



Régulation de l'eau : quel modèle face à la multitude des enjeux ?

Synthèse de conférence

Événement de la Chaire Gouvernance et Régulation

Université Paris Dauphine-PSL, 19 mars 2026



Dauphine | PSL 
CHAIRE GOUVERNANCE
ET RÉGULATION

Evenement organisé par la Chaire Gouvernance et Régulation

Le jeudi 19 mars 2026



Synthèse n°108
Université Paris Dauphine-PSL

Régulation de l'eau : quel modèle face à la multitude des enjeux ?

Intervenants

Philippe Gouteyron | Direction de l'eau et de la biodiversité, Ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires, de l'énergie et de la mer

Stéphane Saussier | Co-directeur de l'Institut de l'Eau
et professeur d'économie et de management public à l'IAE Paris - Sorbonne Business School

Arnaud Bazire | Vice-président exécutif, SUEZ

Modérateur

Angelos Souriadakis | Fondateur et senior partner, Cabinet Kea Ylios

Sommaire

« Tarification et régulation de l'eau : dynamiques récentes, comparaisons internationales et retours d'expériences locales » Le rapport du CAE

Stéphane Saussier | Co-directeur de l'Institut de l'Eau et professeur d'économie et de management public à l'IAE Paris – Sorbonne Business School.....6

La vision de l'État et le plan Eau

Philippe Gouteyron | Direction de l'eau et de la biodiversité, Ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires, de l'énergie et de la mer.....8

Le point de vue d'un opérateur privé

Arnaud Bazire | Vice-président exécutif, SUEZ.....10

Echanges.....12

Les effets conjugués de la pression croissante sur la ressource, du vieillissement des réseaux et du changement climatique interrogent la soutenabilité du modèle actuel de l'eau en France. Longtemps polarisé autour du débat public/privé, le secteur a peu exploré la question centrale de sa régulation. Or de nombreuses questions se posent. Quels objectifs pour la régulation de l'eau - protection des usagers, équité territoriale, sécurisation des investissements, préservation de la ressource ? Quel périmètre, alors même que petit et grand cycles sont de plus en plus imbriqués ? Comment articuler la régulation économique avec la gouvernance actuelle du secteur ?

« Tarification et régulation de l'eau : dynamiques récentes, comparaisons internationales et retours d'expériences locales »

Le rapport du CAE

Stéphane Saussier | Co-directeur de l'Institut de l'Eau et professeur d'économie et de management public à l'IAE Paris – Sorbonne Business School

Après les sécheresses de 2022 et 2023, la multiplication des conférences et des publications sur la régulation de l'eau témoigne d'une prise de conscience tardive – et pour autant réelle ? – de la tension croissante sur la ressource. En 2023, les restrictions d'usage d'eau liées à la sécheresse ont concerné 83 % du territoire.

Dans le rapport de 2025 de France Stratégie sur l'évolution des consommations d'eau d'ici à 2050, certains scénarios font état d'une hausse des consommations pouvant aller jusqu'à 50 %, essentiellement pour des usages agricoles. C'est donc la fin de la gestion facile de l'eau : outre un besoin d'investissements, il est crucial d'aller vers plus de sobriété. Le risque existe aussi de voir s'accroître les conflits d'usage, qui ont déjà commencé.

Réformer pour aller vers plus de sobriété

Dans son rapport remis au Premier ministre, le CAE constate que le modèle de l'eau en France n'est pas suffisamment profilé pour aller vers plus de sobriété.

D'abord, ce modèle repose sur les volumes : l'eau paie l'eau. Ce sont les recettes, c'est-à-dire les volumes d'eau vendus et facturés, qui permettent d'investir dans le réseau. Ainsi, envisager d'aller vers plus de sobriété en réduisant la consommation des usagers domestiques entraînerait une baisse des recettes.

Ensuite, le modèle souffre d'un manque d'un investissement chronique dans le réseau. Le taux de fuite avoisine 20 %, ce qui devient problématique lorsque la ressource n'est plus aussi abondante qu'auparavant. Certes, cette moyenne cache des écarts types élevés (dans certains services, ce taux est supérieur à 50 %), ainsi qu'une dichotomie entre les zones rurales et les zones urbaines. Quoi qu'il en soit, le besoin d'investissement est élevé.

