

Note de décryptage

QUELLE TARIFICATION DE L'EAU POUR UN ACCÈS ABORDABLE ET JUSTE EN FRANCE ?

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

22/05/2025

Auteur : Coalition Eau

I INTRODUCTION

1. OBJECTIFS DE CETTE NOTE

- Présenter une première analyse des enjeux de tarification des services publics d'eau et d'assainissement en France (Partie II)
- Analyser les enjeux de précarité économique de l'accès à l'eau et à l'assainissement en France, dans une approche fondée sur les droits humains (Partie III)
- Décrypter les dispositifs existants pour garantir l'accès abordable aux services d'eau et d'assainissement (Partie IV)
- Porter des recommandations à l'attention des collectivités et de l'Etat pour garantir un accès abordable à l'eau (Partie V)

2. RAPPEL SUR LES DROITS HUMAINS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

Les droits humains à l'eau potable et à l'assainissement ont été reconnus en 2010, puis rappelés à plusieurs reprises par différentes résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

- La résolution de juillet 2010 reconnaissait que « *le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme* ».
- La résolution de 2015¹ est venue préciser celle de 2010 : « *1. Affirme que les droits fondamentaux à l'eau potable et à l'assainissement en tant qu'éléments du droit à un niveau de vie suffisant sont indispensables pour la pleine jouissance du droit à la vie et de tous les droits de l'homme* ».

¹ Résolution du 18 novembre 2015 A/C.3/70/L.55/Rev.1

« 2. Reconnaît que le droit de l'homme à l'eau potable doit permettre à chacun d'avoir accès sans discrimination, physiquement et à un **coût abordable**, à un approvisionnement suffisant d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques ... ».

« 5. Appelle les États à : a) Assurer la réalisation progressive des droits fondamentaux à l'eau potable et à l'assainissement pour tous **sans discrimination**, tout en **éliminant les inégalités d'accès**, notamment pour les personnes appartenant à des groupes à risque ou des groupes marginalisés, fondées sur la race, le sexe, l'âge, le handicap, l'appartenance ethnique, la culture, la religion, la nationalité et l'origine sociale ou sur tout autre motif, et avec l'objectif de **réduire progressivement les inégalités** découlant de facteurs tels que les disparités entre les zones urbaines et rurales, le fait de résider dans un bidonville, **les niveaux de revenu** et d'autres éléments pertinents ».

Selon cette résolution, le coût de l'accès à l'eau ne peut être en aucun cas un motif d'entrave à la réalisation des droits fondamentaux à l'eau potable et à l'assainissement.

Si la résolution de 2010 ne mentionne pas l'abordabilité comme un élément du droit à l'eau, celui-ci est apparu dans le rapport de 2015 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement² présentant les 5 critères fondateurs des droits humains pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène :

- La disponibilité en eau
- L'accessibilité physique de l'eau
- **L'accessibilité économique de l'eau**
- La qualité et la sûreté de l'eau
- L'acceptabilité, la dignité et l'intimité de l'accès à l'eau

En effet, si les services d'eau et d'assainissement sont disponibles mais qu'ils sont trop coûteux, les populations ne pouvant financer des quantités d'eau potable suffisantes sont contraintes de se tourner vers des sources ou des pratiques moins salubres, ou de sacrifier d'autres besoins ou services essentiels, tels que l'accès à l'énergie, l'alimentation, le logement, la santé, l'éducation, etc.

Dans son rapport « *L'abordabilité et les droits humains à l'eau et à l'assainissement* »³, Leo Heller, ancien rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains à l'eau et à l'assainissement, précise à ce sujet :

« Le caractère abordable, en tant que critère des droits humains, exige que l'utilisation des installations et des services d'eau, d'assainissement et d'hygiène soit accessible à un prix abordable pour toutes et tous. Les droits humains à l'eau et à l'assainissement ont des implications importantes sur la manière dont le paiement des services d'eau et d'assainissement est facturé. Ils exigent des garanties dans le processus de fixation des tarifs et de détermination des subventions, tant en termes de procédure que de fond, ce qui inclut les principes de transparence, d'accès à l'information, de participation et de responsabilité. Ils obligent les États à veiller à ce que le coût de l'accès à l'eau et à l'assainissement soit abordable et réponde aux besoins des individus et des groupes marginalisés et vulnérables. »

3. L'APPROCHE PAR LES DROITS DANS LES TARIFS DE L'EAU

L'approche par les droits a pour but de concrétiser les droits des personnes exclues et marginalisées en s'attaquant aux causes structurelles sous-jacentes des inégalités qui découlent des structures politiques, sociales et culturelles. Dans cette approche, les personnes vulnérables sont au cœur des politiques publiques, selon des principes de non-discrimination et d'universalité des droits humains. Cette perception contraste avec l'approche par les besoins, qui considère les inégalités comme un manque

² [Rapport A/70/203](#), Les différents types et niveaux de services et les droits humains à l'eau et à l'assainissement, par Leo Heller, ancien Rapporteur spécial des NU sur les droits à l'eau et à l'assainissement, 2015, pages 5 à 7

³ [Rapport A/HCR/30/39](#), par Léo Heller, ancien Rapporteur spécial des NU sur les droits à l'eau et à l'assainissement

d'accès aux besoins fondamentaux, avec une vision parfois restreinte de la notion de besoins fondamentaux, axés sur le matériel. Dans l'imaginaire collectif, qui imprègne encore les pratiques des États et des acteurs du développement, les exclu.e.s sont souvent perçus.e.s comme une minorité. En réalité il s'agit bien de milliards de personnes à l'échelle mondiale, et des centaines de milliers de personnes en France, qui sont exclu.e.s des services à cause d'inégalités structurelles, liées à des facteurs de vulnérabilités très divers.

Avec l'approche par les droits, les politiques publiques mises en place incluent une prise en compte des plus vulnérables au regard des facteurs de vulnérabilité et reconnaissent que ces personnes sont détentrices de droits. Une politique d'abordabilité de l'eau répondant à une approche par les droits consiste à ne pas « invisibiliser » une partie de la population mais à apporter des solutions positives pour un accès durable à l'EAH en fonction de leur spécificité. Il s'agit par exemple d'établir une grille garantissant une équité des tarifs, adaptée à la situation économique et sociale des personnes (comme les grilles tarifaires des cantines publiques ou des transports publics).

