



NOTE DE CONJONCTURE SUR LES FINANCES LOCALES

FOCUS SUR LA COMPETENCE EAU ET ASSAINISSEMENT

MARCHES FINANCIERS

Cette quatrième note de conjoncture de l'année 2023 est consacrée à la problématique du financement des travaux d'eau et d'assainissement. Après avoir dressé un panorama de la situation actuelle, un point sera fait sur les principaux éléments à surveiller lors du transfert de compétence. Notre point habituel « marchés financiers » occupera la deuxième partie de cette note.

I- 16% des communes encore à la manœuvre pour l'eau potable et 22% pour l'assainissement collectif

La loi Notre du 7 août 2015 puis la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 se sont toutes deux attachées à organiser le transfert des compétences eau et assainissement aux structures intercommunales à fiscalité propre. La première prévoyait un transfert obligatoire au 1^{er} janvier 2020 ; la seconde a assoupli l'obligation en reportant notamment le transfert au 1^{er} janvier 2026 pour les communautés de communes.

Selon le travail effectué par l'observatoire des services publics eau et assainissement, le transfert de ces compétences vers l'intercommunalité s'est ralenti à partir de 2020. Auparavant, il avait été porté de manière assez dynamique notamment par la prise de compétence de nombreuses communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2020.

Pour atteindre l'objectif cible de 2 500 services d'eau et d'assainissement en 2026 correspondant à peu près au nombre d'EPCI à fiscalité propre existant en France, il aurait fallu une progression moyenne de 6% par an à partir de 2022.

Les données ne sont pas encore connues pour 2022 et 2023 mais pour l'année 2021, le taux de gestion intercommunal était passé de 68,7% en 2021 à 69,6% en 2022, bien loin des 6% nécessaires. Rien n'indique que la tendance se soit inversée sur les années 2022 et 2023 d'autant que de nombreux élus espéraient un report de la date butoir du 1^{er} janvier 2026. Cela ne sera pas.

Par ailleurs, dans le cas où la Communauté de communes délibère pour demander le transfert des compétences visées avant cette date butoir, les communes membres peuvent aussi lui opposer une minorité de blocage dès lors qu'au moins 25 % des communes membres de la Communauté de Communes représentant au moins 20 % de la population ont voté dans ce sens. Certaines communes estiment qu'elles connaissent et gèrent mieux leurs réseaux que ne le fera l'EPCI et à un prix inférieur également à celui qui sera pratiqué par l'EPCI.

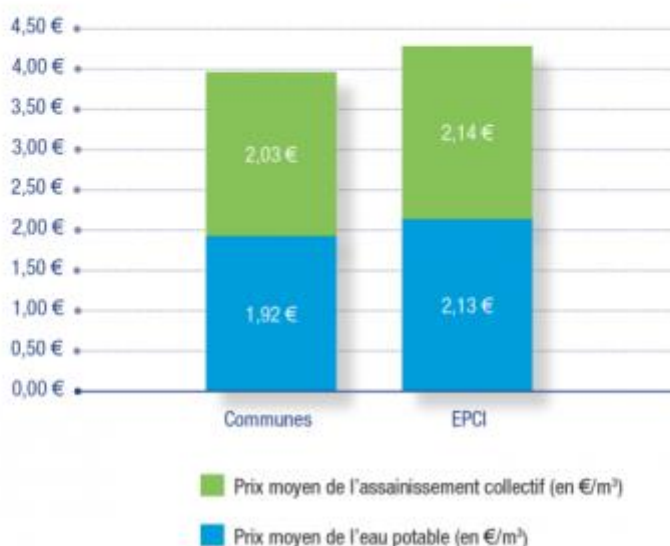
Le rapport SISPEA confirme ce dernier point :

- « Le prix du service de l'eau potable dans les services communaux est de 1,92 € TTC/m³ alors qu'il est de 2,21 € TTC/m³ dans les services intercommunaux (EPCI) » et ce sur la base de 2 627 services couvrant 5 millions d'habitants côté communes, contre 3 446 services couvrant 45,9 millions d'habitants côté EPCI ;
- « Celui de l'assainissement collectif dans les services communaux est de 2,03 €/m³ alors qu'il est de 2,14 €/m³ dans les services intercommunaux (EPCI) » et ce sur la base de 2 886 services couvrant 4,5 millions d'habitants côté communes, contre 2 795 services couvrant 37,4 millions d'habitants côté EPCI.

