

LA GESTION DE L'EAU

un long fleuve pas
si tranquille pour les
collectivités locales

Juin 2026



En partenariat avec

INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE



auteurs

- Françoise BÉRARD - LBP
- Louis DEUSY - LBP
- Julie MARCOFF - LBP
- Caroline DE MARQUEISSAC - Sfil
- Isabelle DROUVILLÉ - Sfil
- Paul CLÉMENT - Intercommunalités de France
- Jean ROUSSELOT - WWF France

« Au commencement de toute humanité est l'eau. Au commencement de toute dignité, de toute santé, de toute éducation, de tout développement. Dans l'ordre des priorités, rien ne précède l'accès à l'eau. »¹

Au regard du changement climatique qui amplifie les tensions sur l'eau et les conflits d'usage, de la complication du cadre juridique², de l'évolution de la situation financière des acteurs publics, ou encore des nouveaux enjeux sanitaires avec les polluants émergents, il est apparu opportun de réaliser, après avoir traité d'autres thématiques relatives à la transition écologique, une étude qui tente de démêler une partie des fils d'un sujet complexe.

Tel est donc l'objet de la présente publication, fruit d'une collaboration entre le WWF, Intercommunalités de France, Sfil et La Banque Postale : apporter une contribution de plus à un débat public qui engage à la fois le présent et le futur proche des collectivités locales, de l'État, et divers opérateurs concernés, mais aussi l'avenir du territoire, de ses habitants et de ses acteurs économiques : tenter d'expliquer pourquoi ni la quête d'une organisation simple des compétences, ni la recherche de financements à la hauteur des enjeux, ni la répartition des efforts entre les différentes catégories d'utilisateurs, ni les règles actuelles de protection du « grand cycle de l'eau » ne font de la gestion de l'eau et de l'assainissement, en France, un « long fleuve tranquille ».

Ce document vise, sans prendre parti, à dégager des éléments de compréhension de la situation actuelle (vétusté des réseaux, importance des pollutions

¹ Erik Orsenna dans L'Avenir de l'eau (2008)

² Dont la mise en œuvre de la Directive européenne DERU 2 est un exemple



Serge Bayard

Directeur général de la banque des entreprises et du développement local (BEDL) – La Banque Postale



François Laugier

Directeur général adjoint - Sfil

plus ou moins localisées, disponibilité variable de la ressource..) et à offrir des pistes de réflexion pour faciliter les changements qui imposeront, au-delà des nécessaires efforts de sobriété, de dégager sur une longue période des ressources financières significatives, pour lesquelles – comme c'est le cas pour les autres aspects de la transition écologique - le levier de la dette ne pourra manquer d'être actionné.

À cet égard, les stratégies de La Banque Postale comme de Sfil, de plus en plus tournées vers le financement des investissements environnementaux, et complémentaires en termes d'offres appropriées vers les territoires, qu'elles concernent les collectivités territoriales ou leurs opérateurs, s'inscrivent clairement dans cette logique. Ce qui aurait pu faire dire au célèbre Baron Louis si la question s'était posée voici deux siècles, à l'inverse de son propos bien connu : « Faites-moi de bonnes finances, je vous ferai de bonne politique ».

résumé

Le petit cycle et le grand cycle de l'eau font chacun l'objet d'un déficit d'investissement structurel pour le bloc communal, de l'ordre de respectivement 4,4 et 2,0 Mds€ par an.

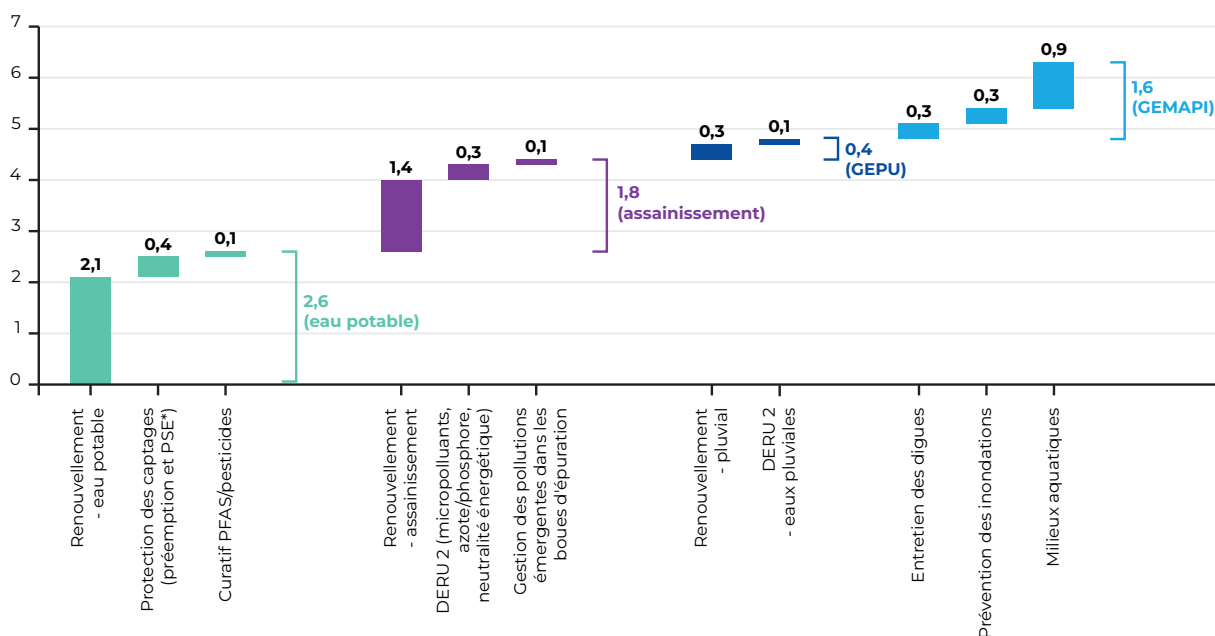
Les services d'eau potable et d'assainissement doivent en effet composer avec des infrastructures vieillissantes, des normes de plus en plus exigeantes et la gestion des pollutions émergentes.

Le changement climatique, qui amplifie les tensions sur la ressource, ajoute encore un niveau de complexité qui se retrouve également dans l'exercice des deux autres

compétences du bloc communal liées à l'eau : la gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU) et la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

La séparation entre petit cycle de l'eau (eau potable et assainissement) et grand cycle de l'eau (GEPU et GEMAPI) s'avère toutefois en partie superflue, avec des investissements qui induisent des co-bénéfices et se recoupent. En compilant la littérature existante et en catégorisant les investissements supplémentaires bruts (hors dépenses de fonctionnement et sans tenir compte des subventions et des financements privés), on obtient la synthèse suivante :

Figure 12. Estimation du déficit annuel d'investissement à charge des collectivités (en Mds€ par an)



* Les paiements pour service environnementaux qui sont en réalité des dépenses de fonctionnement pour les collectivités ont été ajoutées ici pour mieux intégrer l'ordre de grandeur.
Source : compilation La Banque Postale

Pour financer les investissements nécessaires à l'exercice de ces compétences et en assurer le fonctionnement, les communes et les intercommunalités disposent de quatre principaux leviers :

- augmenter les tarifs, pour l'eau potable et l'assainissement, en tenant compte de la potentielle baisse des volumes facturés et en travaillant sur les modes de tarification pour rendre la hausse plus soutenable ;
- recourir à l'emprunt, de manière à lisser dans le temps l'effort demandé aux usagers ;
- bénéficier de subventions, qui proviennent principalement des agences de l'eau dont les budgets sont plafonnés et les interventions progressivement réorientées vers le grand cycle de l'eau ;
- utiliser la fiscalité, en augmentant la taxe GEMAPI dans la limite des 40 € par habitant autorisés.

La prospective financière sur le petit cycle de l'eau à l'horizon 2040, réalisée ici à partir des comptes des services publics d'eau potable et d'assainissement en

M49 met en lumière l'arbitrage qui s'impose entre ces différents leviers de financement, par nature politique mais techniquement contraint.

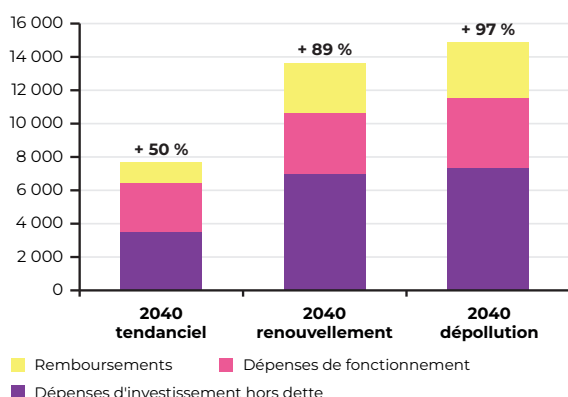
Elle se fonde sur 3 scénarios de financement à l'horizon 2040 :

- **Scénario « tendanciel »**
Reprise des grandes tendances observées par le passé sans intégration de chocs particuliers, hormis réglementaires avec prise en compte de la directive européenne « Eaux résiduaires urbaines » révisée (DERU 2)
- **Scénario « renouvellement »**
Tendanciel + prise en compte des besoins pour le renouvellement des infrastructures, de manière à maintenir la valeur patrimoniale
- **Scénario « dépollution »**
Renouvellement + prise en compte des investissements nécessaires (curatifs et préventifs) au traitement des pollutions émergentes, et notamment les PFAS

Les dépenses totales des collectivités en M49 (y compris remboursements) étaient de 15,4 Mds€ en 2024. Elles pourraient augmenter de 50 % à 100 % d'ici 2040 selon les scénarios.

Les investissements seraient en hausse en lien avec les besoins supplémentaires identifiés mais également les dépenses de fonctionnement associées et les remboursements d'emprunts liés à un endettement en progression.

Figure 25. Hausse des dépenses totales (en M€ et en %) entre 2024 et 2040



Source : La Banque Postale

Le scénario renouvellement nécessiterait d'augmenter les tarifs du service d'eau potable d'au moins 3,5 % à 6 % par an et ceux du service d'assainissement de 3,5 % à 4 % par an. Cela conduirait à possiblement pousser l'endettement pour chacun jusqu'à atteindre un délai de désendettement de l'ordre de 10 ans d'épargne brute, contre 3 ans aujourd'hui pour l'eau potable et un peu plus de 5 ans pour l'assainissement.

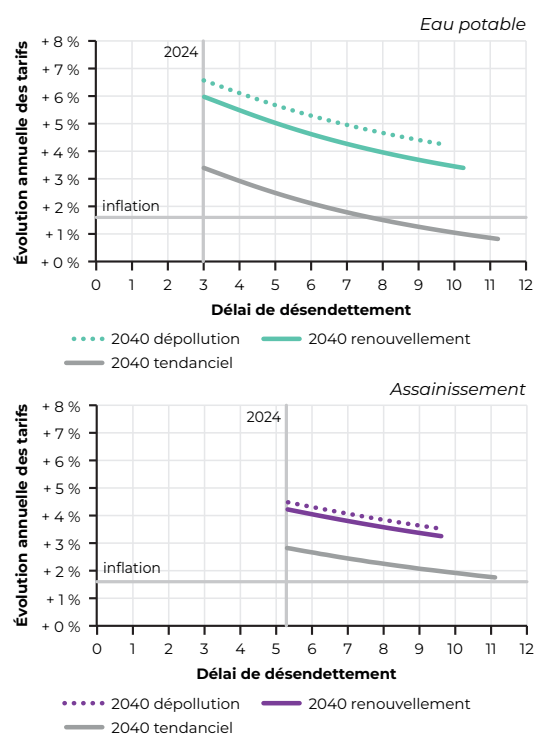
De tels choix seraient susceptibles de compromettre la capacité financière des collectivités à réaliser des investissements pourtant d'utilité sociale et sanitaire allant au-delà du simple renouvellement.

La protection des captages d'eau potable et la construction de nouvelles unités de traitement pour gérer les pollutions historiques apparaît comme une nécessité. La prise en compte de ces éléments dans **le scénario dépollution** conduirait à une hausse des tarifs du service d'eau potable de 4,5 % à 6,5 % par an.

Un équilibre devra dès lors être trouvé entre hausse des tarifs et hausse de l'endettement selon les capacités propres à chacun. Des arbitrages sur les priorités devront parfois également être effectués entre renouvellement des infrastructures et mise en place d'actions de dépollution.

Pour le grand cycle de l'eau, les simulations conduites sur la taxe GEMAPI permettent d'analyser les marges de manœuvre fiscales pour le financement de la compétence. Le potentiel de la taxe est important mais inégalement réparti, avec de fortes disparités et une inadéquation par rapport aux besoins.

Figure 30. Stratégies de financement possibles à l'horizon 2040 selon le scénario



* Clé de lecture : Réaliser les investissements dans l'eau potable du scénario renouvellement impliquerait d'aboutir en 2040 à un délai de désendettement de 5 ans en ayant augmenté les tarifs de 5 % par an en moyenne, ou bien à un délai de désendettement porté à 8 ans en n'ayant augmenté les tarifs que de 4 % par an en moyenne.

Source : La Banque Postale

Un cinquième des intercommunalités ne se sont pas saisies de la possibilité relativement récente de lever la taxe GEMAPI. Lorsque celle-ci est instituée, son niveau est encore assez faible (9 € par habitant en moyenne) relativement au plafond autorisé (40 € par habitant).

La pleine réalisation de ce potentiel permettrait de dégager théoriquement un produit additionnel de 2,3 Mds€ par an, soit un montant supérieur au déficit annuel d'investissement.

En réalité, le potentiel fiscal ne se trouve pas au même endroit que les besoins. Une augmentation généralisée de la taxe GEMAPI, dont les modalités de calcul font qu'elle pèse plus sur l'économie que sur l'habitat, exercerait par ailleurs une pression fiscale additionnelle à deux chiffres pour un nombre significatif de contribuables de certaines communes.

Tableau 5. Synthèse de l'impact des différents scénarios de taxe GEMAPI

Scénario taxe GEMAPI	Produit additionnel de la taxe	Pression additionnelle sur l'économie	Pression additionnelle sur l'habitat
30 € par habitant	+ 1 581 M€	+ 3,2 %	+ 2,6 %
40 € par habitant	+ 2 299 M€	+ 4,6 %	+ 3,8 %
50 € par habitant	+ 3 024 M€	+ 6,1 %	+ 5,0 %

Un système de péréquation à l'échelle des bassins versants ou à l'échelle de la France métropolitaine pourrait alors permettre d'atténuer ces effets.

sommaire

Éléments de contexte sur la gestion et le financement de l'eau par les collectivités locales	08
Pourquoi tant d'acteurs ?	08
Un champ large de compétences	08
La compétence eau potable	09
La compétence assainissement	09
La compétence eaux pluviales urbaines	10
La compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	10
Des obligations ou des possibilités de transfert de compétences	11
Quels arbitrages financiers ?	17
Un sous-investissement chronique	17
L'enjeu de renouvellement des infrastructures	17
L'enjeu de mise en conformité	18
L'enjeu de santé publique	19
L'enjeu d'adaptation au changement climatique	22
Bilan du déficit annuel d'investissement	25
Vers une nouvelle équation financière	26
Le levier « tarifs »	27
Le levier « endettement »	31
Le levier « subventions »	32
Le levier « fiscalité »	35
Prospective sur le financement du petit cycle de l'eau	36
Présentation des scénarios	36
Point méthodologique	36
Le scénario tendanciel	37
Le scénario « renouvellement »	38
Le scénario « dépollution »	39
Et si les collectivités ouvraient les vannes de l'investissement...	40
Que se passerait-il dans les comptes ?	40
Quelles seraient les stratégies de financement des collectivités ?	44
Simulations sur la taxe GEMAPI	47
Et si le potentiel de la taxe GEMAPI était pleinement exploité ?	47
Quels autres scénarios seraient envisageables ?	50
Abréviations	52
Ressources	53

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

sur la gestion et le financement de l'eau par les collectivités locales

Pourquoi tant d'acteurs ?

Les missions incombant au bloc communal dans la gestion de l'eau comme les possibilités de leur transfert ou délégation sont clairement définies par le législateur. Mais l'adaptation des textes aux réalités locales, souvent nécessaire, se traduit par une organisation fonctionnelle et/ou territoriale globalement complexe car portée par une multitude d'acteurs.

Un champ large de compétences

Le bloc communal est le principal niveau compétent pour la gestion de l'eau au niveau local, en ce qui concerne le petit et le grand cycle de l'eau.

Le « petit cycle de l'eau » correspond au parcours de l'eau depuis son prélèvement jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. De l'amont à l'aval, les collectivités assurent l'adduction d'eau potable puis l'assainissement des eaux usées.

Dans son milieu naturel, l'eau circule entre les différents réservoirs et change constamment d'état (évaporation, évapotranspiration, condensation, précipitations, infiltration) : c'est ce qu'on appelle le « grand cycle de l'eau ». De manière plus exhaustive, les collectivités exercent alors aussi des compétences en ce qui concerne la gestion des eaux pluviales, des milieux aquatiques ou encore la prévention des inondations.

Les compétences en matière de petit et grand cycles de l'eau sont complémentaires. La distinction est utile car les acteurs et champs d'action sont différents, mais ne doit pas conduire à opposer les deux cycles.

La gestion de l'eau est contrainte par des spécificités proprement locales (relief, urbanisme, pollution agricole et industrielle) qui justifient l'attribution des compétences précitées au bloc communal. À cette échelle de gouvernance s'ajoute celle du bassin versant dont les limites sont hydrographiques, dans la mesure où toutes les eaux coulent et ruissellent vers un même point au sein d'un même bassin versant. Le territoire français est divisé en bassins versants auxquels correspond à chaque fois une circonscription administrative de bassin suivant le découpage communal, sept en France métropolitaine et cinq en outre-mer.

La compétence eau potable

Le service public d'eau potable est un service public industriel et commercial (SPIC) investi d'une seule mission obligatoire : la distribution d'eau potable.

L'exercice de cette compétence impose à la collectivité d'établir un schéma de distribution d'eau potable (SDEP) déterminant les zones dans lesquelles elle a obligation d'assurer l'alimentation en eau potable de l'ensemble des usagers raccordés au réseau (L. 2224-7-1 du Code général des collectivités territoriales). La connaissance de l'état de son patrimoine est censée permettre à la collectivité d'améliorer la fiabilité et l'entretien des infrastructures et d'engager des actions visant à réduire les fuites sur les réseaux. Un plan d'actions comprenant un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration devient alors obligatoire lorsque le taux de perte en eau est supérieur à un seuil fixé par décret.

La collectivité est par ailleurs tenue de s'assurer qu'elle fournit à ses usagers une eau respectueuse des exigences de qualité fixées par les textes (obligation de résultat selon une jurisprudence constante). L'eau est ainsi soumise à des contrôles sanitaires : des agences régionales de santé d'une part, et du gestionnaire du service de l'autre.

850 000 km de réseaux d'eau potable
48 % en milieu urbain, 52 % en milieu rural³

Toutes les missions en amont de la distribution (production, transport, stockage) sont quant à elles facultatives.

³ Les données statistiques proviennent principalement de l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement (analysant la base de données SISPEA) et de l'Union des industries et entreprises de l'eau.

La production d'eau potable comprend le prélèvement par captage ou pompage, la protection du point de prélèvement et le traitement de l'eau prélevée. Lorsque la collectivité n'exerce pas cette compétence, elle peut passer un contrat d'achat avec une collectivité productrice.

33 000 points de captage
65 % de forages en eaux souterraines (sources, nappes, puits et forages) et 35 % en eaux de surface (rivières, lacs)

L'activité de transport consiste à acheminer l'eau du point de traitement jusqu'aux infrastructures de stockage via des canalisations de transport. L'eau est ensuite stockée dans des réservoirs enterrés ou des châteaux d'eau pour répondre aux besoins des usagers.

La compétence assainissement

Le service public d'assainissement, qui est lui aussi un SPIC, se décline en deux services publics : pour l'assainissement collectif et non collectif.

Le service public d'assainissement collectif est investi d'une mission de collecte et de transport des eaux usées provenant des logements qui sont raccordés au réseau public. Le système de collecte peut être séparatif (réseaux distincts pour les eaux usées et pour les eaux pluviales), unitaire (un réseau unique) ou bien mixte.

390 000 km de réseaux d'assainissement collectif
29 % d'unitaire
88 % en milieu urbain, 12 % en milieu rural

Le service public d'assainissement collectif comprend également l'acheminement des eaux usées vers les stations de traitement des eaux usées (STEU) ou stations d'épuration (STEP), puis leur traitement et l'élimination des boues produites.

23 000 STEU représentant une capacité totale de 105 millions d'équivalent-habitants (EH)

Le service public d'assainissement non collectif (SPANC) a quant à lui pour mission de contrôler les installations individuelles qui assurent pour elles-mêmes la collecte, le transport, le traitement et l'évacuation des eaux usées, en surveillant à la fois la bonne exécution des travaux de conception des installations et leur bon entretien par leur propriétaire.

De même que pour la distribution de l'eau potable, l'exercice de la compétence impose à la collectivité au titre de l'article L. 2224-10 du CGCT d'établir un schéma directeur d'assainissement (SDA) annexé au plan local

d'urbanisme (PLU) avec lequel il doit s'articuler. Le SDA détermine un zonage précisant :

- les zones d'assainissement collectif où la collectivité est tenue d'assurer la collecte des eaux usées domestiques, le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation des eaux collectées ;
- les zones relevant de l'assainissement non collectif où la collectivité est tenue d'assurer le contrôle des installations et, à titre facultatif, le traitement des matières de vidange ou, à la demande des propriétaires, l'entretien et les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations.

La mise en place d'un système collectif des eaux usées est obligatoire pour les collectivités dans les parties de leur territoire comprises dans une « agglomération d'assainissement » de plus de 2 000 équivalents-habitants (EH). Tous les propriétaires dont les logements sont situés à proximité d'un réseau d'assainissement collectif ont par ailleurs une obligation de raccordement.

82 % des ménages sont raccordés à un réseau d'assainissement collectif

La compétence eaux pluviales urbaines

Souvent rattachée à l'assainissement collectif dans la réglementation française en raison de l'existence de réseaux unitaires, la gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU) répond avant tout à un objectif de lutte contre la pollution et de prévention des inondations qui la lie intrinsèquement au grand cycle de l'eau.

La gestion des eaux pluviales urbaines est un service public administratif (SPA) dont les missions comprennent la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales urbaines, entendues comme les eaux de pluie qui, arrivées sur le sol, ruissellent sur différentes surfaces et se chargent en différents polluants produits par les constructions et les activités humaines (poussières, hydrocarbures, pesticides, métaux...). On les appelle « eaux de ruissellement » lorsqu'elles ruissellent sur les surfaces imperméabilisées. En milieu rural, le risque de ruissellement est une mission facultative.

La première obligation de la collectivité compétente est de prévoir un volet « pluvial » dans son zonage d'assainissement précisant :

- les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et assurer

la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ;

- les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel voire le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles font subir au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

La collectivité doit ensuite :

- définir les éléments constitutifs du système de GEPU en distinguant les parties formant un réseau unitaire et celles constituées en réseau séparatif, qui comprennent les installations et ouvrages, y compris les espaces de rétention des eaux destinés à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales ;
- assurer la création, l'exploitation, l'entretien, le renouvellement et l'extension de ces installations et ouvrages ainsi que le contrôle des dispositifs évitant ou limitant le déversement des eaux pluviales dans ces ouvrages publics.

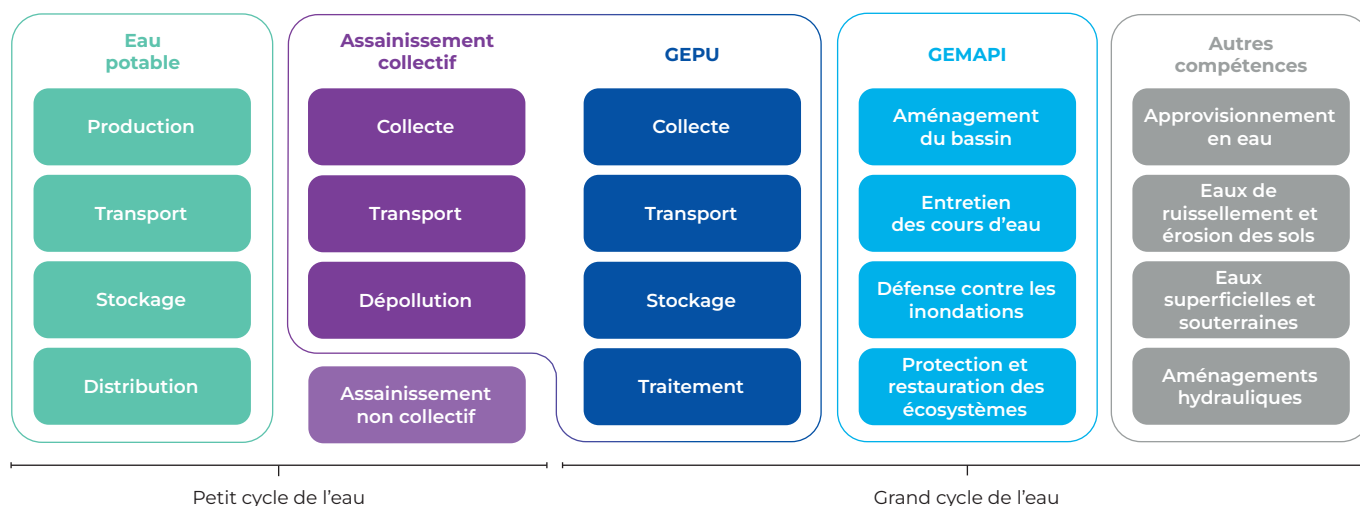
La compétence GEPU est distincte de la compétence assainissement pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Pour les communautés urbaines et les métropoles en revanche, elle y est expressément rattachée, son exercice étant de fait obligatoire. C'est une compétence facultative pour les communautés de communes mais obligatoire depuis 2020 pour les communautés d'agglomération.

La compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

La compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) est une création de la loi MAPTAM, modifiée ensuite par la loi NOTRe, qui attribue au bloc communal une compétence exclusive et obligatoire en la matière à compter de 2018.

Cette réforme concentre ainsi à l'échelle du bloc communal des compétences jusque-là morcelées, exercées par différents niveaux de collectivités ou leurs groupements dès lors qu'existaient des motifs d'intérêt général ou d'urgence. Elle permet au bloc communal non seulement d'aborder de manière conjointe la prévention des inondations et la gestion des milieux aquatiques, mais aussi de bien les articuler avec l'urbanisme, l'objectif étant en effet de lier la gestion du grand cycle de l'eau à la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Figure 1. Les compétences du bloc communal en matière de gestion de l'eau



Des obligations ou des possibilités de transfert de compétences

Dans les métropoles et les communautés urbaines (CU), le transfert des compétences des communes vers leur intercommunalité est obligatoire.