II LA PRECARITE EN EAU EN FRANCE

1. LES PERSONNES PRINCIPALEMENT IMPACTEES

La Coalition Eau définit la précarité en eau comme une situation où une personne n'a pas accès à son domicile principal à de l'eau potable en quantité suffisante (selon la loi française, entre 50 et 100 L par jour et par personne), de qualité et à un tarif abordable pour ses revenus, pour subvenir à ses besoins de base (hydratation, alimentation, hygiène du corps et de l'habitat)⁴.

Les personnes les plus précaires seront proportionnellement davantage touchées par les augmentations des coûts unitaires du service d'eau potable (*cf partie II.5*) au niveau de leur facture d'eau. Mais une part importante des ménages en situation de précarité économique ne paie pas directement la facture d'eau (intégrée dans les charges de copropriétés), ce qui complique l'identification des ménages dépassant ce seuil. Les personnes « pauvres en eau », qui voient leur facture d'eau dépasser ce seuil, sont surtout des personnes sans emploi, des personnes seules, des personnes retraitées et des consommateur.rices usager.es d'eau en milieu rural. L'impact des coûts liés à l'accès à l'eau et à l'assainissement pourra aussi être plus important pour les femmes, particulièrement celles en situation de précarité, cheffes de familles monoparentales⁵ ou retraitées à faibles revenus. Les études montrent en effet que les femmes, surtout celles qui sont seules ou cheffes de famille monoparentale, sont touchées de manière disproportionnée par les hausses de charges domestiques, y compris celles de l'eau. Leur marge de manœuvre est réduite face aux augmentations des prix de l'eau, ce qui aggrave leur vulnérabilité économique, notamment pour subvenir aux besoins de base des enfants⁶.

2. UNE PRECARITE PLUS FORTE DANS LES TERRITOIRES DITS D'OUTRE-MER

Les territoires dits d'outre-mer connaissent des surcoûts dans les services publics d'eau et d'assainissement liés à plusieurs facteurs selon les territoires :

- des investissements lourds à couvrir en raison des besoins de développement des réseaux, de traitement de l'eau et/ou de la vétusté des canalisations
- un enjeu de rattrapage en termes d'investissements et d'organisation des services au regard de la départementalisation
- une disponibilité de ressource en eau parfois insuffisante (comme à Mayotte)
- les conséquences de la non application du principe pollueur-payeur au niveau agricole et industriel

⁴ Voir [Guide méthodologique pour la réalisation des diagnostics territoriaux](#)

⁵ Selon l'Observatoire des inégalités et la Fondation Abbé Pierre, les femmes représentent une grande partie des foyers monoparentaux (plus de 85 %) et sont souvent confrontées à des budgets contraints

⁶ Voir [La pauvreté au prisme du genre | Cairn.info](#)

- l'application de la taxe d'octroi de mer à la distribution d'eau

L'octroi de mer correspond à une taxe applicable aux produits importés dans les régions dites d'outre-mer. Un des objectifs initiaux de cette taxe est de créer une distorsion fiscale afin de protéger la production locale de la concurrence extérieure (donnant également des recettes aux collectivités ultramarines). Mais cet octroi de mer est également appliqué à la distribution de l'eau, et touche toutes les usager·es, y compris les plus modestes. Plusieurs opérateurs prélèvent cet octroi de mer sur la partie abonnement de la facture, qui, étant un service, ne devrait pas y être soumise.

Ces surcoûts ont des conséquences qui se répercutent sur le tarif de l'eau. Dans ces territoires, une part importante du budget des ménages précaires est affectée aux dépenses liées à l'eau et à l'assainissement, entre 13 et 19 % selon les territoires⁷, et dépasse systématiquement les 3 % des revenus des ménages (seuil convenu par l'OCDE au-delà duquel la facture d'eau devient inabordable).

Cela pousse à choisir entre plusieurs besoins et droits fondamentaux tels que l'eau, la nourriture ou encore l'habillement. La fréquence des privations imposées par les prix est plus forte dans les DROMs que dans l'hexagone⁸. Une augmentation du tarif de l'eau représenterait un risque d'autant plus élevé pour le pouvoir d'achat des ménages et une augmentation des impayés.

Pour pallier le manque d'eau (Mayotte), les coupures quotidiennes (Mayotte, Martinique, Guadeloupe) et/ou le manque de qualité de l'eau au robinet (Mayotte, Martinique, Guadeloupe, La Réunion), les populations concernées sont souvent contraintes d'acheter de l'eau embouteillée pour avoir une eau de boisson sûre. L'achat de bouteille d'eau a un coût économique nettement supérieur à l'eau disponible au robinet, sans compter le coût écologique évident lié au transport, la production de plastique et la gestion des déchets (il faut en moyenne 3L d'eau pour faire 1L d'eau en bouteille en direct et indirect). Dans les Antilles, l'eau embouteillée a un coût 2 à 3 fois plus élevé que dans l'hexagone⁹. A La Réunion, le coût d'achat de bouteilles d'eau est de 500 à 1000 fois plus cher que l'eau du robinet.

A cela s'ajoute le surcoût de l'octroi de mer sur les services d'eau : selon le Conseil Economique, Social et Environnemental, cela représente, chaque année, un montant de plus de 150 000 euros payés de manière indue par les usager·es¹⁰.

III ENJEUX DE L'ABORDABILITE DU SERVICE D'EAU

1. DES CONDITIONS ECONOMIQUEMENT ACCEPTABLES

En France, l'article 210-1 (issu de la [Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006](#)) du Code de l'environnement dispose que :

« Chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable, dans des conditions économiquement acceptables par tous »¹¹

La difficulté est qu'il n'existe pas de définition précise de l'accessibilité financière : celle-ci est variable d'un pays à l'autre, d'une situation à l'autre, et recouvre des niveaux de services très différents.

Mener une politique publique d'accès à l'eau alignée avec le droit à l'eau nécessiterait de considérer l'enjeu de la précarité économique des personnes et de construire une politique tarifaire véritablement sociale, comme cela est le cas souvent dans les tarifs des transports publics ou des cantines scolaires.

