

Eau potable : *des enjeux* qui dépassent *la tarification* *progressive*

RAPPORTEURS

Jean-Marie Beauvais et Jean-Yves Lautridou

2023-027
NOR : CESL1100027X
Mercredi 29 novembre 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 29 novembre 2023

Eau potable : *des enjeux qui dépassent la tarification progressive*

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission Économie et finances

Rapporteurs :
Jean-Marie BEAUVAIS
Jean-Yves LAUTRIDOU

Question dont le Conseil économique, social
et environnemental a été saisi par lettre de la
Première ministre en date du 14 septembre
2023. Le bureau a confié à la commission
Économie et finances la préparation d'un
avis intitulé *Eau potable : des enjeux qui
dépassent la tarification progressive*.

La commission Économie et finances,
présidée par M. Jacques Creyssel
a désigné MM. Jean-Marie Beauvais
et Jean-Yves Lautridou comme rapporteurs.

sommaire

Synthèse	4
Introduction	8
PARTIE 01 - LA TARIFICATION DES SERVICES DE L'EAU POTABLE AUJOURD'HUI	10
A. Le cadre normatif	10
❶ Le cadre communautaire	10
❷ La transposition de la directive communautaire en droit français : la loi LEMA permet l'introduction de la tarification progressive (2006)	11
❸ La tarification progressive est complétée d'une dimension sociale : la loi Brottes (2013)	13
❹ Une généralisation de l'expérimentation en matière de tarification sociale de l'eau : la loi Engagement et proximité (2019)	14
B. Données chiffrées sur l'usage et la tarification des services de l'eau potable en France	15
❶ La tarification des services de l'eau potable : un sujet plus complexe qu'il n'y paraît	15
❷ Le prélèvement et la consommation d'eau potable	18
❸ L'usage domestique et non domestique de l'eau potable	19
❹ Gestion de la distribution de l'eau potable et état du réseau	23
❺ Le prix des services de l'eau potable	26
❻ Équilibre économique du service public de l'eau et de l'assainissement	32
C. Expérimentation de la tarification progressive : premiers enseignements	35
❶ Tarification progressive : mécanisme et réalités	35
❷ La grande variété des dispositifs de tarification reflète les caractéristiques et les volontés de politiques locales	37
❸ Des freins multiples : complexité de la mise en œuvre et incertitudes en matière de résultats	42
❹ Des résultats mitigés en termes d'atteinte d'objectifs socio-écologiques	45

**PARTIE 02 - DES PISTES POUR AVANCER
VERS UNE MEILLEURE TARIFICATION
DE L'EAU POTABLE 51**

A. Tarification et mesures d'accompagnement 51

- ❶ Favoriser la mise en place des compteurs
d'eau individuels à télérelève 51
- ❷ Passer de la dégressivité à un accompagnement
des gros consommateurs vers plus de sobriété 53
- ❸ Mieux réguler les autorisations
de forage 55
- ❹ Développer la tarification saisonnière 55
- ❺ Assurer l'accompagnement social des usagers
fragiles, dissocié de la tarification 57
- ❻ Développer les actions de sensibilisation
pour les différents publics 58

B. Pour aller plus loin 60

Déclarations des groupes 62

Scrutin 64

Annexes 66

synthèse

Dans la saisine adressée au Président du CESE le 14 septembre dernier, Madame la Première ministre a sollicité des « recommandations visant à accompagner les collectivités vers une généralisation de la tarification progressive comme moyen de fixer le juste prix de l'eau [...] permettant de délivrer un service performant et durable aux usagers ». Cette saisine intervient dans un contexte particulier : l'été 2022 caniculaire a placé au premier plan les enjeux liés à la ressource eau ; en mars 2023, le gouvernement annonçait son plan Eau qui compte 53 objectifs (dont le 43^{ème} concerne la tarification progressive et prévoit la saisine du CESE). Le CESE s'est exprimé récemment sur la gestion de l'eau, y compris en Outre-mer, mais pas sur la question spécifique de la tarification¹.

Dans l'avis répondant à la saisine gouvernementale, le CESE s'est d'abord penché sur le cadre normatif, rappelant la directive cadre sur l'eau (2000, révisée en 2020) et les trois principales lois ayant trait à la tarification progressive de l'eau : introduite par la loi LEMA² en 2006, cette tarification est reprise dans la loi Brottes en 2013 qui prévoyait une expérimentation de tarification de l'eau à des fins sociales dans 50 collectivités.

¹ [Comment favoriser une gestion durable de l'eau \(quantité, qualité, partage\) en France face aux changements climatiques ? | Le Conseil économique social et environnemental \(lecese.fr\)](#)

[La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer | Le Conseil économique social et environnemental \(lecese.fr\)](#)

² Loi sur l'eau et les milieux aquatiques

En 2019, alors qu'il ne reste plus que 36 communes poursuivant cette expérimentation³, la loi Engagement et proximité en permet la généralisation à l'ensemble des autorités organisatrices des services de l'eau.

D'après les derniers chiffres de l'Office français de la biodiversité, seuls 8 % des services publics d'eau et 2 % des services publics d'assainissement pratiquent une tarification à plusieurs tranches. **Le CESE s'est interrogé sur les raisons de cette faible adoption et en a identifié plusieurs** : données insuffisantes (composition des ménages, usagers domestiques versus usagers non domestiques), complexité de la mise en œuvre (qui s'ajoute à la complexité de la construction tarifaire elle-même - eau et assainissement, partie fixe et partie variable, taxes-), difficulté à définir les tranches de progressivité pertinentes selon les territoires et les catégories d'usagers, impact sur la facture d'eau marginal pour une majorité d'usagers domestiques, faible « élasticité » du fait notamment que l'eau potable est un bien de première nécessité dont le prix jusqu'à ce jour demeure relativement bas (dépense mensuelle moyenne de 43 euros par ménage⁴).

Par ailleurs, la distribution d'eau potable étant une compétence communale (et bientôt des établissements publics de coopération communale avec la réforme introduite par la loi NOTRe), la généralisation de la tarification de l'eau à l'ensemble du territoire ne pourrait advenir que si les autorités organisatrices, convaincues de son efficacité, s'en emparent.

Pour le CESE, les conditions d'une généralisation de la tarification progressive à l'ensemble des autorités organisatrices des services d'eau ne sont pas réunies.

Plusieurs enjeux dépassent la simple tarification. La modernisation des réseaux pour améliorer le rendement des canalisations ainsi que les coûts croissants de traitement de potabilisation du fait des rejets polluants conduisent le CESE à réinterroger le principe de « l'eau paie l'eau ». Le petit cycle et le grand cycle de l'eau apparaissent de plus en plus imbriqués ce qui posera la question de l'internalisation des externalités. En somme, le CESE souhaite alerter sur la fin d'une eau bon marché à court et moyen terme.

Pour répondre à la saisine gouvernementale, le CESE propose neuf préconisations :

PRÉCONISATION #1

Consolider les données du système d'information Sispea.

Le CESE préconise de consolider les données du Système d'information sur les services de l'eau et de l'assainissement (Sispea), pour connaître de façon détaillée la consommation des différents abonnés (particuliers, professionnels, services publics...) et permettre une meilleure prise en compte des différentes parties prenantes dans la construction des politiques publiques. Cela nécessite d'apporter soutien et appui aux petits services qui, faute de moyens, ne font pas remonter les données. Le CESE préconise également que l'obligation de fournir des informations fiables soit intégrée au cahier des charges des délégataires.

3 Rapport d'analyse de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau (developpement-durable.gouv.fr)

4 Dépense mensuelle moyenne par ménage pour la facture d'eau en 2021 | Chiffres-clés | Office International de l'Eau (oieau.fr)

PRÉCONISATION #2

Anticiper l'inéluctable augmentation des tarifs des services de l'eau potable

Alors que de nombreux facteurs économiques et environnementaux vont conduire à l'augmentation du prix de l'eau dans les prochaines années, le CESE préconise le lancement d'une étude prospective, sous l'égide du Secrétariat général à la planification écologique, afin d'évaluer les impacts économiques, sociaux et environnementaux de cette hausse attendue du prix de l'eau.

PRÉCONISATION #3

Permettre à chaque usager de disposer d'un compteur d'eau individuel

Pour responsabiliser les consommateurs et inciter à la sobriété des consommations, le CESE préconise la mise en œuvre d'un plan national, pour permettre à chaque usager de pouvoir disposer d'un compteur individuel, si les conditions le permettent. Ce plan devra s'appuyer sur des mesures incitatives, notamment financières, des actions de sensibilisation et d'accompagnement des usagers, ainsi que de coordination des différentes parties prenantes (syndics de copropriétés, services publics de l'eau et de l'assainissement, opérateurs privés).

Le CESE préconise également que tout usager qui en fait la demande puisse disposer d'un compteur à télérelèves et rappelle que le développement de ce type de compteurs facilite la mise en œuvre d'une tarification progressive.

PRÉCONISATION #4

Élaborer un simulateur de tarification de l'eau

Le CESE préconise d'élaborer un simulateur qui sera mis à la disposition des collectivités souhaitant mettre en œuvre une tarification de l'eau. Il s'agira d'un outil d'aide à la décision qui offrira la possibilité d'évaluer l'impact des différents modèles de tarification sur l'équilibre financier de l'autorité organisatrice, sur le budget des consommateurs, mais également d'estimer la baisse de consommation attendue.

PRÉCONISATION #5

Supprimer la tarification dégressive avant le 1^{er} janvier 2030

Parce que la tarification dégressive n'incite pas à la sobriété, le CESE préconise de la supprimer progressivement d'ici le 1^{er} janvier 2030.

Pendant la phase de transition, les professionnels ou services publics qui sortiront d'une tarification dégressive devront pouvoir bénéficier d'un accompagnement, technique et financier, par une agence de l'eau, afin de mettre en œuvre un plan de sobriété.

Pendant cette phase, des études d'impact devraient être réalisées avec une attention particulière portée aux services d'intérêt général qui pourraient voir leur facture augmenter significativement. La loi permettant de pratiquer une tarification différenciée en fonction des catégories d'usagers, les collectivités pourront choisir une formule tarifaire moins pénalisante pour ces services.

PRÉCONISATION #6

Réviser le cadre réglementaire des autorisations de forage à usage non-domestique

Pour mieux associer les collectivités au processus de décision, le CESE préconise une révision du cadre réglementaire des autorisations de forage à usage non-domestique. Ce nouveau cadre devra prévoir une consultation écrite pour avis de la collectivité sur le terrain de laquelle est situé le forage par les services déconcentrés compétents.

PRÉCONISATION #7

Promouvoir la mise en place d'une tarification saisonnière

Comme le permet la loi LEMA de 2006, le CESE préconise de promouvoir la mise en place d'une tarification saisonnière dans l'ensemble des communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière, y compris dans celles qui n'ont pas d'activité touristique.

PRÉCONISATION #8

Mettre en œuvre un accompagnement social dissocié de la tarification

Le CESE préconise que les collectivités mettent en œuvre un accompagnement social pour les usagers les plus fragiles, avec une aide directe pour le paiement de la facture d'eau. Cette aide sera accordée sous conditions de ressources, quel que soit le modèle de tarification ou la taille de l'organisme chargé de la distribution.

PRÉCONISATION #9

Déployer des démarches de sobriété au sein des entreprises

Sur le même modèle que la mesure du Plan Eau « *État exemplaire* », le CESE préconise la co-construction des démarches de sobriété et de lutte contre le gaspillage de l'eau dans les entreprises : « *Entreprises exemplaires* ». Dans le cadre de démarches RSE et en associant les CSE, il s'agira dans chaque entreprise de définir un plan de sobriété et les actions de sensibilisation à mettre en œuvre.

introduction

L'année 2022 a été charnière dans la prise de conscience que l'eau douce, indispensable à la vie, n'était plus une ressource inépuisable. La sécheresse prolongée de cet été 2022 a conduit 93 départements à prendre des mesures de restriction d'eau et plus de 1 000 communes à subir des ruptures d'approvisionnement en eau potable. Ces tensions hydriques vont devenir plus fréquentes et plus intenses avec le dérèglement climatique. Selon l'étude Explore 2070¹ de l'Observatoire français de la biodiversité (OFB) les débits moyens annuels des cours d'eau en métropole devraient diminuer de 10 % à 40 % et la recharge des nappes phréatiques de 10 % à 25 % d'ici 2050.

Face à cette pénurie annoncée et à la potentielle multiplication des conflits d'usage pour l'accès à l'eau potable entre différentes catégories d'usagers (ménages, agriculture et industries), le Président de la République a annoncé le 30 mars 2023 un « *Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau* ». Ce dernier se décompose en 5 axes et 53 objectifs : organiser la sobriété des usages pour tous les acteurs ; optimiser la disponibilité de la ressource ; préserver la qualité de l'eau ; mettre en place les moyens d'atteindre ces ambitions ; être en capacité de mieux répondre aux crises de sécheresse. Le dernier objectif est de « *rendre compte des avancées et actualiser le plan autant que de besoin* ».

¹ Explore 2070, Le portail technique de l'OFB.

Le 43^{ème} objectif indique que « *Le Conseil économique social et environnemental (CESE) sera saisi d'une mission sur les évolutions nécessaires pour faire des recommandations sur la tarification progressive de l'eau* ». C'est dans ce contexte que la Première ministre, Élisabeth Borne, a saisi le CESE, le 14 septembre 2023, en souhaitant recueillir son avis sur le sujet. Dans cette saisine, il est demandé au Conseil de « capitaliser » sur les résultats des expérimentations de la tarification progressive de l'eau menées par 50 collectivités dans le cadre de la loi Brottes du 15 avril 2013, en sachant que la possibilité de recourir à la tarification progressive a été généralisée à l'ensemble des collectivités avec la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019. Ainsi, dix ans après la loi Brottes et dans un contexte où les enjeux de sobriété des usages et de tarification des services de l'eau seront de plus en plus prégnants, il est demandé au CESE « *de dresser les contours des meilleures pratiques en matière de tarification progressive, de cerner les freins qui persistent et proposer des pistes quant à sa généralisation, notamment en termes de mesures d'informations assurant sa lisibilité et son acceptabilité, en étayant les impacts de ces recommandations sur les catégories d'usagers* ». Il est par ailleurs précisé que la réflexion doit porter sur l'ensemble des usagers de l'eau raccordés au réseau d'eau potable, en tenant compte d'éventuelles spécificités sectorielles.

La mise en place d'une tarification progressive de l'eau était possible depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, mais ce n'est qu'à

partir de la promulgation de la loi Brottes, en 2013, qu'elle a été expérimentée par les collectivités territoriales, comme un levier de mise en œuvre d'une tarification sociale de l'eau pour les particuliers, avec la possibilité d'une première tranche gratuite et de dispositifs d'aide au paiement des factures. Aujourd'hui, 8 % des services publics d'eau et 2 % des services publics d'assainissement pratiquent une tarification à plusieurs tranches².

Après un rappel du cadre normatif et des données chiffrées de l'usage de l'eau potable en France sont exposés les premiers enseignements tirés des diverses expérimentations de la tarification progressive de l'eau, ainsi que les conditions et les freins dans sa mise en œuvre. Les enjeux et spécificités des différents secteurs (industriel, agricole, touristique, etc.) ont également été pris en compte afin de s'assurer que les différenciations tarifaires ne conduisent pas à des transferts de charges entre catégories d'usagers.

Le CESE s'est par ailleurs attaché à analyser les enjeux dépassant la tarification des services de l'eau potable, en réinterrogeant le principe de « l'eau paie l'eau » et en alertant sur la fin d'une eau bon marché à court ou moyen terme. Enfin, le CESE tient à rappeler que l'enjeu autour de cette ressource ne peut se limiter à l'usage de l'eau potable et que l'objectif de baisse de 10 % des prélèvements d'ici 2030 ne pourra être atteint qu'en agissant sur l'ensemble des usages de l'eau (industriel, agricole, etc.) comme le rappelait l'avis du CESE d'avril 2023 sur la gestion durable de l'eau³.

² Données Sispea, OFB, 2019.

³ Avis du CESE, *Comment favoriser une gestion durable de l'eau en France face aux changements climatiques ?* Pascal Guihéneuf et Serge Le Queau, 11 avril 2023.

PARTIE 01

La tarification des services de l'eau potable aujourd'hui

Cette première partie dresse un état des lieux du cadre juridique de la tarification et statistique des usages de l'eau potable ainsi qu'un bilan

circonstancié des expérimentations de tarification progressive mises en œuvre depuis 2013.

A. Le cadre normatif

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (autrement appelés autorités organisatrices des services d'eau) sont compétents en matière de distribution et d'assainissement de l'eau potable. Il s'agit d'un service public industriel et commercial dont le financement est assuré par les redevances perçues auprès des usagers pour le service rendu selon les articles L. 2224-11 et L. 2224-12-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Pour ce faire, le budget de l'eau (comprenant la distribution d'eau potable et l'assainissement) est un budget annexe qui doit être distingué du budget général de la commune ou de l'EPCI. Toute fourniture d'eau potable fait l'objet d'une facturation, à l'exception des consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public (article L. 2224-12-1 du CGCT). Le montant de la redevance est fixé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent.

Depuis les années 2000 et sous l'impulsion du droit communautaire, la législation a renouvelé l'ensemble de la politique de l'eau afin de rendre ce service public plus transparent, notamment sur le plan de la tarification⁴.

1. Le cadre communautaire

La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, dite directive cadre sur l'eau (DCE), définit les bases d'une politique communautaire dans le domaine de l'eau, avec comme délai de mise en œuvre la fin de l'année 2010.

Concernant la tarification, l'article 9 de cette même directive prévoit ainsi que :

« Les États membres veillent, d'ici à 2010, à ce que :

- la politique de tarification de l'eau incite les usagers **à utiliser les ressources de façon efficace** et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente directive,

⁴ Site Vie publique.fr « Chronologie, Les dates de la politique de l'eau », 20 mai 2019.

→ les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins **le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole**, contribuent de manière appropriée à la **récupération des coûts des services de l'eau**, sur la base de l'analyse économique réalisée conformément à l'annexe III et compte tenu **du principe du pollueur-payeur**. »

Le cadre juridique communautaire autorise des différenciations tarifaires par catégorie d'usagers. La jurisprudence française n'a pas jugé ces différenciations contraires au principe d'égalité des usagers devant le service public avec l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 28 octobre 2003⁵. Dans cet arrêt, le juge administratif a reconnu que l'existence de différences de situations objectives et appréciables entre les usagers utilisant de l'eau à des fins principalement agricoles et ceux dont la consommation est limitée à l'usage domestique **« autorisait une modulation de la tarification selon la catégorie d'usagers »**. La directive 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine poursuit l'objectif d'une plus grande transparence pour le consommateur initiée par la directive de 2000. Son article 17 prévoit notamment que :

« Les États membres veillent à ce que toutes les personnes approvisionnées en eaux destinées à la consommation humaine reçoivent les informations suivantes régulièrement et au moins une fois par an, sans avoir à le demander et sous la forme la plus appropriée et la plus facilement accessible, par exemple sur les factures ou par voie numérique grâce à des applications intelligentes : [...]

b) le prix de l'eau destinée à la consommation humaine fournie, par litre et par mètre cube ;

c) le volume consommé par le ménage, par année ou par période de facturation, au minimum, ainsi que les tendances annuelles de consommation du ménage, pour autant que cela soit techniquement réalisable et si ces informations sont à la disposition du fournisseur d'eau ;

d) la comparaison de la consommation d'eau annuelle du ménage avec la consommation moyenne d'un ménage, le cas échéant, conformément au point c). »

Cette directive est transposée dans l'ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022, son article 4 complète l'article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation de l'alinéa suivant :

« Lorsque le contrat de fourniture d'eau n'est pas individualisé, le bailleur transmet à chaque locataire la facture établie dans les conditions prévues à l'article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les informations complémentaires sur la qualité de l'eau qui lui ont été adressées, concomitamment à la communication du décompte de charges ou, à défaut, au moins une fois par an. »

2. La transposition de la directive communautaire en droit français : la loi LEMA permet l'introduction de la tarification progressive (2006)

La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite **loi LEMA** a eu pour fonction de transposer en droit français la directive communautaire 2000/60/CE. Les principes entourant la tarification des services de l'eau ont été modifiés avec

⁵ CAA de Bordeaux, 28 octobre 2003, commune de Cilaos, req. n° 99BX01040.

comme délai de mise en œuvre la fin de l'année 2010, toujours dans le but d'une plus grande transparence pour le consommateur, tout en laissant une certaine souplesse aux autorités compétentes dans la définition des tarifs (exceptions prévues par la loi).

L'économiste Alexandre Mayol, spécialiste de la tarification des services de l'eau, écrivait ainsi que : « Jusqu'en 2010, les monopoles locaux gestionnaires de l'eau potable ne pouvaient pratiquer qu'une tarification linéaire ou affine (prix en euros par m³), sans modulation possible du tarif en fonction des consommateurs ou de la quantité [...]. En d'autres termes, les tarifs ne pouvaient être ni sociaux, ni incitatifs du point de vue environnemental⁶. »

La loi LEMA instaure une plus grande **transparence** pour le consommateur avec l'obligation de faire apparaître le prix du litre d'eau, par l'introduction de la mention dans chaque facture d'un montant calculé en fonction du volume réellement consommé (art. L. 2224-12-4. - I.) : « Toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis. Ce montant ne peut excéder un

plafond dont les modalités de calculs sont définies par décret⁷. »

Certaines **exceptions** à l'obligation d'une tarification comportant un terme proportionnel au volume d'eau consommé sont néanmoins prévues : « Toutefois, à titre exceptionnel, lorsque la ressource en eau est abondante et qu'un nombre limité d'usagers est raccordé au réseau, le représentant de l'État dans le département peut, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, à la demande du maire ou du président du groupement de collectivités territoriales compétent pour assurer la distribution d'eau, autoriser une tarification ne comportant **pas de terme proportionnel au volume d'eau consommé**⁸. »

Concernant les modalités de tarification, l'article 57 introduit la possibilité de pratiquer **un tarif progressif ou dégressif** : « À compter du 1^{er} janvier 2010 et sous réserve du deuxième alinéa du I, le montant de la facture d'eau calculé en fonction du volume réellement consommé peut être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif. Cette facture fait apparaître le prix du litre d'eau. [...] Toutefois, un tarif dégressif peut être établi si plus de 70 % du prélèvement d'eau ne fait pas l'objet de règles de répartition des eaux [...]. »

6 Tarifs discriminants et monopoles de l'eau potable : une analyse de la réaction des consommateurs face aux distorsions du signal-prix, de Alexandre Mayol et Simon Porcher. *Revue économique*, 2019/4 (Vol. 70), pages 461 à 494. <https://doi.org/10.3917/reco.pr2.0144>.

