarks pertinents, dans des domaines aussi variés que la REUT, ou le dessalement<sup>19</sup> ;
- **De l'évolution très rapide des enjeux liés aux systèmes d'information** sur lesquels il n'est pas facile localement de maintenir une compétence à jour et plus largement, d'une capacité de R&D difficile à développer à l'échelle d'une collectivité ;
- **D'une expertise de gestion de crise** (disponibilité de la ressource, pollutions, enjeux de cybersécurité...).

Cette **montée en complexité** de la gestion des opérations apparaît de nature à renforcer la pertinence du recours à la gestion déléguée - mais aussi, le cas échéant, à favoriser le recours aux acteurs privés spécialisés en appui ponctuel au travers de marchés publics - sauf dans le cas de grandes collectivités capables de constituer et développer un pool d'expertise interne en mode in-house.

### Les nouveaux outils de gestion technique :

- Réinjection d'eau pluviale dans la nappe phréatique afin de la stocker pour la réutiliser plus tard<sup>20</sup> ;
- Récupération de chaleur sur les eaux usées ;
- Méthanisation dans les Stations d'épuration (STEP) ;
- Innovations récentes permettant de mieux cartographier et intervenir sur les réseaux ;
- Outils de détection acoustique (« géophones ») & géolocalisation ;
- Chiens renifleurs formés à détecter le chlore (utilisé pour la potabilisation) ;
- Images satellites ;
- Intervention par robotique autonome ;
- IA (jumeaux numériques) et outils de maintenance prédictive ;
- Généralisation des compteurs intelligents connectés, télémétrie et comptabilisation en temps réel ;
- Digitalisation : la gestion de l'eau, tant en phase de production, que de distribution, gestion de la facturation et des abonnés, repose de plus en plus sur des systèmes d'information sophistiqués, qui demandent le niveau ad hoc de compétences, tant pour les développer que les exploiter ;
- Applications mobiles pour les usagers et décideurs.

### Et pour les stations d'épuration, les nouvelles technologies membranaires :

- Osmose inverse ;
- Nano-filtration ;

Soit autant de technologies énergivores et relativement coûteuses.

19. Une première usine de dessalement d'eau saumâtre est programmée pour 2032 par Veolia pour l'Agglomération de Béziers-Méditerranée.

20. Cf. Projet de Veolia à Mérignac en partenariat avec l'agence Adour-Garonne et le Bureau de Recherches Géologiques et Minières.

## LA PLACE DES SYSTÈMES D'INFORMATION (SI) DANS LA GESTION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

C'est un des pans dominants dans les nouveaux contrats et plus largement un point clé de la gestion et du pilotage du service. Il est souvent difficile pour une collectivité (sauf pour les plus grosses, mieux outillées) de suivre la vitesse à laquelle les technologies évoluent, de les intégrer et de développer les mesures de cybersécurité appropriées. Comme dans d'autres administrations, les régies éprouvent souvent des difficultés à recruter sous statut public des professionnels des SI qui restent durablement<sup>21</sup>. Les opérateurs ont une carte à jouer sur leur capacité à fiabiliser ce point critique et un avantage différentiel.

**Dans tous les cas, le prérequis est d'assurer une meilleure collecte et un accès amélioré aux données pour informer les décisions et les actions.**

La mise en œuvre de trajectoires de sobriété hydrique peut se heurter à un problème de disponibilité des données<sup>22</sup> requises :

- Prélèvement / état des ressources ;
- Qualité ressource / eau distribuée ;
- Volume d'eau produit / mis en distribution / consommé / facturé ?

Pour les deux derniers, l'**exploitant en dispose en premier lieu**, et il existe un **enjeu de transparence et de communication**, notamment lors de la mise en concurrence, afin de ne pas favoriser indûment l'exploitant sortant.

Ces données nécessitent parfois d'être complétées, leur qualité améliorée et « historicisée » dans la durée.

S'y ajoute la question des coûts à engager pour garantir leur fiabilité, qui peut relever d'un impact à faible enjeu. Il est donc nécessaire d'assurer une **proportionnalité entre les coûts de gestion et le coût ou l'impact de la mesure envisagée**.

- Pour les citoyens et consommateurs, l'accès à des données de consommation et de qualité sur l'eau facilite les actions de sensibilisation, permet de faire des choix éclairés et contribue au développement de solutions pertinentes au niveau local.
- Pour les autorités, la collecte des données tant au niveau des bassins versants qu'à l'échelle nationale, doit être renforcée afin d'assurer la cohérence méthodologique et la comparabilité des résultats et de mettre en évidence les meilleures pratiques. Il est également nécessaire de suivre les comportements des usagers en temps réel pour adapter les tarifications et ainsi garantir l'équilibre économique des services. Ce sujet rejoint la question complexe de l'individualisation des comptages.
- Pour les opérateurs privés, l'accès aux données est essentiel pour améliorer la gestion des risques, préparer les offres commerciales et renforcer la concurrence.
- Pour la gestion patrimoniale de la ressource, l'exploitation de données doit aussi permettre de mieux valoriser l'eau en tant que capital naturel (notamment par la préservation des ressources des nappes phréatiques dans une optique de gestion patrimoniale) et, à terme, de lui assigner une valeur tutélaire<sup>23</sup>.

21. Les régies recrutent sous statut privé, à l'exception du directeur et du comptable. En revanche, les régies, locales par définition, ne peuvent pas proposer de parcours professionnels aux profils de valeur ayant une capacité d'évolution, comme peut le proposer un grand groupe tant au niveau national qu'à l'international.

22. A noter que SISPEA ne suit qu'un nombre limité d'indicateurs financiers (essentiellement le prix de l'eau, mais pas les coûts ou les investissements, pas plus que l'évolution des places respectives de divers modes de gestion).

23. Comme c'est déjà le cas pour le carbone.

### 4. Les acteurs du financement

Comme déjà évoqué, l'enjeu dépasse le seul cadre des relations entre opérateurs d'eau potable/assainissement et usagers domestiques : les usagers des secteurs de l'industrie et de l'agriculture échappent encore largement au principe pollueur-payeur. Pour les besoins de ce rapport, l'analyse se concentrera toutefois sur la seule **dimension des usagers domestiques**.

#### 4.1. Les collectivités locales / autorités organisatrices

Le financement, par les collectivités locales, des investissements nécessaires à leurs services de l'eau et d'assainissement soulève **la question du budget annexe**, découlant de la qualification du service de l'eau comme service public industriel et commercial et de son corollaire : le principe « l'eau paie l'eau ». Dans ce cadre, il n'appartient normalement pas à la collectivité locale de financer directement, à partir de ses recettes fiscales ou de transferts, des investissements qui ont vocation à être auto-financés par le service. Cependant, le législateur a prévu la **possibilité de financer des investissements sur le budget général de la commune**<sup>24</sup>, en complément de l'autofinancement généré dans le cadre du budget annexe, sous certaines conditions :

- Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Quand bien même elles seraient disposées et autorisées à le faire, le volume global des investissements à réaliser est tel qu'il est hors de portée de beaucoup de collectivités locales, dans un environnement de finances publiques locales déjà passablement dégradé.

Par ailleurs, pour beaucoup de services, l'autofinancement des investissements dans le cadre du budget annexe et en vertu du principe de l'eau paie l'eau pourrait **poser problème** - qu'ils soient en gestion publique ou déléguée - **sans ajustement du prix de l'eau**.

En effet, le prix de l'eau en France, malgré une très forte dispersion d'un territoire à l'autre, est globalement **dans la moyenne basse européenne** : certaines collectivités fixent des prix tellement inférieurs aux coûts réels du service et aux besoins de financement que certaines Agences de l'eau **conditionnent les subventions à un prix de l'eau soutenable**. Dès lors que le prix peut être ajusté<sup>25</sup>, l'équation financière redevient solvable dans la durée, mais restera contraignante pour beaucoup de collectivités.

#### 4.2. Les opérateurs privés

D'où la question de savoir si les opérateurs privés actifs sur le marché français de services d'eau :

- Peuvent trouver leur place, et sous quelles conditions, afin de prendre des responsabilités accrues en matière d'investissements sur les infrastructures ;
- S'ils ont globalement la capacité de lever les montants de financements *corporate* (sur leur bilan) ou, si nécessaire, en montage financement de projets, nécessaires à l'accroissement requis de l'effort de renouvellement.

24. Art. 2224-2, CGCT

25. Un surcroit d'investissement annuel de 4 md€ (ordre de grandeur évoqué par l'UIE – cf. partie 4-1) se traduirait par une facturation supplémentaire d'environ 100€/an/foyer soit autour de +20%.

En d'autres termes, il s'agirait de **renforcer la dimension financement de CAPEX** de contrats qui traditionnellement laissaient l'essentiel des investissements à la charge des collectivités publiques. Cela pourrait conduire à l'inclusion de dépenses d'investissement dans les DSP ou, selon la possibilité ou non de transférer un risque d'exploitation suffisant dans le contexte contractuel, au recours à des contrats de type marchés de partenariat (plus axés sur le risque de performance).<sup>26</sup> Cela s'accompagnerait d'une vigilance accrue sur le **dimensionnement adéquat des infrastructures à long terme** (afin d'éviter la « surenchère infrastructurelle » et l'allongement indu de la durée du contrat).

A noter que l'acceptabilité sociale ne semble pas constituer un problème majeur : les responsables publics, pour 42% des élus interrogés, sont ouverts à des financements privés pour les investissements requis<sup>27</sup>.

#### 4.3. Les acteurs spécialisés

**La Banque des territoires (groupe CDC) :** Avec la mobilisation de son programme Aquagir et de son offre de prêt, la Banque des territoires soutient depuis plusieurs années<sup>28</sup> le **financement du secteur public local** et accompagne le secteur de l'eau. Ce soutien passe par deux canaux :

- **Dans les études qu'ils engagent** : des fonds spécifiques de la Caisse des Dépôts permettent en effet de cofinancer ces études à hauteur de 50%. Il s'agit de subventions pouvant aller jusqu'à 100k€/projet, créées dans le cadre du lancement du **Fonds vert**, avec un focus particulier sur l'eau.
- **Des prêts à très long terme aux collectivités** : dans le cadre de son programme AquaPrêt, allant de quelques dizaines de milliers d'euros jusqu'à 1 Md€<sup>29</sup> avec une durée de 25 à 60 ans, à des **taux extrêmement compétitifs** (livret A + 0,5%) permettant ainsi de **démultiplier la capacité d'investissement des collectivités**, notamment en complément des subventions des Agences de l'eau.

A noter que la tarification est **uniforme** et ne dépend **ni de la durée du prêt, ni de l'emprunteur** : l'approche est centrée sur le projet, qui sera financé au même taux qu'il soit porté par une entité publique ou privée. Tous les acteurs sont éligibles, mais la banque peut exiger des **sûretés ou garanties** de la part de la collectivité pour sécuriser son financement et ne finance pas de projets qui ne sont pas soutenus par les Agences de l'eau.

#### Emprunteurs éligibles - Un large spectre d'acteurs concernés par le secteur eau

Contreparties publiques éligibles	Contreparties privées éligibles
 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Collectivités et leurs groupements ;</li> <li>- Établissements publics administratifs (EPA) dont les Agences de l'eau ;</li> <li>- Syndicats mixtes.</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entreprises Publiques Locales, SPL, SEM et SEMOP ;</li> <li>- Fondations et associations reconnues d'utilité publique ;</li> <li>- Sociétés privées dont les entreprises publiques locales sont actionnaires et dont l'actionnariat complémentaire est détenu à 100% par le secteur public ;</li> <li>- Sociétés privées réalisant l'investissement dans le cadre d'un marché de partenariat (PPP) ou de service d'une collectivité ou d'un ministère.</li> </ul>

**Déconnexion entre la durée du financement et la durée de la délégation** : L'enjeu est ici d'aligner les financements sur la durée de vie économique des actifs pour répondre à l'évolution des besoins du service face notamment aux changements climatiques.

26. Cf. partie D-2

27. Sondage ODOXA pour Sade, Janvier 2025.

28. Financements apportés en 2025 : 5,2 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros dédiés au secteur de l'eau.

29. SEDIF : 967 millions d'euros en 2025, dont 600 millions d'euros consacrés à la modernisation de la station d'épuration Haliotis à Nice.

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

Cela passe par un **meilleur alignement de la durée des emprunts sur la durée de vie des équipements**, indépendamment et au-delà des échéances contractuelles de la concession. Même si le plafond de 20 ans pour les DSP dans l'eau n'est pas infranchissable et, après consultation de la Direction Départementale des Finances Publiques (DDFIP)<sup>30</sup> peut être aménagé en fonction des programmes d'investissement, un financement à très long terme (par ex. pour les réseaux) excédera toujours la durée d'une DSP. Dans ce cas, l'amortissement du principal ne pourra pas être répercuté sur l'économie de la DSP - sauf à pénaliser son équilibre ou alourdir exagérément la tarification. Il convient alors de prévoir un remboursement in fine, dit aussi « Balloon » qui permet de faire reprendre la valeur non amortie à l'issue de la DSP par la collectivité (ou le délégataire suivant).

**Les banques commerciales** (BNP-P, Société générale, BPCE, CAI, Natixis, etc.) interviennent également sur le secteur de l'eau, mais sur des horizons temporels plus limités, généralement inférieurs à 20 ans : il y a donc une complémentarité naturelle avec l'action de la Banque des territoires ou d'autres banques publiques (Banque Postale, refinancée par la SFIL, Banque Européenne d'Investissement, CEB...) tant en termes de temporalité que de quotité.

Les banques publiques peuvent en effet financer 100% du besoin d'une collectivité publique (s'il est considéré comme « vert ») mais ne vont pas au-delà de 50% pour le financement des opérateurs privés :

- Afin d'éviter un effet d'éviction des banques commerciales,
- Mais aussi au vu d'un niveau de risque de contrepartie supérieur chez le délégataire.

Le fait d'intervenir à plusieurs prêteurs permet de mutualiser les analyses et de sécuriser le financement, c'est une bonne pratique bancaire.

La **configuration idéale**, sous réserve des **enjeux de concurrence** (risque d'entente ou de position dominante), consiste à ce que la **banque publique assure 100% du financement à très long terme**, tout en restant **en deçà du plafond de 50% de l'encours total**.