⁷ [Contribution Coalition Eau à l'EPU de la France](#)

⁸ [La grande pauvreté bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM](#), juillet 2022, par l'INSEE

⁹ Sources : INSEE (voir point 3). Voir également : [Pourquoi une bouteille d'eau peut coûter deux à trois fois plus cher aux Antilles que dans l'Hexagone ? - Outre-mer la 1ère \(francetvinfo.fr\)](#)

¹⁰ Avis du CESE « La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer », Octobre 2022

¹¹ Article L 210-1 du Code de l'environnement

Cela implique de caractériser ce que l'on entend par « précarité économique pour l'accès à l'eau » et par abordabilité, afin d'en donner une définition précise. A ce jour, ce travail de définition n'a pas été mené en France.

Afin de préciser ce concept d'abordabilité financière et économiquement acceptable, plusieurs pays, prestataires de services et organisations internationales ont déterminé des « taux d'effort » maximaux à fournir par un ménage. Ainsi, les services d'eau et d'assainissement sont considérés comme inabordables lorsque les dépenses en eau et en assainissement dépassent un certain pourcentage des revenus d'un ménage. Dans la plupart des cas, ce taux d'effort pour l'eau est fixé, dans les pays de l'OCDE, entre 2 % et 6 % du revenu des ménages¹². A titre de comparaison, le taux d'effort pour rembourser un emprunt ou payer son loyer ne doit pas dépasser les 30% ; celui pour l'énergie est de 10% sur l'énergie et de 12% pour la garde d'enfants.

Un consensus existe en France considérant qu'une personne est en situation de précarité en eau si elle dépense plus de 3% de son revenu pour l'eau. Ce taux d'effort de 3% ne présente aucun caractère normatif, mais est considéré comme un indicateur intéressant pour la mise en place de mesures sociales.

En France, il s'agirait de préciser cet indicateur de taux d'effort maximal, afin de le rendre plus opérationnel pour la mise en place d'une politique sociale. Celui-ci peut dépendre de plusieurs éléments tels que notamment :

- La taille du ménage considéré
- La base prise comme volume d'eau consommé
- Les revenus pris en compte (revenus d'activité issus du travail, les minimas sociaux, les allocations, etc.)

Selon la base considérée par la collectivité, en termes de volumes d'eau et de revenus, une grille tarifaire pourra être établie, avec des critères sociaux.

2. L'AUTORISATION DES TARIFS SOCIAUX PAR LA LOI

La **loi Brottes**¹³, votée le 15 avril 2013, a instauré l'interdiction des coupures d'eau et des réductions de débit. Dans sa première partie, l'article L115-3 du Code de l'action sociale et des familles reconnaît à « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie, d'un service de téléphonie fixe et d'un service d'accès à internet ».¹⁴

L'article 28 de la **Loi Brottes** prévoyait également la mise place de dérogations à titre expérimental et temporaire aux lois relatives à la tarification de l'eau¹⁵. Le dispositif prévu a permis l'instauration, durant six ans (jusqu'en 2019) par une cinquantaine de collectivités expérimentatrices, des mécanismes d'aides au paiement de la facture hydrique, de tarification sociale ou encore de tarification progressive.

La possibilité de mettre en place des dispositifs sociaux et des tarifs sociaux a ensuite été généralisée à toutes les collectivités volontaires, à travers la **loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique**¹⁶, avec pour objectif la lutte contre les inégalités territoriales en matière de tarification de l'eau et de garantir l'abordabilité des services d'eau et d'assainissement

¹² *Making water and sanitation affordable for all: Policy options and good practices to ensure the affordability of safe drinking water and sanitation services in the pan-European region*, UNECE et OMS, 2022

¹³ Loi « visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes », article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles

¹⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 65)

¹⁵ Encadrées par le Code général des collectivités territoriales (aux I et II de l'article L. 2224-12-4 ; à l'article L. 2224-2 ; à l'article L. 2224-12-3-1)

¹⁶ *Loi engagement et proximité*, décembre 2019, MTECT

pour toutes et tous. Cette loi a ouvert la possibilité aux collectivités d'adopter des tarifs sociaux dans les règlements de leurs services de l'eau.

L'une des limites reste que les mécanismes ouverts par la loi ne le sont que sur une base volontaire de la collectivité et ne sont donc pas généralisés. De fait, ils restent sous-utilisés : en 2020, 41 collectivités territoriales représentant 11 millions de personnes menaient une politique sociale de l'eau¹⁷. En outre, ces mécanismes d'aide sociale excluent *a priori* les personnes sans droits ni titres des mécanismes d'aide, c'est-à-dire qu'ils s'adressent aux personnes enregistrées dans les systèmes de distribution, et non pas à celles vivant sans domicile fixe ou en habitat atypique.

Parmi les dispositifs existant et mobilisables par les collectivités, trois types de mesures sont à distinguer :

1. Stratégies préventives :
 - Tarification sociale
 - Allocation eau / chèque eau
 - Chèque eau
 - Aide préventive au cas par cas
 - Aide aux économies d'eau
 2. Stratégies curatives :
 - Aide à la résorption des impayés
 - Aide à la résorption des fuites (plombiers solidaires etc.)
 3. Autres stratégies tarifaires : différenciée, progressive et saisonnière
 - Tarification différenciée
 - Tarification progressive
 - Tarification saisonnière
- ➔ Les différents mécanismes existants et leurs modalités d'application sont présentées dans une boîte à outils sur la politique sociale de l'eau élaborée par le Ministère de la Transition Ecologique et accessible en ligne « [Favoriser l'accès à l'eau pour tous : la politique sociale de l'eau](#)¹⁸ ». Cette boîte à outils présente les modalités de mise en œuvre de chaque mécanisme ainsi que de nombreux retours d'expériences de collectivités.
- ➔ Citexia a publié en janvier 2025 un « Guide pour aborder les enjeux et les solutions sur la tarification sociale de l'eau et de l'assainissement » présentant les différents dispositifs et les critères à prendre en compte pour répondre aux enjeux de précarité en eau sur un territoire donné. Citexia a élaboré un outil de simulation de la précarité en eau sur les territoires – [Dataxia](#) – dont l'objectif est d'aider les collectivités à élaborer une grille tarifaire juste et équitable.