7 Extrait de l'article 57 de la loi LEMA.

8 Ibidem.

Enfin, l'article 57 encadre, selon certaines conditions, la possibilité de tarifs saisonniers : « *Dans les communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière, le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales peut définir des tarifs différents selon les périodes de l'année.* ».

3. La tarification progressive est complétée d'une dimension sociale : la loi Brottes (2013)

La loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, dite loi Brottes, vient compléter d'une **dimension sociale** la possibilité offerte aux autorités organisatrices des services d'eau de mettre en place une tarification progressive. Elle prévoit la possibilité, dans le cadre d'une **expérimentation de cinq années** en application de l'article 72 de la Constitution, d'une progressivité tenant compte des revenus ou du nombre de personnes composant le foyer. Avant cette loi, il existait des mesures sociales pour aider les foyers défavorisés dans le paiement des factures d'eau, mais il s'agissait de dispositifs distincts de la facturation, tels que les abandons de créance, les « chèques eau », ou encore le recours au Fonds de Solidarité pour le Logement. Nous verrons dans le cours de cet avis qu'une tarification progressive ne s'avère finalement pas toujours favorable aux ménages qui consomment peu, ni aux familles nombreuses.

Comme l'écrit Alexandre Mayol, « *la loi Brottes de 2013 a permis [...] de créer des discriminations [...] par la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau ou d'une aide à l'accès à l'eau*⁹ ». De plus, cette même loi a interdit les coupures d'eau aux particuliers, y compris lorsqu'ils ne payaient pas leurs factures (article L115-3 du code de l'action sociale et des familles)¹⁰. »

C'est également dans la loi Brottes que l'on retrouve la première occurrence d'une **possible gratuité de la première tranche de la consommation d'eau**.

L'article 28 prévoit : « *Une facturation d'eau potable aux abonnés domestiques par les services concernés pouvant tenir compte du caractère indispensable de l'eau potable pour les abonnés en situation particulière de vulnérabilité en instaurant un tarif progressif pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite.* »

L'article 28 de la loi stipule que : « *Les organismes de sécurité sociale, de gestion de l'aide au logement ou de l'aide sociale fournissent aux services engageant l'expérimentation les données nécessaires pour établir la tarification sociale de l'eau ou attribuer une aide au paiement des factures d'eau ou une aide à l'accès à l'eau aux foyers dont les ressources sont insuffisantes, la Commission nationale de l'informatique et des libertés étant préalablement consultée en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* ».

⁹ Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

¹⁰ *Tarifs discriminants et monopoles de l'eau potable : une analyse de la réaction des consommateurs face aux distorsions du signal-prix*, de Alexandre Mayol et Simon Porcher. *Revue économique*, 2019/4 (Vol. 70), pages 461 à 494. <https://doi.org/10.3917/reco.pr2.0144>.

Cette dimension technique a constitué un des freins à la généralisation de la tarification progressive tout autant que la volonté de connaître précisément la composition des ménages en temps réel (cf. I.3.c.).

Enfin, ce même article prévoit que les collectivités ou groupements ayant mis en place une telle expérimentation « *évaluent cette dernière au sein du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable prévu à l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales en établissant une partie chiffrant les coûts de gestion rendus nécessaires par la mise en œuvre du dispositif d'aide sociale, afin de les comparer au volume d'aides apportées* ». La loi confie en parallèle le suivi et l'évaluation d'ensemble au **Comité national de l'eau**¹¹ : « *Il remet au Gouvernement, avant la fin de l'année 2015, un rapport décrivant les actions engagées dans le cadre de l'expérimentation et, avant la fin de l'année 2020, un rapport d'évaluation et de proposition* ». Le Comité a rendu ce rapport en 2019¹² mais pour beaucoup, l'absence d'une analyse « coût - avantage » de ces tarifs progressifs en comparaison avec les aides directes (comme le Fonds de Solidarité pour le Logement) notamment constitue une limite forte du rapport¹³.

4. Une généralisation de l'expérimentation en matière de tarification sociale de l'eau : la loi Engagement et proximité (2019)

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi Engagement et proximité, généralise à l'ensemble des autorités organisatrices des services d'eau, la possibilité de mettre en place une tarification progressive tenant compte des revenus et du nombre de personnes composant le foyer, instaurée par la loi Brottes.

L'article 15 de la loi modifie le texte de la sous-section 2 du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales en ajoutant notamment les passages suivants : « [...] *La définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau, une aide à l'accès à l'eau ou un accompagnement et des mesures favorisant les économies d'eau. Ces mesures peuvent également inclure la définition de tarifs incitatifs définis en fonction de la quantité d'eau consommée. La part incitative s'ajoute à une part fixe déterminée selon les modalités de tarification classique.* »

« [...] *La progressivité du tarif peut être modulée pour tenir compte des revenus et du nombre de personnes composant le foyer, le prix au mètre cube de la tranche*

¹¹ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Rapport_experimentation_eau_loi-Brottes_2019_0.pdf.

¹² *Rapport d'analyse de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau*, DEB, DGCL, mai 2019.

¹³ *Tarifs discriminants et monopoles de l'eau potable : une analyse de la réaction des consommateurs face aux distorsions du signal-prix*, de Alexandre Mayol et Simon Porcher. *Revue économique*, 2019/4 (Vol. 70), pages 461 à 494. <https://doi.org/10.3917/reco.pr2.0144>.

de consommation supérieure ne pouvant toutefois excéder le double du prix moyen au mètre cube pour

une consommation de référence fixée par arrêté des ministres chargés de l'environnement et de la consommation. »

ENCADRÉ 1 : DÉFINITIONS

Tarifification progressive : le tarif au m³ croît à mesure que la consommation augmente selon des paliers prédéfinis.

Tarifification dégressive : le tarif au m³ décroît à mesure que la consommation augmente.

Tarifification différenciée : à l'inverse du tarif unique, elle permet des tarifs différents selon les catégories d'usagers.

La tarification progressive, introduite par la loi LEMA, est de nouveau mentionnée dans la loi Brottes. Cette dernière, dans le cadre d'une expérimentation plus globale de tarification sociale de l'eau, prévoit le recours possible à une tarification progressive tenant compte des revenus ou du nombre de personnes composant le foyer. Elle introduit également la

possibilité d'une tarification progressive incluant une première tranche gratuite.

Ces dispositions prévues à titre expérimental sont ensuite généralisées à l'ensemble des autorités organisatrices des services d'eau en 2019 par la loi Engagement et proximité.

B. Données chiffrées sur l'usage et la tarification des services de l'eau potable en France

Dans cette sous-partie, nous présentons un ensemble de données quantitatives portant sur l'économie de l'eau potable et en particulier les aspects relatifs à sa tarification.

1. La tarification des services de l'eau potable : un sujet plus complexe qu'il n'y paraît

Par sa construction et ses caractéristiques qui diffèrent d'autres services publics, la tarification de l'eau potable est un sujet plus complexe qu'il n'y paraît.

Ci-dessous sont résumés quelques éléments saillants, détaillés plus avant dans les pages suivantes (notamment I.2.e. et I.2..) :

- la facture d'eau comporte deux parties : l'une relative à la distribution de l'eau, l'autre relative à l'assainissement, cette dernière représentant désormais en moyenne plus de la moitié de la facture ;
- le tarif de l'eau d'une part et celui de l'assainissement d'autre part comportent une partie fixe (« abonnement ») et une partie variable (fonction du volume, selon une formule uniforme, progressive ou dégressive) ;

- la facture d'eau représente en moyenne 1 % du budget des ménages (la facture d'énergie en représente 9 %)¹⁴ ;
- il n'y a pas de corrélation entre revenu et dépense en eau au niveau des ménages : les analyses de consommation d'eau démontrent une relative similarité à travers les déciles de revenu¹⁵ ;
- de ce fait, l'élasticité prix¹⁶ est faible (cf. encadré 2) ; quand il s'agit de changer les comportements, les consommateurs semblent plus sensibles à l'argument environnemental qu'au signal prix¹⁷ ;
- les tarifs de la distribution de l'eau et de l'assainissement varient considérablement à travers le territoire, fonction de nombreux facteurs géographiques, techniques, socio-économiques, politiques, etc. ;
- Si la fixation des tarifs des services de l'eau et de l'assainissement relève de l'autorité organisatrice (communes ou structures intercommunales), celle-ci s'adosse souvent sur les opérateurs privés (intervenant en tant que délégataire ou attributaire de marchés connexes) pour l'ingénierie tarifaire ;
- la communication politique autour du « prix de l'eau » tend à gommer cette complexité ainsi que l'enjeu sous-jacent, celui de l'équilibre économique ;
- la mise en œuvre du principe de « l'eau paie l'eau¹⁸ », selon lequel les recettes provenant des factures d'eau équilibrent les dépenses de fonctionnement et d'investissement, évolue à travers le temps du fait notamment des besoins d'investissement croissants pour la rénovation des réseaux¹⁹ et pour la préservation de la ressource et de sa qualité ;

14 Economie. Un site du service public Eaufrance. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-energie-2023/4-depenses-en-energie>. Il convient de souligner que plusieurs évaluations de la part de la facture d'eau dans le budget des ménages sont disponibles : 0,9 % en 2017 selon le site Eaufrance ; 1,3 % selon l'OFB ; 3 % ou au-delà pour les ménages à faibles revenus selon plusieurs estimations citées lors de plusieurs auditions organisées par le CESE.

15 *Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles ?* Xavier May, Pauline Bacquaert, Jean-Michel Decroly, Léa de Guiran, Chloé Deligne, Pierre Lannoy et Valentina Marziali ; La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles, 2021.

16 L'élasticité prix est un indicateur qui mesure la réaction de la demande (consommateurs) face à une variation du prix d'un service ou d'un produit. Exemple : si le prix augmente de 10 % et que la consommation baisse de 2 %, alors l'élasticité prix est de - 0,2.

17 Le signal prix est une notion économique qui consiste à modifier le prix d'un bien ou service afin d'influencer le comportement des agents économiques. Il s'agit de rapprocher le coût social et le coût privé en internalisant les externalités et en amenant les agents économiques à intégrer les coûts induits pour la collectivité par leurs activités.

18 Art. L. 224-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

19 *Eau potable et assainissement : à quel prix ?* CGEDD, 2016.

→ ainsi le petit cycle et le grand cycle de l'eau sont de plus en plus imbriqués²⁰ : la question de l'internalisation des

externalités se pose de façon de plus en plus prégnante.

ENCADRÉ 2 : ÉLASTICITÉ-PRIX

Une des raisons de l'inefficacité de la tarification progressive par rapport à l'objectif de sobriété tient à la faiblesse de l'élasticité attribuable à plusieurs facteurs :

- l'eau potable est un bien de première nécessité difficilement substituable ;
- l'abonné est plus attentif au montant total de sa facture qu'aux m³ qu'il a consommés. Or la part fixe de la facture, celle de l'assainissement et les taxes tendent à diluer la hausse du prix du m³ dans le total de la facture.
- l'abonné lit rarement sa facture qu'il ne reçoit que deux fois par an et l'enjeu peut paraître faible (la facture d'eau ne compte, en moyenne, que pour 1 % du budget des ménages contre 9 % pour l'électricité).
- environ la moitié des usagers habite en logements collectifs et ne reçoit pas de facture : elle est noyée dans le relevé des charges de l'immeuble.

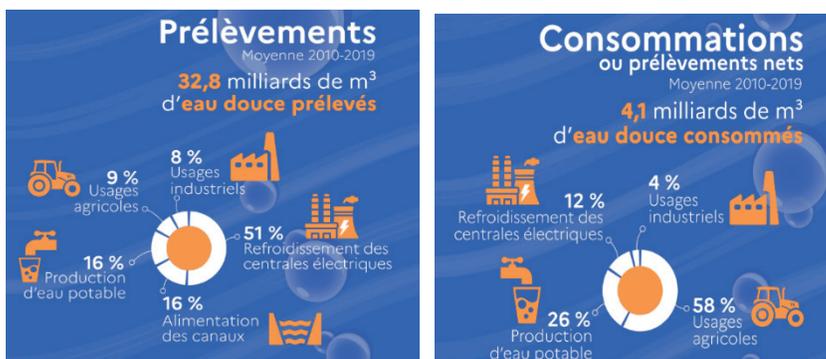
²⁰ Le « petit cycle de l'eau » désigne le parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées. Le « grand cycle de l'eau » correspond à l'ensemble des transferts d'eau (liquide, solide ou gazeuse) entre les réservoirs d'eau sur Terre (les océans, l'atmosphère, les lacs, les cours d'eau, les nappes d'eau souterraine et les glaciers). Le « moteur » de ce cycle est l'énergie solaire qui, en favorisant l'évaporation de l'eau, entraîne tous les autres échanges.

2. Le prélèvement et la consommation d'eau potable

Selon les données les plus récentes (2019), **les prélèvements d'eau douce** en France s'élevaient à 32,8 milliards de m³²¹ (graphique 1).

Au sein du territoire métropolitain, ces volumes sont répartis entre divers usages (énergie, industrie, irrigation, alimentation en eau potable, etc.).

GRAPHIQUE 1 : PRÉLÈVEMENTS ET CONSOMMATION D'EAU - RÉPARTITION DES USAGES²²



Les prélèvements n'équivalent pas à la consommation d'eau. En effet, la majeure partie des prélèvements, environ 86 %, retourne dans les écosystèmes naturels²³. Les consommations (ou prélèvements nets) s'élèvent à environ 4,1 milliards de m³ dont 58 % pour les usages agricoles, 26 % pour la production d'eau potable, 12 % pour le refroidissement des centrales électriques et 4 % pour les usages industriels²⁴. L'alimentation en

eau potable représente ainsi 5,7 milliards de m³ par an, équivalant à 217 litres par jour et par habitant²⁵. Cependant, ce chiffre est estimé à 148 litres par jour par habitant²⁶, en raison des pertes liées aux fuites évaluées respectivement à 10 % sur le réseau de transport et 20 % sur celui de la distribution²⁷.

Si les prélèvements ont connu une diminution de 29 % entre 2003 et 2017 pour les usages industriels

²¹ *Prélevée ou consommée : comment compter (sur) l'eau ?* notre-environnement.fr

²² *Prélevée ou consommée : comment compter (sur) l'eau ?* - notre-environnement.

²³ *L'usage de l'eau en chiffres : qui prélève et qui consomme quoi en France ?* (linfodurable.fr).

²⁴ *Prélevée ou consommée : comment compter (sur) l'eau ?* notre-environnement.

²⁵ *Quelles quantités d'eau sont prélevées et consommées par la population, les usines et l'agriculture en France ?* (lemonde.fr).

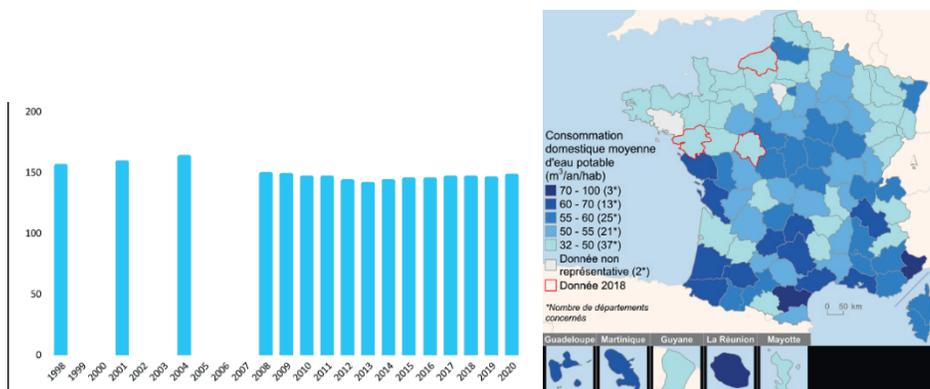
²⁶ Ibid.

²⁷ *Rapport national de l'Observatoire* (Edition juin 2023). Observatoire Sispea (eaufrance.fr) *Quelles quantités d'eau sont prélevées et consommées par la population, les usines et l'agriculture en France ?* (lemonde.fr).

et de 13 % pour l'eau potable²⁸, la consommation quotidienne d'eau potable domestique par habitant (pouvant inclure des petites entreprises dont la consommation est similaire à celle des ménages) est, elle, restée **stable depuis 2008** (graphique 2), s'établissant à environ 150 litres par jour/par personne²⁹.

Des disparités géographiques existent au sein du territoire métropolitain ainsi que des territoires ultramarins³⁰. En métropole, les régions du Sud affichent en moyenne une consommation supérieure à celles du Nord, en grande partie en raison des conditions climatiques et de l'impact présumé des piscines privées³¹.

GRAPHIQUE 2 : ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'EAU POTABLE³²



3. L'usage domestique et non domestique de l'eau potable

L'usage domestique de l'eau potable correspond à la consommation au sein des foyers et porte principalement sur les baignoires et douches (39 %), les sanitaires (20 %), le linge (12 %) ou la vaisselle (10 %)³³. L'arrosage des jardins constitue quant à lui 6 % de la consommation et se concentre principalement sur les périodes chaudes de l'année.

En France, l'Office français de la biodiversité (OFB) collecte les données relatives à l'eau potable et ce, depuis 2008, à travers la base de données Sispea vers laquelle les 12 000 services d'eau remontent leurs données statistiques. En réalité, seul 50 % des services les font, représentant 80 % des usagers³⁴. Les agences de l'eau collectent des données à travers les redevances qu'elles perçoivent,

28 Audition de M. Eric Bréjoux, chef du service eau et milieux aquatiques à la direction de la surveillance, de l'évaluation et des données à l'Office français de la biodiversité (OFB), 11 octobre 2023.

29 Consommation domestique en eau potable - notre-environnement.

30 Cf. annexe : Contribution de la délégation aux Outre-mer concernant la tarification progressive de l'eau.

31 Consommation domestique en eau potable - notre-environnement.

32 Prélèvement ou consommée : comment compter (sur) l'eau ? - notre-environnement.

33 Quelle est la consommation d'eau moyenne dans les foyers ? Centre d'information sur l'eau (cieau.com).

34 Audition de M. Eric Bréjoux, chef du service eau et milieux aquatiques à la direction de la surveillance, de l'évaluation et des données à l'Office français de la biodiversité (OFB), 11 octobre 2023.

différentes selon les usagers domestiques et non domestiques.

L'usage non domestique de l'eau potable correspond à la consommation d'eau potable par les services publics, les industries, les entreprises, l'artisanat et le commerce . En l'absence d'un suivi national de ces consommations, il est impossible aujourd'hui de présenter les volumes consommés de façon exhaustive³⁵. **Six exemples** sont cependant proposés ci-dessous.

- a) La raffinerie Total de Donges consomme 3 millions de m³ d'eau potable par an pour des processus de refroidissement³⁶.
- b) Les 30 sites industriels de Cooperl, coopérative d'agriculteurs du Grand Ouest spécialisée dans la production et la valorisation des viandes,

utilisent 2,2 millions de m³ d'eau potable³⁷.

- c) Alimentée par la Métropole de Grenoble, l'usine de STMicroelectronics a consommé 4,5 millions de m³ d'eau potable en 2022, ce qui correspond à la consommation d'une ville de 160 000 habitants. Fabriquant des semi-conducteurs pour les puces électroniques utilisées dans de nombreux secteurs stratégiques, l'entreprise se situe au cœur de la stratégie française de réindustrialisation. Elle prévoit un agrandissement conséquent de son usine et une augmentation de l'ordre de 30 % de sa consommation d'eau³⁸.
- d) L'agence de l'eau Loire Bretagne et l'Ademe ont construit le tableau suivant relatif aux services publics :

Nettoyage des marchés	5 litres / m ² / jour de marché
Restauration collective	10 à 20 litres / jour / repas préparé
Écoles	20 litres / jour / élève
Lavage des caniveaux	25 litres/mètre linéaire/jour de nettoyage
Centre de vacances	100 litres/jour/personne
Maison de repos ou retraite	100 à 250 litres/lit/jour
Camping	140 à 200 litres/jour/personne
Hôpital/clinique	300 litres/ lit/jour
Stade (arrosage, douches, etc.)	3000 m ³ / an

Source : Guide des économies d'eau dans les bâtiments et espaces publics

35 Entretien de M. Christian Lecussan, président de la Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau (FENARIVE) - 26/10/2023.

36 *La raffinerie Total de Donges consomme 3 millions de m³ d'eau par an : quelles alternatives ?* Ouest France, 31 octobre 2022.

37 Audition de MM. Mathieu Pecqueur et Bertrand Convers, délégués des relations extérieures du groupe coopératif breton Cooperl, 18 octobre 2023.

38 Entretien de Mme Anne-Sophie Olmos, vice-présidente de Grenoble-Alpes Métropole chargée du cycle de l'eau, 6 novembre 2023.

e) La Cour régionale des comptes Pays de la Loire³⁹ indique que 21 % de l'eau potable en Vendée est consommée par 0,2 % des abonnés lesquels relèvent de la catégorie « gros consommateurs » (consommant plus de 6 000 m³ par an). Cette catégorie regroupe en grande majorité des industries agroalimentaires, puis le tourisme et des campings ainsi que certaines exploitations agricoles d'élevage (abreuvement en eau des animaux). A titre illustratif, trois grandes industries agroalimentaires et des laiteries ont consommé ensemble 1,5 millions de m³ d'eau potable en 2019.

f) La communauté d'agglomération Bassin d'Arcachon Sud connaît une consommation moyenne de 230 litres par habitant et par jour, nettement supérieure à la moyenne de 148 litres. Sur les 47 000 abonnés identifiés par le délégataire, un est identifié comme non domestique, correspondant à un élevage d'esturgeons qui représente 30 % de la consommation d'eau potable de la communauté.