Figure 49 : Répartition du prix moyen total TTC par m³ eau + assainissement entre communes et EPCI

Collectivité organisatrice	Prix moyen du service AEP	Nombre de services	Population couverte	Prix moyen service AC	Nombre de services	Population couverte	Prix moyen total
Communes	1,92 €	2 627	5 016 626	2,03 €	2 886	4 508 687	3,95 €
EPCI	2,21 €	3 446	45 915 214	2,14 €	2 795	37 383 136	4,35 €
Prix moyen national	2,11 €	6 106*	50 931 840	2,19 €	5 730	43 306 230	4,30 €

* Le total prend en compte la catégorie « autres groupements »



Source : Sispea (OFB) – DDT(M)/DRIEAT/IDEAL – Collectivités – Données 2020 (2022)

Ce constat peut s'expliquer notamment par le mode de gestion retenu. 80 à 85 % des collectivités de type « commune » sont en régie. Ainsi, toujours selon le rapport SISPEA, en 2020 non seulement « le prix moyen du service en eau potable est

légèrement plus élevé en délégation qu'en régie (2,12 € TTC/m³ contre 2,09 € TTC/m³) » mais de surcroît « un écart important persiste en assainissement collectif avec 16 centimes de plus en moyenne pour les services gérés en délégation par rapport aux services en régie ».

Figure 52 : Répartition du prix moyen total TTC par m³ (eau potable + assainissement collectif) en fonction du mode de gestion

Mode de gestion	Prix moyen du service AEP	Nombre de services	Population couverte	Prix moyen service AC	Nombre de services	Population couverte	Prix moyen total
Régie	2,09 €	3 751	21 500 000	2,12 €	3 840	25 000 000	4,13 €
Délégation	2,12 €	2 355	29 400 000	2,28 €	1 890	18 300 000	4,28 €
Prix moyen national	2,11 €	6 106	50 931 840	2,19 €	5 730	43 306 230	4,3 €



Toutefois, le rapport met en lumière une analyse plus subtile de ce constat indiquant que si on regarde les prix pratiqués par des EPCI de plus grande taille, en l'occurrence les métropoles, ce constat ne tient plus pour deux raisons : la taille de la population concernée et l'antériorité dans l'exercice de la compétence permettant tous deux une optimisation de la gestion par notamment une mutualisation des charges.

Figure 50 : Prix moyen TTC par m³ de l'eau potable, selon le type de collectivité organisatrice

Collectivité organisatrice	Prix moyen du service de l'eau potable	Nombre de services	Population couverte
Commune	1,92 €	2 627	5 016 626
Métropole	1,90 €	110	7 357 614
Communauté urbaine	1,98 €	79	2 430 277
Communauté d'agglomération	2,10 €	875	12 700 000
Communauté de communes	2,20 €	613	2 656 358
SIVOM	2,22 €	186	1 365 259
SIVU	2,39 €	983	6 665 774
Établissement public territorial	2,06 €	6	264 617
Syndicat Mixte	2,16 €	594	11 700 000
Syndicat de départements	2,29€	33	720 500
Prix moyen de l'eau potable	2,11 €	6 106	50 931 840

Source : Sispea (OFB) – DDT(M)/DRIEAT/DEAL - Collectivités – Données 2020 (2022)

Figure 51 : Prix moyen TTC par m³ de l'assainissement collectif, selon le type de collectivité organisatrice