Les métropoles, créées par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 dite RCT⁴ et compétentes à titre obligatoire pour la gestion des services d'intérêt collectif, se sont vu transférer la gestion des services d'eau potable et d'assainissement, s'alignant ainsi sur les CU. La GEMAPI et la GEPU leur sont également attribuées, depuis respectivement la loi MAPTAM de 2014⁵ et la loi du 03/08/2018 dite « Ferrand-Fesneau »⁶, qui crée législativement la GEPU en la détachant de la compétence assainissement.

La logique poursuivie par le législateur depuis les lois de réforme territoriale est celle de la rationalisation des structures gestionnaires.

La loi NOTRé de 2015⁷ affiche l'objectif d'unifier à terme l'exercice des compétences liées à l'eau pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP). Elle prévoit dès lors le transfert obligatoire des

compétences eau potable et assainissement vers les communautés d'agglomération (CA), qui étaient déjà nombreuses à les exercer en tant que « compétences optionnelles », et les communautés de communes (CC).

Si l'obligation de transfert des compétences eau potable et assainissement a été maintenue pour les CA, des assouplissements de plus en plus importants ont été prévus pour les CC, à la demande des élus de communes rurales principalement, pour aboutir finalement à la suppression de cette obligation.

La loi du 03/08/2018 confirme le caractère obligatoire de ces transferts mais introduit une possibilité pour les communes membres d'une CC n'exerçant aucune des compétences eau potable et assainissement d'obtenir un report jusqu'à 2026 (via une minorité de blocage et à certaines conditions). La GEPU devient par ailleurs obligatoire pour les CA et facultative pour les CC.

Avec la loi Engagement et proximité de 2019⁸, la possibilité de report pour le transfert des compétences eau potable et assainissement est étendue aux communes qui exercent déjà mais en partie seulement, sur tout ou partie de leur territoire, l'une ou l'autre de ces deux compétences (à certaines conditions également).

4 [LOI n° 2010-1563](#) du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

5 [LOI n° 2014-58](#) du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

6 [LOI n° 2018-702](#) du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes

7 [LOI n° 2015-991](#) du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

8 [LOI n° 2019-1461](#) du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

Figure 2. Les évolutions législatives concernant le transfert des compétences vers les EPCI-FP

Eau potable	Assainissement	GEPU	GEMAPI
<p>CU/métropoles</p> <p>Loi RCT (2010)</p> <p>Compétences obligatoires</p>		<p>CU/métropoles</p> <p>Loi du 03/08/2018</p> <p>Compétence obligatoire</p>	<p>CU/métropoles</p> <p>Loi MAPTAM (2014)</p> <p>Compétence obligatoire à compter de 2018</p>
<p>CA</p> <p>Loi NOTRé (2015)</p> <p>Compétences obligatoires à compter de 2020</p>		<p>CA</p> <p>Loi du 03/08/2018</p> <p>Compétence obligatoire à compter de 2020</p>	<p>CA/CC</p> <p>Loi NOTRé (2015)</p> <p>Compétence obligatoire à compter de 2018</p>
<p>CC</p> <p>Loi NOTRé (2015)</p> <p>Compétences obligatoires à compter de 2020</p> <p>Loi du 03/08/2018</p> <p>Report possible jusqu'en 2026</p> <p>Loi Engagement et proximité (2019)</p> <p>Modalités de report jusqu'en 2026 facilitées</p> <p>Loi du 11/04/2025</p> <p>Compétences facultatives si CC non-compétente au 23/04/2025</p> <p>Sécabilité de l'assainissement collectif/non collectif</p>		<p>CC</p> <p>Loi du 03/08/2018</p> <p>Compétence facultative à compter de 2020</p>	

Quatrième texte venant modifier la loi NOTRé, la loi du 11/04/2025⁹ revient sur le caractère obligatoire de ces transferts concernant les CC, mais uniquement pour celles dans lesquelles aucun transfert n'avait encore été effectué au 13/04/2025 (date de promulgation de ladite loi) alors qu'il devait l'être au 01/01/2026. Il n'y a dorénavant plus de possibilité de « retour en arrière ».

À date, sur les quelques 26 000 communes membres d'une CC, **65 % n'ont pas transféré leur compétence eau et un peu plus de 50 % pour l'assainissement.**

La sécabilité de l'assainissement collectif et non collectif est par ailleurs reconnue :

- si la CC était compétente pour une partie seulement (collectif ou non collectif), cette partie reste une compétence obligatoire, l'autre partie pouvant être conservée par les communes ou transférée à titre facultatif ;
- si la CC n'était pas du tout compétente, le transfert facultatif pourra porter sur tout ou partie de la compétence.

Finalement, et en dépit des objectifs du législateur, le paysage intercommunal de la gestion de ces compétences reste pour partie syndical.

Les communes ont en effet la possibilité de transférer une ou plusieurs compétences, en tout ou partie,

à des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou à vocations multiples (SIVOM). Les intercommunalités à fiscalité propre peuvent à leur tour déléguer tout ou partie des compétences qui leur ont été transférées à des syndicats mixtes (pouvant associer plusieurs types de collectivités), voire à l'une des communes membres ou à un syndicat intercommunal infra-communautaire qui deviendra mixte.

La mise en œuvre d'une délégation à un syndicat est prévue dans des conditions de grande souplesse ; la convention devant :

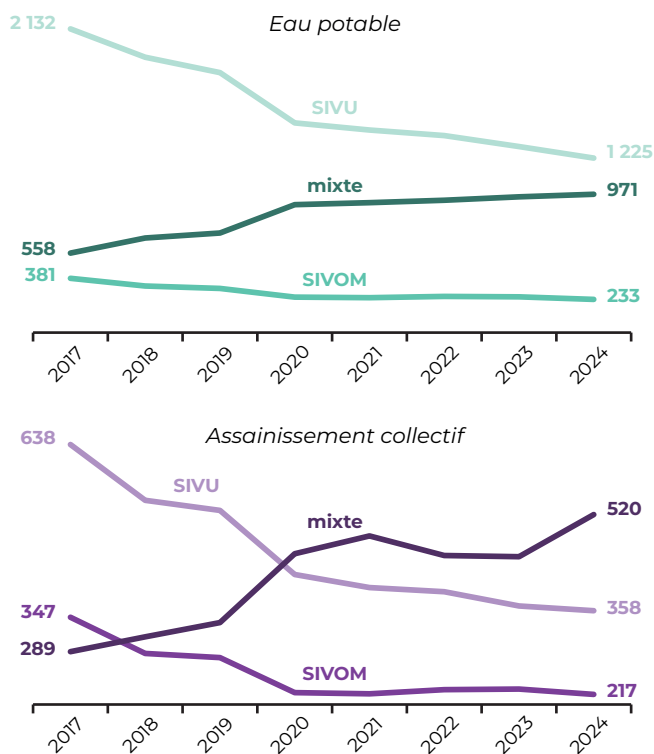
- avoir une durée limitée mais renouvelable ;
- pouvoir faire l'objet d'une évaluation à la lumière des objectifs de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures ;
- définir des indicateurs de suivi fixés par l'autorité délégataire.

En prévoyant de rendre le transfert des compétences vers l'intercommunalité obligatoire pour toutes les communes qui n'étaient pas encore concernées (CA et CC), la loi NOTRé avait pour objectif la réduction du nombre de syndicats intercommunaux exerçant dans le domaine de l'eau. Le nombre de SIVU eau et assainissement a presque été divisé par deux depuis 2017.

L'adduction d'eau potable reste toutefois assurée par des syndicats pour près de 40 % de la population et l'assainissement collectif pour environ 20 %, avec une tendance à recourir à un syndicat d'assainissement

⁹ L'OI n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement »

Figure 3. Évolution du nombre de syndicats

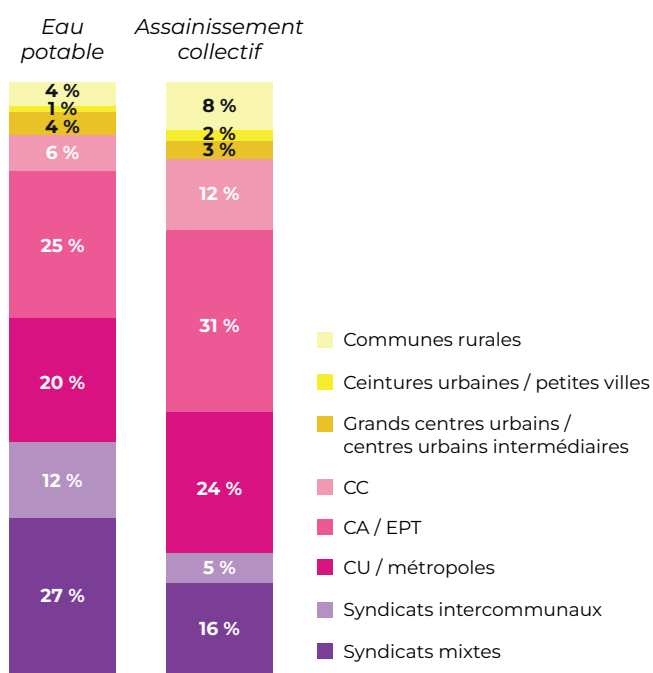


Source : données SISPEA 2024

collectif moins marquée dans les zones à plus faible densité.

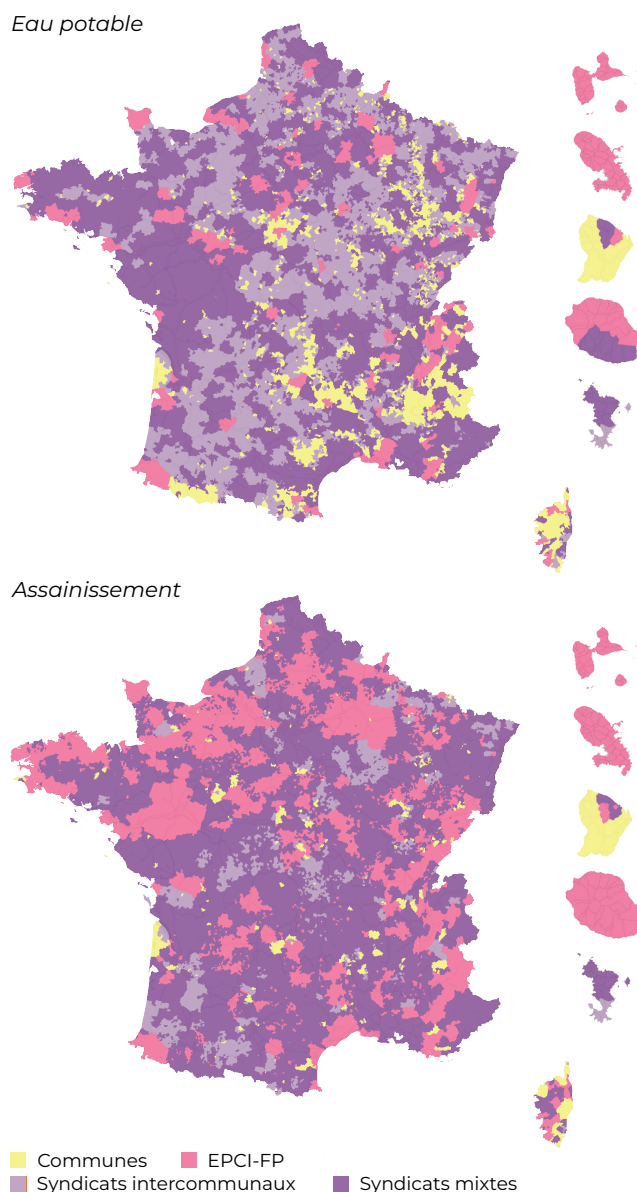
Dans la majorité des cas, la GEPU est encore exercée par les intercommunalités ou par les communes lorsqu'elles sont membres d'une CC plutôt que par des

Figure 4. Répartition de l'exercice de la compétence selon le niveau de collectivité et la densité de la population (en % de la population desservie)



Source : données SISPEA 2024, en croisant avec les grilles de densité Insee

Figure 5. Répartition territoriale de l'exercice des compétences eau potable et assainissement



Réalisé avec Géoptis à partir des données SISPEA et BANATIC de 2026

syndicats. Ces derniers sont toutefois plus fréquents là où le réseau est unitaire, vers la frontière avec la Belgique ou l'Allemagne notamment (cf. figure 11).

Pour l'exercice de la GEMAPI, le recours à un syndicat est fréquent. En complément d'un établissement public territorial de bassin (EPTB), les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) créés par la loi MAPTAM permettent aux intercommunalités à fiscalité propre de se regrouper pour exercer la compétence GEMAPI à l'échelle du bassin hydrographique et disposer de moyens techniques et financiers plus adaptés. On dénombre aujourd'hui 36 EPAGE et 25 EPTB, auxquels il faudrait encore ajouter les syndicats qui exercent des compétences GEMAPI sans avoir le statut d'EPAGE ou d'EPTB.

Une liberté de principe pour les modes de gestion

Conformément au principe de libre administration, les collectivités locales sont libres dans le choix du mode de gestion des services dont elles ont la compétence.

Les communes et leurs groupements peuvent ainsi décider de gérer directement les services d'eau potable et d'assainissement (assimilés à des SPIC) ou d'en déléguer l'exploitation à un tiers ; cette dichotomie entre gestion publique et gestion privée étant assouplie par l'essor des formes de gestion hybride.

Une collectivité qui souhaite gérer directement les services dispose de trois possibilités :

- créer une régie simple ;
- créer une régie dotée de la seule autonomie financière (régie « autonome » qui lui permet de gérer directement avec ses propres moyens en personnel et matériel et le cas échéant de passer des marchés publics de prestations de services) ;
- créer une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité juridique (régie « personnalisée »), exploitée sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC).

Elle peut sinon opter pour une gestion déléguée en recourant à un opérateur économique, après mise en concurrence via un contrat de délégation de service public (DSP). Plus de collectivités optent pour une gestion en régie, mais les collectivités qui choisissent une gestion déléguée sont généralement plus grandes.

Pour les collectivités qui souhaitent développer des activités en dehors de la gestion administrative classique tout en conservant une maîtrise publique, un entre deux est possible en créant une entreprise publique locale (EPL).

Dans un contexte marqué par la remunicipalisation de la gestion de l'eau voulue par de nombreuses collectivités, l'essor des EPL reste toutefois très modéré.

Il en existe actuellement 49, dont 11 sociétés d'économie mixte (SEM), 19 sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp) et 19 sociétés publiques locales (SPL). Elles desservent 3 % de la population en eau potable et assurent le service d'assainissement pour 2 % de la population.

Les SEM sont des structures prenant la forme de sociétés anonymes qui permettent aux collectivités locales de s'associer avec des partenaires privés, tant qu'elles restent majoritaires au capital.

Les SemOp, créées en 2014, permettent aux collectivités de conserver la maîtrise de la gestion sans en assumer tous les risques, leur particularité étant d'être dissoutes de plein droit à la fin du contrat. Depuis 2016, une unique SemOp peut être créée pour gérer à la fois l'eau potable et l'assainissement.

Enfin, les SPL, dont le statut a été créé en 2010, sont des sociétés anonymes à capital 100 % public qui permettent d'assurer à la collectivité une maîtrise intégrale du service public tout en échappant aux rigidités de fonctionnement d'une régie.

La liberté de choix des modes de gestion s'étend jusqu'à la possibilité pour une intercommunalité de mettre en place différents modes de gestion sur son périmètre, pour des raisons techniques, économiques, politiques voire historiques.

S'y ajoute la grande latitude donnée aux collectivités pour transférer, déléguer, subdéléguer tout ou partie d'une compétence. Cela explique la multiplicité d'autorités organisatrices compétentes sur un même territoire, la cohabitation parfois de différents opérateurs (publics et privés) et la difficulté qu'il peut y avoir à comprendre qui fait réellement quoi.

Figure 6. Répartition des entités de gestion et de la population desservie entre les différents modes de gestion

Mode de gestion	Entités de gestion*		Population desservie		Entités de gestion*		Population desservie	
Régie	6 569	69 %	33 millions	48 %	8 187	76 %	41 millions	63 %
Délégation	2 904	31 %	36 millions	52 %	2 617	24 %	24 millions	37 %
9 500 entités de gestion d'eau potable desservant 68 millions de personnes				10 800 entités de gestion d'assainissement collectif desservant 65 millions de personnes				

* Une entité de gestion SISPEA est la partie du territoire d'une autorité organisatrice sur laquelle un unique opérateur assure, en vertu d'un contrat, une ou plusieurs missions.

Source : données SISPEA 2024

Quels arbitrages sur la ressource en eau ?

Quels que soient le niveau et le mode de gestion retenus, les collectivités doivent prendre en compte les usages pour anticiper l'évolution et limiter les tensions concernant la disponibilité de la ressource en eau.

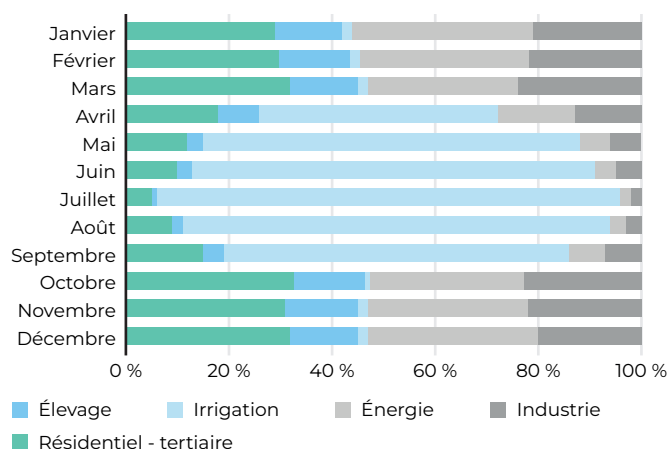
Tout au long de l'année et par temps de sécheresse de manière plus marquée encore, la production d'eau potable entre en concurrence avec d'autres usages :

- l'irrigation des cultures, notamment du maïs (38 % des surfaces mais près de la moitié des volumes d'eau), et l'abreuvement des animaux dans une moindre mesure ;
- l'énergie, pour le refroidissement des centrales électriques, et plus largement l'industrie.

L'eau prélevée pour les usages agricoles est cependant consommée, là où l'eau prélevée pour le refroidissement est in fine restituée au milieu. La température plus élevée à laquelle l'eau est restituée affecte toutefois localement les milieux aquatiques. Les prélèvements déterminent ainsi des tensions immédiates d'accès à l'eau, là où les consommations sont un indicateur de soutenabilité à long terme¹⁰.

La prépondérance du secteur agricole à certains moments de l'année est amenée à s'accroître encore en raison de la modification des assolements et de l'augmentation des températures.

Figure 7. Consommation d'eau selon les usages en 2026



Source : France stratégie (2025), en projetant le scénario tendanciel en 2026

¹⁰ Conseil d'analyse économique (2026) L'eau sous tension : concilier sobriété hydrique, équité et investissement

Les cultures actuellement irriguées vont demander davantage d'eau, et davantage de cultures vont demander de l'eau à certaines périodes de l'année ou de leur stade de développement.

De nouvelles dynamiques industrielles, fortement encouragées au niveau national et sources de recettes fiscales au niveau local, sont par ailleurs susceptibles d'accroître les tensions sur la ressource¹¹ :

- la réindustrialisation, qui relance des activités fortement consommatrices en eau (chimie, agro-alimentaire, métallurgie, textile) ;
- l'implantation de nouveaux centres de données, qui ont besoin de refroidissement ;
- la production d'hydrogène, qui repose sur l'électrolyse de l'eau¹².

Lorsqu'il n'existe pas de hiérarchisation claire et officiellement définie des usages de l'eau, les arbitrages nécessaires en situation de manque d'eau sont difficiles, sujets à dérogations voire remis en question¹³.

L'épisode de sécheresse de 2022 a particulièrement marqué les esprits en ce sens avec des tensions allant jusqu'à la rupture de service. Plus de 1 000 mesures dérogatoires souvent très coûteuses pour les collectivités ont dû être prises pour assurer la continuité du service public d'eau potable, majoritairement dans les zones rurales et de montagne, mais aussi dans certaines agglomérations.

Des dérogations sont également possibles sur le versant préventif. Le Conseil d'État a récemment confirmé la possibilité pour un maire de refuser un permis de construire pour un projet immobilier au motif que celui-ci serait susceptible de porter atteinte à la santé et la salubrité publique lorsque les réserves d'eau sont insuffisantes sur le territoire de sa commune¹⁴.

¹¹ The Shift project (2026) Eau, sol, biomasse, énergies : Planifier la décarbonation par les ressources locales

¹² L'électrolyse de l'eau est un procédé électrolytique qui décompose l'eau en dioxygène et dihydrogène gazeux grâce à un courant électrique.

¹³ Conseil d'analyse économique (2026) L'eau sous tension : concilier sobriété hydrique, équité et investissement

¹⁴ CE, 1er décembre 2025, M. B. c/ commune de Fayence

Tableau 1. Mesures dérogatoires prises par les communes lors de la sécheresse de 2022

Mesure dérogatoire	Communes concernées
Transport d'eau par camion	343
Interconnexion de secours	271
Ressource de secours exceptionnelle	205
Distribution de bouteilles d'eau	196
Dérogation de débit pour la prise d'eau en rivière	138
Interruption totale du service pendant plusieurs jours sans solution à proposer	7
Coupure d'eau volontaire nocturne ou en journée	5
Solution alternative pour la défense incendie	3
Dessalement de l'eau de mer	2

Source : IGEDD (2023)

Avec les changements climatiques, les conflits d'usages risquent de s'amplifier en intensité en s'étendant à de nouveaux territoires.

Ces conflits apparaissent de nos jours sur des territoires variés (montagne, plaine agricole) et peuvent amener à des confrontations fortes et parfois violentes. Il semble donc important d'anticiper ces pénuries, de discuter des priorités locales et de s'adapter aux nouvelles conditions climatiques à venir. Les raretés d'aujourd'hui seront la norme demain.

Au-delà de l'atténuation des changements climatiques, vitale pour limiter leurs impacts, il est nécessaire de déployer des stratégies d'adaptation pour limiter les usages de l'eau par une sobriété choisie. Ces stratégies passent :

- par l'installation de nouvelles filières adaptées aux nouvelles conditions climatiques des territoires

(migration plus au Nord des abricotiers, arrivée au Sud des cultures de pistaches) ;

- par la modification des cultures, notamment celles à destination de l'alimentation animale¹⁵ ;
- par la circularité de l'eau dans les usines.

Les ressources de substitution (réutilisation des eaux traitées, dessalement, stockage hivernal) peuvent faire partie des outils à mobiliser mais les contraintes énergétiques ainsi que leurs coûts financiers et environnementaux en font des solutions rarement à l'échelle des problèmes. Ainsi des retenues agricoles de substitution, par exemple, dont France Stratégie estime que le potentiel de réduction des prélèvements entre les mois de mai et septembre est de l'ordre de 2 %¹⁶.

Un des principes directeurs de la stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau est « l'efficacité avant tout » (efficiency first) pour basculer dans une politique de la demande plutôt que de continuer dans une politique de l'offre qui s'apparente à une fuite en avant insoutenable¹⁷.

La sobriété, ce n'est pas seulement fermer le robinet : c'est aussi maximiser la disponibilité de la ressource, garder l'humidité dans les sols, ralentir le cycle de l'eau et favoriser son maintien dans le paysage et son infiltration dans les nappes souterraines.

¹⁵ WWF (2025) [L'eau que nous mangeons](#)

¹⁶ France Stratégie (2025) [La demande en eau - Prospective territorialisée à l'horizon 2050](#)

¹⁷ Commission européenne (2025) [Stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau](#)



Prévoir le partage de la ressource en eau, le cas de la Communauté de communes de la Marana Golo

Comme dans le reste du territoire national, la Corse fait face aux enjeux du changement climatique, en particulier sur le volet quantitatif de la ressource en eau. La Communauté de communes de la Marana Golo, située au Sud de la Communauté d'agglomération de Bastia, est dotée de bonnes ressources hydriques avec, notamment, le fleuve Golo.

Ce territoire riche en eau doit néanmoins répondre à des besoins croissants des activités économiques et des collectivités voisines. L'alimentation en eau potable de Bastia est assurée par les ressources hydrauliques de la Communauté de communes. De plus, deux barrages sur l'amont du Golo, l'un géré par EDF et l'autre par l'Office d'Équipement Hydraulique de Corse, entrent dans l'équation de la gestion des eaux du fleuve. Enfin, les besoins des industriels et agriculteurs locaux pèsent aussi sur la disponibilité de la ressource.

Si le territoire arrive à répondre à ces demandes, l'exécutif de la Communauté de communes de Marana Golo songe à initier un projet territorial de gestion de l'eau (PTGE) qui permettrait d'établir des règles communes de gestion quantitative de la ressource en eau. La réussite d'un PTGE repose sur une bonne concertation territoriale entre collectivités, acteurs économiques, services déconcentrés, consommateurs... À cela s'ajoute aussi des projets de réutilisation des eaux usées et traitées par le système d'assainissement local, afin d'engager des boucles circulaires d'utilisation de l'eau.

La Communauté de communes de la Marana Golo s'engage ainsi pleinement pour une politique de bonne gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau, axe stratégique pour cette région du Nord-Est de la Corse.

Quels arbitrages financiers ?

Un sous-investissement chronique

Les petit et grand cycles de l'eau font l'objet d'un déficit d'investissement structurel de l'ordre de plusieurs milliards d'euros par an qui aggrave les tensions sur la disponibilité et la qualité de l'eau.

Le « patrimoine de l'eau », composé des infrastructures d'eau potable, d'assainissement et pluviales, est vieillissant. Les exigences croissantes en matière de qualité de l'eau notamment appellent à des investissements pour traiter la pollution de manière préventive et curative, qui s'accompagnent de coûts de fonctionnement pouvant devenir conséquents. Enfin, le dérèglement climatique s'ajoute comme une couche supplémentaire de complexité et d'incertitude, générant des coûts d'anticipation et de réaction ainsi que des pertes résiduelles¹⁸ qui entraînent un déficit d'investissement structurel dans le grand cycle de l'eau.

L'enjeu de renouvellement des infrastructures

Au rythme actuel, le renouvellement des infrastructures n'est pas suffisant pour au moins maintenir la valeur du « patrimoine de l'eau ».

