

MANIFESTE POUR UNE EAU DURABLE

La gestion publique,
un choix d'avenir
pour les territoires



SOMMAIRE

|

Édito.....	3
------------	---

Introduction.....	4
-------------------	---

1.

Les défis de la gestion de l'eau : anticiper un monde en pleine mutation.....	11
---	----

- Prendre en compte les impacts du changement climatique.....12
- Agir dans un cadre législatif et réglementaire mouvant.....16
- S'adapter à une économie de l'eau sous contrainte.....19

2.

Notre exigence : garantir à tous l'accès à une ressource de qualité.....	25
--	----

- Préserver la ressource en eau.....26
- Adapter la gouvernance aux territoires.....33
- Se donner les moyens d'une politique ambitieuse.....41

3.

La gestion publique : un choix d'avenir pour les territoires.....	45
--	----

- Placer l'eau au cœur des politiques publiques locales.....46
- Faire de l'usager-citoyen un acteur de la politique de l'eau.....52
- La gestion publique, levier d'innovation.....59

Conclusion.....	67
-----------------	----

Annexes

• Synthèse des propositions.....	68
• Nos adhérents.....	70
• Les auditions.....	71
• Glossaire.....	72

FRANCE EAU PUBLIQUE : UN RÉSEAU ENGAGÉ POUR UNE EAU PUBLIQUE DURABLE

Créé en 2012 au sein de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR)¹, France Eau Publique est un réseau de collectivités et de gestionnaires publics de services d'eau et d'assainissement, engagés dans une démarche de partage de bonnes pratiques, de mutualisation de moyens, de renforcement mutuel et de promotion de la gestion publique de l'eau. Début 2019, France Eau Publique regroupe déjà 77 collectivités et opérateurs publics de l'eau desservant plus de 11 millions d'habitants.

Animés par la conviction que la gestion de l'eau doit être mise au service exclusif de l'intérêt général et non d'intérêts privés, les adhérents de France Eau Publique s'engagent pour une gestion transparente, durable et solidaire du service public, de son patrimoine et de la ressource en eau.

Le réseau a pour mission de favoriser l'excellence de la gestion publique et s'articule pour cela autour de trois objectifs principaux :

- **Développer** les synergies et les échanges de bonnes pratiques entre membres ;
- **Accompagner** les entités publiques émergentes ;
- **Promouvoir** la gestion publique et ses valeurs.

Représentant du modèle de la gestion publique au niveau national, France Eau Publique s'inscrit dans le débat public en étant force de proposition. Interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, le réseau participe à de nombreux groupes de travail ministériels et à des auditions parlementaires. Les membres du réseau, reconnus pour leur expertise, siègent au sein de plusieurs instances institutionnelles (Comité national de l'eau, Médiation de l'eau, Comité de suivi de la filière Eau, Agence française pour la biodiversité) et représentent le modèle de la gestion publique de l'eau dans de nombreuses instances locales (comités de bassin, agences de l'eau). Membre du réseau Aqua Publica Europea², France Eau Publique développe également des relations partenariales étroites avec l'ensemble des acteurs de la communauté européenne et internationale de l'eau.

FRANCE EAU PUBLIQUE : UNE CHARTE D'ENGAGEMENT AU SERVICE DES CITOYENS

La gestion publique est porteuse de valeurs fortes : sans actionnaire privé à rémunérer ni intérêts commerciaux à satisfaire, elle garantit la recherche du bien commun. À travers leur charte, les membres de France Eau Publique s'engagent à promouvoir une gouvernance au profit exclusif de l'intérêt général, un fonctionnement démocratique et participatif du service, une proximité et une transparence au bénéfice de l'utilisateur-citoyen.

1. La FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies) est une association de collectivités territoriales spécialisées dans les services publics locaux de distribution d'électricité, de gaz, d'eau, d'assainissement, de communications électroniques, de collecte et de valorisation des déchets. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la FNCCR compte plus de 550 collectivités adhérentes, pour une population totale d'environ 51 millions d'habitants. Pour aller plus loin : www.fnccr.asso.fr

2. Aqua Publica Europea (APE) est l'association européenne des opérateurs publics de l'eau. Réunissant 62 adhérents, à la fois opérateurs et associations d'opérateurs, équivalent à 70 millions d'utilisateurs, elle a pour mission de promouvoir la gestion publique de l'eau et de faciliter l'échange de connaissances entre opérateurs. Pour aller plus loin : www.aquapublica.eu

ÉDITO

|

Sans eau, pas de vie. L'eau est un bien commun universel, dont l'accès constitue un droit fondamental inaliénable. Mais le geste, tellement banal désormais pour la plupart d'entre nous, d'ouvrir un robinet pour boire un verre d'eau, ne doit pas nous faire oublier qu'elle est un bien précieux, rare et menacé. Ressource souvent cachée, car souterraine, l'eau est aussi essentielle que l'air que nous respirons, et la préservation de sa qualité est un enjeu qui nous concerne tous, dès aujourd'hui.

L'eau n'est pas un bien marchand : elle doit être gérée dans un objectif exclusif d'intérêt général, et ne peut donc pas faire l'objet d'intérêts privés, ni être commercialisée. La gestion publique fait de chacun et chacune d'entre nous l'acteur de la politique de l'eau, en s'engageant au service de valeurs fortes. Des valeurs avant tout humanistes : transparence absolue via l'accessibilité de toutes les données relatives au service, solidarité pour garantir l'accès de tous à un service d'eau de qualité, proximité et co-construction avec l'ensemble des parties prenantes pour faire de l'eau un élément essentiel du dialogue citoyen local. Ces valeurs sont déclinées dans une exigence permanente d'excellence, de performance, et d'innovation, à la fois technique, économique, sociale et environnementale, pour offrir aux usagers le service de la meilleure qualité possible au meilleur coût, tout en préservant la ressource au bénéfice des générations futures.

Faire le choix de la gestion publique, c'est adhérer à un projet de société qui nous engage et nous honore. Élus, directeurs de régions ou de sociétés publiques locales, responsables de services abonnés, techniciens... quels que soient nos métiers, femmes et hommes, nous partageons tous la même fierté de servir la mission du service public de l'eau. Travailler en gestion publique, c'est donner du sens en s'engageant dans la gestion d'une ressource commune, pour aujourd'hui et pour demain.

Nous souhaitons mettre l'eau au cœur des prochaines élections municipales. Reprendre en main la gestion de l'eau est faire acte de réappropriation de notre destin local. L'enjeu actuel de l'eau dépasse le seul traitement technique : avec l'évolution de nos modes de vie, en particulier l'urbanisation, l'imperméabilisation des sols et la pollution croissante des milieux aquatiques, nous faisons face à des dérèglements climatiques majeurs (crues, sécheresses...) ; seule une réponse globale et donc politique peut être apportée. À l'aube des municipales de 2020, faisons de la gestion de l'eau une grande cause nationale pour nos territoires !

Reprendre
en main la
gestion de
l'eau, c'est se
réapproprier
notre destin
local.

Christophe LIME
Président de France Eau Publique
Président de la régie eau
et assainissement du
Grand Besançon

INTRODUCTION

La gestion de l'eau implique un très grand nombre d'acteurs qui interagissent à plusieurs échelles géographiques entremêlées. Au niveau européen, l'Union européenne définit un cadre commun aux États membres visant à l'amélioration de la qualité des eaux³ et encadrant également l'eau destinée à la consommation humaine, la collecte et le traitement des eaux résiduaires urbaines. En cohérence avec les directives européennes, l'État français est chargé de l'élaboration de la politique nationale de l'eau, en s'appuyant notamment sur le Comité national de l'eau et l'Agence française pour la biodiversité⁴. Coordonnée au niveau national, la gestion de l'eau s'effectue au niveau des bassins hydrographiques des grands fleuves, ou bassins versants, dont les comités de bassins⁵ et les agences de l'eau⁶ constituent les organes structurants en termes de planification et d'incitation financière. Les collectivités territoriales pour leur part sont responsables de la mise en œuvre locale des politiques de l'eau, en exerçant historiquement la compétence du «petit cycle de l'eau» et plus récemment celle du «grand cycle de l'eau»⁷.

3. L'engagement de l'Union européenne en faveur de l'amélioration de la qualité des eaux s'est traduit par la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE du 23 octobre 2000), dont la transposition en droit français est la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA, 30 décembre 2006).

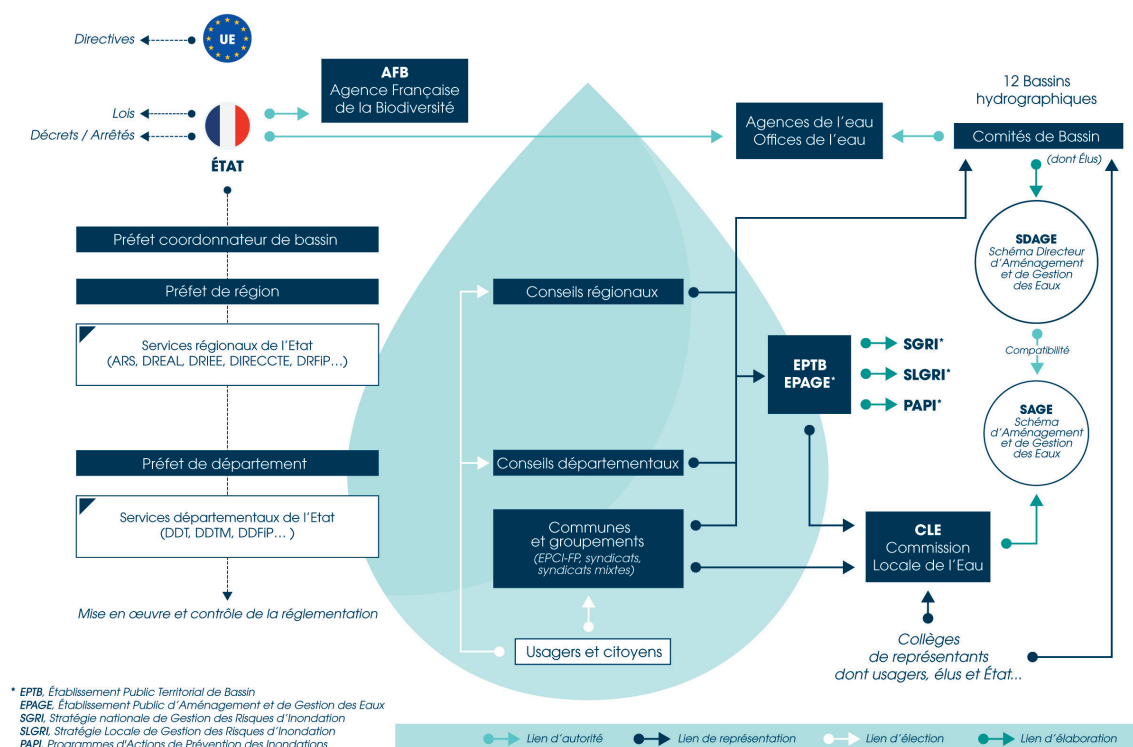
4. L'Agence française pour la biodiversité, créée en 2017 par la Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, exerce des missions d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de la connaissance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des milieux terrestres, aquatiques et marins.

5. Les comités de bassins, qui réunissent les acteurs publics et privés du domaine de l'eau, sont en charge de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE*) et de la définition de la politique de la ressource et de protection des milieux naturels.

6. Les agences de l'eau, établissements publics du ministère en charge de l'eau, ont pour mission de contribuer à réduire les pollutions et à protéger les ressources en eau et les milieux aquatiques. Organisées en bassins hydrographiques, elles exercent leurs missions dans le cadre de programmes d'actions pluriannuels financés par diverses taxes assises sur la facture d'eau (redevance prélèvement, redevance pour pollution de l'eau et pour modernisation des réseaux de collecte). Voir pages 22 et 43.

7. Avant de parvenir à notre robinet, l'eau potable est le fruit d'un double parcours : d'un côté elle est issue d'un «grand cycle» qui se rapporte au mouvement naturel de l'eau sous différents états, et de l'autre son usage implique un «petit cycle de l'eau» assuré par les services publics mis en place par les collectivités locales pour desservir les habitants en eau potable et assainir les eaux usées.

