

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

**Les notes du conseil d'analyse économique, n° 87, janvier 2026**

**L**a France est confrontée à une crise hydrique croissante, amplifiée par le changement climatique, alors même que les infrastructures sont vieillissantes : près d'un litre sur cinq est perdu dans les réseaux, et le rythme actuel de renouvellement impliquerait plus d'un siècle et demi pour moderniser l'ensemble du patrimoine. Elle exige donc un surcroît d'investissement pour fiabiliser et moderniser les réseaux, mais aussi une sobriété accrue des usages de l'eau.

Face à ces enjeux, le modèle économique du secteur, fondé sur le principe « l'eau paie l'eau » et donc largement dépendant des volumes consommés, apparaît aujourd'hui inadaptable. Alors qu'une large part des coûts des services d'eau sont fixes, la baisse structurelle des consommations, encouragée par les politiques de sobriété, fragilise leur financement. Une réforme profonde s'impose. Elle doit d'abord viser à instaurer une tarification plus simple, lisible et économiquement efficiente, reposant sur une part fixe renforcée, nécessaire pour couvrir les coûts structurels, et une part variable, modulée selon les variations saisonnières ou la disponibilité de la ressource, afin d'envoyer un signal-prix adapté en période de tension.

La capacité stratégique et opérationnelle des autorités organisatrices doit également être renforcée, notamment par le regroupement des services d'eau et d'assainissement et par le recours accru à des instruments contractuels liant la rémunération des opérateurs à des objectifs de performance.

La réforme du financement des services d'eau pose également la question de la répartition de l'effort entre les usagers. Celui-ci repose aujourd'hui de manière disproportionnée sur les ménages, tandis que l'agriculture et l'industrie, pourtant grandes consommatrices et sources de pollution, contribuent relativement peu, traduisant une application imparfaite du principe pollueur-payeur et appelant un réexamen des redevances.

La gestion durable de l'eau ne peut toutefois se limiter aux seuls services d'eau et d'assainissement (le « petit cycle »). Elle doit mieux intégrer le fonctionnement global de la ressource (le « grand cycle ») en favorisant la sobriété hydrique, la recharge des nappes et la réutilisation des eaux usées traitées. Le financement de ce grand cycle, indispensable à la préservation des écosystèmes et à la prévention des inondations, reste largement insuffisant. Un financement additionnel et pérenne doit être mobilisé pour répondre aux besoins liés à la biodiversité et aux coûts environnementaux croissants.

L'urgence hydrique impose de combiner des mesures rapides et des réformes structurelles de long terme, intégrant pleinement l'eau dans l'ensemble des politiques publiques. La mise en œuvre de cette trajectoire exige toutefois la construction d'un véritable consensus social autour de l'eau, fondé sur une meilleure information, un partage plus équilibré de l'effort et une solidarité renforcée envers les territoires les plus vulnérables.

Cette *Note* est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage qu'eux.

## Introduction

La France connaît une pression croissante sur la ressource en eau sous l'effet du changement climatique. Les épisodes de sécheresse des étés 2022 et 2023 ont révélé la fragilité de l'approvisionnement : en 2022, plus de 1 000 communes ont connu des ruptures de service ou des restrictions sévères d'usage. En 2023, les limitations de prélèvements ont concerné plus de 80 % du territoire métropolitain<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, la prise de conscience de la rareté de la ressource pousse à une transition vers la sobriété. Le Plan Eau, annoncé en mars 2023, fixe un objectif de réduction de 10 % des prélèvements d'ici 2030. Cette orientation, bénéfique pour la ressource, soulève cependant un paradoxe économique pour les services d'eau : historiquement, leur modèle de financement repose sur le recouvrement des coûts, largement assuré par la facturation des volumes consommés. Or, comment financer des infrastructures lourdes et peu flexibles dans un contexte de baisse des volumes facturés ? Ce paradoxe est d'autant plus aigu que le réseau d'eau potable français est vieillissant : environ un litre sur cinq est perdu en fuites avant d'atteindre l'utilisateur. Cette contradiction fragilise le modèle économique actuel, jugé aujourd'hui « à bout de souffle » par de nombreux opérateurs et collectivités.

À cette problématique du petit cycle de l'eau (production, distribution et assainissement), s'ajoute celle du grand cycle (processus naturels de circulation de l'eau entre l'atmosphère, les océans, les sols et les nappes phréatiques). Le grand cycle est aujourd'hui sous-financé : les politiques de prévention des inondations, de renaturation des rivières ou de stockage hivernal souffrent d'un manque d'investissement chronique. Le changement climatique accentue les déséquilibres (crues plus violentes, sécheresses prolongées) et appelle des réponses structurelles intégrant l'eau dans un ensemble de politiques publiques : urbanisme, agriculture, aménagement du territoire, industrie avec une meilleure articulation entre les enjeux du petit et du grand cycle.

Par ailleurs, la pression sur la ressource ne cesse de croître avec un doublement possible de la consommation estivale dans la moitié du territoire entre 2020 et 2050, exacerbant les tensions entre usages<sup>2</sup>. Les coûts des ruptures d'approvisionnement en eau sont de plus en plus élevés. La raréfaction de l'eau constitue un risque systémique pour l'économie de la zone euro, un épisode de sécheresse extrême pouvant compromettre jusqu'à 15 % de la production économique régionale selon une étude de la Banque centrale européenne<sup>3</sup>.

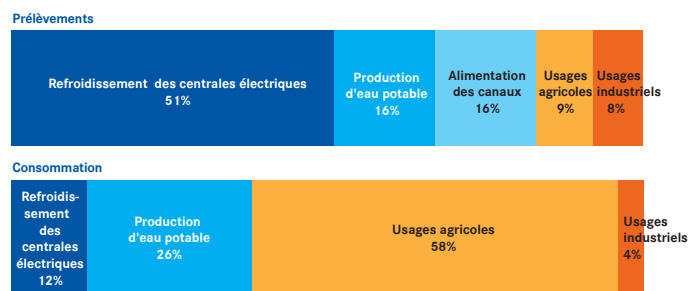
Dans cette *Note*, nous analysons les limites structurelles du modèle économique de l'eau en France, avant de proposer

quelques pistes de réforme pour préserver durablement la ressource tout en répondant aux besoins.

## Limites du modèle économique de l'eau en France

Le financement de la politique de l'eau repose sur deux principes fondamentaux. Le premier veut que les usagers financent les dépenses liées à leur propre usage, qu'elles soient collectives ou individuelles : « l'eau paie l'eau ». Le second principe, celui « préleveur-pollueur payeur », affirme que le prélèvement de l'eau et les rejets polluants qu'il engendre doivent donner lieu à une contribution financière proportionnelle à l'impact environnemental causé. Ce principe se matérialise à travers les redevances versées aux agences de l'eau par l'ensemble des usagers en contrepartie de leur utilisation ou de leur dégradation de la ressource. La **Figure 1** illustre cette logique en présentant la répartition de l'eau prélevée et consommée entre les différents usagers. Elle met en évidence les secteurs exerçant la plus forte pression sur la ressource. Si le scénario prospectif tendanciel de France Stratégie ne prévoit pas de hausse significative des prélèvements totaux en eau à un horizon 2050, il montre que la très forte augmentation des prélèvements agricole ne pourra être compensée que par la baisse des besoins pour l'énergie, directement liée à l'arrêt de centrales nucléaires en limite d'âge.