Enfin, le modèle de financement est inéquitable : le grand cycle est essentiellement financé par les usagers domestiques, c'est-à-dire du petit cycle. En effet, les redevances pour prélèvement et pour pollution sont assez faibles au regard de l'impact des consommations des industriels et des agriculteurs. Quant au principe pollueur payeur, il est mal appliqué.

Les propositions du rapport du CAE – et des économistes en général

Adapter la tarification de l'eau

Le tarif de l'eau est binôme, avec une partie variable et une partie fixe, laquelle ne représente qu'une petite partie de la facture moyenne des ménages (13 %). Pourtant, l'eau est une industrie de coûts fixes. Aussi le CAE suggère-t-il d'augmenter la partie fixe – jusqu'à 30 ou 40 %, conformément au maximum légal – pour lui permettre de couvrir les coûts fixes.

La partie variable, quant à elle, est censée être en lien avec le coût marginal de production du service. Dans la mesure où ce dernier varie au cours du temps, le CAE suggère que cette partie puisse s'adapter aux tensions sur la ressource, par exemple en allant vers de la tarification saisonnière.

C'est encore peu appliqué, au-delà de l'exemple médiatisé de Toulouse - qui pourrait servir de retour d'expérience. En revanche, le rapport élimine la piste d'une tarification progressive, selon laquelle on paierait d'autant plus cher que l'on consommerait.

Enfin, compte tenu des investissements à engager, le CAE considère qu'une augmentation du tarif de l'eau est incontournable. Alors que la facture moyenne se situe autour de 560 € par an et par ménage, ce qui est tout à fait acceptable pour un service aussi crucial, l'augmentation constatée est simplement proportionnelle à l'inflation. Cela semble montrer que la prise de conscience n'est pas vraiment réelle.

Faire évoluer les contrats de délégation de service public

Le secteur est déjà largement régulé, mais il faudrait faire évoluer les contrats de délégation de service public vers des contrats reposant davantage sur des objectifs de performance, avec un paiement lui-même fondé sur les performances en matière de réduction des coûts et des consommations, ou de sensibilisation de la population en période de pression sur la ressource. Cette évolution a commencé, notamment avec les contrats de Brive et de la métropole européenne de Lille. Là encore, il serait intéressant de faire un retour d'expérience.

Regrouper les services d'eau

La France compte plus de 24 000 services de distribution et d'assainissement - un nombre sans équivalent en Europe, qui complique la régulation. Même si leur nombre s'est réduit ces dernières années, il est crucial de véritablement les regrouper, pour accroître les compétences des collectivités locales chargées de les gérer et pour leur procurer davantage de poids dans les appels d'offres.

Augmenter les redevances

Le rapport du CAE suggère aussi d'utiliser les redevances pour prélèvement et pour pollution comme des mécanismes incitatifs, en les augmentant et en les conditionnant aux comportements des acteurs.

Accroître la solidarité entre les services

Même si c'est la partie la moins précise du rapport, le CAE estime qu'il est nécessaire de renforcer la solidarité entre les services urbains et ruraux, ainsi qu'avec les territoires les plus fortement touchés par le réchauffement climatique. Nous avons également la conviction que la gestion de l'eau devrait être assurée au niveau des bassins.

Vers un régulateur national et indépendant ?

A-t-on besoin d'un régulateur national pour engager ces réformes ? L'intérêt serait réel si ce régulateur avait plutôt une posture de régulation ex-post, pour laisser la démocratie locale de l'eau s'exprimer. Il serait alors plus difficile, pour un gouvernement, de faire un moratoire sur l'eau et de privilégier les objectifs de court-terme du fait des pressions exercées par certains usagers qui paient peu au regard de leur impact de la ressource.

La vision de l'État et le plan Eau

Philippe Gouteyron | Direction de l'eau et de la biodiversité, Ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires, de l'énergie et de la mer

Je partage plusieurs des constats évoqués par Stéphane Saussier, tout en les replaçant dans une approche grand cycle – alors que la réflexion sur la régulation suit plus souvent une approche petit cycle.