Les acteurs du monde de l'eau (Source : FNCCR, Département Cycle de l'eau)



Les communes se sont engagées depuis longtemps dans la distribution publique de l'eau et l'assainissement des eaux usées, notamment pour des raisons de salubrité. Mais ce n'est que depuis la Loi sur l'eau du 3 janvier 1992 que ces compétences leur ont été officiellement attribuées. Ces compétences sont déclinées en missions obligatoires (distribution de l'eau et assainissement) et missions facultatives (production, transport et stockage d'eau potable).

Parallèlement, un certain nombre de missions des collectivités a été formalisé, voire rendu obligatoire :

- la gestion des eaux pluviales urbaines (2006) ;
- la défense extérieure contre l'incendie (2011) ;
- la gestion des milieux aquatiques et la protection contre les inondations, Gemapi*⁸ (2014).

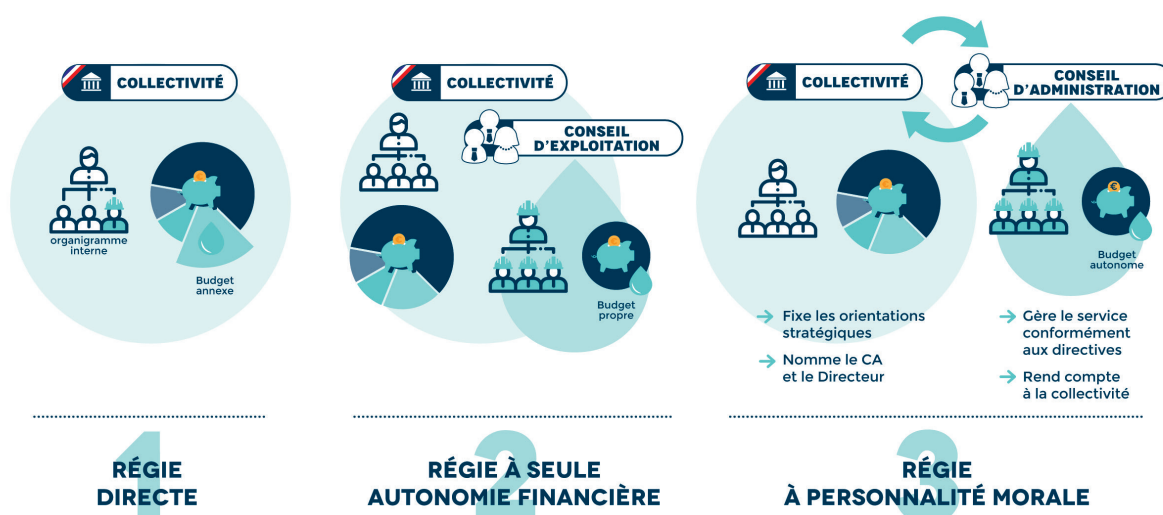
Compétents en matière d'eau et d'assainissement, les communes et leurs groupements (intercommunalités ou syndicats intercommunaux ou mixtes) sont les autorités organisatrices de ces services publics. Celles-ci ont le choix du mode de gestion de leurs services : la gestion déléguée à une personne généralement privée (délégation de service public) ou la gestion directe par la personne publique (régie).

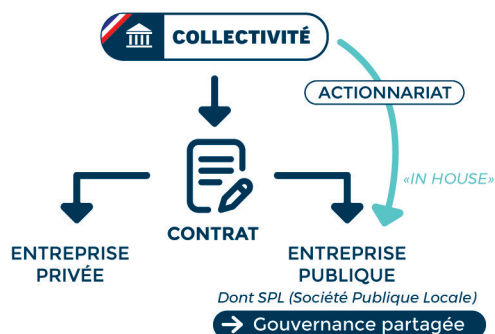
8. Voir la signification des abréviations suivies d'un astérisque dans le glossaire page 72.

La gestion directe se traduit par trois formes de régies :

- la régie «directe», intégrée aux services de la collectivité, n'est plus possible que pour les communes de moins de 500 habitants ou les régies créées avant 1926, comme les régies municipales de la Rochelle ou de Mulhouse. C'est aussi la solution adoptée par de nombreux syndicats d'eau et d'assainissement, qui *de facto* ont fusionné la régie et le syndicat, comme le Syndicat des Eaux et de l'Assainissement (SDEA) Alsace-Moselle, le Syndicat d'équipement des communes des Landes (Sydec), Eaux de Vienne – SIVEER... ;
- la régie dotée de la seule autonomie financière : structure interne à la collectivité, elle est placée sous l'autorité directe du maire ou du président du groupement compétent et de leur assemblée délibérante. Elle bénéficie d'une autonomie par rapport aux autres services de la collectivité au plan fonctionnel, hiérarchique, budgétaire et comptable, sans pour autant être dotée d'un patrimoine distinct de celui de la collectivité (exemples : Eau de Valence, Rennes Métropole pour l'assainissement, Grenoble Métropole, Régie dignoise des eaux...) ;
- la régie dotée de la personnalité morale, qui constitue une personne morale distincte de sa collectivité, et qui assume les risques juridiques liés à la gestion du service. Elle dispose d'un patrimoine propre, constitué de la dotation initiale de la collectivité et bénéficie d'un budget propre. La collectivité, en tant qu'autorité organisatrice du service, fixe les orientations politiques et stratégiques du service et de sa régie, ainsi que les modalités selon lesquelles la régie doit rendre compte de son activité (exemples : Eau d'Azur, Eau de Paris, Haganis, Odysse, SDDEA...).

Les différentes formes de gestion publique de l'eau (Source : FNCCR, Département Cycle de l'eau)





La société publique locale (SPL*) entre également dans la famille de la gestion publique, sans pour autant constituer un mode de gestion en soi⁹. Une SPL est une entreprise dont les actionnaires sont exclusivement des collectivités, lesquelles peuvent confier à leur SPL la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction, l'exploitation de services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) ou toutes autres activités d'intérêt général dans le cadre de contrats (relevant du régime de la concession ou des marchés publics). Son lien avec les collectivités est donc double : à la fois statutaire, à travers leur participation au capital de la SPL* et à son conseil d'administration, et contractuel.

Qu'elle s'exerce par l'intermédiaire d'une société publique locale ou d'une régie, la gestion publique couvre donc un vaste champ des possibles. En fonction de sa volonté politique, ses objectifs, besoins et moyens, la collectivité compétente pourra aisément choisir le modèle qui convient le mieux à l'exploitation de son (ses) SPIC(s).

Depuis 25 ans, le mode de gestion de l'eau a fait l'objet de nombreux débats : performance insuffisante des réseaux de distribution de l'eau potable, écarts de prix entre la gestion directe et la gestion déléguée, manques d'investissements dans les infrastructures... Avec l'interdiction des tacites reconductions et la limitation de leur durée, l'arrivée à échéance de leurs contrats de délégation de service public a permis à de nombreuses collectivités de toutes tailles de se réemparer de la gestion de l'eau. Cela s'est traduit

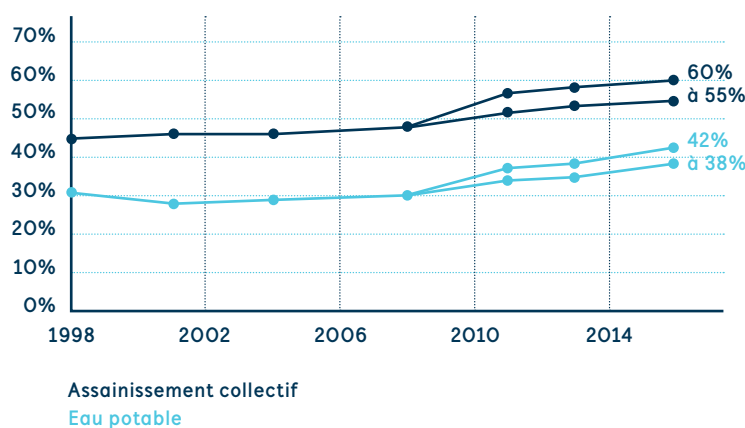
L'arrivée
à échéance
de leurs
contrats de
délégation de
service public
a permis à de
nombreuses
collectivités
de toutes
tailles de se
réemparer
de la gestion
de l'eau.

9. La SPL n'est pas un mode de gestion, mais un outil de mutualisation entre au moins deux collectivités, qui peut être utilisé de manière contractuelle, et qui est intégralement contrôlé par les collectivités (à la différence des SEML ou des SEMOP, qui associent également des acteurs économiques privés). Contrairement à l'intercommunalité (syndicat ou EPCI à fiscalité propre), la SPL ne suppose pas de transfert de compétence : chacune des collectivités demeure compétente et autorité organisatrice de son propre service et fait intervenir la SPL par contrat sur un champ de missions défini par elle (prestations ponctuelles, exploitation du service, DSP* type « affermage » voire « concession »...). La SPL ne conduit pas en tant que telle à une « solidarité » totale entre les actionnaires et leurs services publics (il n'y a pas d'harmonisation tarifaire, ni de péréquation entre les services, mais une mutualisation de moyens et des économies d'échelle). Pour aller plus loin : voir le kit de la Gestion publique de France Eau Publique disponible sur le site www.france-eaupublique.fr

a minima par une mise en concurrence des contrats plus rigoureuse, et *a maxima* par une reprise du service en gestion publique. Ce fut notamment le cas de Neufchâteau, Grenoble pour l'eau et Grenoble Alpes Métropole pour l'assainissement dès 2001, Saint-Paul (La Réunion) en 2006 pour l'assainissement et en 2010 pour l'eau, Digne-les-Bains en 2008, Paris avec la création d'Eau de Paris dès 2009, Brest Métropole (et des syndicats alentours) avec la SPL Eau du Ponant en 2011, la métropole Nice Côte d'Azur avec la création d'Eau d'Azur en 2013, Valence en 2014, la Collectivité Eau du Bassin Rennais avec la SPL éponyme en 2015, Montpellier Méditerranée Métropole avec la création de sa régie des eaux en 2016, Cœur d'Essonne en 2017, ou bien encore la communauté de communes du Pays de Gex en 2018... Entre 2001 et 2016, la part de la gestion publique (en population desservie) est ainsi passée de 28% à environ 40% pour l'eau et de 45% à 57% pour l'assainissement.

Part de la population desservie en gestion publique (Régie/SPL)¹⁰

Source : FNCCR, traitement des données IFEN/SOES 1998-2008 et ONEMA 2010-2016



Nombre de services en 2016

Source : FNCCR, traitement des données IFEN/SOES 1998-2008 et ONEMA 2010-2016

	Eau		Assainissement collectif	
	Nombre de services	Population desservie	Nombre de services	Population desservie
Régies et SPL (max)	8 720	27 459 644	12 361	37 878 669
Régies et SPL (min)	8 311	24 499 794	11 772	34 564 006
DSP*	3 731	36 916 814	3 420	25 188 347
total mode de gestion renseigné	12 451	64 376 458	15 781	63 067 016
part gestion publique (max)	70,0%	42,7%	78,3%	60,1%
part gestion publique (min)	66,7%	38,1%	74,6%	54,8%

10. La fourchette min/max correspond au fait que certaines collectivités ont opté pour des formes de gestion « mixte » qui ne sont ni de la délégation de service public à proprement parler ni de la régie « pure ».

Progressivement, les usagers s'approprient la question de l'eau et en font un objet de citoyenneté. Au-delà de simples enjeux techniques, la gestion publique véhicule des valeurs porteuses de sens, autour de la notion de partage d'un bien commun. De plus en plus d'associations revendiquent l'organisation de référendums citoyens sur la gestion de l'eau, attestant d'une opinion publique largement favorable à la gestion directe de l'eau. D'après le baromètre 2018 «Les Français et l'eau», CI-Eau et TNS-SOFRES, les maires et les collectivités sont perçus comme des acteurs clés dans ce secteur, devant les entreprises privées (avec un crédit de confiance de 75% en 2018 pour les communes et leurs groupements, contre 65% pour les entreprises).

Pour autant, le monde de l'eau, qu'il soit public ou privé, est aujourd'hui confronté à des défis majeurs. Les services publics liés à l'eau doivent s'adapter à un monde en pleine mutation, à la fois en termes environnementaux, avec les impacts du changement climatique sur la disponibilité et la qualité de la ressource en eau, mais également en termes institutionnels, avec la réorganisation de la gouvernance de l'eau due à la réforme territoriale en cours, et en termes financiers, face à un modèle économique en forte tension.