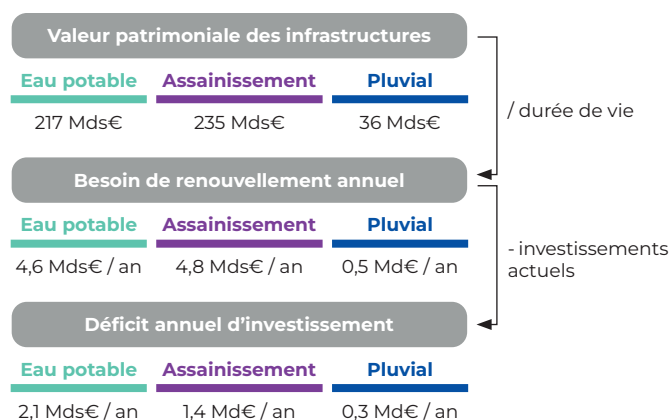
À partir d'une estimation de la valeur patrimoniale des infrastructures d'eau potable, d'assainissement et pluviales, l'Union des industries et entreprises de l'eau (UIE) propose une première estimation minimale du déficit annuel d'investissement en évaluant le besoin de renouvellement pour chaque type d'infrastructure.

Depuis la sortie de l'étude de l'UIE dont les données sont issues de publications antérieures à 2022, les coûts dans le secteur de l'eau et l'assainissement ont augmenté de 9 % entre janvier 2022 et 2025¹⁹, influant ainsi à la hausse la valorisation patrimoniale et donc le besoin de renouvellement.

¹⁸ I4CE (2024) *Anticiper les effets d'un réchauffement de +4°C : quels coûts de l'adaptation ?*

¹⁹ *Index TPIQF* de l'Insee (Canalisation, assainissement et d'adduction d'eau avec fourniture de tuyaux multi-matériaux)

Figure 8. Méthode de calcul du déficit d'investissement à partir de la valeur patrimoniale des infrastructures



Source : UIE (2022)

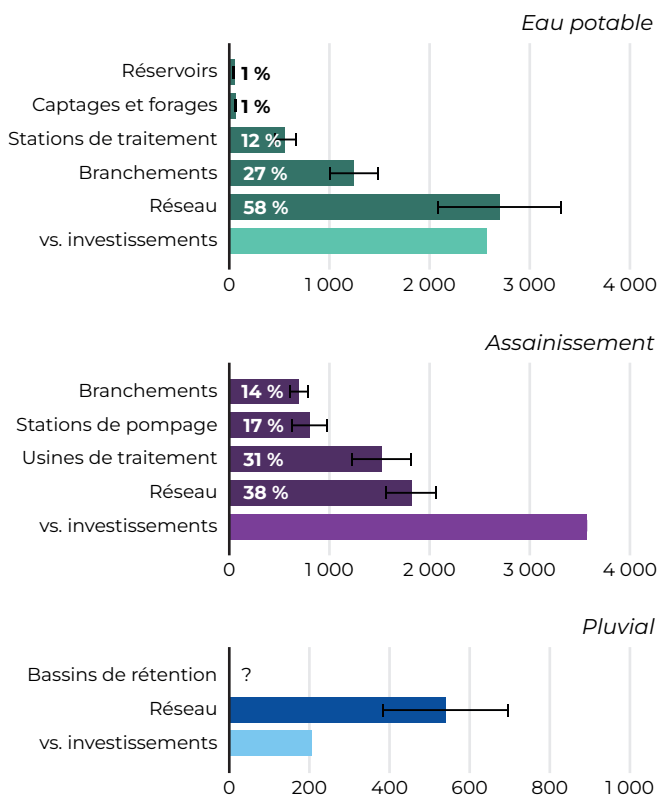
Par rapport aux investissements sur les six dernières années, l'effort pour maintenir la valeur patrimoniale des infrastructures et ainsi éviter leur dépréciation est conséquent.

- + 40 % à + 120 % pour l'eau potable (2,1 Mds€ par an supplémentaires)
- + 20 % à + 70 % pour l'assainissement (1,4 Md€ par an supplémentaires)
- + 100 % à + 260 % pour le pluvial (0,3 Md€ par an supplémentaires)

D'après les données de l'observatoire des services publics de l'eau et de l'assainissement (SISPEA), le taux moyen de renouvellement du réseau d'eau potable sur les trois dernières années est en effet de 0,7 % par an (0,3 % en outre-mer). À ce rythme-là, il faudrait un siècle et demi pour renouveler totalement le réseau d'eau potable ; à comparer à la durée de vie des canalisations qui est plutôt de l'ordre de 50 à 80 ans.

Pour le réseau et les branchements d'eau potable qui représentent 92 % du « patrimoine eau potable » et 85 % des besoins de renouvellement, l'enjeu se concentre avant tout sur la détection et la réparation des fuites. Le taux de fuite moyen se situe autour de 20 % mais cache de grandes disparités avec des situations qui peuvent parfois poser de vrais problèmes sur le plan économique. Pour certaines

Figure 9. Décomposition du besoin de renouvellement des infrastructures (en M€ par an)

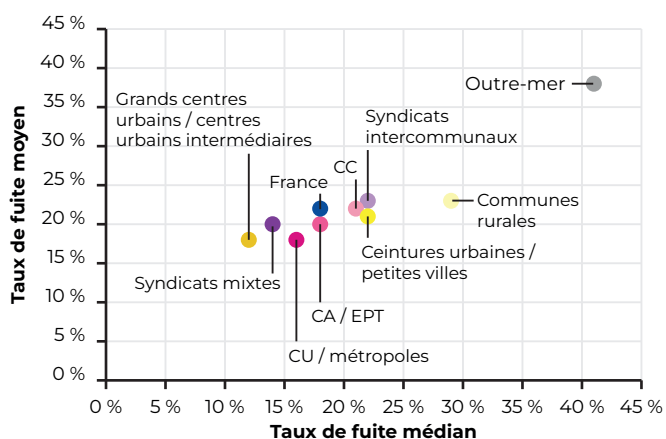


Source : UIE (2022)

Clé de lecture : le besoin de renouvellement pour le réseau d'eau potable est estimé à 2,7 Mds€ par an, avec une fourchette basse à 2,1 Mds€ par an et une fourchette haute à 3,3 Mds€ par an.

collectivités situées en ruralité en revanche, le préjudice économique causé par les fuites n'est parfois pas assez important pour justifier d'engager des travaux de réparation²⁰.

Figure 10. Taux de fuite moyen et médian sur les 5 dernières années



Source : données SISPEA 2024, en croisant avec les grilles de densité Insee

Le taux de fuite s'explique en effet d'abord par la densité de population : quel que soit le niveau de collectivité, plus un territoire est dispersé, plus le

20 Conseil d'analyse économique (2026) *L'eau sous tension : concilier sobriété hydrique, équité et investissement*

taux de fuite est élevé (moyenne) et, de manière plus marquée encore, plus il est variable (médiane) :

- en reprenant la grille de densité de l'Insee, les bourgs ruraux et les communes rurales à habitat dispersé et très dispersé (regroupées sous le terme de communes rurales) ont par exemple un taux de fuite en moyenne légèrement plus important que les ceintures urbaines et les petites villes qui ont elles-mêmes un taux de fuite moyen légèrement plus important que les grands centres urbains et les centres urbains intermédiaires (en lisant l'écart sur l'axe des ordonnées) ;
- mais l'effet est encore plus marqué en considérant le taux de fuite médian (en lisant l'écart selon l'axe des abscisses).

L'enjeu de mise en conformité

L'application de la directive européenne « Eaux résiduaires urbaines » révisée (DERU 2) d'ici 2027 nécessite de plus en plus une montée en charge des investissements dans les infrastructures pluviales et d'assainissement.

Parmi les principales dispositions et évolutions liées à la DERU 2²¹ figurent :

- la hausse des exigences de performance sur l'azote et le phosphore pour lutter contre l'eutrophisation²² ;
- l'introduction d'une obligation de traitement des micropolluants, financé en application du principe de pollueur-payeur à 80 % par les industriels des cosmétiques et des médicaments à travers la mise en place d'une filière à responsabilité élargie des producteurs (REP) ;
- le renforcement des obligations de surveillance des substances présentes dans les eaux usées (microplastiques, PFAS, métaux...) et des agents pathogènes (SARS-CoV-2, grippe...) ;
- la définition d'un objectif de neutralité énergétique pour les stations d'épuration qui devront produire l'énergie renouvelable nécessaire pour couvrir l'intégralité de leurs besoins ;
- la baisse du seuil de tolérance pour les rejets directs d'eaux usées par temps de pluie.

21 Directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines

22 L'eutrophisation est le processus par lequel des nutriments s'accumulent dans un milieu ou un habitat terrestre ou aquatique. Elle est caractérisée par une croissance excessive des plantes et des algues due à la forte disponibilité des nutriments dont la prolifération provoque l'appauvrissement voire la mort de l'écosystème aquatique présent.

La mise en conformité par rapport à la DERU 2 suppose des investissements conséquents pour certaines collectivités, auxquels s'ajoutent encore des dépenses de fonctionnement importantes, et alors même que nombre d'entre elles rencontrent déjà des difficultés pour respecter la DERU 1.

En 2024, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné la France pour 78 agglomérations qui n'étaient toujours pas conformes à la DERU 1 concernant le traitement secondaire (élimination de la pollution organique)²³.

En ce qui concerne le traitement tertiaire (azote et phosphore), la majeure partie du parc respecte déjà la DERU 2 ou ne nécessitera que des adaptations légères. En supposant des charges à traiter et un périmètre des zones sensibles stables, la mise à niveau des STEU nécessiterait des investissements de l'ordre de 0,1 Md€ par an, avec des dépenses de fonctionnement d'environ 9 % du montant des investissements pendant toute la durée de vie des STEU²⁴.

L'objectif de neutralité énergétique coûterait également autour de 0,1 Md€ par an selon le potentiel de méthanisation, de photovoltaïque et de récupération de chaleur²⁵.

Les investissements supplémentaires pour le traitement quaternaire (micropolluants) seraient quant à eux de 0,3 Md€ par an, auxquels s'ajouteraient des coûts de fonctionnement de l'ordre de 14 % des investissements chaque année essentiellement pour le renouvellement du charbon actif permettant de filtrer les polluants et l'énergie²⁶.

Sur le versant pluvial, au moins 0,4 Md€ par an serait nécessaires pour respecter les exigences de la DERU 2 en matière de rejets directs d'eaux usées par temps de pluie en mettant en place des actions de gestion à la source des eaux pluviales et en construisant des ouvrages de stockage²⁷.

Sur ce dernier point, la transposition de la DERU 2 dans le droit national – prévue au plus tard le 31 juillet 2027 – supposerait un effort particulièrement conséquent pour certaines collectivités dont le réseau de collecte est encore majoritairement unitaire comme dans le Nord-Est de la France. Le seuil actuellement en vigueur dans le droit national, de 5 % de la pollution produite par temps sec pour le rejet direct d'eaux usées par temps de pluie et fixé à 2 % dans la DERU 2, est déjà très difficilement atteignable sinon impossible pour un réseau unitaire.

23 CJUE, 4 octobre 2024, n° C.268/23

24 Etude Synteau de 2025

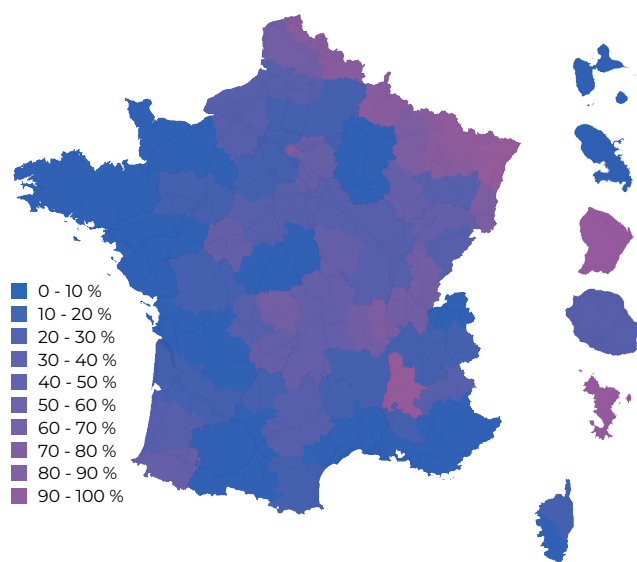
25 Etude Synteau de 2025

26 Etude Synteau de 2025

27 IGEDD (2025) [Mission d'évaluation ex ante de la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines \(DERU 2\)](#)

Pour ces collectivités héritières de choix politiques ayant une « dépendance au sentier », les opérations de déconnexion des eaux pluviales apparaissent comme la solution privilégiée pour réduire les déversements.

Figure 11. Part du réseau unitaire dans le linéaire de réseau de collecte des eaux usées



Réalisé avec Geoptis à partir des données SISPEA 2024

L'enjeu de santé publique

Tandis que les exigences se renforcent pour la gestion des eaux usées et pluviales, les attentes sociétales en matière sanitaire exercent des contraintes de plus en plus fortes, sur le service d'eau potable notamment.

Pour des raisons sanitaires, l'eau potable et les eaux usées font aujourd'hui l'objet de multiples traitements visant :

- les pollutions d'origine agricole liées aux rejets d'effluents d'élevage et à l'épandage d'engrais et de produits phytosanitaires qui se retrouvent in fine dans les eaux souterraines et les milieux aquatiques ;
- les pollutions d'origine industrielle liées aux rejets des eaux usées industrielles qui peuvent contenir des métaux lourds, des hydrocarbures, des résidus de médicaments, des matières organiques ou encore des éléments nutritifs ;
- les pollutions d'origine domestique liées aux eaux vannes (issues des toilettes) qui transportent des quantités importantes de matières organiques et de micro-organismes potentiellement pathogènes, et aux eaux ménagères (douche, lavabo, lave-linge, lave-vaisselle) qui contiennent des graisses, détergents et matières organiques.

Le niveau de traitement est calibré sur le niveau de pollution, des pollutions historiques liées à des activités agricoles intensives (comme le chlordécone dans les bananeraies des Antilles françaises) ou à l'implantation de certaines industries nécessitant la mise en place d'unités de traitement spécifiques.

Les polluants émergents, caractérisés par leurs effets à long terme sur la santé en raison de leur accumulation et de leur persistance même à très faibles doses, font l'objet de surveillance mais pas encore de traitement systématique à grande échelle :

- la DERU 2 adresse la question des micropolluants qui se trouvent notamment dans les produits pharmaceutiques et cosmétiques et que l'on retrouve ensuite dans les eaux usées, avec des exigences progressives (20 % des plus grosses STEU en 2034, 60 % en 2040 et 100 % d'ici 2045) ;
- mais les services d'eau potable et d'assainissement ne sont pour l'instant pas encore contraints de traiter les pesticides et les alkyls perfluorés et polyfluorés (PFAS) que l'on retrouve dans l'eau potable mais aussi et surtout dans l'alimentation solide et dans de nombreux produits du quotidien (poêles antiadhésives, cosmétiques, vêtements...) et donc in fine dans les eaux usées, si ce n'est par les exigences croissantes de la population à cet égard.

À moyen terme et sans diminution structurelle de la quantité de pollution à la source, les territoires les plus concernés par ces pollutions émergentes devront mettre en place des traitements curatifs.

La directive européenne d'avril 2026²⁸ modifiant la directive-cadre sur l'eau (DCE), la directive sur les eaux souterraines (DES) et la directive sur les normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau (DNQE), qui devra être transposé d'ici 2028, pose le principe de « lutte à la source » et ajoute une nouvelle norme de qualité stricte pour de nombreuses substances ou groupe de substances, parmi lesquels :

- 25 PFAS dans les eaux de surface, dont l'acide trifluoroacétique (TFA) ;
- 4 PFAS jugés les plus nocifs dans les eaux souterraines.

20 PFAS sont par ailleurs ajoutés sur la liste de surveillance, pour laquelle un mécanisme de responsabilité élargie des producteurs est potentiellement envisagé (couvrant a priori, pour l'instant, uniquement le coût des programmes de surveillance).

La réaction spontanée ou réactive en cas de problème de qualité de l'eau dans un réseau d'eau potable est

généralement la mise en place d'interconnexions avec les réseaux voisins, de manière à diluer la quantité de pollution pour pouvoir assurer la continuité de l'approvisionnement en eau potable, à l'inverse donc de ce que prévoit le principe de « lutte à la source ».

La construction d'unités de traitement supplémentaires pour traiter à la fois les pesticides et les PFAS dans l'eau potable intervient dans un second temps. La disponibilité du foncier pose un premier problème d'ordre technique pour ajouter ces nouvelles unités. Le second problème tient davantage aux coûts qui varient selon la technologie choisie, les dépenses d'investissement pouvant varier du simple au double entre charbon actif et nanofiltration ou osmose inverse basse pression. L'osmose inverse est une technologie plus performante, qui permet de traiter certains PFAS comme le TFA (contrairement au charbon actif) mais que seules peuvent pour l'instant se permettre les plus grosses collectivités.

Les dépenses d'investissement pour réduire les concentrations de pesticides et PFAS dans l'eau potable sont estimées à 0,1 Md€ par an pour la construction d'unités de traitement supplémentaires auxquelles s'ajoutent encore des coûts de fonctionnement autour de 17 % des investissements chaque année²⁹ et des investissements de l'ordre de la dizaine de millions d'euros par an pour les interconnexions visant à assurer une sécurité qualitative de l'eau.

Ces estimations ne prennent cependant pas en compte le coût d'élimination des concentrats qui pourrait être financé par la mise en place d'une filière REP, comme l'envisage notamment la mission d'information sur la mise en œuvre par les collectivités territoriales de la directive sur l'eau potable. Les producteurs et importateurs seraient ainsi tenus de contribuer au financement de la collecte et du traitement des charbons actifs saturés, ce qui permettrait aux services d'eau potable de bénéficier d'une prise en charge partielle ou totale de ces coûts³⁰.

Pour les services d'assainissement, la gestion de la pollution aux PFAS revêt une dimension supplémentaire qu'il est plus difficile d'estimer.

Les stations d'épuration sont en effet des voies de transfert de PFAS dans l'environnement en raison non seulement des eaux usées qu'elles rejettent, mais aussi et surtout des boues d'épuration qu'elles produisent et qui sont ensuite épandues sur des terres agricoles pour servir de fertilisant ou bien envoyées au compostage.

²⁹ Étude Amorçage de 2026

³⁰ [Rapport d'information n°2687](#) sur les conséquences pour les collectivités territoriales de la transposition et de la mise en œuvre de la directive européenne du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

²⁸ [Directive \(UE\) 2026/805](#) du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2026

Un quart des plus gros émetteurs de PFAS, dans l'industrie textile et papetière en particulier, recourent à ces pratiques ou bien envoient leurs eaux usées vers des stations d'épuration publiques qui y recourent³¹. Les 75 % des boues de stations d'épuration urbaines et 60 % des boues de stations d'épuration industrielles valorisées en agriculture constituent potentiellement autant de sources de contamination des sols et, par suite, des denrées alimentaires et des ressources en eau utilisées pour la production d'eau potable³².

31 [Enquête Disclose et France 3](#) de 2026

32 [Circulaire TECL2611645C](#) du 27 avril 2026 relative à la recherche de PFAS dans les boues issues de stations d'épuration destinées à la valorisation agricole et à la gestion des boues contenant des PFAS

D'après la Stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau, le coût du traitement des eaux usées et de la gestion des boues d'épuration serait encore plus élevé dans le secteur de l'assainissement que dans celui de l'eau potable³³.

Lorsque c'est possible, les traitements curatifs pour les pollutions actuelles et historiques doivent s'accompagner de traitements préventifs pour éviter d'avoir à recourir dans le futur à des traitements curatifs logiquement plus coûteux.

Pour lutter contre la dégradation des ressources en eau potable en lien avec les activités agricoles

33 Commission européenne (2025) [Stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau](#)



La gestion de la pollution aux PFAS par la Métropole de Lyon

Au Sud du territoire de la Métropole de Lyon s'étend un bassin industriel de pointe, la vallée de la chimie qui regroupe les plus grandes industries françaises des filières de la chimie, de l'énergie et de l'environnement. Cette particularité fait de cette partie de la Métropole un territoire potentiellement exposé à différents types de pollution.

Bien que la majeure partie de la Métropole de Lyon bénéficie d'une eau entièrement conforme aux normes, des analyses effectuées en 2023 ont révélé la présence de PFAS dans l'eau distribuée à quatre communes situées au Sud et à l'Ouest de Lyon, avec des concentrations dépassant les seuils réglementaires. « Avant 2022, le sujet était mal maîtrisé, car la réglementation ne prévoyait pas de seuils à respecter », indique Frédéric Peillon, Directeur des patrimoines d'Eau du Grand Lyon. Grâce à la « forte mobilisation des élus pour interpeler l'État et les industriels, une stratégie est mise en place pour expertiser la situation et mettre en place des plans d'actions. » Malgré elle, la Métropole est peu à peu placée « à la pointe sur le sujet des perfluorés ».

Parmi les mesures préventives, pour « connaître et mesurer » l'ampleur de la pollution, la Métropole et Eau publique du Grand Lyon multiplient les contrôles des points de distribution. Ces prélèvements relèvent des taux de concentration nettement supérieurs au seuil de 0,10 µg/L pour les usagers de quatre communes. Les résultats d'analyse sont régulièrement publiés dans un souci de transparence.

Plusieurs arrêtés préfectoraux prescrivent en outre une surveillance renforcée des rejets sur les sites et une cessation progressive de l'utilisation de toute substance PFAS par les industriels au 31/12/2024 au plus tard.

Au-delà des mesures destinées à réduire la pollution à la source, les collectivités concernées adoptent en 2023 un plan d'actions d'urgence pour restaurer la conformité de l'eau. Une « gouvernance spécifique et inédite » est instaurée sous contrôle de l'Agence régionale de santé. « Elle place tous les acteurs autour de la table, y compris les exploitants Suez et Veolia ». Ce plan curatif est décliné en trois phases. Dans un premier temps, il vise à interconnecter les réseaux de proximité pour diluer l'eau, tout en soulageant la production de l'usine de Ternay. Des travaux lancés en 2025 permettent d'équiper l'usine d'un nouveau système de filtration des eaux captées. « Pour traiter les 20 perfluorés, la solution des charbons actifs fonctionne, mais pour que ce soit durable, les charbons doivent être régulièrement renouvelés » explique Frédéric Peillon. Les travaux ont permis de transformer les filtres à charbon actif existants en réacteur à renouvellement continu. Cette innovation modulable s'intègre dans l'usine existante et permet notamment d'adapter la fréquence de renouvellement du charbon en fonction de l'évolution de la qualité de l'eau brute en entrée d'usine (une première en France). Grâce aux quatre filtres mis en service, les analyses menées sur les communes du Sud de Lyon confirment depuis janvier 2026 le retour aux seuils réglementaires. À moyen-terme, la 3^e phase du plan prévoit de multiplier les interconnexions avec les réseaux d'eau potable voisins, pour permettre aux collectivités de se secourir mutuellement en cas de nouvelle pollution, mais aussi en cas de crise hydrique dans un contexte de changement climatique (prospective élaborée à l'horizon 2050).

La Métropole de Lyon et la régie Eau du Grand Lyon associées au Syndicat mixte d'eau potable Rhône Sud ont assigné en mars 2025 les industriels en référé expertise afin de faire la lumière sur leur éventuelle responsabilité dans la pollution du champ captant de Ternay. Les experts nommés ont pour mission « d'évaluer la durée de la pollution dans le temps, les coûts de traitement et les coûts d'exploitation de ce traitement. On est sur le principe pollueur-payeur ». Les trois collectivités restent dans l'attente du rapport d'expertise.

En matière d'assainissement, « la réglementation impose la surveillance de 28 PFAS dans les rejets et dans les boues ». La Métropole de Lyon cherche à identifier l'origine des perfluorés en amont des stations d'épuration et incite les industriels à réduire leurs rejets dans les réseaux.

Eau du Grand Lyon en chiffres : 58 communes ; 1,4 million d'usagers ; 220 000 m³ distribués par jour ; 4 100 km de réseau

(pesticides et nitrates principalement), la loi Engagement et Proximité de 2019³⁴ a introduit un droit de préemption spécifique sur les terres agricoles situées dans les aires d'alimentation des captages (AAC) pour les communes et les intercommunalités. Cela leur permet de mieux contrôler l'usage des sols en s'assurant de pratiques agricoles vertueuses à proximité des zones de captages, ou en laissant simplement les sols se régénérer.

Près d'un quart de la surface agricole utile (SAU) se trouve dans des AAC, et 3 à 4 % à proximité des 2 386 points de captage considérés comme sensibles parmi les 33 000 captages. Pour préempter ces terres agricoles à proximité des captages sensibles qui représentent 1 million d'hectares, il faudrait près de 0,2 Md€ par an en considérant un prix de la parcelle de 6 500 € par hectare et un taux de mutation foncière de 4 % par an (correspondant à un changement de propriétaire en moyenne à chaque génération, c'est-à-dire tous les 25 ans). En pratique, le processus peut être accéléré en préemptant d'autres terres agricoles et en proposant des échanges avec les agriculteurs propriétaires des parcelles situées dans les AAC.

Dans le cas où la commune ou l'intercommunalité déciderait de préempter pour installer un exploitant agricole utilisant ni pesticides ni engrais, l'effort financier pourrait être atténué par la perception de loyers agricoles.

Cependant, toutes les communes et les intercommunalités ne disposent pas forcément des compétences en interne pour gérer le foncier agricole,

freinant ainsi le recours à ce type de solutions. Plus largement, de manière alternative et complémentaire à la fois, les communes et les intercommunalités compétentes peuvent également procéder à des « paiements pour services environnementaux » (PSE) pour rémunérer les agriculteurs qui préservent la qualité de l'eau en protégeant les sols.

Sur une base plus large de 2,5 millions d'hectares, en considérant des compensations par PSE de 450 € par hectare et par an pris en charge à 20 % par les collectivités et le reste par les agences de l'eau, les dépenses s'élèveraient à 0,2 Md€ par an³⁵.

L'enjeu d'adaptation au changement climatique

Les cycles de l'eau ont été profondément déréglés ces dernières décennies.

Une goutte de pluie part de plus en plus vite à la mer et s'infiltrer de moins en moins dans les sols et les nappes. Cette accélération du cycle de l'eau est due :

- à l'urbanisation croissante et au remembrement des années 1950 à 1990 qui s'est accompagné de l'arrachage des haies, du drainage des terres (y compris dans les zones humides) et de l'élargissement, de l'approfondissement et de la rectification des cours d'eau ;
- à l'intensification des pratiques agricoles qui a dégradé la qualité des sols en appauvrissant leur

34 [LOI n° 2019-1461](#) du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

35 Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (2025) [Les politiques publiques de santé environnementale](#)



La protection des captages d'eau sur le territoire de l'Agglomération de la Rochelle

Face à des épisodes récurrents de pollution des ressources en eau potable du territoire, la Communauté d'Agglomération de la Rochelle a mis en place une approche ambitieuse et concertée avec les acteurs locaux pour préserver la ressource en eau.