Un patrimoine commun

L'article L 210.1 du code de l'environnement consacre l'eau comme « faisant partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ». Il est essentiel de préciser chacune de ces notions afin d'organiser au mieux l'application et la régulation du modèle, pour une gestion raisonnable et responsable de l'eau (petit et grand cycles).

Le tournant de la sécheresse de 2023

Un tournant pour le modèle de régulation

Le sécheresse de 2022-2023, tant estivale qu'hivernale, a mis en tension de nombreux services publics d'eau et d'assainissement, ainsi que de nombreux usages. C'est dans ce contexte qu'est né le plan Eau.

Cette sécheresse a également permis d'accumuler un nombre croissant de données, en particulier concernant les baisses des débits des rivières à moyen-long terme (jusqu'à -50 % au sud de la Loire. De ce fait, le rapport du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan montre que même à usages constants, le modèle n'est pas tenable et s'oriente vers une mise en tension générale et inéluctable des sous-bassins. Il est donc urgent de changer de braquet.

Des bases pour l'action sont posées, avec d'une part le projet Explore2, qui met les données à disposition de l'ensemble des acteurs avec des projections fines, d'autre part la trajectoire nationale de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique.

Le temps de l'action

Le temps est venu d'agir, notamment par la régulation – dont les trois piliers méritent d'être renforcés et complétés. Ces piliers sont la gestion par bassin et par sous-bassin, le principe selon lequel l'eau paie l'eau, et celui du pollueur payeur.

Ces principes permettent d'avoir une régulation à l'échelle des grands bassins, nationale et centralisée. Il est d'ailleurs essentiel que les normes soient fixées au niveau national. Pour autant, la régulation locale qui commence à s'organiser autour du service public d'eau d'assainissement est tout aussi importante.

En revanche, la régulation des usages est en tension. La hiérarchie des usages de la ressource définie par le code de l'environnement n'est pas suffisamment précise et mérite à coup sûr d'être sécurisée.

La régulation par le prix nécessite sans doute aussi d'être revue, par exemple avec une hausse

de la part fixe et une tarification pour les résidences secondaires. En l'occurrence, je crois à une tarification incitative plutôt que progressive, avec la sobriété comme mot clé. La régulation des politiques de l'eau doit être construite autour de ce concept, qui n'est plus une option.

Le plan Eau

Plus de 75 % des mesures du plan sont d'ores et déjà appliquées, notamment en matière de consommation. La comparaison avec la moyenne triennale des prélèvements 2018-2020 montre que tous les usages suivent une tendance baissière (-6 % voire -7 %, pour un objectif de -10 % à l'horizon 2030). Il s'agit d'aller plus loin encore, en renforçant les modèles de régulation.

De nouveaux concepts doivent venir compléter les trois piliers, à commencer par la solidarité amont/aval et aval/amont pour favoriser un continuum hydrographique. Cela requiert d'étudier la mise en œuvre de la compétence Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) dans les différentes structures existantes. Les modèles à la carte par bassin et sous-bassin, par exemple, sont intéressants. Sans doute faudrait-il orienter cette gouvernance et la généraliser.

Par ailleurs, la propension à payer davantage la redevance, la sobriété des usages et la mise en avant des acteurs de la gestion de l'eau passeront nécessairement par une plus grande transparence, avec un enjeu de connaissance en quasi-temps réel. À défaut, l'on butera sur la méfiance et sur la difficile acceptation à se mobiliser et à payer.

Le modèle économique est lui aussi appelé à évoluer, avec la responsabilité élargie du producteur (REP) ou la transposition de la directive Eaux résiduaires et urbaines révisée d'ici à l'été 2027. Celle-ci prévoit notamment le financement des traitements quaternaires, en particulier des micropolluants, dont les collectivités devront bénéficier. Cette nouvelle approche renouvelle l'enjeu de la redevance.

Outre la transparence et la solidarité, il est indispensable de construire une politique de gestion de l'eau de long terme, au minimum à un horizon 2025.

Des travaux ont été engagés dans tous les bassins, avec les conférences territoriales de l'eau. Des travaux ont été engagés dans tous les bassins, au travers des conférences territoriales de l'eau. Des propositions devront être présentées au Premier ministre à l'été. Tous les sujets sont sur la table et il faudra que le gouvernement s'en saisisse.