Dans son rapport de 2016⁴⁰, le CGEDD estime que la consommation d'eau potable par les usagers non domestiques s'élève en moyenne à 20 %⁴¹. Ainsi, la Métropole de Grenoble qui assure un suivi distinct chiffre à environ 25 % la part de la consommation non domestique.

En tout état de cause, **l'information relative aux usages non domestiques reste insuffisante**. La distinction entre les usages domestiques et non domestiques est souvent négligée dans le recueil de données, entraînant **une surestimation de la consommation totale d'eau potable par habitant**⁴².

Parmi les entreprises, on peut présumer que les volumes d'eau potable consommés par certaines PME-TPE sont comparables à ceux des ménages, mais les boulangeries, les blanchisseries, les salons de coiffures, etc. consomment sans doute davantage. Or comme il a été entendu à de nombreuses reprises lors des auditions, « *on ne sait pas qui est derrière le compteur* ». M. Hervé Paul nous a indiqué que la régie Eau d'Azur a dû diligenter une étude pour connaître les 20 % des consommateurs qui consomment 80 % de l'eau potable⁴³. Les petites collectivités (54 % des services relèvent de communes de moins de 1 000 habitants) sont celles qui font remonter le moins d'informations, vraisemblablement faute de moyens.

Compléter et améliorer la collecte de données relatives à la consommation d'eau potable permettrait de distinguer usages domestiques et non domestiques et ainsi de mieux façonner les politiques publiques. Lors de son audition, M. Eric Bréjoux (OFB) indiquait manquer de données, ce qui ne permet

39 Rapport CRC Pays de la Loire – *Éléments du Syndicat mixte de l'eau en Vendée* - Jacky Dallet, président de Vendée eau.

40 *Eau potable et assainissement : à quel prix ?* CGEDD, 2016.

41 « La seule distinction entre « domestique » et « non domestique », d'un point de vue financier, tient à la distinction nécessaire pour le calcul des redevances des agences de l'eau : celles-ci sont différentes pour l'utilisateur appelé « non » domestique » parce qu'il fait partie d'une liste d'activités économiques et qu'il dépasse un niveau minimal de pollution produite annuellement et pour l'utilisateur appelé « domestique » dans tous les autres cas (concernant des ménages mais aussi des activités économiques faiblement polluantes) ».

42 Rapport_Sispea_2021_VF_1_3fe1214bd6.pdf (eaufrance.fr).

43 Audition de M. Hervé Paul, président du Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCQSPSEA) du Comité national de l'eau et de M. Régis Taisne, chef du Département Cycle de l'eau de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), le 11 octobre 2023.

pas à cet organisme chargé de développer Sispea de connaître de façon détaillée la part des consommations industrielles, agricoles et domestiques dans son dispositif. La mission flash de l'Assemblée nationale⁴⁴ a formulé une recommandation similaire (« *disposer d'une connaissance très précise des usages et des modes de consommation de l'eau* » et « *développer un référentiel national qui serve de guide d'action pour les collectivités* »).

Pour le CESE, alors que l'OFB développe pour 2024 une interface de programmation applicative (API) qui permettra aux chercheurs, décideurs politiques locaux, étudiants et citoyens d'accéder aux informations, il est important d'améliorer les données de la base Sispea.

PRÉCONISATION #1

Consolider les données du système d'information Sispea

Le CESE préconise de consolider les données du Système d'information sur les services de l'eau et de l'assainissement (Sispea), pour connaître de façon détaillée la consommation des différents abonnés (particuliers, professionnels, services publics...) et permettre une meilleure prise en compte des différentes parties prenantes dans la construction des politiques publiques. Cela nécessite d'apporter soutien et appui aux petits services qui, faute de moyens, ne font pas remonter les données. Le CESE préconise également que l'obligation de fournir des informations fiables soit intégrée au cahier des charges des délégataires.

⁴⁴ Mission flash de l'Assemblée nationale sur le bilan de l'expérimentation d'une tarification sociale de l'eau, février 2022.

4. Gestion de la distribution de l'eau potable et état du réseau

La distribution de l'eau relève de la compétence des communes ou des EPCI à fiscalité propre qui ont la possibilité de gérer leur service **en régie** (gestion directe), en s'appuyant sur leur propre personnel, ou de le déléguer à un tiers via un appel d'offres (délégation de service public). En 2020, le taux de gestion intercommunale atteint 69,6 %⁴⁵. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), modifiée en 2018, a prévu que le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomérations serait obligatoire au 1^{er} janvier 2026⁴⁶. L'eau et l'assainissement sont déjà des compétences obligatoires des métropoles et des communautés urbaines (article L. 5217-2L. 5215-20 du CGCT).

En 2021, l'OFB⁴⁷ dénombrait 25 651 services eau et assainissement dont 10 745 services d'eau potable, 12 392 services d'assainissement collectif et 2 514 d'assainissement non collectif⁴⁸. Les **délégations de service public** (DSP) représentent actuellement 31 % des services d'eau potable en France mais approvisionnent plus de 60 % de la population du pays⁴⁹. Les principaux délégataires sont Véolia

(environ 33 % des délégations), Suez (environ 19 %) et la Saur (environ 12 %). La tendance observée est cependant celle d'une croissance des services en régie. Sous cette description apparemment simple se cache des dispositifs plus complexes : « *Il n'y a pas une régie en France qui ne fait pas appel à un opérateur d'eau* » sous des formes diverses de marchés publics (autre que les délégations)⁵⁰. L'assainissement est géré quant à lui à 75 % en régie et 25 % en DSP (représentant 40 % des usagers)⁵¹. Les durées des délégations s'étendent de 10 à 12 ans.

La vétusté du système de distribution d'eau potable représente aujourd'hui un défi majeur dans la gestion des ressources hydriques. En effet, les pertes dues aux fuites s'élèvent à près de 20 % de l'eau potable consommée⁵², un chiffre grimant jusqu'à 50 % dans certaines collectivités, notamment en milieu rural⁵³. Actuellement, la rénovation des canalisations s'effectue au rythme moyen de 0,5 % par an.

Le coût de la rénovation du réseau de distribution représente un investissement significatif pour les collectivités. Or une partie importante du réseau arrive en fin de vie : au-delà de 50 à 60 ans, les canalisations doivent être renouvelées. En Ile-de-France, le réseau

45 Eaufrance, *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement*, rapport national Sispea, édition 2023 portant sur les données 2021.

46 Pour rappel, il existe quatre types d'EPCI à fiscalité propre, classés par taille : communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine et métropole.

47 *Rapport_Sispea_2021_VF_1_3fe1214bd6.pdf* (eaufrance.fr).

48 En France, le service public d'assainissement non collectif (SPANC) est chargé du contrôle de tous les systèmes d'assainissement effectuant la collecte, le traitement, l'épuration, l'infiltration ou le rejet des eaux usées domestiques des habitations non raccordées au réseau d'assainissement collectif. L'obligation des contrôles est imposée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

49 *Le service public local de l'eau potable et de l'assainissement*, vie-publique.fr.

50 Audition de Véolia-Eau de France : M. Tristan Mathieu, directeur des affaires publiques, RSE et DD et M. François Gimenez, directeur ingénierie, prestations consommateurs pour les collectivités, 31 octobre 2023.

51 *Rapport_Sispea_2021_VF_1_3fe1214bd6.pdf* (eaufrance.fr).

52 *Rapport national de l'Observatoire* (Edition juin 2023). Observatoire Sispea (eaufrance.fr).

53 *Plus de 50 % de fuites d'eau potable dans trois communes du Lot, 31 % à Cahors* - ladepeche.fr.

a une moyenne d'âge de 45 ans, un rendement estimé à 90 % et le taux de renouvellement est de 1 %. **Le syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF) investit environ 45 millions d'euros par an** pour ce renouvellement, ce qui représente près de 50 % de leur enveloppe d'investissements⁵⁴.

Sur le plan national, la question du **financement des besoins d'investissement** qui se dresse devant nous se pose et une partie de la solution repose sur la tarification du service⁵⁵. Auditionnée par le CESE dans le cadre de l'avis *Comment favoriser une gestion durable de l'eau en France face aux changements climatiques*⁵⁶ (avril 2023), la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) estimait le retard entre 16 et 17 milliards d'euros sur les cinq prochaines années, pour l'entretien et le renouvellement des canalisations, l'interconnexion des systèmes, la mise aux normes des usines de traitement, pour produire une eau de qualité et faire face au changement climatique...

Le plan Eau prévoit 180 M€/an d'aides supplémentaires des agences de l'eau, avec un objectif de réduction des fuites des 170 collectivités « points noirs » ayant un taux de fuite supérieur à 50 %. Si on peut se féliciter de cet accompagnement des gestionnaires les plus fragiles, une simple comparaison avec les chiffres évoqués par la FP2E témoigne des insuffisances des moyens déployés, d'autant plus que les réseaux ne représentent qu'une partie des investissements nécessaires pour combler le retard.

Dans l'avis précité, le CESE avait préconisé un plan global actionnant conjointement huit leviers (préconisation 18). Ce plan, détaillé dans le tableau ci-dessous, reste pour l'essentiel d'actualité.

⁵⁴ Audition de Mme Sandrine Meynier, chargée de mission relation aux usagers du Syndicat des Eaux d'Ile de France (SEDIF), 25 octobre 2023.

⁵⁵ Mme Oriane Cébile, conseillère environnement à l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) - Intercommunalités de France - 24 octobre 2023.

⁵⁶ Avis du CESE, *Comment favoriser une gestion durable de l'eau en France face aux changements climatiques ?* rapporteurs : Pascal Guihéneuf et Serge Le Queau, 11 avril 2023.

Afin notamment de réduire les taux de fuite, le CESE préconise de :

- Améliorer notre connaissance du patrimoine eau, en particulier dans les zones rurales (décret ICGP)
- Accélérer la rénovation entretien des réseaux d'eau potable et des réseaux d'assainissement, ainsi que des stations de potabilisation et celles de traitement des eaux usées, en priorisant les installations les plus vétustes, selon la date de pose, les matériaux utilisés, et les autres paramètres agissant sur la durée de vie des réseaux
- Lancer une politique de grands travaux pour les réseaux en zone rurale ou semi-rurale où les coûts de rénovation dépassent les moyens de nombreuses collectivités
- Réviser le « décret fuites » du 27 janvier 2012, en vue d'augmenter les « rendements seuils » afin de relancer des investissements dans le renouvellement des réseaux⁵⁷
- Abolir toute stratégie « de fonctionnement jusqu'à la panne » ou « run to failure » pour anticiper l'obsolescence des tronçons, branchements, captages, traitements, etc.
- Créer une banque publique de l'eau (BPI, Banque des territoires, assurances, collectivités locales, investisseurs privés) pour satisfaire les besoins de solidarité urbain/rural et anticiper l'adaptation pour diminuer la sinistralité liée aux changements climatiques et à l'eau
- Numériser les réseaux dans une stratégie de maintenance préventive et non curative, optimisée par les apports de l'intelligence artificielle
- Développer les interconnexions afin de sécuriser l'accès à l'eau des territoires proches, en période de déficit de la ressource.

⁵⁷ Dans sa réponse à l'avis du CESE « Comment favoriser une gestion durable de l'eau en France face aux changements climatiques ? », en date du 31 octobre 2023, le Secrétariat général du gouvernement a indiqué qu'à ce stade, il n'envisage pas d'augmenter les « rendements seuils » fixés actuellement à 85 % dans la mesure où l'objectif premier est de réduire les points noirs et d'accompagner les collectivités dont les rendements se situent en-deçà du seuil.

5. Le prix des services de l'eau potable

Le prix est la valeur attribuée, en valeur monétaire, à un produit ou à une prestation. Il est la somme du coût estimé et de la marge que décide le producteur ou le prestataire. Le tarif est une liste de prix autour de biens, de services et de prestations.

Comment est fixé le prix des services de l'eau potable ?

En France, conformément au principe de « l'eau paie l'eau⁵⁸ », les tarifs des services de l'eau potable reflètent l'ensemble des coûts associés à la gestion : prélèvement, traitement, acheminement et distribution, ainsi que ceux de l'assainissement. Le prix des services de l'eau potable peut ainsi varier fortement d'un territoire à un autre en fonction **de facteurs géographiques** (disponibilité de la ressource, topographie des lieux, densité de l'habitat), **de facteurs techniques** (qualité de la ressource, niveau de traitement, état et performance des réseaux, taux de raccordement de la population au réseau d'assainissement, réseaux et équipements de gestion des eaux pluviales, etc.), **de facteurs socio-économiques** (saisonnalité, présence d'industries, taux d'impayés, etc.), de facteur de gouvernance (politique sociale, système de tarification, etc.), **de la politique d'investissement et de renouvellement du réseau**, du niveau **de qualité du service** (accueil, information, continuité

de service, etc.) et **des régimes sociaux et fiscaux** applicables en fonction de la nature de l'opérateur⁵⁹.

Le prix des services de l'eau est fixé annuellement par l'autorité organisatrice (commune ou EPCI) par délibération en fonction des recettes nécessaires pour couvrir les dépenses prévues au budget. Il peut également être fixé dans le cadre d'un contrat avec le délégataire. Dans ce cas, le tarif comporte en général deux éléments : la redevance perçue auprès de l'utilisateur par le délégataire et la part fixée par la collectivité en charge du service, pour couvrir les dépenses à sa charge (contrôle du délégataire et, en général, financement des ouvrages). Si c'est bien l'autorité organisatrice qui a compétence pour déterminer le prix des services de l'eau (distribution et assainissement), elle le fait souvent par rapport aux expériences passées ainsi qu'avec l'appui des opérateurs privés délégataires ou prestataires qui ont davantage d'expertise en matière d'ingénierie tarifaire. Comme illustré dans le graphique 3, plusieurs acteurs sont concernés par la tarification des services de l'eau.

⁵⁸ Art. L. 224-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁵⁹ FP2E-BIPE-2019-eau-assainissement-.pdf.

GRAPHIQUE 3 : LES ACTEURS DE LA TARIFICATION DES SERVICES DE L'EAU



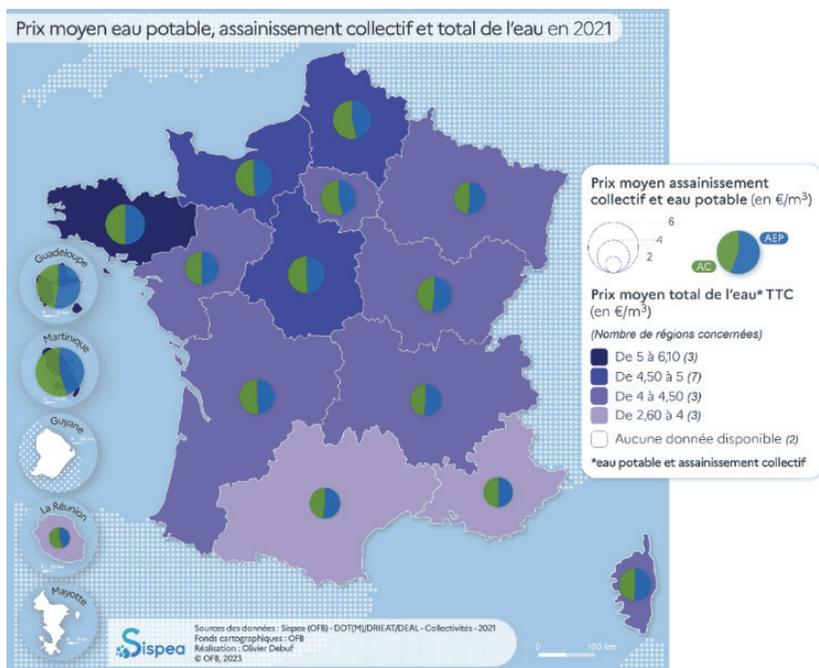
Source : Agence française pour la biodiversité, 2019

Le prix moyen de l'eau s'établissait à 4,3 euros par m³ au 1^{er} janvier 2022 pour une consommation annuelle standard de 120 m³ (graphique 4).

Ce montant comprend le prix de la distribution de l'eau potable (2,13 euros/m³) ainsi que celui de l'assainissement collectif (2,21 euros/m³)⁶⁰.

⁶⁰ Eau potable : dans quelle région de France est-elle la plus chère ?, vie-publique.fr.

GRAPHIQUE 4 : PRIX MOYEN TTC DES SERVICES D'EAU EN 2021 (SISPEA)



Source : Office français de la biodiversité (OFB)

Cette moyenne cache des écarts allant du simple au double (encadré 3) qu'il n'est pas aisé de calculer au vu de la diversité des grilles tarifaires. En haut de la fourchette se situe la Guadeloupe (6,52 euros par m³) et St Martin (9 euros)⁶¹. Ces écarts, significativement plus importants dans les années 70 (de 1 à 120), étaient encore en milieu rural de 1 à 25 dans les années 90 (moindre variance dans les milieux urbains)⁶². L'écart de prix entre les

services d'eau gérés en régie et ceux délégués à un opérateur privé est en moyenne peu significatif, de l'ordre de 3,6 % (respectivement 4,26 euros/m³ et 4,42 euros/m³) et tend à se réduire⁶³.

Selon une enquête réalisée en 2021 par 60 millions de consommateurs⁶⁴, le prix des services de l'eau a augmenté de 10,7 % en moyenne annuelle depuis dix ans, à un rythme supérieur à celui de l'inflation hors tabac.

61 Cf. annexe : Contribution de la délégation aux Outre-mer concernant la tarification progressive de l'eau.

62 Christelle Pezon, *La gestion du service public d'eau potable en France (1850-1995)*, 2000.

63 *Rapport_Sispea_2021_VF_1_3fe1214bd6.pdf* (eaufrance.fr).

64 *Eau du robinet : pourquoi de telles hausses des factures ?* 60 millions de Consommateurs (60millions-mag.com).

ENCADRÉ 3 : UNE GRANDE VARIÉTÉ DANS LES PRIX DE LA DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE ET DE L'ASSAINISSEMENT À TRAVERS LES TERRITOIRES ET EN MOYENNE, DES PRIX INFÉRIEURS À CEUX OBSERVÉS DANS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS⁶⁵

Selon l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement⁶⁶, ce sont les collectivités de taille intermédiaire (entre 1 000 et 50 000 habitants) qui affichent en moyenne le tarif le plus élevé. Par ailleurs, le prix moyen présenté par les services en régie (4,13 €/m³) est inférieur de 5 % à celui présenté par les services en délégation (4,3 €/m³), l'écart se resserrant toutefois en 2020.

Au total, 80 % de la population bénéficient d'un prix de l'eau potable compris entre 1,6 €/m³ et 2,72 €/m³ et d'un prix d'assainissement collectif plus dispersé, compris entre 1,37 €/m³ et 3,05 €/m³. Les écarts territoriaux moyens demeurent relativement modérés (de 4,86 €/m³ en Bretagne à 3,69 €/m³ en PACA), si l'on excepte les Outre-mer⁶⁷ où l'octroi de mer contribue au renchérissement de la facture. Dans un avis en octobre 2022⁶⁸, le CESE préconisait la suppression de l'octroi de mer sur ce produit de première nécessité. Cette préconisation est plus que jamais d'actualité. Ces écarts peuvent tenir à des facteurs géographiques, techniques et/ou politiques en matière d'investissements, de gestion et de qualité du service. Dans la durée, le prix de l'eau reste relativement stable : l'augmentation sur la dernière décennie est évaluée à environ 2 % par an, surtout du fait d'une augmentation du coût des services d'assainissement collectif⁶⁹.

Il ne semble pas exister de comparaison internationale suivie du prix de l'eau, même entre pays de l'Union européenne. Selon la dernière enquête commanditée par la FP2E⁷⁰, se fondant sur les prix de l'eau en 2017, les Français résidents des grandes villes bénéficient de prix des services d'eau inférieurs, en moyenne de 11 %, à ceux constatés dans la majorité des pays européens (3,56 €/m³ contre 4,01 €/m³ pour la moyenne de l'échantillon européen)⁷¹. Le modèle français apparaît d'autant plus performant que la quasi-totalité des coûts d'exploitation et d'investissements des SPEA sont supportés par les factures d'eau, à l'inverse de pays comme l'Italie ou l'Espagne (pays où le prix de l'eau est le moins élevé, respectivement 1,43 € et 2,24 €/m³) dont une partie des charges de services est financée hors facture d'eau.

65 Avis du CESE, *Comment favoriser une gestion durable de l'eau en France face aux changements climatiques ?* Pascal Guihéneuf et Serge Le Queau, 11 avril 2023.

66 Observatoire des SPEA, *Panorama des services et de leurs performances en 2020, 2022*.

67 En métropole, le prix global de l'eau est plus élevé au nord, nord-ouest et sud-ouest. Outre-mer, les écarts se révèlent particulièrement marqués entre le prix moyen le plus bas 2,66 €/m³ (La Réunion) et le plus élevé 6,52 €/m³ (Guadeloupe).

68 Avis du CESE, *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune, 25 octobre 2022.

69 Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'avenir de l'eau, par Mmes Claire Belrhiti, Cécile Culkierman et MM. Alain Richard et Jean Sol, novembre 2022.

70 FP2E-BIPE, *Les services publics d'eau et d'assainissement en France* - Données économiques, sociales et environnementales, 7^{ème} édition, 2020.

71 Moyenne des prix du service public de l'eau des 5 plus grandes villes de 10 pays européens en 2017.

Que recouvre la facture d'eau ?

La facture d'eau couvre plusieurs composantes : les charges liées aux services d'assainissement (en moyenne, 41 % du montant total), les coûts associés aux services d'eau potable (37 %), la TVA et les redevances versées aux différentes agences et services de gestion de l'eau (22 % du montant total)⁷².

Elle comporte une **part fixe** qui correspond à l'abonnement aux services. Depuis 2012, la part fixe est plafonnée à 30 % du coût global du service d'eau potable et d'assainissement collectif, calculée sur la base d'une consommation annuelle de 120 m³, hors taxes et redevances. Néanmoins, ce plafond peut être porté à 40 % dans les communes rurales, en raison du coût élevé des infrastructures, et même être supprimé dans certaines communes touristiques ce qui permet de répercuter le coût d'infrastructures dimensionnées pour les périodes de pic⁷³.