L'agglomération présente une dépendance structurelle vis-à-vis de ressources extérieures pour son eau potable qui provient à la fois des masses d'eau souterraines mais aussi de surface, comme la Charente située à une soixantaine de kilomètres au Sud. Néanmoins, les capacités des captages souterrains locaux restent limitées et la qualité des eaux prélevées témoigne de niveaux de pollution élevés. L'eau de la Charente est elle-même en situation récurrente de tension quantitative et est dégradée par des pesticides liés aux pratiques viticoles. Ces constats placent l'Agglomération dans une situation de forte vulnérabilité, tant sur le plan quantitatif, exacerbé par les effets du changement climatique, que qualitatif.

L'Agglomération de la Rochelle s'est emparée de la protection de la ressource en eau depuis 2005, via 3 volets d'interventions et de dispositifs. Ils sont menés en cohérence avec les autres compétences de l'intercommunalité afin de favoriser la synergie des politiques publiques locales, comme le Projet Alimentaire Territorial. Les actions sont aussi co-portées avec plusieurs partenaires : syndicat d'eau départemental, intercommunalités voisines, EPTB Charente, agence de l'eau, chambres d'agriculture, services préfectoraux...

En 2024, l'Agglomération de la Rochelle, appuyée par le préfet de la Charente-Maritime, a réaffirmé sa volonté d'un renforcement de la protection du captage des « Mortiers » au travers d'une feuille de route ambitieuse. Ce 4^e volet de protection cherchera, entre autres, à coupler la protection du captage des « Mortiers » par la structuration de nouvelles filières agricoles alternatives, en s'appuyant sur des expériences locales réussies comme la culture de plantes aromatiques et médicinales.

taux de matière organique et en diminuant leur porosité, limitant ainsi la capacité d'infiltration de l'eau ;

- au réchauffement climatique à l'échelle globale et perceptible à toutes les échelles locales qui perturbe notamment le régime des précipitations.

Le changement climatique d'origine humaine a entraîné des modifications détectables dans le cycle global de l'eau depuis le milieu du XX^e siècle (degré de confiance élevé) [...] On ne peut exclure que le cycle de l'eau subisse au XXI^e siècle et au-delà des changements abrupts dus aux activités humaines (degré de confiance moyen)³⁶.

Le changement climatique, qui amplifie les tensions sur la quantité et la qualité de la ressource en eau, entraîne des conséquences pour l'exercice de la compétence GEMAPI et toutes les autres compétences liées à l'eau.

La multiplication et l'intensification de tous les types d'inondations impliquent naturellement un renforcement de la compétence GEMAPI. Mais l'augmentation des pluies intenses plus généralement influe également :

- sur le risque de ruissellement, couvert par la GEPU en zone urbaine ;
- sur la capacité des réseaux d'assainissement à absorber des pluies exceptionnelles sans débordement de surface et en limitant les rejets d'eaux non ou mal traitées dans le milieu naturel (impactant les milieux aquatiques et la qualité des eaux de baignade), intégrant ainsi les services d'assainissement dans l'équation³⁷.

Avec la diminution de la ressource en eau, les problématiques de quantité et de qualité de l'eau se rejoignent également. Le fait que l'eau renouvelable³⁸ diminue, de 14 % entre la période 1990-2001 et la

36 Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2021) *Changement climatique 2021 : les éléments scientifiques – Résumé technique*

37 Les réseaux séparatifs sont également concernés en raison d'erreurs fréquentes de raccordements générant des rejets d'eaux usées directement vers le milieu naturel via le réseau pluvial.

38 L'eau renouvelable correspond à l'eau apportée par les cours d'eau et la fraction des précipitations qui ne retourne pas à l'atmosphère par évaporation ou évapotranspiration.

Encadré n°1 :

Les compétences des collectivités pour les différents types de risque d'inondation

La diversité des types de risque d'inondation explique le morcellement des compétences des collectivités pour la gestion à l'échelle locale :

- **des ouvrages de protection** contre les inondations, qui rentre dans le cadre de la GEMAPI et relève principalement de la gestion des systèmes d'endiguement (transférée aux intercommunalités en totalité entre 2018 et 2024) ;
- **du risque de débordement de cours d'eau** hors gestion des ouvrages de protection, qui incombe au bloc communal qui a la charge de la gestion de crise (via les Plans communaux de sauvegarde) et de l'adaptation du bâti (ex : batardeaux, remontée du réseau électrique) en dehors du cadre et en complément de la compétence GEMAPI ;
- **du risque de ruissellement urbain**, qui relève de la GEPU mais aussi possiblement de la GEMAPI dans la mesure où des « conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique » (L. 566-1 du Code de l'environnement) sont en jeu, c'est-à-dire qu'il existe un risque d'inondation ;
- **du risque de ruissellement rural**, lié à la modification des territoires induisant une accélération et une concentration des écoulements (du fait du remembrement et de l'urbanisation), qui n'est pas pris en compte dans la compétence GEMAPI et reste donc de l'ordre de la compétence générale des communes sauf prise en compte volontaire par l'intercommunalité, même si certaines actions liées à la résolution de ces problématiques peuvent se rapprocher d'autres missions comme la mise en place d'une gestion intégrée des eaux pluviales (GEPU), la plantation de haie ou la restauration de rivière ou l'implantation de zones humides tampons (GEMAPI) ;
- **du risque de submersion marine**, qui rentre dans le cadre de la GEMAPI via la construction de digues face à la mer principalement, à l'exception de la gestion intégrée du trait de côté qui relève de l'État.

La politique de gestion du risque inondation, encadrée par la directive européenne « inondation » transposée en droit national en 2010, se traduit alors par la mise en place de différents documents :

- **les Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI)**, à l'échelle des grands bassins versants, qui définissent les grandes lignes de la politique locale de prévention des inondations et s'imposent aux documents d'urbanisme ;
- **les Plans de prévention des risques inondations (PPRI)**, plus localement, qui sont aussi réalisés par les services de l'Etat et viennent contraindre l'urbanisme et les activités des secteurs inondables pour limiter la vulnérabilité de ces secteurs ;
- **les Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)**, portés par les autorités locales, qui permettent la mise en œuvre au niveau local des actions de protection, de prévention et de prévision des inondations.

période 2002-2018, contribue en effet à accroître la vulnérabilité des territoires face à la qualité de l'eau :

- en favorisant par la hausse des températures le développement d'algues et de pathogènes ;
- en concentrant les polluants du fait de la baisse des débits ;
- en accentuant les ruissellements contaminés ainsi que les intrusions salines en zones côtières³⁹.

Avec l'augmentation de la température des effluents et des processus biologiques qui s'y produisent, la production de sulfures va par ailleurs augmenter dans les systèmes d'assainissement, et avec elle les mauvaises odeurs ainsi que les problèmes de corrosions et de sécurité pour le personnel d'exploitation⁴⁰.

L'adaptation doit ainsi être prise en considération de manière systémique et holistique, en priorisant les mesures d'adaptation dans le grand cycle de l'eau qui sont de nature transformationnelle plutôt qu'incrémentale⁴¹.

Pour restaurer les masses d'eau et s'adapter au changement climatique, les collectivités peuvent ainsi implémenter des solutions fondées sur la nature (SfN)⁴² :

- en milieu aquatique : reméandrage d'un cours d'eau, restauration de zones humides, création de redents dans les fossés ;
- en milieu urbain : désimperméabilisation des sols (parkings, cours d'école), construction de

tranchées d'infiltration, plantation de forêts urbaines ;

- en milieu agricole : plantation de haies, création de zones tampons ;
- en milieu forestier : comblement de drains, mise en place de couvert forestier permanent.

Les collectivités peuvent alors intervenir comme maître d'ouvrage direct des mesures de restauration hydromorphologique des cours d'eau ou de milieux humides lorsque les terrains occupés par ces milieux relèvent de leur responsabilité ou en substitution aux maîtres d'ouvrages privés, qui sont en général des particuliers n'ayant pas les moyens d'agir individuellement.

Le recours à des solutions techniques orientées sur l'offre comme les canaux et transferts d'eau inter-bassins relève à l'inverse plutôt de l'adaptation incrémentale, dans la mesure où il s'agit de solutions qui ne résolvent pas le problème structurel d'inadéquation spatiale de la ressource, et ne peuvent d'ailleurs être généralisées partout⁴³.

Les besoins d'investissement dans le grand cycle de l'eau qui relèvent de la compétence GEMAPI et s'appuient sur ce type de solutions sont difficilement quantifiables.

La directive-cadre européenne sur l'eau (DCE⁴⁴) adoptée en 2000 fixe des objectifs et des méthodes pour atteindre le « bon état » des masses d'eau en prenant en compte des paramètres différents (biologiques, chimiques ou quantitatifs) suivant qu'il s'agisse d'eaux de surface (douces, saumâtres ou salées) ou d'eaux souterraines.

En France, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) définissent les orientations stratégiques et les actions nécessaires pour l'atteinte de cet objectif à travers un programme de mesures sur six ans. En calculant le coût d'un point de pourcentage supplémentaire de masses d'eau

39 Haut Conseil pour le climat (2026) [Les politiques climatiques dans les territoires](#)

40 Laplace, Guignard, Planton & Guivarch (2012) [Changements climatiques et réseaux d'assainissement : Quelles adaptations pour demain ?](#)

41 Les mesures d'adaptation incrémentale sont définies par le GIEC comme celles qui sont « destinées essentiellement à conserver l'essence et l'intégrité d'un système ou d'un processus à une échelle donnée », là où les mesures d'adaptation transformationnelle « modifient les attributs fondamentaux d'un système en réponse au climat et à ses conséquences ».

42 Les SfN font l'objet d'une norme de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) qui les définit comme les « actions visant à protéger, gérer de manière durable et restaurer des écosystèmes naturels ou modifiés pour relever directement les défis de société de manière efficace et adaptative, tout en assurant le bien-être humain et en produisant des bénéfices pour la biodiversité ».

43 Haut Conseil pour le climat (2026) [Les politiques climatiques dans les territoires](#)

44 [Directive 2000/60/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Pour aller plus loin...

- [Le rapport « L'eau que nous mangeons »](#) publié par le WWF en 2025 montrant la diversité des SfN et illustrant à travers deux planches paysagères (avant/après) leur mise en place dans les conditions d'un territoire de l'Ouest de la France.
- [Le travail de recensement](#) mené par l'Office international de l'eau, l'Office français de la biodiversité et leurs partenaires pour montrer la pluralité des mesures naturelles de rétention des eaux (MNRE).

en « bon état » à partir des programmes de mesures passés et en extrapolant, l'étude de récupération des coûts menée par l'Office français de la biodiversité en 2019 calcule que, sous hypothèse de linéarité, l'atteinte de l'objectif de 100 % des masses d'eau en « bon état » coûterait dans les 5 Mds€ par an⁴⁵.

L'adaptation étant généralement intégrée aux différents projets d'investissement comme une dimension supplémentaire (le « réflexe adaptation »), les besoins d'investissement directement imputables au changement climatique sont difficiles à estimer. Il s'agit davantage d'études à engager pour analyser la vulnérabilité d'un service au changement climatique ou lancer une prospective au niveau d'un territoire à l'échelle du grand cycle. Les repères de coût qui figurent dans le « cahier adaptation » d'I4CE indiquent des montants autour de 60 000 à 100 000 € pour ce type d'études dans une collectivité de 100 000 habitants⁴⁶.

Dans les 5 Mds€, si l'on prend la part des mesures de restauration de zones humides, de restauration de la continuité écologique ou de restauration hydromorphologique de cours d'eau concernant les milieux aquatiques, on obtient un déficit de l'ordre de 0,9 Md€/an pour la partie GEMA de la GEMAPI.

Concernant la prévention des inondations, un raisonnement analogue en deux temps à partir des Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) nous permet d'obtenir une estimation pour la partie PI de la GEMAPI :

- d'après l'étude d'options de la mission sénatoriale sur l'évolution du financement de la compétence GEMAPI, le reste à charge des collectivités pour la rénovation de 65 % des digues et systèmes d'endiguement en mauvais état est de l'ordre de 0,3 Md€ par an⁴⁷ ;
- en considérant que le montant des dépenses de l'axe VII des PAPI correspondant à la gestion des ouvrages de protection hydraulique représente la moitié des dépenses totales des PAPI⁴⁸, on peut considérer que le montant des autres dépenses de prévention des inondations est du même ordre de grandeur.

Bilan du déficit annuel d'investissement

Mis bout à bout, le déficit annuel d'investissement est d'au moins 2,6 Mds€ par an pour l'eau potable, 1,8 Md€ par an pour l'assainissement, 0,4 M€ par an pour la GEPU et 1,6 Md€ par an pour la GEMAPI.

Les incertitudes restent toutefois importantes, concernant la part prise en charge par les collectivités notamment, tout n'est pas correctement chiffrable et les montants obtenus sont difficilement comparables. Les dépenses de fonctionnement générées par les investissements sont surtout exclues des chiffrages, alors qu'elles peuvent représenter des montants significatifs au bout de plusieurs années.

Pour financer ces investissements, les collectivités pourront bénéficier d'aides provenant des agences de l'eau, de l'État et de ses autres agences, des conseils départementaux et régionaux ou encore des fonds structurels européens (hors renouvellements usuels qui ne rentrent généralement pas dans le cadre des projets éligibles et hors PSE où un taux d'aide de 80 % a déjà été pris en compte). Les trois quarts des projets sont en effet subventionnés. 25 % du financement des projets dans le petit cycle de l'eau et 44 % dans le grand cycle de l'eau proviennent de subventions⁴⁹.

Tout l'effort d'investissement ne reposera toutefois pas non plus sur les acteurs publics, avec des financements privés du côté des industriels et des agriculteurs notamment pour réduire la pollution à la source et améliorer la qualité des rejets.

Le coût net des dépenses d'investissement serait donc un peu moins lourd que les chiffres le laissent transparaître pour les collectivités.

45 Cercle français de l'eau (2024) [Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine – annexe 8](#)

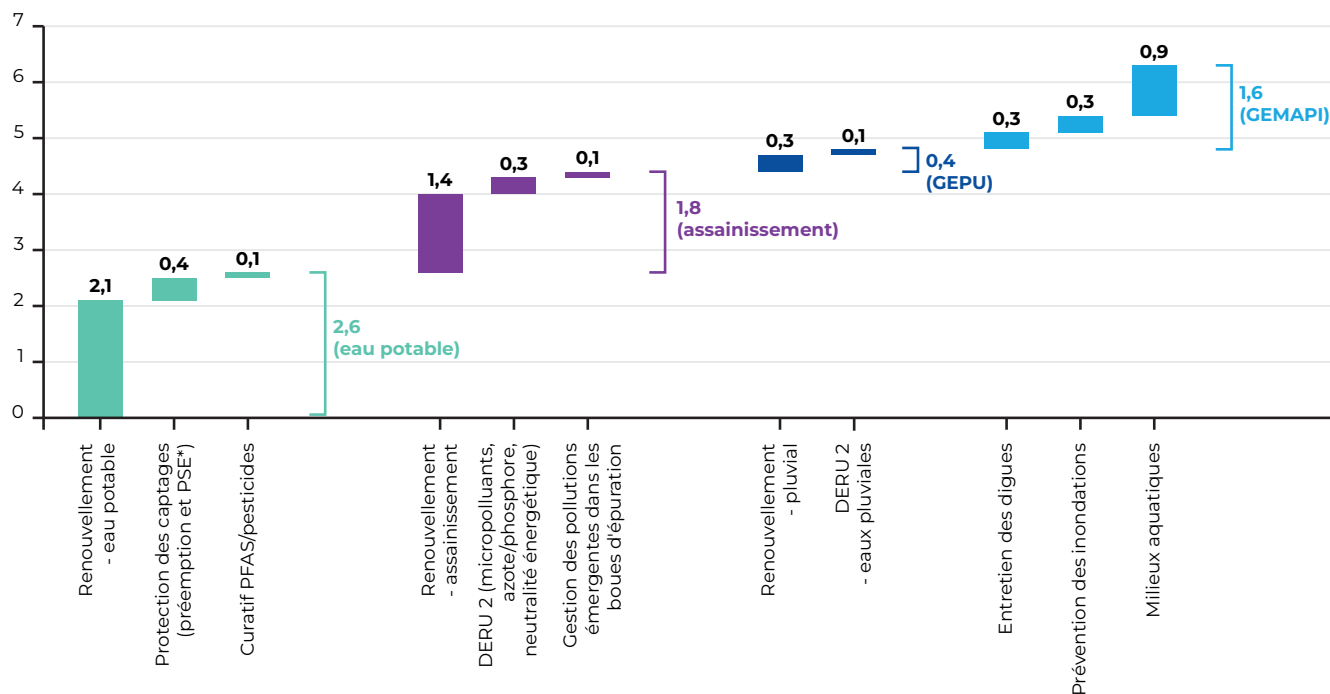
46 I4CE (2026) [Collectivités : méthode pour construire son plan d'investissement aligné climat – cahier adaptation](#)

47 EY-Parthenon (2025) [Etude d'options sur l'évolution du financement de la compétence GEMAPI](#)

48 DGPR (2016) [Bilan de l'activité de la CMI et des instances locales](#)

49 Banque des territoires (2025) [Etude sur les investissements publics dans l'eau en France : tendances, enjeux et perspectives](#)

Figure 12. Estimation du déficit annuel d'investissement à charge des collectivités (en Mds€ par an)



* Les paiements pour service environnementaux qui sont en réalité des dépenses de fonctionnement pour les collectivités ont été ajoutées ici pour mieux intégrer l'ordre de grandeur.
Source : compilation La Banque Postale

Vers une nouvelle équation financière

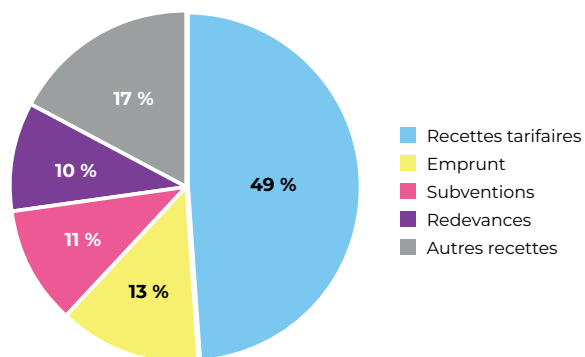
Si le déficit d'investissement est aussi conséquent, c'est parce que le modèle de financement de l'eau est confronté à des contraintes de plus en plus prégnantes.

Pour financer des investissements, les collectivités disposent de différents leviers qui permettent de dégager plus ou moins de marges de manœuvre :

- la hausse des tarifs, en augmentant la part fixe et/ou la part variable des services d'eau et/ou d'assainissement, avec la possibilité de mettre en place différents modes de tarification ;
- le recours à l'emprunt, à des taux fixes ou variables et des échéances plus ou moins longues ;
- la recherche de subventions, provenant des agences de l'eau, d'autres agences de l'État ou encore d'autres collectivités locales ;
- la hausse de la fiscalité, via la taxe GEMAPI, pour financer le grand cycle de l'eau.

Les recettes tarifaires représentant la moitié des recettes d'investissement et de fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement, le levier « tarifs » est mécaniquement plus impactant.

Figure 13. Décomposition des recettes liées aux services d'eau potable et d'assainissement (en %)



Source : Balances comptables DGFiP 2024

Chaque levier présente toutefois ses limites :

- les marges de manœuvre pour financer des investissements via la réalisation d'économies sont relativement restreintes : la plupart du temps, ces économies prennent justement la forme de moindres dépenses en investissement ;
- l'augmentation du prix de l'eau est une question sensible politiquement et la baisse structurelle des consommations encouragée par les politiques

de sobriété fragilise les modèles économiques qui reposent encore largement sur la part variable des tarifs et donc la consommation d'eau ;

- le financement par l'endettement peut poser dans certains cas de figure des questions de soutenabilité, la dette faisant également peser la charge sur les générations futures qui bénéficieront au demeurant des équipements ;
- les subventions provenant d'autres niveaux de collectivité sont de plus en plus incertaines dans le contexte budgétaire actuel avec des agences

de l'eau qui semblent par ailleurs recentrer leur action de plus en plus sur le grand cycle de l'eau ;

- enfin, la seule taxe affectée dont disposent les collectivités pour financer leur politique de l'eau est la taxe GEMAPI, qui ne concerne que le grand cycle de l'eau et dont le potentiel est insuffisant et surtout inégalement réparti au regard des besoins.

Dans ce contexte, c'est le principe même de recouvrement des coûts par les recettes (« l'eau paie l'eau ») qui est menacé.

Encadré n°2 :

« L'eau paie l'eau », mais encore ?

Il est de coutume d'écrire que « l'eau paie l'eau » : une phrase qui semble une évidence mais qui relève en réalité d'un modèle économique bien balisé.

En France, la plupart des services publics sont financés par la collectivité locale (et donc par le contribuable) et de façon souvent plus marginale par l'utilisateur à travers un tarif (tarif de la cantine, de la bibliothèque...). L'eau quant à elle, est un service public « marchand » ou industriel et commercial, c'est à dire que le tarif acquitté par l'abonné doit couvrir les coûts de fonctionnement et d'investissement, le contribuable n'étant aucunement sollicité.

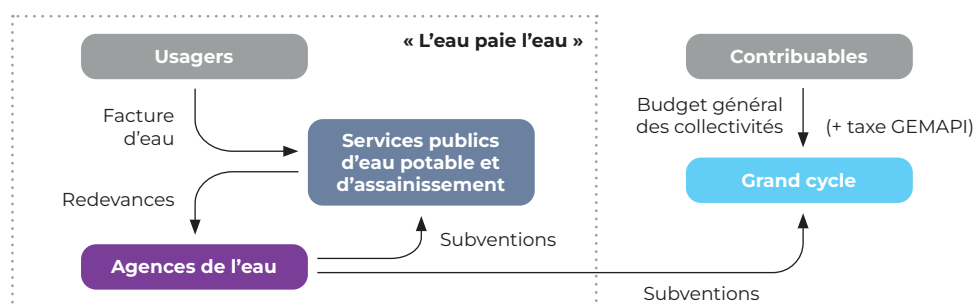
L'application de ce principe prend la forme d'un budget annexe (ou d'un budget principal pour les régies autonomes ou personnalisées et les syndicats dont c'est l'activité principale) distinct du budget principal de la collectivité qui ne peut financer le service de l'eau sur son budget propre (exception faite des communes de moins de 3 000 habitants ou des EPCI lorsqu'aucune de ses communes membres n'a plus de 3 000 habitants). Selon ce modèle, toute dépense supplémentaire doit donc être couverte principalement par une hausse des tarifs.

La comptabilité des services publics d'eau et d'assainissement est tenue selon la nomenclature « M49 » qui prévoit un plan comptable spécifique, quoique inspiré des éléments de la comptabilité générale. Elle répond également à ce qu'il est convenu d'appeler la « règle d'or » des budgets locaux, aux termes de laquelle :

- les dépenses et les recettes de l'année doivent être équilibrées et évaluées de façon sincère ;
- le recours à l'emprunt ne peut intervenir que pour financer des dépenses d'investissement (relatives au patrimoine du service) et non des charges courantes telles que l'exploitation ou l'entretien ;
- le remboursement du capital des emprunts doit être assuré par des ressources propres qui sont pour l'essentiel, en l'occurrence, les produits tarifaires dégagés du fait de la consommation d'eau.

L'indépendance tarifaire du service se traduit également par l'impossibilité, sauf cas exceptionnels, de disposer des excédents éventuels dégagés par l'exploitation au bénéfice des autres services de la collectivité.

Figure 14. Le financement de l'eau au-delà du principe de « l'eau paie l'eau »



Le levier « tarifs »

Dans le modèle de « l'eau paie l'eau », la hausse des recettes tarifaires apparaît comme une des solutions les plus évidentes pour combler un besoin de financement. Force est de constater que celle-ci reste toutefois limitée.

L'eau, « patrimoine commun de la Nation » (L. 210-1 du Code de l'environnement), est en France un bien public peu cher, essentiellement pour des raisons culturelles. Si l'on rapporte les dépenses liées à l'eau potable et l'assainissement au revenu disponible des ménages et que l'on regarde le dernier décile,

la France se situe dans la moyenne basse de l'Union européenne⁵⁰.

*Deux tiers des Français interrogés jugent normal que leur facture d'eau soit moins chère que leur facture d'énergie.
Seule la moitié d'entre eux serait prête à accepter une hausse de leur facture d'eau⁵¹.*

Un prix particulièrement bas de l'eau peut s'expliquer par des circonstances locales favorables avec une ressource abondante et peu exposée à la pollution, mais aussi par une volonté politique de garantir un prix bas. En réalité, il n'existe pas de corrélation entre prix du service et montant des investissements, toutes les configurations étant possibles.

L'augmentation des prix sur les dernières années est plus marquée pour le service d'eau potable mais la disparité des prix est légèrement plus importante pour le service d'assainissement (écart-type de 1 € par m³ entre deux collectivités en moyenne sur les 6 dernières années par rapport au service d'eau potable (80 c€ par m³).

Pour jouer sur les tarifs, les collectivités ont plusieurs possibilités : arbitrer entre part fixe et variable, pour l'eau potable et l'assainissement.

La part fixe (c'est-à-dire l'abonnement) représente en moyenne 13 % de la facture des usagers : 17 % pour l'eau potable et 9 % pour l'assainissement⁵².

La réglementation plafonne la part fixe à 30 % du montant TTC d'une facture type pour les communes urbaines et 40 % pour les communes rurales. Pour nombre de collectivités, les marges de manœuvre sur la part fixe sont encore larges.

Comme le souligne la récente note du CAE⁵³, la baisse des volumes facturés provoquée par des gains d'efficacité et des efforts de sobriété diminue les recettes tarifaires qui n'incitent pas à augmenter les dépenses d'investissement pour la réparation des fuites notamment. L'effet est d'autant plus marqué que la part variable est élevée.

Dans sa prospective sur la demande en eau à l'horizon 2050, France Stratégie prévoit une augmentation globale de la consommation d'eau dans le scénario « tendanciel » et une baisse dans les scénarios

« politiques publiques » et « rupture »⁵⁴. En se restreignant aux secteurs résidentiel, tertiaire et industriel qui passent par les comptes des collectivités en M49, la consommation d'eau augmente cependant légèrement au global dans le scénario « politiques publiques » en raison de la hausse des consommations d'eau industrielles, dans le bassin versant Rhône-Méditerranée-Corse en particulier.

