

L'eau : un besoin, un droit, un combat

Contribution du PCF au débat citoyen



L'EAU N'EST PAS UNE MARCHANDISE

— L'eau est vitale au développement humain. Sans eau pas de vie. Pourtant dans le monde aujourd'hui, 1,4 milliards de personnes sont privées d'eau potable, tandis que plus de 5 milliards n'auront sans doute pas accès à un système d'assainissement décent, d'ici 2030.

Alors que le droit à l'eau est déclaré au niveau des institutions internationales, comment agir pour rendre effectif ce droit inaliénable, pour tous et partout ? Que faire pour contribuer de façon efficace à atteindre les objectifs du millénaire pour une nouvelle culture de l'eau, partagée, équitable et environnementale ?

Au travers de ce document, les communistes, suite à leur séminaire national, veulent donner leur opinion, inciter à la prise d'initiatives politiques et publiques, contribuer au développement des luttes du local au mondial. Puisque l'eau est déterminante à la vie, elle doit être accessible à toutes et tous, et surtout il vaut mieux qu'elle soit de bonne qualité. En effet, seulement 0,3% d'eau non salée sont disponibles et consommables sur la planète dans les conditions technologiques et économiques actuelles. Cela demande donc d'agir à toutes les étapes - de son prélèvement à son retour dans le milieu naturel - pour, en tout premier lieu, la protéger des agressions polluantes, agir pour une répartition équitable de son accès, être économe dans son utilisation.

Par exemple, l'eau est indispensable à la production alimentaire. L'agriculture est actuellement, et de loin, la première utilisatrice, absorbant 70% de la consommation totale. Cet enjeu est crucial, mais le problème réside surtout dans certains modes de production intensifs de l'agriculture. L'utilisation importante d'engrais de synthèse et de produits phytosanitaires (notamment pesticides et nitrates) génère d'importants dégâts et élèvent considérablement les coûts de traitement.

Les activités industrielles et urbaines ne sont pas en reste. Cette situation complique considérablement les opérations de potabilisation et d'assainissement de l'eau. Elle alourdit fortement la facture des consommateurs. Le principe selon lequel « l'eau paye l'eau », reposant essentiellement sur les seuls usagers, est dépassé. Le financement de l'eau doit, de ce fait, être complètement repensé à l'aune des défis de notre époque (changement climatique, enjeux géostratégiques et économiques...). La solidarité nationale doit s'exprimer et ce malgré l'austérité qui caractérise les politiques publiques nationales et européennes actuelles.

Or, la France fait figure d'exception dans le monde, par la place qu'occupe le secteur industriel privé. Le marché est pour l'essentiel détenu par trois grands groupes : Suez-Lyonnaise des eaux, Veolia-Générale des eaux et la SAUR. 71% des usagers seraient concernés par une Délégation de service public (DSP) confiée à l'une de ces multinationales. L'offensive capitaliste d'investir très largement ce terrain des profits environnementaux ne date pas d'aujourd'hui. Toutefois, elle tend à se réduire progressivement dans le secteur des DSP de l'eau sous l'effet des luttes et de l'intervention citoyenne.

Pour les communistes l'eau ne peut et ne doit pas être considérée comme une marchandise. C'est un bien commun de l'humanité. Elle doit être soustraite des griffes des marchés. Sa gestion, au plan local, doit être rendue publique et citoyenne au plus vite¹

Afin d'accompagner ce mouvement général, nous militons pour la création d'un service public national de l'eau, seul susceptible, de notre point de vue, de résoudre la globalité des enjeux auxquels l'eau est confrontée. Cette proposition est originale. Elle ouvre la voie d'une nouvelle cohérence publique, pour maintenir la facture des usagers au niveau le plus bas possible, tout en assurant une action efficace sur tous les domaines de l'eau et de ses usages variés. Bien entendu, elle est loin de satisfaire le secteur privé qui voit en son existence un adversaire pour ses profits. Les communistes sont déterminés à faire valoir leurs arguments décrits au cœur de ce document.

Bonne lecture !

1. Les municipalités détiennent la compétence eau. Une municipalité ou un syndicat intercommunal ou bien encore une intercommunalité peuvent gérer directement l'eau et l'assainissement (gestion en régie), soit déléguer la prestation de ce service public à une entreprise privée spécialisée (DSP).

EAU : DE LA RESSOURCE À LA CONSOMMATION

LES RESSOURCES

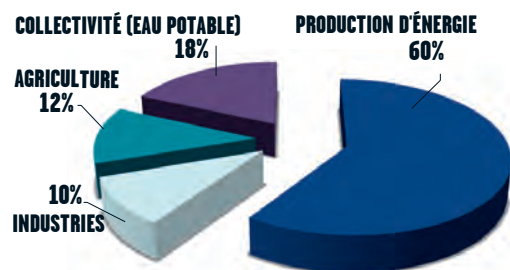
97 % de l'eau présente sur notre planète est salée. Les 3% restants, eau douce, sont essentiellement constitués d'eaux souterraines et de glaciers (Groenland, Antarctique, montagnes). Les lacs, les réservoirs, les rivières et les fleuves, ne représentent que 0,3% de l'eau douce ! Malgré ces chiffres, nous donnant l'impression d'une humanité sur un véritable « radeau de la méduse », il se trouve que nous disposons d'assez d'eau pratiquement partout sur terre : les difficultés rencontrées sont surtout dues à des problèmes d'équipements pour l'approvisionnement et l'assainissement, ainsi que des pollutions excessives. Concernant la France, notre pays reçoit en moyenne par an 900 litres de pluie par mètre carré, soit un volume annuel de 440 milliards de m³ d'eau douce !

EAU PRÉLEVÉE, EAU CONSOMMÉE

Cycle de l'eau oblige : l'eau ne disparaît pas et ne se perd pas. C'est une molécule qui se transforme en plusieurs états : vapeur (gaz), eau liquide, glace. Nous parlerons malgré tout d'« eau consommée », pour désigner la part de l'eau qui est prélevée par l'homme puis rejetée dans l'atmosphère sous forme de vapeur : par exemple, pour l'agriculture, l'évapotranspiration des plantes suite à l'irrigation, et pour l'énergie, la vapeur dégagée par les tours de refroidissement des centrales après prélèvement dans les fleuves. Même sous forme de vapeur, insistons, cette eau réintègre le cycle naturel, elle n'est donc pas perdue dans l'absolu. A bien distinguer de l'« eau prélevée », dont une partie seulement est véritablement consommée (sous forme de vapeur), le restant étant normalement retraité puis réintroduit dans le milieu naturel sous forme liquide et réutilisable par d'autres usagers en aval d'un fleuve par exemple. C'est une vision imparfaite, car l'eau prélevée n'est qu'incomplètement retraitée : c'est pour cela qu'on s'attache toujours à donner les quantités d'eau prélevée et consommée.

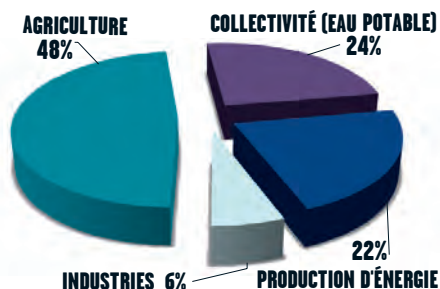
BILAN EN FRANCE DE L'USAGE DE L'EAU

PRÉLÈVEMENTS EN EAU MOYENNE NATIONALE



TOTAL DES EAUX PRÉLEVÉES 32 MILLIARDS DE M³

CONSOMMATION D'EAU PAR USAGES MOYENNE NATIONALE



TOTAL DES EAUX CONSOMMÉES 6 MILLIARDS DE M³

L'eau peut être utilisée pour un usage domestique (la toilette, le ménage, la préparation des aliments...), industriel (pour la fabrication de divers produits, le refroidissement d'installations, le nettoyage de bâtiments...), eau à usage agricole (irrigation, abreuvement du bétail...).

Besoins domestiques : 5 800 millions de m³ prélevés. Chaque Français utilise aujourd'hui près de 150 litres d'eau par jour, soit trois fois plus qu'il y a trente ans bien que l'on observe une inversion récente de cette tendance.

Besoins de l'industrie : 3100 millions de m³ prélevés par an, hors centrales de production électrique. Pour la production d'énergie : 18 800 millions de m³ sont prélevés chaque année en France (soit 59 % de la totalité des prélèvements annuels). Toutefois, la « consommation » réelle est plus faible, de l'ordre de 1 320 millions de m³, soit 22 % de la consommation totale. En effet, les volumes utilisés pour ce secteur d'activité sont rejetés dans leur quasi totalité.

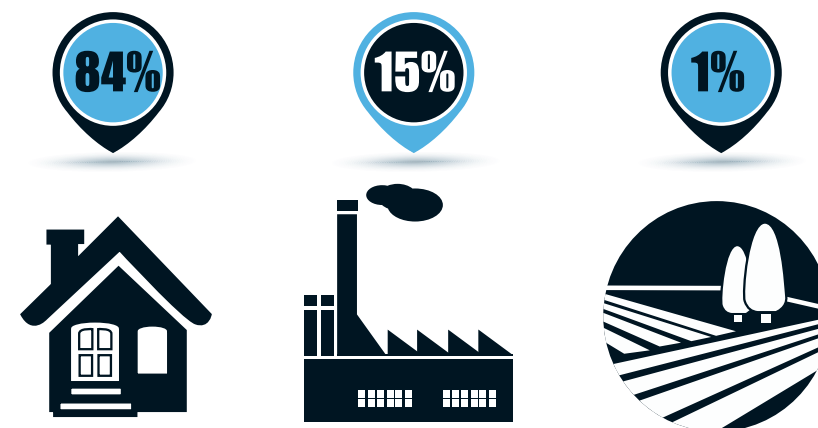
Pour l'irrigation : 2 880 millions de m³ consommés, soit 48 % du volume annuel consommé tous usages confondus, avec un pic de 79 % pendant la période dite d'étiage, d'avril à novembre, quand il y a le moins d'eau dans les rivières.