**Les Fonds d'investissement en infrastructures et investisseurs institutionnels pour l'eau** : Les fonds d'investissement en infrastructures (en equity ou en dette) sont aujourd'hui très peu présents sur le marché du financement des infrastructures de l'eau (réseaux, stations de traitement/épuration...) en France. Pourtant plusieurs d'entre eux affichent leur vocation de « Société à mission » à la recherche d'impact dans le domaine environnemental et social – qui recouvre *a priori* le secteur de l'eau. Et ils pourraient s'insérer dans des montages de type concessifs en apportant un financement en equity (voire en dette) à la société de projet concessionnaire.

### Quelles en sont les raisons ?

La raison principale réside - comme c'est en général le cas en finance - dans **l'inadéquation du couple risque-rendement** tel que perçu par lesdits investisseurs. Côté charges, il convient de rappeler qu'il n'y a pas d'économie financière avec la sobriété, (contrairement à l'énergie où l'on peut espérer des économies), mais des coûts de plan d'action. Côtés revenus, alors que le risque de volume est avéré, puisqu'inscrit dans une évolution tant des comportements usagers que des objectifs utilisateurs, les perspectives d'évolution de la rentabilité sont, elles très incertaines. On est en présence d'un **effet de « ciseaux »**, déjà signalé, avec des revenus de nature variable qui s'infléchissent à la baisse, sous l'effet de la baisse des consommations ; quant à la part des revenus censée couvrir les 3 grandes composantes de coûts, elle est indexée sur des indices qui ne reflètent que partiellement leur évolution :

- **Énergie** : l'indice utilisé correspond à une base annuelle qui ne traduit plus la volatilité croissante des prix sur le marché français depuis 3 ou 4 ans pour l'électricité.
- **Main d'œuvre** : les références utilisées au secteur des services ou de la construction ne sont que partiellement pertinentes pour ce coût - qui correspond fondamentalement à un coût fixe (au moins à court terme).
- **Réactifs** (pour la partie traitement/épuration), porteuse d'un risque de prix de type Commodity.

---

30. Article L. 3114-8 du Code de la commande publique

Le tout s'inscrit dans un contexte d'**exigences croissantes de conformité environnementales**, difficiles à prévoir et a *fortiori* de provisionner, d'où un **fort niveau d'incertitude sur les flux futurs de résultats**. Or, l'attractivité du secteur des infrastructures pour ces investisseurs spécialisés repose précisément sur une promesse de prévisibilité et de stabilité/référence de flux de fonds, déconnectés de la conjoncture économique et indexés ou liés à l'évolution de l'inflation, ce maintien d'un niveau de risque modéré permettant de limiter les exigences de rendement.

La question à résoudre pour **attirer des investisseurs privés** n'est donc pas (ou pas seulement) celle d'une rentabilité insuffisante, que l'on pourrait corriger par une augmentation significative des prix au m<sup>3</sup>. Il s'agit d'abord de rééquilibrer la **relation risque-rentabilité**, ce qui passe par une meilleure maîtrise, ou une répartition ajustée du risque porté par le privé.

Concrètement, cela renvoie à un **équilibre contractuel** dans lequel :

- **Le risque volume** — par exemple, la baisse programmée de consommation selon un scénario validé par les deux parties — reste à **la charge de la partie publique** ;
- **Le risque d'offre** — lié à la performance technique et qualitative — reste du côté de l'opérateur privé et de l'investisseur qui le finance.

Ce mécanisme pourrait être complété par des schémas dans lesquels **la part fixe de rémunération**, couvrant la partie abonnement et permettant d'amortir les dépenses d'infrastructures, serait **significativement accrue**, garantissant des **flux de trésorerie plus stables sur des durées plus longues**. Aujourd'hui plafonnée à 40%<sup>31</sup>, dans la grande majorité des cas, **la part fixe ne dépasse pas 10 à 15% en moyenne**. Elle pourrait être **déplafonnée**, voire ce seuil de 40% considéré comme un plancher et non plus comme un plafond.

Certes, la **pondération plus forte de la part fixe** a pour corollaire un **coût unitaire plus faible facturé au m<sup>3</sup>**, susceptible de « démotiver » l'usager final de faire des efforts d'économie sur sa facture. Mais cela peut être neutralisé par des **schémas de tarification non-linéaire** comme une tarification progressive (par quotas ou tranches adaptées aux caractéristiques du foyer<sup>32</sup>).

Quant à la durée des DSP, aujourd'hui calée en moyenne autour de 8 ans, elle peut aller jusqu'à 20 ans<sup>33</sup>, voire plus, au cas par cas, si les besoins d'investissement le justifient, ce qui permettrait d'étaler la charge du remboursement sur des durées plus appropriées<sup>34</sup>.

Au final, dans un contexte marqué par des besoins d'investissement significativement accrus, combinés à une capacité limitée des financements publics à les couvrir, **la nécessité de mieux et plus mobiliser les financements privés est avérée** : si le levier réallocation des risques, combiné à un accroissement de la durée des DSP à caractère concessif pourrait être utilisé à bon escient, il ne dispensera pas à terme de recourir au levier d'une évolution des prix et du rendement attendu de la part du secteur privé pour ouvrir la voie à l'accroissement requis du flux des investissements.

## 5. Réglementation et insertion dans un cadre économique et tarifaire approprié

Aujourd'hui, les travaux engagés pour améliorer la sobriété ne s'autofinancent pas, sauf exception, dans la mesure où **le prix de l'eau repose d'abord sur un coût de production**, sans intégrer suffisamment la rareté de la ressource. Un mécanisme analogue à celui des **Certificats d'Economie d'Energie (CEE)** dans

31. Pourcentage appliqué à la facture calculée sur l'assiette théorique de 120 m<sup>3</sup>/an.

32. Cf partie 4-5

33. Article L. 3114-8 du Code de la commande publique, issu de la Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite Loi Barnier.

34. Exemple d'utilisation de ce schéma par des investisseurs français à l'étranger : Laguna Water au Texas, Meridiam, contrat de 60 ans en « take or pay ». Son application en France paraît toutefois peu réaliste, car elle impliquerait de transférer l'intégralité du risque (volume et prix) sur la collectivité territoriale.

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

le secteur de l'énergie, qui permet **valoriser et d'échanger les économies réalisées** ou de les utiliser pour **financer des travaux d'interconnexion** — serait difficile à transposer au secteur de l'eau, **qui ne dispose pas d'un marché unifié et global**.

A plus long terme, il conviendrait de réfléchir à un système ou la ressource laissée disponible dans la nature se verrait attribuer une valeur tutélaire de référence. Ces mécanismes incitatifs (ou pénalisants) sanctionnant la performance environnementale devraient bien sûr s'appliquer tant aux régies publiques qu'aux délégataires privés.

La question qui se pose alors est celle du cadre de régulation : il n'existe pas aujourd'hui de régulateur centralisé pour l'Eau.

### **Rappel des objectifs et tâches traditionnels du régulateur économique :**

- Réguler les tarifs ;
- Réguler la qualité de service ;
- Protéger les usagers ;
- Réguler la concurrence ;
- Arbitrer les conflits ;
- Stimuler les investissements.

### **Situation de la régulation en France :**

La mise en œuvre d'une approche centralisée reposant sur un régulateur national de l'eau (option retenue dans de nombreux pays étrangers<sup>35</sup>) serait délicate en France au vu des quelque **25 000 autorités organisatrices** (eau potable et assainissement) et d'autant de prix de l'eau.

Du côté des **collectivités concédantes**, il n'apparaît pas utile de créer une structure nationale supplémentaire<sup>36</sup>, qui serait inévitablement éloignée du terrain, alors qu'il y a déjà la DGCCRF et ses services déconcentrés en région (**DIRECCTE**) et dans les départements (**DDPP**), la **Cour des comptes** et ses **Chambres régionales**, le **ministère en charge de la Santé** et ses **Agences Régionales de Santé** et délégations départementales, ainsi que le **ministère chargé de l'environnement**, les **DREAL** et les **services de police de l'eau**.

Dans ce contexte, il apparaît préférable de s'appuyer sur les **outils existants**, la transparence et l'information, l'open data, les comités d'usagers, tout en fournissant le cas échéant des outils adaptés **d'analyse comparative et de benchmarking**.

Finalemement, **une régulation économique des services d'eau et d'assainissement par une agence centralisée est difficilement envisageable actuellement en France** compte tenu, notamment, du nombre très important des autorités organisatrices : la régulation a donc vocation à passer par l'auto-régulation et/ou la voie contractuelle.

A défaut d'un régulateur, il convient d'insister sur la nécessité de **mieux recenser et consolider les informations relatives aux flux d'investissement dans les services de l'eau** - aujourd'hui imparfaitement appréhendées dans le système SISPEA - afin de renforcer la transparence et d'éclairer les décisions des acteurs tant publics que privés du secteur.

---

35. Article, [Et si l'eau potable ne coulait plus de source... quel modèle économique mettre en place ?](#), The Conversation, article publié le 1<sup>er</sup> juin 2025.

36. Même si on pourrait imaginer une autorité de régulation chargée de coordonner la production et l'accès à la ressource et d'optimiser collectivement les prélèvements des autorités organisatrices (par ailleurs chargées à leur échelle de gérer la distribution).

## C. QUELS MODÈLES ÉCONOMIQUES POUR L'AVENIR ?

L'eau est reconnue comme un **service public industriel et commercial (SPIC)** - ce qui implique l'obligation de reporter ses coûts et recettes dans un compte budgétaire annexe. Son modèle économique, élaboré dans un contexte où la ressource en eau était perçue comme abondante, doit être réapprécié. Cela suppose des évolutions à prévoir à la fois sur **l'exploitation, le financement des investissements et la tarification**.

Avec **plus de 10 000 autorités organisatrices** uniquement pour l'eau potable en France (collectivités ou syndicats en charge d'assurer le service de l'eau), et près de **14 000 pour l'assainissement**, l'équation coût-efficacité est délicate à optimiser sur l'ensemble du territoire, quel que soit le mode de gestion (régie ou délégation) concerné.

En particulier, **les plus petites collectivités** (communes rurales) disposent généralement de **moyens techniques et financiers plus limités**. Elles concentrent de fait une part importante des **réseaux les plus dégradés et les plus fuyards**, et sont confrontées à des **enjeux récurrents de qualité de l'eau**. Si les contraintes peuvent être plus complexes et coûteuses en milieu urbain dense, le risque à terme est celui d'un **service public de l'eau à deux vitesses**, au détriment des territoires ruraux.

L'objectif est d'atteindre **la soutenabilité économique et la compétitivité des services**, tout en conciliant **efficacité environnementale et équité sociale<sup>1</sup>**, notamment en matière d'abordabilité. Le groupe de travail a donc exploré les opportunités offertes par le secteur privé dans la gestion de l'eau, en s'appuyant sur les enseignements tirés des bonnes pratiques passées en revue.

### 1. Financement et gestion

#### 1.1. Principe : « l'eau paie l'eau<sup>2</sup> »

Ce principe, qui prévaut aussi largement à l'échelle européenne<sup>3</sup>, est défendu par les acteurs français tant publics que privés. Néanmoins il implique que le dégagement des moyens requis pour **financer les investissements** – sauf à actionner le levier des recettes fiscales – reposera principalement sur une **hausse de prix pour l'usager**. Il faudra ensuite **arbitrer entre les hausses affectant les usagers domestiques et celles touchant les professionnels**, tout en veillant à ce que l'augmentation soit **modulée entre la part fixe (abonnement) et la part variable**, proportionnelle à la **consommation effective**.

#### 1.2. Niveau des prix et marge d'évolution des prix pour l'usager

À titre liminaire, il convient de préciser que **deux modes de comparaison du prix de l'eau** sont habituellement utilisés, à savoir :

- Le tarif unitaire en €/m<sup>3</sup> ;
- Le budget par foyer pour une consommation type.

---

1. La question de l'équité recouvre à la fois l'accès au service pour les plus modestes, la solidarité territoriale entre collectivités et la solidarité entre usagers, par exemple entre utilisateurs de l'eau comme matière première dans une chaîne de production et usages essentiels pour les usagers domestiques.

2. Directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (DCE), Journal officiel de l'Union européenne

3. Le seul pays où les investissements sont financés par les pouvoirs publics et pas par les opérateurs est l'Irlande ; en Europe centrale et de l'Est, les programmes structurels européens ont également financé une bonne partie des investissements de remise à niveau.

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

Le prix au m<sup>3</sup> n'est pas représentatif des coûts du service puisqu'il intègre des redevances et taxe perçues pour le compte de tiers (Agences de l'eau).

Il n'est pas non plus représentatif de ce que payent les ménages « moyens » puisque la consommation de référence de 120 m<sup>3</sup>/an retenue par l'INSEE dans les années 60 ne correspond plus à la consommation moyenne des ménages en raison notamment de la diminution de la taille moyenne des ménages (passée de 3,08 à 2,16 personnes entre 1968 et 2021) et du développement des appareils hydro-économies. C'est pourquoi il peut être utile de retenir la recette moyenne par m<sup>3</sup>, qui peut s'éloigner du prix (tarif) unitaire en raison des divergences de grille tarifaire, avec la progressivité ou la dégressivité des tarifs, le poids de la part fixe ou encore la différenciation tarifaire entre ménages et non ménages.

### ÉVOLUTION RÉCENTE DU PRIX DE L'EAU EN FRANCE

Le **prix moyen** au 1<sup>er</sup> janvier 2024 de l'eau en France s'établissait à **4,69 €/m<sup>3</sup>** (y compris taxes et redevances, réparti moitié/moitié entre eau potable et assainissement) contre 4,52 €/m<sup>3</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2023 et 4,34 €/m<sup>3</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2022, soit un rythme d'augmentation de 4% l'an, légèrement supérieur au taux de l'inflation. Le prix moyen pratiqué par les services en régie (4,54 €/m<sup>3</sup>) est inférieur de 7,5% à celui dans les services en délégation (4,88 €/m<sup>3</sup>).

Ces chiffres, pour précis qu'ils soient, ne sont pas forcément parlants pour les usagers pour les raisons évoquées ci-dessus.