Face à ces défis, nous affirmons notre exigence : garantir à tous l'accès durable à une ressource de qualité. Ceci suppose de préserver la ressource en eau, en s'appuyant sur une gouvernance adaptée aux territoires et sur un modèle économique pérennisé.

La gestion publique représente un choix d'avenir pour les territoires : permettant aux collectivités et aux élus de maîtriser l'ensemble des outils relatifs au cycle de l'eau, elle contribue à la cohérence des politiques publiques et permet d'impliquer l'ensemble des acteurs du territoire vers la construction de la société de demain.

1—

LES DÉFIS DE LA GESTION DE L'EAU

Anticiper un
monde en pleine
mutation

Sous l'effet du changement climatique, la température moyenne de la France métropolitaine a déjà augmenté de 1,4°C depuis 1900, une tendance qui s'accroît depuis 30 ans. Selon Météo-France, les vagues de chaleur devraient voir leur fréquence doubler d'ici à 2050 dans l'Hexagone. Le changement climatique modifie profondément le rapport à la ressource en eau. La pression se fait sentir de toute part, tant en termes de répartition de la ressource que des usages qui en sont faits, et questionne la dissociation entre petit et grand cycles de l'eau pour imposer une vision globale.

Au niveau institutionnel, la réforme territoriale a redistribué les cartes des compétences, avec l'accélération de l'intercommunalité. Devant faire face à des défis écologiques et environnementaux majeurs, les collectivités doivent appréhender des obligations de plus en plus étendues. Ces changements structurels se combinent à une pression forte sur les finances publiques et les revenus des ménages, qui rend la gestion des équilibres financiers de plus en plus ardue.

PRENDRE EN COMPTE LES IMPACTS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE



Années après années, la sensibilité des Français aux enjeux environnementaux croît : d'après le Baromètre opinion réalisé en 2018 pour les agences de l'eau¹¹, 47% des personnes interrogées se disent préoccupées par le changement climatique et 45% par la préservation de la biodiversité (soit respectivement 9 et 12 points de plus qu'en 2011).

Le dérèglement climatique impacte directement les ressources en eau. En France, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) prévoit une baisse de 10 à 25% de l'alimentation des nappes phréatiques à l'horizon 2045-2065. Dans certaines zones, notamment sur le littoral, le niveau des eaux souterraines pourrait même diminuer de moitié.

Les services doivent désormais faire face à un double phénomène. D'une part, ils doivent appréhender des épisodes de fortes précipitations, qui se traduisent par des ruissellements intenses et un faible niveau d'infiltration des sols, entraînant des problèmes de qualité de l'eau (turbidité), d'inondations et de débordements des réseaux, qui nécessitent de repenser la gestion des eaux pluviales et de ruissellement. D'autre part, ils doivent anticiper des périodes de fortes sécheresses, entraînant des étiages sévères, des atteintes à la biodiversité aquatique et terrestre, et des conflits d'usage, qui mettent à mal leur mission d'alimentation en eau potable et posent la question du traitement des eaux usées et de leur dilution dans les cours d'eau. Accentués par le changement climatique, ces phénomènes sont de plus en plus fréquents, et imposent d'être appréhendés dans leur globalité : comment garantir la distribution d'eau potable et l'assainissement en incluant à la fois le risque de pénurie et celui d'excès d'eau ?

Comment
inclure à la fois
le risque de
pénurie et celui
d'excès d'eau ?

11. Baromètre opinion 2018 «Préserver les ressources en eau et les milieux aquatiques : qu'en pensent les Français?» réalisé par l'Ifop pour les Agences de l'eau, l'Agence française pour la biodiversité, le Ministère de la transition écologique et solidaire et l'ADCF.

SDDEA : UNE STRATÉGIE D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les tendances des modélisations de l'impact du changement climatique dans l'Aube d'ici la fin du siècle amènent à des baisses du niveau des nappes de plusieurs mètres et des débits d'étiage plus sévères. Cette situation pourrait provoquer des ruptures d'alimentation en eau sur des secteurs parfois déjà en tension quantitative, ainsi que des conflits d'usage. Or, les investissements qui sont faits aujourd'hui, forages et conduites d'adduction notamment, devraient être encore utilisés d'ici la fin du siècle. Il est donc indispensable qu'ils soient pensés en fonction de l'évolution des prochaines décennies.

Le SDDEA a organisé un séminaire réunissant des experts de la biodiversité, la modélisation du climat et la ressource en eau avec des élus, des agents et des partenaires, en présence du préfet. Les échanges ont posé les bases d'un travail sur du court terme (fin du mandat) ainsi que sur le long terme (échéance 2100).

À l'issue du séminaire, les instances du SDDEA et de sa Régie ont lancé un plan ambitieux, le « Plan stratégique 2100 », visant à anticiper dès maintenant le changement climatique afin de ne pas le subir demain.

Un travail de fond a été entamé avec différents partenaires pour modéliser finement ces impacts sur la ressource en eau et apporter des éléments de connaissance aux techniciens et aux élus. L'objet est de répondre, dans la mesure du possible et de l'état des connaissances, à des questions assez simples comme : Quelles seraient les ressources les plus impactées ? De l'hydraulique douce serait-elle envisageable pour une recharge efficace des nappes ? Quelle serait l'influence sur la qualité de l'eau ? Quels pourraient être les impacts sociaux économiques ?...

Travail de longue haleine, dont les premiers livrables ne seront disponibles que sous cinq à sept ans, cette démarche est indispensable pour que les élus du territoire soient en capacité de prendre des décisions éclairées.

Faire face à une raréfaction et une dégradation de la ressource

De l'herbe sèche qui remplace des eaux autrefois tumultueuses et poissonneuses : ce n'est pas une image venue d'un lointain pays du sud, mais bien la réalité vécue à l'été 2018 avec l'assèchement du Doubs sur une quinzaine de kilomètres. Alliée à un double record de sécheresse (année la plus sèche depuis 1949) et de chaleur (année la plus chaude depuis 2003), la nature karstique du sol a favorisé l'infiltration de l'eau dans les failles calcaires, au détriment du lit naturel du cours d'eau, entraînant une véritable catastrophe écologique pour la faune et la flore locales.

Conséquence directe de la raréfaction de la ressource, la question des conflits d'usages : quels sont les usages prioritaires lorsque l'eau vient à manquer ? Quel impact sur les activités économiques ? Comment effectuer les répartitions ? Dès juillet 2018, la Préfecture du Doubs a pris un arrêté de restriction des usages de l'eau, tandis que le département a été placé en alerte renforcée. Face à cette situation exceptionnelle, c'est l'ensemble des acteurs qui est concerné.

Quels sont
les usages
prioritaires
lorsque
l'eau vient
à manquer ?

Le changement climatique impose un dédoublement de temporalité : la gestion de l'eau implique à la fois de se projeter sur le long terme, pour anticiper les évolutions climatiques à des échéances qui dépassent le cadre d'un contrat de délégation ou d'un mandat électoral, tout en étant à même d'appréhender l'urgence immédiate des catastrophes naturelles. De ce fait, petit et grand cycles de l'eau deviennent intrinsèquement indissociables : la gestion de l'eau suppose de connaître l'état de la ressource et de pouvoir la préserver en traitant les enjeux de manière globale et transversale. Le développement des territoires et la sécurité des populations sont au cœur des missions des collectivités. Dans le contexte du changement climatique, les acteurs publics doivent pouvoir maîtriser l'ensemble du cycle de l'eau, et se rééquiper des enjeux de protection environnementale, trop souvent laissés au secteur privé, par une gestion intégrée de leurs ressources.

SYNDICAT DES EAUX DU VIVIER : DES OUTILS DE GESTION PRÉVISIONNELLE DE LA NAPPE

L'agglomération de Niort est caractérisée par des ressources en eau de nature karstique, à cycle annuel et forte variabilité et fortement sollicitées pour l'eau potable et l'agriculture, en particulier en été. Afin de mieux maîtriser ces évolutions, le syndicat des eaux du Vivier (SEV) a eu recours à l'intelligence artificielle en complément d'une modélisation numérique de l'évolution de la nappe pour piloter la gestion prévisionnelle de la ressource en eau, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs.

Le partage d'informations sur la ressource disponible avec l'État et la profession agricole améliore la prévention des crises par une limitation de l'irrigation agricole (via des seuils fixés de façon pertinente pour protéger le karst), des restrictions d'usages non agricoles, et l'établissement de réserves de substitution pour soulager la nappe en été. Les outils développés permettent par ailleurs de croiser la disponibilité de la ressource avec les besoins de l'agglomération d'ici 2050¹² et de prévoir le dimensionnement des infrastructures en conséquence, tout en appréhendant l'impact des pollutions accidentelles (voire intentionnelles!) sur la ressource.

Pour comprendre l'évolution qualitative de la ressource, le SEV a par ailleurs modélisé les effets des pratiques agricoles sur les taux de nitrates de la ressource en fonction des fluctuations de la masse d'eau. Permettant de différencier l'impact réel de l'amélioration des pratiques agricoles de l'effet des phénomènes naturels (sécheresse, crue...) sur la qualité de l'eau, cette méthode participe à la définition du développement de pratiques agricoles mieux compatibles avec la préservation de la ressource.

Le SEV a reçu le prix de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne dès 2007 pour ces travaux, qui ont permis d'anticiper et gérer deux crises majeures de sécheresse sans coupure en 2005 et en 2017.

12. Selon le scénario moyen du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). www.ipcc.ch

Anticiper les risques

Au-delà des enjeux de gestion de la ressource, les risques climatiques ont également des impacts sur les infrastructures et la maîtrise de la qualité de l'eau. À titre d'exemple, que se passe-t-il si une usine d'eau potable est inondée ? Responsables de la qualité de l'eau qu'ils distribuent, les gestionnaires doivent en permanence intégrer et anticiper tout risque sanitaire.

Mais l'appréciation même de la notion de qualité est évolutive : elle varie dans le temps en fonction des conditions socio-économiques, ainsi que des nouvelles connaissances scientifiques¹³. D'un point de vue réglementaire, elle est en outre fortement dépendante des directives européennes et de leurs évolutions.

Aujourd'hui démarche facultative, le Plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux va probablement être rendu obligatoire par la future directive Eau destinée à la consommation humaine (dont la révision est en cours pour une promulgation prévue courant 2020, avec un délai de mise en œuvre de quelques années). Toutes les collectivités devront alors réaliser une analyse des dangers et de leur maîtrise des risques. Certaines molécules pourraient faire l'objet d'un abaissement des valeurs limites admissibles dans l'eau et des substances émergentes pourraient également faire l'objet de limites de qualité : composés perfluorés, bisphénol A, phtalates, chrome 6... Ces nouvelles obligations réglementaires auront des impacts importants sur la gestion des services d'eau et la priorisation de leurs investissements.

Responsables de la qualité de l'eau qu'ils distribuent, les gestionnaires doivent en permanence intégrer et anticiper tout risque sanitaire.

13. Reposant sur 21 critères avant le décret de 1989, la qualité a ensuite été définie à partir de 62 critères, puis est repassée à 46 critères en 2003 avec la mise en œuvre du décret du 20 décembre 2001. De son côté, la Commission européenne a proposé le 1^{er} février 2018 une refonte de la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

AGIR DANS UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE MOUVANT



Parallèlement à des normes sanitaires et environnementales de plus en plus exigeantes, les services de l'eau et de l'assainissement sont aujourd'hui au cœur d'une profonde mutation institutionnelle. Ils voient leurs missions et obligations croître, et la carte territoriale évoluer. À l'échelle européenne, la prise en compte des enjeux environnementaux et la révision concomitante de plusieurs directives (eau destinée à la consommation humaine, eaux résiduaires urbaines, cadre sur l'eau...) mais aussi de la Politique agricole commune, imposent de nouvelles obligations parfois contradictoires, qui exigent des capacités d'adaptation fortes. En France, la réforme territoriale et la systématisation de l'intercommunalité bouleversent l'organisation et la gouvernance de très nombreux services. Dans ces conditions, comment appréhender ces nouvelles obligations et garantir une continuité de service pour les usagers ?

Appréhender les recompositions de la réforme territoriale

Ces dernières années, les textes législatifs et réglementaires n'ont cessé d'évoluer pour réorganiser la carte des compétences territoriales, et ont profondément impacté les services d'eau et d'assainissement.