3. TARIFICATION PROGRESSIVE / TARIFICATION SOCIALE : QUELLES DIFFERENCES ?

3.1. La tarification progressive

Dans un contexte de tensions croissantes sur la ressource en eau liées au changement climatique, une tarification progressive du prix de l'eau permet d'inciter les consommateur-riche-s, les particulier-e-s ou les acteur-riche-s économiques, à davantage de sobriété :

- moins l'utilisateur consomme d'eau, plus la tarification est sur une tranche basse et donc la facture faible ;
- à l'inverse, plus l'utilisateur consomme d'eau, plus le tarif de l'eau augmente.

¹⁷ Mission « flash » sur le bilan de l'expérimentation d'une tarification sociale de l'eau, députés Lionel Causse et Hubert Wulfranc, février 2022

¹⁸ La Coalition Eau a contribué à plusieurs fiches de la Boîte à outils

Cette tarification est l'un des dispositifs mis en avant pour atteindre l'objectif de réduction de 10 % des prélèvements d'eau d'ici 2030, fixé par le Plan Eau¹⁹. Aujourd'hui, 8 % des services publics d'eau et 2 % des services publics d'assainissement pratiquent une tarification progressive²⁰. En ce qui concerne l'eau potable, une mesure souvent citée est celle des premiers mètres cubes gratuits pour tout le monde (20, 30 ou 50 premiers litres selon les propositions), avec une tarification progressive pour les litres consommés ensuite.

La tarification progressive est distincte de la tarification sociale et son application aux services d'eau et d'assainissement peut, à l'inverse, engendrer des difficultés sociales si elle n'est pas compensée par des dispositifs adaptés prenant en compte les situations de précarité et de pauvreté existantes sur un territoire.

Plusieurs enjeux sont à considérer :

- **La nécessité d'un dispositif d'aide sociale complémentaire** : la tarification progressive nécessite la mise en place complémentaire de dispositifs d'aide sociale pour compenser les effets tarifaires (chèques, allocations eau ou tarification sociale), garantissant ainsi une prise en charge adaptée aux ménages les plus vulnérables, y compris en habitat collectif.
- **La méconnaissance de la taille des ménages** : la tarification progressive ne prend pas en compte le nombre de personnes vivant dans le logement (ni recensé, ni effectif). Elle impacte négativement les familles nombreuses.
- **L'effet sur l'habitat collectif** : la tarification progressive ne fonctionne que si des compteurs individuels sont installés dans les logements (ce qui représente un coût d'installation).
 - Le contexte de l'habitat collectif limite la disponibilité de compteurs individuels. Si le décret n° 2007-796 du 10 mai 2007 impose l'installation d'un compteur individuel d'eau froide dans les nouveaux immeubles, environ 50 % des usager-es ne bénéficient pas de compteur individuel. De plus, le prix des compteurs peut aller jusqu'à 200 € pour les compteurs à télérelève ce qui constitue un frein à une adoption généralisée²¹.
 - L'absence ou le manque de raccordements de logements précaires dans certains territoires pousse les personnes concernées à se multi-raccorder à un même compteur. C'est le cas notamment à Mayotte, en Guyane ou à La Réunion. Des familles peuvent partager un même abonnement desservant plusieurs habitations informelles. La consommation étant alors très élevée, le tarif majoré par la tarification progressive est particulièrement élevé pour des personnes en grande précarité.
- **Un risque d'effet d'aubaine pour les ménages aisés ou les résidences secondaires** : les premiers mètres cubes à tarif réduit ou gratuit bénéficient à tous les usager-es sans distinction de revenus. Cela inclut les ménages aisés ainsi que les résidences secondaires.
- **Un risque d'augmentation des factures** : selon le principe de « l'eau paie l'eau », les coûts des services publics d'eau et d'assainissement doivent être couverts par le prix. L'application de tarifs réduits - voire de la gratuité - sur les premiers mètres cubes entraîne nécessairement une hausse des prix des volumes suivants consommés.

¹⁹ Plan Eau du Gouvernement, mars 2023

²⁰ Avis du CESE « Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive », novembre 2023

²¹ Selon le rapport du CESE sur la tarification progressive, certaines collectivités comme la Métropole de Montpellier ont décidé de limiter la tarification progressive de l'eau aux abonné-es dont les logements sont équipés d'un compteur individuel. La communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon Nord a mis en place des « unités de logement » pour les habitats collectifs ne disposant pas de compteurs individualisés, afin d'instaurer le paiement d'une part fixe (abonnement) par unité d'habitation ou équivalent (maison, appartement, studio, local commercial, hôtel, exploitation agricole...). En région flamande en Belgique, pour rendre le système plus équitable sans faire appel à des compteurs individuels, les services se basent sur la consommation moyenne par personne domiciliée dans l'immeuble.

- **Une efficacité environnementale encore non démontrée** : le CESE, dans son avis sur la tarification progressive²², rappelle que l'élasticité prix²³ est faible, quand il s'agit de changer les comportements de consommation d'eau, les consommateurs semblant plus sensibles à l'argument environnemental qu'au signal prix. L'impact de la tarification progressive sur la facture d'eau peut ainsi être marginal pour une majorité d'usager·e·s domestiques du fait notamment que l'eau potable est un bien de première nécessité dont le prix jusqu'à ce jour demeure relativement bas. Une étude menée à Paris en 2012 par Agathe Euzen, Responsable de la Cellule Eau du CNRS et Co-directrice du PEPR OneWater - Eau bien commun (co-piloté par CNRS - BRGM - INRAE), montrait ainsi que l'augmentation du prix de l'eau pouvait « *en partie et ponctuellement contribuer à cette baisse générale [de consommation d'eau]* », mais démontrait aussi les limites de l'élasticité au prix, du fait de facteurs culturels et de l'ancrage des habitudes des pratiques quotidiennes liées aux usages de l'eau par les ·ice·s²⁴.