La **part variable** de la facture est mesurée grâce à des compteurs d'eau qui peuvent être individuels, collectifs (habitat collectif), de vitesse, volumétriques ou à télérelève. Un décret n° 2007-796 du 10 mai 2007 impose l'installation d'un compteur individuel d'eau froide uniquement dans les nouveaux immeubles. À ce jour, environ 50 % des usagers

ne bénéficient pas de compteur individuel⁷⁴. Cette situation persiste en raison de plusieurs défis, notamment liés à la présence de multiples colonnes montantes ou encore l'obligation de modification des canalisations, dans certains cas⁷⁵. De plus, le prix des compteurs peut aller jusqu'à 200 € pour les compteurs à télérelève ce qui constitue un frein à leur adoption généralisée.

Par ailleurs, il existe de nombreuses déclinaisons de la tarification des services de l'eau :

- une part variable avec une tarification uniforme pour chaque m³ consommé ;
- une part variable progressive (avec plusieurs tranches de prix croissant avec les volumes consommés, cf. II) ou dégressive (pour les « gros consommateurs » ; le modèle souvent cité étant une courbe en cloche : un tarif progressif jusqu'à un certain volume, puis dégressif) ;
- une tarification saisonnière : par exemple à Fouesnant⁷⁶, la commune a adopté une tarification d'été deux fois supérieure au tarif d'hiver ;
- une tarification préférentielle pour certaines catégories de ménages (Métropole de Bordeaux) ;

⁷² Rapport_Sispea_2021_VF_1_3fe1214bd6.pdf (eaufrance.fr) p.44.

⁷³ L. 2024-12-4 du CGCT précise que « ce plafonnement n'est pas applicable aux communes touristiques visées à l'article L. 133-11 du code du tourisme ».

⁷⁴ Audition de M. Eric Bréjoux, chef du service Eau et Milieux aquatiques à la Direction de la surveillance, de l'évaluation et des données à l'Office français de la biodiversité, 11 octobre 2023.

⁷⁵ *Compteurs d'eau individuels : comment les installer en copropriété ?* (monimmeuble.com).

⁷⁶ Entretien avec Mme Marie-Charlotte Trideau, responsable du service d'eau et d'assainissement et MM. Christian Rivière, adjoint de Pleuven et Stéphane Divanach, directeur des Services Techniques à la Communauté de communes du Pays Fouesnantais, 31 octobre 2023.

- un tarif forfaitaire : ce type de tarification ne concerne que certaines collectivités de moins de 1 000 habitants ayant une ressource en eau abondante. Elle n'est possible que sur autorisation dérogatoire du Préfet. Le prix payé est alors le même, quelle que soit la consommation d'eau du ménage ;
- des communes ont opté pour supprimer la part fixe de sorte que l'utilisateur paye strictement en fonction de sa consommation ;
- lors de la préparation de cet avis, il est apparu qu'un certain nombre de gros consommateurs (industriels et agro-alimentaire) bénéficie de tarification négociée faisant l'objet de contrats dont les termes ne sont pas rendus publics.

In fine, la tarification des services de l'eau potable est un sujet beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. A cela s'ajoute une **distorsion entre la structure des recettes et celle des coûts d'exploitation** : 30 % au plus des recettes sont fixes (part de l'abonnement) alors que les coûts fixes sont estimés en moyenne à 80 %. En général, les recettes issues de la tarification des services de l'eau couvrent les charges fixes⁷⁷. Dans ce contexte, le financement des investissements (réparation, modernisation, mises aux normes, extension, etc.) doit provenir d'autres sources. La Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) estime qu'une augmentation du plafond de la part fixe (30 %) pourrait apporter une marge de manœuvre. Cependant pour le CESE, une telle augmentation risque de peser disproportionnellement sur les plus petits usagers, au premier rang desquels les ménages modestes.

Reposant jusqu'à présent sur une logique de volume, le secteur doit se préparer à un changement de paradigme dicté par la baisse des recettes liée à la baisse des consommations, l'augmentation des charges d'exploitation (énergie, potabilisation) et des investissements et la raréfaction de la ressource. Ce changement de paradigme pourrait **placer l'utilisateur dans une situation paradoxale où, même en s'évertuant à diminuer sa consommation d'eau potable, sa facture d'eau pourrait, elle, ne pas diminuer voire augmenter.**

Dans ce contexte, il importe de consulter et d'informer les usagers le plus en amont possible des augmentations tarifaires afin d'en faciliter l'acceptabilité. L'exemple suivant est illustratif : au printemps 2023, le SEDIF a saisi la Commission nationale du débat public (CNDP) au sujet d'un investissement de 870 millions d'euros (ajout d'une filtration membranaire dans le traitement des eaux, avec pour objectif notamment d'éliminer les micropolluants et de réduire le chlore) dont le coût est répercuté sur la facture des usagers : l'impact du projet sur la facture est estimé entre 0,30 euros/ m³ et 0,40 euros/ m³, soit un surcoût de 36 à 48 euros/an et par foyer, en prenant comme référence une consommation de 120 m³/an et par foyer. Le territoire de l'Île-de-France est caractérisé par une grande hétérogénéité sociale (taux de pauvreté allant de 5 % à 45 % selon les zones concernées). Cette consultation a donné l'opportunité au SEDIF de partager davantage d'informations sur son programme d'accompagnement pour les usagers en difficulté et insister sur les économies engendrées par l'amélioration de la qualité de l'eau (moins de consommations d'eau en bouteille et allongement de la durée de vie des appareils électroménagers).

⁷⁷ Financement des services publics d'eau potable et d'assainissement, Ministère de la transition écologique : [Guide.Financement-EAU-assainissement.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](https://www.ecologie.gouv.fr/Guide.Financement-EAU-assainissement.pdf)

6. Équilibre économique du service public de l'eau et de l'assainissement

Pour prendre du recul et mieux comprendre ce qui a conduit à la situation actuelle, le CGEDD identifie dans son rapport de 2016⁷⁸ deux grandes périodes caractérisant le développement des services de l'eau en France depuis 1945 :

- la période de développement (1945-1975) est caractérisée par des investissements massifs (reconstruction et rattrapage rural/urbain) aisément financés par les recettes nouvelles en croissance et des subventions de l'État et des départements ;
- la période 1970-2020 est caractérisée, elle, par la montée des exigences et le début de l'effet de ciseaux (diminution des consommations avec la réduction de l'activité industrielle et les gains d'efficacité de l'électroménager). La montée en puissance des redevances des agences de l'eau qui permettent de substituer des solidarités urbain-rural de bassin à la solidarité nationale (suite à la suppression des aides de l'État) instaure le début d'un circuit financier interne (« l'eau paie l'eau »).

Pour le CGEDD, **la période 2010-2040 laisse entrevoir des défis** : vieillissement des infrastructures, augmentation de la concentration des polluants dans l'eau rendant sa potabilisation de plus en plus

chère, coût des mises aux normes, acceptabilité moindre des usagers face à l'augmentation des prix des services de l'eau. Il appelle à une pause dans l'évolution normative, à des gains de productivité liés aux économies d'échelle au niveau des autorités organisatrices, à une gestion bien informée du patrimoine et enfin, à une baisse des consommations.

L'objectif de baisse des consommations d'eau potable **fragilise l'équilibre économique des services d'eau**⁷⁹. L'adaptation aux changements climatiques appelle une sobriété dans les usages de l'eau et *de facto* une baisse des consommations de ce fait, les recettes des services publics d'eau et d'assainissement vont diminuer. D'ores et déjà, le principe de « l'eau paie l'eau » est appelé à couvrir non plus le « petit cycle de l'eau » (exploitation) mais également le « grand cycle » et pourrait ainsi devenir « l'eau paie l'eau et la biodiversité », comme l'avis du CESE en date d'avril 2023 sur la gestion durable de l'eau le signalait d'ailleurs.

Pour aller dans le sens d'une diminution de la consommation d'eau potable, les opérateurs privés comme Veolia et Suez évoquent une rémunération qui ne serait plus basée uniquement sur les volumes mais comporterait un volet **d'incitation aux économies d'eau** : une part de la rémunération du délégataire serait proportionnelle au volume d'économies d'eau qu'il parviendrait à générer auprès des usagers en les accompagnant

⁷⁸ Eau potable et assainissement : à quel prix ? CGEDD, 2016.

⁷⁹ Entretien de Mme Céline Nauges, directrice de recherche - INRAE et Toulouse School of Economics, 24 octobre 2023.

dans des gestes de sobriété. Véolia a par exemple lancé l'initiative Eco d'eau⁸⁰ visant à développer des solutions et diffuser les écogestes un peu à la façon d'Eco-Watt.

Conscientes de la raréfaction de la ressource en eau sur certaines périodes de l'année, dans le cadre d'une démarche RSE, ou tout simplement pour diminuer la facture d'eau, des entreprises se sont engagées dans une démarche de sobriété et ont réalisé des investissements pour améliorer l'efficacité de leur process, notamment sur la problématique de la **réutilisation des eaux usées traitées**⁸¹. La filière laitière est particulièrement pro-active dans la réutilisation des eaux de concentration du lait en substitution de l'eau potable notamment pour le lavage. Aujourd'hui en France, 5 millions de m³ d'eaux issues du lait sont réutilisés⁸². Le décret adopté le 30 août dernier⁸³ devrait permettre d'économiser 11 millions de m³ supplémentaires chaque année, et un autre décret est en attente visant plus spécifiquement l'agro-alimentaire.

Lors de leur audition⁸⁴, les représentants de la Cooperl indiquaient que les industries agro-alimentaires bretonnes estiment avoir réduit leurs prélèvements de 10 à 20 % à activité constante. Selon eux, si la tarification des services de l'eau augmente, la **rentabilité des investissements** dans les process de recyclage et de réemploi des eaux

traitées augmentera et les entreprises seront incitées à investir. Ils alertent toutefois sur le juste équilibre à trouver, certains industriels ayant également pour fonction de soutenir l'étiage : à la Cooperl, 90 % des prélèvements retournent au milieu.

D'autres gros consommateurs choisissent de développer des outils de gestion visant à valoriser la ressource « eau » autrement que comme une donnée strictement comptable. Pour **Michelin**⁸⁵ dont 16 sites sur 17 sont en risque de stress hydrique, l'objectif de baisse de la consommation d'eau a été fixé à 33 % : pour atteindre cet objectif ambitieux alors que le prix des services de l'eau reste trop peu élevé, il a été décidé d'instaurer un **prix interne de l'eau** cinq fois supérieur au tarif public. Dans un autre secteur, le groupe chimique français **Arkema** intègre dans ses processus de décision un « **vrai prix de l'eau qui manque** » représentant le risque qu'encourt l'entreprise si elle venait à manquer d'eau. Ces approches tendent vers une « internalisation des externalités » que le CESE appelle de ses vœux.

Dans ce contexte, la **place des agences** de l'eau dans l'équilibre financier des services d'eau et d'assainissement devient importante. Aujourd'hui, ces dernières co-financent des études de faisabilité et de travaux pouvant aller jusqu'à 50 % en fonction des bassins et des acteurs, avec un accent mis sur les communes

80 <https://ecodeau.org/>.

81 M. Denis Durand, maire de Bengy-sur-Craon et président de l'Association des Maires Ruraux du Cher - référent sur les questions de l'eau, 25 octobre 2023.

82 *Recyclage de l'eau : l'interprofession laitière mise sur la re-use*, ActuEnvironnement.com, 5 juillet 2019.

83 Décret n° 2023-835 du 29 août 2023 relatif aux usages et aux conditions d'utilisation des eaux de pluie et des eaux usées traitées.

84 Audition de MM. Mathieu Pecqueur et Bertrand Convers, délégués des relations extérieures du groupe coopératif breton Cooperl, 18 octobre 2023.

85 Entretien de Mme Florence Denier-Pasquier, juriste à France Nature et Environnement (FNE), 12 octobre 2023.

en zones de revitalisation rurale ou de montagne⁸⁶. Ces financements reposent sur les redevances que les agences perçoivent sur les factures d'eau. Pour augmenter leur capacité d'intervention, une réforme des redevances est en discussion dans le cadre du projet de loi de finances 2024, visant à augmenter les ressources des agences pour leur assurer le financement notamment des mesures du plan Eau.

En conclusion, le CESE insiste sur le fait que plusieurs signaux laissent anticiper une **hausse des prix des services de l'eau potable** :

- la baisse de la consommation entraînera la baisse de recettes or, le service devant être équilibré financièrement, un rattrapage tarifaire semble incontournable ;
- l'augmentation des charges d'exploitation est prévisible : augmentation du coût de l'énergie pour traiter et acheminer l'eau potable, augmentation du coût de la potabilisation de l'eau car il faut de plus en plus de réactifs et d'énergie du fait de l'augmentation de la concentration des polluants déversés ;
- le « mur d'investissements » est d'ores et déjà évoqué par toutes les parties : pour passer d'un taux de renouvellement de 0,5 % par an à 1 % par an, il faudrait au moins dépenser un milliard d'euros de plus par an ; dans cette perspective, le rôle des agences de l'eau sera central et augmenter

leur capacité d'intervention nécessaire ;

- les conflits d'usage découlant de la raréfaction (ménages, irrigations, industries) vont déclencher de plus en plus des mécanismes de marché et conduire à une hausse des prix ;
- la prise en compte des externalités s'imposera à l'avenir afin de maintenir la biodiversité et préserver cette ressource rare. Aujourd'hui, les manques d'eau sont limités à certaines périodes et à certains départements mais demain la ressource manquera sur des périodes plus longues et en plus d'endroits.

PRÉCONISATION #2

Anticiper l'inéluctable augmentation des tarifs des services de l'eau potable

Alors que de nombreux facteurs économiques et environnementaux vont conduire à l'augmentation du prix de l'eau dans les prochaines années, le CESE préconise le lancement d'une étude prospective, sous l'égide du Secrétariat général à la planification écologique, afin d'évaluer les impacts économiques, sociaux et environnementaux de cette hausse attendue du prix de l'eau.

⁸⁶ Quelques exemples : <https://www.eau-rhin-meuse.fr/notre-programme-dintervention-2019-2024> ; <https://aides-redevances.eau-loire-bretagne.fr/home/aides/lessentiel-des-aides.html>.

L'augmentation des tarifs des services de l'eau soulèvera des questions d'acceptabilité de plusieurs ordres :

- les territoires où les tarifs sont relativement élevés pourraient considérer qu'il revient aux territoires où ils sont les plus bas de commencer le rattrapage ;
- les usagers soumis aux tranches supérieures de la progressivité pourraient estimer qu'ils souffrent d'inégalités de traitement par rapport à ceux qui bénéficient encore de la dégressivité ;
- certains usagers pourraient protester contre la marchandisation de l'eau alors qu'il s'agit d'un bien commun ;
- un cadre trop contraignant en matière

de tarification serait perçu comme une ingérence de l'Etat dans un domaine qui relève des élus locaux ;

- le sentiment que le problème de la préservation de la ressource dépasse largement la question de la tarification progressive et même de la tarification en général, voire de l'ensemble du « petit cycle de l'eau » ;
- Certains usagers pourraient également considérer que le principe pollueur-payeur est mal appliqué en faisant peser la charge financière des pollutions de l'eau sur ceux qui n'en sont pas responsables⁸⁷.

C. Expérimentation de la tarification progressive : premiers enseignements

Plusieurs collectivités territoriales ont expérimenté la tarification progressive de l'eau. Certaines y sont engagées depuis des années, d'autres ont renoncé à continuer. Toutefois, contrairement à la tarification sociale de l'eau largement évaluée⁸⁸, la tarification progressive de manière générale - avec ou sans dimension sociale - n'a pas fait l'objet de bilan.

1. Tarification progressive : mécanisme et réalités

La tarification progressive consiste à définir des tarifs croissants en fonction de tranches de volumes, de sorte que l'utilisateur soit incité à moins consommer. L'exemple de Dunkerque ci-dessous (graphique 5) illustre le mécanisme.

⁸⁷ Avis du CESE, *Comment favoriser une gestion durable de l'eau en France face aux changements climatiques ?* Pascal Guihéneuf et Serge Le Queau, 11 avril 2023.

⁸⁸ Cf. les rapports du CNE publiés entre 2016 et 2020 ou plus récemment, la mission d'information flash sur le bilan de l'expérimentation d'une tarification sociale de l'eau de l'Assemblée nationale du 23 février 2022.

GRAPHIQUE 5 : L'EXEMPLE DE DUNKERQUE : DU PASSAGE DU PRIX UNIQUE À LA TARIFICATION PROGRESSIVE



Source : M. Alexandre Mayol⁸⁹

Les chercheurs auditionnés et l'OFB ont mentionné l'indisponibilité de données exhaustives et donc l'impossibilité de connaître la liste précise des collectivités engagées dans la démarche de la tarification progressive et de tirer un bilan quantitatif des expérimentations. Les chiffres les plus souvent mentionnés et relayés sont ceux issus de l'expérimentation de la loi Brottes (2015-2020) : 50 collectivités se sont engagées dans la tarification progressive à dimension sociale et 36 étaient toujours actives en 2019⁹⁰. Or ces chiffres ne couvrent pas la réalité de la tarification progressive de l'eau en France qui peut être mise en place par les collectivités pour des raisons autres que sociales.

Selon l'OFB (Sispea), en 2019, sur 11 289 services d'eau potable, 917 (soit 8 %) pratiquent la tarification à plusieurs tranches et sur 13 547 services d'assainissement collectif, 244 (soit 2 %) appliquent des tarifs progressifs. Ces chiffres sont à lire avec prudence car les échantillons sont faibles en raison d'une remontée parcellaire des données par les services concernés. Cependant dans l'ensemble, **la tarification progressive est minoritaire** et elle n'est qu'une partie des tarifications différenciées adoptées par les autorités organisatrices.

⁸⁹ Audition de M. Alexandre Mayol, maître de conférences en économie à l'Université de Lorraine, 4 octobre 2023.

⁹⁰ Cf. le rapport du CNE de 2019 : [Rapport d'analyse de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau \(developpement-durable.gouv.fr\)](#).

Aussi les premiers enseignements sont-ils tirés d'études ponctuelles menées par des chercheurs sur une ou quelques collectivités françaises ou étrangères⁹¹, ainsi que des retours d'expériences des représentants des collectivités concernées. Sur le fondement de ces informations, le CESE dresse un bref bilan qualitatif des expériences afin d'identifier les meilleures pratiques et les freins à la tarification progressive de l'eau.

2. La grande variété des dispositifs de tarification reflète les caractéristiques et les volontés de politiques locales

Au regard des retours d'expérience, il y a autant de modèles de tarification progressive qu'il y a de collectivités comme en témoigne le tableau comparatif et analytique construit à partir de quelques exemples locaux. Les conditions de mise en œuvre varient en fonction des collectivités et de leurs spécificités territoriales (répartition particuliers/ professionnels ; niveau de précarité ; équipement en compteurs individuels des logements...). Si certaines collectivités ont opté pour une mise en place simplifiée en s'appuyant sur un réseau important de compteurs individuels et sans partage de données entre administrations (Muret, Le Séquestre), d'autres ont choisi des systèmes plus recherchés.

C'est le cas de la Métropole de Montpellier qui a opté pour une tarification éco-solaire de l'eau nécessitant le partage de données, ou encore de la commune de Viry-Châtillon dont les tarifs sont différenciés en fonction du profil des usagers avec une tarification progressive pour les adhérents domestiques à compteur individuel et un tarif unique pour les adhérents professionnels assorti d'une part fixe annuelle liée au diamètre de compteur⁹².

Pour réussir le déploiement de la tarification progressive, une réflexion en amont est menée par la collectivité afin de répondre aux questions suivantes : comment définir les tranches au regard des spécificités du territoire et des pratiques locales (consommation moyenne par abonné, types d'habitat, types d'usages, activités saisonnières etc...) ?⁹³ Comment équilibrer les recettes avec les coûts ? Les sauts de prix sont-ils suffisants pour provoquer un changement de comportement ? Cette réflexion qui peut prendre la forme d'une étude d'impact permet à l'assemblée délibérante de procéder à un arbitrage coût-bénéfice par rapport à d'autres dispositifs pour préserver la ressource⁹⁴.

91 La tarification progressive de l'eau est le modèle dominant dans les pays du Sud.

92 <https://portes-essonne-environnement.fr/wp-content/uploads/2015/03/eau-tarifs-cale-2014.pdf>.

93 M. Stéphane Moulinas, directeur des finances et de la relation usagers au sein de la Régie des eaux de Montpellier Méditerranée Métropole, 18 octobre 2023.