Aujourd'hui, si le prix moyen du m<sup>3</sup> en DSP est donc **légèrement supérieur à celui observé en régie**<sup>4</sup>, les indicateurs de performance au regard des fuites sont légèrement meilleurs pour les DSP (avec un rendement de 82%) par rapport à un rendement moyen national de 80%<sup>5</sup>. Aussi, les derniers indicateurs chiffrés laissent penser que cet écart continue à s'accroître. Cet état de fait est également à apprécier **au regard de la taille des collectivités en régie et DSP** : les communes isolées de faible taille, ont souvent des rendements très faibles, et les intercommunalités de taille plus importante et donc plus capacitives, ont des rendements plus forts.

Par ailleurs, il est difficile de relier ces indicateurs (prix et rendement moyens légèrement supérieurs en DSP à ce qu'ils sont en régie) à une propension à investir plus en DSP dans la mesure où **la majeure partie des DSP eau et assainissement correspondent à une logique d'affermage plus que de concession**.

D'où l'intérêt de basculer sur une **logique de budget mensuel (ou annuel) des ménages**. En mensuel, en prenant la fourchette haute de 10 m<sup>3</sup> consommés chaque mois pour un foyer-type (on a vu que cette moyenne est en baisse significative ces dernières années), le budget eau et assainissement est de 43 € en 2022, 45 € en 2023 et 47 € en 2024, des grandeurs qui sont plus faciles à rapprocher des autres dépenses du ménage (électricité, téléphonie, internet...). Sur la seule part « délégataire » de la facture (hors redevances et taxes), l'écart moyen de budget est alors minime, de l'ordre de 1 € par mois par famille, entre les services gérés en régie et en DSP.

Ce niveau de coût budgétaire place la France dans la **moyenne basse européenne**<sup>6</sup>, tant en montant de la facture qu'en part du budget des ménages<sup>7</sup> (moins de 1%). S'il apparaît inéluctable que les prix de l'eau et de l'assainissement soient amenés à augmenter les prochaines années, **les hausses doivent rester différencier et proportionnées aux besoins réels des territoires et des usagers**. Les investissements réalisés et les modalités d'exploitation doivent être justifiées par les enjeux, sans course à un « toujours plus technologique ».

4. SISPEA, Rapport national 2024, Observatoire Eau France, juin 2024.

5. Données FP2E et données SISPEA de juillet 2025 : Les services gérés en délégation voient leur rendement légèrement augmenter (82,8% contre 82% en 2022) tandis que celui des services gérés en régie baisse (79,2% contre 80% en 2022). Ce qui signifie que l'écart entre les deux modes de gestion, passent de 2 à 3,6 points.

6. En RFA, le prix moyen de l'eau se situe à 5,50€ soit 1 € de plus (ou + 22%). Une augmentation de 22% appliquée aux 83% de recettes variables (au m<sup>3</sup>) en France suffirait presque à combler le déficit annuel d'investissement (Etudes UIE).

7. La téléphonie représente plus du double en part de budget des ménages.

### **Quelle marge de hausse des prix pour l'usager ?**

Sur la question de l'acceptabilité sociale, selon le baromètre du Centre d'Information sur l'eau (2018), **82% de Français s'attend à une hausse du prix des services d'eau et 1 Français sur 2 accepterait de payer un prix plus élevé** pour une eau de meilleure qualité et une amélioration de la préservation des ressources<sup>8</sup>. Cette proportion est en hausse, et de 2023 à 2024, la proportion de Français considérant le prix de l'eau comme abordable a augmenté de 13,3%<sup>9</sup>.

Par ailleurs, la baisse visée des consommations serait de nature à **absorber une part de la hausse du coût unitaire au m<sup>3</sup>** : il conviendrait dès lors de communiquer sur le coût moyen de la facture plus que sur le prix unitaire (en renonçant à la valeur de référence de 120 m<sup>3</sup> foyer désormais obsolète dans de nombreux territoires, la moyenne nationale étant descendue autour de 80-90 m<sup>3</sup>).

Les résultats apparaissent encore plus nets lorsqu'on interroge les usagers sur leur **consentement à payer par mois**. Si une hausse de 5 € de plus par ménage et par mois, correspondant à une augmentation d'environ +10% est acceptable, cela dégagerait une marge de manœuvre significative pour le financement des services - qu'il conviendrait de simuler et d'apprécier.

## **2. Comment adapter le modèle économique ?**

Cette réflexion a vocation à déboucher sur des propositions et recommandations, venant compléter ou préciser celles qui ont déjà pu être faites dans le cadre du Plan de l'Eau 2023 ou des 25 propositions des collectivités et entreprises<sup>10</sup> en mai 2024. L'objectif est de **rendre les opérateurs (et les usagers finaux) acteurs de la sobriété**, sans pour autant introduire de complexité supplémentaire dans le modèle. Cela doit également permettre aux opérateurs privés de mieux **répondre aux enjeux d'acceptation sociale**<sup>11</sup>.

En première approche, cela passe par un **mixage de rémunération du délégataire** par l'usager et par la personne publique en fonction d'indicateurs de performance environnementaux (pénalités sur les taux de fuites constatés par exemple). En tout état de cause, au vu de l'obligation d'équilibre du budget annexe, l'usager couvrira l'ensemble des coûts, via la part délégataire de la facture ou via la part collectivité, avec un éventuel transfert au délégataire dans un second temps. Si cela peut avoir un impact sur l'équilibre contractuel, **l'économie globale du service n'en serait pas affectée**.

Un des enjeux est que le mode de rémunération privilégié historiquement du concessionnaire repose essentiellement sur les **quantités d'eau vendue**, qui conditionnent les recettes des opérateurs publics ou privés, comme des Agences de l'eau au travers de la redevance perçue par la collectivité.

Ce mode de rémunération, lié à la **notion classique d'« exploitation aux risques et périls du concessionnaire »**, n'est plus aligné avec l'**impératif de sobriété** affiché par les pouvoirs publics et nécessite d'être repensé, quitte à changer les textes qui l'encadrent :

- Il s'agit donc de changer de paradigme et de basculer d'un modèle économique historiquement fondé sur le *développement de l'offre et la massification des flux* génératrice d'économies d'échelle pour minimiser les tarifs tout en absorbant des coûts fixes élevés, qui n'incite pas assez à préserver la ressource, vers un modèle intégrant la *protection de la ressource et la gestion de la demande* dans une perspective de développement durable, tout en garantissant la soutenabilité économique des services ;
- S'agissant du risque porté par l'opérateur, il s'agit d'ajouter à l'aléa de marché, l'aléa performance en matière de sobriété.

8. Au Danemark, les prix de l'eau ont augmenté de plus de 50% entre 1994 et 2003 pour tous les usagers, ce qui a entraîné une baisse de la consommation de 20% (S. Porcher / M. Salvetti).

9. Source : FP2E.

10. « Sobriété : vers un nouveau modèle de financement des services d'eau et d'assainissement », FP2E, mai 2024.

11. En application du concept de « Social license to operate ».

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

Cette problématique est également applicable aux autres typologies de services publics confrontés à des effets volumes. Pour autant, **le secteur de l'eau apparaît comme le plus vulnérable de tous, tant au regard de la structure des recettes et des charges que de « l'inertie » de l'infrastructure.**

Décorrérer une part plus importante de la **rémunération du délégataire** des volumes facturés est donc nécessaire pour inciter à la baisse des consommations.

Un autre obstacle réside dans la nécessité **d'assurer en toutes circonstances la continuité du service**, particulièrement critique pour l'eau. Cette exigence conduit parfois à **surdimensionner des infrastructures** générant des coûts fixes élevés sur le long terme. Cette préoccupation, qui amène à caler le dimensionnement du réseau selon le pic de consommation, à des effets induits importants : avec le changement climatique, les pics de consommations sont accentués (hors même consommation saisonnière touristique). Lors des canicules, qui sont des épisodes qui se répètent de plus en plus sur des durées longues et s'accentuent du fait du changement climatique, on voit réapparaître des pics journaliers de consommation qui n'avaient pas été vus depuis 25 à 30 ans. Pour autant, il convient de garder à l'esprit que :

- Le **maintien de la continuité du service public** n'est pas seulement lié à la taille des infrastructures (réseaux...) mais aussi, et de plus en plus à la **disponibilité des ressources** (nappes phréatiques, aires de captage protégées...) ;
- Les **pics saisonniers de consommation**, sans être totalement effacés, peuvent être atténués par une **gestion proactive de la demande**, notamment grâce à la mise en œuvre d'une **tarification ad hoc**.

## D. QUELLES PISTES CONTRACTUELLES CORRESPONDANTES ?

### 1. La municipalisation

Les années 2000-2010 ont vu un certain nombre de **municipalisations**<sup>1</sup>, c'est-à-dire de passage en régie directe de services d'eau potable. Ce fut le cas notamment de grandes métropoles telles que Paris (retour en régie publique en 2010 avec la création d'Eau de Paris pour son réseau de distribution<sup>2</sup>), Lyon, Nice, Bordeaux ou Grenoble. L'argument le plus fréquemment invoqué était la **recherche d'un meilleur prix de l'eau pour les usagers**.

**Si le principe de la réversibilité des choix de mode de gestion** - défendu par ailleurs par l'IGD – est sain car il permet de renforcer la pression concurrentielle, ces transferts des actifs de l'entreprise privée délégataire et de ses personnels dans une régie entraînent des **coûts de transition non négligeable**.

Par ailleurs, la municipalisation ne se traduit pas forcément par des **baisse de prix durables** ou une amélioration significative de la performance ou une capacité à traiter les enjeux émergents (par exemple sur les systèmes d'information et les questions de cybersécurité).

Des **études récentes**<sup>3</sup> ont montré que si **le prix de l'eau en gestion déléguée** est en général légèrement plus cher, ce différentiel s'explique quasi-intégralement par la différence objective dans les caractéristiques des services concernés : type de traitement d'épuration, taux de fuite, etc. D'une façon générale, les délégataires ont en charge **les services les plus difficiles à exploiter**, qui requièrent des compétences techniques et professionnelles plus poussées. Par ailleurs, les **taux de marge** apparaissent comparables<sup>4</sup> entre les deux modes de gestion, autour de 8%<sup>5</sup>.

Enfin, il convient de noter que la comparaison est en partie biaisée : en effet, **la régie municipale bénéficie d'un traitement fiscal favorable**. Contrairement à l'entreprise délégataire, les régies de services publics bénéficient de l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) prévue à l'article 207, 1-6° du CGI lorsque le service rendu est « indispensable à la satisfaction des besoins collectifs de la population », ce qui est le cas s'agissant des services de distribution d'eau<sup>6</sup>.

Au-delà du biais fiscal, l'exploitation en régie municipale peut présenter un **avantage en matière de financement** : la régie peut **étaler le remboursement de sa dette** sur une plus longue durée qu'une entreprise délégataire - contrainte par la durée du contrat de délégation (en moyenne 7 à 8 ans et 20 ans au maximum, sauf dérogation dûment justifiée)<sup>7</sup> - soit une **durée très insuffisante pour amortir des investissements sur leur vie économique**. Même si les outils proposés par la Banque des Territoires permettent désormais d'« enjamber » cette limite de durée contractuelle, cet **étalement de la charge de la dette**, combiné dans certains cas à un **sous-investissement** (d'où une performance impactée en termes de taux de fuite sur les réseaux publics) a pu permettre à de nombreuses régies d'afficher des prix plus bas à court ou moyen terme.

---

1. Le terme est préféré à celui de « remunicipalisation », souvent utilisé dans la littérature professionnelle, dans la mesure où la plupart des cas cités n'ont *a priori* pas connu d'état préalable en régie avant leur longue période en DSP.

2. La production d'eau était déjà publique.

3. S. Porcher : « Do markets reduce prices? », EPPP Chair, 2012.

4. À la différence d'une délégation, la marge d'une régie contribue soit au réabondement de son budget, soit remonte à la collectivité actionnaire et contribue à son budget général.

5. S. Porcher : « La fin de l'eau », 20 mars 2024.

6. Les régies sont soumises à la CVAE (et à la CFE) : le caractère en principe « industriel et commercial » du service public de l'eau et l'exercice d'une activité économique de fourniture d'eau aux usagers conduisent la régie à entrer dans le champ de la CFE et, par conséquent, de la CVAE, indépendamment de son éventuelle exonération à l'impôt sur les sociétés.

7. Dans le domaine de l'eau potable, la durée d'une délégation de service public est en principe plafonnée à 20 ans, sauf dérogation après examen préalable par l'État (DDFiP) à l'initiative de l'autorité concédante, sur la base de justifications de dépassement de cette durée (art. L. 3114-8, Code de la commande publique).

Au final, plus que par des considérations de prix — toujours sujettes à discussion — le recours à la **régie publique** doit être justifié par la capacité réelle de la collectivité : disposer des **compétences techniques et de gestion nécessaires**, adaptées aux **caractéristiques du service d'eau potable**, et être en mesure de couvrir l'ensemble des **risques liés au service**.

### LE CAS DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES : SEM, SPL ET SEMOP

- Début 2025, seules **52 SEM, SPL et SEMOP** sont actives dans la gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement en France. Certaines d'entre elles jouent également un rôle de bureau d'études techniques et peuvent porter les investissements nécessaires au renouvellement ou la réalisation d'infrastructures. Encore limitée, leur place s'est accrue récemment, dans un contexte de « remunicipalisation » de la gestion de l'eau. Alors que l'obligation de transfert de compétences aux intercommunalités a été abrogée, les EPL peuvent-elles apparaître comme un moyen alternatif de mutualisation des compétences et des ressources à l'échelle locale ?
- Le choix de la **SEMOP<sup>8</sup>** s'inscrit dans une logique de coopération avec un opérateur privé sélectionné après appel à la concurrence. Il permet, en DSP ou en marché public, à l'autorité organisatrice de créer une société d'exploitation commune avec l'opérateur bénéficiant ainsi de l'expertise de l'opérateur privé<sup>9</sup>.
- Le modèle de la **SPL<sup>10</sup>** est peu répandu dans l'eau. En tant qu'outil « in-house » il présente l'inconvénient de contourner toute mise en concurrence, alors même que la SPL est en droit de tout couvrir du champ des prestations envisageables. Une SPL à l'échelle communale ne semble offrir que peu d'avantages comparée à une régie, au-delà de son statut de droit privé qui offre une plus grande flexibilité pour recruter les personnels qualifiés requis par les avancées technologiques du secteur.

