



# **COMMENT ASSURER UN FINANCEMENT DURABLE, ÉQUITABLE ET SOUTENABLE DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ?**

## **LES PROPOSITIONS DES OPÉRATEURS PUBLICS**

26 mars 2024



# Sommaire

Diagnostic.....	page 2
Principes fondamentaux.....	page 3
Propositions.....	page 7
France Eau Publique.....	page 10

## *Un modèle de financement à consolider et rendre plus vertueux et équitable*

Les SPEA font face à de multiples enjeux nouveaux ou qui s'amplifient. Celui du renouvellement des ouvrages et en particulier des réseaux d'eau et d'assainissement est déjà bien connu. Les récents épisodes de sécheresse, en particulier en 2022, ont mis sur le devant de la scène la nécessité des économies d'eau alors que les services d'eau sont déjà ou vont être confrontés à de nouvelles demandes en eau pour le renforcement d'activités existantes (énergie), le développement de nouvelles activités industrielles ou tertiaires (industrie d'extraction, data center...), les besoins de rafraîchissement des espaces urbains pour lutter contre les îlots de chaleur (collectivités) ou encore pour des habitations ou hameaux isolés qui subissent de plus en plus de périodes de tarissement saisonnier de leurs ressources historiques.

Le dérèglement climatique va également se traduire par des événements pluvieux intenses entraînant des risques de crues, de ruissellements et d'inondations ainsi que de débordements des systèmes d'assainissement des eaux usées auxquels les collectivités vont devoir faire face : Il faudra prioritairement développer la gestion intégrée des eaux pluviales sans pouvoir toujours éviter de renforcer les ouvrages d'assainissement.

En outre, la découverte chaque année de nouvelles molécules à risque sanitaire et/ou environnemental dans l'eau génère de nouvelles obligations pour les SPEA en matière de traitement des eaux destinées à la consommation humaine et des eaux usées.

Naturellement, France Eau Publique privilégie systématiquement les actions de prévention et de réduction des pollutions à la source. Ainsi de l'accompagnement des agriculteurs dans la transition agroécologique dans les aires d'alimentation des captages (voir le [Communiqué de presse FEP du 6 février 2024 Face au désarmement écologique, agriculteurs et opérateurs publics s'engagent dans la protection des ressources en eau et la transition vers un modèle agricole durable](#)). La « pause » du plan Ecophyto est à ce titre un signal des plus préjudiciables pour la cause de l'eau. Cela concerne également l'interdiction de production et d'utilisation des produits dangereux pour la santé humaine et l'eau tel les PFAS, et leur réduction à la source lorsque l'utilisation reste inévitable. Néanmoins, des pollutions « historiques » sont présentes et le traitement de l'eau est parfois inévitable.

**Ainsi, dans les dix prochaines années, pour garantir l'accès à l'eau et à l'assainissement de qualité à nos concitoyens, les SPEA vont devoir faire face à un véritable mur d'investissement de plusieurs milliards d'euros par an, auquel vont s'ajouter l'augmentation des dépenses d'énergie, de réactifs et autres équipements liés notamment aux crises énergétiques et géopolitiques.**

Or, la baisse des consommations d'eau, nécessaire et encouragée pour des raisons environnementale et climatique, se traduit par une baisse des assiettes de facturation de l'eau et de l'assainissement. Les recettes étant essentiellement proportionnelles à ces consommations (en moyenne 80 % des recettes de tarification) tandis que les coûts d'exploitation sont essentiellement fixes, les SPEA se trouvent confrontés à un « effet ciseau » majeur. Les aides des agences de l'eau aux services publics d'eau et d'assainissement sont en baisse constante depuis 15 ans, les dernières annonces budgétaires n'étant guère encourageantes.

**Les réflexions engagées par France Eau publique et les pistes de solutions proposées à l'État visent à répondre à cette question cruciale : comment adapter le service public de l'eau et de l'assainissement aux enjeux écologiques et comment financer un service public vital pour les citoyens ?**

### *Des principes fondamentaux à défendre coûte que coûte*

Les membres de France Eau Publique rappellent que sans eau, aucune forme de vie n'est possible. L'eau est un bien commun universel qui appartient à tous et à personne en particulier et dont l'accès constitue un droit fondamental inaliénable. C'est à la fois le premier aliment et la seule ressource dont il n'existe pas de substitut. En tant que ressource naturelle, l'eau est « gratuite ». Néanmoins, son captage, son traitement, son transport, sa distribution, tout comme la collecte et l'épuration des eaux usées ont un coût : ce n'est donc pas « l'eau » que l'on paye, mais le service public pour y accéder.