DES POLLUTIONS QUI COÛTENT TRÈS CHER

L'eau n'est que rarement consommable directement. Elle est souvent polluée et doit être purifiée. Après consommation, elle doit être à nouveau épurée, retraitée avant d'être rejetée dans le milieu naturel pour réintégrer le cycle de l'eau. Une redevance est prélevée au niveau de chaque bassin pour financer les coûts liés à la dépollution de l'eau dont est responsable chaque usager.

Cette contribution repose actuellement à hauteur de 84% sur les particuliers, 15% sur l'industrie et 1% sur l'agriculture. En réalité, ces montants ne reflètent pas du tout le rôle de ces différents acteurs dans la pollution.

L'agriculture est par exemple le secteur qui contribue le plus à la pollution de l'eau, loin devant l'industrie et les particuliers. La pollution engendrée par l'agriculture se traduit notamment par des rejets de nitrates et phosphates contenus dans les engrais, mais aussi les produits phytosanitaires (pesticides, herbicides), les métaux (cuivre, zinc), les déjections animales dans les élevages intensifs (contenant azote et phosphore) massivement rejetés dans le milieu naturel. C'est un problème qui concerne toute la société car les agriculteurs ne peuvent pas faire face seuls aux coûts environnementaux liés au modèle productiviste qui leur a été imposé. C'est donc tout le modèle agricole qu'il faut revoir, afin d'améliorer la qualité globale de l'eau et ainsi éviter des coûts de dépollution aujourd'hui essentiellement supportés par les particuliers, alors qu'ils n'en sont pas directement responsables.



RÉPARTITION DES COÛTS DE LA DÉPOLLUTION DE L'EAU

Notons aussi que certaines pollutions sont irréversibles. Il est quasiment impossible de filtrer, avec les techniques d'épuration actuelles, les molécules médicamenteuses non totalement dégradées par l'organisme humain. Elles se retrouvent dans les eaux usées domestiques. Des milliers de molécules d'origine artificielle sont détectées, le plus souvent à l'état de trace y compris dans les eaux les plus pures. Leurs effets sur la santé sont encore difficilement prévisibles (cf : perturbateurs endocriniens).

Cela est également le cas des rejets industriels. Malgré la surveillance des inspecteurs de la DREAL pour chasser les pollueurs, les rejets dans le milieu naturel comportent des polluants chimiques qui ont une durée de vie infinie, tels les métaux lourds. Les solutions sont à rechercher en amont : limiter les rejets à la source par l'amélioration des procédés industriels, améliorer l'évaluation des risques sanitaires des molécules émises (mieux que ne le fait la circulaire REACH), élaborer des règlements et s'assurer de leur respect par des agents de services publics ayant les moyens d'effectuer les contrôles adéquats.



MILIEUX AQUATIQUES ET DÉCENTRALISATION...

Les problèmes de financement et de maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration et de gestion des milieux aquatiques concernent tous les territoires. Cela inquiète sérieusement les élu-e-s et les acteurs locaux. Ils s'accordent sur la nécessité de profiter du débat législatif sur la future loi de décentralisation (acte III) afin de régler définitivement les problèmes de ressources financières et de maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'eau, d'autant que les directives européennes aggravent une situation économique déjà tendue. La volonté affichée dans l'avant projet de loi, sur son volet gestion des eaux, est de clarifier les compétences. Il s'agit d'ériger un cadre global pour la gestion du grand cycle de l'eau et d'assurer l'aménagement des cours d'eau à un niveau plus local. L'avant projet - aujourd'hui scindé en trois textes de loi séparés - présente toutefois de nombreuses insuffisances qui méritent d'être amendées.

Dans un premier temps, la compétence « gestion des milieux aquatiques » a été confiée aux communes. Dans les versions suivantes elle a été attribuée aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux Établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)². Peu de moyens financiers sont proposés par la loi. Ils restent très insuffisants car reposant sur la taxation des populations. Les gisements financiers les plus importants se situent pourtant au niveau des profits engrangés par les multinationales de l'eau. Concernant la maîtrise d'ouvrage, les propositions axées uniquement sur les EPTB ne semblent pas pertinentes au regard des échecs de fonctionnement de certains d'entre eux. D'autres solutions pourraient être apportées. La mise en place du service public national décentralisé de l'eau permettrait enfin à l'État d'assurer son rôle de garant de la préservation des milieux aquatiques en soutenant techniquement et financièrement les collectivités et les intercommunalités compétentes dans le domaine de l'eau.

2. EPTB : groupement de coopération des collectivités territoriales. Ces structures leur permettent de coopérer pour agir à l'échelle des bassins versants, pour leurs compétences liées à l'aménagement et à la gestion des fleuves, des grandes rivières, et de leurs bassins versants.

LE DROIT À L'EAU

« Au commencement de toute humanité est l'eau. Au commencement de toute dignité, de toute santé, de toute éducation, de tout développement. Dans l'ordre des priorités, rien ne précède à l'accès à l'eau. » Erik Orsenna - *L'avenir de l'eau* - Petit précis de mondialisation II -2008

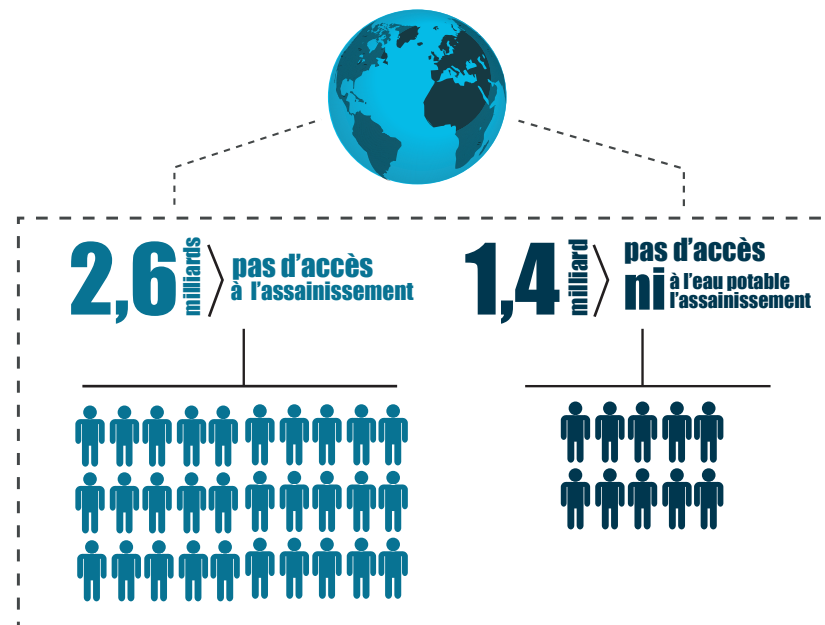
Le droit à l'eau fait partie intégrante de la dignité humaine. À ce titre, l'accès à l'eau - ainsi qu'à l'assainissement - en qualité et quantité suffisante et à un prix abordable pour tous, devrait être la base de toute société. L'accès à l'eau est un droit universel.

Or, aujourd'hui, plus d'un milliard de personnes dans le monde n'a pas accès à une eau potable et salubre. Plus de 2,6 milliards n'ont pas accès à des services d'assainissement de base. Près de 1,5 million d'enfants âgés de moins de 5 ans meurent chaque année du fait de maladies hydriques. L'Afrique subsaharienne est la plus exposée à ces problèmes : seulement 61 % de la population a accès à l'eau et 30 % à des latrines.

L'eau est également source de conflits, notamment ceux qui touchent Israël et la Palestine, la Syrie et la Turquie ou encore l'Inde et le Pakistan. Ce constat alarmant ne date pourtant pas d'hier. Ce n'est qu'en 2010 que l'Assemblée générale de l'ONU (avec tout de même 41 abstentions sur 163 votants) reconnaît « l'importance que revêt l'accès équitable à une eau potable salubre et propre et à des services d'assainissement, comme partie intégrante de tous les autres droits de l'homme ». Ce texte affirme également la responsabilité des États sur cette question.

Alors, où en sommes nous aujourd'hui ? Qu'en est-il de l'action des États pour permettre la mise en œuvre effective du droit à l'eau pour tous ? Pouvons-nous dire qu'en France, pays dit développé, le droit à l'eau existe ou n'est-ce qu'un concept philosophique ?

Au niveau international, les déclarations se sont succédées pour proclamer le droit à l'eau et à l'assainissement en amont de la déclaration de l'Assemblée générale de l'ONU et de manière transverse, puisque l'accès à l'eau et à l'assainissement touche à peu près tous les domaines : santé, économie, social, environnement, aménagement. Mais quelles répercussions au niveau local ?