## 2. Choix du modèle contractuel en gestion déléguée

*Comment faire évoluer le modèle central en matière de gestion déléguée qu'est la DSP/Concession ?*

**Dans quelle mesure cette nouvelle approche axée sur la performance, et à paiement public reste-t-elle conciliable avec l'emploi de l'outil concession ?**

Depuis 1996, le Conseil d'État reconnaît que la rémunération du délégataire peut provenir de la collectivité tout en caractérisant une **délégation de service public**, abolissant ainsi la distinction fondée sur l'origine de la rémunération.

Cependant, il pose comme condition un lien substantiel entre la rémunération et les résultats de l'exploitation, condition qui a désormais évolué en « **risque d'exploitation lié à l'activité** », dont une part significative doit peser sur l'opérateur, réactivant ainsi la notion classique d'**« exploitation aux risques et périls du concessionnaire »**.

Le **risque d'exploitation** peut porter sur la **demande** ou sur l'**offre**, et doit être véritablement **exogène**, c'est-à-dire en dehors du contrôle de l'opérateur privé :

- **Du côté de la demande** : comportement imprévisible des usagers ;
- **Du côté de l'offre** : aléas de marché (par exemple, le prix de l'électricité), conditions météorologiques, ou incidents de pollution industrielle affectant la qualité ou le traitement de l'eau.

8. La collectivité locale doit détenir au minimum 34% et au maximum 85% du capital.

9. Voir la SEMOP « CM Eau » à Chartres, gérée avec l'opérateur Aqualter.

10. Détenue à 100% par au moins deux collectivités publiques.

En tout état de cause, le nouveau modèle devra donc préserver un niveau d'aléa, ou plus généralement de transfert du risque d'exploitation suffisant (« réel et significatif ») vers le délégataire privé pour rester dans le cadre de l'article L. 1121-1 du Code de la Commande publique, définissant la notion de concession (et donc de DSP, en application de l'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales). Il s'agit ici de gérer au mieux l'aléa, au travers des outils contractuels pour adapter les tarifs et les dispositions selon l'évolution du risque - partagé *in fine* par tous. En droit, rien ne s'oppose à introduire des éléments d'appréciation performancielle dans un contrat concessif, dès lors que l'entreprise délégataire reste **exposée aux aléas du marché et au risque de perte lié à l'exploitation**. C'est d'ailleurs déjà le cas dans divers secteurs de l'économie.

- Cependant, la **qualification juridique de DSP** peut sembler sujette à caution lorsque la rémunération est non seulement publique, mais également indexée sur des indicateurs de performance liés à l'offre de services. Dans ce cas, on se rapproche du schéma classique des marchés publics ou des marchés de partenariat, où le paiement du prestataire privé sera impacté par des pénalités éventuelles ou surcoûts liés à une performance technique non-satisfaisante ;
- La **directive européenne sur les concessions** précise que le risque d'exploitation, inhérent à la qualification de concession, **peut porter sur la demande ou sur l'offre**<sup>11</sup>. Toutefois, un simple risque technique ne semble pas constituer l'équivalent d'un risque exogène d'offre renvoyant à une évolution de marché ;
- Certains des **contrats innovants** mis en œuvre ces dernières années et qualifiés de DSP à paiement public, associent des obligations de performance assorties essentiellement de malus et très peu de bonus. Cela interroge : ces mécanismes ressemblent davantage à la **sanction d'obligations contractuelles** qu'à un véritable transfert de risque d'exploitation. Comme l'a rappelé récemment le Conseil d'État, le transfert de risque ne saurait jouer uniquement en défaveur du concessionnaire<sup>12</sup>. Dans ces conditions, ces contrats ressemblent plus en réalité à des marchés publics et pourraient comporter un risque de requalification, en marché public si et quand ils font l'objet d'un contentieux<sup>13</sup> (avec les conséquences attachées à l'inadéquation du mode de passation).

---

11. La CJUE pour sa part, en 2015, retient les critères suivants pour le risque d'exploitation : exposition aux aléas du marché (concurrence d'autres opérateurs) ; inadéquation ; insolvabilité des débiteurs ; absence de couverture des dépenses par les recettes et préjudice si manquement au service. Voir notamment : CJUE, 21 mai 2015, aff. C-269/14, Kansaneläkelaitos. Pour des illustrations (positives) dans le domaine de la distribution d'eau : CAA Marseille, 19 janvier 2002, 19MA05754, CAA Toulouse, 24 mai 2022, n°19TL05755.

12. CE, Avis n°407003 du 8 juin 2023 : « 21. Le transfert de risques, d'origine jurisprudentielle, est, tant au regard du droit de l'Union européenne que du droit interne, le critère qui permet de distinguer le contrat de concession du contrat de marché public. Il est aujourd'hui codifié à l'article L. 1121-1 du code de la commande publique. Les risques transférés au concessionnaire, et que celui-ci est réputé avoir acceptés au moment de la conclusion du contrat, sont financiers mais aussi économiques. Ce dernier type de risques englobe des facteurs exogènes au contrat (tels que la baisse ou la hausse des taux d'intérêt, l'absence ou l'existence d'une inflation, l'évolution des coûts de construction ou de matières premières comme le pétrole). 22. Or, si le transfert de risques, pour des raisons évidentes, joue essentiellement dans les cas d'évolutions défavorables au concessionnaire, il doit jouer également dans les cas d'évolutions favorables à ce dernier. ».

13. A ce jour, aucun de ces contrats « innovants » récent n'a, à notre connaissance, encore suscité de jurisprudence. On peut toutefois signaler un exemple de requalification de DSP en marché dans le domaine de l'eau : « Un contrat ayant pour objet la production et la distribution d'eau potable, le fonctionnement, la surveillance et l'entretien du réseau de distribution ainsi que la gestion administrative et technique des opérations de relevé des compteurs d'eau et de facturation constitue un marché de services et non une concession de service public dans la mesure où « la circonstance que l'article 23-2 du cahier des clauses techniques particulières prévoit que le prestataire perçoit une rémunération pour la réalisation des nouveaux branchements dont le coût est à la charge des pétitionnaires ne suffit pas à établir que la rémunération du prestataire serait substantiellement établie par les résultats d'une exploitation de l'activité objet du marché et que ce dernier serait exposé à un risque réel d'exploitation » ( CAA Bordeaux, 12 juin 2018, n° 16BX00710, Assoc . Eau Secours Vallée de l'Ariège).

### LE MARCHÉ DE PARTENARIAT, EN ADÉQUATION NATURELLE AVEC LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU SECTEUR ?

Le modèle du marché de partenariat, en pratique non utilisé à ce jour, permettrait pourtant de répondre élégamment à la question du préfinancement des investissements, de la tarification et de la consommation. Dans ce modèle, qui vise la disponibilité et la performance des actifs à réaliser par le partenaire, la collectivité paie en fonction des indicateurs de performance et pilote la part abonnement, plus en lien avec les infrastructures, et la part consommation, incitative des économies d'eau pour les usagers. La collectivité peut charger le partenaire de prélever pour son compte, et en transparence, les redevances à payer par les usagers, qu'elle fixe en toute indépendance, et ainsi aussi piloter les problématiques de politique sociale.

En outre, le marché de partenariat permet de décorrélérer la durée du contrat et celle du financement des investissements à réaliser, en prévoyant la reprise des financements, notamment ceux qui auront été cédés. En outre, le regroupement des collectivités, possible en marché de partenariat, permet aussi d'avoir le bon niveau d'ingénierie pour faire face à ces contrats. Enfin, ce modèle est moins coûteux que le modèle concessif eu égard aux exigences de TRI moindres et au levier Dette sur fonds propres plus agressif qu'il autorise. Il permet une grande transparence des flux financiers. Rappelons enfin que le choix de cette formule repose sur une étude préalable comparative qui doit permettre de justifier le choix opéré.

- Dans cette famille de contrats (MGP et marchés de partenariat), la rémunération est assurée par l'autorité organisatrice (qui encaisse par ailleurs les paiements des usagers et porte donc le risque commercial, mais peut laisser le risque recouvrement/impayés au partenaire privé)<sup>14</sup> en fonction des objectifs de performance contractualisés pour améliorer l'efficience des services. Ce type de contrats prévoit en général un risque d'exploitation à sens unique (pénalités/malus en cas d'atteinte partielle ou non-atteinte des objectifs contractualisés). Les MGP peuvent aussi comporter la rémunération de nouveaux services<sup>15</sup> destinés à favoriser la sobriété post-compteur tels que la sensibilisation des usagers ou l'information sur le gaspillage et système de bonus/malus.

Ce qui compte au final c'est un contrat, quelle que soit sa qualification juridique, intégrant des objectifs contractualisés et sanctionnés de performances environnementales, afin d'aligner l'intérêt environnemental général et l'intérêt du titulaire et de permettre d'agir rapidement, en cohérence avec les enjeux d'adaptation au changement climatique.

Le modèle de la régie intéressée : contrairement à ce que son appellation pourrait laisser croire, il ne s'agit pas d'une variante de régie publique, mais bien d'une forme historique de la DSP telle que définie par la loi Sapin de 1993 : une DSP avec paiement public, mais modulée en fonction de l'exploitation. Il suppose donc un transfert significatif du risque d'exploitation vers le partenaire privé. Mais ce modèle, daté, n'existe plus. La question se pose dès lors de la frontière avec un marché global de performance, également à paiement public, voire avec un contrat qualifié de DSP mais comportant une rémunération hybride (usagers + public).

## 3. Sélection des attributaires

### 3.1. Diversifier et mieux pondérer les critères de sélection

#### Résilience et sobriété

Il s'agit de sélectionner les attributaires sur leur capacité affichée à s'adapter à la sobriété, tout en garantissant la résilience des services d'eau et d'assainissement dans le contexte du changement climatique (sécheresse, mais aussi « trop d'eau » : inondations, crues, etc.).

14. Sauf, en principe, en phase contentieuse.

15. Ce type de paiement pour services environnementaux n'est pas limité aux seuls opérateurs. Par exemple, la régie Eau de Paris rémunère les agriculteurs d'Île-de-France pour la protection des zones de captage et subventionne le développement de l'agriculture biologique.

C'est désormais la **tendance engagée** par de nombreuses collectivités, afin que le choix du délégataire ne repose plus uniquement sur les **tarifs proposés**, lesquels pourraient conduire à des **projections de facturation irréalistes ou non souhaitables** dans un but de minimisation des prix pratiqués.

### Dimensionnement des infrastructures

Un autre critère de sélection correspond à la **sobriété infrastructurelle**, c'est-à-dire la **capacité du concessionnaire à réduire les coûts fixes futurs** (d'énergie électrique par exemple) et à **éviter que les infrastructures ne deviennent obsolètes ou surdimensionnées**, générant ainsi des **actifs échoués potentiels**.

### ET LES RÉGIES ?

En pratique, on ne « sélectionne » pas une régie. La décision de recourir à une régie peut intervenir après une **étude comparative éventuelle des modes de gestion**, mais on ne comparera pas directement la régie à chacun des potentiels opérateurs privés. Quel que soit le mode de gestion retenu, **la comparaison régulière des performances des services et des opérateurs apparaît aujourd'hui nécessaire au regard des nouveaux enjeux**.

### 3.2. Convenir d'un scenario partagé de référence pour la trajectoire de sobriété

La définition d'un scénario de référence constitue l'un des points clés et les plus délicats de ces mécanismes de promotion de la sobriété.

La collectivité doit **définir un scénario crédible et commun à tous les candidats**, servant de base pour :

- fixer les **objectifs de sobriété**,
- déterminer les **seuils de revoyure contractuels**, afin de **limiter l'aléa lié aux volumes** pour le délégataire et de créer un **tunnel de risque/référence** pour apprécier la robustesse du contrat.

Cette vision commune et contractualisée de la trajectoire de baisse des consommations sert ensuite de **référence pour évaluer la performance technique**. Cette phase préparatoire pourrait devenir un **élément structurant de la conception de ces contrats**.

Une piste envisageable consiste à créer un **fonds sobriété**, alimentant une cagnotte destinée à **aligner collectivité et opérateur sur une trajectoire cible commune<sup>16</sup>**.

L'objectif est de **gérer les effets d'aubaine**, qui surviennent lorsque la baisse des consommations est moins rapide que prévue, alors que le tarif unitaire a été fixé en prenant en compte cette décrue visée. De fait, ces effets d'aubaine sont difficilement « évitables » au sens strict du terme. En revanche, on peut les encadrer en qualifiant à partir de quand on est dans l'« aubaine », et en mettant en place des mécanismes de **partage équilibré des bénéfices non anticipés**, afin de limiter les situations de **captation de gains sans effort**.

### 3.3. Anticiper les échéances de manière proactive

À quel moment faut-il agir pour tenir l'objectif 2030 ?

**Pour les contrats en cours, encore valables pour plusieurs années, peut-on ne pas attendre l'échéance finale, mais engager dès à présent des discussions et ajustements par voie d'avant ?** Cela paraît délicat au plan juridique, même si on peut toujours l'envisager sur le fondement de travaux devenus nécessaires.

16. Cf. Propositions du rapport NMEU – Saison 5, « Ibicity, Parties prenantes, Espelia – Rapport final », intitulé Intégrer l'impact de la sobriété dans le pilotage des services urbains.

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

Pour autant, attendre la mise en place de futurs contrats, à l'occasion des remises en concurrence, ne permettrait pas de répondre à l'urgence actuellement constatée dans de nombreux territoires. Il paraît donc souhaitable, *a minima* d'engager sans attendre une **réflexion conjointe entre autorités organisatrices et opérateurs** sur ce thème. Les prochaines élections municipales peuvent constituer un facteur accélérateur de ce processus.

Là encore, il va de soi que cette recherche d'optimisation devrait concerner aussi bien les régies que les DSP.

### 4. Tarification/incitations et obligations contractuelles liées à la performance

En préalable, il convient de rappeler qu'il serait approprié (même si politiquement difficile) de faire reposer une part plus importante du coût sur les principaux préleveurs/pollueurs que sont l'agriculture et l'industrie (près des trois quarts du total national combiné), alors que le financement du service et des redevances de bassin repose aujourd'hui essentiellement sur l'usager domestique.