**Figure 1. Répartition par usage des 32,8 milliards de mètres cubes d'eau douce prélevés et consommés (moyenne annuelle 2010-2019)**



**Source :** Avis du CESE (2023) : [Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive](#).

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

La distinction entre prélèvements et consommations est centrale pour la gestion de l'eau car ces deux indicateurs renvoient à des contraintes de nature différente. Les prélèvements déterminent avant tout les tensions immédiates d'accès à la ressource, en particulier en période d'étiage,

\* Les auteurs remercient l'équipe permanente du CAE pour le suivi de cette Note, en particulier Jean Beuve, conseiller scientifique, Lucie Huang, chargée d'étude, Claire Lanvin et Chloé Ménard, assistantes de recherche.

<sup>1</sup> Service de la donnée et des études statistiques (2024) : [Restrictions d'eau lors des périodes de sécheresse en France métropolitaine en 2023](#).

<sup>2</sup> France Stratégie (2025) : [La demande en eau : prospective territorialisée à l'horizon 2050, rapport](#).

<sup>3</sup> Ceglár et al. (2025) : « The European Economy Is Not Drought-Proof », Blog de la Banque centrale européenne, 23 mai.

lorsque de forts volumes mobilisés (c'est le cas pour le secteur de l'énergie) peuvent fragiliser la sécurité d'approvisionnement et les équilibres écologiques, même si l'eau est en grande partie restituée. À l'inverse, la consommation mesure la perte nette pour les milieux et les usages en aval, ce qui en fait un indicateur clé de la soutenabilité de long terme. À ce titre, l'agriculture concentre l'enjeu principal car, si elle représente une part limitée des prélèvements, elle devient plus que majoritaire en termes de consommation (62 % de la consommation d'eau en 2020).

La gestion de l'eau repose sur un modèle décentralisé : les intercommunalités sont responsables de l'organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement (SPEA). Elles peuvent choisir entre une gestion publique en régie directe ou une gestion déléguée via un contrat de concession avec une entreprise. Il n'existe pas d'autorité de régulation spécifique ; la gestion repose sur le contrat qui lie la collectivité et l'opérateur. Les usagers financent le service via leur facture. Les opérateurs privés sont rémunérés par une partie des montants acquittés par les usagers.

Le tarif facturé pour le SPEA repose sur deux volets : une part fixe (abonnement) qui couvre les coûts fixes du service (entretien des réseaux, relève des compteurs, gestion de la clientèle) et une part variable, assise sur les volumes, qui finance la production, le traitement, la distribution et l'assainissement de l'eau. Des variantes locales existent (tarification progressive, sociale ou saisonnière) pour concilier sobriété et accessibilité<sup>4</sup>. Les SPEA émettent les factures, en encaissent le montant et reversent aux agences de l'eau les redevances qui leur sont dues. Les six agences de l'eau perçoivent ainsi la quasi-totalité de leurs ressources sous forme de redevances (SPEA et autres usagers) et les redistribuent pour financer des actions de gestion durable, de dépollution et de restauration des milieux aquatiques. En 2023, les agences de l'eau ont perçu un total de 2,35 milliards d'euros de recettes, dont 2,22 milliards d'euros issus des redevances, soit environ 94 % du total. L'État fixe les plafonds des redevances et veille à la conformité de la tarification avec les dispositions du Code de l'environnement.

## Une dépendance aux volumes vendus

Les coûts fixes représentent une part importante des coûts pour les SPEA. Ils englobent l'entretien des infrastructures, la maintenance des équipements, les charges de personnel et les investissements nécessaires pour garantir la continuité et la qualité du service<sup>5</sup>.

En France, la tarification appliquée repose encore largement sur les volumes consommés. Une baisse de ces volumes entraîne donc une diminution des recettes, compromettant ainsi la capacité des services à couvrir leurs coûts fixes et à investir dans la maintenance et le renouvellement des infrastructures. La réparation des fuites pose un véritable paradoxe économique. D'un côté, la perte d'un mètre cube d'eau supplémentaire a un impact financier faible pour le service, car la majorité de ses coûts (réseaux, personnel, équipements) est supportée indépendamment des volumes distribués. De l'autre, détecter et réparer les fuites implique des travaux lourds et coûteux. Dès lors, le coût de la réparation dépassant souvent le préjudice économique causé par la perte, de nombreuses petites fuites ne sont pas traitées malgré leur impact cumulé sur la ressource.

Par ailleurs, le principe du recouvrement des coûts par les recettes (« l'eau paie l'eau ») incite les SPEA à facturer des volumes toujours plus importants afin de garantir leur financement, en contradiction avec les impératifs de sobriété. Alors que les services doivent déjà faire face à un mur considérable d'investissements en raison du vieillissement des infrastructures (voir *supra*), la réduction de la consommation d'eau observée ces dernières années (qui s'explique en partie par l'amélioration des équipements ainsi que par une sensibilisation croissante à la rareté de la ressource) risque d'accroître les coûts d'exploitation tout en diminuant les recettes, à population et prix constants.

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

## Un financement assuré essentiellement par les usagers domestiques

Entre 2013 et 2022, la France a consacré en moyenne 23,6 milliards d'euros par an à la politique de l'eau (0,84 % du PIB). L'essentiel des dépenses (92 %) concerne le petit cycle de l'eau, tandis que 8 % sont dédiés au grand cycle. Le financement repose en grande partie sur les usagers, les ménages contribuant à hauteur de 12,5 milliards d'euros par an, soit 53 % du total<sup>6</sup>. Les autres contributeurs sont les industries (23 %), les agriculteurs (9 %), les activités de production assimilées aux domestiques (APAD<sup>7</sup>, 9 %) et l'État et les collectivités (6 %).

<sup>4</sup> Voir Beuve J., Huang L., Lanvin C., Lasterra O. et Ménard C. (2026) : « Tarification et régulation de l'eau dynamiques récentes, comparaisons internationales et retours d'expériences locales », *Focus du Conseil d'analyse économique* n° 125, janvier.

<sup>5</sup> La part des coûts fixes reste débattue. Elle est évaluée à environ 80 % des coûts totaux par les acteurs de l'eau : Canneva et al. (2012) : « Analyse de l'impact du plafonnement de la part fixe dans la tarification des services d'eau », Rapport technique, Onema. Mais d'autres études aboutissent à des estimations bien plus basses, de 27 % en moyenne : Porcher S. (2014) : « Efficiency and equity in two-part tariffs: The case of residential water rates », *Applied Economics*, 46(5), p. 539-555. Ces divergences soulignent l'absence de consensus méthodologique et la nécessité de mieux définir les frontières entre coûts fixes, semi-fixes et variables dans l'industrie de l'eau.

<sup>6</sup> Salvetti M. (2024) : « Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine », Rapport pour le Cercle français de l'eau.

<sup>7</sup> Les APAD comprennent les commerces, hôtels, restaurants et petits établissements de services, comparables aux ménages dans leur usage de l'eau.

Si le financement de la politique de l'eau repose encore très majoritairement sur les usagers domestiques, la réforme des redevances, introduite en 2025, marque une inflexion (voir **Encadré 1**). Les redevances pour pollution domestique et modernisation des réseaux sont remplacées par de nouvelles contributions axées sur la performance : redevance sur la consommation d'eau potable, redevance pour la performance des réseaux d'eau et redevance pour la performance des systèmes d'assainissement collectif. Cette évolution introduit une logique incitative, fondée sur la sobriété, l'efficacité des réseaux et la qualité du service rendu, ainsi qu'une plus forte implication des usagers non domestiques dans le financement de la politique de l'eau.

