

Les agences de l'eau : à contre-courant des décisions des élus ?

Les agences de l'eau respectent-elles la **liberté des élus locaux** de déterminer le périmètre pertinent d'exercice des compétences eau et assainissement ? La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a lancé une mission *flash* « trois recommandations » pour s'en assurer.

La loi du 11 avril 2025 a marqué un tournant dans l'organisation des compétences eau et assainissement en France. En revenant sur le caractère obligatoire du transfert de ces compétences aux EPCI à fiscalité propre, le législateur a réaffirmé le principe de **libre administration des collectivités territoriales**, permettant aux élus locaux de déterminer l'échelon de gestion le plus approprié : communes, syndicats de communes, EPCI... Cette liberté de choix, essentielle pour **adapter les politiques publiques aux réalités locales**, s'accompagne cependant d'un impératif de moyens. Les collectivités doivent disposer des **ressources financières** et de **l'ingénierie technique** nécessaires pour garantir l'accès à l'eau potable, le traitement des eaux usées ou encore la modernisation des réseaux.

Les **agences de l'eau**, opérateurs de l'État sous la tutelle du ministère de la Transition écologique, disposent d'un budget de **2 milliards d'euros par an** pour octroyer des aides financières aux maîtres d'ouvrage.

Pourtant, **les élus locaux ont exprimé leurs inquiétudes** quant à l'application de la loi du 11 avril 2025 par les agences de l'eau. En conditionnant parfois les aides à la **nature juridique des porteurs de projets** et en faisant peser des **contraintes techniques et financières** sur les collectivités les moins outillées, les agences de l'eau ne prennent pas suffisamment en compte les **réalités locales** et risquent de **creuser les inégalités entre les territoires**.

Si les auditions ont permis de prendre acte de la **mise en conformité progressive** des agences de l'eau avec le nouveau cadre légal issu de la loi du 11 avril 2025, elles ont aussi soulevé des questions sur l'avenir du modèle de gouvernance et de financement de la politique de l'eau en France, confronté aux défis du dérèglement climatique. **Des questions qui pourront alimenter de futurs travaux de contrôle de la délégation.**



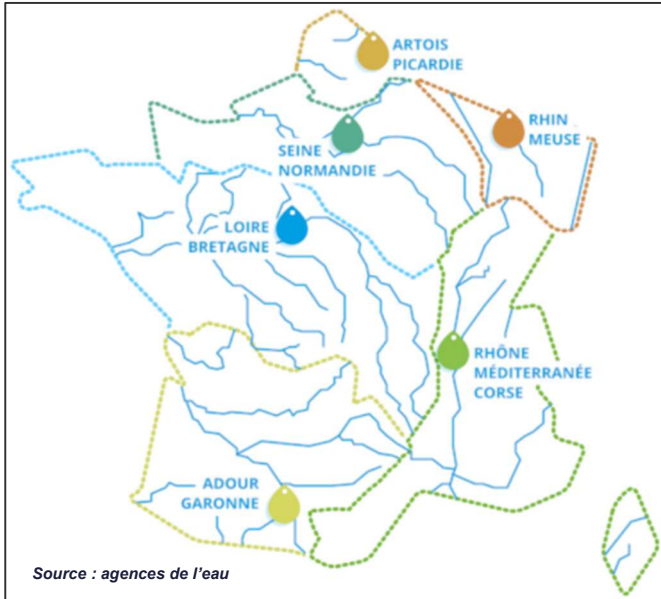
FÉVRIER 2026



Les trois recommandations de la mission *flash*

- 1. Veiller à la bonne application de la loi du 11 avril 2025 par les agences de l'eau**
 - Publier une circulaire du ministère de tutelle pour préciser les critères d'éligibilité aux aides des agences de l'eau et exclure toute forme de conditionnalité de ces financements à la nature juridique des porteurs de projets ;
 - Instaurer l'obligation pour les agences de l'eau de motiver leur décision de rejet des demandes d'aides ;
 - Prévoir la possibilité d'un recours administratif auprès du préfet coordonnateur de bassin en cas de décision défavorable pour permettre un réexamen du dossier.
- 2. Renforcer la solidarité territoriale en faveur des collectivités situées en zonage FRR**
 - Améliorer l'accessibilité et la lisibilité des dispositifs d'aide financière et technique aux communes situées en zonage France Ruralités Revitalisation (FRR), notamment s'agissant des majorations des taux d'intervention ;
 - Systématiser les majorations de taux par les agences de l'eau pour tous les projets éligibles situés dans les communes FRR ;
 - Faciliter la contractualisation entre les agences de l'eau et les maîtres d'ouvrage pour sécuriser l'attribution des aides lorsque le projet éligible est constitué de tranches réparties sur plusieurs exercices budgétaires.
- 3. Sécuriser le financement du renouvellement et de l'extension des réseaux dans les territoires ruraux**
 - Intégrer les projets de renouvellement et d'extension de réseaux dans le champ des dépenses éligibles aux financements des agences de l'eau, en priorité pour les communes rurales ou situées en zone peu dense.