Figure 15. Répartition du prix TTC des services d'eau potable et d'assainissement pour 120 m³

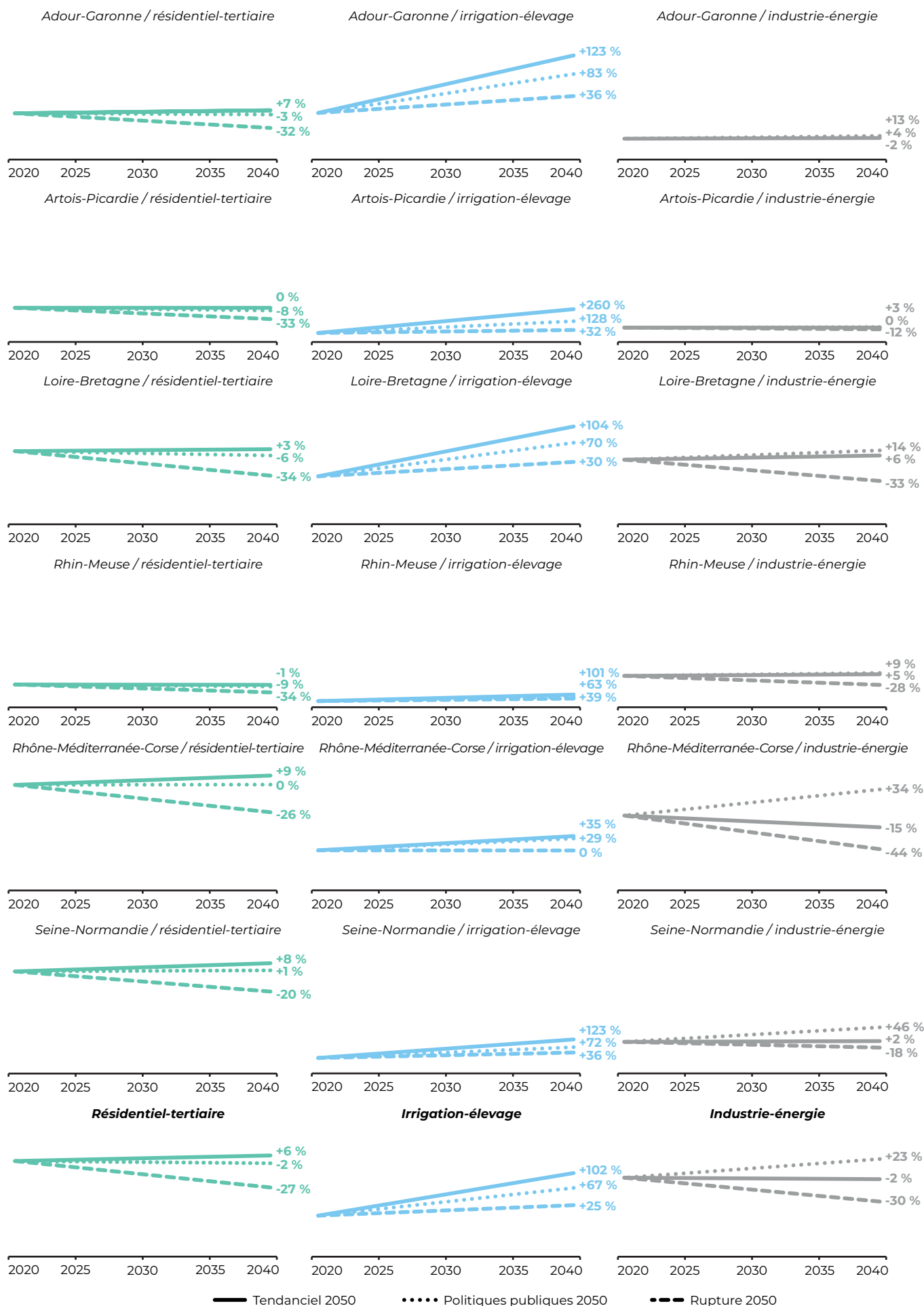


* Clé de lecture :
En 2024, 75 % des collectivités ont un prix TTC du service d'eau potable pour 120 m³ inférieur à 3 € par m³.
En 2019, 50 % des collectivités avaient un prix du service d'assainissement collectif pour 120 m³ inférieur à 2 € par m³.
Source : données SISPEA

50 OCDE (2020) [Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection](#)
51 ATEP (2025) [La gestion de l'eau vue par les collectivités locales et les Français](#)
52 Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement (2025) [Panorama des services publics et de leur performance en 2023](#)
53 Conseil d'analyse économique (2026) [L'eau sous tension : concilier sobriété hydrique, équité et investissement](#)

54 France Stratégie (2025) [La demande en eau - Prospective territorialisée à l'horizon 2050](#)

Figure 16. Évolution prospective de la consommation d'eau par secteur et par bassin



Source : France stratégie (2025)

Pour résoudre l'équation tarifaire tout en prenant en compte les impératifs sociaux, économiques et écologiques d'efficacité et de sobriété des usages, divers modes de tarification sont possibles.

Les collectivités peuvent en effet mettre en place :

- une tarification progressive, avec une première tranche à un prix modeste proche du prix coûtant pour les premiers mètres cubes consommés et des tranches progressives pour les consommations dites de confort ;
- une tarification saisonnière, avec un tarif plus élevé pendant les mois d'été généralement où la ressource est en tension et un tarif plus faible lorsque la ressource est davantage disponible ;
- une tarification sociale, en aidant les personnes aux revenus modestes à payer leur facture d'eau.

Ces modes de tarification sont souvent complémentaires. Mettre en place une tarification sociale est une condition pour augmenter le prix de l'eau dans l'esprit d'une transition juste, qui peut s'accompagner par une tarification saisonnière.

Dans l'avis qu'il a rendu sur la généralisation de l'expérience de « tarification progressive et responsable de l'eau » proposée par le Plan Eau, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dresse un bilan mitigé de la tarification progressive dans les conditions actuelles⁵⁵ :

- l'absence de compteurs individuels pour près de la moitié des usagers pose un problème pratique d'ampleur ;
- l'absence de données sur les profils de consommation et la composition des foyers

55 Conseil économique, social et environnemental (2023) [Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive](#)

génère des inégalités, en particulier à l'encontre des familles nombreuses ;

- l'efficacité du signal-prix n'est pas clairement établie alors que les foyers n'ont pas toujours connaissance du montant de leur facture d'eau, l'élasticité-prix étant par ailleurs relativement faible.

Parmi les recommandations du CESE figure notamment la promotion de la tarification saisonnière. Le rapport met également en avant la nécessité de combiner une tarification progressive avec un accompagnement social des usagers fragiles de manière dissociée de la tarification, via des aides directes des collectivités pour le paiement de la facture d'eau sous conditions de ressources. Il est possible de passer par les dispositifs classiques (centres communaux d'action sociale, fonds de solidarité pour le logement) ou bien d'autres systèmes plus complexes basés sur l'échange et la gestion de données fiscales (« chèques eau » notamment).

Jouer sur la part variable n'est toutefois pas la seule façon d'inciter à la sobriété.

Maintenir une part variable élevée dans les tarifs permet de garder des marges de manœuvre pour mettre en place des tarifications progressive ou saisonnière plus alignées avec les impératifs de sobriété. À l'inverse, augmenter la part fixe permet de rendre la collectivité moins sensible à la diminution des volumes facturés.

Pour garder une incitation à la sobriété des usages tout en relevant la part fixe pour bénéficier d'un modèle économique plus robuste, tout en reflétant plus fidèlement la structure des dépenses, majoritairement fixes, d'autres solutions innovantes sont possibles.



Le modèle de tarification saisonnière mis en place par Toulouse Métropole

Dans un contexte de tension quantitative de la ressource en eau sur le territoire, Toulouse Métropole a mis en place en 2024 un système de tarification saisonnière de l'eau afin d'envoyer un signal-prix calé sur les périodes d'étiage de la Garonne, première source d'eau potable de la ville.

Rendue possible depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, les collectivités en charge de l'eau potable peuvent établir une tarification différenciée en fonction de la saisonnalité.

C'est cette option qu'ont choisie les élus de Toulouse Métropole en 2023, intégrant le dispositif de tarification saisonnière de l'eau dans un plan global et ambitieux de réduction des prélèvements sur le territoire, dans l'esprit du Plan Eau. Ainsi, le prix de l'eau et de l'assainissement est majoré de 42 % quand l'eau de la Garonne se fait rare de juin à octobre (5 mois), et minorée de 30 % le reste de l'année (7 mois). La facture annuelle n'est donc pas alourdie pour l'utilisateur mais prend en compte la saisonnalité de la ressource en eau.

Ce dispositif tarifaire s'inscrit dans un effort global de réduction des prélèvements à l'échelle de l'intercommunalité, en y associant des actions de communication et de sensibilisation, de distribution de kits d'économies d'eau, de désimpermeabilisation des sols, de généralisation de la télérelève... Les prochaines étapes pour la Métropole de Toulouse viseront à continuer les efforts de sensibilisation sur ce dispositif, d'évaluer à terme ses effets sur les prélèvements d'eau, et de réfléchir à l'articulation de la tarification saisonnière avec des enjeux de solidarité entre usagers.



Métropole Européenne de Lille : la concession du service public de distribution de l'eau, un nouveau paradigme en faveur des économies d'eau

La Métropole Européenne de Lille (MEL) a mis en place en 2023 une concession de son service public de distribution d'eau inédit en Europe car basée sur des objectifs de sobriété. L'instauration d'objectifs de sobriété, c'est-à-dire de baisse des pertes en réseau et de la consommation des usagers, marque ainsi une innovation contractuelle en faveur de la transition écologique.

La MEL et les collectivités voisines enregistrent un recul marqué de la disponibilité en eau du fait des effets des changements climatiques qui limite la recharge des nappes phréatiques du territoire. Face à ces constats, la MEL a orienté sa politique de gestion de l'eau en visant une forte réduction des prélèvements d'eau d'ici 2033. L'objectif est d'économiser 65 millions de m³ sur 10 ans, soit l'équivalent d'une année complète de prélèvements sur le territoire de l'intercommunalité.

Pour cela, le concessionnaire s'est engagé à la fois à baisser le volume d'eau acheté à la régie de production de l'intercommunalité et à engager un important plan d'investissement en faveur des économies d'eau sur 4 ans. En cas de non atteinte de l'objectif, il paie un malus pour les volumes supplémentaires achetés à la régie.

Concrètement, l'objectif est que les prélèvements en eau baissent rapidement sur 5 ans. Les actions engagées sont de différentes natures. Il s'agit tout d'abord de rendre le service public exemplaire en réduisant fortement les fuites du réseau grâce notamment à la mise en place de 5 000 prélocalisateurs de fuites. Il s'agit aussi de mobiliser et d'accompagner l'ensemble des usagers du territoire vers la sobriété hydrique par la généralisation du télérelevé avec alerte fuite, la distribution d'un kit « hydroéconome » par foyer, le déploiement d'un « coach conso » pour les habitants ou encore la signature de conventions de sobriété avec les grands consommateurs.

Les premières estimations témoignent d'une baisse conséquente de près d'un million de m³ des prélèvements d'eau sur le territoire.

À travers ces résultats encourageants, l'exemple de la MEL démontre que la politique contractuelle peut être un outil supplémentaire pour les intercommunalités afin de réduire les prélèvements en eau sur leur territoire.

Le levier « endettement »

Le choix entre emprunt et tarification est moins de nature financière que de nature chronologique : in fine, emprunter aujourd'hui revient à dégager des ressources courantes ultérieurement, et donc à lisser dans le temps l'effort demandé aux usagers.

Les leviers « endettement » et « tarifs » sont en effet complémentaires. L'emprunt vient s'ajouter à l'autofinancement et aux ressources externes (subventions, etc.) mais, in fine, l'eau payant l'eau, toute charge supplémentaire telle que le remboursement de la dette doit être couverte par des recettes dégagées par l'activité, au besoin augmentées par une hausse tarifaire sur les exercices suivants.

La question principale est donc avant tout celle de l'arbitrage entre les deux leviers.

Cet arbitrage est de nature politique. Il repose sur l'appréciation de la « soutenabilité » de la dette, eu égard au délai de désendettement de la structure gestionnaire (encours de dette / épargne brute) et plus largement de sa capacité à dégager de l'épargne brute, tout en assumant l'augmentation des frais financiers, et d'ainsi contrôler son niveau d'endettement.

En 2024, le stock de dette porté par les gestionnaires du service public d'eau et d'assainissement s'élève à 18 Mds€.

Le niveau des emprunts, 2 Mds€ en 2024, permet de financer 24 % des investissements, soit un niveau inférieur à celui observé dans les comptes du bloc communal dans son ensemble (près de 30 %)⁵⁶.

Rapporté à la durée de vie des équipements, l'endettement des gestionnaires du service public d'eau et d'assainissement (SPEA) pris dans leur ensemble est relativement faible.

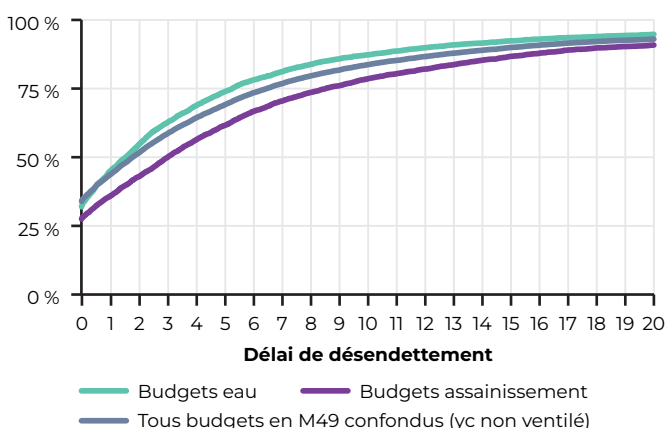
Le délai de désendettement est d'environ 4 ans en 2024, bien en dessous du ratio prudentiel indicatif de 12 ans pour le bloc communal. En identifiant les budgets eau et assainissement en M49 à partir de leur libellé et du code d'activité indiqué, on remarque que le délai de désendettement est plus faible dans l'ensemble pour les services d'eau potable que pour les services d'assainissement (3 ans contre 5) où les investissements sont plus conséquents.

Compte-tenu de la durée de vie des infrastructures (entre 50 et 80 ans), on peut conclure à des marges de manœuvre financières en matière d'endettement relativement importantes.

56 Balances comptables DGFIP

Tout raisonnement au global cache néanmoins des disparités importantes auxquels les SPEA ne font pas exception.

Figure 17. Répartition du délai de désendettement



* Clé de lecture :
25 % des budgets en M49 identifiables comme « assainissement » ont un délai de désendettement nul.

75 % des budgets en M49 ont un délai de désendettement inférieur ou égal à 7 ans.

Source : Balances comptables DGFIP 2024

Certaines collectivités ont un délai de désendettement relativement élevé. Un certain nombre n'a pas de dette du tout. D'autres encore ont un prix de l'eau déjà très élevé et donc des marges de manœuvre très limitées pour augmenter dans le futur les recettes tarifaires qui leur permettront de rembourser leur dette.

Ainsi, un quart des budgets en M49 ont un délai de désendettement supérieur à 7 ans (plutôt 5 ans pour les budgets identifiables comme « eau » et 9 ans pour les budgets identifiables comme « assainissement »), un à deux budgets sur dix sont au-dessus du ratio prudentiel de 12 ans et un quart n'ont pas de dette.

L'absence de dette pour autant de budgets peut s'expliquer par diverses raisons, dont les suivantes :

- pour les communes de moins de 3 000 habitants, parce que la dette peut être portée par la collectivité dans son budget principal ;
- pour les autres collectivités, parce qu'elles disposent d'une trésorerie importante suite à des reports d'excédents liés à un changement de mode de gestion ; report nécessitant l'accord des communes par délibération concordante dans le cadre d'un SPIC.

À l'inverse, un budget annexe peut porter la dette de l'ensemble du service tout en déléguant la gestion à un tiers, ce qui explique des délais de désendettement élevés. Si elle le souhaite, la collectivité peut en effet décider de confier uniquement la gestion courante de la compétence et non les investissements plus lourds qui s'y rapportent afin de rester propriétaire des infrastructures. Cela permet d'avoir une meilleure visibilité et maîtrise des investissements et de rendre plus facile le changement de délégataire.

À noter toutefois que les budgets n'étant pas pondérés, ceux avec des faibles montants (desservant une population moindre) sont sur-représentés.

Le levier « subventions »

Pour financer leurs investissements dans le petit cycle de l'eau, les collectivités bénéficient de subventions provenant essentiellement des agences de l'eau.

Dans les comptes en M49, y compris outre-mer, les subventions reçues en investissement s'élèvent à 1,5 Md€ en 2024. Elles financent 22 % des investissements locaux hors dette.

Encadré n°3 :

La dette eau, une dette partiellement privée

Conséquence du caractère marchand du SPEA, une partie de la dette portée par les gestionnaires publics n'entre pas dans le calcul de la dette publique.

Ainsi, en comptabilité nationale, les syndicats d'eau ou les régies personnalisées ayant une activité d'adduction ou de distribution d'eau et d'assainissement sont classés en sociétés non financières (et non en administrations publiques). Leur dette n'est donc pas publique.

En revanche, les budgets annexes « eau » des intercommunalités à fiscalité propre et des communes resteraient associés à la collectivité à laquelle ils sont rattachés du fait de leur absence d'autonomie de décision. Leur dette est bien, quant à elle, publique.

En 2024, c'est 36 % (6,4 Mds€) de la dette « eau » des gestionnaires publics qui est comptabilisée en société non financière et qui ne vient donc pas dégrader le ratio de la dette publique.

Tableau 2. Dette des services publics d'eau et d'assainissement

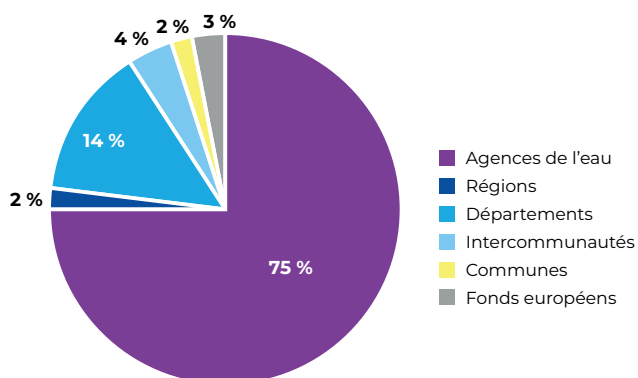
Dette publique	11,4 Mds€	64 %
Communes	2,0 Mds€	11 %
EPCI-FP	9,2 Mds€	51 %
Départements	0,2 Md€	1 %
Dette des sociétés non financières	6,4 Mds€	36 %
Syndicats	6,1 Mds€	34 %
Régies autonomes et personnalisées	0,3 Md€	2 %
Ensemble	17,8 Mds€	100 %

Source : Balances comptables DGFIP 2024

À cette dette s'ajoute également celle portée directement par les délégataires privés.

Sans être majoritaires, elles contribuent fortement à la réalisation des projets et dépendent des priorités de l'organisme qui les verse. Un arrêt ou une réduction de ces aides peut être un frein à la réalisation de certains équipements. Les collectivités sont ainsi dépendantes des subventions versées par les agences de l'eau qui pourvoient les trois quarts des subventions d'investissement.

Figure 18. Provenance des subventions d'investissement



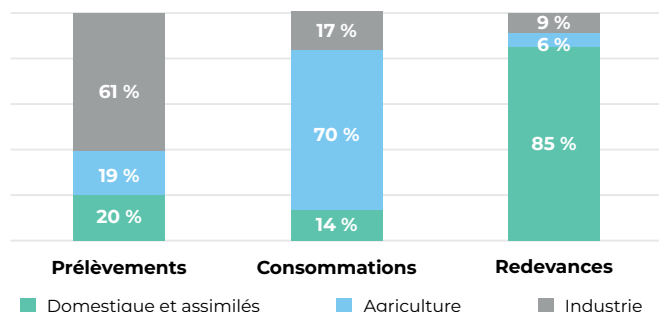
Source : Balances comptables DGFIP 2024

L'eau payant l'eau, les agences de l'eau ne sont pas financées par le contribuable local mais par les usagers.

Les budgets des six agences de l'eau en France métropolitaine (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie) et des 5 offices de l'eau en outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Réunion) sont abondés par des redevances acquittées par tous les usagers de l'eau.

Malgré le principe de préleveur/consommateur/pollueur-payeur, les redevances perçues par les agences de l'eau sont encore disproportionnellement assumées par les usagers domestiques.

Figure 19. Parts des prélèvements et des consommations d'eau comparées à celles des redevances reversées aux agences de l'eau



Source : France stratégie (2025), Cercle français de l'eau (2024)

La réforme des redevances, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, tend à rétablir un certain rééquilibrage vis-à-vis des industriels. Indirectement, elle permet aussi et peut-être avant tout de libérer des marges de manoeuvres aux SPEA.

Parmi les objectifs phares de la réforme :

- faire davantage participer les industriels qui étaient plafonnés sur les anciennes redevances ;
- favoriser la sobriété et récompenser la connaissance du réseau et la performance à travers l'instauration de coefficients de modulation pour les redevances dues par les gestionnaires du service public de l'eau.

Depuis 2025, les collectivités locales sont assujetties à trois redevances qu'elles répercutent aux abonnés : pour la performance du service d'eau potable, pour la performance du service d'assainissement et pour le prélèvement sur la ressource en eau. Via les factures, elles collectent par ailleurs pour le compte des agences la redevance consommation eau potable imposable à tous les abonnés du réseau.

Dans les comptes des collectivités locales en M49 en 2024, les différentes redevances vers les agences de l'eau s'élèvent à plus de 600 M€. Les agences de l'eau ayant anticipé la réforme en ajustant leurs taux, l'effet de la réforme devrait être plus ou moins neutralisé.

Néanmoins, avec le nouveau système de redevances, la contribution des usagers aux agences de l'eau (via les redevances prélevées sur leur facture d'eau) est d'autant plus allégée que la performance du réseau et la gestion patrimoniale s'améliorent. Ainsi, quand les gestionnaires de réseau réalisent des efforts (notamment de renouvellement) et obtiennent des résultats, ils ont la possibilité d'augmenter leurs tarifs de manière neutre pour l'utilisateur.

Tableau 3. Subventions reçues par les SPEA comparées aux redevances que les collectivités versent aux agences de l'eau

Agence de l'eau	Redevances versées par les SPEA (M€)	Subventions perçues par les SPEA (M€)
Adour-Garonne	80	97
Artois-Picardie	26	30
Loire-Bretagne	155	99
Rhin-Meuse	95	51
Rhône-Méditerranée-Corse	137	149
Seine-Normandie	105	289
Offices d'outre-mer	3	10
Mixte	13	21
Toutes agences	613	746

Source : Balances comptables DGFIP 2024

Figure 20. Les principales redevances finançant les agences de l'eau après la réforme de 2025

Redevances prélevées sur la facture d'eau			Redevances acquittées directement par l'assujetti		
Redevance	Mode de calcul	Assujetti	Redevance	Mode de calcul	Assujetti
Consommation eau potable*	volume d'eau facturé (sauf élevage) x taux (voté par bassin)	tous les abonnés au réseau public d'eau potable (intégration des industriels sans plafonnement)	Prélèvement sur la ressource en eau	volume d'eau prélevé x tarifs (fixés par agence selon type d'usage et zonage)	toute personne dont l'activité entraîne un prélèvement sur la ressource (collectivités**, industriels, agriculteurs, gestionnaires canaux)
Performance eau potable*	volume d'eau facturé x taux (voté par bassin) x coefficient de modulation (fonction entre autres du rendement et de la connaissance patrimoniale)	toutes les communes ou leurs établissements publics compétents en matière de distribution d'eau potable	Pollution de l'eau d'origine non domestique des industriels	flux rejeté (kg) x taux de la zone	toute personne dont les activités entraînent un rejet polluant en milieu naturel (non raccordée au réseau public d'assainissement)
Performance assainissement collectif*	volume d'eau facturé pour la redevance assainissement x taux (voté par bassin) x coefficient de modulation (selon entre autres la conformité réglementaire et l'efficacité)	toutes les communes ou leurs établissements publics compétents en matière d'épuration des eaux usées	Pollution de l'eau des activités d'élevage	nombre de gros bétail détenus x tarif unique par unité	toute exploitation agricole ayant une activité d'élevage
			Pollution diffuse	masse de la substance (kg) x taux (fixé selon catégorie de substance)	toute personne qui acquiert un produit phytosanitaire

* redevances créées en 2025

** La partie « collectivités » de cette redevance se retrouve dans la facture à travers l'instauration d'une contre-valeur, comme pour les redevances performance eau et assainissement

Dans la continuité de la réforme de 2025, une dynamique est à l'œuvre dans les programmes d'intervention des agences de l'eau : la réorientation du petit cycle vers le grand cycle de l'eau.

Le budget des agences de l'eau, abondé par les multiples redevances avec un plafond de recettes appelé « plafond mordant » fixé en loi de finances qui vient financer l'Office français de la biodiversité, permet de subventionner des investissements des collectivités et des acteurs économiques et agricoles dans les petit et grand cycles de l'eau.

Dans les comptes en M49, les aides en investissement apportées par les agences de l'eau s'élèvent à près de 750 M€ en 2024, un montant légèrement supérieur à celui des redevances versées aux agences (un peu plus

de 600 M€). Le ratio est toutefois assez hétérogène selon les agences. Les écarts peuvent s'expliquer par des spécificités territoriales (part de l'industrie ou de l'agriculture) et des choix différents pour les secteurs aidés, la part des subventions à destination du grand cycle prenant de plus en plus d'importance ces dernières années.

Au début des années 2010, le petit cycle de l'eau représentait 80 % des aides des agences de l'eau, contre 20 % pour le grand cycle⁵⁷. Les subventions à destination du petit cycle de l'eau ont eu tendance à s'amenuiser en valeur absolue, là où les subventions à destination du grand cycle de l'eau ont suivi une augmentation soutenue. La dynamique, de plus en

57 Cercle français de l'eau (2024) [Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine](#)

Encadré n°4 :

L'ambition renouvelée des XII^e programmes d'intervention des agences de l'eau

60 ans après leur création, les Agences de l'eau ont chacune adopté leur XII^e programme (2025-2030). Ces derniers constituent un des leviers principaux de la mise en œuvre à l'échelle des bassins du Plan Eau lancé en mars 2023 qui poursuit l'objectif de - 10 % de consommation d'eau d'ici 2030, des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui visent à améliorer la proportion de masses d'eau en « bon état » ou encore des Plans d'adaptation au changement climatique.