94 Audition de M. Alexandre Mayol, maître de conférences en économie à l'Université de Lorraine, 4 octobre 2023.

Tableau 1 : Exemples de modèles de tarification progressive de l'eau, assortis d'éventuelles mesures sociales⁹⁶

Ville, année de mise en place et nombre d'habitants	Modèle	Détails (consommation annuelle)	Mesures sociales	Applications à d'autres usagers en dehors des ménages	Effets en termes financiers et de niveau de consommation	Limites techniques et sociales
Le Séquestre , 2006 Environ 2 000 habitants	6 tranches	1. jusqu'à 30 premiers m ³ = gratuité ; 2. entre 31 et 60 m ³ = 0,15€/m ³ 3. entre 61 m ³ et 100 m ³ = 0,25€/m ³ 4. entre 101 m ³ et 150 m ³ = 0,40 €/m ³ 5. entre 150 m ³ et 200 m ³ = 0,55 €/m ³ 6. plus de 200 m ³ = 0,70€/m ³	Suppression de l'abonnement sur la part liée à la collecte des eaux usées (24€), afin de favoriser l'accès à l'eau pour les personnes en situation de précarité	Le dispositif s'applique à tous	-82 % des habitants ont vu le montant de leur facture diminuer -Réduction de 7 % des consommations d'eau	La tarification progressive porte exclusivement sur la part « collecte des eaux usées »
Muret 2010 25 264 habitants	4 tranches avec un principe de gratuité pour la première tranche	1. 0 à 25 m ³ = gratuité 2. 26 m ³ à 90 m ³ = 2,90€/m ³ 3. 91 m ³ à 150 m ³ = 2,95€/m ³ 4. au-dessus de 150 m ³ = 3,01€/m ³	Dispositifs classiques (aides via le CCAS)	Le dispositif s'applique également aux services publics et entreprises	-Baisse de consommation de 14 % - Baisse de la facture d'eau de 25 % en moyenne -Baisse des coûts de production pour la Ville, liés au pompage et au traitement de l'eau	

⁹⁶ Sources : les auditions organisées par le CESE (M. André MANDEMONT, Maire de Muret, 18 octobre 2023 ; M. Stéphane MOULINAS, Directeur des finances et de la relation usagers au sein de la Régie des eaux de Montpellier Méditerranée Métropole, 18 octobre 2023 ; M. Gérard POUJADE, Maire du Séquestre (Tarn), vice-président de la Communauté d'agglomération Albi en charge de l'ESS et des circuits courts et membre de l'Association des maires de France, 25 novembre 2023. Plusieurs articles : « Comment fonctionne la tarification progressive de l'eau, déjà expérimentée à Dunkerque, Montpellier et Libourne ? Le Monde, 5 avril 2023 ; « A Muret, la tarification progressive de l'eau existe depuis 2012, et ça marche ! », France bleue, avril 2023 ; « La tarification sociale de l'eau : un accès à l'eau plus solidaire » – Mairie du Séquestre, 2011

Ville et année de mise en place	Modèle	Détails (consommation annuelle)	Mesures sociales	Applications à d'autres usagers en dehors des ménages	Effets en termes financiers et de niveau de consommation	Limites techniques et sociales
Libourne 2010 24 866 habitants	4 tranches	1. jusqu'à 15 m ³ : 0,11€/m ³ 2. entre 16 m ³ et 120 m ³ : 0,56€/m ³ 3. entre 121 m ³ et 150 m ³ : 0,62 €/m ³ 4. au-delà de 151 m ³ : 0,68 €/m ³	Dispositifs classiques (aides via le CCAS)	Le dispositif s'applique également aux équipements municipaux, comme les écoles et aux entreprises	Diminution puis stagnation de la consommation	Font partie des gros consommateurs les résidences n'ayant pas de compteurs individualisés
Agglomération dunkerquoise 2012 192 635 habitants	3 tranches : essentielle, utile et confort	1. Essentielle : de 0 à 80 m ³ : 1,28€/m ³ avec un 2. Utile : entre 81 et 200 m ³ : 2,30€/m ³ 3. Confort : au-delà de 200 m ³ /an : 3,10 €/m ³	Pour la tranche « essentielle » : tarif préférentiel pour les bénéficiaires complémentaires (ex-CMU-C) : 0,49€/m ³	Le dispositif s'applique exclusivement aux ménages	- Baisse de la consommation les premières années - Consommation moyenne dunkerquoise (67 m ³ d'eau par an et par foyer) inférieure à la consommation moyenne nationale (80 m ³ d'eau par an et par foyer)	-Pénalisation des familles nombreuses = mise en place d'un « chèque eau » = faible recours (10 % des bénéficiaires)
Métropole de Montpellier 2023 499 761 habitants	4 tranches avec un principe de gratuité pour la première tranche (droit à l'eau)	1.-0 à 15 m ³ : gratuité 2. 16 m ³ à 120 m ³ : 0,95€/m ³ 3. 121 m ³ à 240 m ³ : 1,40€/m ³ 4. au-dessus de 240 m ³ : 2,70 €/m ³	-Pour les foyers vivant en dessous du seuil de pauvreté : remboursement de l'abonnement à l'accès à l'eau (18€) + tarif préférentiel m ³ -Aide directe aux plus modestes qu'ils soient équipés d'un compteur individuel ou collectif, calculée en fonction du quotient familial (en moyenne 20€ mais allant de 10 à 200€)	Mise en place d'une grille tarifaire spécifique pour les entreprises, bâtiments de services publics et assimilées -pour les consommations allant de 0 à 120 m ³ , le prix est de 1,03€/m ³ -pour les consommations allant de 120 m ³ à 1 200 m ³ , le prix est de 1,13€ /m ³ -pour les consommations supérieures à 1 200 m ³ , le prix est de 1,19€/m ³	- Objectif visé : baisse de la consommation de 1 %/an et par abonné - D'après les prévisions, augmentation des gains de la régie (3 %) pour contribuer à financer les travaux de réparation de canalisations pour limiter les fuites	La tarification progressive concerne environ 35 % des abonnés au service de l'eau en raison de l'absence de compteurs individuels dans une partie des logements

Selon M. Alexandre Mayol⁹⁵, **la tarification progressive de l'eau vise un double objectif : obtenir un changement de comportement de la part des usagers par le signal prix et opérer une redistribution financière entre les usagers.** Pour l'atteindre, plusieurs conditions sont nécessaires : accès à l'information (télérelève⁹⁶ ou facture plus fréquente), réaction des usagers au « prix marginal » (et non pas

au « prix moyen »), capacité à anticiper la réaction des usagers, impact sur l'équilibre financier et enfin, capacité des ménages à changer leur comportement. Pour que la tarification progressive ait un effet, cette progressivité doit être significative, faute de quoi le signal prix ne sera pas suivi par les usagers, dont la consommation est déjà peu élastique au prix.

ENCADRÉ 4 : ÉTUDE EMPIRIQUE SUR L'ÉLASTICITÉ PRIX DES SERVICES DE L'EAU POTABLE À DUNKERQUE

Dans sa thèse sur les déterminants et l'efficacité de la tarification des services publics, M. Alexandre Mayol⁹⁷ a mené une analyse empirique du comportement des consommateurs face au tarif progressif de Dunkerque en reconstituant les différentes fonctions de demandes. Il en conclut qu'au niveau agrégé, les consommateurs ne réagissent pas aux variations du prix moyen (non significatif) mais réagissent au prix marginal, avec un ratio d'élasticité au prix marginal de - 0,2. Cette élasticité se rapproche d'autres calculs d'élasticité obtenus dans l'eau potable qui la situaient entre - 0,08 et - 0,22 (Nauges et Reynaud [2001] ; Porcher [2014]). M. Mayol souligne cependant que ces élasticités sont plus hétérogènes lorsqu'on les calcule de manière segmentée.

Par ailleurs, la plupart des auditionnés ont insisté **sur l'importance des campagnes de communication et de sensibilisation pour que la mesure ait un réel effet.** L'augmentation du prix à elle seule ne génère que peu de modification des comportements et ainsi de réduction des consommations⁹⁸.

Que ce soit l'agglomération de Dunkerque, la Métropole de Montpellier, la ville du Muret ou celle du Séquestre, **toutes ont mis en place des mesures d'accompagnement** (communication sur le dispositif, actions associatives pour aider les syndicats à développer les économies d'eau, distribution de petits équipements hydro-

95 Audition de M. Alexandre Mayol, maître de conférences en économie à l'Université de Lorraine, 4 octobre 2023.

96 M. Denis Durand, maire de Bengy-sur-Craon et président de l'Association des Maires Ruraux du Cher - référent sur les questions de l'eau, 25 octobre 2023.

97 Audition de M. Alexandre Mayol, maître de conférences en économie à l'Université de Lorraine, 4 octobre 2023.

98 Audition de M. Benoît Picon, directeur de projets à l'Office International de l'eau, 4 octobre 2023.

économiques). L'importance d'accompagner les usagers dans la compréhension de la facture d'eau et de mieux les associer à la politique de tarification constituent des mesures supplémentaires qui peuvent avoir une efficacité tangible en termes de diminution de la consommation d'eau potable et ce, y compris dans les territoires ultramarins⁹⁹.

Si la tarification progressive a une motivation environnementale dans le but de réguler l'utilisation et réduire la pression sur la ressource, elle est souvent combinée à un système de **tarification sociale pour accompagner les ménages à faibles revenus**¹⁰⁰. Comme démontré par plusieurs chercheurs¹⁰¹ et expliqué par Mme Céline Nauges, directrice de recherche, « **la tarification progressive est souvent, à tort, présentée comme une tarification sociale qui garantit un principe d'équité. Ceci repose sur le présupposé que les petits consommateurs d'eau sont les ménages aux revenus les plus modestes et que les gros consommateurs sont les ménages les plus riches. Or ce présupposé est faux. Toutes les études statistiques menées sur des données d'enquêtes de ménages montrent une corrélation très faible (voire nulle) entre revenu et consommation d'eau au niveau du ménage**¹⁰² ».

Ce constat est partagé par Citexia, bureau d'études chargé d'accompagner les collectivités territoriales notamment dans la redéfinition des tarifs des services de l'eau, selon lequel « *la tarification progressive de l'eau, même avec les premiers m³ gratuits, ne règle pas le problème social*¹⁰³ », c'est pourquoi ce dispositif est assorti, dans la grande majorité, de mesures sociales (chèque « eau¹⁰⁴ », aide directe...). Toutefois, certaines communes à l'instar de Muret font le choix d'offrir un accompagnement social classique aux plus démunis (prise en charge des factures d'eau) via les dispositifs habituels tels que le CCAS ou le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) afin d'éviter la mise en place d'un système complexe d'aide, basée sur l'échange et la gestion de données fiscales ou relatives à la composition familiale, risquant d'augmenter le prix des services de l'eau¹⁰⁵.

Les représentants des collectivités auditionnées, engagées dans la tarification progressive de l'eau, sont plutôt satisfaits des résultats : réduction du montant des factures d'eau pour une partie des usagers ; diminution de la consommation d'eau. Alors pourquoi ce dispositif ne s'est-il pas généralisé ?

99 Cf. annexe : Contribution de la délégation aux Outre-mer concernant la tarification progressive de l'eau.

100 Ibid.

101 Henri Smets, *Les nouveaux tarifs pour l'eau potable*, 2^{ème} édition, 2015. Alexandre Mayol et Simon Porcher, *Tarifs discriminants et monopoles de l'eau potable : une analyse de la réaction des consommateurs face aux distorsions du signal-prix*, Revue économique 2019/4 (Vol. 70).

102 Entretien de Mme Céline Nauges, directrice de recherche - INRAE et Toulouse School of Economics, 24 octobre 2023.

103 Entretien de M. Simon Godefroy, consultant associé chez Citexia, 16 octobre 2023.

104 Audition de M. Benoît Picon, directeur de projets à l'Office International de l'eau, 4 octobre 2023.

105 Audition de M. André Mandement, maire de Muret, 18 octobre 2023.

3. Des freins multiples : complexité de la mise en œuvre et incertitudes en matière de résultats

Une connaissance insuffisante des usagers combinée à des limites matérielles.

Alors qu'elle est fondée sur le niveau de consommation des usagers, en général, **la tarification des services de l'eau ne prend pas en compte leurs profils** (particuliers/professionnels¹⁰⁶, comme expliqué dans la première partie). En effet, l'abonnement au service de l'eau potable ne prévoit pas d'informations à ce sujet, contrairement à l'abonnement électrique par exemple.

Par ailleurs, en général, pour fixer le tarif, **les collectivités se fondent sur la consommation moyenne d'un foyer composé de 2,2 personnes** (120 m³ par an)¹⁰⁷. Ce tarif est donc inadapté à la consommation des familles nombreuses. En témoigne une étude menée sur l'agglomération de Dunkerque, 5 ans après la mise en œuvre de la tarification progressive : *« les familles nombreuses subissent une double peine : non seulement, elles font partie des gros consommateurs « malgré elles » ; mais surtout ont une faible capacité à réduire leur consommation¹⁰⁸ ».*

La prise en compte de la taille du ménage introduit une complication qui suscite des réticences de la part des distributeurs d'eau¹⁰⁹.

L'individualisation des abonnements constitue une condition indispensable dans les territoires ultramarins où l'essentiel de la population n'est pas raccordé et a recourt à des compteurs d'eau collectifs partagés entre plusieurs foyers¹¹⁰.

Pour compenser cette situation, certaines collectivités proposent un « chèque eau » (envoi automatique sur la base des fichiers du CCAS) ou une démarche déclarative pour laquelle cependant le non-recours à ce dispositif est important¹¹¹ pour plusieurs raisons : stigmatisation sociale, faible montant alloué (dizaine d'euros pour l'année). D'autres ont décidé de prévoir une première tranche gratuite ou à faible tarif avec un seuil assez haut. Par exemple, à Annecy¹¹², la première tranche recouvre jusqu'à 200 m³. En Espagne et au Portugal, la solution consiste à traiter de façon identique tous les ménages de moins de cinq personnes et de créer un régime dérogatoire pour les grands ménages (sur demande et moyennant présentation de justificatifs)¹¹³.

¹⁰⁶ Eau : la tarification progressive en question, La Gazette des communes, 11 avril 2023.

¹⁰⁷ Selon l'INSEE

¹⁰⁸ Alexandre Mayol, *Quel bilan pour les tarifs progressifs dans l'eau potable en France ?*, 2017.

¹⁰⁹ Henri Smets, *Les nouveaux tarifs pour l'eau potable*, 2^{ème} édition, 2015.

¹¹⁰ Cf. annexe : Contribution de la délégation aux Outre-mer concernant la tarification progressive de l'eau.

¹¹¹ *La tarification sociale de l'eau est-elle une bonne idée ?* Alternatives économiques, 12 avril 2023.

¹¹² Exemple mentionné lors de l'entretien avec M. Simon Godefroy, Consultant associé chez Citexia, 16 octobre 2023. Voir également les tarifs 2023 de l'eau – Grand Annecy.

¹¹³ Henri Smets, *Les nouveaux tarifs pour l'eau potable*, 2^{ème} édition, 2015.

Pour limiter le non-recours, certaines collectivités ont souhaité procéder à une modulation du prix en fonction de la composition du ménage et/ou de sa situation sociale ou encore verser des aides directement aux usagers concernés mais elles ont rencontré des **difficultés à obtenir** des données auprès des organismes sociaux (CAF, CPAM, CCAS).

L'accès aux données est variable selon les territoires, certains organismes sociaux évoquant le règlement général sur la protection des données (RGPD), d'autres le manque de moyens techniques et humains pour effectuer le transfert de données. Des parlementaires rappellent pourtant que selon la CNIL, il n'existe pas d'obstacles juridiques aux transferts de données dans la mesure où, par principe, le RGPD n'interdit ni les échanges de données, ni les croisements de fichiers qui répondraient à une mission de service public¹¹⁴.

Malgré cela, des collectivités nous ont fait part de situations de blocage telle que la Métropole de Montpellier en attente d'une autorisation nationale permettant à la CNAF de diffuser des données personnelles (tels que les RIB)¹¹⁵. C'est notamment en raison de la difficulté à collecter les données financières et sociales que le Syndicat des Eaux d'Île de France (SEDIF) a renoncé à s'engager dans la tarification progressive de l'eau et a préféré opter pour un programme « eau solidaire » fondé sur la prévention

et l'assistance aux copropriétés en difficulté¹¹⁶.

Ainsi, le mécanisme de prise en compte de la taille des ménages peut être complexe à mettre en œuvre¹¹⁷ (partage des données avec les organismes sociaux, risque de contestation, coût du développement informatique pour le distributeur, gestion des erreurs...). Cette gestion pourrait générer des frais supplémentaires et se répercuter sur le prix des services de l'eau.

Ces limites liées au partage des données ont également été identifiées par la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)¹¹⁸ qui recense aussi les limites matérielles qui freinent le développement de la tarification progressive de l'eau.

Alors que dans certaines collectivités, le taux de compteurs individuels est important (exemples : 75 % à Muret et 85 % dans l'agglomération dunkerquoise), généralement, au sein des collectivités, **tous les immeubles ne sont pas équipés en compteurs d'eau individuels**. Sur le plan national, ce sont moins de la moitié des logements qui sont équipés d'un compteur individuel. Le fait de devoir raisonner en consommation collective ne conduit pas au même degré de précision¹¹⁹. C'est pourquoi, certaines collectivités comme la Métropole de Montpellier ont décidé de limiter la tarification progressive de l'eau aux abonnés dont les logements sont

114 Mission flash sur le bilan de l'expérimentation d'une tarification sociale de l'eau, Assemblée nationale, 23 février 2022.

115 M. Stéphane Moulinas, directeur des finances et de la relation usagers au sein de la Régie des eaux de Montpellier Méditerranée Métropole, 18 octobre 2023.

116 Audition de Mme Sandrine Meynier, chargée de mission relation aux usagers du Syndicat des Eaux d'Île de France (SEDIF), 25 octobre 2023. Pour plus d'informations sur le programme, voir https://www.sedif.com/nousconnaître/nosengagements/programmeeau_solidaire.

117 Entretien de M. Alexandre Mayol, maître de conférences en sciences économiques - Université de Lorraine, 4 octobre 2023.

118 Audition de M. Arnaud Bazire, président de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), 18 octobre 2023.

119 Eau : la tarification progressive en question, La Gazette des communes, 11 avril 2023.

équipés d'un compteur individuel¹²⁰. Certaines collectivités ont réfléchi à des solutions alternatives : la communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon Nord a mis en place des « unités de logement » pour les habitats collectifs ne disposant pas de compteurs individualisés. Concrètement, il s'agit d'instaurer le paiement d'une part fixe (abonnement) par unité d'habitation ou équivalent (maison, appartement, studio, local commercial, hôtel, exploitation agricole...). L'objectif visé est d'inciter les syndicats à demander l'individualisation des compteurs abonnés¹²¹. En région flamande en Belgique, pour rendre le système plus équitable sans faire appel à des compteurs individuels, les services se basent sur la consommation moyenne par personne domiciliée dans l'immeuble¹²².

Par ailleurs, les équipements actuels ne permettent pas à la **majorité des consommateurs de suivre leur consommation en temps réel** et de pouvoir réajuster leurs comportements grâce à la télérelève¹²³. De surcroît, pour certains usagers, les factures peuvent être basées sur des estimations et faire l'objet d'une régularisation annuelle¹²⁴.

Certaines collectivités, qui avaient adopté une tarification progressive, y ont renoncé. Les freins évoqués sont divers : matériels, accès aux données, un faible retour sur investissement ou/et une inadaptation aux réalités locales. Par exemple, en octobre 2023, Bordeaux Métropole a annoncé l'abandon de la tarification progressive de l'eau pour plusieurs raisons (encadré 5).

120 M. Stéphane Moulinas, directeur des finances et de la relation usagers au sein de la Régie des eaux de Montpellier Méditerranée Métropole, 18 octobre 2023.

121 Note sur la DSP eau potable - Communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon Nord, 2020.

122 Henri Smets, *Les nouveaux tarifs pour l'eau potable*, 2^{ème} édition, 2015.

123 Entretien de M. Alexandre Mayol, maître de conférences en sciences économiques - Université de Lorraine, 4 octobre 2023.

124 *La tarification sociale de l'eau est-elle une bonne idée ?* Alternatives économiques, 12 avril 2023.

ENCADRÉ 5 : ABANDON DE LA TARIFICATION PROGRESSIVE : EXEMPLE DE BORDEAUX MÉTROPOLE¹²⁵

Lors de l'assemblée générale des 10 ans de France Eau Publique en octobre 2023, Mme Sylvie Cassou-Schotte, vice-présidente en charge de l'eau et de l'assainissement, s'est exprimée sur les raisons qui ont amené la métropole à abandonner la tarification progressive : « La tarification progressive, c'est une bonne chose sur un territoire où tout le monde à un compteur individuel, ce qui est extrêmement rare ». Pour elle, l'expérience de la tarification progressive mise en place sur la métropole est un modèle, qui s'est avéré problématique, contraire à ses objectifs, dans une métropole où 52 % des foyers sont composés d'une seule personne. Cette tarification ne bénéficiait pas toujours aux ménages qui en avaient le plus besoin, car ceux-ci sont le plus souvent locataires et n'ont donc généralement pas leur propre facture d'eau. Par ailleurs, le transfert de gestionnaire des services de l'eau n'a pas provoqué d'incidence au niveau du maintien du prix du m³ d'eau, c'est-à-dire 3,65 euros en moyenne. Enfin, afin de garantir une politique tarifaire sociale et environnementale de l'eau, la REBM aurait pour objectif d'appliquer un tarif préférentiel pour les ménages les plus précaires au cours de l'année 2024.

4. Des résultats mitigés en termes d'atteinte d'objectifs socio-écologiques

Si une partie des communes engagées dans la tarification progressive de l'eau a vu sa **consommation baisser¹²⁶**, **cela n'a pas été le cas pour toutes** ; l'objectif écologique n'est donc pas toujours atteint. Par ailleurs, certains élus locaux considèrent que pour atteindre cet objectif, la priorité doit être donnée à la réparation et à l'entretien du réseau de distribution pour limiter les fuites. Une analyse comparative des coûts pourrait éclairer ce débat.

En outre, en raison du poids de l'abonnement et des taxes (22 %) et des charges « eau » et « assainissement » mêlées, **le consommateur ne perçoit pas clairement la baisse du prix** et s'il la perçoit, il ne peut pas savoir si elle provient de son comportement économe ou d'un changement de tarification. Le manque de lisibilité de la tarification choisie peut d'ailleurs constituer un obstacle à une baisse de la consommation¹²⁷ (cf. I.B.).

¹²⁵ Article de Aqvi, Le Journal numérique de la Nouvelle-Aquitaine, 17 octobre 2023.

¹²⁶ Par exemple, le tarif progressif a permis de baisser de 14 % à Muret, de 10 % environ la consommation à Dunkerque. Voir Alexandre Mayol, *Social and Nonlinear Tariffs on Drinking Water: cui bono? Empirical Evidence from a Natural Experiment in France*, Revue d'économie politique 2017/6 (Vol. 127), p. 1161-1185.

¹²⁷ Cédric Prevedello, *Etude sur la tarification de l'eau en Wallonie*, Aquawal, 2020.

De façon générale, **la tarification progressive de l'eau représente un « coût d'entrée » pour la collectivité territoriale** (études d'impact, anticipation du comportement des usagers, frais de personnel et de gestion). Certaines structures intercommunales y renoncent aussi parce que cette démarche nécessite préalablement une harmonisation des tarifs sur le territoire.

Pour **la métropole grenobloise** (encadré 6), ce sont des considérations à la fois de justice sociale et de complexité technique qui l'ont conduite à ne pas s'engager dans une tarification progressive pour tous les usagers¹²⁸.

PRÉCONISATION #3

Élaborer un simulateur de tarification de l'eau

Le CESE préconise d'élaborer un simulateur qui sera mis à la disposition des collectivités souhaitant mettre en œuvre une tarification de l'eau.

Il s'agira d'un outil d'aide à la décision qui offrira la possibilité d'évaluer l'impact des différents modèles de tarification sur l'équilibre financier de l'autorité organisatrice, sur le budget des consommateurs, mais également d'estimer la baisse de consommation attendue.