#### 4.1. Le modèle de financement du service public de l'eau

Le modèle de financement du service public de l'eau n'est pas suffisamment incitatif à la préservation de la ressource. Traditionnellement, la tarification a pour **seul objectif de permettre l'équilibre financier** : contrairement à d'autres secteurs (comme l'énergie), elle ne vise pas à modifier les comportements dans un objectif environnemental. Si cet état de fait a commencé à évoluer avec des expérimentations désormais possibles en matière de tarification saisonnière ou progressive, il demeure très largement dominant.

En France, le **tarif binomial** est le plus utilisé (chez 96% des communes en 2013 pour l'eau potable et 71% pour l'assainissement), avec une part fixe plafonnée à 30% de la facturation<sup>17</sup> (40% pour les communes rurales), mais en moyenne comprise entre 10 à 15%<sup>18</sup>.

Aujourd'hui, la majeure partie des recettes des opérateurs reste **proportionnelle aux volumes traités ou vendus** (ce qui permet de faire supporter à l'opérateur un « aléa de marché » tel que prévu par la réglementation de la commande publique). L'**introduction de tarifications incitatives à la sobriété** (tarification progressive, etc.), si elle peut amener une évolution des comportements de l'usager final, entraîne une baisse plus que proportionnelle de ses facturations pour l'opérateur en cas de diminution des volumes. Dès lors, les acteurs ont intérêt à ce que les consommations se maintiennent ou augmentent s'ils veulent étaler les charges fixes et déboucher sur un tarif plus compétitif.

#### 4.2. Une extension du principe pollueur-payeur au principe préleveur-payeur

Jusqu'en 2024, la facture émise par le service d'eau comprenait la partie eau potable, la partie assainissement, la partie TVA et la partie redevances des Agences de l'eau :

- **2 redevances pour l'eau** (préservation de la ressource et dépollution) ;
- **1 redevance pour l'assainissement** (modernisation des réseaux de collecte).

Aujourd'hui, aucune sanction n'est prévue à l'encontre de la collectivité ou de son opérateur en cas de fuites élevées, mais une **augmentation (jusqu'à x2) de la redevance pour préservation de la ressource**, pesant sur le consommateur. Cette mesure ne semble avoir quasiment jamais été mise en œuvre et devrait disparaître avec la **réforme des redevances**.

17. Sur la base d'une facture correspondant à une consommation de 120 m<sup>3</sup>/an.

18. Source SISPEA : en moyenne la part fixe est égale à 17% facture d'eau potable (et seulement 9% de la facture d'assainissement).

La **réforme des redevances prélevées par les Agences de l'eau**, entrée en vigueur progressivement depuis janvier 2025, va dans le bon sens : les montants dûs par les collectivités diminuent désormais avec l'amélioration de la performance de leurs réseaux et ont élargi le principe pollueur-payeur au principe préleveur-payeur, désormais porté aussi par la redevance de performance eau potable.

Cependant, le problème principal demeure : le **financement repose toujours pour 80% sur l'usager domestique**, qui ne représente pourtant que le quart de la consommation totale, alors que les gros utilisateurs et pollueurs sont les secteurs agricole et industriel.

#### 4.3. Articulation part fixe et part variable

De longue date, il y a une **décorrélation entre structure de rémunération binomiale du distributeur d'eau** — en moyenne 80 à 90% de rémunération variable contre 10 à 20% d'abonnement fixe — et des structures de coûts fixes (main d'œuvre, entretien des réseaux et stations, investissements tels que le GER, etc.) représentant 80 à 90% des coûts. Qui plus est, les **recettes diminuent<sup>19</sup>**, alors que **les coûts et les besoins d'investissement augmentent rapidement**. La filière est confrontée à une équation redoutable, liée à cet « effet ciseau ».

##### Faut-il pour autant accroître la part fixe de la facture ?

Cela peut paraître contre-intuitif alors que l'objectif recherché est **d'inciter les usagers à réduire leur consommation** : un tel accroissement de la part fixe réduirait mécaniquement d'autant (à prix constant) la part proportionnelle à la consommation et donc en bonne logique économique, l'incitation à limiter sa consommation en volume.

Pour autant, il y a une **logique à accroître la part de l'abonnement<sup>20</sup> s'agissant des résidences secondaires ou des usagers occasionnels** — qui requièrent des investissements en infrastructure alors même qu'ils n'utilisent que peu d'eau dans l'année — pour participer davantage aux coûts d'investissement et d'entretien du réseau. Une part fixe accrue contribuerait aussi à **amortir plus facilement les nouveaux investissements** requis en matière d'infrastructure.

#### 4.4. Aller vers des modes de rémunération en phase avec les enjeux actuels

Cela passe par l'introduction d'un **objectif de performance** influant sur le niveau de la rémunération de l'opérateur.

Dans le schéma envisagé, le concédant rémunérerait son prestataire **en partie en fonction des économies sur la ressource et des performances qualitatives**, en complément des volumes consommés. Le **risque volume** reste du côté de la collectivité, qui collecte les recettes liées aux m<sup>3</sup> vendus pour son compte.

Les **mécanismes tarifaires actuels** ne suffisant pas à réorienter les comportements, il est nécessaire de mettre en place un nouveau modèle économique de l'eau combinant une rémunération à la performance des opérateurs et une incitation à investir sur les infrastructures. Dans ce cadre, la rémunération de l'opérateur, public ou privé, serait partiellement indexée sur :

- la **réduction des consommations** ;
- la **réduction de la pollution des milieux naturels** ;
- d'autres **indicateurs qualitatifs**.

Il convient de rappeler à cet égard que le DSP et régies ne sont **pas exclusifs de paiements publics** (bonus mais aussi malus) liés à des indicateurs de performance — **KPI qualitatifs** — contractualisés. Ces pratiques sont déjà en cours dans le secteur des déchets. Plusieurs projets innovants lancés ces dernières années par

19. En 2023, la facturation à l'échelle nationale a baissé de 3 à 4% sans parler d'une forte hausse des impayés.

20. Plus précisément, la contribution aux frais fixes.

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

des autorités concédantes, en concertation étroite avec les opérateurs privés concernés, ouvrent la voie et sont déjà **riches d'enseignements** (cf. cas listés ci-après).

Par ailleurs, les MGP et marchés de partenariat – peu ou pas utilisés aujourd’hui dans l’eau – sont fondés sur ce principe.

### Exemples d’indicateurs utilisés par des SPEA :

- Réduction des fuites et baisse de la consommation avant compteur ;
- Diminution des prélevements sur les nappes, niveau auquel la sobriété devrait être appréciée, plutôt qu’au niveau des consommations individuelles, qui ne constituent qu’une variable intermédiaire et sont influencées par des facteurs exogènes (météo, etc.) ;
- Amélioration de la qualité de l’eau ;
- Réduction de la consommation d’énergie et renforcement de l’autosuffisance énergétique des stations de traitement (dimension « prosumer » d’énergie renouvelable) ;
- Maîtrise des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Aujourd’hui, des **benchmarks nationaux** permettent de comparer les performances moyennes des services d’eau entre collectivités françaises, mais **aucune référence européenne comparable n’existe**.

Il reste également à **optimiser les formules d’indexation** des contrats : celles utilisées dans les DSP ont montré leurs limites lors de la vague d’inflation du début des années 2020.

## 4.5. Inciter à la sobriété par une approche de Tarification non-linéaire

### Tarification progressive<sup>21</sup>

**Comment éviter de pénaliser les ménages par des mesures tarifaires ou de restrictions quantitatives, dans une recherche d'économies d'eau ?**

Une option consiste à mettre en place une **tarification progressive**, dont le prix augmente par paliers avec les volumes consommés. Cette approche vise à concilier les **impératifs écologiques** – une gestion plus durable de la ressource via une meilleure maîtrise de la demande – et les **impératifs sociaux** – accompagner les ménages les plus modestes en allégeant le coût des consommations essentielles. Il s’agit de faire payer moins cher les premiers m<sup>3</sup> considérés comme « essentiels » (besoins physiologiques, hygiène de base, appareils électroménagers essentiels...), un peu plus cher les m<sup>3</sup> suivants considérés comme « utiles », et nettement plus cher les derniers m<sup>3</sup> considérés comme correspondant à une consommation « de confort » (remplissage de piscine, arrosage, etc.).

**Expérimentée à Dunkerque depuis 2012, cette mesure pourrait-elle être généralisée ?** De fait, elle est encore **peu répandue**, touchant environ **8 % des services publics d'eau en France**, en raison d'un retour d'expérience mitigé et de plusieurs obstacles :

- **Méconnaissance de leurs consommations** – et du prix de l'eau – par une majorité d'usagers, notamment dans l'habitat collectif ;
- **Nécessité d'une individualisation systématique des compteurs** – très coûteuse pour les collectivités locales, qui devront supporter la facture de l'installation des compteurs individuels ;
- **Limitation du périmètre tarifaire** : la tarification progressive ne concerne généralement que la distribution de l'eau potable, mais ni la partie de la facture qui concerne les eaux usées, ni les taxes collectées au profit des organismes publics (Agences de l'eau...). De plus, seule la **part variable de la facture** est concernée, et non l'abonnement. La progressivité effective du système est donc réduite en pratique ;

---

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

- **Caractère redistributif incertain** : il n'est pas démontré que ce système bénéficie effectivement aux ménages les plus modestes.

### Un signal-prix peu clair

Le **signal-prix adressé aux ménages** par le système de tarification est **peu incitatif pour une large part des foyers**. Déjà dilué dans une facture où les autres postes (abonnement, traitement des eaux usées...), n'ont rien de progressif cela renvoie aussi au niveau du prix de l'eau lui-même. Ainsi, pour un ménage dont la facture d'eau s'élèverait à 200 €/an, une hausse ou une baisse de 10% de la facture représente un surcoût (ou une économie) mensuelle de 1,6 €/mois. Pas assez pour créer une incitation à modérer sa consommation, notamment chez les ménages les plus aisés supposés être les plus gros consommateurs. Par ailleurs, les **parts assainissement et taxes et redevances** de la facture ne sont pas modulées de manière proportionnelle à la part eau potable : l'effort consenti par l'usager ne se traduit que **très partiellement** sur sa facture.

### Autres réserves sur la mise en place d'une tarification progressive :

La tarification s'applique difficilement à certains usages, **notamment pour les entreprises et les services publics**.

Elle peut se révéler **socialement injuste**, notamment pour les familles nombreuses. Par exemple, un ménage d'une seule personne consommant 44 m<sup>3</sup> par an, soit 120 litres par jour (la moyenne d'un Français en 2023), sera facturé dans la **tranche « essentielle »** (au prix le plus bas), alors qu'un ménage de cinq personnes ayant chacune la même consommation individuelle (44 m<sup>3</sup>) franchirait le **seuil de la tranche marginale supérieure** de prix.

Pour que la tarification soit **socialement juste**, il faut donc que **l'opérateur qui facture la fourniture ait accès à cette information**. Or, il ne la possède pas en propre. L'accessibilité des données sur la consommation d'eau et la composition des ménages ne suffit pas : **leur évolution doit être actualisée en permanence**. À défaut, le **risque** est donc de **pénaliser des familles nombreuses aux revenus modestes**.

Enfin, il est **difficile de mesurer l'impact réel de la tarification progressive sur le volume d'eau consommé** en raison de la faible élasticité-prix de l'eau.

### RETOURS D'EXPÉRIENCE

- **Syndicat Eau du Dunkerquois (SED : 29 communes / 240 000 hab.) / Eaux de Dunkerque** : mise en place de 3 tranches de tarification progressive en fonction du volume de consommation, entraînant une baisse de 17% de la consommation par foyer (de 81 à 67 m<sup>3</sup>/an) et des économies pour 80% des foyers en charge de la distribution d'eau potable à Dunkerque.
- **Expérimentation bruxelloise** : le passage d'une tarification linéaire à une tarification progressive, censée être sociale et écologique, n'a pas démontré ses avantages sur l'un ou l'autre de ces plans. Les ménages pauvres ne consomment pas moins d'eau que les riches, et rien n'indique que cette tarification ait incité les usagers bruxellois à réduire leur consommation d'eau déjà basse. En revanche, elle comporte une série d'inconvénients (coût de gestion plus élevé) et pose de sérieux problèmes d'équité.

Au final, la difficulté principale de la tarification progressive est qu'elle ne **fonctionne pas en habitat collectif** et que l'**individualisation des comptages** est difficilement réalisable à court ou moyen terme.

Les mêmes difficultés valent aussi pour la tarification sociale. Par ailleurs, **l'élasticité du prix et la logique de tarification sont au cœur du sujet** : il est probable que l'eau, à son niveau moyen actuel, n'est pas assez chère pour que le prix ait un impact significatif sur la consommation.

### Tarification saisonnière

Dans un tel système, expérimenté à Toulouse<sup>22</sup> avec Veolia, **le prix de l'eau est plus élevé en été et plus faible en basse saison**. Cette mesure, qui ne pénalise pas les usagers ayant une consommation stable sur l'année (les mois majorés étant compensés par les mois à prix minoré) a un double effet. Elle permet :

- **De sensibiliser les usagers sur la raréfaction de la ressource, et**
- **De s'adapter aux variations saisonnières de la population, en faisant contribuer les non-résidents (équité à l'égard des habitants à l'année).**

Elle paraît particulièrement pertinente pour des collectivités connaissant de fortes variations saisonnières de population (stations littorales, de montagne) ou exposées à des périodes de sécheresse avec un risque de pénurie. Toutefois, comme la tarification progressive, elle suppose d'associer les usagers afin de les sensibiliser à l'enjeu de la préservation de la ressource en eau et de mettre en place des tarifs adaptés pour ne pas pénaliser les ménages les plus précaires pour leurs besoins essentiels.

### Tarification fondée sur l'usage (forfaits différenciés)

Dans la tarification actuelle, la facture d'eau dépend essentiellement du volume consommé par l'abonné au service public de l'eau. La nature de l'usage de l'eau n'est donc pas prise en compte.

La **tarification en fonction des usages** renforcerait le coût d'opportunité des activités ayant un impact défavorable sur l'environnement ou une utilité sociale plus faible (résidence secondaire, activités de loisir comme le remplissage de piscine, par exemple). Elle permettrait également de responsabiliser les abonnés au service public de l'eau (ménages, mais aussi industriels et acteurs agricoles) en intégrant dans leur choix de consommation les externalités négatives de l'usage de l'eau via un signal-prix.