La contribution majoritaire des usagers domestiques ne constitue pas la seule entorse à l'équité. Les inégalités

d'accès à l'eau sont particulièrement marquées dans les territoires d'outre-mer où les habitants doivent parfois faire face à des coupures d'eau potable, malgré une ressource naturelle abondante. Ces difficultés sont souvent liées à la vétusté des infrastructures et à un sous-investissement chronique. Ces situations contrastent fortement avec la métropole où l'approvisionnement est plus fiable. Des inégalités sociales s'ajoutent à ces disparités territoriales, les ménages précaires pouvant acquitter des factures d'eau pesant lourdement dans leurs charges. Dans certains cas, l'équité fiscale est également questionnable. Ainsi, si l'essentiel du financement de la politique de l'eau repose sur les usagers des services d'eau, il existe des disparités territoriales importantes. La **Figure 2** montre que la part des redevances collectées auprès des ménages varie de 63 % en Loire-Bretagne à 78 % en Adour-Garonne. Ces disparités s'expliquent par les

### Encadré 1. Le financement de la politique de l'eau : qui paie quoi, et comment ?

En France, la politique de l'eau est financée majoritairement par les usagers, selon les principes d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur. Ce financement repose sur une architecture spécifique qui combine le prix du service public de l'eau et de l'assainissement (SPEA), les redevances perçues par les agences de l'eau et, dans une moindre mesure, des financements publics complémentaires. Comprendre les enjeux de soutenabilité et d'équité suppose de distinguer clairement ces différents flux et leurs ordres de grandeur.

#### Les ménages constituent la principale source de financement en masse

À l'échelle nationale, les ménages représentent plus de 80 % des recettes issues des services d'eau et d'assainissement et des redevances associées<sup>a</sup>. Cette contribution importante ne résulte pas d'un prix unitaire particulièrement élevé, mais du fait que les ménages sont nombreux, systématiquement raccordés et facturés de manière continue. Les autres usagers – industries, agriculteurs, producteurs d'énergie – contribuent de façon plus concentrée, souvent localisée dans certains bassins, en fonction de leurs usages et de la pression qu'ils exercent sur la ressource.

#### Ordre de grandeur du prix de l'eau et décomposition de la facture

En moyenne, le prix de l'eau potable et de l'assainissement en France s'établit autour de 4 à 5 euros par mètre cube, toutes composantes comprises<sup>b</sup>. Ce prix recouvre des réalités distinctes.

- Environ 75 à 80 % correspondent au prix du service d'eau et d'assainissement : production et distribution d'eau potable, collecte et traitement des eaux usées, exploitation courante, entretien des réseaux et investissements. Cette part sert à financer l'exploitation, l'entretien et le renouvellement du réseau et finance directement le service public local.
- Environ 20 à 25 % correspondent à des redevances et

taxes, au premier rang desquelles figurent les redevances des agences de l'eau. Cette part est collectée via la facture, mais reversée aux agences de l'eau ; elle ne constitue pas une recette du gestionnaire. Les redevances ne représentent que quelques dizaines de centimes par mètre cube, soit une part minoritaire du prix payé par l'utilisateur, mais significative à l'échelle agrégée.

#### Les redevances : un instrument de financement et d'incitation

Les redevances perçues par les agences de l'eau représentent un montant annuel de l'ordre de 2 à 2,5 milliards d'euros<sup>c</sup>. Ces ressources sont strictement affectées au financement des politiques de l'eau à l'échelle des bassins : aides aux collectivités et aux acteurs économiques, modernisation des réseaux, réduction des pollutions, protection et restauration des milieux aquatiques, adaptation au changement climatique. Les redevances ne financent donc pas le service rendu à l'utilisateur, mais des objectifs collectifs environnementaux, dans une logique incitative.

#### Des circuits de perception différenciés selon les usagers

Pour les ménages, les redevances sont intégrées à la facture d'eau : le gestionnaire du service d'eau les collecte auprès de l'utilisateur final et les reverse ensuite aux agences de l'eau. Pour les autres usagers économiques (industries, agriculteurs, producteurs d'énergie), les redevances sont généralement appelées directement par les agences, sur la base des volumes prélevés, des rejets ou de certains usages spécifiques de l'eau. Les sites de production d'électricité (centrales thermiques, nucléaires ou hydroélectriques) relèvent de ces usagers économiques et sont comptabilisés, dans les statistiques agrégées, au sein de la catégorie des usagers industriels ou non domestiques.

<sup>a</sup> CGDD, Comptes de l'environnement – Eau ; Cour des comptes : [La gestion quantitative de l'eau](#).

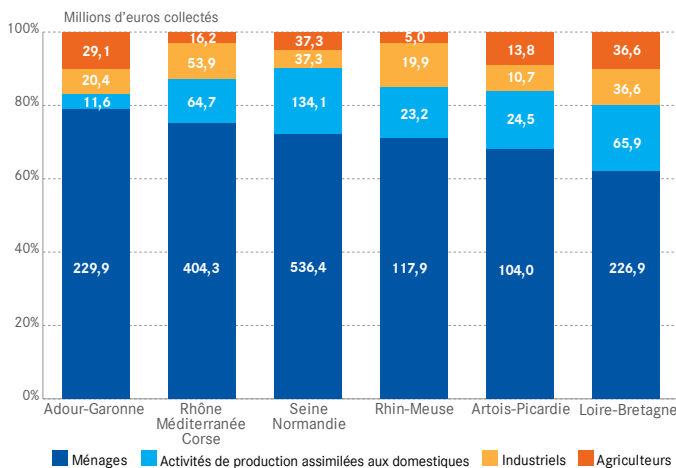
<sup>b</sup> Eau France : [Le prix de l'eau](#)

<sup>c</sup> Agences de l'eau, Rapports annuels – données financières consolidées.



caractéristiques des territoires (nature des activités économiques, ressources en eau, population, etc.) mais aussi par le niveau des redevances payées par les différents usagers.

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



**Lecture :** Sur la période 2013-2022, les redevances versées à l'agence de l'eau Seine-Normandie se sont élevées à 745 millions d'euros. Elles proviennent principalement des ménages (72 %) puis des APAD (10 %), des industriels (5 %) et des agriculteurs (5 %).

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

Les conflits d'usage, de plus en plus fréquents, sont souvent exacerbés par la perception d'une répartition inéquitable de la ressource. En l'absence d'une hiérarchisation claire et officiellement définie des usages de l'eau, les arbitrages nécessaires en situation de manque d'eau entre irrigation agricole, approvisionnement en eau potable, préservation des milieux aquatiques et autres usages sont difficiles, sujets à dérogations voire remis en cause.

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

### Un principe « pollueur-payeur » imparfaitement appliqué

En France, 53 % des dépenses dans le domaine de l'eau concernent la réduction des pollutions de toutes origines<sup>8</sup>. L'internalisation des coûts de la pollution est un enjeu majeur pour la politique de l'eau qui se heurte à des difficultés de

mise en œuvre : dilution des responsabilités, impossibilité d'attribuer précisément une pollution diffuse (par exemple pour les nitrates et les pesticides).

Il en résulte que les redevances ciblant les émetteurs de substances polluantes de l'eau ne sont pas toujours fixées à des niveaux suffisants pour réduire significativement les pollutions. À titre d'exemple, citons la redevance sur les produits phyto-pharmaceutiques dont le taux n'a plus augmenté depuis 2019. De plus, ces redevances ne couvrent pas l'intégralité des pollutions. Par exemple, il n'existe pas de redevance spécifique sur l'utilisation d'engrais azotés de synthèse par le secteur agricole. Pourtant les nitrates restent (avec les pesticides) les polluants les plus détectés dans les eaux souterraines, et la France peine à appliquer la directive nitrates. La présence de micropolluants (résidus de médicaments, cosmétiques, détergents, etc.) dans les milieux aquatiques suscite également une inquiétude croissante en raison de leur toxicité, de leur persistance et de leur bioaccumulation. Ces substances, qui génèrent des coûts élevés de dépollution supportés par les collectivités locales, ne font l'objet d'aucune redevance spécifique.