Les réformes territoriales engagées avec la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, puis la loi MAPTAM* de 2014 et la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015 ont affiché un objectif de rationalisation des interventions publiques locales. Si la première a avant tout porté sur le périmètre des EPCI* à fiscalité propre, les deux lois suivantes ont amplifié leur rôle prépondérant et leurs tailles toujours plus grandes, en les dotant de la nouvelle compétence Gemapi* à titre obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2018, et des compétences eau et assainissement au plus tard au 1^{er} janvier 2020 (avec un

report possible jusqu'au 1^{er} janvier 2026 pour les communautés de communes à la demande des communes sous certaines conditions définies par la loi Ferrand du 3 août 2018¹⁴).

Au 1^{er} janvier 2026, toutes les communes devront donc avoir transféré leurs compétences eau potable et assainissement au profit d'EPCI* à fiscalité propre (alors qu'elles n'étaient que 52,8% à l'avoir fait en 2015). Ces compétences pourront continuer d'être exercées par des syndicats mixtes à cheval sur plusieurs EPCI* à fiscalité propre (dans le prolongement des syndicats préexistants sous certaines conditions ou par extension ou création de nouveaux syndicats mixtes), pour que l'exercice des compétences soit cohérent avec le territoire naturel (bassin versant, aire d'alimentation de captage...), ou tenir compte de l'organisation historique des services (structure des réseaux, personnel mutualisé). Ceci va entraîner une modification structurelle forte des services d'eau et d'assainissement : sur 22 000 autorités organisatrices actuelles, seules 2 000 ou 3 000 devraient exister en 2026.

Répartition des collectivités compétentes en eau ou assainissement collectif en fonction de leur statut, au 1^{er} janvier 2018

	Eau potable				Assainissement collectif			
	Nb coll.	%	Pop. Mh	%	Nb coll.	%	Pop. Mh	%
Communes	8 799	74,4%	16,2	24,1%	13 634	89,0%	17,6	27,3%
Interco	3 023	25,6%	50,8	75,8%	1 687	11,0%	45,3	70,3%
EPCI-FP*	272	2,3%	20,9	31,2%	506	3,3%	28,8	44,6%
Syndicats	2 751	23,3%	29,9	44,7%	1 181	7,7%	16,5	25,7%
autres	9	0,1%	0,0	0,0%	4	0,0%	1,6	2,5%
Total	11 831		66,9		15 325		64,5	
Part de l'interco (en prop. nb communes)	76%				62%			

Source : FNCCR Cycle de l'eau, données traitées à partir de la base nationale de l'intercommunalité, DGCL (www.banatic.interieur.gouv.fr)

Au 1^{er} janvier 2018, sur 1009 communautés de communes, 251 avaient la compétence eau, 375 l'assainissement collectif et 686 l'assainissement non collectif (et 273 n'avaient aucune de ces trois compétences). Pour les communautés d'agglomération, la propor-

14. La Loi du 3 août 2018 permet désormais un report jusqu'au 1^{er} janvier 2026 du transfert obligatoire pour les communautés de communes, à condition que au moins 25% des communes représentant au minimum 20% de la population de la communauté de communes s'opposent à ce transfert au 1^{er} janvier 2020, étant entendu que les communautés de communes qui ont déjà la compétence eau ne peuvent la restituer aux communes, ainsi que pour l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées. Les communautés urbaines et les métropoles ont obligatoirement les compétences eau, assainissement collectif et non collectif depuis leur création (le cas échéant, elles disposent d'un délai d'un an après leur création pour l'exercer).

tion de prise de ces compétences est largement supérieure : sur 222 communautés d'agglomération, 119 avaient la compétence eau, 153 l'assainissement collectif, 158 l'assainissement non collectif. Seules 40 communautés d'agglomération (18%) n'avaient aucune des quatre compétences.

Intégrer de nouvelles obligations

La réforme territoriale intervient dans un contexte d'évolution de la réglementation, pour prendre en compte aussi bien les enjeux sanitaires et environnementaux que les attentes sociétales des usagers, auxquels les services d'eau et d'assainissement doivent s'adapter.

La relation avec les consommateurs a été profondément transformée, aussi bien en termes d'obligations sociales (accès à l'eau pour tous, tarification sociale, interdiction des coupures d'eau), que de droit des consommateurs, avec par exemple l'obligation de proposer un accès à un dispositif de médiation ou la mise en œuvre du règlement général sur la protection des données personnelles.

Les outils de gouvernance et de suivi de performance des services d'eau et d'assainissement ont été renforcés avec la saisie obligatoire des indicateurs sous SISPEA* et la publication du RPQS*.

Enfin, les services doivent s'adapter à l'émergence de nouveaux enjeux techniques, sanitaires et environnementaux : protection des ressources en eau, mise en conformité des systèmes d'assainissement, nouvelles substances polluantes à rechercher (et peut-être demain à traiter), plan de sécurité sanitaire, rendement minimum de réseau à atteindre...

Même si elles répondent généralement à des objectifs louables, ces réformes sont bien souvent engagées par l'État dans la précipitation, sans études préalables sérieuses, sans hiérarchisation des priorités et objectifs ni même souci de cohérence. Assurer leur mise en œuvre représente un défi majeur pour les collectivités.

S'ADAPTER À UNE ÉCONOMIE DE L'EAU SOUS CONTRAINTE

Aujourd'hui, 99% des logements des Français sont désormais raccordés à un réseau public d'eau potable. En tant que ressource naturelle, l'eau est gratuite ; c'est un bien commun qui appartient à tous et à personne en particulier. Néanmoins, si la ressource est gratuite, son captage, son traitement, son transport, sa distribution, tout comme la collecte et l'épuration des eaux usées ont un coût : ce n'est donc pas « l'eau » que l'on paye, mais le service pour y accéder.

Les dépenses de création, d'entretien et de renouvellement des réseaux, usines et autres ouvrages, renchéries notamment par l'accroissement continu des obligations sanitaires et environnementales, conduisent à une hausse régulière de la facture d'eau. En effet, l'évolution de nos modes de vie, avec en particulier l'urbanisation et l'imperméabilisation des sols, ainsi que les activités économiques et agricoles, entraînent à la fois une amplification de l'impact des phénomènes naturels (crues, inondations, sécheresses...) et une pollution croissante des milieux aquatiques. Le secteur de l'eau, petit et grand cycles confondus, est confronté à un enjeu de financement majeur pour garantir l'accès durable à tous à une eau de qualité, la restauration ou le maintien du bon état écologique des ressources en eau (cours d'eau, nappes souterraines) et la prise en compte des événements climatiques extrêmes.

Baisse des recettes et hausse des dépenses : « l'effet ciseau »

Après une augmentation considérable de la consommation d'eau dans les années 60-80, durant lesquelles l'essentiel de la desserte des communes rurales a été réalisé, puis une phase de croissance régulière jusque dans les années 90, on assiste depuis une vingtaine d'années à une baisse des volumes d'eau consommés sur le réseau public. Cette baisse, amorcée par les industriels, concerne aujourd'hui tous les usagers : professionnels, administrations et domestiques. Elle résulte de multiples facteurs : meilleure performance des process industriels comme des équipements électroménagers, sensibilité accrue à la cause environnementale doublée d'un intérêt économique, tertiarisation de l'économie, développement de ressources alternatives...

Pour autant, l'essentiel des coûts des services de l'eau restent fixes. Ils sont de plus marqués par une forte « inertie patrimoniale » : tandis que la durée de vie des canalisations est de 50 à 100 ans et celle des usines de 30 à 50 ans, un renouvellement anticipé en vue d'un redimensionnement, même à la baisse, est extrêmement coûteux. En outre, même en fin de vie, il n'est pas toujours possible d'envisager des installations de capacité moindre en raison de consommations moyennes plus réduites, si les besoins en pointe (défense incendie, périodes touristiques, pics d'activités économiques, fortes chaleurs, indisponibilité de ressources alternatives...) ne sont pas eux-mêmes réduits. La baisse des consommations n'a donc souvent qu'un impact limité sur les coûts, et en tout cas différé dans le temps. Enfin, le changement climatique n'est pas sans imposer de nouvelles contraintes, en termes de sécurité et de continuité de service, qui peuvent nécessiter de créer des ouvrages supplémentaires (usines de secours, interconnexions...) ou conduire au surdimensionnement d'installations pour faire face aux pics de demandes exceptionnels.

Les redevances d'eau et d'assainissement étant essentiellement proportionnelles aux volumes consommés, les services font face à une équation économique complexe : la baisse des recettes liée à la baisse des consommations, et le maintien, voire la hausse des dépenses, entraînent ce que l'on appelle « l'effet ciseau ».

La baisse
des consom-
mations n'a
souvent qu'un
impact limité
sur les coûts.

RÉSEAUX ET PERTES EN EAU

Faut-il un grand plan de renouvellement des réseaux ? Le sujet, porté de longue date par les Canalisateurs de France, a été présenté comme le principal enjeu des services lors de la première séquence des Assises de l'eau, lancées par le gouvernement au printemps 2018. S'il est vrai que la situation patrimoniale peut être considérée comme inquiétante à moyen terme, la question des pertes en eau des réseaux doit sans doute être relativisée. D'une part l'eau qui s'échappe des canalisations retourne dans les nappes phréatiques et le milieu naturel, d'autre part les objectifs de rendement minimal¹⁵ imposés par la réglementation sont globalement respectés par les services d'eau, surtout dans les zones où il existe une tension sur la ressource.

En outre, lorsque la situation en matière de performance des réseaux est très dégradée, la priorité est avant tout d'acquérir une bonne connais-

sance patrimoniale et d'améliorer les procédures d'exploitation pour détecter et réparer rapidement les fuites. La question des renouvellements¹⁶ vient dans un second temps et doit s'appuyer sur une véritable stratégie patrimoniale sur le long terme : un juste équilibre doit être trouvé entre besoins d'entretien et besoins d'investissements, tout en garantissant un prix de l'eau acceptable pour les consommateurs. Bien évidemment, dans les zones où les coûts de traitement sont élevés ou bien lorsque la ressource en eau est limitée, la réduction des pertes d'eau est prioritaire – et *de facto* bien prise en compte par les collectivités concernées, preuve qu'il est essentiel d'avoir confiance dans la capacité des élus et leurs équipes à prioriser leurs investissements en fonction des contextes locaux.

15. Les objectifs de rendement minimal varient de 65% à 85% selon les caractéristiques du service.

16. Le renouvellement des réseaux dépend de nombreux facteurs autres que l'âge des canalisations : matériaux, conditions de pose, nature du sol, charges routières... Voir les travaux de l'analyse comparative réalisés par la FNCCR – Cycle de l'eau, septembre 2018.

« L'eau paye l'eau », un modèle économique mis à mal

En France, les dépenses d'exploitation et d'investissement des services d'eau et d'assainissement doivent être financées par les redevances payées par les usagers (la «facture d'eau et d'assainissement»), que ce soit directement par les recettes du service, ou via une redistribution des redevances perçues par les agences de l'eau sur les factures : c'est le principe de «l'eau paye l'eau». Ainsi, c'est l'usager (via la facture) et non le contribuable (via l'impôt) qui finance les services de l'eau et de l'assainissement. La facture d'eau comprend généralement une part proportionnelle au volume d'eau consommé et une part fixe¹⁷. Le tarif est établi par la collectivité de manière à respecter ce principe.

Dans un contexte de baisse des consommations et de pression sur les finances publiques, le prix de l'eau est «l'outil» permettant aux collectivités de garantir la pérennité de leur patrimoine (entretien des réseaux et investissements). Pour autant, la définition du prix de l'eau résulte de la combinaison d'enjeux souvent contradictoires. S'il constitue le moyen de couvrir les coûts du service, ce prix n'est pas sans conséquence sur le comportement des consommateurs : un prix élevé incite aux économies d'eau, et permet donc de réduire les prélèvements sur la ressource, mais sans garantir un niveau global de recettes plus élevé. Les charges d'eau peuvent aussi devenir inabordables pour les usagers les plus pauvres, nécessitant de mettre en œuvre des aides qui elles-mêmes pèsent sur les tarifs. Une partie fixe élevée favorise les gros consommateurs au détriment des petits, une tarification progressive défavorise les familles nombreuses... Au-delà des enjeux budgétaires, la tarification de l'eau (comme de tout service public) a donc une dimension politique majeure.