En France, la promulgation de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) en 2006 affirme dans son article 1^{er} que « chaque personne a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». Or, il existe aujourd'hui des minorités qui ne bénéficient pas encore d'un accès permanent à l'eau potable et dont l'assainissement est insuffisant (SDF, habitants de bidonvilles). Ces minorités représentent plusieurs centaines de milliers de personnes qui vivent dans des conditions de précarité voire d'exclusion totale. Pour deux millions d'autres, le poids de la facture d'eau dans leur budget représente une charge financière excessive. De plus, les coupures d'eau sont toujours autorisées en France³. Si la situation dans notre pays est meilleure que dans d'autres (99 % de la population reçoit de l'eau potable et plus de 85% sont branchés sur un réseau collectif d'assainissement), l'État n'a toujours pas légiféré pour la mise en œuvre d'un droit à l'eau pour tous. En effet, il reste des questionnements en

3. La loi « visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau », dite loi Brottes, a discrètement introduit dans la loi - par l'article 19 - l'interdiction des coupures d'eau pour toutes les « personnes ou familles » indépendamment de leurs ressources mais uniquement pour leur résidence principale. « S'il veut suspendre l'alimentation en eau en cas d'impayés, le distributeur devra désormais mettre en œuvre les procédures habituelles en cas de non-respect des dispositions d'un contrat de fourniture d'eau, procédures qui sont beaucoup plus lentes ». In *De nouveaux progrès pour la mise en œuvre du droit à l'eau potable*, Henri Smets – 2013.

termes d'accès et de service public puisque des inégalités territoriales profondes existent d'un territoire à un autre, du fait de la fixation du prix au niveau local et des modes de gestion choisis.

Ainsi, l'effectivité d'un droit à l'eau et à l'assainissement pour tous dans le monde et dans notre pays, est un enjeu urgent et essentiel. L'accès à l'eau et à l'assainissement est la garantie pour vivre. Il est donc aujourd'hui inadmissible que des millions de personnes meurent de son manque parce que les États n'ont pas pris leurs responsabilités ou ne concrétisent pas leurs engagements.

Focus

L'EAU, ARME DE GUERRE D'ISRAËL CONTRE LES PALESTINIENS

L'eau est au cœur d'enjeux géopolitiques aux quatre coins du monde. Un des exemples les plus flagrants, le « conflit de l'eau » qui se joue entre Israël, les Palestiniens, le Liban et la Syrie. Au cœur de ce conflit, le fleuve Jourdain constitue un bassin vital dans une région à fort déficit hydrique. La « guerre territoriale » menée par Israël contre ses voisins (Liban et Cisjordanie notamment) s'apparente à une guerre de l'eau pour assurer une ressource durable pour son territoire.

Concernant le conflit israélo-palestinien, il faut se rappeler que les accords d'Oslo de 1993 contenaient un volet sur la répartition de la ressource en eau. Ce partage fut établi de manière très incomplète, n'intégrant pas le Jourdain, auquel les Palestiniens n'ont pas accès. Ces accords furent aussi injustes, car ils ont abouti à ce que les Palestiniens n'exploitent que 10% de l'eau disponible sur le territoire ! À cet inégal partage « historique » s'ajoute une stratégie israélienne pour empêcher les prélèvements palestiniens (mur de séparation, destruction des puits privés) et un frein administratif, souvent arbitraire, pour l'installation d'équipements (réseaux, assainissement). Comme force occupante, Israël contrevient aux règles internationales en priorisant l'alimentation des colons présents en Cisjordanie par temps de sécheresse. Il faut savoir que 450 000 colons israéliens sur ce territoire utilisent plus d'eau que 2,3 millions de palestiniens !

L'enjeu de l'eau, entre Israéliens et Palestiniens, revêt donc un caractère politique qui doit faire l'objet de renégociations immédiates. Cette « guerre de l'eau » devient aussi un problème humanitaire et environnemental : par exemple, la surexploitation de l'aquifère côtier alimentant la bande de Gaza provoque une salinité des eaux et pourrait rendre inexploitable cette ressource, vitale pour le territoire le plus dense du monde.

Il est difficile d'envisager une paix durable dans cette région sans que cet enjeu crucial de l'eau ne soit renégocié, avec l'appui de la communauté internationale.



COOPÉRATIONS NORD /SUD À L'ÉCHELLE DU MONDE

L'année 2013 est l'année internationale de coopération dans le domaine de l'eau. Cela permet de mettre en lumière la possibilité offerte aux collectivités locales d'apporter une aide au développement pour les pays confrontés à des difficultés en termes de ressource ou d'infrastructures. Depuis la loi Oudin/Santini⁴, les services d'eau et d'assainissement peuvent ainsi consacrer jusqu'à 1% de leur budget à des actions de solidarité internationale dans le domaine de l'eau.

Loin de l'image d'Épinal de l'installation de puits en Afrique, la coopération décentralisée, de collectivité à collectivité, sur une base de service public, est un outil d'échange, d'égal à égal, permettant d'appuyer, voire renforcer, les autorités locales plutôt que de s'y substituer. Cette conception d'une coopération basée sur l'échange réciproque permet des aides adaptées à chaque contexte et intègre les dimensions éducatives, socio-économiques, écologiques et culturelles, gages de réussite d'un projet.

Cette solidarité « intelligente » contribue, à l'échelle internationale, à la réalisation du droit à l'eau, dans le sens de la résolution de l'ONU de juillet 2010, pour inciter chaque État à s'engager concrètement pour son application ou son respect.

4. La loi Oudin/Santini modifiée en décembre 2006 permet aux communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes chargés de l'eau et de l'assainissement, services de distribution de gaz et d'électricité de consacrer jusqu'à 1% du budget de ces services à des actions de coopérations avec des collectivités étrangères dans les domaines de l'eau, l'assainissement et la distribution d'électricité et de gaz.

DU BASSIN À L'AGENCE, UNE ARCHITECTURE ORIGINALE

La France a une situation originale en Europe. Bien avant les autres pays, elle s'est dotée d'atouts comme la gestion décentralisée par bassin versant hydrographique (loi de décembre 1964) fixant la politique de l'eau et créant différents organismes dont on voit bien les limites à présent.

AGENCES DE L'EAU ET SDAGE (Schéma directeur d'aménagement de gestion des eaux)

Chaque bassin est administré par un comité consultatif (comité de bassin) et un organe exécutif (agence de l'eau). La France métropolitaine compte six agences de l'eau⁵. Les SDAGE sont élaborés par les comités de bassin, à l'échelle des bassins hydrographiques en associant élus locaux, représentants de l'État, usagers (industriels et agriculteurs) et associations. Ces schémas sont préparés dans les régions par les agences de l'eau et le service régional de l'État chargé de l'environnement.

Les limites :

- Les ressources des agences sont assurées par des taxes versées par les usagers.
- Les moyens de l'agence de l'eau sont régulièrement ponctionnés par l'état pour alimenter son budget général.
- Les enquêtes préalables impliquent peu les citoyens-usagers, et la question de leur forme doit donc être posée.
- Les citoyens ne sont associés à la gestion que par la représentation de quelques élus et de trop rares associations. Cela ne peut compenser le poids des lobbys institutionnels et économiques dans les choix des assemblées délibérantes.

5. Agence Artois-Picardie, Agence Seine-Normandie, Agence Loire-Bretagne, Agence Adour-Garonne, Agence Rhône-Méditerranée et Corse.

SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux)

Chaque bassin est divisé en sous-bassins hydrologiques pour élaborer un SAGE. Ils expriment la volonté forte des collectivités territoriales. La gouvernance est assurée par la Commission locale de l'eau (CLE), spécifique à chaque sous bassin. La composition est arrêtée par le préfet (25% État, 50% collectivités locales, 25% usagers).

Les limites :

- Le territoire métropolitain n'est couvert qu'à 50% par les SAGE.
- La faiblesse des moyens freine la mise en place d'une gestion cohérente. La communauté européenne vient de souligner cet anachronisme français : de bons outils d'orientation et de cadrage, mais aucun moyen pour la mise en œuvre.

LEMA (Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30/12/2006)

Après la loi de 1992, cette loi apporte des orientations nouvelles pour répondre aux objectifs de la DCE (Directive cadre Européenne sur l'eau) : améliorer le service de l'eau et l'assainissement, moderniser l'organisation de la pêche en eau douce. Elle modifie le code de l'environnement et crée l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). L'ONEMA est l'organisme technique français de référence sur la connaissance et la surveillance de l'état des eaux et sur le fonctionnement écologique des milieux aquatiques.

Les limites :

- La LEMA, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et aujourd'hui Modernisation de l'action publique (MAP), instaure aussi la mise en concurrence des laboratoires départementaux des Eaux avec les grands groupes privés aux dépens de l'indépendance de la sécurité sanitaire...

LA DCE (Directive cadre Européenne sur l'eau) :

La DCE définit la politique de l'eau dans le cadre européen. En 2004, la France transpose la directive en droit français au travers de la loi (2004-338 du 21/04/2004). Elle définit une première caractérisation des masses d'eau dans chaque district hydrographique. On compte en France métropolitaine 10 971 masses d'eau (10 437 masses d'eau de surfaces et 534 masses d'eaux souterraines). La DCE définit les objectifs de qualité et

de quantités des eaux à atteindre au travers des SDAGE. La DCE est mise en œuvre pour 6 ans (2009-2015).