Collectivité organisatrice	Prix moyen du service de l'assainissement collectif	Nombre de services	Population couverte
Commune	2,03 €	2 886	4 508 687
Métropole	1,71 €	75	7 692 038
Communauté urbaine	1,90 €	80	3 269 433
Communauté d'agglomération	2,12 €	1 067	14 200 000
Communauté de communes	2,40 €	910	4 678 329
SIVOM	2,65 €	136	852 037
SIVU	2,39 €	203	1 398 423
Etablissement public territorial	2,41 €	8	793 799
Syndicat Mixte	2,54 €	316	4 485 102
Département	3,05 €	2	1 003 651
Syndicat de départements	2,91 €	47	410 756
Prix moyen de l'assainissement collectif	2,19 €	5 730	43 306 230

Source : Sispea (OFB) – DDT(M)/DRIEAT/DEAL - Collectivités – Données 2020 (2022)

Ainsi, le rapport SISPEA de 2022 établi sur **une base de données 2020**, conclut qu'à l'exception des communes de moins de 1 000 habitants (dont le prix moyen de l'eau potable est de 2,15 € TTC/m³ et le prix moyen de l'assainissement est de 2,10 € TTC/m³), plus une collectivité dessert des usagers et dispose d'une assiette de consommation importante, plus le prix pratiqué est bas :

- 2,31 € TTC/m³ pour l'eau potable et 2,34 € TTC/m³ pour l'assainissement (soit 4,66 € TTC/m³ au total) lorsque le nombre d'habitants desservis est situé entre 1 000 et 3 500 habitants ;

- 2,24 € TTC/m³ pour l'eau potable et 2,32 € TTC/m³ pour l'assainissement (soit 4,56 € TTC/m³ au total) lorsque le nombre d'habitants desservis est situé entre 10 000 et 50 000 habitants ;
- 1,95 € TTC/m³ pour l'eau potable et 2,12 € TTC/m³ pour l'assainissement (soit 4,07 € TTC/m³ au total) lorsque le nombre d'habitants desservis est situé au-delà de 100 000 habitants.

Figure 53 : Répartition du prix moyen total TTC par m³ (eau potable + assainissement collectif) en fonction de la taille des services

Nombre d'habitants desservis	Prix moyen AEP	Nombre de services	Population couverte	Prix moyen AC	Nombre de services	Population couverte	Prix moyen total
Moins de 1 000	2,15 €	2 732	1 177 363	2,10 €	3 154	1 965 247	4,25 €
1 000 à 3 500	2,31 €	1 415	2 309 838	2,34 €	1 264	2 460 823	4,66 €
3 500 à 10 000	2,30 €	1 040	5 228 185	2,30 €	668	3 779 987	4,61 €
10 000 à 50 000	2,24 €	718	11 800 000	2,32 €	463	9 657 191	4,56 €
50 000 à 100 000	2,18 €	122	6 777 155	2,16 €	97	6 360 758	4,34 €
Plus de 100 000	1,95 €	79	23 600 000	2,12 €	84	19 100 000	4,07 €
Moyenne nationale	2,11 €			2,19 €			4,30 €

Un lien direct entre le nombre d'usagers desservi et le prix / m³ militerait donc en faveur d'un exercice large et mutualisé des compétences eau et assainissement.

Les intercommunalités l'ont bien compris et commencent à se préparer. Les consultations pour la réalisation d'étude d'impact financier, juridique et technique en matière de transfert de cette compétence se multiplient. Le processus décisionnel en la matière doit en effet être largement anticipé car le sujet est complexe.

II – La préparation du transfert de la compétence

La première étape consiste à réaliser un état des lieux institutionnel, juridique et financier.

Il faut à la fois identifier les collectivités compétentes et les modes d'exercice : régie ou délégation de service public. Dans ce dernier cas, il faut regarder notamment la date de fin de contrat au regard de la date de transfert envisagée.

Pour les services en régie, il faudra recenser les moyens matériels, leur état de vétusté et les besoins d'entretien et de renouvellement des équipements en adéquation avec les schémas directeurs et les personnels affectés au service.