Les prélèvements de l'État sur le budget des agences de l'eau (financé essentiellement par les taxes grevant la facture d'eau), l'extension de leurs missions sans autre source de financement, et l'imposition faite aux services d'eau de prendre en charge eux-mêmes les dépenses de lutte contre les pollutions des masses d'eau et/ou de traitement de potabilisation¹⁸ mettent à mal le principe de «l'eau paye l'eau». Mais dans un contexte de tension sur les budgets et de réforme de la fiscalité locale, la plupart des collectivités semblent réservées, et craignent qu'une fiscalisation de l'eau rende encore plus difficile le financement durable de ces services.

17. Voir la plaquette «Comprendre le prix de l'eau», FNCCR – Cycle de l'eau, 2018.

18. Selon un principe pollué-payeur au lieu de pollueur-payeur !

Les agences de l'eau sous forte pression

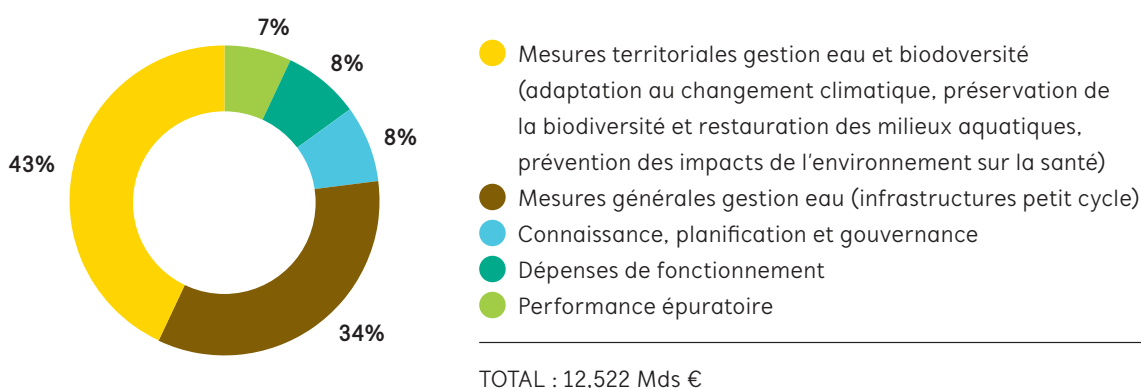
Depuis leur création en 1964, les agences de l'eau ont pour mission de protéger les ressources en eau et les milieux aquatiques. Actrices de la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau par bassin, elles exercent leurs missions dans le cadre de programmes d'actions pluriannuels définis par les comités de bassins¹⁹, avec pour objectifs le bon état des eaux, la gestion équilibrée des ressources en eau, et désormais la biodiversité et l'adaptation au changement climatique. Elles disposent pour ce faire d'instruments financiers : elles perçoivent des redevances²⁰, qui leur permettent d'attribuer des subventions ou d'accorder des prêts aux porteurs de projets et actions répondant aux objectifs définis.

Les agences de l'eau jouent un rôle essentiel dans le modèle économique de l'eau : les redevances collectées permettent de financer leurs programmes d'actions, qui contribuent à une part importante des investissements nécessaires au développement des services en lien avec le cycle de l'eau, en application d'un principe de solidarité et de péréquation par bassin (fonctionnant un peu sur le principe de la mutuelle).

Bien que l'ensemble des acteurs du secteur s'accorde à reconnaître le caractère vertueux de ce modèle, il est désormais mis en péril par une pression croissante imposée par l'Etat sur le budget des agences.

Comment garantir la cohésion du système urbain-rural, utilisateurs domestiques-agricoles-industriels, amont-aval, petit-grand cycle de l'eau ?

Grands enjeux financiers des 11^e programmes des agences de l'eau (2019-2024) (Source : Agences de l'eau)



19. Ils fonctionnent comme des parlements locaux de l'eau : ils comprennent des représentants des élus, des usagers (dont usagers domestiques, agricoles, activités économiques...) et de l'État.

20. Les redevances des agences de l'eau sont des recettes fiscales environnementales perçues auprès des usagers de l'eau (consommateurs, activités économiques, agriculture, production d'énergie...).

Alors que chacune des 6 agences de l'eau est censée intervenir sur la base d'une politique définie localement de manière concertée par son comité de bassin, dans les faits l'État détermine les grands axes d'intervention, définit les priorités et fixe le cadre budgétaire et le périmètre d'intervention des agences. La loi de finances a ainsi plafonné les redevances des agences de l'eau sur l'ensemble du 11^e programme d'intervention (2019-2024) à un montant total de programmation fixé à 12,6 milliards d'euros, contre 13,6 milliards d'euros pour le précédent programme. Le prélèvement direct de l'État sur la trésorerie des agences de l'eau est remplacé par une augmentation des dotations dédiées au financement de l'AFB*, l'ONCFS* et les parcs nationaux, pour un montant total de 280 millions d'euros. Ces nouvelles contributions pèsent sur les budgets des agences de l'eau, alors même que l'État maintient en 2019 un «plafond mordant». Fixé à 2,105 milliards d'euros par an, il représente une réduction de 20% du budget des agences de l'eau, soit l'équivalent d'une pleine année de fonctionnement en moins sur l'ensemble du 11^e programme.

Face à ces ponctions financières, les agences n'ont d'autre choix que de réduire leurs aides aux collectivités, en les orientant toujours davantage vers le grand cycle et la biodiversité (aides à caractère incitatif), au détriment du petit cycle²¹. Pourtant, dans un contexte de restrictions budgétaires, il est illusoire de penser que les collectivités pourront faire face seules aux défis importants qui demeurent sur le petit cycle de l'eau : préservation qualitative et quantitative de la ressource en eau, renouvellement et maintien en état du patrimoine (évalué autour de 400 milliards d'euros), mises en conformité, notamment en milieu rural.

Avec 85% du budget des agences de l'eau issus de la facture d'eau, la répartition des contributions est inégale selon les catégories d'usagers : certains usagers tels que les agriculteurs payent régulièrement moins qu'ils ne perçoivent, alors qu'à l'inverse, les usagers domestiques, et tout particulièrement urbains, rappellent que leur contribution est substantiellement plus élevée que les aides qu'ils reçoivent. Dans ce contexte, le déséquilibre croissant entre les contributions et les aides reçues pose la question du consentement à payer des contributeurs nets. Dès lors, comment garantir la cohésion du système urbain-rural, utilisateurs domestiques-agricoles-industriels, amont-aval, petit-grand cycle de l'eau ?

21. L'État considère en effet aujourd'hui que les investissements nécessaires au petit cycle de l'eau devront être entièrement portés par les collectivités, sans aide financière, partant du principe que désormais il ne s'agit quasiment plus que de renouveler des ouvrages.

2 —

NOTRE EXIGENCE

Garantir à tous
l'accès à une
ressource de qualité

Dans le contexte du changement climatique, la préservation des ressources en eau et la garantie d'un accès à tous d'une ressource de qualité deviennent une véritable urgence.

Si pour certains groupes industriels de dépollution la reconquête de la qualité naturelle des eaux peut être perçue comme une menace pour leur activité économique, il appartient aux élus locaux de s'emparer des enjeux de protection des ressources en eau pour garantir l'avenir de leurs territoires aux citoyens de demain.

Préserver la ressource en eau suppose à la fois de mettre en œuvre une gestion qualitative, en réduisant les pollutions à la source, et quantitative, en limitant les prélèvements.

Inégalement répartie sur l'ensemble du territoire, la ressource en eau doit être appréhendée en prenant en compte les spécificités d'un bassin de vie : cela passe par la construction d'une gouvernance agile, définie à une échelle géomorphologiquement et politiquement pertinente, adaptée tant aux spécificités locales qu'aux enjeux globaux.

Engagés pour servir l'intérêt général, les opérateurs publics desservent l'ensemble des territoires, y compris les zones les plus isolées. Cela nécessite de développer des outils de solidarité solides, et de se donner les moyens d'une politique de l'eau ambitieuse, appuyée sur des financements pérennes, à échelle européenne, nationale et locale.

PRÉSERVER LA RESSOURCE EN EAU

La ressource en eau est le premier patrimoine des services d'eau : il est primordial de le préserver. En effet, le report ou l'absence de stratégie de protection ou de reconquête de la ressource aurait des conséquences désastreuses au plan structurel. Cette préservation relève d'une stratégie de long terme : on ne peut imaginer remédier à un mauvais état de la ressource via un plan d'investissement de quelques années.

Ceci implique, entre autres, l'acquisition d'une bonne connaissance des masses d'eau et des usages de l'eau. Une réflexion globale doit être menée concernant l'impact des différents secteurs d'activité sur la qualité de la ressource, en particulier par une nécessaire mise en cohérence des pratiques agricoles (réduction de l'usage des intrants, sécurisation des bonnes pratiques des agriculteurs à travers une économie de débouchés et non uniquement de subventions, promotion des démarches vertueuses consistant en des circuits courts...) ²². Ce diagnostic partagé est un préalable indispensable à la mise en œuvre de plans de gestion de l'eau efficaces. À cet égard, la pérennisation du rôle d'incitation des agences de l'eau en termes de préservation de la biodiversité, notamment à travers le soutien aux postes de Gestion et protection de la ressource en eau (GPRE) est essentielle. La mise en œuvre d'une politique de protection de la ressource en eau nécessite également la conduite d'une démarche concertée avec les collectivités en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, pour concevoir l'habitat et l'espace public en cohérence avec la politique de l'eau (gestion quantitative de la ressource en eau, imperméabilisation des sols, aménagement paysager intégrant les eaux pluviales...).

**PROPOSITION 1 —
Faire de la protection
des ressources en eau
une grande cause
nationale.**

Réduire les pollutions à la source

De nombreux produits contenant des éléments polluants sont aujourd'hui utilisés en agriculture, dans l'industrie, mais aussi dans la vie quotidienne : produits ménagers, produits d'hygiène

corporelle, cosmétiques... Une grande partie de ces molécules polluantes n'est pas traitée par les stations d'épuration des eaux usées (ou génère des sous-produits aussi polluants voire plus). Ils se retrouvent dans les masses d'eau, entraînant des impacts négatifs sur les milieux aquatiques et la biodiversité, et engendrent des conditions d'utilisation de l'eau en aval plus complexes et coûteuses, notamment pour la production d'eau potable. Supportés une nouvelle fois par les seuls usagers des services publics, ces traitements curatifs représentent une fuite en avant. Seule la réduction à la source des polluants constitue une réponse pertinente et durable pour préserver la qualité de l'eau. Ceci suppose des actions sur les conditions de mises sur le marché des produits contenant ces polluants et une sensibilisation des utilisateurs de ces produits pour interdire ou à tout le moins limiter les rejets de polluants dans l'eau.

NORÉADE : OPÉRATIONS DE RECONQUÊTE DE LA QUALITÉ DE L'EAU DU NORD

Dès 2007, Noréade, la régie issue de la fusion du Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau du Nord et du Syndicat Intercommunal d'Assainissement du Nord (SIDEN-SIAN), a pris l'initiative de s'engager dans la conception d'Opérations de Reconquête de la Qualité de l'Eau (ORQUE) afin de préserver la ressource en eau des aires d'alimentation de captages vulnérables ou stratégiques. À ce titre, elle propose un accompagnement technique et financier multithématique aux collectivités, particuliers, artisans, exploitants agricoles des territoires.

Parmi les nombreuses actions réalisées, on peut notamment citer : optimisation de la fertilisation auprès des agriculteurs, réduction de l'usage

des produits phytosanitaires (notamment dans les plans de désherbage communaux), développement de l'entretien par écopâturage, végétalisation de sites test, valorisation des solutions alternatives auprès des particuliers, agents et élus, priorisation des contrôles des installations en assainissement...

S'appliquant désormais au quart des approvisionnements en eau de Noréade, la démarche ORQUE a permis de réduire significativement l'usage des produits phytosanitaires sur les territoires concernés. Reconnue pour son utilité par l'agence de l'eau Artois-Picardie qui lui a apporté son soutien, cette démarche a été mise en œuvre sur d'autres territoires de ce bassin.