Elle devrait être couplée à un **effort de sensibilisation des usagers finaux**, au travers d'un accompagnement et d'incitations comportementales par les opérateurs (« après-compteurs »), tels que :

- Sensibilisation aux écogestes (« nudge »), conseils d'utilisation, coach conso,
- Distribution de kits hydro-économies.

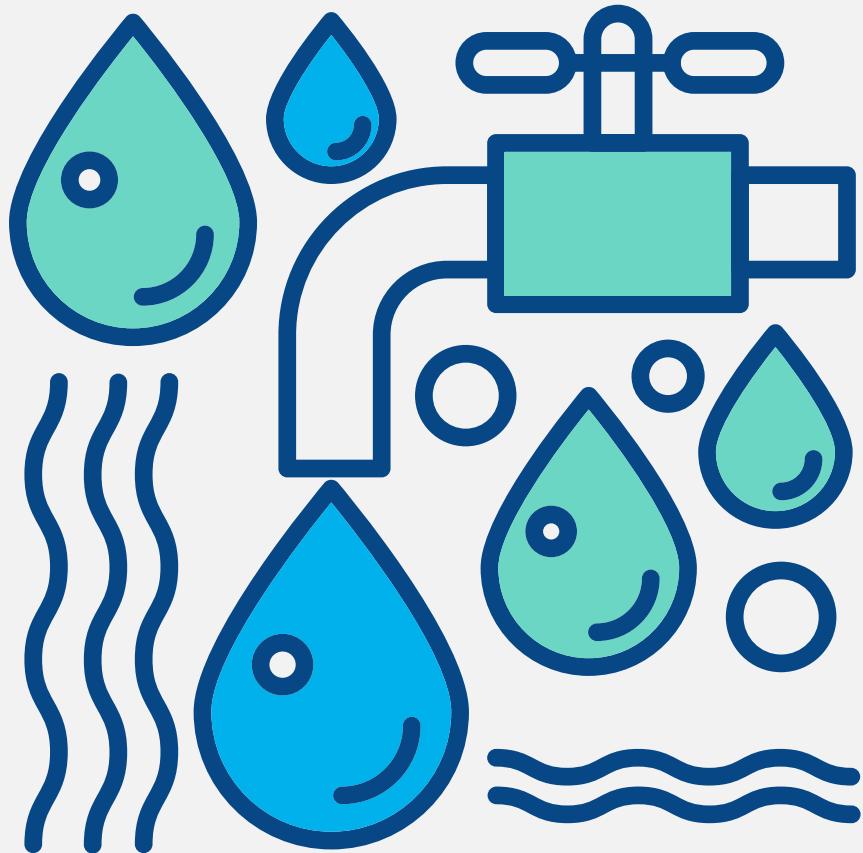
Aujourd'hui, la législation ne permet qu'une différenciation des tarifs du service public en fonction des catégories d'usagers, mais pas au sein de ces catégories.

Il est à noter que **ces différents modes de tarification** – quels que soient leurs avantages et inconvénients – **sont pleinement compatibles avec les outils contractuels actuels** : l'approche en DSP, mais aussi les marchés de performance, moyennant une ingénierie contractuelle adaptée.

Finalement, aucune formule de tarification ne semble répondre à toutes les contraintes de l'exercice ; **seule la tarification saisonnière apparaît comme une solution viable et pertinente** pour un certain nombre de collectivités connaissant de fortes variations saisonnières de population ou de conditions hydriques.

---

22. Dans la métropole de Toulouse, qui a mis en œuvre une telle tarification à grande échelle avec Veolia, le prix de l'eau est plus élevé (+42 %) pendant les cinq mois d'été et plus faible (-30 %) en basse saison. Cet ajustement aurait permis d'économiser environ 800 000 m<sup>3</sup> d'eau en 2024.



# RECOMMANDATIONS



# 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 ser-

vice, 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 déplafonnement 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 possibilités de recettes annexes (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 à long terme, en tirant le meilleur parti des financements de très long terme, tels que proposés par des banques publiques comme la Banque des territoires pour les installations de traitement et les équipements techniques, à forte intensité capitaliste. Pour la réalisation de ces actifs, l'endettement long permet de lisser les investissements, maîtriser les tarifs 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 déléguee - différents types de DSP, combinés le cas échéant avec une SEMOP ainsi que des marchés globaux de performance ou des marchés de services, simples ou incluant une part de fourniture ou de travaux. Le recours au marché de partenariat peut aussi être envisagé, lorsque l'exigence de performance s'accompagne d'investissements significatifs à réaliser par l'attributaire 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 délégée 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 intérressement.

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 – de construire avec les collectivités des modèles prenant mieux en compte la qualité de service et l'incitation à baisser la consommation.

Le recours à ce type de disposition doit être cependant prendre en compte l'équilibre économique du contrat et sa nature. En particulier, le risque d'exploitation en DSP, lié aux aléas du marché., doit rester significatif au regard du risque

lié l'atteinte de critères de performances qualitatifs. 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, où 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 incomptant 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, le choix de la régie est souvent exempté 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’elle représente 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.

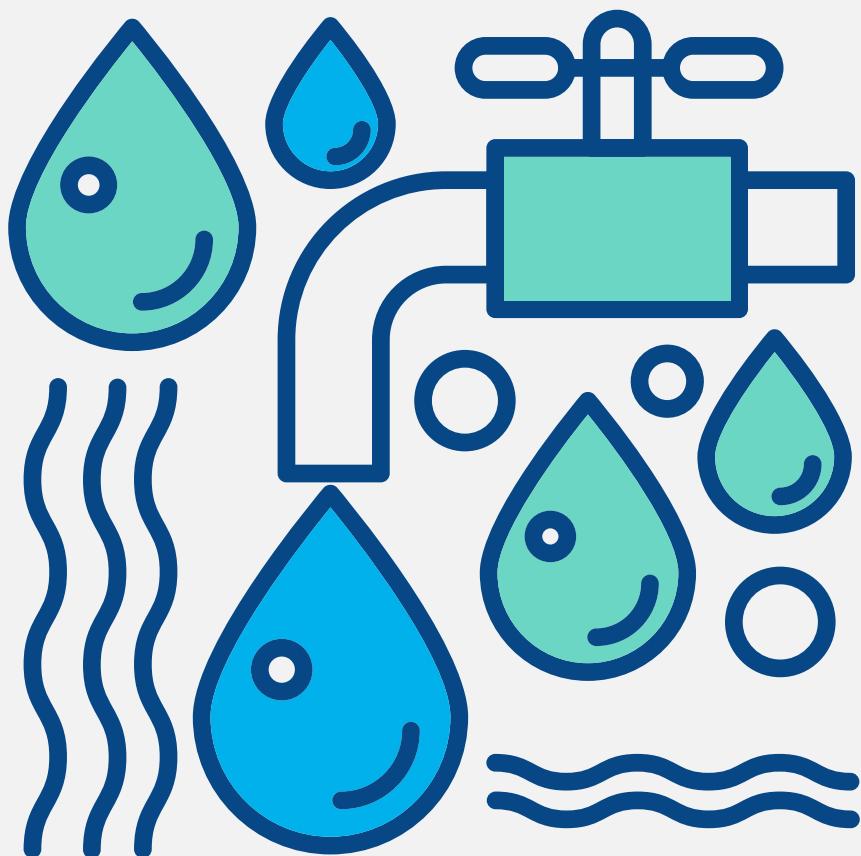
#### **5. Adapter les durées des concessions aux contraintes d’investissement et aux enjeux de durabilité**

La norme limitante à 20 ans la durée maximale d’une concession - sauf dérogation après examen préalable par l’État (DDFiP) des justifications de dépassement de cette durée (art. L. 3114-8, Code de la commande publique) - se traduit en pratique

par des durées moyennes inférieures à 10 ans. Au regard des enjeux et besoins accusés 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.

### **CONCLUSION**

**Les défis de la gestion de l'eau sont considérables, mais peuvent être relevés, en adaptant le modèle économique pour l'orienter plus vers la recherche de la performance technique et qualitative. Pour cela, il convient de tirer le meilleur parti de l'ensemble des outils contractuels en fonction des objectifs recherchés et en s'appuyant sur les ressources et l'expertise des opérateurs spécialisés.**

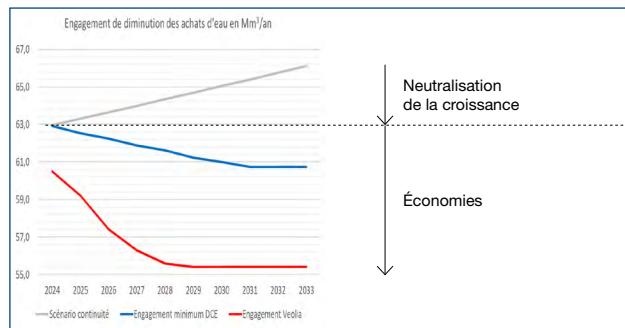


## ANNEXES

# ANNEXE 1. Retour d'expérience sur projets innovants

## 1. La Métropole Européenne de Lille : une délégation de service public confiée à Veolia

**Le contrat de concession de service public d'une durée de 10 ans**, portant sur l'exploitation du service de distribution d'eau potable et d'eau brute prévoit d'économiser 65M m<sup>3</sup> sur 10 ans soit - 15% sur la consommation unitaire et - 10% net compte tenu de l'accroissement du nombre d'usagers ; modèle économique du contrat repose sur prix d'achat progressif de l'eau à la collectivité (via sa régie Sourceo) par le concessionnaire /distributeur Ileo, filiale du groupe Veolia, qui porte donc le risque (si le plafond annuel d'achats d'eau est dépassé, le prix de l'eau facturé par Sourceo à l'opérateur augmente, ce qui constitue une pénalité financière forte.)



**Le Contrat de DSP, articulé en 3 volets** : réduction des consommations ; diminution des pertes commerciales ; limitation des pertes physiques a été élaboré en co-construction entre la métropole, le conseil de l'eau, puis finalisé avec le concessionnaire. Il mobilise plusieurs leviers : outils tarifaires, dispositifs incitatifs, ou mesures techniques déployées en amont et en aval, qui visent à répondre à des objectifs à la fois économiques, environnementaux et sociaux.

**10 indicateurs de performances, dont 70% liés aux économies d'eau, atténuation du changement climatique 10%, service à l'usager performant 10%, et avec réfaction de la rémunération du délégataire en cas de non atteinte de la performance** (malus applicable sur les achats d'eau excédentaire (+ 1,1 fois le prix d'achat au-delà du chemin de performance de baisse des achats d'eau en gros).

**La réduction de la consommation entraînera une baisse des recettes** : Pour compenser, une hausse du prix du m<sup>3</sup> est prévue à moyen terme. L'objectif est de laisser le temps aux usagers d'adapter leur consommation pour que cette augmentation du prix unitaire n'impacte pas le montant global de leur facture. En particulier, cela passe par un ajustement des bases de calcul nationales (ramenées de 120 m<sup>3</sup>/an/foyer à un niveau -déjà constaté- de 80 m<sup>3</sup>/an/foyer).

La tarification progressive mise en place ne concerne que les gros consommateurs ; elle ne s'applique pas aux particuliers (45% des logements sont en habitat collectif sans compteurs individuels, rendant une tarification progressive inéquitable). La Métropole a choisi une autre voie pour responsabiliser davantage les usagers : réduire fortement la part fixe de l'abonnement au profit de la part variable.

De son côté, La Métropole, propriétaire du réseau, poursuit son engagement à renouveler (en MOP) 1% du réseau par an, en intégrant des techniques innovantes.

Aujourd'hui, les calculs au niveau national sont basés sur une consommation de 120 m<sup>3</sup>/an. Or, sur la Métropole (et dans d'autres régions), la consommation moyenne est plutôt de 80 m<sup>3</sup>/an.

**Généralisation du modèle ?** même si le cas de la Métropole lilloise est particulier du fait de la séparation entre production et distribution, ce qui a facilité la mise en œuvre du mécanisme d'achat incitatif, le contrat avec une cible de sobriété et un malus **pourrait être transposé** à d'autres DSP - avec quelques ajustements si un seul opérateur assure production et distribution- ou en régie, **dès lors que le modèle économique est équilibré**.



## 2. La Communauté d'agglomération Saumur Val de Loire : un contrat de délégation avec la SAUR

**Les Priorités de la Communauté d'Agglomération Saumur Val de Loire** pour la gestion de l'eau potable et l'assainissement collectifs sont :

- **La Préservation de la ressource en eau potable sur le volet quantitatif** : avec un rendement des réseaux d'eau potable porté de 86.5 à 90% d'ici 2030, le développement de la REUT sur les stations d'épuration la Sensibilisation des usagers sur les écogestes et la Sécurisation par des interconnexions des réseaux ;
- **La Préservation de l'eau sur le volet qualitatif** : plans d'actions pour la protection des aires d'alimentation de captages contre les pollutions diffuses pour nos captages grenelles (4 captages) programme d'action agricole,...La CA a fait le choix d'un mode de gestion commun pour l'eau potable et l'Assainissement avec un double mode de gestion : délégation sur le sud (80% population) & régie sur le nord (20% population), sur une durée de 10 ans : 2021 – 2030.
- La compétence commune eau et assainissement permet la simplification pour les usagers (un seul interlocuteur) & un niveau de service unifié, homogène sur tout le territoire avec Tarification unique ;
- Le double mode de gestion se justifie par l'attachement des élus à la Régie, l'émulation entre les exploitants publics et privés et une Synergie entre les exploitants qui se challengent, mais se soutiennent aussi.

