

La mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences

Issue d'une proposition de recommandation de la députée Mathilde Panot et des membres du groupe de la France Insoumise, la commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences vient de remettre son rapport en juillet. 76 propositions de réforme de la politique de l'eau ont été adoptées, qui dessinent les contours d'une gestion soutenable et équitable de la ressource. Rapport d'enquête, Assemblée nationale, juillet 2021.

Titre

La mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences

Auteur

Commission d'enquête

Éditeur

Assemblée nationale

Rapport n° 4376

Pages

383

Sortie

juillet 2021

version PDF

ASSEMBLÉE NATIONALE

FRANCE

Le modèle français en nombre de contrats est donc aujourd'hui la règle (70 % des communes). Mais l'impunité des multinationales continue d'être rendue possible par un état défaillant. Les suppressions d'effectifs dans la police de l'eau et d'expertise publique, les plafonds mordants imposés aux agences de l'eau ou encore des choix technologiques détestables conduisent à laisser les mains libres aux grandes entreprises de l'eau.

Matilde Panot

d'ÄçutÃ©e du Val-de-Marne

prÃ©sidente de la commission d'enquÃªteÂ

76 propositions pour une rÃ©forme radicale de la politique franÃ§aise de l'eau

La commission d'enquÃªte relative Ã la mainmise sur la ressource en eau par les intÃ©rÃ©ts privÃ©s et ses consÃ©quences est issue d'une proposition de rÃ©solution de la d'ÄçutÃ©e Mathilde Panot et des membres du groupe de la France Insoumise d'ÄçopÃ©sÃ©e en janvier 2021. ComposÃ©e de trente d'ÄçutÃ©s issus de tous les groupes de l'AssemblÃ©e nationale, la commission d'enquÃªte a d'ÄçsignÃ© Mathilde Panot (LFI, Val-de-Marne) comme prÃ©sidente et Olivier Serva (LaREM, Guadeloupe) comme rapporteur.

Son objet Ã©tait de s'intÃ©resser aux "diffÃ©rents aspects de la main basse sur l'eau en identifiant les cas emblÃ©matiques de financiarisation, de prÃ©dation, de corruption et de mauvaise gestion de l'eau par les opÃ©rateurs privÃ©s en France, notamment en outre mer", au "rÃôle de l'Ã‰tat et des autoritÃ©s organisatrices des services d'eau potable et d'assainissement des eaux usÃ©es dans les cas identifiÃ©s" et aux consÃ©quences de ces "cas emblÃ©matiques" s'agissant de l'Ä©volution "des conditions de collecte, de distribution, d'assainissement et de facturation de l'eau potable tant pour les finances publiques que pour les usagers".Â

Par ses auditions et ses contrÃ©les, la commission a pu se pencher sur trois aspects :

- La gestion de la distribution de l'eau et de l'assainissement, d'Ä's lors qu'elle est d'ÄçlÃ©guÃ©e par les communes ou leurs groupements Ã des acteurs privÃ©s : sur les 12 096 services publics d'eau potable recensÃ©s en France, 30,6 % sont gÃ©rÃ©s en dÃ©cÃ©ration par un prestataire privÃ© et couvrent prÃ¨s de 57,3 % de la population franÃ§aise. Pour l'assainissement, 22,9 % des 14 355 services d'assainissement collectif existants sont gÃ©rÃ©s par des opÃ©rateurs privÃ©s, qui couvrent 61,4 % de la population ; il s'est agi ici d'examiner le rÃôle du secteur privÃ© dans la gestion du petit cycle de l'eau, c'est-Ã -dire dans la circulation de l'eau dans les rÃ©seaux de distribution publique, depuis un point de captage jusqu'Ã sa restitution au milieu naturel aprÃ¨s la station d'Äçpuration ;
- La mauvaise gestion, les questions d'investissement et d'entretien des rÃ©seaux, quel que soit le mode de gestion ;
- Les prÃ©tÃ©vements sur la ressource des personnes privÃ©es comme les industriels, notamment dans le secteur de l'eau en bouteille, et les conflits d'usage Ã©mergeant autour de la gestion de la ressource. Cet aspect a conduit la commission d'enquÃªte Ã s'intÃ©resser aux prÃ©tÃ©vements des acteurs privÃ©s dans le grand cycle de l'eau, c'est-Ã -dire aux flux naturels existants entre les grands rÃ©seaux d'eau liquide, solide ou de vapeur d'eau - les ocÃ©ans, l'atmosphÃ¨re, les lacs, les cours d'eau, les nappes d'eaux souterraines et les glaciers.