I. L'organisation et les missions des agences de l'eau



Depuis la loi sur l'eau de 1964, la gestion de l'eau en France s'organise par grands bassins hydrographiques.

Les **agences de l'eau** sont les opérateurs de la politique de l'eau sur ces grands bassins (voir carte ci-contre).

Placées sous la tutelle du ministère de la Transition écologique, elles ont pour mission **d'accompagner financièrement les acteurs de l'eau** – collectivités territoriales, agriculteurs, acteurs économiques. Ces aides sont financées par les **redevances** perçues auprès des usagers.

Le 12^{ème} programme d'intervention des agences de l'eau (2025-2030) représente un budget de plus **de 13 milliards d'€ sur 6 ans**. Il vise à répondre aux enjeux de la restauration du bon état des eaux, de la reconquête de la biodiversité et de l'adaptation au changement climatique. Il constitue un levier essentiel de mise en œuvre du Plan eau, des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des Plans d'adaptation au changement climatique des bassins.

2 milliards €

Montant prévisionnel des aides accordées chaque année par les agences de l'eau

Source : agences de l'eau

II. La loi du 11 avril 2025 n'a pas coulé de source pour l'État et les agences de l'eau

La loi du 11 avril 2025, qui revient sur le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux EPCI à fiscalité propre prévu par la loi Notre du 7 août 2015, a créé des remous au sein de certaines agences de l'eau :

“

C'est une idiotie que nous ont fait nos sénateurs que de voter cette loi.

Source : extraits du procès-verbal du conseil d'administration d'une agence (juin 2025)

Certaines agences ont tardé à modifier les critères qui conditionnaient l'attribution des aides à la structuration des projets à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre, contournant ainsi l'esprit de la loi :

“

*Pour résumer, **sur le fond, il n'y a rien qui change.** Sur la présentation, pour sécuriser par rapport à des considérations pas toujours bien intentionnées et qui pourraient être faites aux instances et à l'agence, **qu'il y ait une reformulation pour éviter de laisser croire que nous n'aurions pas tenu compte de la réforme législative.***

Source : extraits du procès-verbal du conseil d'administration d'une agence (juin 2025)

L'État, de son côté, a remis en question l'efficacité de la gestion de l'eau à une échelle qui ne serait pas celle d'un bassin :

“

*L'eau – j'en suis sincèrement convaincu [...] se gère par bassin [...] **les communes, seules, auront bien du mal à assumer cette compétence, sauf situation particulière.***

Source : Sénat – Réponse du ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation – Questions d'actualité au Gouvernement du 25 juin 2025

Dans une instruction du 4 juillet 2025 relative à la collecte et au traitement des eaux urbaines résiduaires, le Gouvernement a demandé aux préfets coordonnateurs et aux agences de l'eau **d'inciter aux regroupements intercommunaux** pour rattraper le retard d'investissement des collectivités et éviter des sanctions financières au niveau européen, sans toutefois tenir compte de la **liberté des élus locaux de déterminer le périmètre pertinent.**

“

*Compte tenu de la technicité et des moyens financiers à déployer [...] **vous veillerez à inciter à la mise en place, dans les meilleurs délais, d'une maîtrise d'ouvrage à l'échelle la plus adaptée** ».*

Source : instruction du Gouvernement du 4 juillet 2025 relative à la collecte et au traitement des eaux urbaines résiduaires

Sont également invoqués les risques de **rupture d'alimentation en eau** pesant sur des échelles de gestion trop réduites, moins à même d'assurer les investissements nécessaires.

III. Des élus mobilisés pour faire appliquer la loi

Face aux réticences de certaines agences de l'eau à appliquer la loi du 11 avril 2025, les élus se sont mobilisés.