La tarification progressive n'est pas adaptée à toutes les situations, principalement en ce qui concerne l'habitat collectif ou les campements, ainsi que sur les familles nombreuses. Il est essentiel de sortir ce type d'habitat de la tarification progressive et de compenser le contre effet social sur les familles nombreuses et modestes. Elle doit aussi être complétée par des mécanismes sociaux afin de compenser ces effets. *Exemples : Rennes, Montpellier.*

3.2. Les aides sociales préventives

Les aides sociales visent à réduire la facture d'eau pour les abonné·e·s les plus défavorisé·e·s. Ces dispositifs peuvent être complémentaires entre eux pour toucher les foyers concernés par une facture d'eau trop importante au regard de leurs revenus (un chèque eau par exemple pour payer les charges d'habitat collectif si la tarification sociale ne concerne que les habitant·e·s ayant un compteur individuel).

Plusieurs enjeux sont à considérer :

- La nécessité de déterminer en amont les critères pour l'attribution de l'aide (sur la base de quelles hypothèses de revenus et de quels volumes d'eau) et le niveau d'aide accordé (enveloppe disponible).
- La nécessité de déterminer le dispositif d'identification des bénéficiaires (déclarative ou via les fichiers sociaux fournis par la CAF, la CNAM ou les CCAS) et le vecteur de versement de l'aide.
 - Le déclaratif implique des démarches parfois lourdes et génère un fort taux de non-recours (dispositifs méconnus ou non sollicités par les potentiels bénéficiaires)
 - L'obtention automatique permet d'obtenir la situation sociale d'un maximum de ménages à moindre coût. Si des situations de blocage subsistent parfois dans la transmission des données par les CAF, celle-ci est désormais possible au travers de l'[article L2224-12-1-1 du CGCT](#) de la loi engagement et proximité du 27 décembre 2019 (voir encadré ci-dessous).
- La nécessité de garantir la protection des données fiscales et sociales par un respect de la confidentialité des données obtenues.
- La nécessité de prévoir des dispositifs complémentaires aux aides sociales automatiques pour les personnes en situation de grande précarité, éloignées du droit et du logement (c'est à dire disposant d'eau via des bornes fontaine ou avec un niveau de service très faible, et n'étant pas identifiés par la CAF).

²² Avis du CESE sur la tarification progressive, novembre 2023 : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_27_tarification_eau.pdf

²³ L'élasticité prix est un indicateur qui mesure la réaction de la demande (consommateurs) face à une variation du prix d'un service ou d'un produit. Exemple : si le prix augmente de 10 % et que la consommation baisse de 2 %, alors l'élasticité prix est de - 0,2

²⁴ Agathe Euzen, « [Que se cache-t-il derrière les courbes de consommation d'eau ? L'exemple de Paris](#) », 2012, HAL Open Science

Les retours d'expérience montrent que les aides permettant de limiter la facture d'eau à 3% des revenus sont simples et efficaces notamment quand elles ne cherchent pas à passer par la facture d'eau. En effet ce qui fait que les dispositifs peuvent être complexe c'est de vouloir croiser un fichier d'allocataire CAF ou MSA avec un fichier d'abonnés d'eau. Cela ne fonctionne pas et le taux de recours est donc faible. En considérant que tout ménage aura nécessairement accès à de l'eau et devra payer pour sa consommation, soit via une facture, soit via ses charges, il est possible de lui verser une aide visant à ramener la facture théorique d'une consommation « raisonnable » à un niveau en dessous de 3%.
Exemples : Nantes métropole, Grenoble Alpes métropole, Grand Annecy, le Creusot Monceau, Grand Lyon, Bordeaux métropole, Montpellier métropole.

Accès aux données sociales :

L'article L2224-12-1-1 du CGCT (loi engagement et proximité du 27 décembre 2019) prévoit que « les organismes de sécurité sociale et ceux chargés de gérer l'aide au logement et l'aide sociale » doivent fournir aux SPEA « les données nécessaires pour identifier les foyers bénéficiaires des mesures sociales visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement ». Les transmissions de données sont autorisées par l'accord général de la CNIL. Compte tenu du nombre de collectivités organisatrices de l'eau et de l'assainissement, il est nécessaire de standardiser et automatiser ces modalités de transmission et une application est en cours de développement par la DINUM et la CNAF. Le process envisagé consiste à ce que la CAF identifie les personnes bénéficiaires des aides en fonction de critères d'éligibilité, calcule le montant des aides et transmette à la collectivité la liste des bénéficiaires, le montant de l'aide ainsi calculé et l'IBAN sans que la collectivité ait connaissance des revenus ou de la composition de chaque ménage. Le montant de l'aide sera calculé en fonction de :

- La composition du ménage ;
- Du revenu fiscal de référence ;
- Du montant de la facture correspondant à la consommation théorique du ménage (paramétrable par la collectivité) ;
- Du pourcentage maximal de la facture d'eau correspondante par rapport aux revenus du ménage (également paramétrable par la collectivité puisque si le seuil de 3% est communément admis, certaines collectivités peuvent opter pour un seuil différent).

Afin de dimensionner ces aides (nombre d'éligibles, fixation du seuil, budget prévisionnel des aides...), les CAF pourront transmettre aux collectivités des fichiers anonymisés lui permettant de réaliser les simulations nécessaires. Par ailleurs, il a bien été précisé que les comptables publics des collectivités concernées devront pouvoir disposer des justificatifs des aides versées.

L'ouverture de cette application est prévue en novembre 2025.

IV LES RECOMMANDATIONS DE LA COALITION EAU

1. A L'ETAT

- Reconnaître et garantir les droits à l'eau et à l'assainissement (solidarité nationale)
- Définir et caractériser l'abordabilité du service d'eau en France, en prenant en compte les situations des personnes en situation de précarité en eau.

- Instaurer un fonds national « solidarité eau et assainissement » (financé par une taxe de 0.2 centime sur chaque litre d'eau emballée vendue en France) permettant de financer les coûts de mise en œuvre de dispositifs sociaux par les collectivités.
- Renforcer les prérogatives des instances et des mécanismes de règlement des litiges sur la facturation de l'eau, telles que le Médiateur de l'eau et le Défenseur des droits.
- Renforcer le principe pollueur payeur dans le secteur de l'eau.