Par ailleurs, la commission a examinÃ© de maniÃ“re extensive trois cas emblÃ©matiques : la gestion de la ressource en eau du bassin de Volvic ; la gestion du Syndicat des eaux d'ÄŽle-de-France (SEDF) ; enfin, la situation de l'eau Ã Mayotte et Ã La RÃ©union.

Ã€ l'issue de ces travaux, 76 propositions de rÃ©forme de la politique de l'eau ont Ã©tÃ© adoptÃ©es, qui dessinent les contours d'une gestion soutenable et Ã©quitable de la ressource :

- Privilégier les solutions de gestion équilibrée de la ressource et de limitation des pertes sur les solutions d'augmentation des prélèvements par un recours à des technologies inadaptées.
- Mettre en place de vérifiables modèles prédictifs, par exemple en s'appuyant sur le BRGM, pour mieux connaître l'état de la ressource, notamment sur le long terme.
- Rendre obligatoire et systématique la collecte des données relatives à l'eau et à l'assainissement dans la base SISPEA en instaurant des sanctions pécuniaires ou des retenues sur le versement des dotations de l'État pour les collectivités qui ne rempliraient pas correctement les bases de données et les outils de connaissance patrimoniale des rivières.
- Rendre obligatoire l'harmonisation et la mise en ligne des données relatives aux rivières d'eau et d'assainissement.
- Mettre en place une base nationale des prélevements en eau, alimentée de manière mensuelle, et corrélée avec les autorisations et droits de prélevement qu'ils mettent en œuvre.
- À la demande des autorités planificatrices comme les commissions locales de l'eau, rendre publique les données sur l'état de la ressource et des rivières d'eau détenues par des personnes privées prélevant sur le territoire d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux.
- Reconnaître l'eau, et notamment l'ensemble des ressources naturelles en eau, comme bien commun.
- Créer un cadre réglementaire environnemental, applicable en matière de l'eau.
- Rendre opposable l'ensemble des documents de planification de la ressource en eau aux documents d'urbanisme et aux décisions individuelles.
- Mettre fin aux droits d'usage acquis et exercés sous la forme de droits d'eau fondés en titre et fondés sur titre.
- Sur le modèle espagnol, prévoir par la loi une hiérarchie des usages de la ressource en eau.
- Faire des redevances pour prélevement sur la ressource la provenance principale de financement de la gestion du grand cycle de l'eau.
- Définir une durée maximale, valant pour les arrêtés d'autorisation de prélevement, de rejet ou d'utilisation de la ressource en eau afin de s'assurer que les autorisations respectent l'évolution des régimes hydrologiques sous-jacents.
- Renforcer la politique publique en matière d'atteinte à la ressource en eau, en accroissant les moyens de la justice environnementale, en spécialisant la formation des magistrats et en alourdisant les peines prononcées.
- Rehausser le plafond de redevances et abaisser la contribution à l'OFB afin de confier aux agences de l'eau des moyens à même de leur permettre d'exercer leurs missions.
- Engager une trajectoire de formation et de remontée des effectifs des opérateurs de l'eau et des services déconcentrés en charge de la police de l'eau, avec pour cible minimale la récupération des emplois supprimés depuis dix ans.
- Accroître le nombre de sites dévolus aux associations environnementales et aux associations d'usagers au sein des CLE et comités de bassin.
- Diviser l'actuel collage des usagers, acteurs économiques et associations des CLE pour créer, sur le modèle des collages des comités de bassin, un collage rassemblant la société civile ayant un usage économique de la ressource et un collage composé des représentants des usagers domestiques, ruraux et des associations environnementales.
- Compléter le système piézométrique du bassin de Volvic pour établir le déclai de transfert des prélevements en profondeur sur les rivières et densifier le réseau national de surveillance piézométrique en le faisant passer de 1 775 à 2 000 points à l'horizon 2024.
- Produire au plus tôt une étude hydrologique indépendante et exhaustive du bassin de Volvic, destinée à servir de base de travail les débats et l'élaboration de solutions claires.
- Restituer au milieu naturel et en particulier aux nappes souterraines les eaux prélevées de manière excédentaire et les eaux industrielles traitées.