**Le modèle de DSP retenu est innovant : contrat de DS3P (Délégation de Service Public à Paiement Public)** comportant :

- Service à l'usager performant et de proximité ;
- Objectifs techniques précis et chiffrés ;
- Volet social sur l'insertion et l'implication sur le territoire ;

Travaux concessifs : déploiement de la télérelève (prise en charge par l'agglomération pour la partie en régie et financement prévu dans le contrat pour la partie en délégation de service public (DSP), et 6 Fonds de travaux pour l'Eau Potable et l'Assainissement (canalisations, équipements et branchements) :

Des **indicateurs de performance** correspondants sont prévus avec **rémunération à la clé** ; Eau Potable (16 indicateurs : Consommation d'énergie, Rendement de réseau et indice linéaire de perte, délais d'intervention fuites, Service à l'usager) & Assainissement (12 indicateurs : Consommation d'énergie, connaissance patrimoniale, service à l'usager, gestion des effluents non domestiques) et des **pénalités**, effectivement mises en œuvre les 1<sup>ères</sup> années après contrôle suivi.

NB : les mêmes indicateurs sont utilisés en DSP et en régie. S'il n'y a pas de pénalités explicites côté régie (du fait des règles applicables aux budgets annexes), une part variable de la rémunération des agents est conditionnée aux résultats. Le contrat prévoit une enveloppe annuelle d'environ 10 M€ pour le délégataire, dont une fraction variable (environ 700 000 € maximum) dépend des indicateurs de performance. Le reste de la rémunération est dissocié du volume d'eau vendu : l'agglomération encaisse les recettes des usagers et rémunère le délégataire sur cette base. Le délégataire n'est donc plus directement intéressé à la consommation et ne supporte plus de risque commercial, mais uniquement un risque technique et de performance. Le risque sur la demande est pris en charge par l'agglomération, qui mène sa propre politique tarifaire. Cela suppose une hausse progressive du prix de l'eau (env. +5%/an), à partir d'un niveau initial relativement bas.



### 3. La Communauté d'agglomération du Bassin de Brive : une gestion déléguée à Suez

**Objectifs particulièrement ambitieux : une réduction de 21% de la consommation sur une période de seulement sept ans, s'appuyant sur le déploiement de 50 000 compteurs connectés et des investissements destinés à améliorer le rendement.**

La télérélèvement correspond à un investissement lourd, qui ne peut être entièrement financé et amorti sur la durée du contrat. Une soultre subsistera au terme des sept ans ; la valeur nette comptable (VNC) des équipements sera rachetée par l'agglomération à la fin du contrat.

L'équilibre du modèle économique pour l'opérateur repose sur le versement d'un bonus, lui-même lié à l'atteinte intégrale des objectifs fixés.

Le contrat de DSP comporte une rémunération à la performance avec système de bonus/malus & engagement du délégataire de réduction de 13% avant compteurs +8% après compteurs sur la durée contractuelle de 7 ans (déjà 9% réalisé à mi-vie du contrat)



### 4. Le Syndicat des Eaux d'Île-de-France (SEDIF) : un modèle historique de partenariat avec Veolia

Un des plus gros syndicats d'eau de France, le SEDIF (Île de France) a mis en place, par une série d'avenant étalement sur plusieurs années, un cadre contractuel concessif s'appuyant sur une batterie d'indicateurs de performance et comportant une rémunération incitative.

**Des objectifs ambitieux :** Le nouveau contrat de DSP du SEDIF vise à répondre mieux encore aux grands enjeux de sobriété, investissement, modernisation et qualité de l'eau. Il marque une avancée majeure sur la qualité : Il prévoit un programme d'investissement d'un milliard d'euros avec la mise en œuvre d'un mix technologique ambitieux (nanofiltration, osmose inverse, etc.) pour le traitement des micropolluants, en particulier les PFAS.

**Monétisation des externalités positives :** Ce projet repose sur une logique encore mal comprise : le traitement des micropolluants permet simultanément de réduire la teneur en calcaire, et c'est la monétisation de ce co-bénéfice qui contribue à l'équilibre économique global du projet.

**Un effort maîtrisé pour les usagers :** Bien que le prix de l'eau augmente, le SEDIF mène un effort

pédagogique pour montrer qu'à l'échelle du budget des ménages, cette hausse sera compensée par des économies sur la quantité et sur les produits d'entretien (moins de savon, détergents, adoucissants, etc.). Il faudra valoriser ces externalités positives dans la communication auprès des usagers.

**Un financement mixte :** la prise en charge du milliard d'euros d'investissement est partagée entre le délégataire et le SEDIF. Le concessionnaire assure le préfinancement, mais le SEDIF, du fait de sa solvabilité et de sa capacité à emprunter à un taux très avantageux, procède à un refinancement par remboursement progressif, à mesure de l'exécution du programme. Ce mécanisme permet de réduire significativement la durée du portage financier par l'opérateur.



## 5. L'Eau du Douaisis : une gestion en régie directe

Depuis janvier 2025, une nouvelle délégation de service public gère l'eau et l'assainissement sur une partie du territoire de Douaisis Agglo. Attribuée à Suez pour une durée de 7 ans, elle gère une triple mission :

### **Préserver la ressource en eau**

Le regroupement des compétences eau et assainissement au sein d'une délégation unique est justifié, par la nécessité « d'un usage plus raisonnable de l'eau », pour faire face à la fois aux enjeux de disponibilité en eau, impactée par le changement climatique, et à la dégradation de la qualité de l'eau liée aux modes de production et de consommation.

### **Diminution des prélèvements : un projet pilote**

Aujourd'hui, pour produire 1L d'eau potable, il faut prélever 1,5L d'eau dans la nappe phréatique, l'un des forages faisant office de barrière hydraulique pour protéger la qualité de l'eau puisée par les autres forages. L'installation d'un procédé de traitement par filtration membranaire, permettra de traiter l'eau issue de ce forage afin de la débarrasser des substances polluantes, et de la distribuer directement sur le réseau.

### **Accompagner les usagers dans la maîtrise de leurs consommations**

Le nouveau service d'eau potable comporte un objectif de réduction des consommations de 5% d'ici 2032. Pour l'atteindre : déploiement de compteurs connectés, interface en ligne permettant aux usagers de suivre leur consommation d'eau en temps réel et d'être alertés en cas de fuite ou de surconsommation, actions de sensibilisation, conseils et bonnes pratiques<sup>1</sup>.

---

1. Voir le site [www.eaududouaisis.com](http://www.eaududouaisis.com)

## ANNEXE 2. Mécanismes de financement à long terme avec soulté

Afin de répondre aux besoins de financement long des infrastructures de l'eau, la Banque des Territoires peut intervenir de cinq façons distinctes :

- La Banque des Territoires peut **financer des subventions ou indemnités payées par le délégant au délégataire**, à l'instar du financement monté avec le SEDIF. Dans le cadre de la DSP entre le SE-DIF et Veolia d'une durée de 12 ans, la Banque des Territoires est intervenue en apportant un financement de près d'un milliard d'euros pour la modernisation des usines du syndicat. Le financement a 30 ans est en cohérence avec les durées d'amortissement des infrastructures du projet.
- Il est aussi possible de **financer les investissements (CAPEX) réalisés par le délégataire dans le cadre de la concession avec des profils d'amortissement dits « sculptés »**. Ce sculptage permet d'adapter le remboursement de la dette selon les flux de trésorerie disponibles et est particulièrement plébiscité pour les entreprises ayant des pics de coûts ou d'investissements.
- L'amortissement de la dette peut **intégrer le mécanisme de soulté de sortie**. Cela permet de différer un remboursement conséquent (*balloon*) en fin de concession. Ce *balloon* à rembourser vient en miroir de l'indemnité de fin de contrat payée par le délégant au délégataire en fin de concession. Ce mécanisme est d'autant plus performant que les investissements sont conséquents à l'échelle d'une DSP.
- Il peut être proposé au **délégant de reprendre le *balloon* et de le repayer sur un échéancier correspondant à la durée de vie restante des actifs sous-jacents**. La soulté n'est alors pas payée pour rembourser en une fois le *balloon* mais le délégant reprend à son compte cette dette et la repaye progressivement. Cette option fournit un financement assuré indépendamment des conditions de marché en fin de concession. Le délégant peut toujours prendre un autre financement par ailleurs pour financer le paiement de la soulté.
- Enfin, il peut être proposé de **financer les droits d'entrées payés par le délégataire suivant** dans le cadre d'une reprise de la concession (soulté d'entrée de la concession).
- La Banque des Territoires recourt à des modalités telles que la soulté pour financer les projets sur des durées supérieures aux concessions, ce qui permet de **limiter les hausses tarifaires pour les usagers**.

### Qu'est-ce qu'une soulté ?

Pour financer les durées longues, nécessaires au secteur de l'eau et permettre des durées d'amortissement jusqu'à 60 ans, il est possible de mettre en place les mécanismes de soulté qui permettent de bénéficier des avantages suivants :

- Réduire le montant de l'échéance annuelle de remboursement de la dette ;
- Libérer, de ce fait, davantage de flux de trésorerie ;
- Permettre de maîtriser la tarification du service public rendu ;
- Lisser le financement sur la durée de vie de l'actif.

## LA GESTION DE L'EAU AU DÉFI DE LA SOBRIÉTÉ

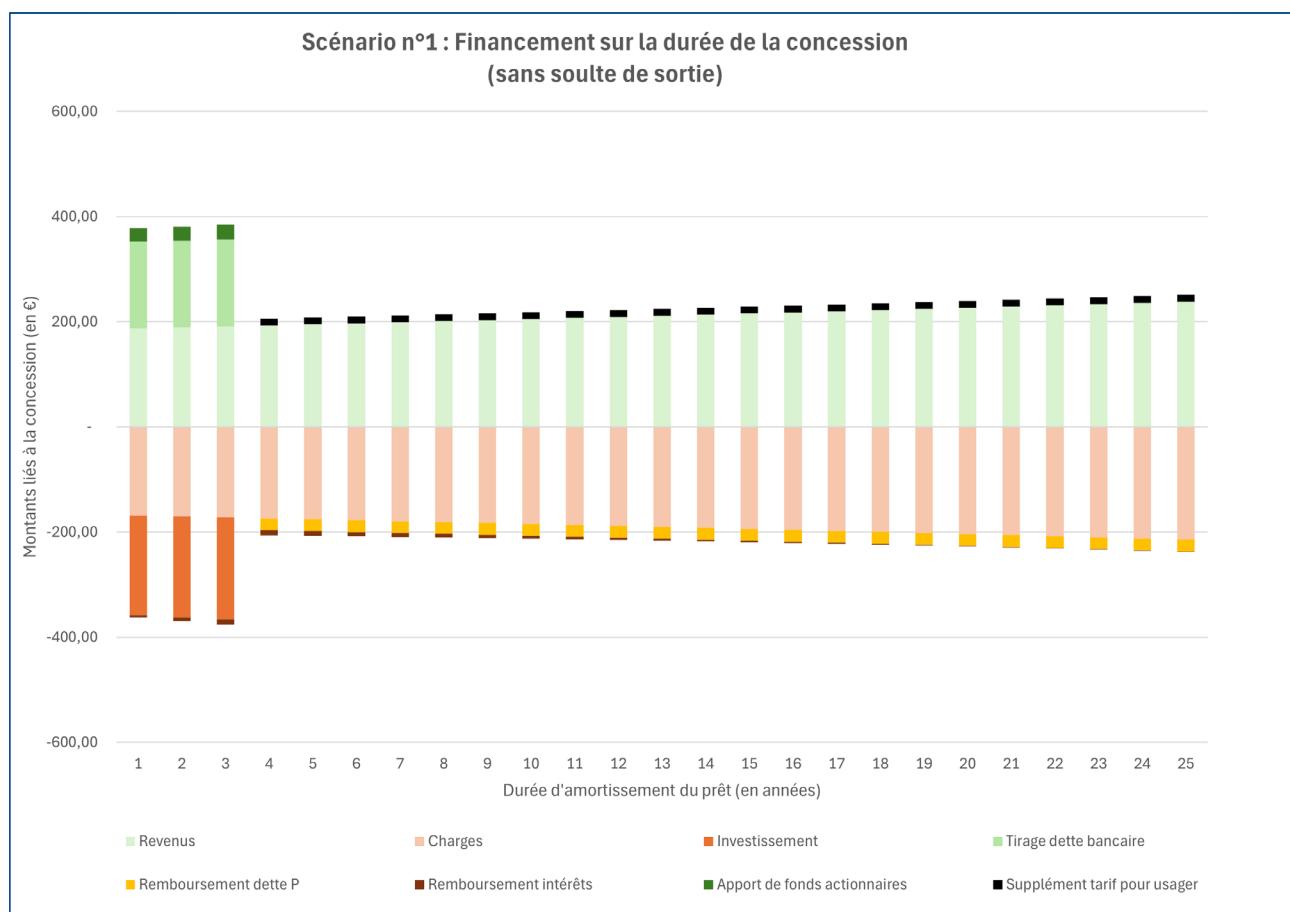
Une soulté désigne « une somme d'argent qu'une partie doit verser à une autre pour compenser un déséquilibre lors du partage ou de la répartition de biens ou de droits ». C'est donc un transfert, de nature monétaire, entre deux parties dans un objectif de compensation. Dans le cadre d'une DSP, il s'agit de caler le remboursement d'une dette liée à un investissement sur la durée de vie de l'actif pour éviter les surcoûts liés à un amortissement trop court.

Il peut s'agir d'une **soulté d'entrée** versée au délégué par le délégitaire entrant comme droits d'entrée, pour compenser la valeur des actifs et des investissements réalisés par le délégitaire sortant, ou d'une **soulté de sortie** versée au délégitaire sortant par le délégué, qui compense la valeur résiduelle non amortie des investissements à la fin du contrat et permet d'assurer un retour sur investissement équitable pour le délégitaire.

### Scénario n°1 : Pas de soulté prévue, l'amortissement s'arrête à la fin du contrat de concession

Hypothèses retenues dans le plan de financement :

- Durée réelle d'amortissement de l'actif : 50 ans
- Durée d'amortissement du prêt : 25 ans
- Taux d'intérêt moyen sur la durée du prêt : 2,20%
- Indexation des revenus et des coûts : 1%
- Amortissement linéaire



Source : Banque des Territoires

Ce scénario représente une situation où la durée d'amortissement est égale à 25 ans alors que la durée réelle d'amortissement de l'actif se situe davantage autour de 40 ans. C'est donc un cas typique d'une infrastructure d'eau, où la DSP s'arrête avant l'amortissement réel de l'actif.

Lors des trois premières années, le délégataire dispose de flux positifs, à savoir :

- Ses revenus, en vert clair ;
- Le tirage de la dette qu'il a contracté, en vert ;
- L'apport de fonds des actionnaires, en vert foncé.