**Constat 3.** Dans le secteur de l'eau, l'application du principe du pollueur-payeur est incomplète et imparfaite.

### Un manque d'investissement chronique

En 2019, le taux de fuite moyen en France s'élevait à 19,7%<sup>9</sup>. Est ainsi perdu chaque année presque un milliard de m<sup>3</sup> d'eau en France, l'équivalent de la consommation de 18 millions d'habitants. Un tel taux de fuite place la France dans la moyenne européenne (il est inférieur à celui de la Belgique et de l'Italie, mais plus élevé que celui de l'Allemagne). Il convient toutefois de nuancer ces comparaisons : la densité de population plus élevée en Allemagne permet, à investissement équivalent, d'atteindre des rendements supérieurs. Malgré ces éléments contextuels, le faible taux de renouvellement des réseaux en France (environ 0,65 % par an) implique qu'il faudrait plus de 150 ans pour renouveler intégralement les infrastructures, alors que la durée de vie moyenne des canalisations est généralement comprise entre 50 et 100 ans. Dans son dernier rapport, l'Union des industries et entreprises de l'eau estime à 4,2 milliards l'investissement nécessaire au bon entretien du patrimoine lié à l'eau potable et à l'assainissement, à la gestion des eaux pluviales, ainsi qu'à la prise en compte des enjeux qualitatifs et quantitatifs émergents<sup>10</sup>. S'y ajoutent 3 milliards d'euros de coûts assurantiels liés aux inondations et à la sécheresse, ainsi que 5 milliards d'euros nécessaires pour que l'ensemble des masses d'eau du territoire atteigne un bon état écologique, conformément aux exigences de la directive-cadre sur l'eau.

<sup>8</sup> Salvetti M. (2024), *op. cit.*

<sup>9</sup> Office français de la biodiversité (2025) : *Rapport Sispea 2023 – Données nationales des services publics d'eau et d'assainissement*.

<sup>10</sup> Salvetti M. (2022) : « Patrimoine de l'eau 2022 : État des lieux des infrastructures d'eau potable, d'assainissement collectif et des eaux pluviales en France », Rapport pour l'Union des industries et entreprises de l'eau.

Une large part de ces besoins en investissement concerne le grand cycle (préservation, restauration, gestion des risques, connaissances, adaptation climatique) qui reste largement sous-financé<sup>11</sup>.

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

## Vers une réforme du modèle économique de l'eau

La réforme du modèle économique de l'eau en France peut s'appuyer sur plusieurs leviers complémentaires : des actions sur la demande pour encourager une plus grande sobriété des usagers, des actions sur l'offre pour améliorer la performance et l'efficacité opérationnelle des services, et des actions sur la gouvernance visant à rééquilibrer les contributions pour favoriser l'émergence d'un véritable consensus social autour de l'eau.

### Agir sur la demande en adaptant la tarification de l'eau

Développer des tarifications incitatives de l'eau est une réponse aux enjeux de sobriété hydrique, de justice sociale et de préservation de la ressource. Un signal-prix adapté permettrait de mieux gérer la ressource en encourageant des comportements plus responsables et en permettant d'atteindre un point d'équilibre entre offre et demande en eau, ainsi qu'une allocation plus efficace de la ressource entre les consommateurs.

#### Tarification progressive

Le débat en France s'est cristallisé sur la tarification progressive de l'eau, fréquemment présentée comme un outil pertinent pour limiter le gaspillage et couvrir les coûts grâce à des mécanismes de subventions croisées entre grands et petits utilisateurs. Cette approche est également censée renforcer l'équité, en partant du principe que les petits consommateurs correspondent aux ménages les plus modestes, tandis que les plus gros consommateurs appartiendraient aux ménages les plus aisés.

Alors même que seuls 8 % des services d'eau et 2 % des services publics d'assainissement pratiquent une tarification à plusieurs tranches, diverses institutions ont suggéré de recourir à la tarification progressive de l'eau pour inciter à une consommation plus sobre et renforcer l'équité. Pourtant, la littérature économique reste prudente sur cette question considérant que la tarification progressive ne permet pas d'atteindre ces objectifs (voir **Encadré 2**).

### Encadré 2. La fausse bonne idée de la tarification progressive

La tarification progressive correspond à une situation où le prix marginal au m<sup>3</sup> qu'acquiesce un usager croît à mesure que sa consommation augmente, selon des paliers prédéfinis. Un tel mécanisme comporte plusieurs limites.

Tout d'abord, le lien entre revenu des ménages et consommation d'eau est ténu : certains ménages riches sont aussi de petits consommateurs et des familles aux revenus modestes peuvent avoir des consommations élevées. Ensuite, la mise en œuvre de la tarification progressive reste difficile dans les logements collectifs sans compteurs individuels (environ 50 % des ménages). Le coût d'équipement doit être mis en perspective avec les réductions de consommation attendues étant donné la faible élasticité-prix de la consommation en eau des usagers domestiques français<sup>a</sup>.

Enfin, le fait que les ménages ont des tailles et des modes de vie différents rend difficile l'estimation a priori de la consommation d'eau pour couvrir des besoins essentiels. Aucun ménage ne reçoit donc de signal-prix correct sur la valeur de la ressource, ce qui compromet l'objectif d'efficacité économique.

Dans l'agglomération de Dunkerque qui a instauré un tarif progressif depuis 2012, une étude montre que cette réforme a donné lieu à des réactions parfois inattendues de la part des usagers, notamment en raison de la complexité de la structure tarifaire et de la mauvaise lisibilité du signal-prix. L'étude met également en évidence que le tarif progressif peut pénaliser certaines catégories d'usagers, en particulier les familles nombreuses dont la consommation plus élevée s'explique par la taille du ménage plutôt que par des usages excessifs<sup>b</sup>. Au total, ces résultats mettent en lumière la tension entre lisibilité, incitation, équité et équilibre budgétaire, le tarif seul ne pouvant efficacement poursuivre plusieurs objectifs simultanément.

<sup>a</sup> Favre M. et Hardelin J. (2025) : « Le prix de l'eau : état des lieux et perspectives pour une gestion durable de la ressource », Commissariat général au développement durable, Document de travail, août.

<sup>b</sup> Mayol A. et Porcher S. (2019) : « Tarifs discriminants et monopoles de l'eau potable : une analyse de la réaction des consommateurs face aux distorsions du signal-prix », *Revue économique*, 70(4), p. 461-494

### Augmenter la part fixe du tarif de l'eau

Sur le plan économique, il faudrait que la part fixe du tarif de l'eau parvienne à couvrir les coûts des services d'eau indépendamment du volume consommé : construire et entretenir des réseaux, des stations d'épuration et des usines de production représente des charges largement incompressibles, qui doivent être réparties entre tous les usagers pour assurer la viabilité financière du service. Instaurer une part fixe adaptée garantit donc des recettes stables, indépendantes des variations de consommation.