Le diagnostic financier devra permettre d'aborder la thématique tarifaire : le prix permet-il d'équilibrer le service et de financer les besoins de renouvellement futurs ?

La difficulté sera particulièrement prégnante pour les collectivités de moins de 3 000 habitants qui subventionnent de manière régulière ou ponctuelle leurs budgets d'eau et d'assainissement par le biais de leur budget principal. Cette possibilité, qui déroge à l'obligation d'équilibrer les services publics industriels et commerciaux uniquement par le prix payé par l'utilisateur, repose sur l'article L. 2224-2 du CGCT. La conséquence est que le niveau de la tarification ne correspond plus à la réalité du coût du service rendu. Le tarif affiché est bien inférieur à celui qu'il devrait être en théorie.

Or, les intercommunalités n'auront pas cette facilité à **deux exceptions près** prévues par la loi 3DS du 21 février 2022. **Lorsque le fonctionnement du service public exigera la réalisation d'investissement qui, en raison de leur importance, ne pourront être financés sans augmentation excessive des tarifs et pendant une période d'harmonisation des tarifications de l'eau et de l'assainissement après la prise de compétence**, les intercommunalités pourront venir en appui de ces budgets annexes eau et assainissement via leur budget principal.

Autre point à surveiller, en dehors des subventions d'équilibre, les subventions « déguisées » : il peut par exemple s'agir des activités bénévoles réalisées par les élus des petites communes et des prises en charge directes par le budget général de la collectivité sans refacturation au budget annexe que les intercommunalités ne pratiqueront pas et qui viendront majorer les charges à équilibrer.

Enfin, il faudra réussir à absorber les dotations aux amortissements existantes et celles à venir en fonction des travaux projetés et faire face à une hétérogénéité en matière de TVA, les communes de moins de 3 000 habitants ayant eu le choix d'opter ou non pour l'assujettissement à la TVA en matière d'eau potable (article 256B du CGI) et sans condition de population en matière d'assainissement (article 260 A du CGI).

Le dernier point concerne l'affectation des résultats reportés des budgets annexes eau et assainissement. Ces résultats générés au fil des années par les redevances perçues auprès des usagers constituent une réserve pour investir que les intercommunalités souhaitent logiquement récupérer. Les résultats sont définitivement connus à la clôture des budgets et sont versés de droit au budget principal des communes. Leur transfert à la communauté nouvellement compétente n'est pas obligatoire et repose sur des délibérations concordantes entre communes membres et EPCI. Il est donc préférable d'anticiper les négociations en la matière.

A partir de tous ces éléments recueillis, le projet du service intercommunal pourra prendre forme en termes de niveau de service, de mode de gestion, de capacité d'investissement, d'arbitrages sur les travaux et au final de tarification à mettre en place.

Le législateur a prévu un délai raisonnable avec le respect à terme du principe de droit d'égalité de l'utilisateur devant le service public. **L'harmonisation des tarifs pourra être lissée dans le temps selon un rythme et des modalités qu'il appartient à l'EPCI de fixer.**

La cohabitation de plusieurs modes de gestion pendant un temps donné est envisageable avant de passer à un mode de gestion harmonisé. Les contrats existants pourront donc aller à leur terme tout comme différents niveaux tarifaires peuvent perdurer dans cette hypothèse de cohabitation temporaire de plusieurs modes de gestion.

Depuis la loi 3DS, si des syndicats infra ou supra communautaires existent, le transfert de compétence n'emportera pas leur disparition sauf si l'EPCI à fiscalité propre nouvellement compétent en décide autrement.

Il sera également possible aux EPCI concernés de déléguer, par convention, aux communes qui leur en formulent la demande, tout ou partie des compétences en eau et/ou assainissement.

La loi 3DS a prévu en son article 30 un débat obligatoire sur tous ces sujets pour les transferts intervenant au 1^{er} janvier 2026.

D'ores et déjà, les services de l'Etat ont actionné un dispositif « Plan Eau » engagé à plus de 80% qui met les intercommunalités en première ligne sur la réutilisation des eaux usées traitées pour des usages non domestiques tels que le nettoyage de la voirie ou l'arrosage des espaces verts, la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable ou la réduction des fuites.