- PrÃ©voir la rÃ©duction des autorisations de prÃ©lÃ“vements des eaux destinÃ©es Ã l'embouteillage avant et durant les pÃ©riodes d'Ã©tiage, sauf lorsqu'il peut Ãªtre dÃ©montrÃ© que ces prÃ©lÃ“vements n'ont pas d'impact rapide sur les nappes et les milieux supÃ©rieurs.
- RÃ©aliser, de maniÃ¨re indÃ©pendante, une modÃ©lisation du fonctionnement global de l'hydroÃ©nergie du bassin de Vittel, et en particulier des relations entre les diffÃ©rents aquifÃ¨res et les milieux de surface, afin de dÃ©terminer les volumes prÃ©levables au sein de chaque nappe.
- DÃ©finir un pourcentage seuil de la production totale destinÃ©e Ã l'export au-delÃ duquel les eaux exportÃ©es seraient soumises Ã la contribution sur les eaux minÃ©rales naturelles.
- Abaisser le seuil dÃ©clenchant le versement du surplus de contribution sur les eaux minÃ©rales et l'affecter au budget de l'agence de l'eau territorialement compÃ©tente afin de financer des projets locaux de meilleure gestion de la ressource.
- Assurer la pÃ©rennÃ©e des concessions hydroÃ©lectriques existantes sans recours Ã une mise en concurrence, dans le respect du droit de l'Union europÃ©enne.
- Concentrer les efforts de dÃ©veloppement de la petite hydroÃ©lectricitÃ© sur l'amÃ©lioration de la capacitÃ© productive des sites existants sans accentuation de leur impact sur l'environnement.
- Afin de financer la prÃ©servation de la biodiversitÃ© par le contribuable plutÃ´t que par l'usager des services d'eau, baisser les transferts opÃ©rÃ©s par les agences de l'eau au profit de l'OFB en compensant par un financement Ã due concurrence provenant du budget gÃ©nÃ©ral de l'Ã‰tat.
- RÃ©Ã©quilibrer le systÃme des redevances pour pollution entre les diffÃ©rents types de pollutions (domestiques, industrielles, agricoles) en accroissant le taux de la redevance pour pollution diffuse et en Ã©largissant l'assiette Ã d'autres produits polluants.
- AccroÃ§tre les taux des redevances pour prÃ©lÃ“vements sur la ressource en eau pour les usages lucratifs.
- Ã‰laborer un guide public de la gestion de l'eau prÃ©sentant les diffÃ©rents modes de gestion et permettant d'Ã©tablir des comparaisons entre eux.
- Ã‰tablir une procÃ©dure de contrÃ©le de la validitÃ© des Ã©tudes prÃ©calables et du choix du dÃ©cÃ©tataire par une mission spÃ©cifique composÃ©e des autoritÃ©s qualifiÃ©es en matiÃ¨re de finances publiques et de contrÃ©le de gestion.
- DÃ©fendre au niveau europÃ©en une position d'inclusion des services d'eau dans la directive relative aux concessions de services publics afin de soumettre les procÃ©dures de dÃ©cÃ©tation aux mÃªmes contraintes que celles existantes en matiÃ¨re de marchÃ©s publics.
- Renforcer le rÃ©le des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) en imposant une consultation de l'instance au moment de la renÃ©gociation des contrats et des projets d'avenants, et en lui permettant de commander des audits.
- Ã‰largir la composition des CCSPL et prÃ©voir qu'au moins la moitiÃ© de leurs membres sont des reprÃ©sentants des usagers.
- Harmoniser et systÃ©matiser la communication des dÃ©taillÃ©s de compte dÃ©taillÃ©s aux collectivitÃ©s dÃ©cÃ©tantes par les entreprises dÃ©cÃ©taires, y compris pour les charges de personnel et prÃ©voir des sanctions en cas de non-respect.
- PrÃ©voir dans la loi les caractÃ©ristiques et informations minimales devant figurer dans les contrats de dÃ©cÃ©tation de services publics, notamment en matiÃ¨re de compÃ©tences, d'outils informatiques et de connaissance des rÃ©seaux, pour une bonne information des collectivitÃ©s tout au long de la durÃ©e du contrat.
- Rendre obligatoire la rÃ©alisation d'un audit global du service d'eau deux ans avant la date prÃ©vue de fin d'Ã©chÃ©ance du contrat de dÃ©cÃ©tation de service public.
- Rendre obligatoire la constitution de provisions pour l'amortissement du renouvellement du rÃ©seau dans le cadre de la comptabilitÃ© M4 applicable aux collectivitÃ©s.
- Instaurer des pÃ©naltÃ©s envers le dÃ©cÃ©tataire qui inscrit dans ses comptes des provisions pour renouvellement de rÃ©seau sans procÃ©der aux investissements correspondants, par prÃ©lÃ“vement des agences de l'eau sur ces provisions.
- Instaurer dans chaque contrat de dÃ©cÃ©tation de service public une clause obligatoire fixant Ã l'avance les montants des indemnitÃ©s pouvant Ãªtre exigÃ©es en cas de rupture prÃ©maturÃ©e du contrat en cours d'exÃ©cution.