Le point de vue d'un opérateur privé

Arnaud Bazire | Vice-président exécutif, SUEZ

L'eau et l'air étant des biens communs publics, d'aucuns ne voient pas pourquoi il faudrait les payer. Mais, à la différence de l'air, l'eau ne s'achemine pas seule jusqu'aux usagers. Elle nécessite l'intervention d'opérateurs – qui ne vendent pas l'eau mais un service, avec une garantie de qualité, l'eau étant le produit alimentaire le plus contrôlé en France. Le prix de l'eau n'est donc celui de la matière en tant que telle, mais de son acheminement.

Par ailleurs, le problème des infrastructures d'eau n'est pas récent, lié à la modernité, à l'industrialisation ou à la concentration des usages. Il a toujours existé, dans l'histoire de l'humanité. Pour autant, de nouvelles problématiques émergent.

De nouvelles problématiques

À la fin du 19^e siècle, la France a inventé un modèle de l'eau efficace et qui s'est exporté dans le monde entier. C'est lui qui a permis à plusieurs pays de s'équiper avec des infrastructures de qualité. Pour autant, cela ne nous empêche pas de connaître des problèmes de quantité. En outre, la presse se fait l'écho des interrogations de la population concernant la qualité de l'eau du robinet.

Il faut aussi citer les nouvelles attentes environnementales. La principale préoccupation n'est plus d'avoir accès à de l'eau potable, mais de traiter les eaux après usage et avant leur renvoi dans le milieu naturel. Fin 2024, l'Union européenne a d'ailleurs placé la barre plus haut en adoptant une directive fixant le cadre réglementaire de l'assainissement, laquelle créera des obligations supplémentaires pour les collectivités, comme celles d'être énergétiquement neutres, voire productrices d'énergie.

Les solutions techniques existent, pour traiter tant de la qualité que de la quantité. Certaines communes rurales sont ainsi alimentées en haut par des camions-citernes en période de sécheresse ou de canicule. Le plus souvent, il s'agit de collectivités qui n'ont pas pris le virage de l'intercommunalité et des interconnexions de réseaux. D'autres techniques, certes plus complexes, peuvent être utilisées pour traiter les problèmes de quantité, comme le dessalement de l'eau de mer dans les zones littorales ou la réutilisation des eaux usées (pour laquelle la France accuse un certain retard). Quant aux problèmes de qualité, ils peuvent être traités grâce aux technologies existantes et développées au fil du temps par les opérateurs de l'eau.

Nous savons donc comment faire. Mais se pose la question du financement.

Quel modèle de financement ?

La déconnexion entre des besoins croissants et des volumes en baisse impose de questionner notre modèle de financement, afin de décorrélérer la consommation d'eau de la rémunération des services d'eau. La régulation pourrait-elle être une solution pour la France ? Tout dépend de la définition de « régulation, » d'autant que le secteur est déjà très régulé. Il ne s'agit sans doute pas d'aller jusqu'au modèle anglo-saxon : si la régulation n'est pas un mauvais système, elle ne garantit pas tout.

Par ailleurs, alors que le prix de l'électricité a progressé de 120 % en deux ans, celui de l'eau est stable depuis des années. Qui plus est, la facture d'eau pèse en moyenne 0,8 % du budget

des ménages, contre 2 à 3 % pour la téléphonie et 5 % pour le chauffage des logements. Pourtant, l'eau est un bien vital. Que sommes-nous prêts à accepter pour avoir la garantie d'un accès à l'eau en quantité et en qualité ?

Les services d'eau et d'assainissement étant essentiellement une économie de coûts fixes, parfaitement illustrée par le sujet des résidences secondaires, ils doivent être financés par une part fixe plus large. Mais le cadre réglementaire actuel ne le permet pas.

D'autres solutions peuvent être imaginées, comme la tarification saisonnière (moins discutable et difficile à appliquer que la tarification progressive, y compris sur le plan social). De nombreuses collectivités commencent d'ailleurs à innover, en mettant l'accent sur la préservation de la ressource. C'est notamment le cas des contrats de Brive et de Lille, de même que celui du syndicat des eaux Rhône Ventoux qui met l'accent sur la préservation de la ressource.