2. AUX COLLECTIVITES

- Conduire les diagnostics territoriaux (selon l'Ordonnance n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 relative à l'accès et à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine) sur la précarité de l'accès à l'eau, intégrant une dimension de précarité économique, prenant en compte les vulnérabilités des personnes (analyse intersectionnelle de la précarité d'accès à l'eau)
- Assurer un suivi continu des personnes en difficulté, au travers d'une structure ou d'un service dédié (avec un correspondant solidarité-précarité comme établi par l'art. 11 décret 2008-780 modifié) afin de garantir un accès à de l'eau potable pour satisfaire les besoins de base et un équipement d'assainissement.
- Intégrer l'assainissement à la tarification sociale et intégrer l'Assainissement Non Collectif sur la facture de l'Assainissement Collectif, afin de mutualiser les coûts de l'assainissement.
- Systématiser la création d'un fonds solidarité logement au niveau départemental, dédié notamment à l'eau potable et à l'assainissement.
- Mettre en place une grille tarifaire incluant une tarification sociale sur le territoire.
- Développer les aides sociales sur la base d'un partenariat avec les acteurs sociaux pour rendre les aides automatiques et significatives, sans oublier les publics éloignés du droit (en situation de rue ou de logement informel).
- Ouvrir les critères d'éligibilité de la politique sociale de l'eau aux personnes vivant en habitat informel et sans droit ni titre et/ou non bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA), afin de répondre aux problématiques d'abordabilité pour les populations en situation de grande précarité.
- Sortir l'habitat collectif et les lieux de vie précaires et informels du calcul de la tarification progressive.
- Compenser les contres effets sociaux de la tarification progressive par des mécanismes sociaux adaptés.
- Instaurer une tarification différenciée selon les usages (usage domestique, usage industriel, usage agricole, résidence secondaire) afin de faire avancer les objectifs de justice sociale et environnementale dans la gestion de l'eau tout en gardant l'équilibre économique²⁵.
- Instaurer des mécanismes de participation effective des usager-e-s à la gouvernance et aux prises de décisions relatives aux services d'eau et d'assainissement afin de garantir des politiques publiques adaptées et acceptées²⁶.

²⁵ Voir à ce sujet le rapport du député Gabriel Amard sur sa [Proposition de Loi visant à garantir l'accès à l'eau potable par la gratuité des mètres cubes vitaux](#)

²⁶ Voir à ce sujet la note de la Coalition Eau « [La participation des usagers à la gestion du service d'eau potable](#) »

Ressources

« *De l'eau potable à un prix abordable - La pratique des États* », Henri Smets, Académie de l'eau, 2008, accessible [ici](#)

« *Favoriser l'accès à l'eau pour tous : la politique sociale de l'eau* », Boîte à outils du Ministère de la Transition Ecologique, accessible [ici](#)

« *Comprendre le prix de l'eau* », Fiche de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, accessible [ici](#)

« *Enjeux et facteurs déterminant la facture d'eau – Élaborer une stratégie tarifaire* », Fiche recommandation de la FNCCR et du Club économies d'eau, accessible [ici](#)

« *Le Prix des services d'eau et d'assainissement* », Fiche d'Amorce, accessible [ici](#)

« *Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive, avis adopté* », Avis du CESE sur la tarification progressive, accessible [ici](#)

« *La tarification sociale attend (toujours) un décret* », Article de Coordination Eau IDF, accessible [ici](#)

« *La récupération du coût des services rendus par l'utilisation de l'eau : quel rapport avec l'eau en bien commun ?* », Article de Bernard Barraqué, publié dans Flux 2023/4 (N° 134), pages 24 à 34, accessible [ici](#)

« *La fin de l'eau ?* », ouvrage de Simon Pocher, 2024

The Distributional Incidence of Residential Water and Electricity Subsidies, World Bank Policy Research Working Paper No. 3878, 2006, accessible [ici](#)

V ANNEXE

LE PRIX DU SERVICE D'EAU EN FRANCE

1.1. Le service public d'eau

L'eau est considérée en France comme faisant partie du « *patrimoine commun de la nation* », selon le Code de l'Environnement. En tant que ressource naturelle, l'eau n'a pas de prix et n'appartient à personne. Néanmoins, disposer d'un accès à l'eau courante et potable partout et à tout moment relève d'un service public qui a un coût²⁷.

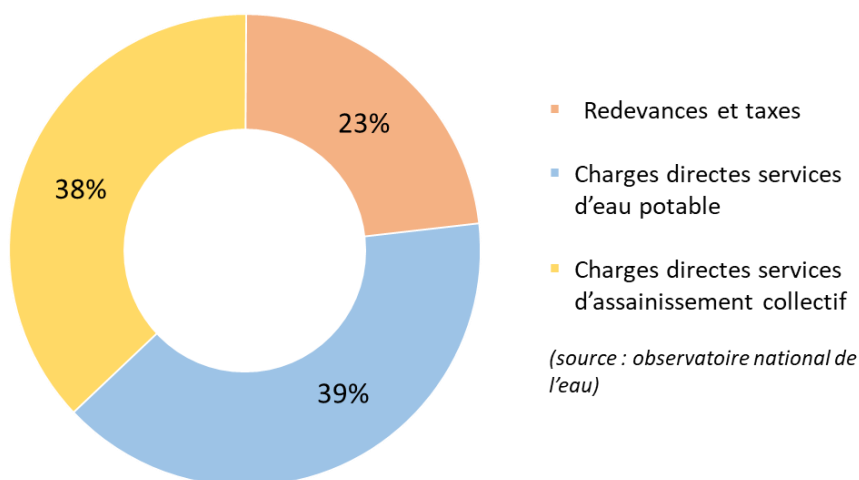
Le service public d'eau potable est encadré par le code général des collectivités territoriales (CGCT) comme « *tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine* ».

1.2. La facture d'eau

La facture d'eau potable s'explique par le coût des services publics d'eau et d'assainissement : pour distribuer l'eau, il faut la prélever, la potabiliser, l'acheminer jusqu'au robinet, puis, après usage, la collecter, la transporter en station de traitement et l'assainir, pour, enfin, la rejeter dans le milieu naturel. Le coût de la facture de l'eau est aussi dépendant du coût de l'énergie.