- Afin d'améliorer la visibilité des contrats, prévoir que les logiciels et équipements nécessaires à la gestion du service soient considérés comme des biens de retour même lorsqu'ils appartiennent au débiteur, au moins pendant une période de transition.
- Élargir les obligations de transmission d'information prévues par l'article R. 1411-7 du CGCT pour y inclure toutes les informations relatives aux compétences humaines et aux moyens techniques permettant d'assurer la continuité du service public de l'eau.
- Élargir les moyens techniques, humains et complémentaires mis à disposition des CCSPL ou, à défaut, inciter à la mise en place par les collectivités de structures ad hoc dans le domaine de l'eau composées essentiellement des usagers.
- Assouplir le principe d'intangibilité financière des contrats de débiteur pour permettre au débiteur de récupérer une partie des profits des débiteurs si ceux-ci en viennent à dépasser une marge "normale" déterminée en début de contrat.
- Limiter toute modification des conditions contractuelles dans les deux ans précédant la fin du contrat, hors cas de nécessité absolue, et prévoir les termes d'un protocole de fin de contrat.
- Instaurer une procédure de carence de l'exercice des compétences obligatoires en matière d'eau et d'assainissement permettant au préfet de se substituer à une autorité organisatrice défaillante, après consultation de celle-ci et des collectivités membres et autorisation par un décret en conseil des ministres.
- Mettre en place une mission d'assistance technique nationale pour aider les collectivités à gérer leurs besoins en équipements et leurs moyens de gestion tant financiers que techniques.
- Créer une autorité de régulation de l'eau et de l'assainissement qui aura la charge de définir des normes communes applicables à l'ensemble des cahiers des charges, de fixer des exigences minimales en termes de qualité du service, de fournir une assistance technique et juridique aux collectivités et de sanctionner les abus.
- Donner aux agences de l'eau ou à une éventuelle autorité de régulation la compétence pour instaurer un plafond de prix de vente pour la vente de l'eau en gros afin d'éviter que l'un des gestionnaires ayant un accès privilégié à la ressource sur un territoire puisse en tirer un profit excessif.
- Renforcer les contrôles de l'Autorité de la concurrence sur le secteur de la gestion de l'eau.
- Accroître le contrôle de la collectivité publique sur les SEMOP, même après mise en concurrence prévisible, tout au long de l'activité.
- Renforcer les moyens des agences de l'eau et leur confier pour mission explicite de réguler les disparités intrarégionales en matière de prix de l'eau, en concertation avec l'ensemble des collectivités.
- Engager un effet de levier en multipliant par cinq les volumes financiers dédiés au renouvellement des réseaux dans le plan de relance, afin d'atteindre 10 milliards d'euros d'investissements publics et privés par an dans les réseaux et équipements d'eau et d'assainissement.
- Inclure le coût des travaux de modernisation dans la facture d'eau selon des modalités de calcul harmonisées, pour une meilleure information des citoyens et pour une plus grande transparence dans l'exercice des mécanismes de participation au niveau national et régional.
- Inclure dans les contrats de DSP des éléments de transparence sur l'état des réseaux et fixer un objectif minimal d'efficacité des réseaux.
- Revenir à un taux réduit de TVA à 5,5 % sur la partie assainissement du coût de l'eau pour faciliter la régulation des investissements dans les réseaux d'eau sans trop augmenter la facture des ménages.
- Obliger les concessionnaires à rendre public leur plan d'amortissement des investissements dans le réseau et instaurer des sanctions fiscales dès lors que le débiteur inscrit des provisions pour renouvellement du réseau sans procéder aux investissements correspondants.
- Permettre aux communes et à leurs groupements compétents d'abonder les budgets des services publics d'eau et d'assainissement lorsque l'objet de cet abondement est de permettre une amélioration du rendement du réseau.
- Donner aux communes et à leurs groupements la capacité de prévoir un avenant pour obliger le débiteur à implémenter les dernières évolutions technologiques permettant de diagnostiquer l'état des réseaux.