Les XII^e programmes d'intervention des agences de l'eau sont dotés d'une capacité d'intervention de plus de 2 Mds€ par an et s'articulent autour de huit domaines où la place des problématique liées au grand cycle de l'eau se renforce.

Tableau 4. Répartition des aides prévues par les XII^e programmes des agences de l'eau

Domaine d'intervention	M€ par an	%
Pollutions domestiques	624	28 %
Milieux aquatiques et biodiversité	347	16 %
Gestion durable et alimentation en eau potable	317	14 %
Pollutions agricoles	269	12 %
Eaux pluviales	192	9 %
Sobriété des usages	169	8 %
Accompagnement	169	8 %
Pollutions industrielles	107	5 %
Tous domaines confondus	2 195	100 %

Source : Les agences de l'eau

plus nette dans les XI^e programmes d'intervention 2019 – 2024 est amenée à se poursuivre dans les années à venir. En 2022, la répartition était d'un tiers – deux tiers en faveur du petit cycle.

Le levier « fiscalité »

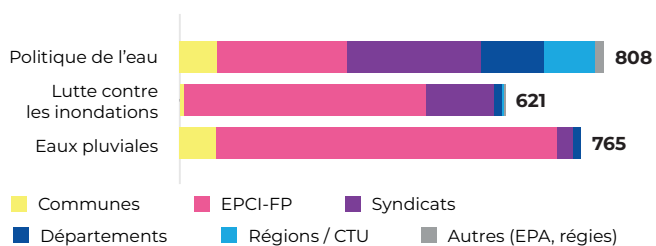
Comme le grand cycle de l'eau sort du principe de « l'eau paie l'eau », les collectivités disposent d'un levier de financement supplémentaire en mobilisant les contribuables locaux.

Tous les niveaux de collectivité peuvent ainsi intervenir par le biais de budgets annexes ou directement via le budget principal. La présentation par politique publique des budgets par fonction pour les collectivités locales de + 3 500 habitants permet de se faire une idée des flux financiers consacrés par les collectivités locales au grand cycle de l'eau.

Lorsque les collectivités financent les politiques « grand cycle » par leur budget général ou en y consacrant un budget annexe, le financement est alors indirectement assuré par le contribuable et non par l'usager comme dans le petit cycle de l'eau en application du principe de l'eau paie l'eau.

En 2024, les dépenses identifiées des collectivités locales dans le grand cycle de l'eau s'élèvent à 2,2 Mds€, dont 0,8 Md€ sous l'intitulé générique de « politique de l'eau », avec un poids prépondérant de l'intercommunalité.

Figure 21. Dépenses consacrées au grand cycle de l'eau à partir de la présentation fonctionnelle (en M€)



Source : Balances comptables DGFiP 2024, présentation fonctionnelle, budgets principaux et annexes

Pour la compétence GEMAPI uniquement, depuis la loi MAPTAM de 2014, les intercommunalités à fiscalité propre ont la possibilité de lever une taxe spécifique via la « taxe GEMAPI ».

La taxe GEMAPI est une taxe affectée à la compétence GEMAPI qui est facultative. Il s'agit d'une taxe additionnelle intégrée au calcul des taxes foncières, à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et à la cotisation foncière des entreprises. Les intercommunalités en votent le produit qui ne

peut pas dépasser 40 € par habitant (au sens de la « population DGF »)⁵⁸.

Ce montant plafond est atteint ou quasiment atteint pour une dizaine d'intercommunalités, mais reste au contraire inférieur à 5 € par habitant dans un quart des cas. En 2025, elle est instituée par 80 % d'entre elles (même si certaines ne votent pas de produit, aboutissant à des taux nuls) pour un produit de près de 600 M€.

La création d'un budget annexe n'est pas obligatoire pour suivre la taxe GEMAPI⁵⁹. Pour les 140 budgets annexes existants en 2024 qui recouvrent un quart du produit de la taxe GEMAPI (135 M€), cette dernière permettrait de couvrir 57 % des dépenses GEMAPI avec un certain effet de levier.

La GEPU, pour laquelle il n'existe pas de taxe affectée, connaît elle-aussi des difficultés de financement.

La GEPU est un service public administratif financé par le contribuable via le budget général des collectivités ou bien un budget annexe, sans financements directement fléchés.

Pour pallier les difficultés de financement de la GEPU qui en résultent, la solution implicitement mise en œuvre par les collectivités en réseau unitaire est de subventionner par le budget général les budgets assainissement en-deçà des charges réelles liées à la gestion dans le réseau des eaux pluviales urbaines. La subvention couvre généralement au mieux les charges d'exploitation, mais rarement celles liées au renouvellement et à l'investissement.

La contribution des communes et des intercommunalités à la gestion des eaux pluviales par les services d'assainissement via le compte 7063 dans le plan comptable M49 était de 190 M€ en 2024. À titre de comparaison, une étude conduite par le Cerema à partir des budgets de vingt grandes collectivités, estime les charges réelles de fonctionnement et d'investissement de la GEPU hors frais de personnel à 2 Mds€ par an ± 0,5 Md€ par an⁶⁰.

58 Tenant notamment compte de la présence de résidences secondaires

59 L'article 7 de la proposition de loi n°299 portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) en cours de discussion au Parlement vise à rétablir l'obligation de suivi de la taxe GEMAPI dans un budget annexe supprimée par la LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

60 IGEDD (2017) Gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défi

Prospective sur le financement du petit cycle de l'eau

Présentation des scénarios

Les collectivités, dans leur ensemble, sont-elles capables de financer les investissements nécessaires dans les services d'eau potable et d'assainissement ? La comparaison de différents scénarios d'investissement et de financement, plus ou moins ambitieux, passe par la construction d'un scénario tendanciel pour servir de référentiel commun permettant d'apprécier, à chaque fois, la situation financière des services d'eau potable et d'assainissement à l'horizon 2040.

Point méthodologique

La prospective est basée sur les balances comptables, mises à disposition par la DGFIP, des services publics d'eau potable et d'assainissement.

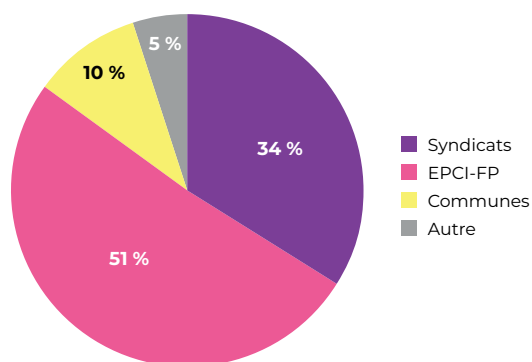
Le périmètre d'analyse sur lequel s'appuie la prospective est constitué de tous les comptes publics de France métropolitaine et d'outre-mer enregistrés dans la nomenclature M49 réservée aux services publics de distribution d'eau potable

et d'assainissement. En 2024, cela concernait 7 993 communes, 2 128 syndicats, 906 EPCI-FP, 35 établissements publics locaux et 3 départements, représentant un budget total hors dette de 13,8 Mds€.

Les dépenses assurées par les délégataires n'apparaissant pas dans les comptes publics, ou seulement indirectement à travers les liens financiers existant entre le gestionnaire et son délégataire,

elles ne sont pas recensées ici. D'après une étude de la Banque des territoires sur les investissements publics dans l'eau, les délégations de services publics représenteraient un quart de la commande publique (1,8 Md€ en 2023)⁶¹.

Figure 22. Répartition du budget hors dette des services d'eau potable et d'assainissement



Source : Balances comptables DGFIP 2024

61 Banque des territoires (2025) Étude sur les investissements publics dans l'eau en France : tendances, enjeux et perspectives

Sur les plus de 13 000 budgets en M49 en 2024, un tiers sont des budgets d'eau potable, un peu moins de la moitié sont des budgets d'assainissement (6 % de budgets d'assainissement non collectif), le reste étant des budgets mixtes (eau potable et assainissement) ou autres (irrigation notamment). Grâce à certains postes comptables propres au budget eau potable ou au budget assainissement, il a été possible de déterminer une clé de répartition à appliquer sur les budgets mixtes. Il est ainsi possible de distinguer fictivement l'eau potable et l'assainissement. Cela permet de les modéliser différemment et de les analyser plus finement.

En consolidant les comptes pour prendre en considération le fait que certains services d'eau potable recouvrent les recettes d'assainissement collectif, le budget est réparti en 2024 à 45 % – 55 % entre eau potable et assainissement. Les masses en jeu sont donc relativement équivalentes, mais les leviers de financement peuvent toutefois être différents avec, par exemple, une part de tarif fixe et une trésorerie en moyenne plus importantes pour l'eau potable, et un recours à l'endettement plus conséquent pour l'assainissement.

Le scénario tendanciel

Le scénario tendanciel reprend les grandes tendances observées dans le passé sans intégration de chocs particuliers, hormis réglementaires.

Ce scénario sert de référentiel pour observer la sensibilité budgétaire des autres scénarios à différents chocs comme la réalisation d'investissements supplémentaires ambitieux ou la baisse des consommations d'eau.

Il est purement théorique et s'inscrit dans une logique de reproduction du passé en tenant compte principalement de l'inflation. La réalité de la dégradation des infrastructures et de la hausse des pollutions en raison d'investissements sous-dimensionnés n'est pas intégrée ici, de même que ne sont pas pris en compte les coûts de l'inaction, difficiles à appréhender.

La prospective est à l'horizon 2040, ce qui permet de prendre en compte le temps long des investissements dans le domaine de l'eau tout en restant en-deçà des durées de vie typiques des infrastructures (20 à 30 ans) pour simplifier la modélisation.

Le choix a été fait d'intégrer dans le scénario tendanciel les dispositions de la DERU 2 qui doivent être transposées dans le droit français en juillet 2027.

La montée en charge des mesures prévues avec diverses échéances à partir de 2027 est projetée dans le scénario.

Malgré les incertitudes existantes, le scénario tendanciel considère que la filière REP sera bien mise en place à partir de 2027 en accord avec l'état du droit actuel pour financer 80 % du traitement des micropolluants.

En l'absence de chiffres aussi détaillés que pour la DERU 2 et par soucis de simplicité, la mise en conformité par rapport à d'autres directives européennes (nitrates, eaux de baignade, boues d'épuration...) n'a pas été prise en compte ici.

La réforme des redevances de 2025 a quant à elle bien été modélisée (y compris l'extinction des primes pour performance épuratoire), avec un impact relativement modéré sur les comptes.

Trois principales hypothèses macro-économiques ou sociétales ont été retenues concernant l'inflation, les consommations d'eau et l'impact du cycle électoral.

- L'inflation retenue est celle des projections de la Banque de France fin mars 2026, soit 1,7 % en 2026, 1,4 % en 2027 et 1,6 % en 2028⁶². Le niveau de 2028 a ensuite été maintenu jusqu'en 2040. Une inflation légèrement supérieure (2 %) a été prise en compte pour les dépenses de fonctionnement hors redevances, impôts, taxes et frais financiers, correspondant donc principalement aux dépenses de personnel.
- La projection de consommation d'eau, qui joue notamment sur la part variable de la tarification, est celle du scénario tendanciel de la prospective de France Stratégie⁶³. En considérant que 100 % de la consommation d'eau pour usage résidentiel ou tertiaire et 50 % de la consommation d'eau pour usage industriel passent par les comptes en M49, la consommation d'eau considérée ici dans la prospective augmente très légèrement entre 2024 et 2040 (+ 5 %).
- Les investissements réalisés suivent le schéma traditionnel du cycle électoral communal, à savoir une baisse des investissements les deux premières années du mandat (- 3 %) puis une montée en charge jusqu'à l'année précédant les élections (de + 2 % à + 5 %).

62 Banque de France (2026) [Projections macroéconomiques intermédiaires – Mars 2026](#)

63 France Stratégie (2025) [La demande en eau - Prospective territorialisée à l'horizon 2050](#)

Le bouclage du budget repose enfin sur un certain nombre d'hypothèses concernant les leviers à la disposition des gestionnaires, dans le respect des équilibres observés sur les exercices précédents.

- Un seuil minimal de trésorerie en nombre de jours de dépenses a été fixé. Ainsi, le recours à un prélèvement sur la trésorerie est réalisé mais dans la limite d'un stock de 45 jours de dépenses pour le service assainissement et 90 jours pour l'eau potable (en fonction des moyennes observées).
- Un arbitrage est réalisé entre le recours à l'emprunt et la hausse des tarifs en fonction de la répartition observée dans les exercices précédents (dépendant du cycle électoral).
- Une répartition entre la part variable et la part fixe (correspondant à l'abonnement) est ensuite opérée en prenant en compte la répartition actuelle (17 % de part fixe pour l'eau potable et 9 % pour l'assainissement) et en augmentant progressivement le poids de la part fixe (jusqu'à 20 % pour l'eau potable et 15 % pour l'assainissement⁶⁴).
- Les conséquences budgétaires, pour les années suivantes, des différents choix financiers sont répercutées dans les comptes. Ainsi, les frais financiers et les remboursements augmentent avec le recours à l'emprunt et les dépenses d'investissement réalisées pour la mise en conformité réglementaire entraînent une hausse des dépenses de fonctionnement.

64 La loi plafonne la part fixe qui ne peut pas excéder 30 % (40 % pour certaines communes rurales ou touristiques) du montant de la facture d'eau potable d'une part et d'assainissement de l'autre.

Le scénario « renouvellement »

Ce premier scénario alternatif prend en compte les besoins en investissement identifiés précédemment pour le renouvellement des infrastructures.

Des dépenses d'investissement supplémentaires ont été injectées dans les comptes avec une montée en charge progressive et linéaire de manière à atteindre un pic en 2030 :

- de + 2,1 Mds€ par an dans les comptes des services d'eau potable ;
- de + 1,8 Md€ par an dans les comptes des services d'assainissement, dont 0,3 Md€ par an liés au pluvial, supportés par une hausse de la

contribution des collectivités au compte 7063 du plan comptable M49.

Des dépenses de fonctionnement correspondant à 3 % des dépenses d'investissement supplémentaires ont été ajoutées pour refléter les coûts récurrents induits par ces nouveaux investissements (maintenance, exploitation, ressources humaines, énergie, etc.).

Des variantes sont également envisagées en prenant les fourchettes basses et hautes des estimations des besoins de renouvellement.

Le scénario « dépollution »

Ce scénario s'ajoute au précédent en considérant que les collectivités procèdent également à des investissements supplémentaires pour améliorer le traitement des pollutions notamment émergentes, sur le versant à la fois curatif et préventif.

Le coût d'acquisition des parcelles préemptées pour protéger les captages sensibles rentre dans la catégorie des dépenses d'investissement. Un pic de la politique de préemption est fixé à 2030 pour assurer une montée en charge. La surface de captages sensibles à acquérir diminuant avec le temps, le coût d'acquisition du foncier agricole passe par un maximum de 0,2 Md€ en 2030. Des recettes de fonctionnement correspondant aux loyers agricoles perçus pour la mise en location des terrains acquis sont également ajoutées et se cumulent, représentant 38 M€ en 2040.

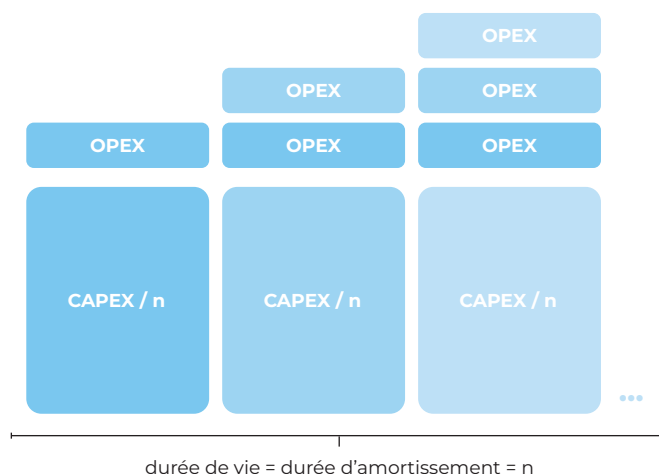
Les dépenses de paiements pour services environnementaux (PSE) sont considérées dans les comptes comme des dépenses de fonctionnement, avec toujours un pic et une montée en charge jusqu'en 2030. La surface acquise du fait de la politique de préemption est retranchée de la surface agricole utile considérée pour le calcul des PSE, ce qui fait que les dépenses passent elles aussi par un maximum à 0,2 Md€ en 2030.

Les investissements supplémentaires pour le traitement curatif des pesticides et des PFAS dans l'eau potable (0,1 Md€ par an, en tenant compte du même système de montée en charge jusqu'en 2030) et la gestion des pollutions émergentes dans les boues d'épuration (0,1 Md€ par an) s'accompagnent de dépenses de fonctionnement correspondant à 17 % des investissements chaque année. Les dépenses d'investissement supplémentaires ajoutées chaque année correspondent aux CAPEX annualisés. Les dépenses de fonctionnement se calculent à partir du ratio des OPEX par rapport aux investissements déjà réalisés.

S'agissant de construction d'unités de traitement supplémentaires, la même méthode a été appliquée pour les dépenses liées à la DERU 2. Étant donné que le calendrier d'application de la DERU 2 s'étale jusqu'en 2040 et au-delà, et que la montée en charge des investissements dans l'eau potable atteint un pic dès 2030, les services d'eau potable et d'assainissement ne réagissent pas de la même manière. Pourtant, les dépenses d'investissement et de fonctionnement totales sont du même ordre en 2040. Les investissements ayant lieu plus tôt dans l'eau potable, les dépenses de fonctionnement

représentent en effet une part plus conséquente à l'horizon 2040.

Figure 23. Méthode d'affectation dans les comptes des dépenses de fonctionnement générées par des dépenses d'investissement supplémentaires



Dans ce scénario comme dans tous les autres, les subventions ne suivent pas l'effort d'investissement.

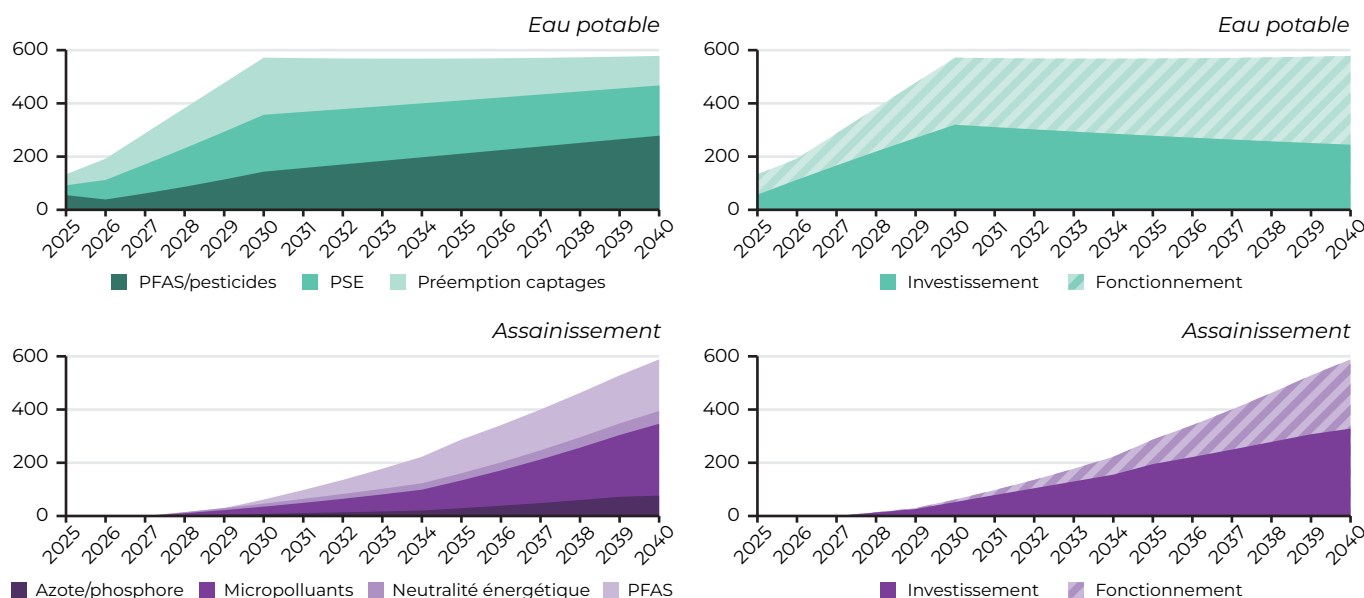
Les subventions, dont près de la moitié provient des agences de l'eau, restent proportionnelles aux dépenses d'investissement hors dépenses supplémentaires. La recherche de subventions est un levier de financement, mais la prospective s'attache à analyser la capacité des collectivités à faire face à leurs besoins dans le cadre d'une politique proactive de leur part, indépendamment des politiques des autres acteurs.

La taxe PFAS collectée par les agences de l'eau, fixée à 100 € par 100 g de PFAS rejetés dans l'eau par la loi du 27 février 2025⁶⁵ qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2026, n'a par exemple pas été prise en compte dans la prospective comme une source de recettes d'investissement supplémentaires (subventions) pour le financement du traitement des PFAS. Le choix a été fait de considérer que ces aides supplémentaires se substitueront à d'autres, dans la mesure où les règles sur le plafond mordant des recettes des agences de l'eau ne font pas l'objet d'évolution réglementaire significative.

Comme indiqué précédemment, l'action des agences de l'eau se recentre de plus en plus sur les projets liés au grand cycle de l'eau en arrêtant notamment de soutenir les projets de renouvellement.

65 L.OI n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées

Figure 24. Décomposition des dépenses d'investissement et de fonctionnement supplémentaires (en M€)



Source : La Banque Postale

Et si les collectivités ouvraient les vannes de l'investissement...

Réaliser les investissements nécessaires pour renouveler les infrastructures d'une part et dépolluer d'une autre nécessite de trouver des sources de financement en arbitrant entre dette et tarifs. De quelles possibilités disposent les collectivités ? Dans quelle mesure sont-elles acceptables ? Et soutenables ?

Que se passerait-il dans les comptes ?

Les dépenses des services d'eau potable et d'assainissement pourraient quasiment doubler à l'horizon 2040.

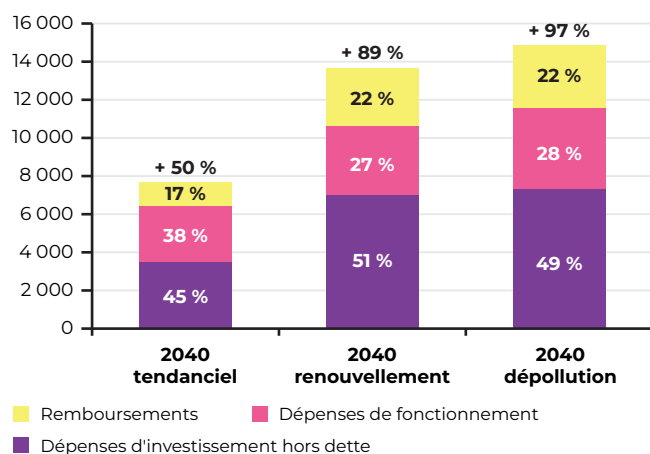
La hausse des dépenses serait principalement soutenue par l'investissement. Partant de 6,7 Mds€ en 2024, celles-ci devraient être multipliées par 1,5 d'ici 2040 dans le scénario tendanciel et par 2 dans les scénarios renouvellement et dépollution.

Le taux de croissance des remboursements serait encore plus important, mais les montants financiers moins significatifs.

Dans tous les cas, les dépenses de fonctionnement devraient augmenter de l'ordre de 50 % d'ici 2040 par rapport à 2024.

Les dépenses d'investissement compteraient ainsi globalement pour la moitié de la hausse des dépenses, le reste se répartissant entre les dépenses de fonctionnement et le remboursement du capital de la dette.

Figure 25. Hausse des dépenses totales (en M€ et en %) entre 2024 et 2040



Source : La Banque Postale

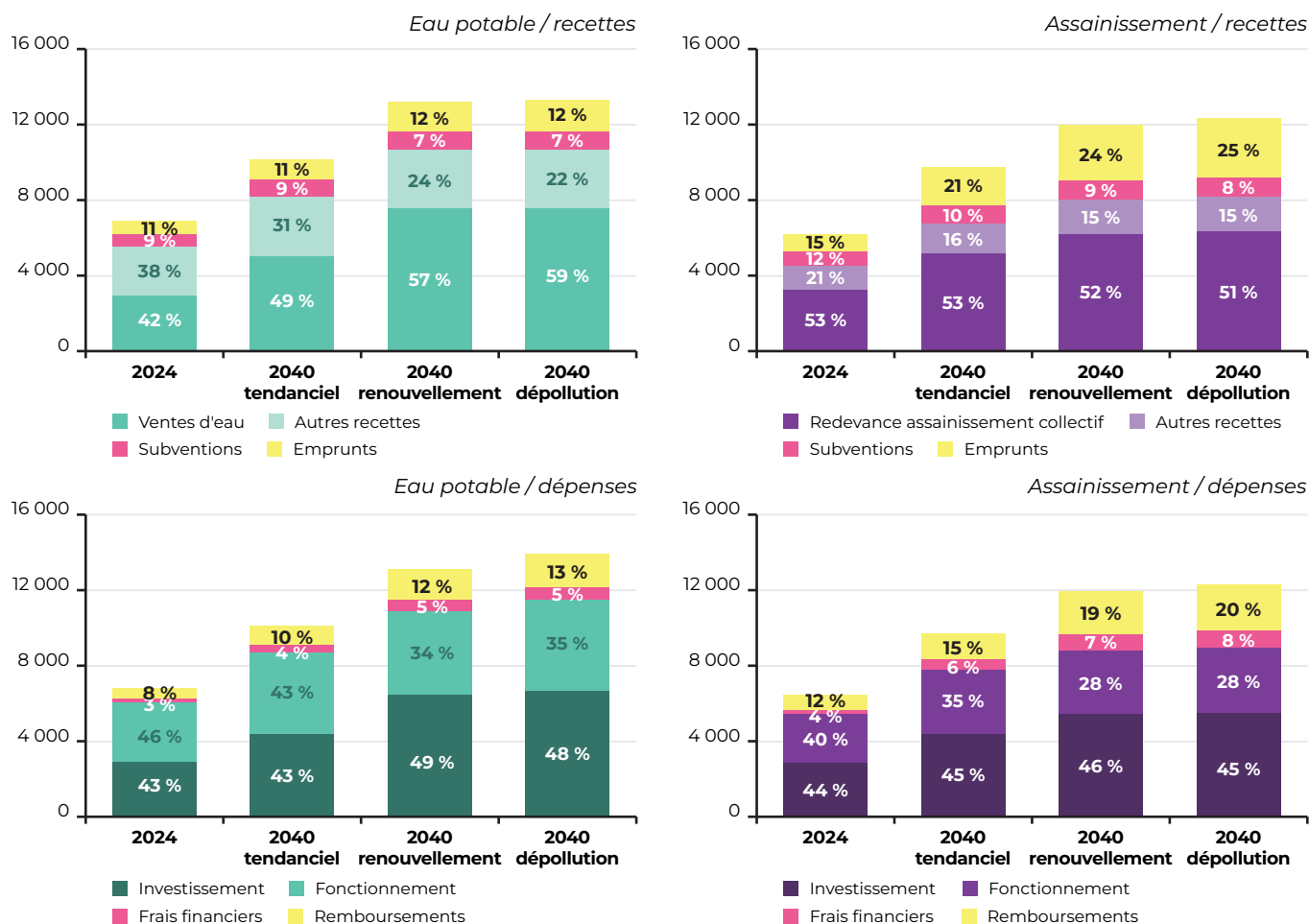
On observerait un endettement plus conséquent, pour les services d'assainissement en particulier, mais qui resterait dans l'ensemble relativement contrôlé.