Dans cet objectif, les EPCI à fiscalité propre seront aidés par les agences de l'eau qui devraient compter sur une enveloppe supplémentaire de 500 millions d'euros dans le cadre du PLF 2024. Parallèlement, la Banque des Territoires devrait mettre en place une nouvelle génération d'aquapréts à taux bonifié pour les collectivités territoriales d'un montant de 2 milliards d'euros. L'objectif est d'adapter la fiscalité aux enjeux environnementaux en renforçant le principe de pollueur-payeur et en rééquilibrant la charge entre les divers usagers.

Ainsi, le PLF 2024 en son article 16 prévoit de réformer la répartition des différents contributeurs aux redevances des Agences de l'eau à compter du 1er janvier 2025.

Y figure notamment la création d'une redevance sur la consommation d'eau potable et de deux redevances pour la performance des réseaux d'eau potable et des systèmes d'assainissement collectif en substitution des actuelles redevances pour pollution et pour modernisation des réseaux de collecte.

Cette nouvelle redevance sur la consommation d'eau potable sera due par chaque usager final du service d'eau potable sans distinguer entre consommation domestique et consommation industrielle ; Les collectivités seront redevables au titre de la performance des systèmes d'assainissement et des réseaux d'eau potable. Selon Intercommunalités de France, « des impacts financiers potentiels pouvant être significatifs à l'échelle des services pourraient être constatés : les éléments communiqués soulignent des augmentations des redevances de l'ordre de 50 % à l'échelle de certaines intercommunalités selon les scénarios ».

Cet article 16 prévoit également une augmentation des tarifs concernant la redevance pour pollutions diffuses qui porte sur les produits phytopharmaceutiques, le relèvement des tarifs plafonds, combiné à l'introduction de seuils minimum afin de renforcer le signal-prix associé à la raréfaction de l'eau. Il incitera également au comptage réel des volumes prélevés, traduisant ainsi l'objectif du plan eau de mieux piloter la ressource.

Enfin, les tarifs ou l'encadrement tarifaire prévus pour le calcul de chacune des « redevances des agences de l'eau » seront indexés chaque année sur l'inflation. .

Cet article apporte donc une modernisation attendue du système de financement des Agences de l'eau, en phase avec les préoccupations environnementales actuelles même s'il est jugé insatisfaisant sur plusieurs points par Intercommunalités de France (cf. Sources pour le détail complet).

Il est à noter que les aides prévues au financement sont liées à la mise en place d'une tarification progressive de l'eau. Le tarif moyen par m³ est actuellement de 4,30 euros avec des disparités très importantes sur le territoire français. Le Conseil Economique Social et Environnemental doit remettre sa réflexion sur le sujet le 29 novembre 2023.

Malgré cela, le défi demeure important pour les collectivités qui doivent au moins doubler leurs investissements en matière de renouvellement des réseaux. En 2024, 180 Millions d'euros seront débloqués pour aider les communes ayant plus de 50% de fuites dans leur réseau par l'intermédiaire des agences de l'eau. Ce montant est faible au regard des besoins et devra être complété par des financements bancaires de très long terme, les fameux « aqua prêts » de la Banque des Territoires. L'équilibre sera parfois difficile à trouver pour ces budgets et se traduira forcément par la recherche d'une tarification de l'eau plus en rapport avec son coût et avec la contrainte supplémentaire de réduire les volumes consommés compte-tenu de la raréfaction de la ressource en eau.