En vertu du principe pollueur-payeur²³, les producteurs et utilisateurs de produits identifiés comme polluants de l'eau²⁴ devraient être incités à en réduire l'impact et contribuer au financement des installations de traitement que leurs rejets dans l'eau rendent nécessaires. C'est l'objet de la redevance pour pollution diffuse des

23. Adopté par l'OCDE en 1972, le principe du pollueur-payeur consiste à faire prendre en compte par chaque acteur économique les externalités négatives de son activité. En France, la Loi sur l'eau a instauré dès 1964 des redevances de pollution et de prélèvement de la ressource en eau, qui sont désormais gérées par les agences de l'eau. Selon le principe pollueur-payeur, toute personne morale ou physique qui utilise de l'eau nuit à sa qualité et sa disponibilité. Elle doit donc s'acquitter d'une «taxe» permettant de mener des actions de protection et de restauration de la ressource.

24. Se référer à la liste établie dans le cadre de la directive eau potable.

agences de l'eau²⁵. Mais elle ne concerne aujourd'hui que les produits phytopharmaceutiques. Son assiette pourrait être élargie à d'autres polluants, tels que les produits d'entretien et les cosmétiques²⁶, en adaptant les taux à la nature et à l'importance des pollutions, afin de valoriser les produits les moins nocifs (types éco-labels) et d'inciter les producteurs à proposer des produits moins nocifs.

L'élargissement de la redevance pour pollution diffuse permettrait en outre de rééquilibrer les contributions des différents «pollueurs» au financement des actions de protection ou de reconquête de la qualité des masses d'eau et de la biodiversité, voire de générer des ressources financières complémentaires. Naturellement, il convient de rappeler que l'objectif est bien d'inciter à la réduction des pollutions et non de vendre un «droit à polluer».

La responsabilisation des producteurs de produits nocifs est indissociable d'un accompagnement au changement de pratiques des consommateurs. Dans ce cadre, la gestion publique locale a un rôle à jouer pour sensibiliser les usagers à utiliser des produits moins nocifs, réduire les quantités utilisées, et pourquoi pas les inviter à fabriquer eux-mêmes des produits d'entretien plus vertueux. Ce n'est pas le cas des groupes industriels desquels relèvent les entreprises délégataires, qui sont également concepteurs et constructeurs d'unités de traitement de ces polluants, et pour lesquels la réduction à la source constitue une menace pour le développement de leurs marchés.

**PROPOSITION 2 —
Élargir l'assiette de la redevance pollution diffuse pour couvrir tous les produits nocifs pour l'eau (produits ménagers, produits d'hygiène corporelle, cosmétiques), afin d'inciter à limiter les pollutions à la source.**

Préserver les zones humides

Les zones humides contribuent très fortement à la réduction des effets du changement climatique. Pourtant, leurs bienfaits étant largement méconnus, elles sont aujourd'hui en tête des milieux naturels les plus menacés.

25. Prenant en compte le niveau de toxicité et de dangerosité des substances utilisées dans les activités agricoles, la redevance pour pollution diffuse incite les agriculteurs à utiliser des produits moins polluants ou des modes de culture plus respectueux de l'environnement. Elle finance les actions visant à réduire l'usage des pesticides dans le cadre du plan Ecophyto 2018.

26. Voir page 61.

À l'instar des préconisations du rapport «Terres d'eau, Terres d'avenir» remis en janvier 2019²⁷, une prise de conscience doit être encouragée. Il est essentiel de responsabiliser les différents publics sur la valeur et le rôle des zones humides dans l'adaptation au changement climatique. C'est en particulier d'autant plus urgent en zone urbaine, où la gestion des ressources en eau et la maîtrise du risque inondation sont indissociables de la prise en compte des fonctionnalités des zones humides.

Les collectivités ont un véritable rôle à jouer pour valoriser les zones humides, en privilégiant la construction d'ouvrages multifonctionnels sur leurs territoires.

Prioriser les usages

Dans le contexte de changement climatique et d'une ressource limitée et menacée, la gestion quantitative de la ressource devient plus que jamais un enjeu majeur. La répartition de la ressource disponible entre les territoires et les usages nécessite un diagnostic préalable partagé entre tous les acteurs de la ressource (localisation, qualité, vulnérabilité...) et des usages.

En ce sens, les Projets de territoire pour la gestion (quantitative) de l'eau (PTGE*), initiés par l'instruction du gouvernement du 4 juin 2015 relative au financement des retenues de substitution par les agences de l'eau, et confortés par le rapport Bisch sur la gestion quantitative des ressources en eau en mai 2018, constituent une réponse intéressante et susceptible de «rationnaliser» les débats et les propositions, mais sont encore trop peu utilisés. S'emparant de la concertation locale, ils s'appuient sur un diagnostic partagé et une analyse prospective des effets du changement climatique. Ils imposent d'analyser la pertinence des grands travaux au regard des évolutions environnementales futures (il est par exemple inutile de bâtir des grandes retenues d'eau si celle-ci va s'évaporer ensuite). Toutefois, il apparaît indispensable de ne pas se limiter aux problématiques quantitatives. Il faut élargir les réflexions et analyses prospectives non seulement aux enjeux de qualité de la ressource en eau, mais aussi à l'impact sur l'ensemble des activités utilisatrices de l'eau et aux évolutions envisageables, voire inévitables, qui doivent être anticipées pour pouvoir accompagner les transitions nécessaires.

27. Le rapport «Terres d'eau, Terres d'avenir» a été remis en janvier 2019 dans le cadre du plan interministériel pour la biodiversité par Frédérique Tuffnell, députée de la Charente-Maritime, et Jérôme Bignon, sénateur de la Somme. Il souligne l'importance d'effectuer une sensibilisation accrue à destination des élus des territoires, et plus largement de l'ensemble des citoyens, quant à l'importance des terres d'eau dans la lutte collective contre le réchauffement climatique. Il appelle également à poursuivre les efforts menés dans l'identification de ces milieux, afin de disposer d'une connaissance actualisée et exhaustive du sujet.

Ces diagnostics partagés doivent en particulier faire émerger une prise de conscience des enjeux globaux chez l'ensemble des acteurs afin de permettre d'étudier différents scénarios, le cas échéant de rupture : que se passe-t-il en cas d'inaction ? À quel moment la pression sur la ressource est-elle trop importante ? Sur qui faire porter les efforts ? Bien menée, cette concertation doit pouvoir conduire à une rationalisation des pratiques, comme par exemple le choix de cultures moins gourmandes en eau par les agriculteurs, ou l'optimisation des process consommateurs d'eau par les industriels.

Au niveau de la responsabilisation individuelle des consommateurs, plusieurs pistes sont expérimentées pour aboutir à une utilisation plus rationnelle de l'eau. Les collectivités ont un rôle fort à jouer pour inciter les usagers à réduire leurs consommations sur les territoires soumis à des contraintes fortes, et pour les sensibiliser sur l'intérêt, économique et écologique, de boire de l'eau du robinet plutôt que de l'eau en bouteille. Outre des économies non négligeables sur le budget des ménages, la consommation de l'eau du robinet ne génère pas de prélèvement d'eau supplémentaire (alors que l'eau embouteillée est aussi prélevée dans le milieu naturel) et permet de réduire les pollutions liées au transport et aux matériaux d'embouteillage.

PROPOSITION 3 — Favoriser l'émergence de programmes d'accompagnement aux économies d'eau, voire la mise en place de mesures incitatives.

L'EAU DU ROBINET, UN CHOIX ÉCONOMIQUE ET ÉCOLOGIQUE

Au litre, l'eau en bouteille coûte entre 50 et 100 fois plus cher que l'eau du robinet. Sa consommation peut rarement se justifier par un problème de qualité de l'eau distribuée par le service d'eau potable, qui constitue l'aliment le plus contrôlé : avec 54 paramètres surveillés, l'eau est contrôlée 10 fois en moyenne avant d'arriver au robinet. En 2018, les Français sont encore plus nombreux qu'en 2017 à déclarer boire, au quotidien, de l'eau du robinet plutôt qu'une eau embouteillée²⁸ : plus de 8 personnes sur 10 se disent satisfaites du service de l'eau et affirment avoir confiance en la qualité de l'eau du robinet. C'est un choix économique rationnel : avec un tarif moyen de

4,04 €/m³, la consommation d'un litre et demi d'eau du robinet par jour représente une dépense annuelle de 2,2 € TTC contre 50 à 200 € TTC pour l'équivalent en eau embouteillée (selon les caractéristiques et la marque). En outre, un Français consomme pour l'ensemble de ses besoins environ 137 litres d'eau du robinet par jour, soit une dépense annuelle moyenne de 200 € TTC (y compris assainissement) : certains ménages qui consomment de l'eau en bouteille peuvent y consacrer quasiment le même montant que pour la totalité de leurs consommations d'eau, tous usages confondus !

L'usage de bouteilles, surtout en matière plastique, engendre par ailleurs des émissions de gaz à effet de serre importantes pour la fabrication, le transport et la gestion des déchets (même recyclés). Elle n'est pas non plus sans risque pour la santé humaine puisque, selon les conditions de transport et de stockage des bouteilles, les composés plastiques qui la constituent peuvent migrer dans l'eau ou la boisson concernée.

28. Selon l'édition 2018 du Baromètre C.Leau / TNS-Sofres «Les Français et l'eau», 84% des personnes interrogées se disent satisfaites du service de l'eau. 96% des Français savent que l'eau du robinet est soumise à des contrôles et une large majorité (67%) estime ces contrôles suffisants.

De nombreux outils sont utilisés par les collectivités pour mieux encourager les économies d'eau : la mise en place d'une tarification incitative (saisonnière ou progressive selon le contexte local), la distribution de kits hydro-économes (mousseurs à installer sur les robinets...), le cofinancement de citernes pour récupérer l'eau de pluie à des fins de jardinage par exemple, des incitations financières à des travaux novateurs réduisant la consommation...

Les collectivités elles-mêmes peuvent agir sur leurs propres consommations d'eau, en choisissant des végétaux peu gourmands en eau pour les espaces verts et terrains de sport, en utilisant de l'eau de pluie pour le nettoyage des voiries, ou encore en adoptant des dispositifs économes au sein de leurs bâtiments.

Sauf exception, la réutilisation des eaux grises à l'intérieur des bâtiments est encore interdite en France. Autorisée et parfois même largement développée dans d'autres pays tels que le Japon, l'Espagne ou au Moyen-Orient, elle constitue pourtant de toute évidence un potentiel à exploiter – sous réserve évidemment de prescriptions permettant d'assurer l'absence de risques sanitaires.

EAU DU BASSIN RENNAIS : ECODO, UN PROGRAMME LOCAL D'ÉCONOMIES D'EAU

Pour assurer l'équilibre entre des ressources en eau limitées et une croissance démographique continue, la collectivité Eau du Bassin Rennais a créé le programme Ecodo 2016-2018, qui vise à réduire de 1,3 million de mètres cubes le prélèvement dans la ressource en eau.

Soutenu par l'agence de l'eau Loire Bretagne, il s'articule autour de trois grands axes :

- des actions sur la production d'eau potable avec l'amélioration du rendement des usines et les travaux de renouvellement des adductions ;
- des actions sur les réseaux de distribution destinées à prévenir les fuites, avec notamment la mise en place de compteurs sur le réseau, une étude de gestion patrimoniale et des travaux de renouvellement ;

- des actions de sensibilisation des différents publics aux économies d'eau : mise en place d'une tarification progressive, accompagnement au diagnostic des bâtiments des communes et Ehpad situés sur le territoire du bassin rennais, recrutement d'ambassadeurs de l'eau pour informer les particuliers, animations scolaires sur le thème des économies d'eau, et mise en place d'une charte Ecodo en partenariat avec les magasins de bricolage, pour aider les consommateurs à choisir et acheter le matériel hydro-économe adapté à leurs besoins directement sur les lieux de vente.

Enfin, un fonds d'aide à l'investissement a été mis en place pour aider à la réalisation de travaux Ecodo par les communes et les professionnels, et à l'individualisation des compteurs des copropriétés et bailleurs sociaux.

Avec le programme Ecodo, Eau du Bassin Rennais a été distinguée par l'ADEME* comme l'une des 30 collectivités pilotes en matière d'adaptation au changement climatique.