- Générer le mouvement d'individualisation des factures d'eau des habitats collectifs via l'installation de compteurs individuels, en s'appuyant notamment sur les aides des agences de l'eau dans le cadre des programmes de modernisation des réseaux.
- Favoriser l'émergence de systèmes de tarification progressive supprimant tout abonnement et frais fixes et assurant une première tranche gratuite correspondant aux premiers cubes d'eau vitaux.
- Créer un mécanisme de préférence au profit des services d'eau et d'assainissement structurellement fragiles mettant en œuvre une politique sociale de l'eau, financée par une taxe sur l'eau embouteillée.
- Engager une réflexion sur une clarification législative des différentes possibilités de tarification de l'eau selon les usages, afin de libérer l'initiative locale en la matière.
- Augmenter les effectifs des agences de l'eau pour aider à l'accompagnement des collectivités dans le déploiement du plan de relance, la maîtrise d'ouvrage et le montage des dossiers d'investissement.
- Aux caractères des cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe, prévoir que l'urgence sanitaire, notamment liée à la défaillance de la distribution de l'eau, justifie la planification et le déclenchement du plan Orsec et les acquisitions des moyens nécessaires.
- Maintenir, à titre transitoire, les équipes techniques de chaque régie existante au sein du syndicat mixte ouvert mis en place le 1er septembre 2021 en Guadeloupe, tout en mutualisant les fonctions stratégiques et de support.
- Annuler les factures d'eau anciennes non réglées à la date de création du syndicat mixte unique de l'eau en Guadeloupe lorsqu'elles ne correspondent pas à une consommation normale ou à la capacité financière des usagers.
- Engager un plan de renouvellement général des compteurs d'eau en Guadeloupe.
- Faire apurer par l'État les comptes de liquidation des syndicats et régies afin que le nouveau syndicat mixte ouvert et les communautés d'agglomération n'aient pas à supporter les conséquences des gestions passées.
- Créer une filière de formation aux métiers de l'eau et utiliser les moyens de soutien à la création d'entreprises pour développer les métiers de l'eau en Guadeloupe.
- Rendre systématique la recherche de la présence d'amibes thermophiles dans les eaux douces chaudes utilisées pour la baignade.
- Faire de l'assainissement un objectif prioritaire au même titre que le rétablissement de la distribution d'eau potable en Guadeloupe.
- Mettre en place un plan de protection de l'intégrité des aires d'alimentation des captages d'eau potable en Guadeloupe.
- Améliorer la sécurité des installations d'eau potable en Guadeloupe contre les intrusions et les potentiels actes de malveillance.
- Prendre en charge par l'État les frais de traitement de l'eau potable rendu nécessaire par la présence de chlordécone.