On pourrait objecter que la part variable conduit à affaiblir le signal-prix envoyé aux usagers et ne les incite pas à

<sup>11</sup> Salvetti M. (2024), *op. cit.*

économiser l'eau. Il s'agit néanmoins d'un problème mineur étant donné que la consommation des ménages est peu élastique aux évolutions de prix<sup>12</sup>. Ce choix peut néanmoins poser des problèmes d'équité : tous les ménages payant la même part fixe, les petits consommateurs se retrouvent pénalisés. La question se pose aussi pour les territoires où la proportion de résidences secondaires est élevée : certaines intercommunalités appliquent déjà une tarification différenciée, comportant des abonnements distincts pour les résidences secondaires et pour les usages professionnels à caractère touristique ou saisonnier.

L'optimum économique consiste à associer une composante fixe permettant de couvrir les coûts structurels et une tarification volumétrique assise sur le coût marginal de production pour envoyer aux consommateurs un signal-prix efficace. D'autres instruments, distincts de la tarification de l'eau, doivent être mobilisés pour garantir une véritable équité sociale. On pense en particulier à des aides ciblées selon le revenu déclaré et la taille du ménage, sur le principe des chèques énergie. Leur mise en œuvre suppose d'accéder aux données des organismes sociaux afin de cibler efficacement les ménages pour lesquels la facture d'eau représente une part importante du revenu disponible<sup>13</sup>.

En France, la part fixe (abonnement) représente en moyenne 13 % de la facture des usagers<sup>14</sup>. Elle est encadrée par la réglementation, avec un plafond fixé à 30 % du montant TTC d'une facture type pour les communes urbaines, et à 40 % pour les communes rurales<sup>15</sup>. Il existe donc une marge de manœuvre pour ajuster le modèle économique sans franchir les seuils réglementaires.

### Tarifier l'eau selon la saison ou la disponibilité en ressource

Pour refléter le coût marginal de production, la tarification de l'eau et de l'assainissement peut être modulée en fonction de la saison, de la disponibilité de la ressource ou de l'intensité de la demande. Le coût d'opportunité de l'eau évolue dans l'année selon les saisons et les usages (arrosage et usages récréatifs l'été). Comme le permet la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, on pourrait mettre

en place des tarifications saisonnières dans l'ensemble des communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière.

Moduler fortement les prix en fonction des périodes de forte demande, à l'image des tarifs électriques heures pleines/heures creuses, encouragerait une consommation plus responsable. La tarification saisonnière présente des limites similaires à celles de la tarification progressive (mesure fine des consommations selon la saison, responsabilisation des usagers en habitat collectif). Toulouse Métropole, souvent citée en exemple, l'a mise en place. Depuis juin 2024, la métropole applique un prix de 4,42 €/m<sup>3</sup> en été et de 2,58 €/m<sup>3</sup> le reste de l'année<sup>16</sup>. Mais aucune évaluation officielle du dispositif n'a, à ce jour, été publiée<sup>17</sup>.

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

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

Au regard des investissements importants requis dans les années à venir, le tarif moyen de l'eau est appelé à augmenter. La hausse moyenne des prix de l'eau observée ces dernières années n'a fait que refléter le taux d'inflation<sup>18</sup>. Pourtant les besoins d'investissement sont significatifs : il faudrait ainsi investir 4,2 milliards d'euros dans les réseaux, dont environ 1 milliard pour la gestion des eaux pluviales, segment qui n'est pas financé par les consommateurs. La résorption de ce déficit d'investissement représenterait un coût additionnel d'environ 0,72 €/m<sup>3</sup>, soit près de 15 % du prix moyen TTC du mètre cube en 2023 (4,69 €/m<sup>3</sup>). Pour une consommation annuelle moyenne de 120 m<sup>3</sup>, cela impliquerait un

<sup>12</sup> Les incitations à réduire la consommation d'eau ne passent pas nécessairement par les tarifs. Wheeler et al. (2025) notent que la demande domestique est relativement inélastique au prix car les usages essentiels ne peuvent guère être réduits. Les politiques les plus efficaces reposent davantage sur l'information, la sensibilisation et la transparence, ainsi que sur la modernisation des équipements, plus économes et moins sujets aux fuites ; Wheeler et al. (2025) : « *Water pricing and markets: Principles, practices and proposals* », *Applied Economic Perspectives and Policy*, 47(1), p. 42-72. Pour la France, les études économétriques aboutissent à une demande d'eau des ménages très peu élastique au prix, inférieure à -0,1 en valeur absolue ; Reynaud A., Lanzanova D. et Markantonis V. (2015) : « *Modelling Household Water Demand in Europe: Insights from a Cross-Country Econometric Analysis of EU-28 Countries* », *JRC Technical Report*, European Commission.

<sup>13</sup> La Direction interministérielle du numérique développe, en partenariat avec la Caisse nationale d'allocations familiales, un outil national permettant aux collectivités d'accéder aux données des CAF tout en garantissant la sécurité des échanges. Il devrait être déployé à la fin de l'année 2025.

<sup>14</sup> Office français de la biodiversité (2025) : *op. cit.*

<sup>15</sup> Article L. 2224-12-4 du Code général des collectivités territoriales et arrêté du 6 août 2007 relatif aux modalités de présentation des tarifs de l'eau, modifié par l'arrêté du 27 janvier 2012, *JORF* n° 0025 du 30 janvier 2012.

<sup>16</sup> Voir Beuve J., Huang L., Lanvin C., Lasterra O. et Ménard C. (2026) : *op. cit.*

<sup>17</sup> Constater une baisse des volumes consommés après la mise en place d'une tarification saisonnière ne suffit pas à conclure à son efficacité ; une telle tarification s'accompagne généralement de campagnes d'information qui peuvent s'avérer tout aussi efficaces que les variations de tarif.

<sup>18</sup> OFB (2025), *op. cit.* ; Beuve J., Huang L., Lanvin C., Lasterra O. et Ménard C. (2026) : *op. cit.*



surcoût d'environ 86 € par abonné, si on retient la même assiette d'abonnés pour l'assainissement et la distribution d'eau potable.

Le renforcement de la part fixe pour les ménages modestes accroît le risque d'un impact régressif, que des dispositifs tels que le chèque eau doivent explicitement viser à neutraliser. Ce soutien peut prendre différentes formes : aides directes via un chèque eau, prise en charge partielle ou totale d'impayés par le Fonds de Solidarité Logement (FSL), ou encore aides ponctuelles apportées par les centres communaux d'action sociale (CCAS). L'objectif est d'alléger la facture des ménages à faibles revenus et de prévenir les situations de non-paiement. Ces mécanismes permettent ainsi de préserver les objectifs d'accessibilité sociale, tout en assurant la couverture des coûts structurels croissants du service.

### Agir sur l'offre en passant d'un modèle basé sur les volumes à un modèle fondé sur la performance

La transition vers un modèle économique plus résilient implique de repenser les outils contractuels, de favoriser des configurations de gestion plus efficaces et de renforcer la production et l'exploitation des données.

#### Contractualiser sur la performance et comparer les performances entre modes de gestion

L'adoption d'une logique de performance implique de repenser les indicateurs de suivi du service ainsi que les mécanismes de pilotage associés. Il devient pertinent de réduire la dépendance du revenu des opérateurs privés aux volumes distribués et d'orienter la gestion vers des objectifs environnementaux et opérationnels clairement définis. Ainsi les résultats obtenus en matière de préservation de la ressource, d'efficacité des réseaux ou de qualité de service constitueront des indicateurs majeurs pour l'évaluation du service.