²⁷ Il faut ici préciser qu'un-e particulier-e peut puiser l'eau dans le milieu, avec une déclaration et une mise en conformité de l'installation.

Le prix payé par l'utilisateur permet de couvrir le coût de toutes ces étapes, du service de distribution et d'assainissement, mais aussi des diverses taxes et redevances perçues par l'État, les collectivités territoriales, l'agence de l'eau et les organismes qui interviennent dans la gestion de l'eau.



La facture d'eau et d'assainissement est composée de plusieurs contributeurs²⁸ :

- Eau potable : part collectivité et parfois part délégataire
- Assainissement : part collectivité et parfois part délégataire
- Agence de l'eau et voies navigables de France : redevance eau et assainissement
- Etat : TVA à 5,5% sur l'eau et à 10% sur l'assainissement

Selon Eau France, le tarif moyen de l'eau était, en 2023, de 4,52 €/m³²⁹. La consommation moyenne d'un ménage de 4 personnes est communément fixée à 120 m³ (sachant que les ménages français sont en moyenne de 2,1 personnes et la consommation moyenne se situe davantage autour de 75 m³). Une personne seule consomme davantage qu'un ménage de plusieurs personnes : 50 m³ d'eau pour 1 personne, 75 m³ pour 2 et 120 m³ pour 4. La facture annuelle d'un ménage s'élève en moyenne autour de 350 € par an. Mais il est difficile de comparer les tarifs des services d'eau et d'assainissement au niveau national. Il existe en effet une très forte disparité selon les territoires car chaque service d'eau et d'assainissement est développé dans un contexte local donné, avec des coûts variant en fonction de facteurs géographiques et techniques, comme la nature de la ressource en eau, l'existence de pollutions, la densité de l'habitat, etc. mais aussi des choix faits par la collectivité. Le prix de l'eau et de l'assainissement en France n'est donc pas homogène et engendre de fait des inégalités en termes d'abordabilité de l'accès à l'eau entre les territoires.

Entre 2010 et 2015, le prix des services publics d'eau et d'assainissement a augmenté de 10,4 %³⁰ et ces coûts vont continuer d'augmenter. Le réseau d'opérateurs France Eau Publique a estimé, en octobre 2023, que les prix de l'eau pourraient bondir de plus de 50 % d'ici à 2030³¹, afin de couvrir la dégradation et le manque de politique préventive / d'adaptation face à la raréfaction des ressources en eau, les besoins de renouvellement et de modernisation des réseaux, les règles sanitaires et environnementales

²⁸ Source : « Tarification sociale de l'eau et de l'assainissement - Guide pour aborder les enjeux et les solutions », janvier 2025, Citexia, Simon Godefroy

²⁹ [Le prix de l'eau, Eau potable et assainissement](#), par eaufrance.fr

³⁰ Source : SISPEA, OFB

³¹ [Le prix de l'eau pourrait bien flamber en France ces prochaines années... Un mal pour un bien ?](#) par 20 minutes

qui se renforcent, le tout renforcé également par le choix de certaines collectivités d'utiliser des infrastructures à très haute technologie pourtant controversées comme l'osmose inverse³².

En outre, les consommations globales d'eau baissent assez fortement en France, grâce aux messages de sensibilisation, aux adaptations face aux sécheresses, etc. Cela est positif mais devrait aussi engendrer une augmentation des coûts unitaires du m³ d'eau.

1.3. La part fixe dans la tarification de l'eau des ménages

La facture fait apparaître de façon distincte le service de l'eau potable et celui de l'assainissement collectif. Pour l'eau potable, la facturation comprend une partie fixe d'abonnement et une tarification proportionnelle au volume consommé.

- La part fixe de l'abonnement au service d'eau couvre les coûts de comptage et de facturation de la consommation d'eau des ménages, et sert aussi à financer une partie des investissements. Ces coûts fixes représentent entre 80 et 95% des frais de fonctionnement (fonctionnement, entretien, main d'œuvre, etc).
- Les coûts variables dépendent de la consommation d'eau des abonnés.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a plafonné la part fixe à 30 % du coût du service (sur la base d'une consommation de référence de 120 m³) mais ce plafond peut aller jusqu'à 40 % pour les communes rurales. La part fixe est donc inférieure au coût réel des frais de fonctionnement du service d'eau.

Si cette part fixe pèse davantage sur la facture des petit·e·s consommateur·rice·s (personnes seules, retraités, maisons isolées, commerces avec petite consommation, etc.), elle permet aussi un équilibre entre habitat collectif ou dense / habitat individuel ou isolé. La forte réduction ou la suppression de la part fixe peut entraîner une augmentation de la part variable, impactant davantage les habitats collectifs ou précaires relevant d'un seul compteur. Le choix de la grille tarifaire. L'existence d'une part fixe dans la facture peut être considérée comme une manière d'équilibrer la grille tarifaire et la contribution entre les différentes typologies d'usager·e·s (maisons / habitats collectifs).

1.4. L'eau paie l'eau

La tarification des services d'eau potable et d'assainissement repose sur le principe de « l'eau paie l'eau », selon lequel les communes disposent d'un budget autonome pour les services de distribution d'eau et d'assainissement. La couverture des coûts résulte du statut de services publics industriels et commerciaux (SPIC), et de l'obligation légale d'équilibre des services publics d'eau potable et d'assainissement³³, établi par le Code Général des Collectivités Territoriales (L2224-1 CGCT)³⁴.

1.5. Pollueur-payeur

Le principe « pollueur-payeur », selon lequel, aux termes de l'article L.110-1 du code de l'environnement, « *les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* ». Le principe « pollueur-payeur » est également

³² Définition : système de purification de l'eau qui élimine les impuretés (ions et minéraux) grâce au filtrage par une membrane semi-perméable et à l'application d'une pression

³³ Avec quelques exceptions pour les petites communes rurales dont le budget peut exceptionnellement abonder

³⁴ L2224-11 et s. CGCT

définit par l'article 9 de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) au travers de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau³⁵, et est inscrit dans la Charte de l'environnement française.

