

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

Issue d'une proposition de résolution 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 référence (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 désastreux conduisent à laisser les mains libres aux grandes entreprises de l'eau.

Matilde Panot

députée du Val-de-Marne

présidente de la commission d'enquête

76 propositions pour une réforme radicale de la politique française de l'eau

La commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences est issue d'une proposition de résolution de la députée Mathilde Panot et des membres du groupe de la France Insoumise déposée en janvier 2021. Composée de trente députés issus de tous les groupes de l'Assemblée nationale, la commission d'enquête a désigné Mathilde Panot (LFI, Val-de-Marne) comme présidente et Olivier Serva (LaREM, Guadeloupe) comme rapporteur.

Son objet était de s'intéresser aux "différents aspects de la main basse sur l'eau en identifiant les cas emblématiques de financiarisation, de privatisation, de corruption et de mauvaise gestion de l'eau par les opérateurs privés en France, notamment en outre mer", au rôle de l'État et des autorités organisatrices des services d'eau potable et d'assainissement des eaux usées dans les cas identifiés et aux conséquences de ces "cas emblématiques" s'agissant de l'évolution "des conditions de collecte, de distribution, d'assainissement et de facturation de l'eau potable tant pour les finances publiques que pour les usagers".

Par ses auditions et ses contraires, la commission a pu se pencher sur trois aspects :

- La gestion de la distribution de l'eau et de l'assainissement, dès lors qu'elle est déléguée par les communes ou leurs groupements à des acteurs privés : sur les 12 096 services publics d'eau potable recensés en France, 30,6 % sont gérés en délégation par un prestataire privé et couvrent près de 57,3 % de la population française. Pour l'assainissement, 22,9 % des 14 355 services d'assainissement collectif existants sont gérés par des opérateurs privés, qui couvrent 61,4 % de la population ; il s'est agi ici d'examiner le rôle du secteur privé dans la gestion du petit cycle de l'eau, c'est-à-dire dans la circulation de l'eau dans les réseaux de distribution publique, depuis un point de captage jusqu'à sa restitution au milieu naturel après la station d'épuration ;

- La mauvaise gestion, les questions d'investissement et d'entretien des réseaux, quel que soit le mode de gestion ;

- Les problèmes sur la ressource des personnes privées comme les industriels, notamment dans le secteur de l'eau en bouteille, et les conflits d'usage émergeant autour de la gestion de la ressource. Cet aspect a conduit la commission d'enquête à s'intéresser aux problèmes des acteurs privés dans le grand cycle de l'eau, c'est-à-dire aux flux naturels existants entre les grands réservoirs d'eau liquide, solide ou de vapeur d'eau - les océans, l'atmosphère, les lacs, les cours d'eau, les nappes d'eaux souterraines et les glaciers.

Par ailleurs, la commission a examiné de manière extensive trois cas emblématiques : la gestion de la ressource en eau du bassin de Volvic ; la gestion du Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF) ; enfin, la situation de l'eau à Mayotte et à La Réunion.

À l'issue de ces travaux, 76 propositions de réforme de la politique de l'eau ont été adoptées, qui dessinent les contours d'une gestion soutenable et équilibrée 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 véritables 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 réseaux.

- Rendre obligatoire l'harmonisation et la mise en ligne des données relatives aux réseaux d'eau et d'assainissement.

- Mettre en place une base nationale des prélèvements en eau, alimentée de manière mensuelle, et corrélée avec les autorisations et droits de prélèvement qu'ils mettent en œuvre.

- Être la demande des autorités planificatrices comme les commissions locales de l'eau, rendre publique les données sur l'état de la ressource et des réserves 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 référentiel 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 prélèvement 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 prélèvement, 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 pénale 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 alourdissant 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 sièges dévolus aux associations environnementales et aux associations d'usagers au sein des CLE et comités de bassin.

- Diviser l'actuel collège des usagers, acteurs économiques et associations des CLE pour créer, sur le modèle des collèges des comités de bassin, un collège rassemblant la société civile ayant un usage économique de la ressource et un collège composé des représentants des usagers domestiques, rattachés et des associations environnementales.

- Compléter le système pézométrique du bassin de Volvic pour établir le décali de transfert des prélèvements en profondeur sur les surgences et densifier le réseau national de surveillance pézométrique 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 éclairées.

- Restituer au milieu naturel et en particulier aux nappes souterraines les eaux prélevées de manière excédentaire et les eaux industrielles traitées.