LA DERU (Directive eaux résiduaires urbaines) sur les eaux usées et l'assainissement

Depuis 1991, la directive a permis de prendre en compte l'eau dans son ensemble et a fusionné les différents cadres législatifs (eaux de surface, souterraines, littorales). Elle définit des objectifs de conformité. Elle renforce les performances minimales en matière d'assainissement. Le principe de « pollueur-payeur » est instauré. C'est sur cette base que les agences de l'Eau fondent leurs recettes (pour les usagers domestiques en zone dense : de 80% en moyenne jusqu'à 92% sur le bassin Seine-Normandie... !)

Les limites :

- Le principe de « pollueur-payeur » est à bout de souffle. De nouvelles pollutions apparaissent, perpétrées par l'industrie (nouvelles molécules) et l'agriculture intensive. Elles ne sont pas traitées dans les stations de dépollution, mais avant distribution de l'eau. La facture de l'utilisateur s'en trouve renchérie du coût de traitement d'une pollution dont il n'est pas responsable. Un véritable état des lieux doit être fait et ouvrir la voie à de nouveaux modes de financement mettant à contribution le secteur économique. À l'utilisateur, la facture des services contribuant à l'eau de consommation courante. À l'impôt, aux taxes et autres redevances, le poids des dépenses d'intérêt général contribuant aux actions publiques pour la lutte contre les pollutions collectives, la protection de la ressource et des milieux aquatiques.

D'autres textes réglementaires encadrent également les politiques de l'eau : Directives nitrates et inondation, Schéma de cohérence écologique (SCE), l'arrêté d'auto-surveillance de 2007...

Comment vont faire les collectivités demain entre les enjeux de la décentralisation et l'application des textes européens ? La déclinaison française du cadre réglementaire européen (durcissement des textes en cours d'élaboration, réglementations toujours plus exigeantes, normes évolutives toujours plus contraignantes) ne peut se réduire à des exigences à l'égard des politiques et actions des collectivités territoriales, syndicats et institutions maîtres d'ouvrage.

Un autre enjeu est celui de la décentralisation et de la gouvernance de l'eau. Rien ne serait plus contradictoire avec les objectifs vertueux affichés des directives européennes qu'un acte III de la décentralisation qui serait technocratique, ignorant les savoirs, les compétences accumulées, les coopérations et gouvernances à l'œuvre, les aspirations démocratiques qui s'expriment à tous les niveaux.

La politique française de l'eau ne peut être uniquement une déclinaison du droit européen. Notre situation originale, avec nos 36 000 communes, nécessite une grande ambition publique pour l'eau. La politique de l'eau a besoin d'une mutation portée par l'État, les collectivités territoriales au travers de la création d'un service public national décentralisé favorisant l'implication des citoyens.

Focus

GÉRER L'EAU : CONCILIER DES INTÉRÊTS CONTRADICTOIRES

La gestion de l'eau a de multiples acteurs aux intérêts souvent différents de ceux des utilisateurs. Entrent en jeu de multiples aspects liés au climat, à la nature des sols, aux caractéristiques des nappes. Cette question complexe demande des structures de prise en compte des besoins et ensuite d'arbitrage. Les Commissions locales de l'eau jouent ce rôle. Souvent non codifiés, des usages établis traduisent des luttes passées, des acquis vitaux pour telle ou telle catégorie. Par exemple, en Provence, la « Commission Durance » harmonise, décide et assure l'indispensable conciliation entre producteurs d'hydroélectricité, agriculteurs irrigants, utilisateurs des lacs pour les loisirs et le tourisme, consommateurs d'eau domestique, services de protection et de surveillance des crues.

Focus

LES NORMES ET LA DÉMOCRATIE

En France l'eau « du robinet » est plutôt de bonne qualité. De nombreuses analyses permettent son contrôle et les résultats en sont affichés dans les mairies. Une fois par an, chaque abonné est destinataire, avec sa facture, d'une fiche synthétique des analyses de l'eau qu'il consomme mentionnant les normes exigées.

Les normes fixent des limites à ne pas dépasser, définies soit par l'OMS, soit par l'UE, soit par le gouvernement français, pour la teneur en certains produits. Les objectifs de qualité pour la France sont fixés par la directive 98/83/CE et par l'arrêté du 11 Janvier 2007. Elles concernent la microbiologie et le chlore résiduel après le traitement, des substances minérales comme le calcaire, le plomb, les nitrates et plus récemment des produits organiques comme les pesticides.

Faut-il être définitivement rassuré ?

Des « dérogations aux normes » sont accordées par les préfetures aux acteurs locaux de l'eau. Ces dérogations sont surtout situées dans les régions de bassins sédimentaires (Centre et Nord-Ouest du Bassin-Parisien) et de plaines alluviales où les nappes phréatiques peuvent être altérées par des infiltrations souvent d'origine agricole. L'existence de normes n'est pas une assurance de qualité et la vigilance des citoyens doit s'exercer.

Or, l'information technique donnée aux citoyens est davantage conçue pour rassurer que pour susciter cette vigilance. Les Comités consultatifs des services publics locaux auxquels participent des représentants d'associations désignées sont insuffisants pour la construire.

CENTRALES HYDRAULIQUES : LA FRANCE VA-T-ELLE BRADER SON PATRIMOINE ?

Première source d'énergie renouvelable, l'hydroélectricité assure un soutien au réseau électrique du pays, permet de répondre instantanément aux pics de consommation et de réguler les cours d'eau.

La loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique édicte que : « *Nul ne peut disposer de l'énergie [...] des cours d'eau sans une concession ou une autorisation de l'État* ».

De ce fait, l'État est propriétaire des barrages et ouvrages hydrauliques. Il en a confié la gestion, sous la forme de concession, à EDF (80 %), à la SHEM (Société hydroélectrique du Midi, ex-Sncf), et à la CNR (Compagnie nationale du Rhône) aujourd'hui propriété de GDF-Suez ainsi que, généralement sous la forme d'autorisation, à quelques opérateurs privés. Dans le contexte du marché concurrentiel de l'énergie, la France - sous la pression de Bruxelles et de sociétés privées - pourrait aujourd'hui céder ses concessions à des opérateurs européens et mercantiles... pour 40 ans !

Ces nouveaux venus bénéficieraient d'une rente considérable au détriment du service public. Pourquoi un patrimoine financé par les citoyens, essentiel pour le développement économique du pays, devrait-il être ainsi dilapidé au nom d'une concurrence dite libre et non faussée ?

Sur le marché boursier européen, le cours du mWh de pointe est devenu un produit de spéculation. Il peut atteindre des sommets en quelques heures. Le profit ainsi attendu sur la vente d'électricité va immanquablement alors primer sur le partage de la ressource en eau (eau potable, irrigation, usage industriel...) et sur la rationalité de l'approvisionnement électrique. Il en irait aussi de la sécurité des ouvrages, des biens et des personnes comme de la gestion des crues, des coûts, et de l'avenir des salariés du secteur de l'hydroélectricité dont le professionnalisme n'est plus à démontrer. Celui-ci a permis de réaliser sur certains bassins

versants des missions d'intérêt général - relevés des débits, de l'hydrologie, de la nivologie, entretien des berges et des abords - qui vont bien au-delà de la stricte protection contre les crues et que l'État est bien en peine d'assurer du fait des effets de la RGPP.

Plus que jamais, l'hydroélectricité doit être valorisée à son juste prix. Les communistes mettront tout en œuvre pour défendre ce bien commun et lutteront contre la spéculation sur le coût de l'électricité. Et si nous exigeons une gestion publique de l'énergie hydraulique, via les pôles publics de l'énergie et de l'eau !

LES MULTINATIONALES DE L'EAU

Historiquement, c'est au milieu du 19^e siècle, sous le règne de Louis Philippe, qu'on invente les modalités d'une première forme de partenariat public/privé. Pour les chemins de fer comme pour l'eau, propriété et infrastructures restent publiques et l'exploitation est confiée au privé sous forme de DSP de très longue durée. Se créent alors la « Compagnie générale des eaux » (CGE) et la « Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage » (SLEE) suivies au début du 20^e siècle par la Société d'aménagement urbain et rural (SAUR). Très vite elles monopolisent l'essentiel de la gestion des eaux domestiques en France et savent s'entendre.

La Générale devient Veolia, multinationale au chiffre d'affaires de 29 Mds € et aux 330 000 salariés. Par ses filiales, elle se développe dans la gestion de l'eau, de l'assainissement (OTV), des déchets, des transports (Transdev), de l'énergie (Dalkia). La Lyonnaise fusionne avec Dumez, Indosuez puis GDF pour devenir GDF Suez au chiffre d'affaires de 97 Mds € et 200 000 salariés (dont 140 000 en France). Elle travaille dans les mêmes secteurs que sa sœur : eau et assainissement (Degrémont), énergie (Electrabel) communication et réseaux câblés... La SAUR, plus centrée sur la France, a un chiffre d'affaires de 1,7 Mds € et 13 000 salariés. Elle s'est orientée sur les services aux collectivités, les déchets (Coved) malgré un devenir qui reste fragilisé par les fonds spéculatifs qui la contrôlent.

Ces entreprises ont développé, avec leurs salariés, un savoir faire industriel qui leur a permis et leur permet encore de produire l'eau nécessaire aux populations. Leur essor s'est construit progressivement sur les faiblesses des services publics de l'eau et de la recherche publique.