Par ailleurs, l'eau n'étant pas naturellement présente en quantité et qualité égale sur les territoires, la solidarité doit guider les politiques publiques. Cette solidarité est au cœur de la création de France Eau Publique. Ses membres sont particulièrement vigilants à créer et développer la solidarité sous toutes ses formes et à reconnaître l'importance bien comprise des interdépendances multiples, qu'elles soient territoriales entre l'amont et l'aval, entre les territoires bien pourvus et ceux non pourvus en eau, sociale ou relative à la protection de la ressource.

### *1. De « l'eau paie l'eau » à « l'eau et la biodiversité payent l'eau et la biodiversité »*

En France, les dépenses d'investissement et d'exploitation des services d'eau et d'assainissement sont financées par leurs usagers directement par les redevances versées aux services et indirectement via une redistribution partielle du produit des taxes perçues par les agences de l'eau sur les factures. **C'est le principe fondamental de « l'eau paie l'eau » instauré par l'État dans les années 90 après le constat de dérive où l'eau permettait de payer des dépenses locales non essentielles<sup>1</sup>**. Ainsi, c'est l'utilisateur (via la facture) et non le contribuable (via l'impôt) qui finance les services de l'eau et de l'assainissement.

Désormais communément étendu à « l'eau et la biodiversité payent l'eau et la biodiversité », ce **principe doit être réaffirmé et réellement appliqué**. Fort de ce constat issu des ateliers prospectifs qui se sont déroulés lors des 3<sup>èmes</sup> rencontres nationales de l'eau publique à Bordeaux le 12 octobre 2023, France Eau Publique demande que ce principe s'applique aux trois niveaux suivants :

- À l'échelle des services publics de l'eau et de l'assainissement à travers la tarification, les contributions au titre de la DECI, la gestion des eaux pluviales, les contributions d'urbanisme ;
- À l'échelle des bassins et masses d'eau et des agences de l'eau par un rééquilibrage des contributions des différents usages de l'eau et des aides accordées ;
- À l'échelle de l'État, qui doit garantir son application et notamment respecter ses propres engagements financiers.

Les agences de l'eau jouent un rôle essentiel dans ce modèle : première fiscalité environnementale créée en France il y a 60 ans, les « taxes » perçues auprès des usagers de l'eau permettent de financer leurs programmes d'intervention et de soutien aux services du

---

<sup>1</sup> Juillet 2016 – Technicités « La longue agonie du principe l'eau paie l'eau »

petit et du grand cycles de l'eau et désormais de plus en plus au service de la biodiversité. Initialement outil de solidarité et de péréquation entre services d'eau et d'assainissement, avec l'extension du champ d'intervention des agences de l'eau, il est aujourd'hui grandement fragilisé par le déséquilibre croissant entre contributeurs et bénéficiaires nets des aides et par le manque de soutien de l'État et de respect de ses propres engagements (voir ci-dessous).

## 2. « Responsable-payeur »

Instauré en 1972 par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), reconnu par l'Union européenne en 1987 et par l'ONU en 1992, le principe « pollueur-payeur » est un principe juridique et économique régi par l'article L110-1 du Code de l'environnement. Il stipule que « *les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci sont supportés par le pollueur* ». L'enjeu de ce principe est double, réduire l'impact de l'activité humaine sur l'environnement en favorisant les activités non polluantes et faire en sorte que les pollueurs prennent à leur charge les dépenses relatives à la prévention des pollutions. Ces pollueurs sont définis comme toutes les personnes qui portent atteinte à l'environnement en le polluant, qu'elles soient le producteur, le distributeur ou le consommateur de cette pollution.