Le Sénat a alerté le Gouvernement sur la pratique des agences consistant à conditionner l'attribution des aides financières à la nature juridique des porteurs de projets :

“

Pour accorder leurs aides [...], certaines agences de l'eau exigent que [les communes] aient transféré cette compétence à l'intercommunalité [...]. En procédant ainsi, [elles] entravent la liberté de choix [des élus locaux]. Elles vont donc à l'encontre de ce texte de loi.

Source : Alain MARC, Sénateur de l'Aveyron – Questions d'actualité – 11 juin 2025

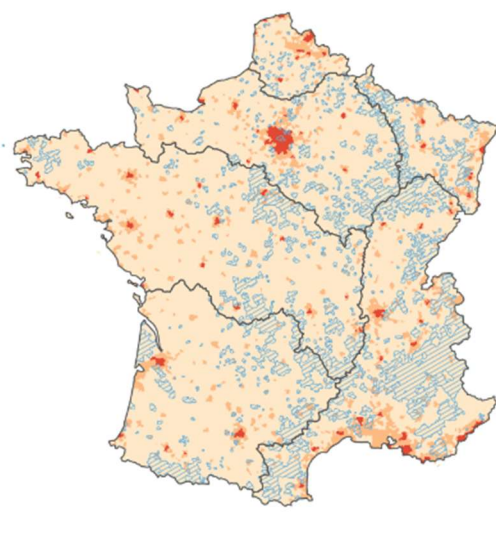
Les associations d'élus locaux ont fait remonter les difficultés rencontrées sur le terrain, liées à l'application de critères qui ne sont pas définis par la loi ni par le règlement :

“

En pratique, des élus locaux estiment que, sur le terrain, certaines demandes de financement sont plus difficiles pour des communes isolées. Or, le fait que certaines agences de l'eau conditionnent le versement d'aides à des critères [...] n'est pas acceptable pour l'AMF, car cela est contraire au principe de libre administration des collectivités.

Source : contribution écrite de l'Association des Maires de France

Par ailleurs, les critères retenus par les agences ne tiennent pas suffisamment compte des **spécificités locales**, notamment dans les territoires ruraux ou de montagne, où une gestion de proximité peut s'avérer plus efficace et moins coûteuse.



En France, 4 988 communes ont fait le choix de conserver la compétence eau en propre. Il s'agit essentiellement de communes rurales : à 29% pour le bassin Rhône-Méditerranée et à près de 75% pour la Corse.

Rural
Urbain intermédiaire
Urbain dense

Commune exerçant la compétence eau

Source : Sénat, d'après données issues de SISPEA, SANDRE et INSEE

IV. Une adaptation des agences de l'eau au compte-goutte

Pour répondre aux alertes des élus, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a mis en place une **mission *flash* relative aux agences de l'eau**. L'organisation d'auditions a permis d'installer un **dialogue constructif avec les agences**, qui ont progressivement adapté leurs délibérations pour se conformer à la loi du 11 avril 2025 : Loire-Bretagne en juin 2025, Adour-Garonne en juillet 2025, Seine-Normandie en novembre 2025.

Les rapporteurs de la mission *flash* ont été particulièrement vigilant sur la formulation des délibérations, en relevant par exemple qu'il n'était pas conforme à la loi qu'une commune ou un syndicat compétent soit obligé de recueillir l'avis préalable de son EPCI de rattachement en amont de tout projet :

“

Nous corrigerons cette formulation [« recueille l'avis »] pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté : cela n'a jamais voulu dire conditionner la décision à un avis favorable.

Source : Table ronde organisée au Sénat le 23 octobre 2025 – Monsieur Marc GUILLAUME, préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie

Ces ajustements ont permis de lever toute ambiguïté, en garantissant que tous les projets d'eau potable et d'assainissement éligibles bénéficieront des financements quelle que soit la nature juridique du maître d'ouvrage :

“

*Ainsi, aujourd'hui comme à l'avenir, et pour l'ensemble du programme, **toutes les collectivités, quel que soit leur niveau, peuvent être aidées** par l'agence de l'eau Loire-Bretagne sur les enjeux d'eau potable et d'assainissement*

Source : Table ronde organisée au Sénat le 27 novembre 2025 – Guillaume CHOUMERT

Les rapporteurs de la mission *flash*, soucieux du respect du cadre posé par le législateur, souhaite que le Gouvernement continue de veiller à la bonne application de la loi du 11 avril 2025 par les agences de l'eau (**voir recommandation n°1**).