La gestion de ces firmes industrielles ne s'écarte pas des logiques financières qui caractérisent le secteur privé avec des capitaux privés majoritairement représentés dans les conseils d'administration. Toutefois il faut remarquer la présence de capitaux et intérêts publics dans ces groupes: après la fusion de GDF avec le groupe Suez, l'État détient 35% du capital de l'ensemble GDF-Suez, 57% dans Veolia auxquels s'ajoutent les 9% de la Caisse des Dépôts consignations (CDC). Bouygues s'étant retiré de la SAUR, la CDC possède 47% du capital. L'État, s'il le veut, peut peser sur les orientations de ces firmes, surtout s'il sait s'appuyer sur le nombre de leurs salariés dont les compétences sont reconues. Il s'agit là d'une question de volonté politique...



EAU : L'AFFRONTMENT PUBLIC/PRIVE

Depuis la Révolution française la gestion de l'eau hors rivières a été confiée par la loi aux communes. Au 19^e siècle, l'urbanisation et les épidémies liées à l'eau ont nécessité de dépasser le système des fontaines publiques pour mettre en place une véritable adduction d'eau potable et organiser l'évacuation des eaux usées. Les exigences sanitaires croissantes ont fait émerger de véritables métiers.

DES PROGRÈS TECHNOLOGIQUES CONFISQUÉS

Le service de l'eau devient alors un ensemble qui lie l'aménagement de canalisations venant parfois de loin, la pose de réseaux de tuyaux, le traitement pour potabiliser l'eau, puis les traitements pour l'épurer avant de la rejeter dans le milieu naturel. Des brevets sanctionnent les avancées techniques de ce qui devient une filière industrielle à part entière.

Les communes sont alors poussées à déléguer le service public de l'eau dont elles ont la compétence, à des opérateurs privés spécialisés, sous forme de DSP, ou par des sociétés fermières, selon des contrats de long terme. Une concentration du secteur s'amorce en quelques gros opérateurs propriétaires détenant les brevets et jouissant d'une situation de quasi-monopole.

Or, en confiant durablement à ces firmes la gestion de l'eau, les communes ont au motif d'économies budgétaires, supprimé les services municipaux correspondants. Elles ont perdu le savoir faire technique et la relation aux usagers. Elles sont de ce fait devenues dépendantes des opérateurs, et ce d'autant plus que la recherche publique dans ce secteur était progressivement abandonnée.

DU « MODÈLE FRANÇAIS DE L'EAU » À LA STRATÉGIE DES « MAJORS »

Les deux ou trois grands groupes de l'eau mettent alors en avant ce qu'ils présentent comme un « modèle » et tentent, non sans succès, de

le « vendre » dans le monde. Il s'agit de façon classique d'une croissance externe par rachat de firmes étrangères, de concessions de distribution et de traitement. Le territoire national ayant, pour l'eau, été très tôt partagé, la croissance interne a pris l'aspect d'une redéfinition du métier autour de la gestion des « flux » dans la vente de services multiformes aux collectivités : transports, énergie, traitement des déchets, services, transport de l'information, et même un temps, avec des incursions dans le domaine de la communication et de la culture.

Les « majors » ont vite vu que les tuyaux d'eau n'étaient pas le secteur le plus rentable de leurs multiples activités. A présent, elles ne sont plus farouchement opposées à laisser du champ, en un « repli élastique », à la revendication montante du retour de l'eau dans le secteur public. Que des « régies » nouvellement créées reprennent la gestion des réseaux et mènent les gros investissements qu'elles auraient dus réaliser, ne les gêne pas. Dès lors, le mot d'ordre d'un retour en « régie » comme seule exigence, risquerait d'être facilement détourné, vidé de son sens, au contraire de son intention première.

Le cœur des profits de ces firmes réside à présent dans leur situation de « symbiose parasitaire » avec les collectivités. Celles-ci, dans le cadre du rapport des forces actuel, ne peuvent se passer des brevets et du savoir faire technologique des majors pour la conception et la fabrication de leurs installations. Il s'agit bien de supprimer cette domination sans diminuer la qualité du service ni les emplois. En s'appuyant sur les salariés de l'ensemble du secteur, sur la vigilance des usagers, un service public national décentralisé peut aider les collectivités à s'en affranchir.

RECONSTRUIRE UNE FILIÈRE PUBLIQUE DE L'EAU.

Durant les années 90 s'amorce un mouvement politique et citoyen de réappropriation de la gestion des services d'eau et d'assainissement, mais au-delà de quelques cas emblématiques les « majors » résistent plutôt bien.

Ce mouvement va s'amplifier dans les années 2000, notamment à l'occasion des élections municipales de 2008. Toutefois de nombreux freins techniques vont devoir être levés. En effet, le service public a perdu une part importante de son savoir-faire (connaissance du patrimoine, capacité à gérer des process complexes). La multiplication des normes environnementales a pour but de reconquérir la qualité du milieu et comporte un enjeu sanitaire important. Elle est aussi le fruit du lobbying des industriels de l'eau permettant ainsi la conquête de nouveaux marchés,

de débouchés pour la recherche et développement privée, ainsi que la maîtrise de technologies complexes.

Le désengagement de l'État, traduit par la RGPP puis la MAP, a pour conséquence la quasi disparition des capacités d'expertise, de conseil et d'ingénierie auprès des collectivités locales.

Ces freins techniques à une réappropriation publique de la gestion de l'eau ne doivent cependant pas servir d'alibi à un manque de volonté politique. Il est possible de retourner en gestion publique à condition de préparer bien amont ce processus. Il est nécessaire de repérer les étapes nécessaires afin de remettre le service public local en situation de gestion. La connaissance du service, le contrôle du délégataire, le dialogue social avec les salariés concernés, la participation des usagers sont les clés d'un retour en gestion publique réussi.

Aujourd'hui, trois outils sont à la disposition des collectivités territoriales : la régie, le syndicat de production et/ou de distribution, la Société Publique Locale (SPL). Ces trois formes de retour en gestion publique ont des avantages et inconvénients qu'il convient de regarder en fonction de chaque situation locale. Ainsi, une SPL sur une seule collectivité n'a pas d'avantage sur la régie. A l'inverse, la création d'un syndicat composé de plusieurs collectivités risque d'éloigner les usagers des lieux de décision. Concernant la SPL (nouvel outil voté en 2010), nous affirmons qu'elle est partie prenante du service public local, car elle est sous le contrôle exclusif des élus locaux. Chaque situation est particulière, il n'y a donc pas un modèle unique de retour en gestion publique comme le montrent les expériences à Grenoble, Paris, Besançon, Martigues (régies), Brest, Aubagne (SPL), département du Bas-Rhin (syndicat).

Au-delà de ces mouvements locaux qui restent pour le moment limités, il est indispensable de créer de nouvelles solidarités, de nouvelles coopérations territoriales basées sur la recherche d'un service public de qualité pour les usagers.

Souvent décriée, la délégation de service public a-t-elle tous les vices ? Dans une DSP, la collectivité peut négocier :

- la durée de la concession,
- les termes du contrat, les moyens de supervision, la transparence avec la mise en place d'une société dédiée,
- le prix de l'eau car le secteur est aujourd'hui concurrentiel,
- exiger la transmission de données pour progressivement réapprendre à maîtriser la relation aux usagers (listings, relevés, facturation, adresses précises et emplacements des compteurs...), puis apprendre à analyser techniquement les marchés...

Les usagers qui consomment de l'eau en DSP ont aussi droit à une eau de bonne qualité et à un prix abordable. Ils méritent que les cahiers des charges des DSP deviennent un enjeu populaire.

Mener la bataille sur le cahier des charges d'une DSP, c'est préparer les reconquêtes de demain !



RÉSORBER LES INÉGALITÉS ET REPENSER LE SYSTÈME GLOBAL DU FINANCEMENT DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

Aujourd'hui les inégalités grandissent dans tous les domaines et remettent en cause l'accès à des droits fondamentaux, comme l'eau, l'énergie, le logement, pour les personnes les plus précarisées. Quand il s'agit de l'eau, bien commun de l'humanité, nous devons agir pour rendre son accès équitable et l'inscrire enfin comme un droit fondamental et universel. Mais comment y parvenir ? Comment permettre l'accès pour tous dans des conditions dignes et acceptables ? Devons-nous repenser totalement le système actuel de financement pour changer les choses ? Qui doit payer ?

Il s'agit tout d'abord de constater les inégalités liées à l'eau. Le prix moyen de l'eau en France est de 3,62 €/m³. Si nous regardons de plus près, le prix de l'eau varie du simple au triple en fonction du territoire de résidence. Rien qu'en Île-de-France, nous constatons un prix de l'eau de 3,01 €/m³ à Paris intra-muros allant jusqu'à 5,61 €/m³ à Auvers-sur-Oise. Et ce prix peut même grimper jusqu'à 7 €/m³ en Bretagne !

Il existe une inégalité sociale, qui résulte d'une dépense en matière d'eau bien plus importante pour les familles qui ont des petits revenus. Comme l'a montré une étude réalisée par l'Obusass⁶, le seuil des 3% du budget des ménages, préconisé à l'échelle internationale par l'OCDE, est largement dépassé pour de nombreuses familles vivant avec les minima sociaux. Cela signifie que, potentiellement, le poids de la facture d'eau est trop lourd et qu'elle peut entraîner une rupture dans l'accès à ce droit fondamental.