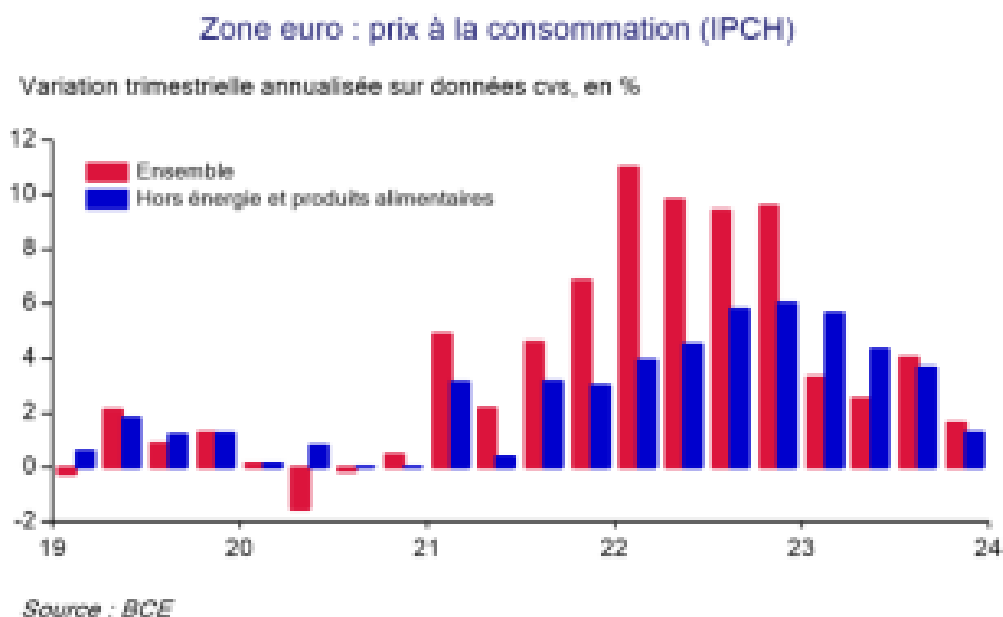
II- SUIVI DES MARCHES FINANCIERS

La croissance du Produit Intérieur Brut a été faible au 3ème trimestre (+0,1 % après +0,6 %).

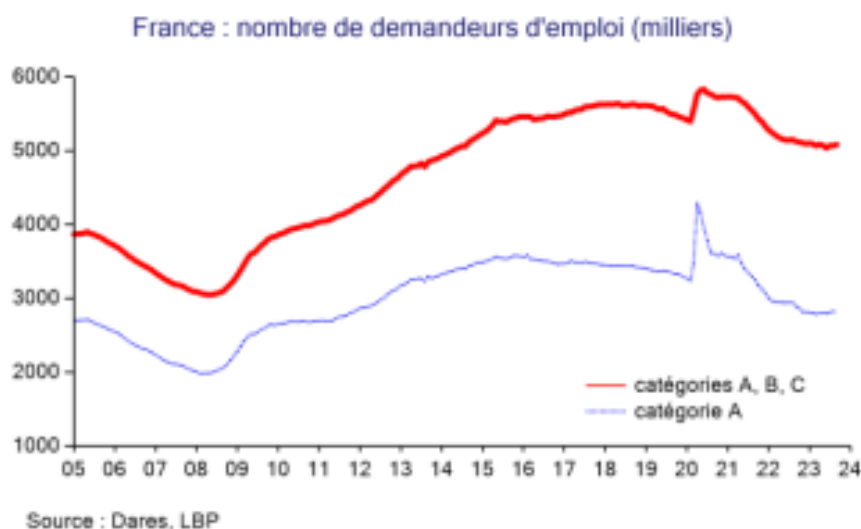
En revanche, la consommation affiche une progression de +0,7 % grâce aux achats de produits alimentaires en hausse après huit trimestres de repli. L'investissement des entreprises accélère également. L'investissement logement des ménages se stabilise après quatre trimestres de recul marqué.

La baisse sur un an des prix de l'énergie se confirme : -11,1 % alors que l'on constatait + 41,5 % un an plus tôt. L'augmentation des prix alimentaires reste toutefois élevée à + 7,5 % sur un an. Les prix des services restent élevés à + 4,6 % sur un an.

Pour octobre 2023, l'inflation en zone euro s'établit ainsi à 2,9 % sur un an après 4,3 % en septembre et 5,2 % en août.