Favoriser la réutilisation des eaux usées traitées

La réutilisation des eaux usées traitées par les stations d'épuration pour l'agriculture, mais aussi l'industrie ou le lavage de la voirie peut constituer une réponse, parmi d'autres, aux problématiques de préservation des ressources en eau. Elle est conditionnée par une absence de risques pour la santé.

En l'occurrence, la réglementation nationale est extrêmement contraignante et le développement de la réutilisation des eaux usées traitées demeure très faible en France. Pourtant, les retours d'expérience accumulés depuis des décennies dans d'autres pays (Israël, Moyen-Orient, Europe du Sud... et même en Belgique) pour de l'irrigation ou de l'arrosage, mais aussi pour des usages urbains (voire la production directe d'eau potable) devraient rassurer les autorités sanitaires nationales.

L'arrêté du 29 janvier 2018 relatif à la mise en œuvre d'une expérimentation portant sur l'utilisation d'eaux issues du traitement d'épuration des eaux résiduaires urbaines pour assurer l'irrigation et la fertilisation par aspersion de grandes cultures constitue un premier pas vers une réglementation plus favorable. Une diversification explicite des possibilités de réutilisation des eaux usées traitées aux usages urbains (nettoisement, curage des réseaux d'assainissement...) serait également très positive.

Enfin, la question de son modèle économique reste à régler, car le coût des traitements supplémentaires et du transport de l'eau ainsi traitée vers les lieux de réutilisation peut s'avérer extrêmement lourd. Est-ce aux usagers de payer pour une eau réutilisée par les irrigants et les usines ? Ne doit-on pas réévaluer le coût de l'eau prélevée en milieu naturel pour l'arrosage et l'irrigation notamment ?

En tout état de cause, ces eaux usées traitées ne doivent pas être considérées comme une « ressource nouvelle » utilisable sans contrainte, mais comme une ressource en substitution d'autres prélèvements dans le milieu naturel (par prélèvement direct, ou utilisation d'eau potable). En outre, dans des territoires soumis à de fortes contraintes hydriques, la réutilisation ne doit pas se faire au détriment d'une restitution de l'eau dans le milieu naturel, en vue du maintien de la biodiversité, de la recharge des nappes et des usages aval de l'eau.

**PROPOSITION 4 —
Simplifier les
procédures liées
à la réglementation
nationale sur la
réutilisation des
eaux usées traitées
(re-use) et proposer
un modèle économique
pérenne, adapté à
l'ensemble des secteurs
d'activités.**

LE SIARP : UNE MÉTHODOLOGIE DE TRAITEMENT DES EAUX USÉES

Le SIARP, Syndicat Intercommunal pour l'Assainissement de la Région de Pontoise, a établi une méthodologie pour être le plus performant possible et le plus respectueux de l'environnement et des règles nationales en termes de traitement des eaux usées. Établissant une cartographie complète des entreprises raccordées au réseau public de collecte des eaux usées, le SIARP réalise des analyses physico-chimiques sur son territoire, afin de suivre plus précisément les polluants en identifiant leur origine et leur évolution dans le réseau. En accord avec différents partenaires, une nouvelle approche a été décidée pour développer également des paramètres biologiques, de manière à effectuer un suivi de la qualité hydro-morphologique du milieu naturel.

Le développement d'un bioessai sur les eaux usées devrait ainsi permettre de prioriser les zones sur lesquelles il est nécessaire d'agir en priorité. La mouche drosophile est un organisme qui se développe rapidement dans l'eau et possède un génome particulièrement connu et fiable. Grâce à l'observation de différents paramètres de toxicité (mortalité, temps de développement...) et à la recherche de gènes biomarqueurs d'exposition, son étude permettra d'émettre un premier diagnostic sur la qualité des eaux usées, et de tracer les pollutions avant même de réaliser un suivi physico-chimique très onéreux. Ce bioessai sera utilisé comme un outil d'aide à la décision et complètera l'ensemble des analyses du syndicat.

ADAPTER LA GOUVERNANCE AUX TERRITOIRES

D'un territoire à l'autre, les enjeux liés à l'eau diffèrent : manque d'eau pour certains, surplus pour d'autres, l'état de la ressource est intrinsèquement lié aux spécificités géographiques du territoire. Selon que le territoire est rural ou urbain, de plaine ou de montagne, sensible aux activités saisonnières ou non, les besoins en eau du territoire varient : la gestion de l'eau doit permettre d'appréhender pleinement ces spécificités et de s'y adapter.

«Couteau suisse» des collectivités, la gestion publique est très souple : véritable boîte à outils au service des élus locaux, elle s'adapte en fonction des objectifs, des besoins et des moyens des collectivités et de leurs territoires. Si sa performance n'est plus à démontrer, elle requiert néanmoins une stabilisation indispensable du paysage législatif, et une consolidation réglementaire de ses différentes formes juridiques.

Stabiliser le paysage législatif et réglementaire

La gestion de l'eau présente des enjeux de long terme, qui nécessitent réflexion, anticipation et adaptabilité. Cependant, dans une logique de centralisation qui perdure, l'État néglige souvent les réalités locales et la capacité des élus à construire des projets cohérents et adaptés aux réalités de leurs territoires. Devant des règles et des modalités d'organisation des compétences sans cesse modifiées, les élus sont trop souvent contraints de réagir plutôt que d'anticiper.

Pour une gestion performante et durable de l'eau, il est urgent d'effectuer une « pause » législative et réglementaire. Face aux nombreuses nouvelles obligations en matière de protection environnementale, les collectivités ont besoin de pouvoir prioriser et de hiérarchiser les enjeux en fonction de leurs territoires. Elles doivent développer de manière sereine et pérenne des feuilles de route et des programmes d'actions et adapter leurs moyens humains, techniques et financiers en conséquence. La bonne organisation des services est mise à mal s'il faut constamment se replacer dans une nouvelle organisation administrative et géographique des compétences, ou si les obligations réglementaires changent trop souvent.

PROPOSITION 5 —
Stabiliser le paysage législatif et réglementaire relatif aux périmètres des compétences des acteurs de l'eau pour permettre aux élus d'avoir de la visibilité pour construire des projets cohérents avec les enjeux de leurs territoires.

Favoriser l'efficacité : les atouts de la coopération public-public

Si la notion de coopération public-privé est désormais bien connue, celle de coopération public-public est souvent mésestimée, car réduite à la création d'établissement public de coopération intercommunale. Pourtant, elle représente un outil d'efficacité important pour les collectivités, en offrant une alternative à la coopération public-privé.

En gestion publique, l'absence de concurrence commerciale garantit une coopération et émulation « bienveillante » entre opérateurs, stimulée par des objectifs de résultat et d'enrichissement mutuel. La mutualisation entre personnes publiques constitue un levier fort d'amélioration du service rendu à l'utilisateur et à l'environnement, de solidarité technique entre entités publiques, d'optimisation dans l'utilisation des personnels et matériels, et donc d'économies d'échelle.

Outre l'intercommunalité, la coopération public-public peut prendre diverses formes, telles que les mises à disposition de services, les ententes ou encore des formes de conventionnement... La mutualisation des achats, à travers des groupements de commande ou des structures dédiées telles que des centrales d'achat ou des groupements d'intérêt économique ou public, concourt également à la réalisation des objectifs d'efficacité de l'action publique, en permettant aux collectivités de bénéficier d'un effet d'échelle pour obtenir des conditions économiques avantageuses auprès des fournisseurs.

PROPOSITION 6 — Maximiser le recours à différentes formes de coopération public- public et aux outils de mutualisation des achats, et contribuer au dynamisme économique local.

LE RÉSEAU FRANCE EAU PUBLIQUE AU CŒUR DE LA COOPÉRATION PUBLIC-PUBLIC

Au sein du réseau France Eau Publique, plusieurs opérateurs publics ont constaté des disparités de tarifs importantes concernant l'achat de compteurs. Pour y répondre, un achat groupé de compteurs d'eau a été créé en 2016, en partenariat avec l'UGAP (Union des groupements d'achats publics). Tandis que les prix ont été harmonisés sur l'ensemble du territoire, quels que soient la taille de la collectivité et les lieux de livraison, la constitution d'un groupement de commande a permis de mutualiser la rédaction du marché, là où jusqu'alors chaque opérateur rédigeait ses propres documents.

En parallèle, les groupes de travail dédiés aux fonctions support (achats, gestion des abonnés, ressources humaines, communication...) contribuent à cet état d'esprit d'émulation collective et de partage d'expérience qui favorise les synergies et l'efficacité. Les échanges de documents, tels que les cahiers des charges ou les règlements de services, sont d'autant plus faciles qu'ils se font dans un cadre exempt de compétition : la gestion publique encourage une véritable économie collaborative, source de stimulation mutuelle et d'efficacité.

Illustration de cette émulation mutuelle : la mise en place d'une démarche d'audits croisés. Engagée depuis 2011 par trois membres de France Eau Publique (Haganis, régie d'assainissement de Metz Métropole, la Ville de Besançon et le SDEA Alsace-Moselle), cette démarche a pour objectifs de permettre d'apporter un regard extérieur sur le fonctionnement interne de la structure, d'échanger sur les bonnes pratiques, d'identifier des améliorations potentielles, et de participer à la mise en œuvre des audits internes dans le cadre des démarches Qualité, Sécurité et Environnement, dans un esprit réseau. Les audits sont organisés dans l'une des trois structures, les deux autres structures envoyant chacune deux auditeurs, de manière à permettre la constitution d'une équipe de deux auditeurs avec un représentant de la structure auditée. Cette méthode croisée favorise le partage d'expérience et l'échange de bonnes pratiques. Tout en constituant une démarche valorisante pour les auditeurs et les audités, elle permet de mettre en œuvre un véritable réseau d'expertises.

Favoriser des opérateurs multiactivités

À l'issue d'une forte mobilisation des élus de France Eau Publique, la loi reconnaît désormais expressément la possibilité pour les collectivités de constituer une régie unique « multiservices » pour l'eau, l'assainissement et le pluvial (sous certaines conditions).

Il est désormais nécessaire d'aller plus loin dans la mutualisation des services au sein d'une régie unique. En effet, les synergies sont utiles et doivent être encouragées entre le grand et le petit cycles de l'eau. Les régies uniques eau et assainissement devraient donc pouvoir prendre également la compétence Gemapi*. Des synergies sont aussi possibles entre l'eau, l'énergie et la gestion des déchets par exemple, à travers la (co)méthanisation ou la (co)incinération des boues (le cas échéant avec d'autres déchets organiques), la récupération de chaleur dans les réseaux d'eaux usées, mais aussi par la gestion mutualisée des relations avec les usagers (relevé des compteurs, facturation...), des services d'astreinte et de certains métiers (électromécanique, automatique...).

Naturellement, une régie « multiservices » ne remet pas en cause le respect des règles budgétaires applicables à chaque service : de robustes outils managériaux, comptables et analytiques existent pour assurer la parfaite affectation des charges et produits à chacun des services.

PROPOSITION 7 —
Poursuivre le développement d'opérateurs publics multiservices, qui mutualisent des moyens, créent des synergies d'interventions et de compétences, simplifient et réduisent les coûts au bénéfice de tous (usagers, salariés, tiers).

LE MODÈLE ALLEMAND DES RÉGIES MULTISERVICES DITES « STADWERKE » : CAS DE HAMBURG WASSER

À Hambourg, le regroupement en 2005 sous le nom de Hamburg Wasser des deux entités eau et assainissement a permis d'importants gains de productivité et des économies d'échelle. Un seul directeur pilote aujourd'hui les activités eau et assainissement, secondé par un seul directeur adjoint, au lieu de deux directeurs et deux adjoints avant la fusion. Des réductions de personnel ont également été réalisées dans les services support tels que ressources humaines, comptabilité, finances et informatique, ainsi que pour les services techniques tels que études et travaux. Ces modifications ont permis d'assurer une meilleure coordination des projets d'investissements et des chantiers. La mutualisation des logiciels a conduit à une réduction des coûts de licence et de maintenance, ainsi qu'à une standardisation des processus métiers.

Le regroupement des services a par ailleurs permis de décupler les perspectives de mobilité interne des salariés, en élargissant le panel de leurs possibilités d'évolution aux deux services et aux trois filiales de Hamburg Wasser, améliorant ainsi leur motivation. Au-delà de l'entreprise elle-

même, les usagers ont pu percevoir le bénéfice de la mutualisation : prix maîtrisé grâce à la réduction des coûts, efficacité accrue, meilleure lisibilité et accessibilité, grâce à la mise en commun des services clients et de la communication.