¹²⁸ Citexia, *Grenoble Alpes Métropole - Expérimentation loi Brottes - Synthèse des scénarios envisagés*, 2015.

ENCADRÉ 6 : GRENOBLE ALPES MÉTROPOLE OPTE POUR UNE TARIFICATION DIFFÉRENCIÉE

Pour préparer le transfert de la compétence « eau potable » de 49 communes vers la métropole en janvier 2022, celle-ci a analysé plusieurs scénarios de tarification avec un objectif principal de justice sociale (limiter la variation de la facture des ménages à 5 % TTC) et un objectif secondaire d'équilibre financier du service de l'eau (ce dernier étant assuré grâce notamment à des ressources naturelles abondantes) et d'investissements dans le cadre d'un schéma directeur doté de 105 millions d'euros sur 10 ans (qui a permis d'ores et déjà de passer de 82 % en 2015 à 87 % de rendement aujourd'hui).

Ce territoire est caractérisé par une activité industrielle importante (électronique) : 65 % de la ressource Romanche sont prélevés par trois entreprises (STMicroelectronics, Soitec, Aledia)¹²⁹.

La tarification progressive n'a pas été retenue pour les usagers domestiques car elle posait des risques d'injustice sociale. In fine, la tarification adoptée par Grenoble Alpes Métropole distingue deux niveaux : un tarif unique pour tous les usagers domestiques d'une part et d'autre part pour les usagers non domestiques dont la consommation se situe en-dessous de 500 m³ par an ; au-dessus de ce seuil, un tarif progressif à deux tranches pour les usagers non domestiques.

En complément pour les ménages à faible revenu, la métropole a mis en place quatre actions : une « allocation eau » aux ménages précaires (versement automatique par la CAF lorsque la facture d'eau est supérieure à 3 % du revenu des ménages) ; des aides curatives sur les situations d'impayés (via le FSL) ; le financement d'actions pour les plus démunis (douches pour des personnes sans-abris, accès à l'eau dans les bidonvilles) ; le financement de « diagnostics eau » pour des ménages en précarité.

Cette « **complexité du mécanisme en amont**¹³⁰ » peut générer une résistance au changement d'autant plus qu'il existe des incertitudes quant à l'efficacité du mécanisme.

Par ailleurs, la mise en place de la tarification progressive de l'eau doit tenir compte de l'équilibre financier du service.

M. Bréjoux rappelle que dans la mesure où 80 % des charges des SPEA sont fixes, le dogme « l'eau paie l'eau » fait peser un risque sur l'équilibre budgétaire en cas de baisse des consommations d'eau (entraînant une baisse de recettes) et en particulier dans le cas des délégataires (qui représentent environ un tiers des SPEA) dont l'intérêt n'est pas à la diminution des recettes¹³¹.

129 Entretien de Mme Anne-Sophie Olmos, vice-présidente de Grenoble-Alpes Métropole chargée du cycle de l'eau, 6 novembre 2023.

130 Audition de M. Alexandre Mayol, maître de conférences en économie à l'Université de Lorraine, 4 octobre 2023.

131 Audition de M. Eric Bréjoux, chef du service eau et milieux aquatiques à la direction de la surveillance, de l'évaluation et des données à l'Office français de la biodiversité (OFB), 11 octobre 2023.

En outre, pour les collectivités ayant enregistré une baisse des consommations, **il est difficile de démontrer que cette baisse résulte exclusivement du déploiement de la tarification progressive de l'eau**. Elle pourrait également s'expliquer par la campagne de communication et/ou de sensibilisation menée ou encore par la généralisation d'appareils ménagers ou d'équipements professionnels hydro-économiques¹³².

Enfin, selon certains auditionnés, en cas de déploiement de la tarification progressive généralisée à l'ensemble des usagers, il existerait **un risque de contournement** de certains usagers - notamment professionnels¹³³ - du réseau d'eau potable pour se reporter vers des **puits ou forages privés**¹³⁴. Si ce choix est fait par plusieurs professionnels et/ou des gros consommateurs, il pourrait non seulement remettre en cause l'équilibre financier voire conduire à une augmentation du prix des services de l'eau¹³⁵ mais également accroître la pression sur la préservation de l'eau.

Ainsi, **la tarification progressive ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs sociaux et/ou écologiques fixés**. À titre d'exemple, la région de Bruxelles-Capitale a renoncé à poursuivre le dispositif pour revenir à une tarification linéaire : une étude a démontré d'une part, que la tarification progressive n'avantage pas les ménages pauvres et n'est pas sociale et d'autre part, que rien n'indique que la tarification progressive ait incité les habitants à réduire leur consommation d'eau, qui était déjà basse¹³⁶.

En l'absence de données et d'études générales, **il est ainsi difficile de dresser un bilan exhaustif des expérimentations de la tarification progressive**. Les meilleures pratiques semblent celles qui reposent sur un dispositif adapté aux spécificités locales¹³⁷.

Selon une étude menée en Belgique¹³⁸, aucun scénario tarifaire ne permet d'optimiser tous les critères à la fois (utilisation durable de l'eau, répartition des efforts ménages/secteurs économiques, prise en compte de la taille et des revenus des ménages, stabilité financière du système...), il y a donc un choix d'ordre politique à réaliser. Par ailleurs, cette étude précise

132 Auditions de M. Hervé Paul, président du Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCPQSPEA) du comité national de l'eau (CNE) et de M. Régis Taisne, chef du département « cycle de l'eau » de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR), 11 octobre 2023.

133 Audition de M. André Mandement, maire de Muret, 18 octobre 2023.

134 Auditions de M. Hervé Paul, président du Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCPQSPEA) du comité national de l'eau (CNE) et de M. Régis Taisne, chef du département « cycle de l'eau » de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR), 11 octobre 2023.

135 Entretien avec M. Simon Godefroy, consultant associé chez Citexia, 16 octobre 2023.

136 *Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles ? Brussels Studies*, 2021.

137 Audition de M. Benoît Picon, directeur de projets à l'Office International de l'Eau, 4 octobre 2023.

138 Cédric Prevedello, *Étude sur la tarification de l'eau en Wallonie*, Aquawal, 2020.

que la tarification progressive de l'eau n'est pas la panacée et qu'il serait donc réducteur de la considérer comme le moyen unique pour répondre à tous les défis futurs du secteur de l'eau.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

1) Aujourd'hui, les conditions d'une généralisation de la tarification progressive à l'ensemble des autorités organisatrices des services d'eau ne sont pas réunies

Dans sa lettre de saisine, la Première ministre, Elisabeth Borne, demandait au CESE de capitaliser sur les expérimentations de la tarification progressive, pour « *dresser les contours des meilleures pratiques en matière de tarification progressive, de cerner les freins qui persistent et proposer des pistes quant à sa généralisation, notamment en termes de mesures d'informations assurant sa lisibilité et son acceptabilité, en étayant les impacts de ces recommandations sur les catégories d'usagers.* »

Ce travail prospectif engagé par le CESE, qui vient d'être détaillé dans les chapitres précédents, nous a permis de dégager un certain nombre de facteurs, dont la prise en compte est nécessaire avant d'envisager une généralisation de ce type de tarification à l'ensemble des autorités organisatrices des services d'eau.

En tout premier lieu, **une telle généralisation pourrait être perçue comme une remise en cause des compétences des collectivités, en matière de distribution d'eau potable et plus particulièrement pour ce qui concerne la fixation de la redevance.**

Une généralisation ne peut donc passer que par des actions de sensibilisation et d'accompagnement, sauf à remettre en cause le cadre légal actuel.

L'analyse des différentes expérimentations ou études a également mis en évidence **le risque d'avoir une tarification inégalitaire, car ne pouvant être appliquée que très difficilement à certains usagers domestiques**, particulièrement ceux qui ne disposent pas d'un compteur individuel, soit 50 % d'entre eux. C'est ce qui a conduit certaines collectivités à renoncer à mettre en place la tarification progressive, notamment les métropoles où l'habitat collectif avec un seul compteur général prédomine ou d'autres à exclure de la tarification progressive les usagers ne disposant pas d'un compteur individuel.

Par ailleurs, s'il est assez simple d'évaluer la consommation moyenne des ménages, il est difficile **de définir les tranches d'une tarification progressive pour les professionnels.**

De même, les expérimentations ont montré qu'une tarification progressive de l'eau pouvait pénaliser les familles nombreuses des premiers déciles. En effet, la complexité de connaître la composition familiale des ménages rend difficile la mise en œuvre d'un volet social compensatoire tarifaire. La capacité d'un organisme à mettre cette tarification en place demande des moyens. Bien qu'un processus de regroupement des organismes soit en œuvre depuis la loi NOTRe, 54 % d'entre eux sont dans des communes de moins de 1 000 habitants et disposent de peu de moyens pour déployer une telle tarification.

Enfin, notre analyse tend à démontrer que si dans certaines collectivités on constate une baisse effective de la consommation des particuliers, il est **difficile de démontrer que cette baisse résulte exclusivement de cette tarification.** L'élasticité prix des services de l'eau est peu incitative pour conduire la majorité des usagers à modérer leur consommation d'eau.

Aujourd'hui, le CESE considère donc que les conditions d'une généralisation de la tarification progressive à l'ensemble des autorités organisatrices des services d'eau ne sont pas réunies.

2) A moyen terme : quel avenir pour la tarification progressive ?

Nous venons de l'indiquer, nous considérons qu'une généralisation n'est pas applicable actuellement. Pour autant, dans le cadre d'une démarche prospective, nous avons essayé de dégager un certain nombre de facteurs qui pourraient à moyen terme favoriser le développement à plus grande échelle de la tarification progressive.

Une augmentation du prix des services de l'eau, que nous considérons comme inéluctable (cf. préconisation n° 2), **pourrait conduire les collectivités à adopter une tarification progressive dans un but sociale tel que le prévoit la loi Brottes.**

Un plus grand déploiement de compteurs individuels lèverait également de nombreux freins. Nos différentes auditions, tendent à démontrer que c'est même un **élément-clé dans la mise en œuvre d'une tarification progressive.**

Le regroupement attendu des organismes, au niveau des EPCI, pourrait également conduire certains d'entre eux à expérimenter une nouvelle forme de tarification. Pour accompagner la démarche, le CESE recommande toutefois l'élaboration d'un simulateur qui permettrait aux collectivités de mesurer l'impact de ce type de tarification sur l'équilibre financier de l'organisme.

Enfin, le CESE recommande d'évaluer périodiquement le déploiement de la tarification progressive. Ces évaluations trouveront plus de pertinence si, comme nous l'indiquons dans la préconisation n° 1, elles peuvent s'appuyer sur des données plus qualitatives, permettant une meilleure connaissance des consommations selon les différentes catégories d'usagers.

PARTIE 02

Des pistes pour avancer vers une meilleure tarification de l'eau potable

Si le bilan de la tarification progressive ne permet pas de conclure clairement sur l'efficacité de cet outil tant sur le plan environnemental, social qu'économique, le CESE pense cependant qu'un certain

nombre d'améliorations peuvent être envisagées sur le plan *stricto sensu* de la tarification et souhaite ensuite ouvrir un débat sur le principe de « l'eau paie l'eau ».

A. Tarification et mesures d'accompagnement

1. 11.1.a. Favoriser la mise en place des compteurs d'eau individuels à télérelève

En complément de la préconisation n° 1 qui vise à mieux connaître les consommations par catégorie d'utilisateur, la mise en place de compteurs individuels apparaît comme un outil essentiel. Actuellement, moins de la moitié des usagers dispose d'un compteur. Or cet équipement, en plus de sensibiliser les usagers à leur consommation en temps réel, est une condition clé de succès de la tarification progressive.

La loi de 2007 disposait que d'ici 2017, les copropriétés munies d'un système de chauffage et d'eau chaude collectifs devraient disposer de compteurs individuels, à condition que leur installation soit « *techniquement et économiquement réalisable* » avec

« *un temps de retour sur investissement inférieur à dix ans*¹³⁹. »

La loi SRU de 2000 facilite la décision d'installation des compteurs individuels en permettant leur adoption par une majorité des voix des copropriétaires. Le vote en faveur de l'installation doit être suivi d'une modification des règles de copropriété régissant la répartition des coûts de l'eau, ce qui nécessite également un vote à la majorité.

Au-delà de l'adhésion de la majorité des copropriétaires, l'installation de compteurs peut se heurter à des obstacles techniques : la présence de multiples colonnes montantes par logement exigeant l'installation d'un compteur par point d'arrivée d'eau ; des canalisations doivent être modifiées pour être accessibles quand les compteurs

¹³⁹ Les obligations mentionnées à l'article R. 241-31-1 du code de l'énergie ne s'imposent que lorsqu'elles sont techniquement et économiquement réalisables. Ces obligations ne s'imposent donc pas aux appareils indépendants de chauffage pour lesquels l'alimentation en combustible n'est pas automatisée, du fait d'une impossibilité technique. Ces obligations ne s'imposent également pas aux installations de chauffage ou de refroidissement des locaux pour lesquels le propriétaire produit une étude établissant que l'installation d'un système de régulation locale de la température respectant les exigences mentionnées à l'article R. 241-31-1 du code de l'énergie n'est pas réalisable avec un temps de retour sur investissement inférieur à dix ans.

ne peuvent pas être installés dans les parties communes, ce qui peut entraîner des coûts de travaux avec un retour sur investissements long.

Selon différentes sources¹⁴⁰, les coûts d'installation de compteurs individuels comprennent :

- à l'achat : entre 50 et 80 € pour les compteurs de vitesse et entre 100 et 200 € pour les compteurs volumétriques.
- En location : coût annuel de 12 à 20 € pour les compteurs de vitesse et de 20 à 25 € pour les compteurs volumétriques.
- Les frais d'installation des compteurs individuels varient de 10 à 200 € par compteur en fonction de la configuration des locaux.
- Les coûts d'entretien comprennent un contrat annuel de 4,5 € à 7,5 € et des relevés annuels de 1,5 € à 4,5 €, ce qui équivaut à un coût total annuel de 13 € à 32 €.

Bien que l'installation de compteurs individuels puisse représenter un coût conséquent, plusieurs communes ont opté pour ces équipements. Ces installations sont facilitées lorsque les logements individuels sont majoritaires sur le territoire comme c'est le cas dans la communauté de communes du Pays fousnantais. Le coût total de

cette initiative a été reporté dans les factures. Ce projet a suscité une acceptation générale de la part des utilisateurs même si quelques citoyens s'y sont opposés : le gestionnaire d'eau leur facture alors le déplacement du technicien lors de la relève des compteurs¹⁴¹.

Pour faire face à la demande et dans un souci de souveraineté industrielle, il conviendrait de renforcer la filière de production des compteurs d'eau en France.

Parce qu'ils permettent un meilleur suivi des consommations, mais également de recevoir des alertes en cas de fuite ou d'une consommation inhabituelle, les compteurs à télérelève ont souvent été cités comme étant un élément favorisant la mise en œuvre de la tarification progressive. Lors de son audition, Alexandre Mayol¹⁴² s'interrogeait d'ailleurs sur la nécessité « *d'arriver à terme à la télérelève, à davantage de temps réel* ». A l'instar des compteurs Linky, le déploiement de ce type de compteur peut toutefois susciter de fortes réticences, voire du rejet, notamment en raison du partage des données. C'est pourquoi, le CESE recommande de ne pas installer ce type de compteur sans l'accord de l'utilisateur.

¹⁴⁰ <https://www.baticopro.com/guides/installer-des-compteurs-d-eau-individuels-dans-une-copropriete.html#:~:text=Selon%20l'article%20L241%2D9,local%20occup%C3%A9%20%C3%A0%20titre%20privatif.https://monimmeuble.com/actualite/compteurs-deau-individuels-comment-les-installer-en-copropriete>.

¹⁴¹ Entretien avec Mme Marie-Charlotte Trideau, responsable du service d'eau et d'assainissement et MM. Christian Rivière, adjoint de Pleuven et Stéphane Divanach', directeur des Services Techniques à la Communauté de communes du Pays Fousnantais, 31 octobre 2023.

¹⁴² Audition de M. Alexandre Mayol, maître de conférences en économie à l'Université de Lorraine, 4 octobre 2023.

PRÉCONISATION #4

Permettre à chaque usager de disposer d'un compteur d'eau individuel

Pour responsabiliser les consommateurs et inciter à la sobriété des consommations, le CESE préconise la mise en œuvre d'un plan national, pour permettre à chaque usager de pouvoir disposer d'un compteur individuel, si les conditions le permettent. Ce plan devra s'appuyer sur des mesures incitatives, notamment financières, des actions de sensibilisation et d'accompagnement des usagers, ainsi que de coordination des différentes parties prenantes (syndics de copropriétés, services publics de l'eau et de l'assainissement, opérateurs privés).

Le CESE préconise également que tout usager qui en fait la demande puisse disposer d'un compteur à télérelève et rappelle que le développement de ce type de compteurs facilite la mise en œuvre d'une tarification progressive.

2. Passer de la dégressivité à un accompagnement des gros consommateurs vers plus de sobriété

La dégressivité du prix des services de l'eau pour les plus gros consommateurs (domestiques et non domestiques) a été mis en œuvre par un certain nombre de collectivités, afin notamment d'accompagner l'implantation d'entreprises sur leurs territoires ou encore de limiter la facture d'eau pour certains services publics, les hôpitaux par exemple. En 2006, la loi LEMA a introduit une limitation de cette dégressivité à certains territoires afin de modérer les conflits d'usage.

Dans son avis sur l'eau d'avril 2023, le CESE préconisait :« *d'engager un débat public sur l'opportunité des modifications qui pourraient être apportées au système de tarification de l'eau* », pour conduire notamment à l'interdiction de la tarification dégressive. Plus globalement il est essentiel de tenir compte des réalités locales. Ainsi, lors de son audition, Mme Meynier du Syndicat des eaux d'Île de France (SEDIF)¹⁴³ alertait sur les conséquences qu'une telle suppression pourrait avoir sur les locataires du parc social qui bénéficient de cette dégressivité.

Alors que l'on étudie le déploiement d'une tarification progressive avec un objectif de sobriété, il n'est pas souhaitable de maintenir une tarification qui conduise potentiellement à une surconsommation. C'est ce que soulignait M. Rodolphe Vincent, responsable affaires publiques en charge de l'eau chez Suez¹⁴⁴, jugeant ces tarifications « *anachroniques et ne favorisant pas la recherche d'une plus grande maîtrise de la consommation* ».

¹⁴³ Audition de Mme Sandrine Meynier, chargée de mission relation aux usagers du Syndicat des Eaux d'Île de France (SEDIF), 25 octobre 2023.

¹⁴⁴ Entretien avec des représentants de Suez : Mme Mélodie Chambolle, directrice du centre de recherche du Lyre, M. Laurent Brunet, chargé de mission et M. Rodolphe Vincent, responsable affaires publiques en charge de l'eau, 23 octobre 2023.

Elles n'envoient pas non plus le bon signal aux populations lorsqu'elles exemptent de facto telle ou telle catégorie de consommateurs de participer à l'effort collectif au service d'un développement durable du territoire ». C'est ce qui conduit également certaines agences de l'eau à faire de la tarification dégressive un critère d'inéligibilité dans certains appels à projets.

Pour le CESE, les agences de l'eau ont un rôle majeur à jouer pour accompagner les entreprises vers plus de sobriété, en cofinçant des études et en subventionnant une partie des investissements. C'est déjà en œuvre dans de nombreuses régions et les résultats sont probants¹⁴⁵.

Parallèlement, il convient d'accompagner vers plus de sobriété certaines professions artisanales dont l'activité nécessite une grande consommation d'eau (boulangers, salons de coiffure, etc.). Pour le CESE, il est nécessaire d'associer les chambres consulaires de chaque métier et les fédérations professionnelles à la réflexion et à la recherche de solutions opérationnelles et faciles à mettre en œuvre. La pose de compteurs à télérelève permettrait également à chaque professionnel de suivre au plus près sa consommation et offrirait la possibilité d'une comparaison avec les autres professionnels du secteur.

PRÉCONISATION #5

Supprimer la tarification dégressive avant le 1^{er} janvier 2030

Parce que la tarification dégressive n'incite pas à la sobriété, le CESE préconise de la supprimer progressivement d'ici le 1^{er} janvier 2030.

Pendant la phase de transition, les professionnels ou services publics qui sortiront d'une tarification dégressive devront pouvoir bénéficier d'un accompagnement, technique et financier, par une agence de l'eau, afin de mettre en œuvre un plan de sobriété.

Pendant cette phase, des études d'impact devraient être réalisées avec une attention particulière portée aux services d'intérêt général qui pourraient voir leur facture augmenter significativement. La loi permettant de pratiquer une tarification différenciée en fonction des catégories d'usagers, les collectivités pourront choisir une formule tarifaire moins pénalisante pour ces services.

¹⁴⁵ A titre d'exemple, l'entreprise agroalimentaire Bahier basée à Sceaux-sur-Huisne (Sarthe) a été accompagnée par l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Un programme de d'économie d'eau a été mis en place sur une période de cinq ans. Il conduit aujourd'hui à une économie de 24 000 m³ d'eau sur une consommation annuelle de 200 000 m³. Le coût total des travaux s'élevait à 292 000 €, dont 25 % ont été financés par l'agence de l'eau. (4) Trophées de l'eau 2023 - l'entreprise Bahier (Sarthe) pour sa réduction de consommation d'eau - YouTube.

3. Mieux réguler les autorisations de forage

Face à l'augmentation des tarifs des services de l'eau, les acteurs économiques peuvent être amenés à contourner ce problème en recourant aux forages. Ce risque est bien réel : la FNCCR, auditionnée par le député Gabriel Amar dans le cadre de la préparation de son rapport sur la proposition de loi « *visant à garantir l'accès à l'eau potable par la gratuité des mètres cubes vitaux* », alertait sur le développement des forages industriels autorisés par les agences de l'eau et les préfetures et le risque qu'ils font peser sur la quantité et la qualité des nappes phréatiques, mais aussi sur les comptes de l'opérateur public ou privé d'eau.

Parallèlement à l'extinction de la tarification dégressive, il est donc indispensable de repenser le cadre réglementaire des autorisations de forage. Pour le CESE, il est essentiel que les collectivités où sera effectué le forage soient mieux associées au processus de décision.

