



DIRECTION DE LA COMMUNICATION
ET DE LA VALORISATION PATRIMONIALE
Division de la communication digitale et de la presse

Le 15 juillet 2021

COMMUNIQUÉ

Commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences

Adoption du rapport

Jeudi 15 juillet, la **commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences** a adopté son rapport. [Mme Mathilde Panot](#) (FI, Val-de-Marne) en est la présidente, et [M. Olivier Serva](#) (Guadeloupe, LaREM), en est le rapporteur.

Cette commission d'enquête, créée le 19 janvier 2021, est issue d'une demande formulée par le groupe La France insoumise dans le cadre du « droit de tirage » prévu par le deuxième alinéa de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La commission s'est particulièrement intéressée à trois aspects :

- 1. La gestion de la distribution de l'eau et de l'assainissement déléguée par les communes ou leurs groupements à des acteurs privés.** Les députés soulignent, à ce titre, que 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. À l'inverse, 69,4 % des cas faisant l'objet d'une gestion directe par une personne publique couvrent 42,7 % de la population. 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 ; 74,7 % de ces services font l'objet d'une gestion publique, pour 38,6 % de la population.
- 2. Les modalités de gestion, les questions d'investissements et d'entretien des réseaux,** quel que soit la nature de leur gestionnaire.
- 3. Les prélèvements de la ressource en eau par 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.

Au terme de 81 auditions ayant représenté une centaine d'heure d'échanges, la commission d'enquête aura entendu 245 personnes impliquées dans ce dossier : représentants des associations, universitaires, élus et anciens élus, spécialistes, responsables des entreprises concernés, ministres en charge du dossier de l'eau.

En outre, elle s'est déplacée les 9 et 10 avril 2021 à Vittel (Vosges) afin de rencontrer les acteurs impliqués dans la gestion de la nappe des grès du Trias inférieur dont la surexploitation et les conflits d'usage font l'objet de controverses.

Enfin une délégation de la commission s'est rendue du 7 au 18 juin en Guadeloupe afin de rencontrer l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau dans ce département, où les députés ont pu constater que *« l'état de vétusté du réseau conduit à ce que 60 % de l'eau potable produite soit perdue dans des fuites, aboutissant à des coupures d'eau programmées dans les différentes zones de l'archipel »*.

À l'issue des travaux de la commission d'enquête, son rapporteur souligne, devant les députés, que *« les intérêts privés peuvent entrer en collision avec les objectifs d'une gestion collective de la ressource et de la distribution de l'eau, si l'État ne garantit pas des règles du jeu claires, transparentes et équitables »*. Il précise par ailleurs que *« la commission d'enquête a recueilli des témoignages d'élus ou d'anciens élus, rapportant de faits parfois graves de corruption ou de détournement de fonds publics, de pressions exercées sur des élus, mais sans que les auteurs soient en mesure d'apporter des éléments confirmant leurs déclarations »*.

Le rapporteur note que si des cas d'appropriation d'eau pour un profit particulier peuvent être relevés, ils s'opèrent néanmoins dans un cadre légal, ce qui appelle à une remise à plat du régime d'autorisation et de contrôle des prélèvements afin de faire cesser de telles pratiques.

La gestion de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement par des acteurs privés pourrait être améliorée pour éviter que des entreprises en situation d'oligopole tirent des profits injustifiés de leurs missions de service public.

Après avoir analysé la situation dans **quatre départements et régions d'outre-mer, le rapporteur constate que la protection de la ressource et l'accès à l'eau ne sont pas garantis, du fait des moyens insuffisants des collectivités organisatrices et d'une vigilance insuffisante de l'État**, trop longtemps tolérant face au rôle excessif des délégataires et aux dysfonctionnement de ces services publics. Face à des entreprises privées, certains élus ne se sont pas donné les moyens nécessaires pour s'assurer que leur cocontractant effectuait les prestations demandées avec la rigueur et la qualité nécessaires. Face à la dégradation d'un service public essentiel, les représentants de l'État n'ont pas pris des mesures pour garantir l'accès à l'eau et l'assainissement, pourtant nécessaires à la santé et à la salubrité publiques.