6. Observatoire des usagers de l'assainissement en Île-de-France.
Voir sur www.obusass-idf.fr

Il existe aussi une inégalité territoriale puisque ce sont les collectivités locales qui fixent les redevances d'eau et d'assainissement, responsables des plus fortes disparités de tarifs payés par les usagers, les plus démunis d'entre eux n'habitant pas forcément dans les communes qui fixent les tarifs les plus faibles... Ces différences tarifaires s'expliquent souvent par des investissements liés à la spécificité de la géographie, de l'état de la ressource et/ou des réseaux, du mode de gestion choisi....

Pour répondre concrètement à la double inégalité liée au prix de l'eau, les réponses actuelles ne permettent que d'agir a posteriori via le « Fonds Solidarité Logement/Eau », ce qui est positif mais ne constitue en rien un véritable droit, universel et automatique. C'est ce dernier principe qu'ont défendu les parlementaires communistes en 2009 en proposant d'instaurer un nouveau droit social⁷ qui fut d'ailleurs repris par le Comité national de l'eau (CNE). Ce nouveau droit pourrait ainsi prendre la forme d'une allocation, calquée sur l'APL pour le logement, qui serait versée dès le dépassement du seuil de 3% du budget consacré à l'eau par une famille, en prenant en compte le prix réel payé et un volume consommé de référence. Ce principe permettrait de toucher tous les usagers, qu'ils aient un compteur individuel ou qu'ils habitent en logement collectif. Pour son financement, un tel dispositif « de prévention » pourrait mobiliser des fonds diversifiés, provenant de la taxation des grands groupes de l'eau, de la contribution des services d'eau et d'assainissement et de la solidarité nationale, bien sûr, car il appartient à l'État d'assurer une véritable péréquation entre les territoires, à travers un service public national décentralisé. D'autres financements nouveaux pourraient aussi émerger, comme la taxation de l'eau embouteillée. Cette mesure concernerait potentiellement les 3 millions de français ayant une charge d'eau supérieure à 3% de leur budget et toucherait concrètement 266 000 allocataires du RSA en Île-de-France.

L'URGENCE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

En filigrane de ces constats et propositions, la place de la solidarité nationale est patente. Elle s'articule avec les nombreuses inégalités qui existent dans le système actuel de l'eau et elle s'inscrit dans la perspective d'un système de financement plus juste. Aujourd'hui, l'usager finance le « petit cycle » comme le « grand cycle ». C'est-à-dire qu'il paie aussi bien le service d'eau et d'assainissement (production, distribution,

transport des eaux usées, épuration) que la qualité du milieu aquatique, la gestion des eaux pluviales, les études sur les inondations ou encore la préservation des zones humides. Est-ce seulement à l'usager de payer tout ça ? Où s'arrête la contribution financière de l'usager et où commence celle du contribuable ? Car si l'enjeu d'atteindre les objectifs fixés par les directives européennes « DERU » et « DCE » liées au bon état écologique est déterminant, est-ce aux usagers d'en supporter le coût ? Ou ne faut-il pas repenser un système de financement qui s'appuie sur un nouveau principe de solidarité nationale qui sépare ce qui relève de la facture d'eau de ce qui relève des défis environnementaux ?

Or ne pas poser ces objectifs revient demain à accepter l'augmentation inexorable du coût payé par l'usager et donc de continuer à fabriquer, par les limites du système, des inégalités sociales et territoriales. Si l'eau est un droit, ainsi que l'a reconnu l'ONU en juillet 2010, alors son égalité d'accès doit être garantie et la logique voudrait que le même prix soit payé par l'usager, partout au plus bas. L'État doit garantir une péréquation qui assure le coût des investissements liés à l'état de la ressource, sinon ce sera toujours aux services d'eau locaux de chercher l'équilibre financier fragile par l'assiette de la redevance payée par l'usager. Si ce principe de « l'eau paie l'eau » apporte jusqu'à maintenant une certaine stabilité de financement aux services, il est potentiellement un élément déstabilisateur en terme d'exclusion de pans entiers d'usagers (et pas seulement les plus pauvres), mais aussi en terme de garantie de qualité et de continuité de service public.

L'enjeu d'autres modalités de financements devient une question sociale, économique, écologique, et politique à laquelle les usagers méritent aussi d'être associés pour mieux articuler normes environnementales et normes sociales. Ce débat doit être posé sur la table, à défaut de quoi ce sont les usagers qui resteront otages des enjeux futurs de l'eau et de l'assainissement et verront inexorablement leur facture s'envoler.

Un service public national décentralisé de l'eau et de l'assainissement doit être cet outil de péréquation, d'affirmation et de concrétisation d'un droit à l'eau et à l'assainissement pour tous et d'un système de financement plus équitable.

7. Proposition de loi visant à mettre en oeuvre le droit à l'eau déposée le 13 novembre 2009 par les députés du groupe Communiste et le 24 novembre 2009 par les sénateurs du groupe CRC.

DERRIÈRE LA FACTURE D'EAU

La facture d'eau regroupe pour 80% de la population la consommation de l'eau potable, ainsi que le traitement des eaux usées. Les personnes qui ont leur propre système d'assainissement non collectif ne paient que la partie eau potable. En moyenne, l'assainissement représente 60% de la facture, le potable 40%. Ces chiffres peuvent varier de manière assez importante d'un territoire à l'autre.

Les bases de la facture :

Part fixe : c'est le prix de l'abonnement qui ne peut être supérieur à 30% (aire urbaine) ou 40% (rural) de la facture pour une consommation de 120 m³.

Prix au m³ : c'est le prix facturé en fonction de la consommation réelle. Il est possible de moduler le prix par tranche de consommation.

Les agences de l'eau prélèvent des redevances (10 à 20 % selon les régions) afin de financer leurs actions.

Les factures d'eau sont soumises à TVA. Depuis 2011, les taux sont différents pour l'eau potable et l'assainissement : 5,5% pour l'eau potable (5% à partir de 2014) et 7% pour l'assainissement (10% à partir de 2014).

A QUOI VONT SERVIR LES SOMMES COLLECTÉES ?

Ces recettes vont servir à financer :

- Le fonctionnement du service (salariés, entretien du réseau, les différents produits nécessaires au traitement de l'eau, les coûts d'énergie nécessaires au traitement et au transport de l'eau),
- L'investissement c'est-à-dire le renouvellement du patrimoine (réseaux et usines).
- Dans le cadre d'une DSP, une surtaxe est reversée à la commune pour financer le contrôle du délégataire.

L'AGENCE DE L'EAU : VACHE À EAU OU VACHE À LAIT ?

L'Agence de l'eau et ses agences de bassins ont un rôle de chef d'orchestre, de financeur de travaux, de surveillance... Or, depuis quelques années, les gouvernements ont pris l'habitude de prélever indument près de 10% du budget des agences pour alimenter celui de l'État (200 M € pour la seule agence Seine-Normandie). C'est évidemment des travaux en moins, une moindre présence sur le terrain, des arbitrages moins assurés. De sorte qu'actuellement entre des missions cruciales et les moyens affectés, c'est le grand écart.

Va-t-on vers une aggravation ? Le gouvernement travaille au projet de la création d'une « agence Française de la Biodiversité » qui regrouperait des parcs naturels jusqu'à l'ONEMA en passant par les Ateliers techniques des espaces naturels (ATEN)... Usine à gaz ou préfiguration pervertie d'un grand service public national de l'eau ?

L'idée d'un service unifié pour l'eau avance. De grandes associations nationales d'usagers et de consommateurs appellent à un retour fort de l'État dans la gestion de l'eau. Néanmoins le financement de cette vaste agence se ferait à hauteur de 25% de l'État et à 75% par l'Agence de l'eau elle-même. Ce qui signifie que les usagers de l'eau devraient financer, en plus des taxes sur leurs factures, la politique de sauvegarde de la nature. Ajouter une structure technocratique de plus éloignera d'autant les usagers des centres de décisions. Sous un affichage racoleur aux prétentions écologiques, la création de « l'Agence de la biodiversité » amputée de réels moyens d'intervention, traduit surtout une démagogie politicienne et sera préjudiciable aux populations actuelles et futures.

OBJECTIF SERVICE PUBLIC

POUR UN SERVICE PUBLIC NATIONAL DE L'EAU... QUI MAINTIENT LA COMPÉTENCE LOCALE

L'eau est une compétence communale et elle doit le rester impérativement. Sa gestion locale s'insère, comme on l'a vu précédemment, dans un dispositif, global et original, d'instances qui doit être conservé, tout en évoluant démocratiquement dans le cadre d'une nouvelle cohérence publique nationale. Nous proposons donc de reconsidérer les rôles, missions et articulations entre ces instances, afin de rendre leur action complémentaire, plus efficace encore, notamment avec la création d'un service public national décentralisé de l'eau.

Le cadre juridique et financier qui régie l'eau est de plus en plus exigeant et contraignant notamment pour les collectivités locales. De nouvelles exigences écologiques sont édictées afin de préserver la ressource pour tous les usages : domestiques, industriels et agricoles.

Ainsi la DCE fixe une obligation de résultats : atteindre d'ici 2015 un bon état général pour toutes les eaux en inversant la tendance à la dégradation de la qualité. Cette directive a été intégrée dans le droit Français en 2004 et avec la loi sur l'eau de 2006.

Ce détour s'impose afin de rendre visible la complexité des enjeux auxquels les collectivités locales sont confrontées. En effet, elles doivent faire appel à une technicité administrative, juridique, technologique et finalement financière complexe pour exercer pleinement leur compétence. Et ce d'autant plus, dans un contexte aggravé par la raréfaction des finances publiques soumise au dogme des politiques d'austérité actuellement impulsées par l'État et l'Europe.