Cette transition peut également s'accompagner d'une répartition plus explicite des responsabilités et des risques entre les différentes parties prenantes, ainsi que d'une clarification des engagements à moyen ou long terme. Dans le cas particulier des délégations de service public (DSP), une implication accrue du secteur privé dans le financement des infrastructures pourrait renforcer l'incitation à la maîtrise des coûts complets<sup>19</sup>, mais au prix d'une plus grande complexité contractuelle et d'une durée accrue des engagements. Quel que soit le mode de gestion, cette transition vers des dispositifs fondés sur la performance requiert un cadre de pilotage

robuste et des capacités de suivi renforcées pour asseoir leur crédibilité et assurer leur efficacité<sup>20</sup>.

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

#### Regrouper les petits services

En France, 13 071 collectivités territoriales gèrent encore 24 188 SPEA<sup>21</sup>, ce qui complique la planification, limite les possibilités de mutualisation et nuit à la cohérence des politiques de l'eau. La loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) de 2015 a engagé un mouvement de regroupement des SPEA à l'échelle intercommunale, en transférant leur compétence aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

La mise en œuvre de cette loi demeure incomplète : le niveau d'intégration reste bien inférieur à celui observé dans la plupart des pays européens. À titre de comparaison, on recense environ 40 opérateurs de services d'eau et d'assainissement en Hongrie, une dizaine aux Pays-Bas, 2 700 en Pologne, 388 au Portugal, près de 2 000 en Espagne et environ 290 en Suède. Seule l'Autriche présente un niveau de dispersion supérieur au regard de sa population, avec plus de 7 000 opérateurs<sup>22</sup>. Le regroupement des services constitue pourtant un levier essentiel pour rationaliser la gouvernance, réduire les inégalités et mieux maîtriser les équilibres financiers. Il peut également renforcer la concurrence lors des appels d'offres pour les services gérés en délégation, en rendant plus crédibles d'éventuelles reprises en régie<sup>23</sup>.

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

#### Mieux connaître pour mieux réguler

La construction d'un consensus social autour de l'eau présuppose une connaissance partagée des usages de l'eau et de sa gouvernance. Cette connaissance demeure imparfaite, les

<sup>19</sup> Hart O. (2003) : « Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships », *The Economic Journal*, 113(486), p. C69-C76.

<sup>20</sup> Voir Beuve J., Huang L., Lanvin C., Lasterra O. et Ménard C. (2026) : *op. cit.*

<sup>21</sup> Office français de la biodiversité (2025) : *op. cit.*

<sup>22</sup> EurEAU (2022) : « The governance of water services in Europe: 2022 edition », Technical report, European Federation of National Associations of Water Services.

<sup>23</sup> Chong E., Saussier S. et Silverman B. S. (2015) : « Water under the bridge: Determinants of franchise renewal in water provision », *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 31, p. i3-i39.



principales bases de données disponibles, la base nationale des prélèvements en eau (BNPE) et le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (Sispea), présentent encore des incohérences et des manques, en dépit d'efforts récents.

À titre d'exemple, la BNPE ne comptabilise pas les prélèvements en dessous des seuils d'assujettissement aux redevances des agences de l'eau (10 000 m<sup>3</sup>/an, ou 7 000 m<sup>3</sup>/an en zones de répartition des eaux) et sa codification des prélèvements en cinq types d'usages (production d'eau potable, usage industriel, usage agricole, alimentation des canaux et refroidissement des centrales nucléaires) est trop peu détaillée pour permettre des analyses prospectives fines. En outre, la distinction entre prélèvements en période d'étiage et hors étiage a disparu. Il n'existe pas d'information fiable consolidée qui permette de suivre les prélèvements intra-annuels, ce qui limite la mise en place de redevances prélèvements différenciées selon la saison. La BNPE ne contient pas non plus de données relatives aux restitutions de l'eau prélevée, un indicateur essentiel dans une optique de gestion durable de la ressource en eau. Il demeure extrêmement difficile d'associer les points de prélèvement de la BNPE à des usages sectoriels détaillés. L'inclusion systématique d'un identifiant Siret pour chaque point de prélèvement permettrait de relier les données de prélèvements aux activités économiques correspondantes. L'interopérabilité de la BNPE avec d'autres bases en serait fortement améliorée.

Par ailleurs, la Cour des comptes a relevé de fortes incohérences régionales entre les données BPNE et celles des agences de l'eau (problèmes de doublons et d'erreur de codification)<sup>24</sup>. Dans une récente Note de France Stratégie, les auteurs précisent qu'ils ont dû réallouer presque 40 % des prélèvements industriels de la BNPE vers d'autres secteurs (principalement vers l'énergie et les canaux)<sup>25</sup>.

Concernant le Sispea, depuis sa création et malgré le caractère obligatoire de la transmission des données par les collectivités territoriales et leurs établissements publics compétents, de nombreux indicateurs de performance demeurent non renseignés pour une part importante des services. De plus, lorsque ces indicateurs sont saisis, ils ne le sont pas systématiquement d'une année sur l'autre pour les mêmes services, ce qui limite la possibilité de conduire des analyses en panel robustes. Il est toutefois probable qu'avec la réforme des redevances de 2025, la qualité et la complétude des données renseignées s'améliorent, dans la mesure où le calcul des redevances dépendra directement des informations saisies dans le Sispea.

Les plus grandes qualité et fiabilité de ces données faciliteraient par ailleurs la mise en place d'un benchmark systématique entre les SPEA, et notamment entre les SPEA gérés en régie et ceux en DSP. Ces deux modes de gestion reposent sur des logiques économiques, organisationnelles et incitatives distinctes, dont les effets sur la qualité du service, l'efficacité des investissements ou encore la soutenabilité financière restent insuffisamment documentés. Cette recommandation déjà formulée dans un précédent rapport du Conseil d'analyse économique à propos de la commande publique en général, s'applique au cas particulier de la gestion durable de l'eau<sup>26</sup>.

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

### Mieux intégrer petit et grand cycle

La gestion durable de l'eau impose de dépasser l'approche traditionnelle centrée sur le seul « petit cycle » pour intégrer pleinement les dynamiques du « grand cycle » naturel, dans une optique de continuum.

### Inciter à la sobriété hydrique

L'optimisation des pratiques des usagers, notamment agricoles, et le renforcement des capacités de stockage, bien que nécessaires, demeureront insuffisants pour éviter l'intensification des tensions sur l'eau. La sobriété hydrique doit donc être au cœur des préoccupations des pouvoirs publics.

Encourager la sobriété suppose d'abord une mobilisation collective de tous les acteurs qui prélèvent ou gèrent la ressource en eau. Une piste consiste à promouvoir une contractualisation territorialisée, engageant les différents usagers autour d'objectifs chiffrés de réduction des consommations<sup>27</sup>.

Ces contrats fixeraient des cibles de réduction des consommations et pourraient inclure des incitations financières ou réglementaires (primes, pénalités, exemptions totales ou partielles en période de restriction) pour récompenser les résultats obtenus<sup>28</sup>. Une telle approche permettrait d'aligner les incitations économiques sur les objectifs de préservation de la ressource, de renforcer la transparence et la redevabilité des acteurs, et

<sup>24</sup> Cour des comptes (2023) : *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, Rapport.

<sup>25</sup> Arambourou et al. (2024) : « Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et usages ? », *Note d'analyse* 136, France Stratégie.

<sup>26</sup> Saussier S. et Tirole J. (2015) : « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n°22, avril.

<sup>27</sup> La contractualisation territorialisée sur des objectifs de sobriété hydrique pourrait être proche dans la forme des contrats « Eau et climat » négociés entre les acteurs du territoire autour des enjeux de la politique de l'eau et de la biodiversité.