Le rapporteur formule ainsi **76 propositions** pour renouveler la gestion de l'eau visant notamment à :

- **refonder la gestion de la ressource en eau** et du grand cycle de l'eau autour de la qualification juridique de l'eau comme bien commun ;
- **renforcer les moyens de contrôle de la puissance publique sur les acteurs privés** en charge de la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement ;
- **rétablir le système d'eau et d'assainissement en Guadeloupe**, en restaurant la

confiance des habitants et en soldant les errements passés dans le cadre de la mise en place d'un syndicat mixte unique prévu par la loi n° 2021-513 du 29 avril 2021.

Liste des propositions

Proposition n° 1 : 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.

Proposition n° 2 : 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.

Proposition n° 3 : 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.

Proposition n° 4 : Rendre obligatoire l'harmonisation et la mise en ligne des données relatives aux réseaux d'eau et d'assainissement.

Proposition n° 5 : 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.

Proposition n° 6 : À la demande des autorités planificatrices comme les commissions locales de l'eau, rendre publique les données sur l'état de la ressource et des réserves d'eau détenues par des personnes privées prélevant sur le territoire d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

Proposition n° 7 : Reconnaître l'eau, et notamment l'ensemble des ressources naturelles en eau, comme bien commun.

Proposition n° 8 : Créer un référé environnemental, applicable en matière de l'eau.

Proposition n° 9 : Rendre opposable l'ensemble des documents de planification de la ressource en eau aux documents d'urbanisme et aux décisions individuelles.

Proposition n° 10 : Mettre fin aux droits d'usage acquis et exercés sous la forme de droits d'eau fondés en titre et fondés sur titre.

Proposition n° 11 : Sur le modèle espagnol, prévoir par la loi une hiérarchie des usages de la ressource en eau.

Proposition n° 12 : Faire des redevances pour prélèvement sur la ressource la provenance principale de financement de la gestion du grand cycle de l'eau.

Proposition n° 13 : 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.

Proposition n° 14 : 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.

Proposition n° 15 : Rehausser le plafond de redevances et abaisser la contribution à l'OFB afin de conférer aux agences de l'eau des moyens à même de leur permettre d'exercer leurs missions.

Proposition n° 16 : 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.

Proposition n° 17 : Accroître le nombre de sièges dévolus aux associations environnementales et aux associations d'usagers au sein des CLE et comités de bassin.

Proposition n° 18 : 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, récréatifs et des associations environnementales.

Proposition n° 19 : Compléter le système piézométrique du bassin de Volvic pour établir le délai de transfert des prélèvements en profondeur sur les résurgences et densifier le réseau national de surveillance piézométrique en le faisant passer de 1 600 à 2 000 points à l'horizon 2024.

Proposition n° 20 : 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.

Proposition n° 21 : Restituer au milieu naturel et en particulier aux nappes souterraines les eaux prélevées de manière excédentaire et les eaux industrielles traitées.

Proposition n° 22 : Prévoir la réduction des autorisations de prélèvements des eaux destinées à l'embouteillage avant et durant les périodes d'étiage, sauf lorsqu'il peut être démontré que ces prélèvements n'ont pas d'impact rapide sur les nappes et les milieux supérieurs.

Proposition n° 23 : 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.

Proposition n° 24 : 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.

Proposition n° 25 : 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

Proposition n° 26 : Assurer la pérennité des concessions hydroélectriques existantes sans recours à une mise en concurrence, dans le respect du droit de l'Union européenne.

Proposition n° 27 : 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.

Proposition n° 28 : 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.

Proposition n° 29 : 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.

Proposition n° 30 : Accroître les taux des redevances pour prélèvements sur la ressource en eau pour les usages lucratifs.

Proposition n° 31 : Élaborer un guide public de la gestion de l'eau présentant les différents modes de gestion et permettant d'établir des comparaisons entre eux.

Proposition n° 32 : 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.

Proposition n° 33 : 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.

Proposition n° 34 : Renforcer le rôle des CCSPL en imposant une consultation de l'instance au moment de la renégociation des contrats et des projets d'avenants, et en lui permettant de commander des audits.

Proposition n° 35 : Élargir la composition des CCSPL et prévoir qu'au moins la moitié de leurs membres sont des représentants des usagers.