Cet état des lieux justifie largement le fait qu'il nous faut donc sortir d'un débat public, certes utile, mais quasi exclusivement enfermé dans les seuls modes de gestion locale, ce débat étant trop souvent réservé aux spécialistes.

Précisons de suite que nous soutenons à chaque fois que cela est possible, c'est-à-dire dès lors que les conditions sont réunies, le passage à une gestion publique locale de l'eau sous les formes adaptées aux réalités du territoire.

Passer de la logique privée de la gestion de l'eau par une DSP à une gestion publique locale, réussie sur le long terme, via la régie par exemple, ne va pas de soi. Cela demande des études de faisabilité et de conseils afin de s'assurer d'un ensemble de conditions et de moyens techniques, humains et financiers. Le recul constaté aujourd'hui des majors de l'eau masque souvent de dures réalités locales, par exemple le mauvais état des réseaux qui demanderait de forts investissements de la collectivité; travaux non réalisés par l'entreprise privée du temps de la DSP pour maintenir ses marges de profits - manquements qui devraient trouver des compensations financières pour la collectivité... De plus, le passage au public ne supprime pas pour autant l'intervention des entreprises privées pour la réalisation et l'entretien des équipements comme des réseaux. Ce que nous voulons dire, c'est qu'en aucun cas il n'est souhaitable de passer à une gestion publique des « déficits » sans que les responsabilités du privé soient établies. La gestion publique doit être bénéfique aux collectivités comme aux consommateurs par le maintien de

la qualité du service et une baisse du prix de l'eau notamment.

C'est pour toutes ces raisons - et celles énoncées tout au long de cette plaquette - que nous considérons que la création d'un grand service public national de l'eau « décentralisé »⁸ est incontournable pour garantir l'équité territoriale, sortir véritablement l'eau de la marchandisation, en faire un droit inaliénable pour chacune et chacun.



8. On parlera ici de service public national « décentralisé » par commodité de langage. En fait, il s'agit d'un service public de l'État « déconcentré », qui donc, ne se substitue aucunement aux collectivités locales dans l'exercice de leur compétence eau. Au contraire, notre ambition est non seulement de la maintenir, mais surtout d'accompagner concrètement sur le terrain sa mise en vie locale.

DANS CE CONTEXTE QUELLES SERAIENT DONC LES MISSIONS D'UN SERVICE PUBLIC NATIONAL DE L'EAU ?

AGIR POUR UN AUTRE FINANCEMENT DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

Le financement de l'eau doit être complètement repensé à l'aune des défis environnementaux de notre époque. En effet le cadre très normatif de la DCE et de la DERU sollicite très fortement les finances publiques pour la réalisation des équipements, alors que la redevance d'assainissement tend à s'appauvrir du fait des baisses de consommations. Par ailleurs, personne ne paye pour les eaux pluviales, pourtant il faut bien les traiter. C'est pourquoi la solidarité financière de l'État est devenue une impérieuse question. Sinon la facture de l'usager ne cessera pas d'augmenter. Par ailleurs l'intervention de l'État - voire de l'Europe - pour la réduction des inégalités du prix de l'eau par l'instauration de péréquations financières est incontournable pour aller vers un « prix unique » ou « tarif unique modulé » sur tout le territoire national.

La question de la gratuité, notamment des premiers mètres cube d'eau est légitime. Si l'eau est un bien commun dont la consommation est essentielle à la vie, alors le principe du minimum vital gratuit peut être envisagé. Toutefois, une condition s'impose : le subventionnement par l'État. Sinon en absence de péréquation, le « coût » de la gratuité est reporté une nouvelle fois sur les seuls consommateurs.



Enfin, est souvent évoqué le principe de la progressivité des tarifs de l'eau selon la nature des usages (domestiques, industriels ou agricoles) ou pour lutter contre le mésusage, les gaspillages. Nous avons refusé le principe du Bonus/Malus pour l'énergie au nom, là encore, du caractère inégalitaire de cette disposition. En effet, les consommateurs locataires ou « petits » propriétaires seraient les principales victimes de ce système, du fait de la faiblesse de leurs revenus pour réaliser les travaux de lutte contre les fuites thermiques. Le problème n'est pas exactement le même pour l'eau. D'une façon générale il semble que l'état de conscience de nos concitoyens a évolué dans le bon sens. Chacun-e s'attache à une consommation d'eau maîtrisée, ce qui se traduit par la baisse des redevances. D'autre part, notre proposition d'allocation pour un droit effectif à l'eau vient, telle que nous la concevons, contrarier le principe brut de la progressivité. Le débat sur ces deux dernières questions doit donc se poursuivre.

ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS DANS L'EXERCICE DE LEUR COMPÉTENCE

Assurer auprès des élus des collectivités locales, des missions de conseils et de contrôle (financiers et techniques, pour une utilisation économe de la ressource, pour la gestion des voies navigables, les activités de tourisme, de sport, de loisirs, la pêche, la préservation des paysages...) par la création d'un corps de fonctionnaires formés. Cela permettrait une gestion de l'eau efficace, de son prélèvement à son retour dans un état naturel proche et ce, pour tous les usages. De ce fait, cette action générale constitue un point d'appui auprès de tous les acteurs locaux.

CONSTITUER UNE FILIÈRE DE FORMATION INITIALE ET PROFESSIONNELLE EN SECTEUR PUBLIC

L'État comme les collectivités territoriales sont dépourvues d'un cadre d'emploi de la fonction publique pour permettre le recrutement d'agents, de techniciens et d'ingénieurs spécialistes de l'eau⁹. Le cursus de formation initiale de l'Éducation nationale devra satisfaire la demande à tous les niveaux de qualifications : CAP, BEP, bacs professionnels, BTS, DUT jusqu'au niveau supérieur : licences, masters et doctorats. Par ailleurs, les écoles d'ingénieurs spécialisées dans le domaine de

9. Soulignons que dans le cadre d'un passage à une gestion publique, les collectivités sont généralement amenées à recruter les agents de l'entreprise privée, sous contrat de droit privé, créant ainsi des inégalités de statut voire de salaire entre agents de la-dite collectivité locale.

l'eau comme l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement (ENGEES) ou bien l'École nationale du génie rural et des eaux et forêts (ENGREF) devront au-delà de leurs enseignements contribuer à l'élaboration des programmes d'enseignements et proposer des cursus de formation professionnelle continue.

SE RÉAPPROPRIER ET DÉVELOPPER LA RECHERCHE EN SECTEUR PUBLIC

Aujourd'hui pour l'essentiel la recherche est accaparée par le privé. Son retour dans le domaine public est une garantie de l'expression de l'intérêt général. Il en est de même de la maîtrise publique des brevets y compris dans le cadre actuel de DSP ou des marchés d'exploitation.

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT EFFECTIF À L'EAU POUR TOUS ET NOTAMMENT POUR LES FOYERS LES PLUS EN DIFFICULTÉ PAR L'INSTAURATION D'UNE ALLOCATION : (VOIR CHAPITRE PRÉCÉDENT)

Cette approche nouvelle et globale doit donc nécessairement nous conduire à exprimer le sort que l'on réserverait aux multinationales de l'eau : nationalisations ou création d'un pôle public d'entreprises de l'eau, constitué des sociétés dont le statut devrait évoluer. Par voie de conséquences, il s'agirait également de préciser le devenir des actifs des entreprises - propriété des réseaux, des installations et des équipements - comme celui du statut des salariés de ces sociétés...

Focus

MARSEILLE 2012 ET SES FORUMS MONDIAUX

2012 a vu deux forums mondiaux consacrés à l'eau se tenir à Marseille.

Le premier est une production du Conseil mondial de l'eau, organisme privé fédérant les grandes firmes du secteur et présidé par L. Fauchon (PDG de la Société des eaux de Marseille, SEM). Le but avoué vise à promouvoir auprès des invités le « modèle français de l'eau » et à préparer, sinon à conclure de nouveaux contrats d'équipement ou de concessions. Grande foire de l'eau autour de quelques conférences de valeur. Malgré le flot de subventions publiques pour son organisation, l'ampleur de la manifestation n'a été ni au niveau de la dépense, ni des espoirs des organisateurs et s'est terminée dans l'indifférence générale.

Le deuxième, en réaction au tapage médiatique qui accompagnait ce lancement, des militants associatifs et syndicaux soutenus par des partis de gauche (PCF, PG, NPA) ont organisé un Forum alternatif mondial de l'eau. Malgré leur diversité, ils ont su mettre en avant le but commun du retour de l'eau dans le cadre du service public. Avec peu de moyens financiers, ils ont réussi à rassembler sur plusieurs jours des milliers de participants, forçant ainsi à une couverture médiatique. Ce succès a été un tremplin pour confronter les expériences de divers pays, approfondir la réflexion et amplifier le mouvement pour la réalisation du droit à l'eau, la reconstruction d'un service public de qualité.

Les luttes pour que l'eau, bien commun, relève du secteur public et que le droit à l'eau devienne réalité ont de l'avenir !

Focus

OUVRONS LARGEMENT LA GESTION DE L'EAU AUX CITOYENS

Des élus siègent dans la plupart des instances de la gestion de l'eau : dans les comités de bassins, les syndicats de rivières, les syndicats d'assainissement, sans parler des régies etc... Depuis quelques années la « concertation » se développe. Ainsi de nombreux représentants d'associations participent aux Commissions Consultatives des services publics locaux (CCSPL). Cette présence est-elle une garantie de démocratie ? Est-ce utopique de penser à y développer la démocratie ?