<sup>28</sup> Ce type de mécanisme existe déjà : l'arrêté ministériel du 30 juin 2023 relatif aux mesures de restriction en période de sécheresse prévoit, par exemple, des dérogations pour certaines installations classées (ICPE) ayant réduit leurs prélèvements de plus de 20 % depuis 2018 ou intégrant au moins 20 % d'eaux usées réutilisées dans leur consommation. Il pourrait être étendu à d'autres acteurs économiques.

de mieux intégrer les enjeux de gestion collective de l'eau au niveau territorial. Le pilotage de cette contractualisation territoriale pourrait être confié à une collectivité publique de référence qui aurait la charge d'articuler sur un bassin-versant les enjeux de sobriété hydrique avec ceux liés à un usage durable de la ressource en eau.

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

Il s'agit ensuite de modifier les comportements individuels en augmentant le montant des redevances « prélèvement » qui ne rendent encore que très peu compte de la rareté de la ressource. Les assiettes et les montants demeurent insuffisants pour générer un signal-prix susceptible d'induire une réduction significative de la demande. De fait, cette redevance tend à être appréhendée principalement comme un instrument budgétaire de financement des agences plutôt que comme un levier incitatif de gestion durable de la ressource. Pour preuve, les programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau n'ont généralement pas intégré d'augmentation significative de ces redevances pour 2025 à 2030. La question de leur augmentation se pose en particulier pour l'usage agricole : elle doit jouer un rôle incitatif en matière de transition vers des systèmes de production plus économes en eau. La redevance « prélèvement » pourrait aussi être modulée dans l'espace pour prendre en compte des spécificités locales et dans le temps afin d'intégrer les contraintes saisonnières. Cette dernière dimension nécessite d'avoir une information fiable sur la répartition intra-annuelle des prélèvements en eau, ce qui n'est pas le cas pour le moment.

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

La place centrale donnée à la sobriété hydrique doit être accompagnée par un meilleur partage des bonnes pratiques avec les usagers (économies d'eau, utilisation d'eaux alternatives, partage de l'eau) et par une plus forte appropriation des avancées de la recherche et des expériences internationales. L'utilisation des innovations technologiques (capteurs, compteurs intelligents, digitalisation des réseaux, irrigation

de précision, etc.) sont nécessaires, bien qu'il faille garder à l'esprit qu'elles sont coûteuses et que leur déploiement à grande échelle nécessite des aides et/ou l'utilisation d'autres mécanismes incitatifs<sup>29</sup>.

### Développer le stockage de l'eau via la recharge des nappes

En matière de stockage de l'eau, l'enjeu fondamental est de recharger les nappes souterraines. En effet, 60 % de l'eau potable et un tiers de l'irrigation agricole dépendent des eaux souterraines menacées de diminuer de 10 à 40 % d'ici 2050<sup>30</sup>. Environ les deux tiers de la recharge annuelle ont lieu en automne et en hiver, lorsque l'évapotranspiration est faible. Renforcer la recharge des nappes, notamment hivernale, pour une utilisation ultérieure ou un bénéfice environnemental, est donc essentiel au maintien du potentiel de stockage souterrain de l'eau dans un contexte de changement climatique.

La préservation des écosystèmes naturels, la limitation de l'artificialisation des sols, le développement de solutions fondées sur la nature et l'adoption de pratiques agricoles durables deviennent des leviers pour augmenter la recharge des nappes. Dans des contextes hydrogéologiques qui s'y prêtent (capacité de l'aquifère à stocker de la ressource, disponibilité et quantité des eaux de recharge), la recharge artificielle peut être une réponse complémentaire afin de répondre à un déficit en eau structurel. La nature de ressource commune des nappes doit être prise en compte, les co-bénéfices associés à la recharge artificielle d'une nappe pouvant être partagés par l'ensemble des usagers alors que les coûts seront supportés par certains d'entre eux. Des mécanismes de partage des coûts et bénéfices sont à mettre en place entre acteurs agricoles, industriels, collectivités et SPEA. La gouvernance territoriale de l'ensemble des usagers de ces projets reste à inventer.

Le stockage de l'eau dans des retenues de substitution (ou mégabassines) est un sujet de vives tensions. Pourtant, les volumes qui y sont stockés ne représentent qu'environ 1 % des prélèvements pour l'irrigation. Si le stockage joue un rôle important dans certains bassins, ce modèle soulève plusieurs problématiques. Tout d'abord, le stockage est souvent perçu comme une captation de la ressource au profit d'une minorité d'agriculteurs engagés dans un modèle productiviste à forte consommation d'eau. Cette perception est renforcée par le fait que les projets de retenues sont en partie financés par des fonds publics. Les effets environnementaux des retenues sont pourtant critiqués : évaporation importante, perturbation des cycles naturels, eutrophisation et atteinte à la biodiversité. Dans certains cas, ces impacts ne sont pas suffisamment évalués en amont des projets. Le manque de

<sup>29</sup> Un mécanisme de comparaison sociale a été étudié par Chabé-Ferret et al. (2019) dans un contexte agricole. Cette étude montre que l'envoi à des agriculteurs irriguants de SMS indiquant la consommation d'eau de leurs pairs permet de réduire la consommation des plus gros irriguants ; Chabé-Ferret S., Le Coënt P., Reynaud A., Subervie J. et Lepercq D. (2019) : « Can we nudge farmers into saving water? Evidence from a randomised experiment », *European Review of Agricultural Economics*, 46(3), p. 393-416.

<sup>30</sup> France Stratégie (2025) : *op. cit.*

transparence et de concertation dans leur mise en œuvre alimente également les conflits d'usage, comme l'ont illustré les mobilisations autour des projets de Sainte-Soline ou du Sud-Vendée. La conditionnalité du stockage ou des aides pourrait être envisagée. Elle reposerait sur des contrats d'engagement liant les bénéficiaires à des changements de pratiques agricoles vers plus de sobriété hydrique<sup>31</sup>.

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

### Faciliter la réutilisation des eaux usées traitées (REUT)

La REUT consiste à récupérer de l'eau au niveau des stations de traitement des eaux usées pour satisfaire de nouveaux usages. En préambule, il faut relever que les volumes d'eau réutilisée diminuent d'autant ceux rejetés dans les milieux naturels par les stations. Ils ne peuvent donc pas être comptabilisés comme des volumes nets additionnels.

La France accuse un retard par rapport à d'autres pays européens en matière de REUT et, plus généralement, d'utilisation de ressources en eau non conventionnelle : moins de 1 % des eaux usées traitées y sont aujourd'hui réutilisées contre, par exemple, 10 % en Italie ou 12 % en Espagne en 2023. Pourtant les usages potentiels existent qu'ils soient agricoles (irrigation), industriels (refroidissement, nettoyage) ou urbains (arrosage, voirie). Ce retard s'explique en partie par le cadre réglementaire qui imposait, jusqu'en 2022, un régime expérimental assez restrictif en matière d'usages possibles des eaux usées traitées. Les décrets du 10 mars 2022 et du 14 mars 2025 ont clarifié les conditions de la REUT en France.

Si la recherche sur ce domaine est très active en France<sup>32</sup>, les projets de REUT restent néanmoins encore peu nombreux et souvent de taille modeste<sup>33</sup>. Une enquête nationale a permis de recenser en France, pour la période 2017 à 2020, 419 projets de REUT dont 136 déjà mis en œuvre, pour des volumes moyens d'environ 20 000 m<sup>3</sup> par an et par projet. En 2024, seulement 21 projets de REUT ont été mis en service en France et l'objectif de 1 000 projets (pour 300 millions de m<sup>3</sup>) à horizon 2027 ne sera probablement pas atteint.