En contrepartie, il dispose également de flux négatifs, à savoir :

- Les charges, liées à ses activités, en saumon ;
- L'investissement, fait dans le cadre de ses activités, en orange ;
- Le remboursement des intérêts liés à la dette contractée, en marron.

A partir de la quatrième année, seuls les revenus subsistent pour le délégataire, qui doit en parallèle payer :

- Ses charges ;
- Le remboursement des intérêts liés à la dette contractée ;
- Le remboursement principal de la dette contractée, en jaune.

Sans la soultre, le délégataire doit donc amortir son infrastructure sur une durée plus courte, concentrant ainsi le remboursement de la dette (principale + intérêts) sur 25 années. Cependant, dès la deuxième année, les revenus du délégataire sont insuffisants pour couvrir ses charges et le remboursement de sa dette : ses flux de trésorerie sont donc négatifs et ce, jusqu'en année 25.

Afin d'éviter cette situation, le délégataire est obligé de répercuter ce flux négatif sur le prix du service public rendu : l'usager doit alors supporter un supplément tarifaire représenté par la zone noire sur le graphique, correspondant aux flux de trésorerie négatifs du délégataire, de l'année 2 à 25, et qui ne peut diminuer une fois est acté.

On observe donc deux mécanismes principaux liés à l'absence de soultre dans le cadre d'une durée de contrat limitée à 25 ans pour une DSP :

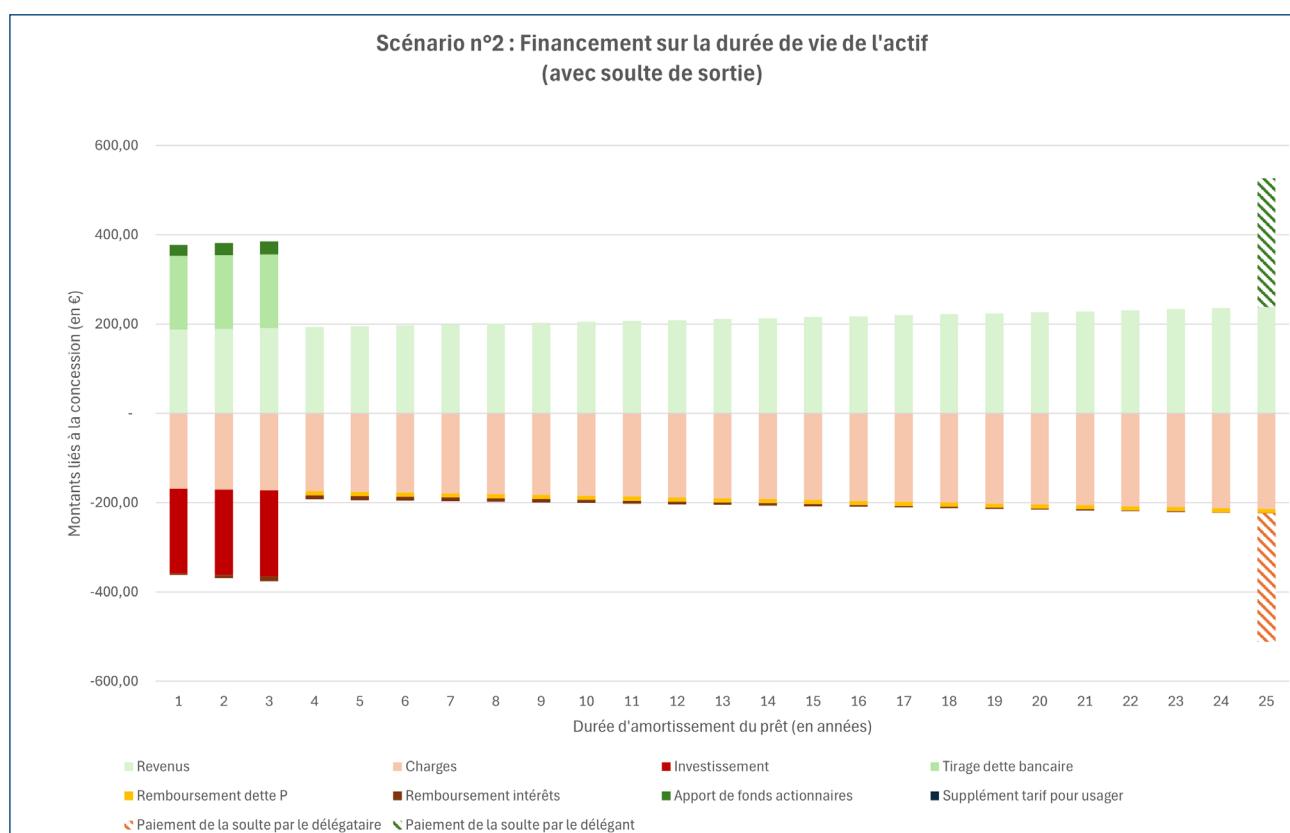
- Le financement ne peut être lissé sur la durée réelle d'amortissement de l'actif ;
- La tarification liée au service public rendu ne peut être maîtrisée de façon optimale.

## Scénario n°2 : Soulte de sortie prévue dans le plan de financement

*Hypothèses retenues dans le plan de financement :*

- Durée réelle d'amortissement de l'actif : 50 ans
- Durée d'amortissement du prêt : 25 ans
- Taux d'intérêt moyen sur la durée du prêt : 2,20%
- Indexation des revenus et des coûts : 1%
- Montant amorti linéairement
- *Balloon* de 288 M€
- Soulte de sortie : 65% de la VNC

Dans le cas où une soulte de sortie est prévue, les flux de trésorerie pour le délégataire restent les mêmes que dans le premier scénario. La seule différence concerne le montant de l'échéance de remboursement de la dette (principale + intérêts).



*Source : Banque des Territoires*

Dans ce scénario, on observe que sur la durée d'amortissement du prêt, l'usager ne connaît aucun supplément tarifaire. Cela s'explique par des échéances de remboursement de la dette plus faibles, permettant ainsi aux revenus de couvrir (contrairement au premier scénario) l'ensemble des charges et des échéances de remboursement de dette. En contrepartie, un paiement de la soulte est à prévoir à la fin du contrat, mais ne sera pas à la charge des usagers.

Avec la soulte :

- Le financement de l'actif est davantage lissé sur sa durée réelle d'amortissement
- Le surplus tarifaire n'est pas à charge de l'usager mais se retrouve – indirectement – à charge du délégant ;
- La tarification liée au service public rendu est mieux maîtrisée.

### Un montage financier gagnant-gagnant : l'intérêt des soultes

Constater ainsi comptablement la Valeur Nette Comptable (VNC) à de l'actif à la fin du contrat permet de ne pas faire porter sur le contrat le coût total du financement sur la vie économique de l'actif. C'est ce que permet l'approche retenue par la Banque des Territoires.

Le mécanisme de soulte s'avère particulièrement adapté aux concessions en offrant un cadre financier équilibré qui répond aux besoins de l'ensemble des parties prenantes.

Il permet une maîtrise optimale des tarifs pour les usagers en lisant les coûts d'investissement sur une durée qui peut atteindre jusqu'à 60 ans pour les réseaux d'eau, plutôt que sur la durée limitée du contrat de DSP, garantissant une maîtrise des prix pour les usagers tout au long de la concession.

Par ailleurs, le système de soulte crée un environnement propice aux investissements nécessaires. En assurant une compensation équitable des investissements non amortis, il offre aux délégataires une sécurisation de leur retour sur investissement, ce qui permet aux opérateurs de programmer des travaux plus ambitieux. La soulte devient ainsi un véritable levier d'investissement, essentiels pour la qualité du service de l'eau.

- En termes de procédure d'attribution de crédit, cela suppose que le concédant avise en amont (au stade du règlement de consultation ou du cahier des charges) les soumissionnaires potentiels de la possibilité d'accéder à ce type de financement « Stapled » chez la Banque des territoires, mentionné comme financeur à contacter : celle-ci peut alors répondre aux sollicitations des groupements lors de la procédure en mettant en place les séparations nécessaires. La Banque agit ainsi comme un tiers de confiance, pour sécuriser la relation entre opérateurs et collectivités et accompagner leurs choix stratégiques.

Cela permet de démultiplier la capacité d'investissement des collectivités, notamment en complément des subventions des Agences de l'eau. Ces montages peuvent s'articuler entre concédant et délégataire. Le concessionnaire assure le préfinancement, et l'autorité concédante, du fait de sa solvabilité et de sa capacité à emprunter à un taux très avantageux, procède à un refinancement à la réception des ouvrages (avec allongement de la dette) et ensuite remboursement progressif, à mesure de l'exécution du programme. Ce mécanisme permet de réduire significativement la durée du portage financier par l'opérateur. C'est d'autant plus approprié que 80% des investissements liés à l'eau concernent les réseaux, amortissables sur le (très) long terme, tandis que les installations de traitement relèvent de cycles à peine moins longs (environ 30 ans). Avec des durées d'amortissement de 60 ans, les investissements dans les réseaux peuvent être fortement facilités, ce qui constitue un levier majeur de transformation pour le secteur.

Il reste à convaincre certaines agences de notation ou juridictions financières qui ont encore tendance à apprécier la bonne santé financière des collectivités à la seule aune de leur capacité de désendettement, exprimée en années, sans toujours prendre en compte l'objet du financement à long terme ainsi mobilisé, d'où le fait que beaucoup de collectivités préfèrent s'endetter à trop court terme.

## ANNEXE 3. Participants et experts ayant participé au groupe de travail

### Opérateurs

- Aurélie Colas : *Déléguée générale – FP2E*
- Cyril Colin de Verdière : *Directeur du développement – NGE Concessions (Sade)*
- Estelle Grelier : *Présidente – Saur France*
- Olivier Grunberg : *Président – UNSPIC*
- Rudy Farcy : *Directeur de projet – SUEZ*
- Tristan Mathieu : *Directeur des affaires publiques, RSE et développement durable – Veolia Eau France*
- Opalia
- Lydie Perrillat : *Affaires publiques/ parties prenantes – Veolia Eau France*
- Vert Marine

### Administrations

- Hadrien Bajolle : *Directeur de projet – Ministère de l'Économie et des Finances – DGT / FININFRA*
- Ministère de la Transition écologique – Direction de l'Eau et de la Biodiversité
- Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation – DGCL

### Organismes spécialisés

- Sophie Portela : *Cheffe de projet des services publics d'eau et d'assainissement – OFB/ SISPEA*

### Associations de collectivités locales

- France Urbaine
- Intercommunalités de France
- Mélissa Bellier : *Pilotage et performance des services d'eau et d'assainissement – FNCCR*

### Élus auditionnés

- Alain Bezirard : *Vice-président – Métropole Européenne de Lille*
- Jackie Goulet : *Président – CA Saumur Val-de-Loire*

### Investisseurs

- Pol Copin : *Senior associate – Meridiam*

### Conseils

- Olivier Bourlet : *Directeur – Secteur Public et Infrastructure - EY*
- Stéphane Manoukian : *Associé – Secteur public & Infrastructure - EY*
- Anne-Sophie Orecchini : *Consultante associée – Finance Consult*
- David Tabath : *Manager – Finance Consult*

### Juristes / Cabinets d'avocats

- Grégory Berkovicz : *Avocat associé – Président du groupe GB2A*
- Thierry Laloum : *Partner – Willkie Farr & Gallagher LLP*
- Jérôme Pentecoste : *Avocat associé – Pentecoste & Associés*
- François Tenailleau : *Avocat Associé – CMS Francis Lefebvre*

### Institutions internationales

- Maria Salvetti, *Economiste et Directrice du Département Eau - Florence School of Regulation*

### Académiques / Experts indépendants auditionnés

- Hélène Hoepffner : *Professeur de droit public - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*
- Alexandre Mayol : *Professeur de sciences économiques à l'Université de Lille, co-directeur de l'institut d'économie de l'eau*
- Simon Porcher : *Professeur de sciences de gestion, Université Paris 2 Panthéon-Assas ; auteur de La fin de l'eau*
- Éric Requis : *EQUILATER Conseil, ex DGA du SEDIF ;*
- Stéphane Saussier : *IAE Paris (Université Paris 1), Chaire Économie des PPP*

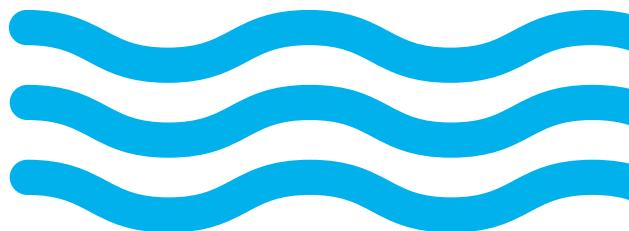
### Acteurs financiers

- Bastien Champion : *Directeur des prêts au Secteur Public et du financement de projet - Banque des Territoires, avec l'aide des collaborateurs Gwénaëlle Desvoies, stagiaire, Marion Dejean, alternante, et Sylvain Dassier, Financement de projets*
- La Banque Postale

## ANNEXE 4. Bibliographie

Le groupe de travail s'est notamment appuyé sur plusieurs travaux récents, parmi lesquels :

- **Plan d'action 2023 du Gouvernement pour une gestion résiliente et concertée de l'eau, ainsi que le dossier de presse – Engagements de mars 2024.**
- « **Sobriété : vers un nouveau modèle de financement des services d'eau et d'assainissement** » — Les 25 propositions des collectivités et des entreprises, **FP2E, mai 2024**.
- **Cour des comptes** :
  - *Le prix de l'eau* (2019)
  - *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique* (juillet 2023)
- **OECD – Principles on Water Governance**, portant sur la gouvernance de l'eau efficace, efficiente et inclusive.
- **Porcher, S., La fin de l'eau**, ouvrage publié en **septembre 2024**.
- **Global Commission on the Economics of Water, Report: « Valuing the Hydrological Cycle as a Global Common Good ».**
- Étude « **Nouveaux modèles économiques urbains au défi de la sobriété** », réalisée par Ibicity / Partie Prenante / Espelia pour l'**ADEME, la Banque des Territoires et le PUCA**.





Créé en 1996, l’Institut de la Gestion Délégée (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 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.