Force est de constater que, seuls, quelques militants associatifs passionnés se retrouvent dans ces réunions. Précisons que les représentants des associations sont « désignés » par les préfets ou les maires... Les élus sont désignés au sein de leurs assemblées et non au suffrage direct. De ce fait, la population est tenue à l'écart de ce qui semble se restreindre à une affaire de spécialistes.

La complexité des questions et la présence prééminente de techniciens compétents dans ces instances portent le risque du développement d'un fonctionnement technocratique. Des représentants élus des citoyens doivent prendre leur place dans ces organismes pour porter les préoccupations des usagers, et faire vivre le débat citoyen.

GLOSSAIRE

Affermage forme de DSP qui délègue uniquement la gestion du service, le portage de l'investissement restant du ressort de la collectivité.

Agences de l'eau instaurées par une loi de 1964 au nombre de six, elles ont pour mission de gérer les politiques de l'eau par grands bassins hydrographiques.

Bassin versant zone géographique drainée par une rivière et ses affluents.

CCSPL Commissions consultatives des services publics locaux. Commission mixte (élus et usagers) rendant un avis sur les bilans annuels des DSP. Elle est obligatoire dans les syndicats regroupant plus de 10 000 habitants et les intercommunalités de plus de 50 000 habitants.

CDC Caisse des dépôts et consignations, établissement bancaire public.

CLE La Commission locale de l'eau réunit les différents acteurs de l'eau. Elle est consultée sur les projets pouvant avoir des impacts sur le milieu.

Comité de bassins « parlement » des agences de l'eau regroupant représentants des usagers (domestiques, agricoles et industriels), les collectivités locales et l'État.

Concession Forme de DSP qui délègue la gestion du service ainsi que le renouvellement du patrimoine.

DERU La Directive eaux résiduaires urbaines concerne la collecte, le traitement et le rejet des eaux urbaines résiduaires ainsi que le traitement et le rejet des eaux usées provenant de certains secteurs industriels. Elle a pour objet de protéger l'environnement contre une détérioration due aux rejets des eaux résiduaires précitées. Cette directive a été transcrite en droit français par le décret du 3 janvier 1994.

DREAL Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Cette structure régionale pilote les politiques de développement durable résultant notamment des engagements du Grenelle Environnement ainsi que celles du logement et de la ville.

DSP Délégation de service public. Ce procédé permet de concéder tout ou partie du service à une entreprise privée.

Eaux résiduaires urbaines eaux qui proviennent des activités domestiques quotidiennes (hygiène, nettoyage, cuisine, fécale...).

EPCI Établissement public de coopération intercommunale (ayant généralement une fiscalité propre).

EPIC Établissement public industriel et commercial.

FSL Fonds de solidarité logement.

MWh Mégawatt-heure. Unité d'énergie égale à un million de wattheures.

OMS Organisation mondiale de la santé.

Régie Depuis 1928, dans le cadre d'un retour en régie, seules les régies à autonomie financière et, dotées ou pas de la personnalité morale, peuvent gérer les services d'eau. Elle peut être adossée à une commune, une intercommunalité ou un syndicat.

SAGE Schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Déclinaison locale du SDAGE.

SDAGE Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Mis en place par le comité de bassin des agences de l'eau, il définit pour plusieurs années les orientations permettant de préserver le milieu et de reconquérir la qualité des eaux.

SEM Société d'économie mixte. Les collectivités publiques y détiennent au moins 51% des actions. La SEM est mise en concurrence avec les entreprises privées pour l'attribution de marchés.

SPL Société publique locale. C'est une entreprise de droit privé à actionnariat 100% public, n'agissant exclusivement que pour les collectivités adhérentes. Les actionnaires exercent le même contrôle sur la SPL que sur un de leur service interne. L'attribution d'un marché à une SPL se fait sans mise en concurrence.

Syndicat structure regroupant plusieurs collectivités (syndicat fermé) et éventuellement d'autres partenaires (syndicat ouvert).

L'EAU : UN BESOIN, UN DROIT, UN COMBAT

- ⊕ Amplifier la bataille solidaire pour le droit à l'eau ici, en Europe et dans le monde.
- ⊕ Agir pour une autre culture de l'eau, partagée, équitable et environnementale (Objectifs du millénaire).
- ⊕ Développer les coopérations décentralisées de service public entre collectivités locales sur l'eau.
- ⊕ Agir en France pour la mise en œuvre du droit effectif à l'eau pour tous et notamment pour les foyers les plus en difficulté par la création d'une allocation afin de contenir la facture de l'eau dans les 3% du budget des familles (proposition de loi des parlementaires communistes).
- ⊕ L'eau doit rester une compétence locale.
- ⊕ Construire une décentralisation appuyée sur tous les savoirs et les compétences accumulées localement.
- ⊕ Agir pour une maîtrise publique et citoyenne de l'eau.
- ⊕ Lutter efficacement contre toutes les pollutions de l'eau pour préserver la ressource naturelle.
- ⊕ Construire une gestion des grandes masses d'eau de notre pays, sous contrôle public qui tienne compte des avis, des besoins de tous les acteurs et utilisateurs.

NOS PROPOSITIONS

- ⊕ La solidarité nationale doit permettre de contribuer au financement des premiers m³ vitaux et gratuits ainsi qu'à l'établissement de péréquations financières pour fixer, sur tout le territoire national, un « prix unique » de l'eau ou « tarif unique modulé » selon les données géographiques.
- ⊕ Créer un grand service public national de l'eau « décentralisé » permettant de :
 - Agir pour un autre financement de l'eau et de l'assainissement afin que les enjeux environnementaux de l'eau soient pris en charge par la solidarité nationale.
 - Accompagner les collectivités territoriales dans l'exercice de leur compétence.
 - Constituer une filière de formation initiale et professionnelle en secteur public pour développer les métiers de l'eau.
 - Se réapproprier et développer la recherche en secteur public, s'assurer de la maîtrise publique des brevets y compris dans le cadre de DSP ou des marchés d'exploitation.
- ⊕ Mettre un terme au racket d'État sur les agences de l'eau.
- ⊕ Préserver nos centrales hydrauliques.
- ⊕ Ouvrir en grand la gestion de l'eau aux citoyens.

SOMMAIRE

Édito	3
Eau : de la ressource à la consommation	5
Le droit à l'eau	10
Du bassin à l'agence, une architecture originale	15
Eau : l'affrontement public/privé	23
Résorber les inégalités et repenser le système global du financement de l'eau et de l'assainissement	27
Objectif service public	32
Glossaire	38
L'eau : un besoin, un droit, un combat, nos propositions	40

Ont collaboré à la rédaction de ce document :

Karina Kellner, membre du secrétariat national de l'Association nationale des élus communistes et républicains (ANECR), adjointe au maire de Stains

Jean Barra, Ingénieur, retraité EDF

Charles Beauchamp, vice-président du Conseil général du Nord
Amar Bellal, enseignant, rédacteur en chef de la revue « Progressistes »

Hervé Bramy, conseiller général de Seine-Saint-Denis, responsable de la commission écologie du PCF

Jean-Claude Cheinet, enseignant, responsable associatif

Gilles Delbos, Conseiller général délégué à la politique de l'eau et de l'assainissement du Conseil général du Val-de-Marne

Benjamin Dumas, conseiller municipal de Bobigny, membre de la commission écologie du PCF

Arnaud Lozzi, membre de la commission écologie

Maxime Paul, vice-président de la SPL Eau du Ponant et membre du conseil d'administration de la Fédération des entreprises locales

Parti communiste français
2, place du Colonel-Fabien 75019 Paris
Édition PCF - maquette : Cati Leclère - juillet 2013

WWW.PCF.FR



L'eau : un besoin, un droit, un combat

L'Eau est une ressource vitale. Sans eau pas de vie ! Or, l'eau douce demeure une rareté sur notre planète. Il est d'autant plus important de la préserver.

Des conflits régionaux autour de son appropriation, aux problèmes de salubrité, de potabilité et d'assainissement, de la question de son prix à celle de sa gestion démocratique, le droit à l'Eau, reconnu au niveau des institutions internationales, se heurte à des difficultés réelles d'application du local au mondial.

Comment agir pour rendre effectif ce droit inaliénable, pour tous et partout ? Que faire pour contribuer de façon efficace à atteindre les objectifs du millénaire pour une nouvelle culture de l'eau, partagée, équitable et environnementale ? Pour les communistes l'eau ne peut et ne doit pas être considérée comme une marchandise. C'est un bien commun de l'humanité. Elle doit être soustraite des griffes des marchés. Reprise de la gestion en Régie publique, création de Syndicats de production, de distribution, Société Publique Locale ou Délégation de Service Public : l'enjeu n'est-il pas de rendre sa gestion publique et citoyenne au plus vite !

Les communistes veulent partager leur opinion et inciter à la prise d'initiatives politiques et publiques sur les questions de l'eau. Ils y défendent notamment la construction d'un service public national « décentralisé » de l'eau, la nécessité d'un autre financement de l'eau dans notre pays et surtout l'émergence d'une péréquation tarifaire garantie par l'Etat. Véritables points d'appuis pour les communes et les collectivités locales en charge de la compétence eau, ces propositions pourraient être le chaînon-manquant permettant une appropriation collective, citoyenne et démocratique de la gestion de l'eau.



PRIX : 2,50 EUROS