Néanmoins, le secteur de l'eau souffre d'un certain déséquilibre en ce qui concerne le principe pollueur – payeur. La DCE impose au moins 3 secteurs d'application (domestique, agriculture, industrie), mais, en France, les ménages se trouvent à abonder à plus de 85 % les redevances.

Plusieurs rapports officiels ont ainsi fait état d'une non application du principe pollueur-payeur en France :

- En 1998, un rapport de la Cour des Comptes évoquait le système de redevance des agences de l'eau et mettait en avant que « *la contribution des ménages est beaucoup plus élevée que celle des agriculteurs et des industriels, alors que les pollutions qui leur sont respectivement imputables sont dans le rapport inverse* ».
- En décembre 2021, un audit interne des agences de l'eau, réalisé par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable³⁶, mettait en avant que la redevance pour pollution ne s'inscrit pas dans la logique du principe pollueur-payeur.
- Dans un avis rendu le 29 novembre 2023 sur la généralisation de la tarification progressive³⁷, le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) réinterroge l'équilibre du principe de pollueur-payeur « *cette aspiration à plus de justice sociale dans notre société, ne pourra être satisfaite sans un rééquilibrage du montant des redevances aux Agences de l'eau. S'il est fixé selon deux principes : « l'eau paye l'eau » et « pollueur payeur », force est de constater que ce deuxième principe pourrait être mieux appliqué à un moment où les ménages paient 86 % des redevances pour 26 % de consommation.*

Le principe « pollueur-payeur » a été renforcé par la révision de la directive européenne sur les eaux usées (DERU) qui prévoit de faire financer, à hauteur d'au moins 80 %, la dépollution des eaux par les industries cosmétique et pharmaceutique – tout en laissant aux États le choix d'étendre cette responsabilité élargie des producteurs aux PFAS, entre autres.

Par ailleurs, la récente révision des redevances des agences de l'eau, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025, a, entre autres, pour objectif de renforcer ce principe du pollueur-payeur.

- Plus d'informations sur la réforme des redevances des agences de l'eau : [ici](#)

Néanmoins, cette réforme des redevances ne semble a priori pas aller assez loin dans le renforcement du principe pollueur-payeur. Malgré les évolutions des redevances, les abonnés domestiques restent les premiers contributeurs aux budgets de l'eau et des Agences et offices de l'eau (voir rapport cour des comptes : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/AgencesDeLEau.pdf>). Un réel changement de paradigme est nécessaire pour que les activités polluantes paient la dépollution ou les éventuelles mesures de compensation de fermeture d'un captage pour cause de pollution.

Si dans l'Hexagone se pose la question du traitement des PFAS, en Outre-Mer la présence depuis des décennies de pesticides dans les eaux (chlordécone, atrazine...) nécessitent des traitements spécifiques lourds. Ces dépollutions sont supportées actuellement par les factures d'eau des abonnés majoritairement usagers. Cela représente une injustice forte compte tenu de la forte précarité des populations ultramarines.

³⁵ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau : « 1. Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur »

³⁶ Rapport n°013432-01 « Audit interne des agences de l'eau », CGEDD

³⁷ Avis rendu après saisine par la Première ministre, comme le prévoyait le 43^{ème} point du « plan Eau », sur la généralisation de la tarification progressive

1.6. Les spécificités du service d'assainissement

L'assainissement a pour objet la collecte, l'évacuation et le traitement des eaux usées : les eaux vannes (eau des WC) et les eaux grises (eau de la cuisine, du lave-linge...). Il peut être collectif (tout-à- l'égout) ou individuel avec une fosse septique (assainissement non collectif).

Le coût des installations en assainissement collectif est financé au travers de :

- une participation pour le financement de l'assainissement collectif : pas automatique mais instaurée par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de la communauté de commune ou du syndicat mixte compétent en matière d'assainissement collectif ; payée par les propriétaires de tous les immeubles soumis à l'obligation de raccordement au réseau public dès lors que ce raccordement génère des eaux usées supplémentaires.
- une redevance d'assainissement collectif qui finance le traitement des eaux usées : instituée par le conseil municipal qui en fixe le tarif ; comprend une partie variable calculée en fonction de votre consommation d'eau et une partie fixe qui couvre tout ou partie des charges fixes du service d'assainissement.

Les factures sont ainsi établies sur la base des volumes et sont donc plus favorables aux petit.e.s consommateurices (même si les charges sont fixes).

En ce qui concerne l'assainissement « non collectif », cette répartition coûts fixes / coûts variables n'existe pas : la facture relève à 100% d'une part fixe.

Mais ces dispositifs autonomes sont souvent beaucoup plus coûteux que l'assainissement collectif. L'installation, mais aussi la mise en conformité des installations d'assainissement autonome (qui atteint 58,4 % en 2017³⁸) vis-à-vis des normes sanitaires et environnementales, est ainsi un enjeu financier important car elle reste à la charge de chaque foyer (de 5000 € à 15 000€) et n'est pas (ou peu) subventionnée. On estime à 2,3 millions le nombre de ménages (principalement en zones rurales) devant faire face à une mise en conformité de leurs installations d'assainissement autonome (à minima 10 000 euros) qui ne respectent pas les préconisations techniques.

En cas de location d'une habitation en assainissement autonome, le dimensionnement des aides sociales sur la facture d'eau et d'assainissement doit être évalué en estimant l'impact sur les locataires du financement des dispositifs par les propriétaires.

La Coalition Eau regroupe les principales ONG françaises engagées pour les droits humains à l'eau et à l'assainissement et pour l'eau bien commun.

Sont membres de la Coalition Eau : ACAD · Action contre la Faim · Better With Water · Bleu Versant · BlueEnergy · CRID · 4D · Dédale · Dynam'eau · EAST · Eau Sans Frontières International · Experts Solidaires · GRDR · GRET · Guinée 44 · Hamap Humanitaire · Human Dignity · Hydraulique Sans Frontières · Initiative Développement · Kynarou · Le Partenariat · Morija · Première Urgence Internationale · Secours Catholique – Caritas France · Secours Islamique France · SEVES · Sillages · Solidarité Eau Europe · Solidarités International · WECF · Wikiwater

³⁸ [Indicateurs pour le suivi national des ODD](#), février 2024, par l'INSEE