France Eau Publique considère que ce principe « pollueur-payeur » devrait être élargi à « responsable-payeur ». En effet, la notion de responsabilité apparaît désormais plus pertinente dans le contexte de changement climatique et de crise de la biodiversité où les atteintes à l'eau (prélèvement dans l'écosystème, pollution, impact sur la santé des citoyens) et à la biodiversité sont multiples et diversifiées.

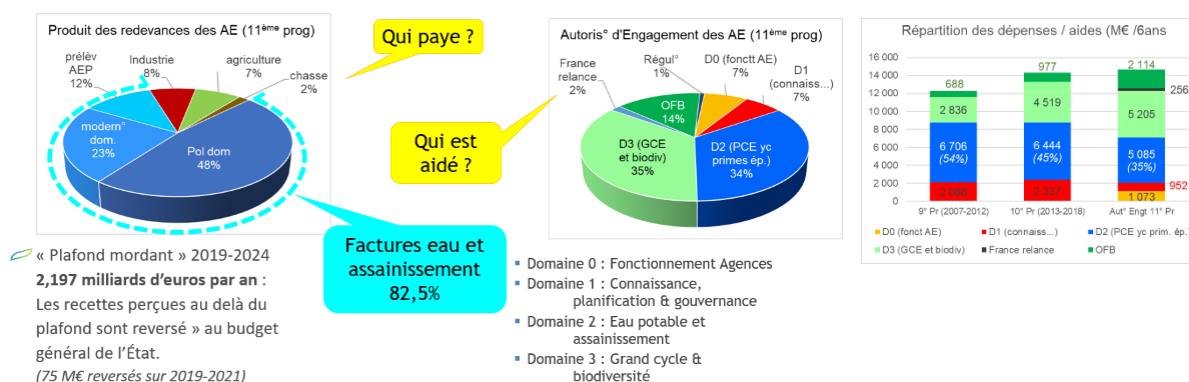
Ainsi, France Eau Publique estime que ce sont les personnes qui produisent et mettent sur le marché des produits nocifs pour l'eau, la biodiversité et la santé humaine qui doivent en financer les conséquences, qu'il s'agisse de réparation ou de dépollution. Même si l'État considère que le « bénéfice » de ces produits l'emporte sur les « inconvénients », ce ne sont pas aux « victimes » d'en supporter les conséquences. Or aujourd'hui, force est de constater que ce sont principalement les usagers des services publics d'eau et d'assainissement qui supportent ces coûts.

### Qui doivent être appliqués à toutes les échelles

France Eau Publique revendique la pleine et entière application de ces deux principes, « l'eau et la biodiversité payent l'eau et la biodiversité » et « responsable-payeur » à la fois :

- **À l'échelle des services d'eau et d'assainissement** : les surcoûts de potabilisation de l'eau et de traitements des eaux usées, (traitements rendus nécessaires) doivent être supportés par les personnes qui produisent (rejets des usines de production) et/ou qui mettent sur le marché (rejets diffus via l'utilisation de ces produits, qu'ils soient fabriqués en France ou à l'étranger). À cet effet, les services d'assainissement disposent déjà de la possibilité de moduler les redevances d'assainissement selon les caractéristiques des eaux usées déversées par les producteurs et utilisateurs industriels. Toutefois, les agences de l'eau doivent également être mobilisées pour collecter auprès des « responsables » et redistribuer les aides au financement de la potabilisation.

- **À l'échelle des agences de l'eau** : aujourd'hui, les usagers des services publics d'eau et d'assainissement, personnes physiques, professionnels, services publics, etc. financent **82%** du budget des agences de l'eau tandis qu'ils ne bénéficient désormais plus que de **34%** des aides (contre 55% sur la période 2007-2012 et 45% sur 2013-2019).



Ces déséquilibres fragilisent le consentement à payer des contributeurs nets et donc de l'ensemble du dispositif des agences de l'eau qui constitue pourtant un modèle en Europe et dans le monde.