En faisant l'hypothèse d'une structure de financement inchangée, la dette augmenterait avec les emprunts, dont le poids relatif dans les recettes progresserait principalement pour l'assainissement.

On constate en effet dans les comptes que les services d'assainissement recourent davantage au levier « endettement » que les services d'eau potable. Le délai de désendettement en 2024 est de fait de 5,3 ans pour les premiers contre 3,0 ans pour les seconds.

Dans le scénario tendanciel, en raison de la DERU 2 notamment, la part des emprunts des services d'assainissement passerait de 15 % des recettes en 2024 à 21 % en 2040. Dans les scénarios renouvellement et dépollution, cette part pourrait s'élever à 24 % et 25 %, là où la part des emprunts resterait relativement stable pour les services d'eau potable, en augmentant tout de même significativement dans l'absolu. Ayant fait l'hypothèse de remboursements évoluant proportionnellement à la dette, la part des remboursements dans les dépenses augmenterait de la même manière.

Figure 26. Décomposition des recettes et dépenses selon les différents scénarios (en M€)



Source : La Banque Postale

Le stock de dette des services d'eau potable et d'assainissement augmenterait ainsi de 14,5 Mds€ entre 2024 et 2040 dans le scénario tendanciel. Les scénarios renouvellement et dépollution impliqueraient une hausse supplémentaire à ces 14,5 Mds€ de respectivement 18,7 Mds€ et 22,3 Mds€.

Dès lors, les frais financiers seraient également en progression. Pour l'assainissement comme pour l'eau potable, leur part dans les dépenses augmenterait globalement de moitié dans le scénario tendanciel et doublerait dans les autres scénarios. Partant de 4 % pour l'assainissement en 2024 (respectivement 3 % pour l'eau potable), celle-ci passerait à 6, 7 et 8 % en 2040 (respectivement 4, 5 et 5 %) dans les trois scénarios considérés.

L'endettement permettrait de lisser l'augmentation des tarifs, qui resterait la source de financement structurelle.

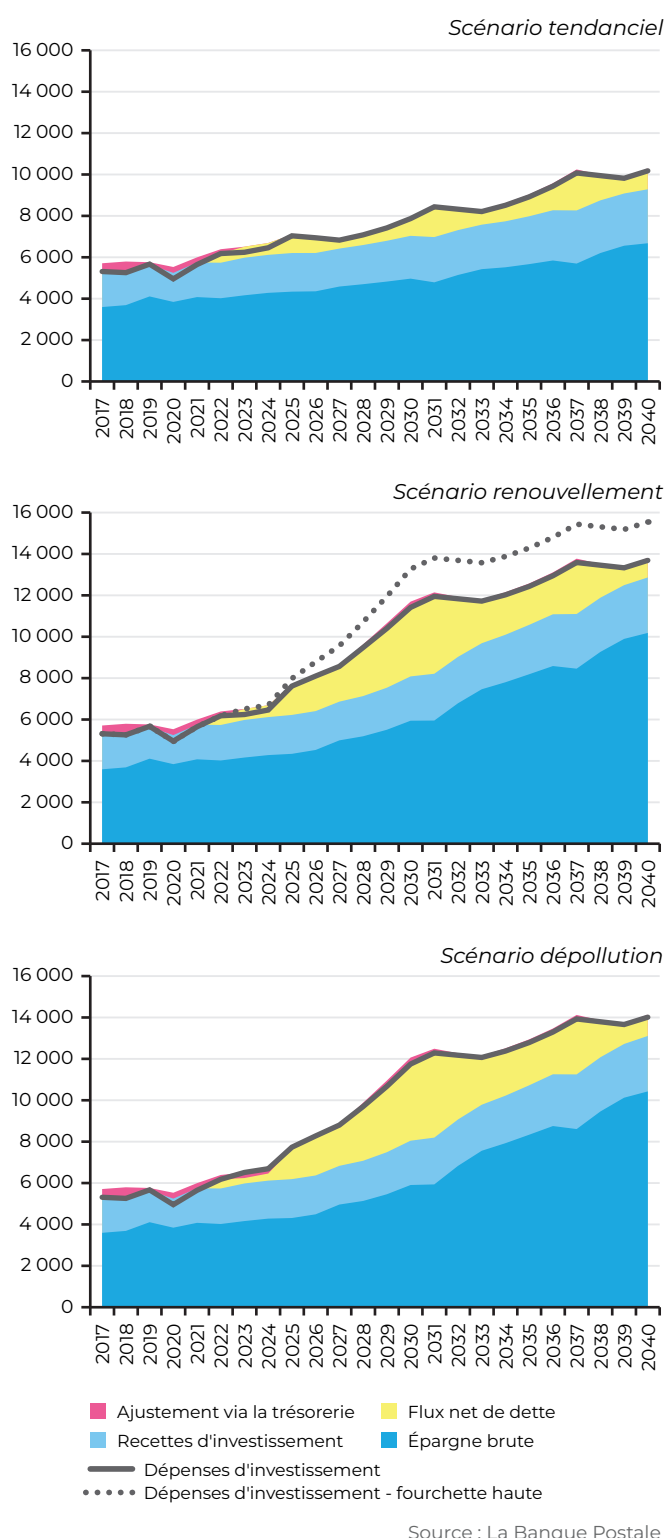
Les années précédant les élections, on observe empiriquement à la fois une hausse des investissements et un recours au levier « tarifs » relativement moins important pour les financer. Cette conjonction de facteurs explique que les fluctuations de l'investissement liées au cycle électoral soient absorbées par l'emprunt plutôt que par les tarifs.

L'augmentation des emprunts pour absorber ces fluctuations et plus généralement pour financer les investissements liés aux politiques de renouvellement et de dépollution, se traduit alors dans un second temps par une hausse des tarifs, lissée dans le temps, qui permet de dégager un surplus d'épargne brute pour rembourser les emprunts (cf. encadré n° 2). L'épargne brute augmente ainsi en moyenne de + 3 % par an dans le scénario tendanciel entre 2024 et 2040 contre + 6 % par an dans les scénarios renouvellement et dépollution.

Les deux autres leviers de financement qui apparaissent dans le schéma de financement jouent un rôle mineur dans la mesure où :

- par construction du modèle, les collectivités ne peuvent pas s'appuyer sur la hausse de subventions pour financer les investissements supplémentaires ;
- le prélèvement sur trésorerie ne peut servir que ponctuellement de variable d'ajustement les années précédant les élections lorsque la hausse des tarifs est plus délicate, compte-tenu des réserves limitées (3,6 Mds€ en 2024) par rapport aux dépenses qui augmentent.

Figure 27. Schéma de financement selon les différents scénarios (en M€)



Source : La Banque Postale

Dégager l'épargne brute nécessaire passerait inévitablement par une hausse des tarifs qui s'appuierait sur une augmentation significative de la part variable.

L'évolution des tarifs suit globalement celle des recettes tarifaires rapportées à la consommation d'eau, à savoir :

- + 3 % par an en moyenne pour les services d'eau potable entre 2024 et 2040 dans le scénario tendanciel contre + 6 % par an dans les scénarios renouvellement et dépollution ;
- + 3 % par an en moyenne pour les services d'assainissement entre 2024 et 2040 dans le scénario tendanciel contre + 4 % par an dans les scénarios renouvellement et dépollution.

Les recettes tarifaires à trouver se répartissent entre la part fixe des tarifs (l'abonnement) et la part variable (rapportée au m³ d'eau consommée). Étant donné qu'aujourd'hui, la tarification de l'eau ne reflète pas la réelle structure des coûts (une part fixe inférieure à 20 % pour des coûts fixes de l'ordre de 80 %), une augmentation des tarifs portée par la part fixe, dont il est communément admis que son poids dans la facture devrait être renforcé⁶⁶, permettrait de procéder à une forme de rééquilibrage. Cela aurait pour conséquence de répartir davantage l'effort entre les abonnés.

Le fait d'assumer la hausse des tarifs davantage par la part fixe que par la part variable (ou réciproquement) n'étant pas neutre politiquement, un scénario alternatif basé sur les mêmes hypothèses que le scénario dépollution a été imaginé où l'évolution de la part fixe ne ferait que suivre l'inflation (avec donc un ajustement par la part variable).

66 Cour des comptes (2026) [La tarification des services publics locaux](#)

Une évolution de la demande en eau qui s'écarterait de la tendance serait par ailleurs susceptible d'entraîner des répercussions significatives sur la part variable. La construction d'un autre scénario alternatif au scénario dépollution a ainsi également été imaginé pour étudier l'impact d'une diminution de la consommation d'eau. C'est en pratique ce qui devrait se passer dans les scénarios basés sur les hypothèses de renouvellement en raison de la réparation des fuites d'eau. En reprenant les hypothèses du scénario « rupture »⁶⁷ de la prospective France Stratégie⁶⁸, la consommation d'eau passant par les comptes en M49 pourrait diminuer de 23 % en 2040 par rapport à 2024 avec un impact significatif sur la part variable.

Sans considérer de baisse significative de la demande en eau et en restant sur une proportion de la part fixe se rapprochant progressivement des seuils cibles :

- l'effort sur la part variable de l'eau potable est conséquent : 2,4 x plus important dans le scénario renouvellement et 2,7 x plus important dans le scénario dépollution par rapport au tendanciel ;
- l'effort sur la part variable de l'assainissement est moindre : 1,7 x plus important dans le scénario renouvellement et 1,8 x plus important dans le scénario dépollution par rapport au tendanciel ;
- une potentielle diminution de la consommation d'eau multiplierait la part variable de l'eau potable par 1,6 et celle de l'assainissement par 1,8 en comparant les scénarios dépollution et rupture.

67 Inspiré du scénario « rupture » de la prospective Transitions 2050 de l'Ademe, le scénario « rupture » de France Stratégie mise sur la réhabilitation de réseaux d'eau potable avec les moins bons rendements, le déploiement de pratiques plus efficaces, des solutions de réutilisation décentralisée ou encore la mise en place de la séparation des urines et des matières fécales à la source.

68 France Stratégie (2025) [La demande en eau - Prospective territorialisée à l'horizon 2050](#)

Figure 28. Présentation des scénarios permettant d'analyser l'impact sur la part fixe et variable des tarifs

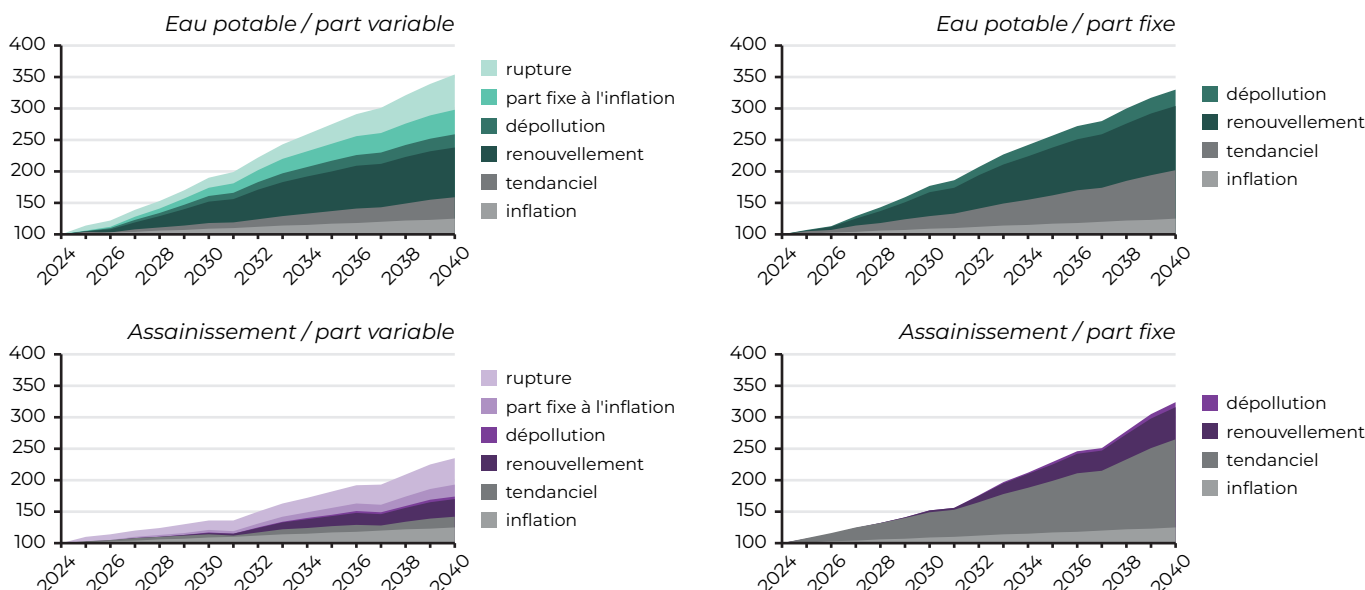
Scénario	Investissements	Évolution part fixe	Consommation d'eau
tendanciel	-	hausse jusqu'à 20 % (eau potable) et 15 % (assainissement)	scénario « tendanciel » France Stratégie
renouvellement	renouvellement des infrastructures	hausse jusqu'à 20 % (eau potable) et 15 % (assainissement)	scénario « tendanciel » France Stratégie
dépollution	renouvellement des infrastructures + actions de dépollution	hausse jusqu'à 20 % (eau potable) et 15 % (assainissement)	scénario « tendanciel » France Stratégie
part fixe à l'inflation	renouvellement des infrastructures + actions de dépollution	selon l'inflation (eau potable et assainissement)	scénario « tendanciel » France Stratégie
rupture	renouvellement des infrastructures + actions de dépollution	hausse jusqu'à 20 % (eau potable) et 15 % (assainissement)	scénario « rupture » France Stratégie

Source : La Banque Postale

L'augmentation de la part fixe des tarifs découle quant à elle plutôt du choix de rééquilibrer part fixe et part variable. Comme le poids de la part fixe augmente de manière progressive, les efforts plus tardifs sont

d'autant plus importants sur la part fixe au cours du temps. C'est ce que l'on observe notamment dans le scénario tendanciel pour l'assainissement, étant donné le calendrier de la DERU 2.

Figure 29. Évolution en base 100 des parts fixe et variable dans les différents scénarios



Source : La Banque Postale

Quelles seraient les stratégies de financement des collectivités ?

En réalité, « ce qui se passerait dans les comptes » dépendra en partie de l'arbitrage réalisé entre tarifs et endettement.

Pour combler le besoin de financement engendré par l'effort d'investissement dans les différents scénarios, le modèle envisage deux possibilités : augmenter les tarifs ou bien recourir à l'emprunt pour lisser dans le temps cette augmentation.

Tous les résultats précédents reposent sur l'hypothèse que l'équilibre entre recettes de fonctionnement supplémentaires (via principalement les tarifs) et recours à l'emprunt reste identique à ce qui a pu être observé sur les 6 dernières années, à savoir :

- 85 % d'emprunt contre 15 % de hausse de recettes de fonctionnement en moyenne pour l'eau potable et 92 % contre 8 % pour l'assainissement ;
- une sensibilité notable par rapport au cycle électoral avec un recours moins important aux tarifs l'année précédant les élections et un peu

plus important les deux premières années du mandat⁶⁹.

En réalité, avec la réalisation d'investissements supplémentaires conséquents, cette hypothèse d'homogénéité sur la structure de financement n'a pas vraiment lieu d'être. Elle revêt également une dimension éminemment politique.

Quel que soit l'arbitrage retenu, la réalisation des investissements supplémentaires, y compris dans le scénario tendanciel, nécessitera une mobilisation à la fois du levier « endettement » et du levier « tarifs ».

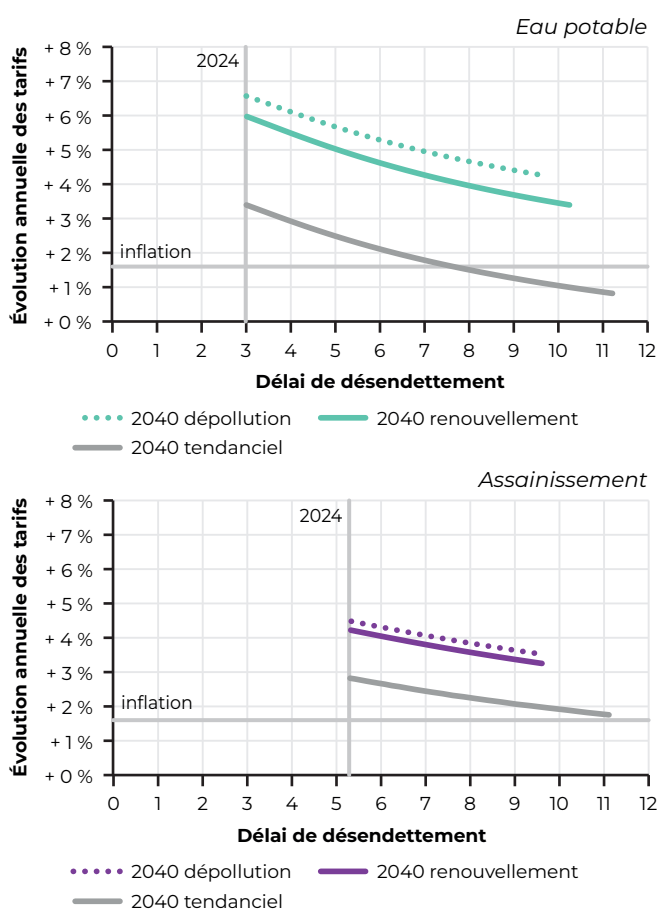
Une stratégie de financement consiste ainsi en une combinaison des deux leviers. On peut apprécier

⁶⁹ La baisse du recours aux tarifs les années précédant les élections a été modélisée par l'écart-type observé sur 2017 – 2024 et la hausse des deux premières années de mandat par la moitié de l'écart-type. Pour l'eau potable, cela donne par exemple un arbitrage en faveur de l'emprunt à 18 % – 18 % – 15 % – 15 % – 15 % – 8 % au cours des mandats successifs. On ne peut pas présumer qu'une intercommunalisation plus marquée de la compétence aurait, en dépit du mode actuel d'élection des conseillers communautaires, un effet différent.

l'un et l'autre en fonction de l'impact sur le délai de désendettement (en abscisse sur le graphique ci-dessous) et en matière d'évolution annuelle des tarifs (en ordonnée) en 2040. On peut comparer le délai de désendettement par rapport au niveau de 2024 (3,0 ans pour les services d'eau potable et 5,3 ans pour ceux d'assainissement) et l'évolution annuelle des tarifs par rapport à l'inflation (1,6 % à partir de 2028 dans le modèle).

L'univers des possibles se traduit alors par une courbe paramétrique limitée à gauche par le délai de désendettement de 2024 (en considérant que les collectivités ne cherchent pas à se désendetter) et à droite par l'impossibilité réglementaire des collectivités à recourir davantage à l'emprunt dans la mesure où l'épargne nette deviendrait négative.

Figure 30. Stratégies de financement possibles à l'horizon 2040 selon le scénario



* Clé de lecture :

Réaliser les investissements dans l'eau potable du scénario renouvellement impliquerait d'aboutir en 2040 à un délai de désendettement de 5 ans en ayant augmenté les tarifs de 5 % par an en moyenne, ou bien à un délai de désendettement porté à 8 ans en n'ayant augmenté les tarifs que de 4 % par an en moyenne.

Source : La Banque Postale

Maintenir la valeur patrimoniale des infrastructures impliquerait un effort conséquent sur les tarifs, couplé probablement à davantage d'endettement, qui serait susceptible de compromettre la réalisation d'autres types d'investissements.

- Dans le scénario tendanciel, seule une hausse soutenue des tarifs bien supérieure à l'inflation (+ 3,4 % par an en moyenne pour les services d'eau potable et + 2,8 % par an pour ceux d'assainissement) permettrait de maintenir le délai de désendettement, c'est-à-dire en gardant le même rythme d'augmentation de la dette par rapport à l'épargne brute. Une augmentation des tarifs qui ne ferait que suivre l'inflation impliquerait d'au moins doubler le délai de désendettement des services d'eau potable en passant de 3,0 ans en 2024 à 7,6 ans en 2040 – ce qui n'est pas inenvisageable au regard de la durée des actifs ainsi financés⁷⁰ – mais pourrait rendre à terme délicat le financement des services d'assainissement du fait de la dégradation des indicateurs, et donc de l'appréciation du risque par les prêteurs. Le scénario tendanciel, qui prend en compte la DERU 2, est en effet plus contraignant pour les services d'assainissement.
- Le scénario renouvellement implique un effort supplémentaire conséquent de l'ordre de deux à trois points de pourcentage sur les tarifs de l'eau potable, à délai de désendettement constant, et un peu plus d'un point pour ceux de l'assainissement.
- Dans le scénario dépollution, l'effort est encore d'un demi-point de pourcentage supplémentaire pour les services d'eau potable et de quelques dixièmes pour ceux d'assainissement.

Jusque-là, les politiques de dépollution ont été ici imaginées comme une brique supplémentaire par rapport aux politiques de renouvellement (comprenant le renouvellement des stations de traitement). L'effort supplémentaire que celles-ci requièrent sur le versant prévention notamment (préemption des captages sensibles et paiements pour services environnementaux) pourrait toutefois s'envisager en priorisant davantage leur impact plus concret sur la santé et la biodiversité que celui, plus modéré, dans les comptes.

Le raisonnement « au global » cache toutefois des situations contrastées au niveau local.

Pour les plus de 1 600 budgets eau potable et/ou assainissement ayant un délai de désendettement supérieur au ratio prudentiel indicatif de 12 ans représentant 13 % des budgets en M49, s'endetter davantage n'est pas forcément aussi évident et n'aura, en pratique, peut-être pas non plus le même coût, par

⁷⁰ Encore faudrait-il que les textes applicables en tinsent compte : le seuil prudentiel, certes purement indicatif, du délai de désendettement mentionné par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 s'établit à 12 ans pour le bloc local, quelle que soit en fait la nature des équipements concrètement financés par emprunt.

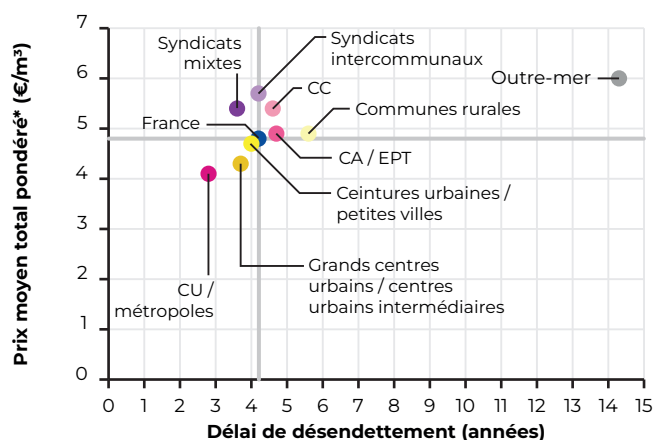
exemple, que pour les 35 % de budgets avec un délai de désendettement inférieur à la moyenne.

Les infrastructures les moins aux normes ou les plus vétustes et les enjeux de pollution locale ne se trouvent par ailleurs pas forcément là où les capacités d'endettement sont les plus élevées et/ou là où le potentiel d'augmentation des tarifs est le plus grand.

Les collectivités les plus denses (les plus foncées sur le graphique selon le gradient de couleur) disposent au global de davantage de marges de manœuvre, à la fois sur les leviers « endettement » et « tarifs ». L'autre fait notable semble être le prix de l'eau légèrement supérieur lorsque le service est géré par un syndicat.

Comme on peut le remarquer avec les collectivités situées en outre-mer, le contexte lié à l'économie locale influe aussi fortement. Le délai de désendettement important pour l'outre-mer est principalement le fait de collectivités isolées.

Figure 31. Comparaison du potentiel des leviers « tarif » et « endettement »



* prix moyen du service d'eau potable et d'assainissement collectif pour 120 m³ pondéré par la population desservie

Source : données SISPEA 2024, balances comptables DGFIP 2024

Simulations sur la taxe GEMAPI

Et si le potentiel de la taxe GEMAPI était pleinement exploité ?

Les marges de manœuvre qui existent pour augmenter la taxe GEMAPI invitent à analyser dans quelle mesure elles pourraient contribuer à combler le déficit d'investissement structurel relevant de l'exercice de la compétence.

La compétence GEMAPI est structurellement sous-financée, avec un déficit d'investissement d'au moins 0,9 Md€/an pour la gestion des milieux aquatiques et 0,7 Md€/an pour la prévention des inondations.

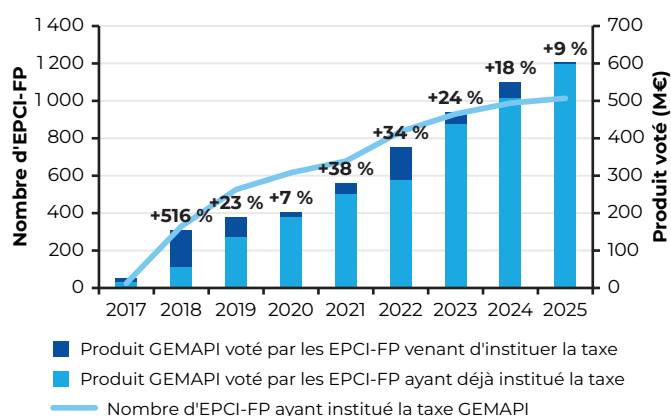
Les ressources de la taxe GEMAPI représentent légèrement plus de 0,6 Md€ en 2025. Il s'agit d'une ressource sur laquelle les intercommunalités à fiscalité propre disposent de marges de manœuvre, dans

la mesure où la taxe GEMAPI votée peut atteindre jusqu'à 40 € par habitant. La quasi-totalité des intercommunalités sont de fait bien en-deçà avec une taxe moyenne de 9,2 € par habitant lorsqu'elle est instituée.