Les solutions techniques et économique-financières, mais il va falloir que la population accepte de payer un peu plus cher, ce qui nous rapprocherait de la plupart de nos pays voisins.

Echanges

12

Angelos Souriadakis

J'observe une forte convergence quant aux constats et aux solutions – économiques et technologiques. Vous avez également mis en avant le sujet du prix et de l'acceptation de son augmentation. Mais si la réforme du prix est une telle évidence de la part de nombreux acteurs, quel est l'obstacle : les usagers particuliers, les élus locaux, les agriculteurs et les industriels ?

De la salle

Les problèmes relatifs au petit cycle de l'eau sont anticipés de longue date, puisque l'on sait que les collectivités n'ont pas provisionné les ressources requises pour financer les investissements nécessaires. Si l'interconnexion est une bonne chose, il conviendrait de travailler davantage sur l'écrêtage de la demande de pointe, notamment en urbain, qui pèse très lourd dans les investissements.

Depuis la loi NOTRe, le nombre des services d'eau est bien inférieur à 24 000. Il sera autour de 5 000, et il aurait pu être de 1 200 si la loi n'avait pas été abrogée. L'extension du périmètre du service d'eau pour faire jouer les solidarités urbain/rural a été mise en place, et est un moteur de l'augmentation du prix de l'eau. Car, contrairement à ce qui a été affirmé, le montant de la facture d'eau a bel et bien augmenté et l'eau coûte désormais plus cher que la téléphonie.

Au-delà du financement du renouvellement du patrimoine, la question doit être celle de la continuité du service. Il serait pourtant intéressant d'accompagner les mouvements sociétaux de déconnexion des réseaux, plutôt que de les considérer comme un problème.

Par ailleurs, que pensez-vous de la tarification au volume ?

Enfin, vous n'avez rien dit de la gouvernance des services d'eau. Les usagers ne sont pas entendus, alors qu'ils devraient être partie prenante aux réflexions.

De la salle

Pouvez-vous dire un mot des territoires d'outre-mer ? La Guadeloupe, notamment, est dans une situation catastrophique, pourtant connue des autorités depuis des années. Les habitants n'ont d'eau ni en quantité ni en qualité. La solidarité devrait commencer par là. L'État ne peut-il pas engager un plan Marshall pour régler ce problème en priorité, d'autant que les élus locaux sont dépassés ?

Stéphane Saussier

Le rapport du CAE aborde les inégalités d'accès aux services outre-mer et la défaillance de l'État – sans pour autant proposer de solutions.

Par ailleurs, tout ne passe pas par les prix, mais aussi par la transmission d'informations. L'envoi d'un SMS, par exemple, peut davantage modifier les comportements que l'élasticité prix.

Même s'il s'est réduit, le nombre de services est bien de 24 000, pour la distribution et l'assainissement. Par ailleurs, les statistiques montrent que la facture d'eau annuelle et par ménage est de 565 euros. L'eau ne coûte donc pas plus cher que d'autres services comme la téléphonie. Il est difficile de savoir pourquoi le prix de l'eau est parfois trop faible. C'est une décision locale, comme pour la part fixe, dans le cadre d'une délégation de service public. Un réseau qui fuit ne se voit pas, et n'est donc pas une priorité électorale.

Par ailleurs, la réglementation permet de porter la part fixe à 30 ou 40 %. Ce plafond paraît suffisant et il ne me semble pas utile de le réformer.

Enfin, s'agissant des usagers, le rapport du CAE souligne l'importance de tous les impliquer, y compris les consommateurs domestiques, dans les contrats Eau et climat.

Philippe Gouteyron

Un plan Eau Dom (Pedom) de plusieurs millions d'euros existe depuis plusieurs années, pour investir dans les réseaux et dans les unités de distribution. La question du modèle de financement se pose. Sans doute faut-il un investissement d'entrée pour remettre les réseaux en état, inciter les usagers à payer leurs factures et permettre un financement pérenne. Des lois spéciales sont également envisagées.

Par ailleurs, au-delà des pistes pour une tarification progressive ou incitative, il faudrait asseoir une tarification sociale, avec un enjeu de connaissance de la composition des ménages et de croisement des bases de données. La communauté de Bordeaux a engagé un travail en la matière.