**France Eau Publique appelle l'État à mettre en œuvre ces principes** et en particulier les engagements pris lors des assises de l'eau puis du plan eau vis-à-vis du financement des agences de l'eau avec un rééquilibrage des contributions des différents usagers en fonction de leurs impacts sur l'eau et la biodiversité :

- Augmentation de la **redevance pollution diffuse** (mise sur le marché des produits phytosanitaires) et élargissement à la mise sur le marché d'autres produits polluants (résidus de médicaments, de cosmétiques, détergents, microplastiques, PFAS...). Il s'agit à la fois de financer les conséquences des pollutions générées par ces produits et d'adresser un signal prix en faveur des produits bénéficiant d'écolabels et d'inciter les producteurs à proposer des produits non-nocifs. Ces taxations au moment de la mise sur le marché présentent en outre l'avantage de viser tous les produits qui contiennent ses polluants y compris ceux importés.
- Augmentation de la **redevance pollution d'origine non-domestique** et élargissement au polluants « émergents » : PFAS, microplastiques...  
**Ces deux redevances doivent couvrir a minima 80% des coûts de potabilisation et de traitement des eaux usées rendus nécessaires par ces polluants.**
- Création des planchers pour les **redevances prélèvement irrigation**.
- Création d'une **redevance « biodiversité »** destinée à financer les actions des agences de l'eau en la matière et en particulier la mise en œuvre de la **stratégie nationale biodiversité 2030**.

Naturellement, il convient de rappeler que l'objectif de ces redevances est bien d'inciter à la réduction des atteintes à l'eau et à la biodiversité et non de rémunérer un « droit à polluer » !

En outre, ce rééquilibrage doit également se traduire dans les programmes d'aides des agences de l'eau. En particulier, **les financements des 12<sup>èmes</sup> programmes affectés au petit cycle de l'eau (domaine 2) doivent représenter au minimum 50 % du produit des redevances payées par les usagers des services d'eau et d'assainissement.**

France Eau Publique demande également que le gouvernement tienne ses engagements financiers :

- Pour la part nationale des financements des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) : le plan eau avait prévu - sans concertation avec les acteurs - que les agences de l'eau contribuent à hauteur de 50 M€/an au financement des MAEC et au soutien à l'agriculture biologique dans les aires d'alimentation des captages. Les seules agences de l'eau Loire-Bretagne et Adour-Garonne se voient aujourd'hui contraintes de budgéter pour 2024 plus de 180 M€ en substitution des financements MAEC du ministère de l'agriculture, pour des MAEC concernant d'ailleurs fort peu les aires d'alimentation des captages. Cette prise en otage des agriculteurs engagés dans la transition agroécologique et des agences de l'eau est inadmissible.
- Pour la contribution financière des agences de l'eau à la mise en œuvre de la **stratégie nationale biodiversité 2030**. Il apparaît que l'engagement de financement par le budget de l'État (programme 113 paysage, eau et biodiversité) de ne sera pas tenu (annulation des 10 milliards d'euros de crédit annoncé début mars).
- Pour les actions de **renaturation et de désimperméabilisation** conduites par les collectivités et dont les cofinancements par le « fonds vert » prévu par le plan eau à hauteur de 100 M€/an semble également remis en cause
- Pour la **compensation de l'accroissement des charges des collectivités locales** pour la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations en matière de droit d'accès à l'eau qui avait été inscrite dans l'ordonnance du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (article 8) et à laquelle le Gouvernement n'a pas donné suite par la loi de finances pour 2024.

France Eau Publique déplore également la « mise en pause » du plan Ecophyto et s'inquiète des informations parues récemment dans la presse sur l'abandon de l'objectif de sanctuarisation des aires d'alimentation des captages vis-à-vis de l'utilisation des produits phytosanitaires. Pourtant, la présence de pesticides et de leurs métabolites dans les ressources en eau destinées à la consommation humaine dont les plus récents s'avèrent particulièrement complexes et coûteux à traiter (et demain peut-être quasiment impossibles à traiter) menacent la capacité même des services publics à garantir le respect des limites de qualité de l'eau, en particulier en milieu rural. Même si la mise œuvre de traitement est parfois inévitable vis-à-vis des pollutions « historiques », il est indispensable d'arrêter toute nouvelle contamination (tant pour les pesticides que les PFAS par exemple).