Le nombre de demandeurs d'emploi (inscrits à Pôle emploi) augmente de 0,7 % au 3ème trimestre pour la catégorie A (sans emploi). En incluant les personnes exerçant une activité réduite de courte (catégorie B) ou de longue (catégorie C) durée, il augmente de 0,2 %.

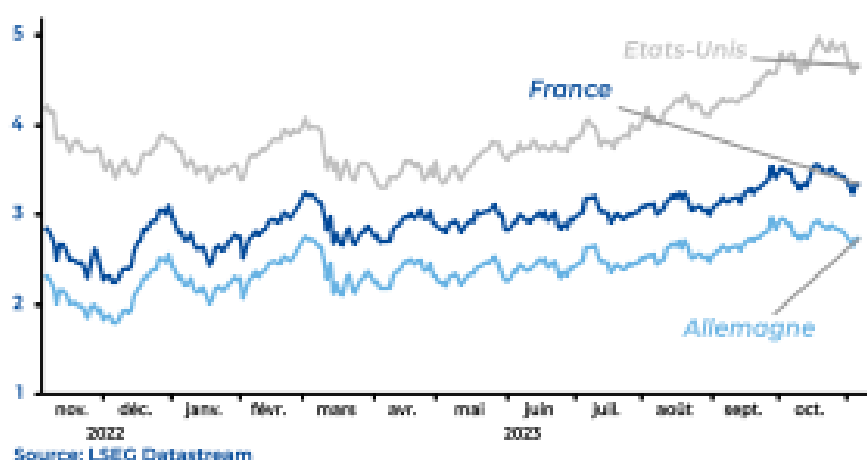


Lors du Conseil des gouverneurs du 26 octobre, la Banque Centrale Européenne (BCE) a conservé ses taux directeurs inchangés : 4,50 % pour le taux de refinancement. **Christine Lagarde, Présidente de la BCE n'a pas laissé entendre**

que de nouvelles hausses pourraient intervenir à court terme malgré les incertitudes autour du prix du pétrole.

Les taux longs ont été volatils en octobre et terminent proches des niveaux de fin septembre. Les taux longs européens restent orientés en hausse, dans le sillage des taux américains, mais de manière un peu plus contenue : ils devraient également finir par se replier progressivement.

Taux des obligations d'Etat à 10 ans (%)



TAUX À LONG TERME

Taux à 10 ans	déc-22	oct-23	27-oct	03-nov
Allemagne	2,13	2,85	2,84	2,64
France	2,63	3,45	3,46	3,23
Italie	4,15	4,84	4,81	4,45
Espagne	3,18	3,96	3,93	3,68
Etats-Unis	3,62	4,80	4,83	4,57
Japon	0,33	0,82	0,88	0,93
Royaume-Uni	3,38	4,54	4,55	4,29

Pour les emprunts de fin d'année, les taux resteront élevés et il peut être judicieux, dès lors que les collectivités ont une idée fiable de leur atterrissage financier 2023, de négocier dès maintenant les emprunts de fin d'année.

Sources :

[Rapport 2021 SISPEA \(Observatoire National des systèmes d'eau et d'assainissement\) - Edition Juin 2023](#)

[Etude des Entreprises de l'Eau - "Les services d'eau et d'assainissement en France" - 7ème édition - Décembre 2019](#)

[Postions Intercommunalités de France par rapport aux principales dispositions du PLF 2024 - 8 novembre 2023](#)

[Réponse ministérielle : Aides pour les communes au renouvellement des réseaux d'eau](#) – 7 septembre 2023

Gazettes des communes – « Les intercos se préparent au transfert de l’eau et de l’assainissement » - 13 octobre 2023

Gazette des communes « Réforme des redevances de l’agence de l’eau : ce que prévoit le PLF 2024 » – 10 octobre 2023

La Banque Postale - ActuEco novembre 2023

BNP Paribas - Le petit Atlas de l’économie française – 21 novembre 2023