PRÉCONISATION #6

Réviser le cadre réglementaire des autorisations de forage à usage non domestique

Pour mieux associer les collectivités au processus de décision, le CESE préconise une révision du cadre réglementaire des autorisations de forage à usage non domestique. Ce nouveau cadre devra prévoir une consultation écrite pour avis de la collectivité sur le terrain de laquelle est situé le forage par les services déconcentrés compétents.

4. Développer la tarification saisonnière

Rappel et analyse du cadre législatif

Par application de la loi LEMA de 2006, l'article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que : « *dans les communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière, le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales peut définir des tarifs différents selon les périodes de l'année* ».

Cela signifie **qu'une municipalité peut prendre des mesures afin d'encourager une réduction de la consommation en cas de pénurie d'eau**. Pour les collectivités touristiques, ces dispositions ont un double objectif : d'une part, réduire les pointes de consommation à certaines périodes liées à la présence de nombreux estivants et d'autre

part, augmenter la participation des résidents secondaires¹⁴⁶ et des établissements touristiques (campings, hôtels, centres de vacances...) au financement des dépenses d'eau et d'assainissement qui résultent de leur présence, et ce uniquement lorsque l'équilibre entre la ressource et la consommation est menacé, notamment dans les zones de répartition des eaux.

Cette disposition peut donc également s'appliquer à l'ensemble des communes dans lesquelles l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacée.

Dans ce cas de figure, l'objectif est, par un signal prix, de conduire à une baisse générale de la consommation d'eau pour prévenir d'une pénurie.

Cela a conduit un certain nombre de collectivités à mettre en place une tarification saisonnière, essentiellement des communes touristiques qui voient parfois pendant une période de l'année leur population être multipliée par dix. C'est par exemple le cas de la Communauté de communes du Pays Fouesnantais (CCPF) dans laquelle la population passe de 30 000 personnes à 100 000 pendant la période estivale¹⁴⁷.

Différentes tarifications saisonnières peuvent être mises en place :

- en s'appuyant sur une augmentation de la part fixe permise par la loi LEMA dans les communes touristiques, la tarification saisonnière permet de rééquilibrer la participation aux investissements entre résidences principales et résidences secondaires. C'est le mode de tarification le plus simple à mettre en œuvre.
- Dans certaines communes touristiques, le Groupe Suez expérimente un doublement de tarif dès le dépassement d'un seuil calculé sur la base de la consommation moyenne annuelle¹⁴⁸. Les résidences principales ne sont que très peu impactées (sauf par exemple lors de la construction d'une piscine) en revanche les résidences secondaires, les hôtels et les campings sont mis à contribution.
- La tarification saisonnière la plus utilisée s'appuie sur deux niveaux : un tarif du m³ d'eau bas hors période touristique et plus élevé pendant la saison touristique. Mis en œuvre dans la Communauté de communes du Pays Fouesnantais (CCPF) a eu « pas ou peu d'impact » pour les résidents qui y vivent

¹⁴⁶ Entretien avec Mme Marie-Charlotte Trideau, responsable du service d'eau et d'assainissement et MM. Christian Rivière, adjoint de Pleuven et Stéphane Divanach¹, directeur des Services Techniques à la Communauté de communes du Pays Fouesnantais, 31 octobre 2023.

¹⁴⁷ Entretien avec Mme Marie-Charlotte Trideau et MM. Christian Rivière, adjoint de Pleuven et Stéphane Divanach¹, directeur des Services Techniques de la Communauté de Communes du Pays Fouesnantais, 31 octobre 2023.

¹⁴⁸ Entretien avec des représentants de Suez : Mme Mélodie Chambolle, directrice du centre de recherche du Lyre, M. Laurent Brunet, chargé de mission et M. Rodolphe Vincent, responsable affaires publiques en charge de l'eau, 23 octobre 2023.

à l'année mais, qu'en revanche cela a permis une juste mise à contribution des résidences secondaires, hôtels, campings et résidences de vacances. Ce modèle de tarification permet à la fois d'agir sur la consommation, mais également une juste répartition du coût des infrastructures. Il est simple à mettre en place, mais dans la mesure où il nécessite un relevé juste avant la bascule des tarifs, il est facilité par le déploiement au préalable de compteurs à télérelève.

PRÉCONISATION #7

Promouvoir la mise en place d'une tarification saisonnière

Comme le permet la loi LEMA de 2006, le CESE préconise de promouvoir la mise en place d'une tarification saisonnière dans l'ensemble des communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière, y compris dans celles qui n'ont pas d'activité touristique.

5. Assurer l'accompagnement social des usagers fragiles, dissocié de la tarification

Comme nous l'avons indiqué précédemment (I.C), il est difficile de dresser un bilan précis des expérimentations de la tarification progressive tant sur le plan environnemental que social. Du reste,

comme le rappelait Mme Cécile Nauges, selon le principe de Tinbergen, il faut un instrument de politique publique pour un objectif¹⁴⁹.

Sans connaissance précise et régulièrement actualisée de la composition des ménages, la tarification progressive peut pénaliser les familles nombreuses qui consomment plus que les ménages comptant une personne. L'accès aux données de la CAF, bien que prévu dans un projet de décret qui se fait attendre depuis dix ans, est variable selon les territoires¹⁵⁰. Par ailleurs, le CESE appelle l'attention des pouvoirs publics sur la question de la protection des données personnelles notamment lorsque celles-ci sont partagés avec des opérateurs privés.

Pour pallier les possibles effets négatifs de l'augmentation des tarifs des services de l'eau sur le budget des ménages défavorisés, des collectivités optent pour des mesures d'accompagnement de préférence à une tarification progressive. Par exemple, le SEDIF a mis en place un programme « eau solidaire » afin d'aider les usagers tant sur les écogestes que par une aide financière. De son côté, Bordeaux Métropole prévoit d'appliquer un tarif préférentiel pour les ménages les plus précaires au cours de l'année 2024.

Aussi, du fait de l'incertitude sur l'efficacité sociale de la tarification progressive et des conditions difficiles à mettre en place pour la mettre en œuvre de façon généralisée, le CESE estime préférable de dissocier la dimension tarifaire de la question sociale, et recommande de préférence la mise en œuvre d'un accompagnement social, quel que soit le modèle de tarification.

149 Entretien de Mme Céline Nauges, directrice de recherche - INRAE et Toulouse School of Economics, 24 octobre 2023.

150 M. Stéphane Moulinas, directeur des finances et de la relation aux usagers de la Régie des eaux de Montpellier, 18 octobre 2023.

PRÉCONISATION #8

Mettre en œuvre un accompagnement social dissocié de la tarification

Le CESE préconise que les collectivités mettent en œuvre un accompagnement social pour les usagers les plus fragiles, avec une aide directe pour le paiement de la facture d'eau. Cette aide sera accordée sous conditions de ressources, quel que soit le modèle de tarification ou la taille de l'organisme chargé de la distribution.

6. Développer les actions de sensibilisation pour les différents publics

L'importance de la **communication à destination des acteurs domestiques et non domestiques a été largement soulignée lors des auditions**¹⁵¹. Alors que l'augmentation du prix des services de l'eau peut avoir un effet ambigu sur la consommation, des collectivités comme Dunkerque, Montpellier, Muret ou Le Séquestre ont insisté sur **l'efficacité des mesures de sensibilisation à la ressource en eau potable auprès des associations, syndicats et consommateurs**. Dans le cas

de la Métropole de Montpellier, M. Stéphane Moulinas, directeur des Finances et des Usagers de la Régie de la ville, a montré l'efficacité des dispositifs de sensibilisation (prospectus, complément d'information sur la facture, stands lors d'événements¹⁵²) auprès du consommateur dans la réduction de la consommation en période de sécheresse.

A l'instar des campagnes de sensibilisation menées par les fournisseurs de l'énergie, il est ainsi indispensable de repenser la sensibilisation sur la rareté des ressources hydriques. Cela impliquerait, un peu sur le modèle des énergéticiens, **d'informer l'utilisateur sur sa consommation en temps réel**. Cependant, pour que ces mesures soient efficaces, elles nécessitent **une plus grande lisibilité et un meilleur accès des usagers domestiques et non domestiques à leur consommation d'eau** en généralisant les compteurs individuels à télérelève. De même, **la distribution et la mise en place de dispositifs d'économie d'eau potable** (mousseurs, réducteurs de débit¹⁵³) devraient être encouragées.

Au niveau des collectivités, de nombreuses initiatives sont déjà en œuvre mais mériteraient d'être intensifiées sur l'ensemble du territoire. Par exemple, la FNCCR¹⁵⁴ a mis en place le « Club des bonnes

¹⁵¹ M. Stéphane Moulinas, directeur des finances et de la relation usagers au sein de la Régie des eaux de Montpellier Méditerranée Métropole, 18 octobre 2023.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ M. Gérard Poujade, maire du Séquestre et Vice-Président communauté d'agglomération Albi en charge de l'ESS et des circuits courts, 25 octobre 2023

¹⁵⁴ Audition de M. Hervé Paul, président du Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCPQSPEA) du Comité national de l'eau et de M. Régis TAISNE, chef du Département Cycle de l'eau de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), 11 octobre 2023.

pratiques ». Cette initiative permet de partager les meilleures pratiques et de récompenser différents acteurs de l'eau (départements, syndicats, mairies, ...) dans leurs efforts de sobriété hydrique au travers d'initiatives telles que « **les Trophées de l'eau** ».

Au niveau des entreprises et comme mentionné plus haut, l'initiative « Eco d'eau » lancée par Véolia permet aux entreprises d'échanger sur leurs expériences et de partager des informations susceptibles d'améliorer leur empreinte hydrique. Il existe par ailleurs, des guides sectoriels pour la transition écologique qui promeuvent des outils et gestes concrets à mettre en œuvre pour économiser l'eau dans le cadre des activités professionnelles de l'artisanat et du commerce de détail (métiers de bouche, boulangers, métiers de la coiffure, instituts de beauté, pressings...)

L'ensemble des mesures de communication et de sensibilisation annoncées dans le plan Eau vont dans le bon sens. Le CESE propose de les renforcer en déployant également des démarches de sobriété dans les entreprises, co-construites dans le cadre du dialogue social.

Concernant les TPE, la mise en place de ces plans de sobriété devra pouvoir s'appuyer sur des outils concrets issus de démarches de RSE sectorielles adaptées à la taille de ces entreprises ; les CPRI, CPRIA et CPR-PL pourront aussi favoriser la mise en œuvre de ces plans de sobriété.

PRÉCONISATION #9

Déployer des démarches de sobriété au sein des entreprises

Sur le même modèle que la mesure du plan Eau « État exemplaire », le CESE préconise la co-construction des démarches de sobriété et de lutte contre le gaspillage de l'eau dans les entreprises : « Entreprises exemplaires ». Dans le cadre de démarches RSE et en associant les comités sociaux et économiques (CSE), il s'agira dans chaque entreprise de définir un plan de sobriété et les actions de sensibilisation à mettre en œuvre.

B. Pour aller plus loin

Questionner le principe « l'eau paie l'eau » et définir la valeur tutélaire de l'eau

Le financement de l'eau potable a connu plusieurs modèles à travers le temps. Comme l'a décrit le CGEDD dans son rapport de 2016, la France entre dans une nouvelle ère qui invite à interroger les conditions de viabilité du secteur à un moment où la ressource se raréfie, sa qualité se dégrade du fait des usages industriels et agricoles et l'infrastructure nécessite des investissements. De ce fait, le principe de « l'eau paie l'eau » est à réinterroger et mérite d'être revisité.

Le CGEDD excluait les solutions reposant sur des transferts en provenance du budget général ou la création de recettes fondées sur de nouvelles assiettes (taxes foncières, mutations ou plus-value engendrées par les équipements publics). Il avait exploré la pertinence d'inclure les services d'eau dans des services multi flux (énergie, gaz, télécom) dans le but d'adosser ce secteur fragile à des secteurs économiques plus structurés financièrement et de meilleure rentabilité, mais en a jugé la mise en œuvre impossible.

Aujourd'hui, le CESE est favorable au renforcement du financement des agences de l'eau dans le but d'apporter des capacités d'investissement supplémentaires aux collectivités. Le plan Eau prévoit une enveloppe de 475 millions d'euros pour les agences qui se traduit notamment, dans le PLF 2024, par une réforme des redevances qui doit augmenter les ressources tout en renforçant les principes pollueur-payeur et préleveur-payeur et en rééquilibrant la charge fiscale sur l'eau pesant sur les différentes catégories d'utilisateurs. Il importe d'assurer que les objectifs visés soient suivis et évalués en 2025 et après. Enfin, le CESE invite les pouvoirs publics, sur la base notamment des résultats de l'étude figurant dans la première préconisation, à repenser l'économie générale du système par exemple en adoptant une valeur tutélaire de l'eau.

En matière d'investissement public, on a recours à des valeurs tutélaire pour donner un prix à la vie humaine (par exemple, pour les investissements qui permettent de réduire le nombre d'accidents mortels dans la circulation routière), ou bien à la tonne de carbone économisée (pour les investissements visant une réduction des émissions de CO₂). Attribuer une valeur à l'eau supérieure au prix du marché pourrait améliorer le taux de rentabilité des projets d'investissement.

Dans l'ensemble, l'analyse et les préconisations contenues dans cet avis invitent à une réflexion sur l'actualisation du cadre légal de l'eau dans le but d'intégrer les évolutions tant environnementales (accélération du changement climatique et ses conséquences sur la ressource eau) qu'économiques (fin de vie des infrastructures de transport et distribution de l'eau). Certes, en 2016, le CGEDD recommandait une pause réglementaire et par ailleurs, le plan Eau en 2023 n'ouvre pas de chantier législatif. Néanmoins une réflexion générale, à caractère législatif et réglementaire, embrassant l'ensemble des éléments du cycle de l'eau sous les angles environnementaux, sociaux et économiques, paraît opportune.

Déclarations des groupes

**Agir autrement pour
l'innovation sociale
et environnementale**

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.

Nombre de votantes
et de votants : 117

Pour : 116

Contre : 0

Abstention : 1

Ont voté pour

GROUPE

COMPOSITION

Ont voté contre

GROUPE	COMPOSITION
--------	-------------

--	--

Se sont abstenu.e.s

GROUPE	COMPOSITION
--------	-------------

--	--

Annexes

1

Composition de la commission Économie et finances à la date du vote

Président

Jacques CREYSSEL

Vice-présidents

Jean-Marie BEAUVAIS

Fabienne ROUCHY

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Claire TUTENUIT

Marianne TORDEUX

BITKER

Agriculture

Véronique BLIN

Manon PISANI

Artisanat et

Professions libérales

Fabienne MUNOZ

Associations

Martin BOBEL

Marie-Claire MARTEL

Claire THOURY

CFDT

Patricia BLANCARD

Pascal GUIHENEUF

Marie-Hélène MEYLING

Jean-Yves LAUTRIDOU

CFE-CGC

Véronique BIARNAIX-

ROCHE

CFTC

Manuel LECOMTE

CGT

Benoît GARCIA

Mohammed OUSSEDIK

Fabiene ROUCHY

CGT-FO

Sébastien BUSIRIS

Hervé QUILLET

Coopération

Jacques LANDRIOT

Entreprises

François-Xavier

BRUNET

Jacques CREYSSEL

Fany RUIN

Michèle

SALVADORETTI

Environnement et nature

Jean-David ABEL

Jean-Marie BEAUVAIS

Julia GRIMAULT

Familles

Bernard DESBROSSES

Non-inscrits

Alain BAZOT

Daniel-Julien NOËL

Outre-mer

Pierre MARIE-JOSEPH

Santé et citoyenneté

Dominique JOSEPH

UNSA

Fanny ARAV

Ont participé à titre consultatif aux travaux de la commission

Agriculture

Thierry COUE

Pascal FEREY

Florence SELLIER

CGT

Alain DRU

Entreprises

Didier GARDINAL

2

Listes des personnes auditionnées et rencontrées

En vue de parfaire son information, les commissions environnement et économie et finances ont successivement entendu :

Alexandre Mayol

Maître de conférence en sciences économiques à l'Université de Lorraine

Benoît Picon

Directeur de projets à l'Office international de l'Eau (OIEau)

Eric Bréjoux

Chef de service eau et milieux aquatiques à la Direction de la surveillance, de l'évaluation et des données à l'Office français de la Biodiversité (OFB)

Régis Taisne

Chef du département « cycle de l'eau » de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes (CCPQSPEA)

Hervé Paul

Président du Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement du Comité national de l'eau

Florence Denier-Pasquier

Juriste à France nature et environnement (FNE) et représentante au Comité national de l'eau

Simon Godefroy

Consultant associé à CITEXIA

André Mandement

Maire PS de Muret (Haute-Garonne)

Stéphane Moulinas

Directeur des finances et des usagers de la Régie Montpellier Méditerranée Métropole

Arnaud Bazire

Président de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)

Aurèle Colas

Déléguée générale de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)

Claire Baldacci

Conseillère de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)

Mathieu Pecqueur

Responsable des relations extérieures du groupe coopératif breton Cooperl

Bertrand Convers

Délégué aux relations extérieures du groupe coopératif breton Cooperl

Mélodie Chambole

Directrice du centre de recherche du Lyre – centre innovation Suez

Laurent Brunet

Directeur technique Eau France à Suez

Rodolphe Vincent

Responsable affaires publiques en charge de l'eau

Céline Nauges

Directrice de recherche à l'INRAE

Gérard Poujade

Maire du Séquestre (Tarn)

Sandrine Meynier

Chargée de mission relation aux usagers du Syndicat des eaux d'Île de France (SEDIF)

Guillaume de Stordeur

Directeur communication du Syndicat des d'Île de France (SEDIF)

Oriane Cébile

Maire PS de Muret (Haute-Garonne)

Christian Lecussan

Maire PS de Muret (Haute-Garonne)

Marie-Charlotte Trideau

Responsable du service d'eau et d'assainissement à la Communauté de communes du Pays Fouesnantais (CCPF)

Christian Rivière

Adjoint au Maire de Pleuven (Finistère) et vice-président à la Communauté de communes du Pays Fouesnantais (CCPF)

Stéphane Divanach'

Directeur des services techniques à la Communauté de communes du Pays Fouesnantais (CCPF)

Tristan Mathieu

Directeur des affaires publiques RSE et DD de Veolia

François Gimenez

Directeur Ingénierie – Prestations consommateurs pour les collectivités de Veolia

Anne-Sophie Olmos

Vice-présidente de Grenoble-Alpes Métropole chargé du cycle de l'eau

3

Saisine de la Première ministre

La Première Ministre

Paris, le 14 SEP. 2023



Monsieur le Président,

L'eau est une ressource précieuse, dont la sécheresse exceptionnelle de l'été 2022 et de l'hiver 2023 a mis en exergue la fragilité. 2022 puis 2023 ont été jalonnées de mois records : déficits de précipitations, ruptures d'eau potable sur tout ou partie du territoire de plusieurs centaines de communes, des dizaines de départements contraints d'adopter des mesures de restrictions d'eau ou ayant subi des situations de crise....

L'eau est indispensable pour notre santé, notre économie et nos écosystèmes. Sa raréfaction menace à la fois le respect de nos besoins vitaux, le fonctionnement et la préservation des écosystèmes, notre production agricole, notre production industrielle et notre production énergétique. Pour améliorer la résilience de nos territoires devant les risques pesant sur la disponibilité actuelle et future de la ressource en eau, nous devons nous adapter structurellement, dans la durée, à un nouvel état du climat qui impose de réduire la consommation d'eau pour tous les usages.

Or, chaque Français consomme en moyenne 148 litres d'eau potable par jour, à un prix moyen de 4,3 €/m³. Pour améliorer notre résilience collective grâce à une plus grande sobriété des usages, le Plan eau, présenté par le Président de la République le 30 mars 2023, prévoit, entre autres, de mobiliser le levier de la tarification progressive et responsabilisante de l'eau pour atteindre l'objectif de réduction de 10 % des prélèvements d'eau d'ici 2030.

L'enjeu de cette tarification progressive est d'inciter les consommateurs, particuliers ou acteurs économiques, à adopter des modes de consommation plus sobres, tout en soutenant les foyers les plus modestes grâce à la mise en œuvre de mesures sociales favorisant l'accès à l'eau, et notamment ciblant les familles nombreuses ou précaires.

C'est dans cette perspective que je sollicite le Conseil économique, social et environnemental afin de conduire des travaux visant à dégager des recommandations visant à accompagner les collectivités vers une généralisation de la tarification progressive comme moyen de fixer le juste prix de l'eau, c'est-à-dire le prix permettant de délivrer un service performant et durable aux usagers, assurant la couverture des besoins essentiels, sans mettre en difficulté les foyers les plus modestes.

Monsieur Thierry BEAUDET
Président
Conseil économique, social et environnemental
9, place d'Iéna
75775 Paris cedex 16

Avec la loi Brottes du 15 avril 2013, cinquante collectivités ont eu la possibilité de mettre en place une tarification progressive de l'eau, qui consiste en une augmentation du prix de l'eau au-delà de certains seuils de consommation. Cette possibilité a été généralisée à l'ensemble des collectivités avec la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019. Et, de fait, la tarification progressive a déjà été mise en place dans plusieurs collectivités, telles qu'Arras, Bordeaux, Montpellier, Rouen ou Dunkerque.

Cette tarification progressive peut prendre différentes formes. A Dunkerque par exemple la tarification progressive s'appuie ainsi sur trois tranches distinguant la consommation d'eau « essentielle », « utile » et « de confort », de 1,28€ à 3,10€/m³. D'autres modèles proposent un échelonnement différent des prix : à Montpellier, les 15 premiers m³ consommés sont gratuits, tandis qu'à Libourne, ils représentent un coût de 0,11€/m³, mais avec une augmentation plus graduelle du tarif, plafonné à moins d'1€/m³.