## ***Les pistes de réflexions sur les enjeux d'innovation tarifaire territoriale, de solidarité et de responsabilité : De nouvelles ressources liées à la tarification pour financer les investissements***

Pour commencer, il convient de rappeler que le premier outil de maîtrise des tarifs demeure... la maîtrise des dépenses. À cet égard, France Eau Publique promeut systématiquement les actions de prévention qu'il s'agisse des pollutions, de la maintenance des équipements... Pour autant, France Eau Publique reconnaît pleinement la nécessité du recours aux technologies les plus avancées et ses membres participent largement à des projets d'innovation et des R&D. Mais la technologie n'est pas une fin en soi et les opérateurs publics ne sont guidés que par l'intérêt général dans le recours à ces technologies à l'exclusion de tout intérêt commercial.

### ***Tarification***

Le droit à la différenciation, la mise en place d'expérimentations tarifaires doivent permettre aux acteurs publics de l'eau de conduire des politiques adaptées à la réalité, aux enjeux et aux spécificités de leur territoire. Il ne peut exister de modèle tarifaire unique applicable sur tout le territoire national.

L'avis du Conseil économique social et environnemental « Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive » met en lumière ce constat. **L'innovation tarifaire est une réponse locale à un sujet local.**

#### **- Rendre possible une tarification saisonnière sans condition**

La loi permet aujourd'hui de mettre en œuvre des tarifications saisonnières là où « *l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière* » (article L2222-12-4 du CGCT). Cette possibilité doit être ouverte à tous les territoires, même ceux qui ne subissent pas encore de déséquilibre saisonnier : il vaut mieux anticiper et inciter les usagers à réduire leurs consommations en période de pointe ou de sécheresse sans attendre les déséquilibres...

#### **- Augmenter le plafond de la partie fixe**

Les coûts des services d'eau et d'assainissement sont très majoritairement fixes (en moyenne 80%). La logique économique devrait conduire à la mise en place d'une tarification très largement forfaitaire. Toutefois, le déplafonnement total de la partie fixe serait un mauvais signal concernant les économies d'eau.

En outre, cette augmentation du plafond de la partie fixe pourrait ne pas concerner les ménages pour leur résidence principale.

En effet, l'enjeu principal de cette mesure concerne les usagers « intermittents » c'est-à-dire qui n'utilisent les services publics d'eau et d'assainissement que ponctuellement soit car ils ne sont pas présents toute l'année (par exemple résidences secondaires occupées quelques week-ends ou semaines par an) ou parce qu'ils disposent de ressources en eau alternatives. Compte tenu de la structure essentiellement fixes des coûts des services, les dépenses relatives aux usagers « intermittents » sont quasi-identiques à celles des usagers « continus » alors que leurs



consommations et donc leur contribution au financement du service sont moindres. Dès lors, les recettes assises sur leur consommation liée à une tarification de base ne permettent pas de couvrir les coûts du service qui leur est rendu. France Eau Publique préconise donc de :

- **Permettre la création d'une catégorie d'usagers « ménages occupant leur résidence principale » distincte des autres usagers domestiques (résidence secondaires, meublés de tourisme etc.)**

Ces derniers pourraient alors se voir appliquer une tarification reposant sur une partie fixe plus importante (déplafonnée) et/ou un tarif plus important dès le premier mètre cube.

La mise en œuvre de cette mesure est conditionnée par l'accès aux données fiscales sur le statut d'occupation des immeubles.

- **Permettre la mise en place de tarifications « assurantielles » en cas d'utilisation de ressources en eau « alternatives »**

De plus en plus d'immeubles d'habitation ou autres sont en partie alimentés par des ressources en eau « alternatives » : sources, puits ou forages privés, citernes d'eau de pluie... Outre la nécessaire fiabilisation du régime de déclaration (assortie de sanction en cas de manquement), ne serait-ce que pour des questions de sécurité sanitaire en cas de connexion des réseaux, il est nécessaire d'adapter la tarification des services d'eau à ces situations. En effet, ils sont également des usagers « intermittents » en particulier, en cas de tarissement de ces ressources alternatives (en général en période de stress hydrique) ou de dysfonctionnement de leurs équipements. Ce service « assurantiel » devrait donc pouvoir également faire l'objet d'une tarification ad hoc, reposant sur une partie fixe plus importante (déplafonnée) et/ou un tarif plus important dès le premier mètre cube.