V. Des contraintes financières et techniques qui continuent de peser sur les collectivités territoriales

Au-delà des critères d'attribution des aides, les collectivités territoriales font face à des **contraintes financières et techniques** imposées par les agences de l'eau.

Les **obligations de reporting**, notamment via le portail SISPEA (système d'information des services publics d'eau et d'assainissement), sont perçues comme contraignantes et excluant de fait les collectivités de petite taille des financements.

La **réforme des redevances eau et assainissement**, entrée en vigueur en 2025, introduit une **tarification modulable en fonction de la performance des réseaux**, ce qui peut pénaliser injustement certains territoires :

“

Ces **obligations de reporting, très techniques et souvent chronophages**, exigent une forte anticipation ainsi qu'un accompagnement important, par les agences de l'eau et les services de l'État. Les communes [...] ont pointé du doigt la technicité du dispositif et font part de leur **inquiétude vis-à-vis de leur incapacité à se conformer rapidement à ces nouvelles obligations**.

Source : Association des Maires de France

VI. Des dispositifs de solidarité territoriale hétérogènes selon les bassins

Les dispositifs de **solidarité territoriale** déployés par les agences de l'eau sont importants :

« En 2024, [les agences] ont engagé 396,1 M€ sur [les] installations d'eau potable et d'assainissement [auprès] des collectivités situées en zones de revitalisation rurale ou d'un zonage équivalent – soit un total de 1 763,6 M€ au cours des 11es programmes d'intervention ».

1 763,6 millions €

Montant des aides aux collectivités territoriales situées en zones de revitalisation rurale ou équivalent (11^{ème} programmation financière)

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2026 (jaune budgétaire « agences de l'eau »)

De plus, **l'effet redistributif des aides** attribuées par les agences de l'eau est réel. Pierre-André DURAND, préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne, précise que : « pour un département rural comme la Corrèze, un euro prélevé génère trois euros de subvention. En revanche, pour Toulouse Métropole, un euro prélevé génère 0,2 euro de subventions reçues ».

Toutefois, **les dispositifs de solidarité territoriale restent hétérogènes**. Au sein d'une même agence, le périmètre des aides est plus ou moins large et pas toujours lisible. D'une agence à l'autre, les majorations des taux d'intervention FRR peuvent varier.

Les rapporteurs préconisent donc de **renforcer la solidarité territoriale** en faveur des collectivités situées en zonage FRR (**voir recommandation n°2**).

VII. Renouvellement et extensions de réseaux : élargir le périmètre des aides attribuées aux territoires ruraux

Historiquement, les agences de l'eau finançaient presque systématiquement le **renouvellement et l'extension de réseaux d'eau et d'assainissement**, en particulier dans les communes rurales ou zones peu denses.

Dans le cadre du 12^{ème} programme, le renouvellement des réseaux **n'est plus éligible**, sauf exception. Par exemple, l'agence Seine-Normandie s'efforce de clarifier les opérations éligibles dans les orientations stratégiques de son 12^{ème} programme :



D'une manière générale, le simple renouvellement d'ouvrages et de matériels à l'identique n'est pas éligible, sauf disposition spécifique prévue dans le programme.

Source : Agence Seine-Normandie, 12^e programme d'intervention

Les rapporteurs de la mission *flash* préconisent de sécuriser le financement des renouvellements et extensions de réseaux, qui constitue **un enjeu majeur des prochaines années**, en priorité dans les territoires ruraux. Ils recommandent que les projets concernés soient intégrés dans le champ des dépenses éligibles, afin d'améliorer la solidarité et l'équité entre les territoires (**voir recommandation n°3**).

POUR EN SAVOIR PLUS

Contrôle en clair

<https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations/delegation-aux-collectivites-territoriales-et-a-la-decentralisation/contrôle-en-clair/agences-de-leau-quel-accompagnement-des-collectivites-territoriales-et-notamment-des-communes.html>



Bernard DELCROS
Président
Cantal
Union Centriste



Cédric VIAL
Rapporteur
Savoie
Rattaché au groupe
Les Républicains



Gérard LAHELLEC
Rapporteur
Côtes-d'Armor
Communiste Républicain Citoyen
et Écologiste - Kanaky

✉ delegation-collectivites-territoriales@senat.fr

☎ 01.42.34.20.51

🌐 www.senat.fr