Proposition n° 36 : Harmoniser et systématiser la communication des éléments de compte détaillés aux collectivités délégantes par les entreprises délégataires, y compris pour les charges de personnel et prévoir des sanctions en cas de non-respect.

Proposition n° 37 : 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.

Proposition n° 38 : Rendre obligatoire la réalisation d'un audit global du service d'eau deux ans avant la date prévue de fin d'échéance du contrat de délégation de service public.

Proposition n° 39 : Rendre obligatoire la constitution de provisions pour l'amortissement du

renouvellement du réseau dans le cadre de la comptabilité M4 applicable aux collectivités.

Proposition n° 40 : 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.

Proposition n° 41 : 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.

Proposition n° 42 : 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.

Proposition n° 43 : 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.

Proposition n° 44 : 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.

Proposition n° 45 : Assouplir le principe d'intangibilité financière des contrats de délégation pour permettre au délégant de récupérer une partie des profits des délégataires si ceux-ci en viennent à dépasser une marge « normale » déterminée en début de contrat.

Proposition n° 46 : 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.

Proposition n° 47 : 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.

Proposition n° 48 : 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.

Proposition n° 49 : 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.

Proposition n° 50 : 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.

Proposition n° 51 : Renforcer les contrôles de l'Autorité de la concurrence sur le secteur de la gestion de l'eau.

Proposition n° 52 : Accroître le contrôle de la collectivité publique sur les SEMOP, même après mise en concurrence préalable, tout au long de l'activité.

Proposition n° 53 : Renforcer les moyens des agences de l'eau et leur confier pour mission explicite de réduire les disparités intra-régionales en matière de prix de l'eau, en concertation avec l'ensemble des collectivités.

Proposition n° 54 : 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.

Proposition n° 55 : 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 péréquation au niveau national et régional.

Proposition n° 56 : Inclure dans les contrats de DSP des éléments de transparence sur l'état des réseaux et fixer un objectif minimal d'efficacité des réseaux.

Proposition n° 57 : 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.

Proposition n° 58 : Obliger les concessionnaires à rendre public leur plan d'amortissement des investissements dans le réseau.

Proposition n° 59 : 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.

Proposition n° 60 : 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.

Proposition n° 61 : 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.

Proposition n° 62 : 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.

Proposition n° 63 : Créer un mécanisme de péréquation 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 embouteillée.

Proposition n° 64 : 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 la matière.

Proposition n° 65 : 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.

Proposition n° 66 : 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 réquisitions des moyens nécessaires.

Proposition n° 67 : Maintenir, à titre transitoire, les équipes techniques de chaque régie existante au sein du syndicat mixte ouvert mis en place le 1er septembre 2021 en Guadeloupe, tout en mutualisant les fonctions stratégiques et de support.

Proposition n° 68 : 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.

Proposition n° 69 : Engager un plan de renouvellement général des compteurs d'eau en Guadeloupe.

Proposition n° 70 : Faire apurer par l'État les comptes de liquidation des syndicats et régies afin que le nouveau syndicat mixte ouvert et les communautés d'agglomération n'aient pas à supporter les conséquences des gestions passées.

Proposition n° 71 : Créer une filière de formation aux métiers de l'eau et utiliser les moyens de soutien à la création d'entreprises pour développer une filière des métiers de l'eau en Guadeloupe.

Proposition n° 72 : Rendre systématique la recherche de la présence d'amibes thermophiles dans les eaux douces chaudes utilisées pour la baignade.

Proposition n° 73 : Faire de l'assainissement un objectif prioritaire au même titre que le rétablissement de la distribution d'eau potable en Guadeloupe.

Proposition n° 74 : Mettre en place un plan de protection de l'intégralité des aires d'alimentation des captages d'eau potable en Guadeloupe.

Proposition n° 75 : Améliorer la sécurité des installations d'eau potable en Guadeloupe contre les intrusions et les potentiels actes de malveillance.

Proposition n° 76 : Prendre en charge par l'État les frais de traitement de l'eau potable rendu nécessaire par la présence de chlordécone.

[En savoir plus sur la commission d'enquête](#)

Contact presse : **Pierre-François Derminon** – pfderminon@assemblee-nationale.fr – **01 40 63 57 86**