La possibilité de lever une taxe GEMAPI est en effet encore relativement récente, ce qui explique que toutes ne s'en soient pas encore saisies, même si la progression tant en nombre d'intercommunalités qu'en montant voté est continue depuis 2017.

Au-delà du facteur proprement politique, le fait que les territoires aux capacités fiscales les plus importantes ne sont pas forcément ceux qui font face aux enjeux

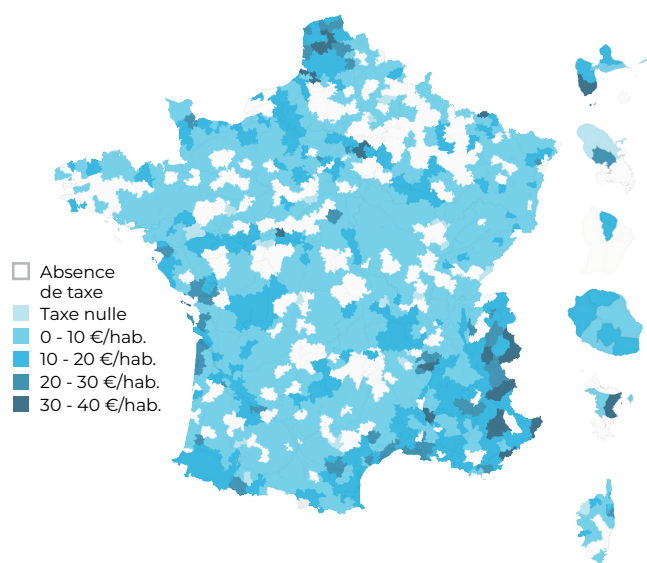
Figure 32. Évolution de la taxe GEMAPI



Source : DGFiP, DGCL et sites des EPCI

de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations les plus importants semble être l'autre facteur explicatif. En l'état, les raisons sont logiquement moindres d'avoir une fiscalité GEMAPI plus élevée pour les intercommunalités qui se situent en amont des fleuves, qui sont moins sujettes au risque inondation ou bien qui ont tout simplement un linéaire fluvial moins important et qui ne se trouvent pas sur le littoral.

Figure 33. Taxe GEMAPI votée par les EPCI-FP en 2025 (en €/habitant)



Réalisé avec Géoptis à partir de données fournies par les DDFiP

Augmenter la taxe GEMAPI jusqu'au plafond légal de 40 € par habitant représenterait une pression fiscale additionnelle pesant sur l'économie et sur l'habitat qui serait relativement modérée au global, mais qui s'avèrerait difficilement soutenable dans certaines communes.

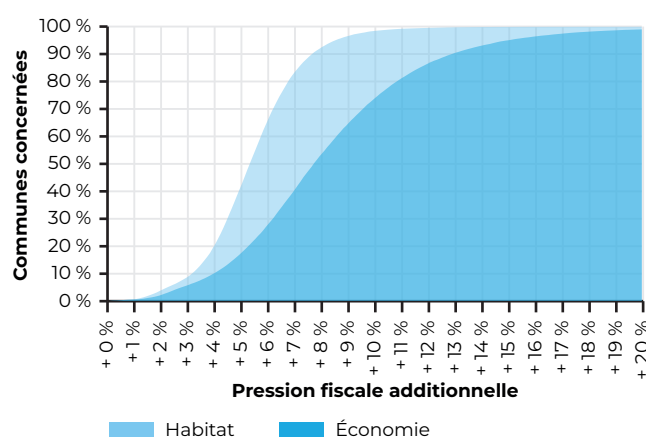
Le produit de la taxe GEMAPI voté chaque année par les intercommunalités à fiscalité propre est réparti entre les assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur

les propriétés non bâties (TFPNB) et la cotisation foncière des entreprises (CFE) proportionnellement aux recettes que chacune d'elles a procurées l'année précédente aux communes membres de l'intercommunalité.

Les 591 M€ de produit de la taxe GEMAPI encaissés en 2025 représentent 1 % de la fiscalité directe du bloc communal. Une taxe GEMAPI à 40 € par habitant dans toutes les intercommunalités permettrait d'obtenir théoriquement un produit additionnel de 2,3 Mds€ par an, ce qui représenterait une hausse de 4 % des recettes de fiscalité directe locale.

En observant la fiscalité des propriétés bâties et non bâties possédées par des particuliers ou par des entreprises, il est possible de distinguer la pression fiscale additionnelle exercée sur l'habitat (+ 3,8 %) et sur l'économie (+ 4,6 %). Dans les deux cas, on observe une certaine hétérogénéité des situations avec des communes pour lesquelles une taxe à 40 € par habitant représenterait par exemple une pression fiscale additionnelle de + 89 % pour l'habitat ou + 95 % pour l'économie. Pour 357 communes (soit 1 % de l'ensemble des communes), la pression fiscale sur l'économie serait augmentée de plus de 20 %. Pour 27 communes (représentant 0,1 % de l'ensemble), c'est celle sur l'habitat qui supporterait une hausse supérieure à 20 %.

Figure 34. Proportion de communes concernées selon la pression fiscale additionnelle sur l'économie et sur l'habitat correspondant à une taxe GEMAPI à 40 € par habitant pour tous les EPCI-FP



Source : données DDFiP 2025

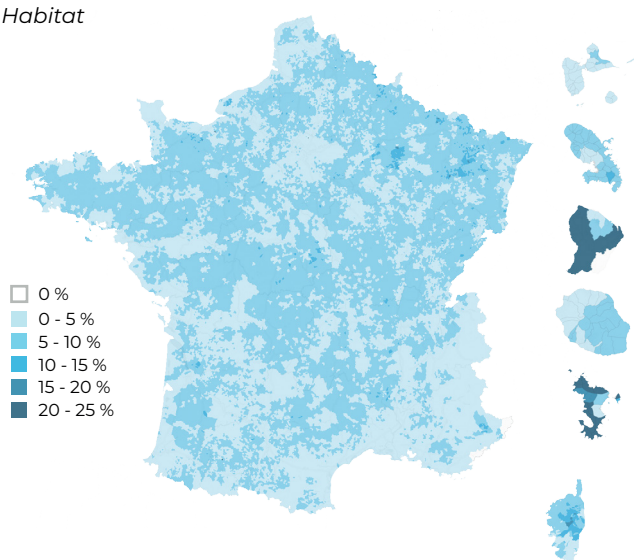
Les communes où la pression fiscale additionnelle est la plus forte sont celles qui se trouvent dans une intercommunalité où il n'y a pas de taxe GEMAPI (ou la taxe instituée est relativement faible) et où la fiscalité propre à la commune est plutôt faible, mais avec des bases d'imposition relativement plus importantes que dans le reste de l'intercommunalité. La taxe GEMAPI est en effet répartie entre les différentes taxes locales en appliquant aux différentes bases un

taux additionnel pour chaque taxe selon une clé de répartition calculée à partir du produit de chacune d'elles dans l'intercommunalité. Ainsi :

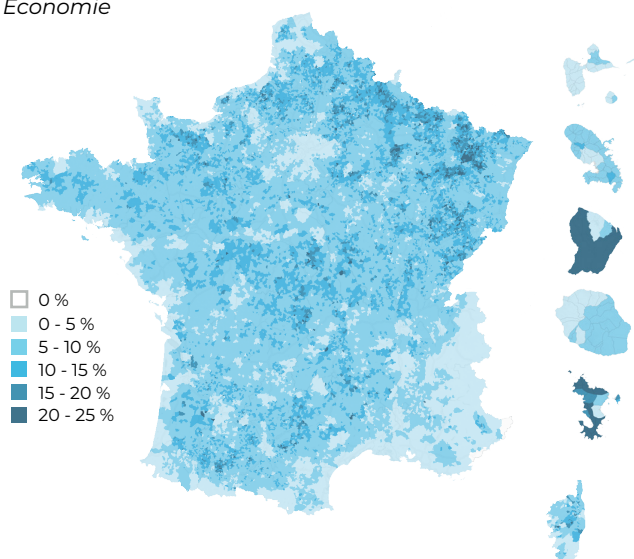
- plus les bases d'imposition sont importantes, plus les contribuables correspondants seront concernés par une augmentation du produit ;
- mais dans le même temps, plus la pression fiscale dans une commune est importante, moins la pression fiscale additionnelle sera significative.

Figure 35. Pression fiscale additionnelle dans les communes correspondant à une taxe GEMAPI à 40 € par habitant

Habitat



Économie



Réalisé avec Géoptis à partir de données fournies par les DDFiP

Le fait que la pression fiscale additionnelle exercée soit globalement plus importante sur l'économie que sur l'habitat s'explique par les modalités de calcul de la taxe GEMAPI qui allègent le taux additionnel du foncier bâti.

L'article 29 de la loi de finances pour 2021 réduit de moitié la valeur locative des établissements industriels

et donc d'autant leur produit de TFPB et de CFE⁷¹. Une compensation différentielle d'un peu plus de 11 M€ est versée à cet égard, mais seulement aux intercommunalités qui avaient déjà institué la taxe.

Par ailleurs, de la même façon, une dotation proche de 8 M€ est attribuée aux territoires où la taxe existait en 2017 pour compenser la part qui était alors prélevée sur les contribuables assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences principales, désormais supprimée.

Mais surtout, pour éviter un bouleversement de la répartition entre contribuables du fait de la réforme de la fiscalité communale intervenue en 2020, le produit de la TFPB pris en compte est également minoré depuis 2022 de l'ancienne part départementale de TFPB pour le calcul du taux additionnel.

En 2025, la TFPB pèse ainsi pour 78 % de la fiscalité directe locale, là où la taxe GEMAPI adossée à la TFPB ne représente que 64 % de la taxe GEMAPI. Comme la TFPB met à contribution l'habitat plus que l'économie (la répartition est d'environ trois quarts – un quart), la minoration de la part départementale de TFPB a un effet plus marqué pour l'habitat que pour l'économie. D'où le fait que l'habitat soit moins impacté que l'économie à une hausse de la taxe GEMAPI.

Étant donné l'hétérogénéité des situations, une certaine forme de péréquation est imaginable.

L'article 2 de la proposition de loi portant sur la gouvernance de la GEMAPI⁷² en cours de discussion au Parlement propose ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) aient la possibilité d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement pour l'exercice de la compétence GEMAPI. Dès lors que celui-ci serait approuvé, tout ou partie du produit de la taxe GEMAPI serait affecté à l'EPTB pour financer les actions inscrites dans le plan d'investissement.

Une telle contribution fiscalisée levée à l'échelle de l'EPTB nécessiterait la mise en place d'un accord de territoire entre les intercommunalités membres qui est potentiellement complexe à établir à cette échelle et reste toujours conditionné à la volonté de chaque intercommunalité membre.

Une forme complémentaire de péréquation pourrait dès lors aussi s'envisager à l'échelle nationale, tout en tenant compte des enjeux spécifiques aux outre-mer qui présentent des aspects suffisamment différents pour nécessiter un regard approprié.

⁷¹ LOI n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

⁷² Proposition de loi n°299 portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)



Le Pays de la Maurienne : un exemple local de péréquation

Le Syndicat du Pays de Maurienne (SPM) est un syndicat mixte savoyard dont le périmètre d'action couvre la vallée de la Maurienne, découpée en cinq intercommunalités. Depuis le 1^{er} janvier 2019, le SPM gère la compétence GEMAPI que ces intercommunalités lui ont transférée simultanément. Ce transfert avait fait l'objet, en 2018, d'un travail préparatoire conséquent afin d'évaluer les besoins et de proposer différentes modalités de financement des futures études et travaux, en s'appuyant possiblement sur le produit de la taxe GEMAPI. Le territoire s'est unanimement prononcé pour une mutualisation totale des dépenses à l'échelle de la vallée, dans un esprit de solidarité amont-aval. Il a également été décidé d'instaurer la taxe GEMAPI, unique ressource retenue pour financer cette compétence.

En 2019, le montant de la taxe a ainsi été fixé à environ 25 € par habitant. Chaque année, la programmation pour l'année suivante est construite sur la base des programmes contractuels dans lequel le syndicat s'est inscrit (contrat de bassin, PAPI...) et des désordres qui auraient pu survenir au cours de crues. L'atteinte de l'équilibre budgétaire peut alors demander une modulation du montant de la taxe. En 2026, le montant de celle-ci avoisine les 30 € par habitant, pour une population DGF proche de 71 750 habitants.

La solidarité voulue par les collectivités mauriennes se traduit par un partage de tous les frais liés à cette compétence, indépendamment de l'année où les actions sont réalisées. La mutualisation totale a permis de mettre en œuvre des opérations d'ampleur que de plus petites entités auraient eu des difficultés à porter, tant en termes techniques que financiers. Elle aura également permis à la vallée de bénéficier de programmes de financement dont la complexité administrative lors des phases de rédaction et d'instruction peut freiner la volonté d'y souscrire.

Cette entraide ne suffira pas cependant à faire face aux défis financiers des prochaines années parmi lesquels la nécessaire remise en état des digues domaniales transférées par l'État aux collectivités en charge de la GEMAPI fin janvier 2024.

Quels autres scénarios seraient envisageables ?

Compte tenu des réflexions précédentes sur l'hétérogénéité des situations et la conditionnalité d'une hausse généralisée de la taxe GEMAPI à un mécanisme de péréquation, il fait sens d'étudier deux autres scénarios : selon que l'on imagine un plancher à 30 € par habitant ou une taxe généralisée à 50 € par habitant.

Le premier scénario, qui s'appuie sur un plancher à 30 € par habitant, permettrait d'obtenir théoriquement 1,6 Md€ par an en plus, ce qui correspond peu ou prou au déficit annuel d'investissement identifié précédemment pour la gestion des milieux aquatiques (0,9 Md€) et la

prévention des inondations (0,7 Md€, dont la moitié pour les digues et les systèmes d'endiguement). Cela impliquerait que les collectivités assurent seules l'effort d'investissement. Pour rappel, en extrapolant les budgets annexes GEMAPI, la taxe couvrirait un peu moins de 60 % des dépenses liées à l'exercice de la compétence.

L'autre scénario, basé sur une taxe généralisée à 50 € par habitant, fait écho aux discussions parlementaires ayant eu lieu lors du dernier projet de loi de finances :

- un premier amendement a en effet d'abord été déposé puis adopté en première lecture à

l'Assemblée nationale pour augmenter le plafond de la taxe GEMAPI à 60 € par habitant⁷³ ;

- le texte ayant été rejeté par les députés, l'amendement n'a pas été repris dans le texte examiné au Sénat ;
- le Gouvernement a alors déposé, sans succès, un amendement visant à relever le plafond de la taxe à 50 € par habitant⁷⁴.

À noter que l'amendement initial, issu des propositions émises par les membres du Comité national du trait de côte (CNTC) et du comité spécialisé du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML), était motivé par les enjeux liés à la gestion intégrée du trait de côte. L'amendement déposé par le Gouvernement au Sénat proposait alors de transférer la compétence aux collectivités. Celle-ci aurait inclus « la démolition des équipements et la renaturation des sols menacés par le recul du trait de côte et les opérations de recomposition spatiale dans les zones non menacées par le recul du trait de côte » qui auraient pu dès lors être financées par la taxe GEMAPI.

L'érosion côtière étant un phénomène naturel prévisible, elle n'est pas intégrée à la liste des risques naturels majeurs (contrairement au risque d'inondation par exemple). De fait, le « fonds Barnier » ne peut être mobilisé pour financer des actions de protection et d'indemnisation découlant du recul du trait de côte, là où il peut subventionner des travaux préventifs ou financer jusqu'à 80 % du rachat par les collectivités territoriales des habitations et des bâtiments des entreprises qui sont simplement exposés (pour la subvention de travaux) ou gravement menacés (pour le rachat de terrains) par le risque inondation.

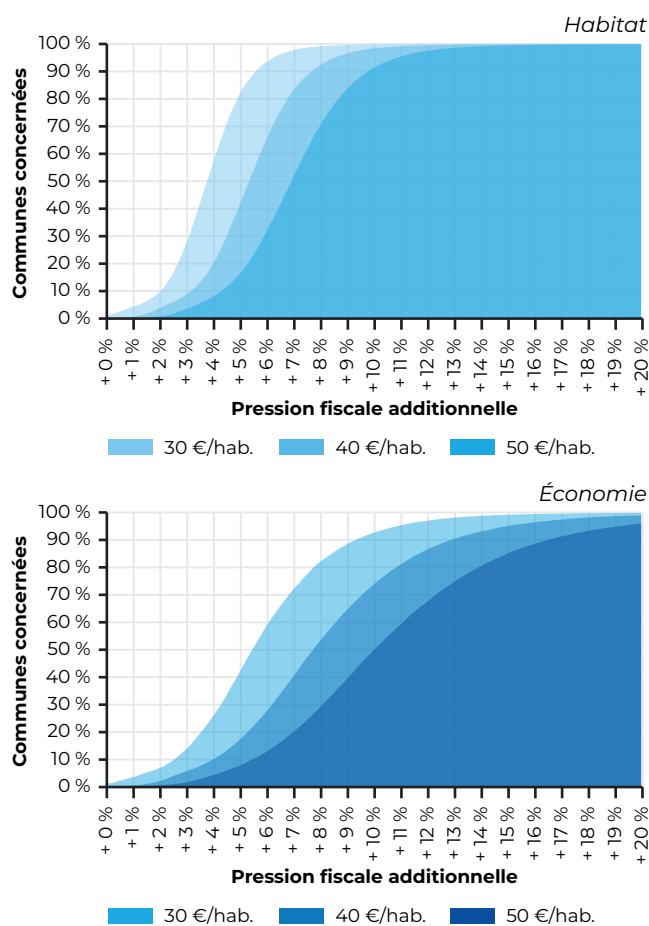
Une taxe généralisée à 50 € par habitant permettrait de dégager théoriquement 3,0 Mds€ par an de produit additionnel. À titre de comparaison, cela représenterait trois fois le montant ressortant des consultations publiques publiées pour des travaux ou de la maîtrise d'œuvre dans des projets liés au grand cycle de l'eau, estimé par la Banque des territoires à un peu plus de 1,0 Md€ en 2023⁷⁵.

Dans le premier scénario, la fiscalité directe du bloc communal augmenterait de près de 3 %, contre un peu plus de 5 % pour le second.

La pression fiscale additionnelle maximale exercée sur l'habitat dans une commune (relativement similaire à celle exercée sur l'économie) est ainsi de + 67 % dans le scénario à 30 € par habitant contre le double (+ 112 %) dans le scénario à 50 € par habitant. Par construction,

la dispersion de la pression fiscale additionnelle est en effet globalement homothétique.

Figure 36. Proportion de communes concernées selon la pression fiscale additionnelle sur l'économie et sur l'habitat dans les différents scénarios



Source : données DDFiP 2025

En envisageant un mécanisme de péréquation permettant de prendre en compte les situations particulières et d'atténuer les disparités territoriales, la pression fiscale additionnelle exercée sur l'habitat et l'économie doublerait dans l'ensemble entre le scénario à 30 € par habitant et celui à 50 € par habitant.

Tableau 5. Synthèse de l'impact des différents scénarios de taxe GEMAPI

Scénario taxe GEMAPI	Produit additionnel de la taxe	Pression additionnelle sur l'économie	Pression additionnelle sur l'habitat
30 € par habitant	+ 1 581 M€	+ 3,2 %	+ 2,6 %
40 € par habitant	+ 2 299 M€	+ 4,6 %	+ 3,8 %
50 € par habitant	+ 3 024 M€	+ 6,1 %	+ 5,0 %

Source : données DDFiP 2025

73 Amendement n°I-1444 au projet de loi de finances pour 2026

74 Amendement n°I-2663 au projet de loi de finances pour 2026

75 Banque des territoires (2025) *Étude sur les investissements publics dans l'eau en France : tendances, enjeux et perspectives*

Abréviations

AAC	Aire d'alimentation de captage
CA	Communauté d'agglomération
CAPEX	Capital expenditure (dépense d'investissement)
CC	Communauté de communes
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CU	Communauté urbaine
DERU	Directive eaux résiduaires urbaines
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DSP	Délégation de service public
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPCI-FP	Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPL	Entreprise publique locale
EPT	Établissement public territorial
EPTB	Établissement public territorial de bassin
GEPU	Gestion pluviale des eaux urbaines
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
OPEX	Operational expenditure (dépense de fonctionnement)
PAPI	Programme d'actions de prévention des inondations
PFAS	Alkyls perfluorés et polyfluorés
PSE	Paielements pour services environnementaux
PTGE	Projet territorial de gestion de l'eau
REP	Responsabilité élargie du producteur
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SEM	Société d'économie mixte
SfN	Solution fondée sur la nature
SemOp	Société d'économie mixte à opération unique
SISPEA	Système d'information des services publics d'eau et d'assainissement
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SPA	Service public administratif
SPEA	Service public d'eau potable et d'assainissement
SPIC	Service public industriel et commercial
SPL	Société publique locale
STEP	Stations d'épuration
STEU	Stations de traitement des eaux usées
TFA	Acide trifluoroacétique
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
THRS	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires

Ressources

- Banque de France (2026) [Projections macroéconomiques intermédiaires – Mars 2026](#)
- Conseil d'analyse économique (2026) [L'eau sous tension : concilier sobriété hydrique, équité et investissement](#)
- Cour des comptes (2026) [La tarification des services publics locaux](#)
- Haut Conseil pour le climat (2026) [Les politiques climatiques dans les territoires](#)
- I4CE (2026) [Collectivités : méthode pour construire son plan d'investissement aligné climat – cahier adaptation](#)
- The Shift project (2026) [Eau, sol, biomasse, énergies : Planifier la décarbonation par les ressources locales](#)
- ATEP (2025) [La gestion de l'eau vue par les collectivités locales et les Français](#)
- Banque des territoires (2025) [Étude sur les investissements publics dans l'eau en France : tendances, enjeux et perspectives](#)
- Commission européenne (2025) [Stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau](#)
- EY-Parthenon (2025) [Étude d'options sur l'évolution du financement de la compétence GEMAPI](#)
- France Stratégie (2025) [La demande en eau - Prospective territorialisée à l'horizon 2050](#)
- Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (2025) [Les politiques publiques de santé environnementale](#)
- IGEDD (2025) [Mission d'évaluation ex ante de la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines \(DERU 2\)](#)
- Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement (2025) [Panorama des services publics et de leur performance en 2023](#)
- Synteau (2025) [Étude d'impacts de la directive européenne eaux usées 2](#)
- WWF (2025) [L'eau que nous mangeons](#)
- Cercle français de l'eau (2024) [Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine](#)
- I4CE (2024) [Anticiper les effets d'un réchauffement de +4°C : quels coûts de l'adaptation ?](#)
- Conseil économique, social et environnemental (2023) [Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive](#)
- IGEDD (2023) [Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022](#)
- Union des industries et entreprises de l'eau (2022) [Patrimoine eau potable, assainissement collectif, eaux pluviales en France](#)
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2021) [Changement climatique 2021 : les éléments scientifiques – Résumé technique](#)
- OCDE (2020) [Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection](#)
- IGEDD (2017) [Gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défi](#)
- DGPR (2016) [Bilan de l'activité de la CMI et des instances locales](#)

Remerciements

Nous tenons à remercier sincèrement toutes les personnes qui nous ont accordé du temps à l'occasion d'entretiens personnalisés. Nous avons apprécié leur professionnalisme et leur enthousiasme sur le sujet passionnant mais néanmoins complexe de la gestion locale de l'eau.

Merci donc à :

Claire BALDACCI - FP2E . Cecilia BERTHAUD - IGF . Florent BOULIER - Union Nationale des Industries et Entreprises de l'Eau . Aurélie COLAS - FP2E . Jérémy DA PRATO - Amorce . Florence DAUMAS - Cercle français de l'eau . Céline DEMESY - Agence de l'eau Loire-Bretagne . Guillaume DOLQUES - I4CE . Claire FORITE - Amorce . Valentina GAVIRIA SANTOS - Les canalisateurs-FNTP . Pauline GRÉGOIRE-MARCHAND - IGF . Leslie LAROCHE - Les canalisateurs-FNTP . Justine LE FLOCH - IAE Paris . Solène LE FUR - Banque des Territoires . Alexandre MAYOL - Institut d'Economie de l'Eau . Nicolas MOINY - Ardenne Métropole . Alice MUNOZ-GUIPOUY - IGF . Frédéric PEILLON - Eau du Grand Lyon . Mathilde PITTET - Eau du Grand Lyon . Simon PORCHER - Institut d'Economie de l'Eau . Maria SALVETTI - Florence School of Regulation . Gil VAUQUELIN - Banque des Territoires

Nous remercions également la DGFIP et ses services déconcentrés qui nous ont transmis les données qui nous ont permis de mener à bien nos analyses.

Nous remercions enfin les collectivités qui ont enrichi cette publication en y apportant leur témoignage :

Communauté de communes de la Marana Golo . Eau du Grand Lyon . Communauté d'agglomération de la Rochelle . Toulouse Métropole . Métropole Européenne de Lille . Syndicat du Pays de la Maurienne

Direction des études et de la recherche

La Banque Postale

CP X 702 - 115 rue de Sèvres - 75275 Paris cedex 06

etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale :

<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html>

Sfil

Immeuble Biome - 112-114 avenue Émile Zola - 75015 Paris

<https://sfil.fr/>



Intercommunalités de France

22, rue Joubert 75009 Paris

<https://www.intercommunalites.fr/>



WWF France

35/37, rue Baudin - 93310 Le Pré-Saint-Gervais

<https://www.wwf.fr/>

Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de ses auteurs. Ce document est fourni à titre informatif. La reproduction partielle ou totale du document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale – Sfil.



Sfil - Société anonyme au capital de 130 000 150 euros.

Adresse du siège social : 112 -114 avenue Émile Zola,
75015 Paris - Tél : +33 (0)1 73 28 90 90.

RCS 428 782 585 R.C.S. Paris.

SIRET : 428 782 585 00072.

TVA numéro d'identification intracommunautaire :
FR 18 428 782 585.

La Banque Postale - Société anonyme à Directoire et
Conseil de Surveillance au capital de 6 585 350 218 €.

Siège social et adresse postale : 115 rue de Sèvres 75
275 Paris CEDEX 06.

RCS Paris 421 100 645 - Code APE 6419Z, intermédiaire
d'assurance, immatriculé à l'ORIAS sous le
n° 07 023 424.