J'ignore pourquoi la facture d'eau n'a pas augmenté et pourquoi peu a été fait alors que le gap de 4 milliards pour les réseaux est connu depuis des années. Sans doute une appréciation collectivité par collectivité est-elle nécessaire. En tout état de cause, l'augmentation du prix de l'eau est inéluctable compte tenu du reste à charge qui incombera aux collectivités - y compris pour le traitement quaternaire - pour les raisons que j'ai mentionnées tout à l'heure.

Arnaud Bazire

En tant qu'opérateur, nous répondons aux cahiers des charges élaborés par les collectivités.

S'agissant de la tarification au volume, j'ai indiqué que j'appelais à une décorrélation de la consommation - donc les volumes - et de la rémunération. Cette décorrélation peut n'être que partielle, comme c'est le cas en Argentine. À Buenos Aires, par exemple, la facture d'eau est forfaitaire.

Je ne sais pas dire pourquoi le prix de l'eau n'augmente pas, en France. J'observe simplement que le contrat est signé avec les collectivités et non avec les usagers. Or celles-ci rechignent souvent à annoncer une augmentation du tarif de l'eau. Pourtant, les enquêtes d'opinion montrent que les usagers seraient prêts à accepter une augmentation modérée.

De la salle

Le réchauffement climatique est-il principalement dû au stress hydrique, à l'énergie, ou aux deux ?

Philippe Gouteyron

La cause principale de la raréfaction de la ressource est l'émission de gaz à effet de serre, qui induit un réchauffement, lequel entraîne une évapotranspiration plus importante, une sécheresse des sols et une inégale répartition de la pluviométrie dans le temps. Outre le manque d'eau, il faudra savoir traiter collectivement le sujet de la prévention et la gestion des inondations et des surplus d'eau.

De la salle

Pour revenir aux obstacles à la réforme du tarif de l'eau, la question est aussi celle du courage politique. Comment accompagner les différents acteurs économiques et répondre de façon adaptée à leurs inquiétudes ?

Stéphane Saussier

Il faut un instrument incitatif – le prix – pour atteindre l'objectif de sobriété grâce à une modification des comportements. En outre, j'insiste sur le besoin d'une compensation sociale, par exemple au travers de chèques eau, car la nécessaire hausse de la part fixe aurait aussi un effet régressif, qui conduirait les ménages qui consomment peu et qui ont peu de revenus à payer plus cher. Il faut donc plusieurs instruments. Le seul prix n'a pas pour vocation de répondre à tous les objectifs.

Philippe Gouteyron

Les ménages ne sont pas les seuls à consommer l'eau distribuée. Le prix peut aussi avoir une incidence non négligeable sur les artisans, les commerçants et les petits industriels.

De la salle

Pouvez-vous revenir sur l'évolution du contrat de délégation de service public ? Comment encourager la précision des critères, donc leur transparence – ce qui faciliterait à coup sûr l'acceptation des tarifs ?

Arnaud Bazire

L'inflation du nombre de critères et des pénalités associées est une réalité. On pourrait normer davantage ce sujet, mais cela irait à l'encontre de l'article 72 de la Constitution sur la libre administration des collectivités locales. Cela étant, une forme de normalisation existe à travers la rédaction des cahiers des charges, qui conduit souvent à des contrats types.

Éric Brousseau, directeur de la chaire Gouvernance et régulation

Les questions de courage politique et de partage d'informations sont aussi des questions de gouvernance. Sans doute celle-ci est-elle trop fragmentée, s'agissant du modèle de l'eau, ce qui empêche de modéliser les problèmes et d'y répondre de manière spécifique. En l'occurrence, l'intérêt d'un régulateur national est qu'il permet de créer des dispositifs de partage et de comparaison des solutions implémentées localement, pour mettre en évidence les meilleures solutions. Ce modèle fonctionne plutôt bien dans le transport par exemple, malgré les réticences initiales des acteurs.

Angelos Souriadakis

Merci !



Chaire Gouvernance et Régulation
Fondation Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny - 75016 Paris (France)
<https://chairgovreg.fondation-dauphine.fr/>