Il serait également plus « équitable » que les prélèvements d'eau ainsi réalisés soient soumis aux mêmes redevances des agences de l'eau que les usages « eau potable », d'autant que dans de nombreux cas, ce recours à des eaux alternatives n'est absolument pas vertueux en termes d'économies d'eau...

- **Imposer la mise en place de compteur des volumes d'eau « alternative » utilisés dans les immeubles raccordés au réseau public de collecte des eaux usées**

Le CGCT prévoit que les volumes d'eau issus de ressources « alternatives » qui génèrent le rejet d'eaux usées collectées par le service d'assainissement doivent être inclus dans l'assiette de facturation de l'assainissement collectif. Il y a toutefois, faute d'un régime de déclaration performant, de très nombreux « passagers clandestins » du service public de l'assainissement. Il est donc nécessaire de fiabiliser le régime de déclaration (cf. ci-dessus) et de permettre aux services d'assainissement d'imposer la comptabilisation de l'eau utilisée à l'intérieur des immeubles.

### ***Faciliter la mise en œuvre des mesures d'accès social à l'eau***

La connaissance des revenus et de la composition des ménages est une condition sine qua non de mise en œuvre de mesures d'aide au paiement des factures d'eau. Cette transmission aux services d'eau de données personnelles par les organismes de sécurité sociale et ceux chargés de gérer l'aide au logement et l'aide sociale est prévue par la loi mais demeure bloquée en raison notamment de l'opposition de la CNAF au projet de décret attendu depuis maintenant plus de 2 ans...

Plus généralement, comme l'a souligné le Conseil économique social et environnemental dans son avis « Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive », la connaissance du nombre de personnes par foyer constituerait une mesure particulièrement utile pour développer la tarification progressive.

### ***Réduction du taux de TVA sur l'assainissement***

France Eau Publique réitère sa demande de réduire le taux de TVA applicable à l'assainissement pour l'aligner sur celui applicable à l'eau soit 5,5%.

## Présentation

**France Eau Publique : un réseau engagé pour une eau publique durable.**

Créé en 2012 au sein de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR), France Eau Publique est un réseau de collectivités et de gestionnaires publics de services d'eau et d'assainissement, engagés dans une démarche de partage de bonnes pratiques, de mutualisation de moyens, de renforcement mutuel et de promotion de la gestion publique de l'eau. Début 2024, France Eau Publique regroupe 134 collectivités et opérateurs publics de l'eau desservant plus de 17,5 millions d'habitants en eau potable.

Animés par la conviction que la gestion de l'eau doit être mise au service exclusif de l'intérêt général et non d'intérêts privés, les adhérents de France Eau Publique s'engagent pour une gestion transparente, durable et solidaire du service public, de son patrimoine et de la ressource en eau. Le réseau a pour mission de favoriser l'excellence de la gestion publique et s'articule pour cela autour de trois objectifs principaux :

- Développer les synergies et les échanges de bonnes pratiques entre membres ;
- Accompagner les entités publiques émergentes ;
- Promouvoir la gestion publique et ses valeurs.

### *Nos 3 principes fondateurs*

- L'eau est un bien commun ;
- L'accès à l'eau pour tous constitue un droit humain inaliénable ;
- La nécessaire performance de sa gestion doit être mise au service exclusif de l'intérêt général.

### *Nos valeurs cardinales*

#### • La responsabilité

- Garantir une eau de qualité à tous les usagers quels que soient leurs moyens.
- Pas de sur-qualité de l'eau
- Engagement de long terme pour répondre à l'adaptation au changement climatique
- Trajectoire d'amélioration et de reconquête des masses d'eau
- Contrôler le niveau des dépenses de fonctionnement

#### • La solidarité

- Solidarité territoriale (amont - aval, avec ou sans eau) et solidarité envers les usagers via des politiques de tarifications adaptées à tous les publics, notamment les plus précaires
- La hausse du prix de l'eau n'est pas une opportunité de bénéfices mais une contrainte liée aux enjeux de solidarité territoriale et sociale.

#### • L'innovation territoriale

- Libérer les capacités d'innovation pour permettre de mettre en œuvre une politique publique au près des attentes des usagers et des territoires.