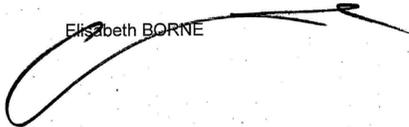
Dix ans après la loi Brottes, et dans un contexte où les enjeux de sobriété des usages et de tarification de l'eau vont se faire de plus en plus prégnants, il serait très utile que le Conseil économique, social et environnemental capitalise sur les résultats de ces expérimentations territoriales afin de dresser les contours des meilleures pratiques en matière de tarification progressive, de cerner les freins qui persistent et de proposer des pistes quant à sa généralisation, notamment en termes de mesures d'informations assurant sa lisibilité et son acceptabilité, en étayant les impacts de ces recommandations sur les catégories d'usagers. Il convient d'élargir la réflexion sur l'ensemble des usagers de l'eau, par exemple les entreprises (en tenant compte d'éventuelles spécificités sectorielles : élevage, industrie, tourisme...) raccordées au réseau d'eau potable.

Je souhaite recueillir l'avis du Conseil avant la fin du mois de novembre prochain.

Sachant pouvoir compter sur votre engagement et celui des membres du CESE pour prendre une part essentielle à la conception d'une gestion de l'eau à la hauteur de nos ambitions environnementales, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Elisabeth BORNE



4

Contribution de la délégation aux Outre-mer concernant la « Tarification progressive de l'eau » - rapporteures : Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune

La délégation aux Outre-mer a présenté en octobre 2022, un avis sur *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, rapporté par Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune. Cet avis alerte les pouvoirs publics en ce qui concerne la situation alarmante de la distribution d'eau à Mayotte, en Guadeloupe et en Guyane, et les risques présents sur l'ensemble des territoires ultramarins. Les situations de pénuries ou de conflits d'usages vont encore s'aggraver dans les prochaines années du fait des conséquences du changement climatique. C'est pourquoi la délégation aux Outre-mer appelle l'Etat et les collectivités territoriales à une forte mobilisation pour doter ces territoires des infrastructures nécessaires : investissement dans les réseaux de distribution, usines de dessalement, stockage, assainissement, recyclage des eaux ; et d'une véritable politique d'accès pour tous et de partage des eaux : tarification sociale, chèques « eau », mise à disposition de rampes d'eau dans les quartiers d'habitat précaire, distribution gratuite d'eau potable en cas d'interruption de service, éducation à la sobriété.

La tarification progressive de l'eau peut être un instrument à mobiliser, parmi d'autres leviers et selon les territoires, mais elle ne doit pas faire oublier la nécessité de plans d'investissement très conséquents à mettre en œuvre avec un apport en financement et en ingénierie de l'Etat.

Le CESE tient à réaffirmer que l'accès à l'eau est un droit fondamental qui doit être juridiquement « opposable » et se traduire de manière effective en Outre-mer où il est particulièrement fragilisé. Le CESE rappelle que « l'accessibilité économique » de l'eau fait partie des droits humains à l'eau potable reconnus par les Nations Unies en 2010. Le cadre légal devra être précisé pour fixer les conditions d'accessibilité économiques adaptées aux Outre-mer. Il n'est pas acceptable que la population mahoraise ou guadeloupéenne subisse depuis des années des coupures d'eau ou que des quartiers entiers ne soient alimentés par aucune installation pérenne et adaptée. Il est essentiel que la qualité de l'eau distribuée soit régulièrement contrôlée sur les plans sanitaire et environnemental.

Dans le cadre de la saisine de la Première ministre, cette contribution traite plus particulièrement les enjeux de « tarification progressive » de l'eau en Outre-mer. Il convient de rappeler que la situation est très spécifique en Outre-mer par rapport à l'hexagone et d'un territoire à l'autre, ce qui justifie une attention particulière¹. Les aspects relatifs aux acteurs économiques sont abordés par la commission économie et finances, et la délégation se concentre sur la question de l'accessibilité sociale qui est majeure en Outre-mer.

1. Une tarification progressive posera des difficultés pratiques d'application à prendre en compte en Outre-mer

L'individualisation des abonnements est une condition indispensable². Une tarification progressive par tranches de consommation risque de pénaliser lourdement les quartiers d'habitat précaire où l'essentiel de la population n'est pas raccordée et a recourt à des compteurs d'eau collectifs partagés entre plusieurs foyers. Cela représenterait environ un quart des abonnements à Mayotte. Des phénomènes

similaires sont relevés en Guyane et à La Réunion pour des familles nombreuses ou des foyers où cohabitent plusieurs générations. Dans ces conditions, une mesure de progressivité, à l'inverse d'une tarification sociale, se retournerait contre les populations les plus précaires.

Le remplacement préalable des compteurs d'eau défectueux ou « bloqués » qui sont nombreux en Guadeloupe, Guyane et à Mayotte, doit garantir les consommateurs contre des factures anormalement élevées. Les surconsommations anormales dues aux fuites qui n'auront pas été signalées par les opérateurs ne pourront pas être recouvrées.

Dans les quartiers d'habitat informel, nous préconisons l'installation par les pouvoirs publics de rampes de distribution d'eau et de bornes fontaines gratuites, afin de permettre un accès à une eau potable de qualité dont la distribution est contrôlée et sécurisée, afin d'éviter les trafics et les violences.

Nous demandons aux gestionnaires de l'eau de déduire à chaque coupure d'eau, un montant forfaitaire journalier de la facture d'eau suivante afin de dédommager

¹ Dans le cadre de cette contribution, les rapporteuses, Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune, ont entendu Mme Edith Guiochon, chargée de mission plaidoyer de la Coalition Eau ; M. Ibrahim Aboubacar, ancien conseiller du CESE, ancien député et conseiller général de Mayotte, directeur général des services du syndicat des eaux de Mayotte ; M. Ahmed Houssein-Youssef, directeur général-adjoint des services de la Communauté d'agglomération du Centre Littoral Guyane. Une expérimentation de la tarification progressive a été menée en 2017 en Guyane dans le cadre des dispositions prévues par la loi Brottes et a fait l'objet d'une évaluation. Un rapport de Calia Conseil a également étudié la possibilité d'une tarification progressive pour la Société mahoraise des eaux. Il n'existe pas d'étude d'impact précise permettant de déterminer les conséquences de la progressivité sur les différents usages, domestiques et non domestiques (entreprises, agriculture).

² A Saint-Pierre-et-Miquelon, l'installation systématique de compteurs d'eau ne se justifie pas, compte tenu des conditions climatiques (gel).

les usagers. Des citernes d'eau, ou des bouteilles d'eau en cas d'impossibilité, devront être systématiquement mises à disposition gratuitement par les distributeurs en cas de coupure ou de catastrophe naturelle.

Nous préconisons aux collectivités territoriales d'exonérer l'eau de la taxe d'octroi de mer afin de ne pas pénaliser les usagers les plus modestes pour la consommation d'un produit de première nécessité.

Pour le CESE, il est important d'accompagner les usagers dans la compréhension de la facture d'eau et de les associer à la politique de tarification en intégrant à titre consultatif, des représentants de la société civile ainsi que des citoyens-usagers tirés au sort, à la gouvernance des services publics de l'eau et de l'assainissement. Nous préconisons la mise en œuvre d'actions de sensibilisation pour impliquer tous les usagers à la préservation de la ressource en eau.

2. Avec une population très exposée à la pauvreté, la tarification progressive devra prendre en compte la dimension sociale à travers un « tarif socle » accessible à tous

N'oublions pas que 900 000 personnes vivent sous le seuil de pauvreté en Outre-mer, dont 77,3 % de la population à Mayotte, 60 % en Polynésie française, 53 % Guyane, 38,9 % à La Réunion, 34,5 % en Guadeloupe. Les ménages précaires consacrent 13 à 19 % de leur budget aux dépenses d'eau et d'assainissement, dépassant

systématiquement le seuil de 3 % communément admis selon lequel la facture d'eau devient inabordable³. Le CESE demande de mettre en place des mécanismes tarifaires adaptés aux situations de pauvreté rencontrées en Outre-mer avec un accompagnement financier de l'Etat au titre de la solidarité nationale.

Il faut également prendre en compte le fait que les tarifs de l'eau sont déjà très élevés dans plusieurs territoires en Outre-mer, davantage que dans l'hexagone. Les prix de l'eau sont de 6,52 euros/m³ en Guadeloupe et jusqu'à 9 euros/m³ à Saint-Martin, contre 4,3 euros/m³ en moyenne nationale en 2021. Il est difficilement envisageable d'augmenter encore les tarifs.

De ce fait, dans un contexte de forte inflation pénalisant les ménages les plus modestes et avec un coût de la vie plus élevé, nous préconisons un plafonnement des tarifs et que ceux-ci fassent l'objet d'une régulation tarifaire en tant que produit de première nécessité, au même titre que l'énergie en Outre-mer.

C'est dans ce sens que la délégation préconise de créer un socle tarifaire « social » auquel s'ajoutera une tarification différenciée pour les niveaux de consommation supérieurs.

Ce « tarif social » destiné aux particuliers devra être d'un coût symbolique et accessible sous condition de ressources (en fonction des ressources du foyer et du quotient familial), sur la base d'un forfait de 400 litres d'eau par jour et par foyer⁴, soit 150 m³ par an, permettant l'accès pour tous et toutes

³ Un consensus existe en France, dans les pays de l'OCDE et pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), considérant que le prix de l'eau devient inabordable lorsque cette facture dépasse 3 % des revenus effectifs du ménage. <https://www.coalition-eau.org/actualite/vers-l-adoption-du-tarif-social-de-l-eau-par-la-france/>.

⁴ En France, la consommation moyenne d'une personne atteint 130 litres par jour et par personne. Un forfait de 400 litres permet de subvenir aux besoins essentiels d'un foyer de quatre personnes. Un tel forfait peut servir

à une eau potable de qualité, et que compléterait une échelle de tarification plus progressive en fonction de la consommation et du revenu.

En complément, nous appelons à la distribution de « chèques eau » par les centres communaux d'action sociale financés sur crédits

« Etat » compte tenu de la faiblesse des finances des collectivités locales en Outre-mer, afin d'aider les familles les plus en difficulté à payer leurs factures.

Nous rappelons que les taux d'impayés sont particulièrement élevés en Outre-mer : 17 % à Mayotte, 37 % en Guadeloupe, contre 2 % en moyenne nationale.

Nous préconisons la mensualisation des prélèvements sur facture d'eau afin de prévenir les impayés et le surendettement, et demandons un moratoire des saisies sur comptes bancaires pour des factures d'eau.

Pour terminer, la délégation souligne le fait que la consommation d'eau de la part des ménages n'est qu'une partie de la consommation d'eau générale dans les Outre-mer.

Dans une approche globale, effective et partagée de la préservation de la ressource, il s'agira dans l'avenir d'envisager des réflexions autour d'une éventuelle tarification incitative de l'eau pour les autres usagers (agriculture et tourisme en particulier).

5

Bibliographie

60 millions de Consommateurs, *Eau du robinet : pourquoi de telles hausses des factures ?* 22 mars 2021 :

[Eau du robinet : pourquoi de telles hausses des factures ? | 60 millions de Consommateurs \(60millions-mag.com\)](https://www.60millions-mag.com).

Actu Environnement.com, *Recyclage de l'eau : l'interprofession laitière mise sur la reuse*, Rémi Pin, 5 juillet 2019 :

« [Recyclage de l'eau : l'interprofession laitière mise sur la reuse](https://actu-environnement.com) », ActuEnvironnement.com, 5 juillet 2019.

Agence de l'eau Rhin-Meuse, *Nos priorités face au changement climatique, Notre programme d'intervention (2019-2024)* : <https://www.eau-rhin-meuse.fr/notre-programme-dintervention-2019-2024>

Aides et Redevances en Loire-Bretagne, *Pour améliorer la qualité de l'eau et des milieux aquatiques en Loire-Bretagne, L'essentiel des aides*, 14 mars 2023 : <https://aides-redevances.eau-loire-bretagne.fr/home/aides/lessentiel-des-aides.html>.

Alexandre Mayol, *Quel bilan pour les tarifs progressifs dans l'eau potable en France ?*, février 2017.

Alexandre Mayol, Simon Porcher, *Tarifs discriminants et monopoles de l'eau potable : une analyse de la réaction des consommateurs face aux distorsions du signal-prix*. Revue économique, 70, 461-494, 9 juillet 2019 : <https://doi.org/10.3917/reco.pr2.0144>.

Alexandre Mayol, *Social and Nonlinear Tariffs on Drinking Water: cui bono? Empirical Evidence from a Natural Experiment in France*, Revue d'économie politique 2017/6 (Vol. 127), p. 1161-1185, 2018.

Alternatives économiques, *La tarification sociale de l'eau est-elle une bonne idée ?* Chloé Rabs, 12 avril 2023.

Aqui, *Le Journal numérique de la Nouvelle-Aquitaine*, 17 octobre 2023.

Assemblée nationale, *Mission flash de l'Assemblée nationale sur le bilan de l'expérimentation d'une tarification sociale de l'eau*, 23 février 2022.

Baticopro.com, *Installer des compteurs d'eau individuels dans une copropriété* : <https://www.baticopro.com/guides/installer-des-compteurs-d-eau-individuels-dans-une-copropriete.html#:~:text=Selon%20l'article%20L241%2D9,local%20occup%C3%A9%20%C3%A0%20titre%20privatif>.

Cédric Prevedello, *Etude sur la tarification de l'eau en Wallonie*, Aquawal, 2020.

Centre d'information sur l'eau (cieau.com), *Quelle est la consommation d'eau moyenne par ménage ? : Quelle est la consommation d'eau moyenne dans les foyers ?* | Centre d'information sur l'eau (cieau.com).

CESE, *Comment favoriser une gestion durable de l'eau en France face aux changements climatiques ?* Pascal Guihéneuf et Serge Le Quéau, Avis, 11 avril 2023.

CESE, *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune, Avis, 25 octobre 2022.

Christelle Pezon, *La gestion du service public d'eau potable en France (1850-1995)*, 2000.

Citexia, *Grenoble Alpes Métropole - Expérimentation loi Brottes - Synthèse des scénarios envisagés*, 2015.

Comité national de l'eau, *Rapport d'analyse de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau*, DEB, DGCL, mai 2019.

Communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon Nord, *Note sur la DSP eau potable, La gestion de l'eau potable, une compétence obligatoire de la COBAN depuis le 1^{er} janvier 2020*.

Eau des Lacs – La régie publique, *Tarifs applicables du service de l'eau, (projet 2014)*, Adoptés

par le Conseil d'Administration le 9 janvier 2014 : <https://portes-essonne-environnement.fr/wp-content/uploads/2015/03/eau-tarifs-cale-2014.pdf>.

Eaufrance, *Eau Potable Et Assainissement, Données Sispea - Rendement des réseaux de distribution d'eau potable en 2019*, OFB – 9 décembre 2019.

Eaufrance, *Observatoire des SPEA, Panorama des services et de leurs performances en 2020*, Sophia Lao, Sophie Portela, Office français de la biodiversité, 19 juillet 2022.

Eaufrance, *Part de la dépense relative à l'eau dans le budget des ménages*, 01 novembre 2023 : [Economie | Un site du service public Eaufrance](#).

Eaufrance, *Rapport national de l'Observatoire* (Edition juin 2023), rapport national Sispea : [Rapport national de l'Observatoire](#) (Edition juin 2023) | [Observatoire Sispea](#) (eaufrance.fr).

Eco d'eau, *Tous mobilisés pour transformer durablement notre rapport à l'eau* : <https://ecodeau.org/>.

Extrait de l'article 57 de la loi LEMA, 30 décembre 2006.

FP2E-BIPE, *Les services publics d'eau et d'assainissement en France 7^{ème} édition Données économiques, sociales & environnementales*, Béatrice Plat, Audrey Lambry, Paul Donadieu de Lavit et Domitille de la Touanne, 2020 : [FP2E-BIPE-2019-eau-assainissement-pdf](#).

France Bleue, *À Muret, la tarification progressive de l'eau existe depuis 2012, et ça marche !* Mathieu Ferri, avril 2023 ;

Henri Smets, *Les nouveaux tarifs pour l'eau potable*, 2^{ème} édition, 01 juillet 2015.

ID, *L'usage de l'eau en chiffres : qui prélève et qui consomme quoi en France ?* 30 mars 2023 : [L'usage de l'eau en chiffres : qui prélève et qui consomme quoi en France ?](#) (infodurable.fr).

La Gazette des communes, *Eau : la tarification progressive en question*, 11 avril 2023.

Ladepeche.fr, *Plus de 50 % de fuites d'eau potable dans trois communes du Lot, 31 % à Cahors*, Sarah Nabli, 30 mars 2023 : [Plus de 50 % de fuites d'eau potable dans trois communes du Lot, 31 % à Cahors - ladepeche.fr](#).

Le Monde, *Comment fonctionne la tarification progressive de l'eau, déjà expérimentée à Dunkerque, Montpellier et Libourne ?* Fatoumata Sillah, 5 avril 2023 ;

Le Monde, *Quelles quantités d'eau sont prélevées et consommées par la population, les usines et l'agriculture en France ?*, Gary Dagorn et Léa Sanchez, 1 avril 2023 : [Quelles quantités d'eau sont prélevées et consommées par la population, les usines et l'agriculture en France ? \(lemonde.fr\)](#).

Légifrance, , du 28 octobre 2003, commune de Cilaos, req. n 99BX01040, *Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2^{ème} chambre*, 28 octobre 2003

Légifrance, *Art. L. 224-11 du code général des collectivités territoriales* (CGCT), 24 décembre 2022.

Légifrance, *article R.241-31-1 du code de l'énergie*, version du 01 janvier 2027 : [article R. 241-31-1 du code de l'énergie](#).
Légifrance, *Décret n° 2023-835 du 29 août 2023 relatif aux usages et aux conditions d'utilisation des eaux de pluie et des eaux usées traitées*.

Légifrance, *L. 2224-12-4 du CGCT*, 29 décembre 2019

Légifrance, *Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques*

Légifrance, *Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes*, 15 avril 2013.

Mairie du Séquestre, *La tarification sociale de l'eau : un accès à l'eau plus solidaire*, 2011

Marie-Louise Simoni (IGA), François Guerber (CGEDD), Jean-Pierre Nicol (CGEDD), Pierre-Alain Roche (CGEDD), *Eau potable et assainissement : à quel prix ?*, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 12 mai 2016.

Ministère de la transition écologique, *Financement des services publics d'eau potable et d'assainissement : Guide*.
[Financement-EAU-assainissement.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

Ministère de la transition énergétique, Data.Lab, *Chiffres clés de l'énergie*, Edition 2023 : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-energie-2023/4-dependances-en-energie>

mon immeuble, *Compteurs d'eau individuels : comment les installer en copropriété ?* Isabelle Dahan, 8 avril 2023 : [Compteurs d'eau individuels : comment les installer en copropriété ? \(monimmeuble.com\)](#).

notre-environnement, *Consommation domestique en eau potable*, Commissariat général au développement durable, 11 janvier 2023 : [Consommation domestique en eau potable - notre-environnement](#).

notre-environnement, *Prélevée ou consommée : comment compter (sur) l'eau ?*, Commissariat général au développement durable, 29 mars 2023 : [Prélevée ou consommée : comment compter \(sur\) l'eau ? - notre-environnement](#).

Office français de la biodiversité, *Explore 2070 -Eau et changement climatique*, [Explore 2070 | Le portail technique de l'OFB](#).

Ouest France, *La raffinerie Total de Donges consomme 3 millions de m³ d'eau par an : quelles alternatives ?* Marina Cessa, 31 octobre 2022 : [La raffinerie Total de Donges consomme 3 millions de m³ d'eau par an : quelles alternatives ?](#), Ouest France, 31 octobre 2022.

Rapport Chambres régionales des comptes des Pays de la Loire, *Éléments du Syndicat mixte de l'eau en Vendée*, Jacky Dallet, Président de Vendée eau, 2 juin 2023.

Sedif.com, *Nos engagements, Programme Eau solidaire, Le droit à l'eau pour tous, 2022* : <https://www.sedif.com/nousconnaitre/nosengagements/programmeeeausolidaire>.

Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur L'avenir de l'eau*, par Mmes Claire Belrhiti, Cécile Cukierman et MM. Alain Richard et Jean Sol, novembre 2022.

Vie publique.fr, *Eau potable : dans quelle région de France est-elle la plus chère ?* 22 juillet 2022 : [Eau potable : dans quelle région de France est-elle la plus chère ? | vie-publique.fr](#).

Vie publique.fr, *Le service public local de l'eau potable et de l'assainissement*, 20 mai 2019 : [Le service public local de l'eau potable et de l'assainissement | vie-publique.fr](#).

Vie publique.fr, *Les dates de la politique de l'eau : Chronologie*, 20 mai 2019 : [Chronologie - Les dates de la politique de l'eau | vie-publique.fr](#)

Xavier May, Pauline Bacquaert, Jean-Michel Decroly, Léa de Guiran, Chloé Deligne, Pierre Lannoy et Valentina Marziali, *Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles ?*, La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles, 2021.

Youtube, *Trophées de l'eau 2023 - l'entreprise Bahier (Sarthe) pour sa réduction de consommation d'eau*, Agence de l'eau Loire-Bretagne : https://www.youtube.com/watch?v=j-9GsudSOag&ab_channel=Agencedel%27eauLoire-Bretagne

6

Table des sigles

AdCF	Assemblée des communautés de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
API	Interface de programmation applicative
BIPE	Bureau d'informations et de prévisions économiques
BPI	Banque publique d'investissement
CAA	Cour administrative d'appel
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCPF	Communauté de commune du Pays Fouesnantais
CCPQSPEA	Comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement
CE	Commission européenne
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNDP	Commission nationale du débat public
CNE	Centre national d'évaluation
CNE	Comité national de l'eau
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CO ₂	Dioxyde de carbone
CPAM	Caisses primaires d'assurance maladie
CPRI	Commissions paritaires régionales interprofessionnelles
CPRIA	Commissions paritaires régionales interprofessionnelles de l'artisanat
CPR-PL	Commissions paritaires régionales spécifiques aux professions libérales
CRC	Chambre régionale des comptes
CSE	Comité social et économique
DD	Développement durable
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DSP	Délégations de service public
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
ESS	Économie sociale et solidaire
FERANIVE	Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
FNE	France nature et environnement
FP2E	Fédération professionnelle des entreprises de l'eau
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
ICGP	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement



Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

cece.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230027-001123 - Dépôt légal : novembre 2023 • Crédit photo : Dicom

ecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIÈRE
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Les éditions des
Journaux officiels

N° 41123-0027

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167401-1



9 782111 674011