Les importants coûts initiaux d'investissement combinés à des coûts de fonctionnement élevés (de l'ordre de 10 %

de l'investissement) freinent le déploiement des projets de REUT. Un accompagnement financier renforcé de l'État, via les agences de l'eau, des fonds spécifiques pour la sobriété ou des mécanismes de prêts demeure nécessaire, en attendant que les coûts de la REUT soient couverts par ses usagers. Les utilisateurs ayant recours de manière significative aux eaux usées traitées pourraient, en contrepartie, bénéficier de limitations de restriction d'usage en cas de sécheresse.

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

### Financer le grand cycle de l'eau et les besoins des milieux aquatiques

Comme dit précédemment, il faut renforcer les moyens d'action sur le grand cycle de l'eau afin de mieux intégrer les enjeux de préservation des milieux aquatiques. Un financement dédié aux projets en faveur de la biodiversité reste à mettre en place.

Les agences de l'eau se sont construites sur le principe « l'eau paie l'eau ». Mais depuis 2016 et la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, l'eau paie aussi la biodiversité. Le financement des actions en faveur de la biodiversité et de la préservation des milieux aquatiques ne peut reposer sur les seules ressources des agences, qui proviennent majoritairement des usagers du petit cycle de l'eau.

Un niveau pertinent d'intervention pourrait être celui des collectivités territoriales locales qui sont passées d'une vision centrée sur le petit cycle de l'eau à l'intégration dans leurs activités des problématiques du grand cycle. Les aménagements requis nécessitent des investissements importants. Les prêts à long terme et à taux préférentiel de la Banque des territoires qui visent à soutenir les investissements des collectivités territoriales locales dans le secteur de l'eau constituent un outil d'intervention complémentaire aux aides des agences de l'eau (Aqua Prêts)<sup>34</sup>. Ils restent cependant peu mobilisés par les collectivités, et seulement 4 % des prêts concernent les problématiques de gestion durable de l'eau. Au-delà de la difficulté que peuvent avoir les élus à engager leur collectivité sur des durées longues (entre 40 à 60 ans), la stratégie actuelle de financement d'infrastructures visibles et amortissables pourrait être adaptée aux spécificités des investissements du grand cycle de l'eau.

<sup>31</sup> La conditionnalité des aides des agences de l'eau à la réalisation de certains objectifs existe déjà. Certaines agences conditionnent l'octroi d'aides pour les services d'eau potable et d'assainissement à des prix planchers (2€/m<sup>3</sup> TTC pour l'eau ou l'assainissement dans le cas de l'agence Adour-Garonne).

<sup>32</sup> Voir par exemple le projet Water Occitanie centré sur les réutilisations de l'eau.

<sup>33</sup> Locqueville B., Seffray E., Debrieux-Levrat C., Guéry B. et Simon-Delavelle F. (2023) : Faciliter le recours aux eaux non conventionnelles, Rapport de mission flash, CGAAER, IGAS, IGEDD.

<sup>34</sup> Une enveloppe globale de 4 milliards d'euros d'ici 2028 a été allouée par la Banque des territoires à son programme eau.

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

## Construire un consensus social autour de l'eau

### Aller vers une plus grande équité entre usagers et secteurs

Aujourd'hui, les ménages assurent la majorité du financement de la politique de l'eau, alors que l'agriculture et l'industrie, pourtant grosses consommatrices, bénéficient de redevances réduites, parfois non proportionnelles aux volumes prélevés ni aux pressions exercées sur les milieux naturels. L'application pleine et entière du principe pollueur-payeur, couplée à une modulation des redevances selon les usages et leur durabilité, permettrait de mieux répartir la charge entre les acteurs.

Les inégalités territoriales doivent aussi être mieux corrigées. Les territoires ruraux, montagneux ou ultramarins font face à des difficultés d'accès, de qualité ou de continuité de service. Un système de solidarité nationale, adossé aux agences de l'eau et à un fonds dédié, permettrait de compenser les déséquilibres structurels. L'équité hydrique devient ainsi une condition de justice sociale autant qu'un levier d'adhésion à la transition écologique.

Enfin la baisse structurelle des volumes consommés et les objectifs légitimes de sobriété hydrique peuvent mettre en difficulté les SPEA, en particulier dans les communes rurales ou fragiles. Cela induit une forme d'injustice territoriale : les collectivités disposant de marges budgétaires limitées peinent à investir dans les réseaux ou à maintenir des services de qualité.

### Mieux prendre en compte les spécificités territoriales

La territorialisation des politiques de l'eau, qui consiste à adapter les plafonds de prélèvements de la ressource, les restrictions en période de sécheresse et les investissements à la situation écologique et socio-économique de chaque bassin, apparaît fondamentale dans un contexte de changement climatique. Elle est aussi un élément essentiel de l'acceptabilité des politiques publiques : dans la mesure où le changement climatique affecte différemment les territoires français, il impose de calibrer les politiques de gestion de l'eau au plus près des bassins et sous-bassins versants. Pour cela, il convient de s'appuyer sur des outils comme les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les commissions locales de l'eau, capables d'arbitrer entre les usages agricoles, industriels, énergétiques et domestiques.

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

L'urgence hydrique invite aujourd'hui à réformer en profondeur la gestion économique de l'eau qu'il s'agisse des instruments de régulation ou de nos modèles de financement. Le modèle des SPEA se trouve fragilisé par la croissance attendue des consommations agricoles et par les externalités négatives associées (avec celles des usages industriels). Certaines propositions, comme l'amélioration de la transparence des coûts, l'optimisation des incitations tarifaires ou le soutien à la réutilisation des eaux usées, peuvent être mises en œuvre rapidement et produire des effets à court terme. D'autres, plus structurelles comme la redéfinition du partage entre usages ou l'intégration complète du cycle de l'eau dans les politiques publiques, demanderont plus de temps, la mise en place d'un consensus sociétal et des investissements soutenus.



**conseil d'analyse  
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du gouvernement en matière économique.

**Président délégué** Xavier Jaravel  
**Secrétaire général** Augustin Vicard

**Conseillers scientifiques**  
Jean Beuve, Samuel Delpeuch,  
Claudine Desrieux, Arthur Poirier

**Économistes/Chargés d'études**  
Nicolas Grimpel, Lucie Huang, Alice Lapeyre,  
Antoine Lopes, Rose Salaün

**Assistante du président délégué**  
Orkia Saïb

**Membres** Adrien Auclert, Emmanuelle Auriol, Antonin Bergeaud, Antoine Bozio, François Fontaine, Julien Grenet, Fanny Henriot, Xavier Jaravel, Florence Jusot, Sébastien Jean, Isabelle Méjean, Thomas Philippon, Vincent Pons, Xavier Ragot, Alexandra Roulet, Katheline Schubert, Emmanuelle Taugourdeau, Jean Tirole

**Correspondants**  
Dominique Bureau, Benoît Mojon, Anne Perrot,  
Aurélien Saussay, Ludovic Subran

**Les Notes du Conseil d'analyse économique**  
ISSN 2273-8525

**Directeur de la publication** Xavier Jaravel  
**Directeur de la rédaction** Augustin Vicard  
**Réalisation** Hélène Spoladore

**Contact presse** Hélène Spoladore  
helene.spoladore@cae-eco.fr  
Tél. : 01 42 75 77 47 – 07 88 87 55 44