- Prévoir la réduction des autorisations de prélèvements des eaux destinées à l'embouteillage avant et durant les périodes d'actiage, sauf lorsqu'il peut être démontré que ces prélèvements n'ont pas d'impact rapide sur les nappes et les milieux supérieurs.
- Réaliser, de manière indépendante, une modélisation du fonctionnement global de l'hydrosystème du bassin de Vittel, et en particulier des relations entre les différents aquifères et les milieux de surface, afin de déterminer les volumes prélevables au sein de chaque nappe.
- Définir un pourcentage seuil de la production totale destinée à l'export au-delà duquel les eaux exportées seraient soumises à la contribution sur les eaux minérales naturelles.
- Abaisser le seuil déclenchant le versement du surplus de contribution sur les eaux minérales et l'affecter au budget de l'agence de l'eau territorialement compétente afin de financer des projets locaux de meilleure gestion de la ressource.
- Assurer la pérennité des concessions hydroélectriques existantes sans recours à une mise en concurrence, dans le respect du droit de l'Union européenne.
- Concentrer les efforts de développement de la petite hydroélectricité sur l'amélioration de la capacité productive des sites existants sans accentuation de leur impact sur l'environnement.
- Afin de financer la préservation de la biodiversité par le contribuable plutôt que par l'utilisateur des services d'eau, baisser les transferts opérés par les agences de l'eau au profit de l'OFB en compensant par un financement à due concurrence provenant du budget général de l'État.
- Rééquilibrer le système des redevances pour pollution entre les différents types de pollutions (domestiques, industrielles, agricoles) en accroissant le taux de la redevance pour pollution diffuse et en élargissant l'assiette à d'autres produits polluants.
- Accroître les taux des redevances pour prélèvements sur la ressource en eau pour les usages lucratifs.
- Élaborer un guide public de la gestion de l'eau présentant les différents modes de gestion et permettant d'établir des comparaisons entre eux.
- Instaurer une procédure de contrôle de la validité des études préalables et du choix du délégataire par une mission spécifique composée des autorités qualifiées en matière de finances publiques et de contrôle de gestion.
- Défendre au niveau européen une position d'inclusion des services d'eau dans la directive relative aux concessions de services publics afin de soumettre les procédures de délégation aux mêmes contraintes que celles existantes en matière de marchés publics.
- Renforcer le rôle des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) en imposant une consultation de l'instance au moment de la négociation des contrats et des projets d'avenants, et en lui permettant de commander des audits.
- Élargir la composition des CCSPL et prévoir qu'au moins la moitié de leurs membres sont des représentants des usagers.
- Harmoniser et systématiser la communication des éléments de compte détaillés aux collectivités délégataires ou entreprises délégataires, y compris pour les charges de personnel et prévoir des sanctions en cas de non-respect.
- Prévoir dans la loi les caractéristiques et informations minimales devant figurer dans les contrats de délégation de services publics, notamment en matière de compétences, d'outils informatiques et de connaissance des réseaux, pour une bonne information des collectivités tout au long de la durée du contrat.
- Rendre obligatoire la réalisation d'un audit global du service d'eau deux ans avant la date prévue de fin d'exécution du contrat de délégation de service public.
- Rendre obligatoire la constitution de provisions pour l'amortissement du renouvellement du réseau dans le cadre de la comptabilité M4 applicable aux collectivités.
- Instaurer des pénalités envers le délégataire qui inscrit dans ses comptes des provisions pour renouvellement de réseau sans procéder aux investissements correspondants, par prélèvement des agences de l'eau sur ces provisions.
- Instaurer dans chaque contrat de délégation de service public une clause obligatoire fixant à l'avance les montants des indemnités pouvant être exigées en cas de rupture prématurée du contrat en cours d'exécution.

- Afin d'améliorer la réversibilité 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 délégataire, 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 réglementaires mis à disposition des CCSP 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 délégation pour permettre au délégataire de récupérer une partie des profits des délégataires 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 préalable, tout au long de l'activité.
- Renforcer les moyens des agences de l'eau et leur confier pour mission explicite de réduire 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 régulation 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 réalisation 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 délégataire 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 délégataire à implémenter les dernières évolutions technologiques permettant de diagnostiquer l'état des réseaux.

- Généraliser 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 mètres cubes d'eau vitaux.
- Créer un mécanisme de participation au profit des services d'eau et d'assainissement structurellement fragiles mettant en œuvre une politique sociale de l'eau, financé par une taxe sur l'eau embouteillé.
- Engager une réflexion sur une clarification législative des différenciations possibles de tarification de l'eau selon les usages, afin de libérer l'initiative locale en 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 côtés 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 région 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 régions afin que le nouveau syndicat mixte ouvert et les communautés d'agglomération n'aient pas à supporter les conséquences des gestions passées.
- Créer une filiale 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 chlordôme.

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

Éventuelle 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 brèche ; La nécessaire remise à plat des redevances pour atteinte à la ressource.

Partie 2 : 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 décideurs municipaux la responsabilité de recourir ou non à un cocontractant privé ; Le délégataire de service public doit être choisi en toute transparence et impartialité ; Le délégataire 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 reposer 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 : 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'euros dans le cadre du plan de relance. 3.2 La distribution de l'eau et l'assainissement en Guadeloupe, un scandale d'« des décisions 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 démantèlement de la distribution d'eau à la conjonction de plusieurs décisions ; Face à ce démantèlement, 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 être réalisés 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 inégalement répartie ; Des prélèvements 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 concurrentes sur l'approvisionnement en eau : quelles solutions ?