Le rapport d'enquête se subdivise en trois parties :

Partie 1 : La ressource et le grand cycle de l'eau font-ils l'objet d'accaparement par des intérêts privés ? - 1.1 Les accusations diverses d'accaparement de la ressource en eau : L'état de la ressource sur le territoire national ; La nécessité de mieux connaître les dynamiques de la ressource et les usages effectifs). 1.2 Faire de la gestion en commun de l'eau un principe supérieur aux autres droits : l'eau comme bien commun : Les instruments de droit international et européen applicables à l'accès à l'eau et à la régulation des usages ; Les apories du droit français, entre propriété privée et patrimoine commun ; Les autorités publiques protègent-elles assez la ressource en eau d'une

À ventuelle mainmise des intérêts privés ? Le cas de l'hydroélectricité et la nécessité de garantir une gestion dans collectif de la ressource. 1.3 Le financement de la préservation et de l'utilisation de la ressource via l'action des opérateurs de l'état doit être remis en cohérence avec ses principes : Les principes et mécanismes de financement des opérateurs de l'état ; Le principe dit de "l'eau paie l'eau" battu en brame ; La nécessaire remise à plat des redevances pour atteinte à la ressource.

Partie 2 : A La gestion de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement par les acteurs privés : un modèle à parfaire pour garantir le contrôle des responsables publics - 2.1 Le libre exercice de la compétence locale en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement implique à la fois responsabilité et contrôle : Le principe de la compétence locale implique de laisser aux élus municipaux la responsabilité de recourir ou non à un cocontractant privé ; Le délégué de service public doit être choisi en toute transparence et impartialité ; Le délégué doit rendre des comptes à la puissance publique et au citoyen ; Les conditions économiques ayant conduit au choix du prestataire doivent être maintenues tout au long de la prestation ; L'état doit retrouver un rôle pour accompagner les autorités organisatrices ; Les questions de l'interconnexion des réseaux et de la vente d'eau en gros invitent à repenser la question de l'échelle adéquate d'organisation des réseaux. 2.2 Le caractère oligopolistique du marché de la gestion privée de l'eau et de l'assainissement favorise-t-il des rentes et des marges indues ? La délégation de service public à des acteurs en situation d'oligopole conduit-elle à une privatisation de l'eau par des acteurs privés ? Un rapprochement entre deux acteurs qui ne permet pas de développer la concurrence. Quelle influence des modes de gestion sur le coût et la qualité de service à la population ? 2.3 La nécessaire remise à niveau des réseaux de distribution et d'assainissement ... [devant] être financée notamment par la remise à plat des redevances : La tarification différenciée, la gratuité des premiers mètres cubes d'eau et de l'abonnement dans le cadre de la garantie du droit universel à l'eau ; Des marges de manœuvre budgétaires à consacrer à une remise à niveau des réseaux.

Partie 3 : A Les territoires ultramarins, des territoires de la république où la protection de la ressource et accès à l'eau sont insuffisamment garantis - 3.1 Des difficultés spécifiques aux territoires ultramarins ont nécessité un plan de rattrapage de dix ans : Des difficultés particulières et anormales ; le plan Eau DOM ; 50 millions d'investissements dans le cadre du plan de relance. 3.2 La distribution de l'eau et l'assainissement en Guadeloupe, un scandale dans des démissions trop longtemps repoussées : Une ressource naturelle abondante ; Une compétence longtemps exercée par des syndicats intercommunaux par délégation de leurs compétences à une entreprise laissée sans contrôle effectif ; Un dérèglement de la distribution dans la conjonction de plusieurs démissions ; Face à ce dérèglement, une coupable absence de réaction ; La nécessité de prendre en charge la restauration du réseau d'eau et la mise en place d'un assainissement efficace par une autorité unique soutenue par l'état. 3.3 L'eau à Mayotte : une ressource insuffisante, des réseaux d'eau et d'assainissement sous-développés : La ressource en eau limitée à Mayotte ; Un réseau d'eau potable limité et défaillant. Un assainissement balbutiant ; Des plans d'investissement qui n'arrivent pas à établir leur faisabilité et une autorité organisatrice qui n'arrive pas à établir sa situation. 3.4 L'eau à La Réunion : une ressource abondante, une qualité insuffisante : L'eau une ressource abondante à La Réunion ; Des aménagements de transfert d'eau contestés ; Une qualité de l'eau insuffisante. 3.5 L'eau en Martinique : la nécessité de penser une gestion mutualisée de la ressource : Une ressource en eau insuffisante ; Des dérèglements concentrés dans deux cours d'eau ; Une distribution de l'eau et de l'assainissement complexe ; La gouvernance de l'eau en débat ; Des menaces courantes sur l'approvisionnement en eau : quelles solutions ?