Comme en France, la réglementation allemande impose une séparation absolue de budgets pour les services d'eau et d'assainissement, comme pour les filiales : le prix de l'eau ne finance que l'eau, et le prix de l'assainissement uniquement l'assainissement. Au sein de Hamburg Wasser, ce principe se traduit par le fait que toute opération effectuée par un service pour le compte de l'autre doit faire l'objet d'une refacturation interne, et donc d'un paiement. En revanche, la trésorerie est mutualisée.

Ce modèle prouve qu'il est possible, dans le respect du droit européen, de gérer conjointement en toute transparence plusieurs services publics pour bénéficier d'économies d'échelle et de mutualisations.

Conforter les grands syndicats

Tandis que la Loi NOTRe* et l'émergence de nouvelles compétences telles que la Gemapi* ont conforté le rôle des EPCI* à fiscalité propre, les syndicats mixtes qui associent entre eux des EPCI* à fiscalité propre, le cas échéant avec d'autres collectivités ou groupements, conservent une véritable légitimité.

Les effets d'échelle et de mutualisation dont ils bénéficient permettent, comme les grands EPCI* à fiscalité propre, de développer d'une part une vision stratégique de long terme (en particulier indispensable pour porter une politique d'investissements), et d'autre part d'améliorer la gestion, la qualité et la sécurité du service. Ces effets d'échelle permettent également de rationaliser les coûts grâce à la mutualisation d'expertise et de moyens matériels de haut niveau inaccessibles à des tout petits services : services support (comptabilité, informatique, achats, clientèle, etc.) et

techniques (bureau d'études interne, équipes travaux, personnels d'astreinte, etc.). Les syndicats mixtes disposent ainsi en interne d'une grande capacité de maîtrise d'ouvrage et/ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ils constituent donc des outils pertinents qui répondent parfaitement aux objectifs de rationalisation comme de mutualisation urbain-rural.

Acteurs essentiels de la solidarité, ils permettent en outre de répondre à l'enjeu de proximité. Préservant le lien social avec les usagers, ils maintiennent l'engagement et la responsabilisation des élus locaux dans la mise en œuvre de la politique de l'eau, tout en garantissant la cohérence des choix stratégiques relatifs à l'eau avec les autres services publics (urbanisme, voirie, transports). Enfin, ils participent au renforcement de la cohérence entre le périmètre d'exercice de la compétence et la configuration du service (ressource en eau, structure du réseau, topographie, bassin...).

Leur légitimité technique leur permet de défendre efficacement les enjeux de l'eau, grâce à des élus spécialisés et impliqués sur ces sujets, et à du personnel dédié à ces seuls sujets. Cette technicité des thématiques «eau», associée à un périmètre et à des instances propres, permet de favoriser le consensus entre ses membres et de limiter les prises de positions trop politiciennes.

Il apparaît dommageable que les EPCI-FP* ayant transféré la compétence à un syndicat de taille supérieure soient pénalisées financièrement, alors même que ces syndicats s'inscrivent parfaitement dans les objectifs de rationalisation, mutualisation et de solidarité territoriale recherchés par la réforme de la Loi NOTRe*.

PROPOSITION 8 — Conforter le rôle des grands syndicats, outil de mutualisation urbain-rural et de solidarité territoriale, au service de la performance.

SDEA D'ALSACE-MOSELLE : UN PÉRIMÈTRE ÉTENDU MAIS UNE PROXIMITÉ ASSURÉE

À travers ses évolutions statutaires successives, le Syndicat des eaux et de l'assainissement (SDEA) d'Alsace-Moselle montre une volonté constante d'assurer un lien de proximité avec l'ensemble de ses communes membres. Ainsi, en cas de transfert complet d'une ou plusieurs de ses compétences eau potable-assainissement-grand cycle de l'eau, chacune des communes dispose, selon son importance démographique, directement ou par l'intermédiaire de l'EPCI* compétent, d'un ou plusieurs délégués siégeant au sein des instances délibérantes et de concertation du syn-

dicat. Cette proximité «politique» s'est doublée au fil du temps d'une proximité opérationnelle avec un guichet d'accueil à moins de 30 minutes de chaque usager. L'implication des élus se situe aux trois niveaux de gouvernance mis en place au SDEA depuis 2007, du local au global, en vertu du principe de subsidiarité :

- Des commissions locales épousent, sauf volonté d'évolution et de rationalisation locales, les périmètres des unités de distribution d'eau et/ou d'assainissement existantes (et depuis 2016 grand cycle de l'eau). Les délégués y pilotent

la politique locale eau-assainissement-grand cycle de l'eau : ils définissent les réponses à apporter sur le plan local pour assurer un niveau de service optimal, dégager les investissements annuels et pluriannuels, et la politique de financement qui en découle.

- Des instances territoriales facilitent les synergies et encouragent la mise en commun de moyens et l'élaboration de projets mutualisés : outils d'émulation mutuelle au bénéfice des territoires, elles favorisent les échanges autour des enjeux territoriaux, des projets locaux et permettent un échange de pratiques.

- Les instances interdépartementales de décision (assemblée générale, conseil d'administration, commission permanente, commission d'appel d'offre) ou de concertation (commissions thématiques) élaborent et définissent des politiques communes et une stratégie d'ensemble. Elles adaptent les missions, les compétences, la gouvernance et les statuts du SDEA. Enfin, elles statuent sur les affaires du syndicat, votent les budgets et approuvent les comptes.

COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE (CIF) : ALERTE SUR LES CONSÉQUENCES DES NOUVEAUX MODES DE CALCUL

Les dotations de l'État sont réparties entre les EPCI* à fiscalité propre en fonction de la population et du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Ainsi que l'indiquent la Direction générale des collectivités locales et la Direction générale des finances publiques²⁹, ce coefficient « permet de mesurer l'intégration d'un EPCI* au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements » et donc « plus les communes auront transféré de pouvoir fiscal au groupement, plus on supposera qu'elles lui auront également transféré des compétences. Dès lors, plus les communes auront « joué le jeu » de l'intercommunalité, plus la dotation globale de fonctionnement sera valorisée ».

Toutefois, alors que le CIF ne devrait concerner que les ressources fiscales – d'autant que les dotations de l'État sont versées au seul budget principal de l'EPCI* –, il prend également en compte le produit des redevances du service public de l'assainissement (redevance pour service rendu et non taxe fiscale) des métropoles, communautés urbaines

et communautés d'agglomérations aujourd'hui, et des communautés de communes à compter de 2020 (article 250 de la loi de finances pour 2019). Pour ces dernières, le produit des redevances d'eau potable devrait en outre être pris en compte à compter de 2026.

Cette prise en compte a pour effet de valoriser le CIF des EPCI* à fiscalité propre compétents pour l'assainissement au détriment de ceux qui n'ont pas pris la compétence, mais aussi de ceux qui sont membres d'un syndicat mixte au titre de cette compétence. Dans des territoires où l'organisation du service public de l'assainissement (ou de l'eau) est plus pertinente à l'échelle d'un syndicat mixte (en raison de la structure des réseaux, topographie, économies d'échelle, mutualisation urbain-rural, solidarité territoriale...), des EPCI* à fiscalité propre se trouvent alors devant un choix cornélien : être membre de ce syndicat mixte plus pertinent et efficient pour la gestion du service, ou bénéficier, pour son budget principal, d'un montant de dotation de l'État supérieur...

29. Voir la fiche « DGF des EPCI » réalisée par le portail www.collectivites-locales.gouv.fr

Assouplir les règles relatives aux sociétés publiques locales

Si elles ne représentent pas un mode de gestion en soit, les SPL* constituent un outil intéressant pour les collectivités, en ceci qu'elles permettent une mise en commun de moyens pour exploiter et gérer des services publics. Elles offrent ainsi une solution de mutualisation et d'économies d'échelle lorsque l'intercommunalité n'est pas adaptée ou possible.

Or une récente décision du Conseil d'État est venue restreindre les possibilités de création de SPL* (et incidemment de Sociétés d'économie mixte)³⁰. Le juge administratif a en effet conclu que les collectivités actionnaires d'une SPL devaient être chacune compétente pour l'ensemble des missions ouvertes à la SPL par ses statuts, interdisant ainsi la constitution d'une SPL entre collectivités compétentes pour l'eau et d'autres compétentes pour l'assainissement par exemple. Cette position est regrettable alors que les synergies entre ces deux services sont évidentes et que leur exploitation par un opérateur unique génère de l'efficacité³¹.

Par ailleurs, les SPL se voient interdire de réaliser des activités pour des organismes non actionnaires, alors que les directives européennes autorisent ce type d'opérateur «in house» à réaliser jusqu'à 20% de leur chiffre d'affaires pour des tiers. Il s'agit là d'un cas manifeste de surtransposition. L'objectif d'un assouplissement de la législation française, en cohérence avec le droit européen, n'est pas de permettre aux SPL d'entrer dans le champ concurrentiel aux fins d'une logique commerciale, mais de permettre des synergies fortes entre des activités conduites par des SPL et celles d'autres acteurs publics (régies, offices publics d'habitation, hôpitaux, universités...), en vue d'une plus grande efficacité, notamment grâce à :

- une solidarité technique entre grands opérateurs qui disposent de moyens techniques (bureau d'études interne, laboratoire d'analyse...) et petits opérateurs qui doivent externaliser certaines activités faute de moyens internes ;
- une mutualisation des moyens matériels et humains de la SPL : réutilisation du matériel, optimisation du temps de travail des

PROPOSITION 9 —
Appliquer aux sociétés publiques locales la souplesse prévue dans les textes européens pour l'exercice de leurs missions (actionnariat et activités complémentaires) sans surtransposition.

30. CE n°405628 du 14 novembre 2018.

31. Cette position est d'autant plus surprenante que le Conseil d'État l'a justifiée par sa lecture de l'article L.1531-1 du CGCT* relatif aux SPL, alors qu'il est identique à celui qui prévaut pour les sociétés d'économie mixte depuis 1983 sans qu'il ait soulevé de contestation.

salariés (notamment ceux à temps partiel) et de leurs conditions de travail.

La SPL pourrait ainsi, par le biais d'activités accessoires, optimiser l'utilisation de ses équipements, améliorer la productivité de son personnel et consolider son assise financière, en réalisant des prestations pour des tiers dans le respect des règles de la concurrence. Elle aurait alors vocation à devenir un outil de partenariat public-public au service des collectivités qui souhaitent y avoir recours.

La rédaction de l'article L.1531-1 du CGCT* pourrait donc être complétée pour autoriser les SPL à intervenir dans le champ concurrentiel auprès d'organismes non-actionnaires, dans la limite du seuil de 20% de leur chiffre d'affaires fixé par les directives européennes des marchés publics et concessions.

SE DONNER LES MOYENS D'UNE POLITIQUE AMBITIEUSE

Adaptation au changement climatique, renouvellement des réseaux, mises en conformité... Les services d'eau sont confrontés à des défis d'ampleur que seule une politique ambitieuse peut permettre de surmonter. Répondre à ces exigences tout en garantissant un accès à l'eau pour tous impose de disposer des ressources financières nécessaires. Or aujourd'hui, si chaque Français a la chance d'avoir un accès à l'eau potable, cet accès est financièrement entièrement supporté à l'échelle du service concerné (même si quelques aides individuelles au paiement de la facture d'eau peuvent être apportées par les services sociaux des communes et le département). Face aux limites de ce modèle de solidarité intra-services, il est nécessaire d'appréhender le financement de l'accès à l'eau à un niveau global, en faisant porter la solidarité à l'échelle nationale.

Dans un contexte de finances publiques sous tension, il est essentiel de renforcer les moyens financiers nécessaires pour garantir une gestion de l'eau durable et efficiente. Acteurs indispensables de la solidarité territoriale, les agences de l'eau doivent être renforcées et leur budget garanti. Outre les enveloppes des fonds européens qui ne sont pas suffisamment utilisées dans le domaine du cycle de l'eau, faute d'accompagnement et d'aide au montage de projets, de nouvelles sources de financement restent encore à imaginer.

Garantir la solidarité territoriale en consolidant le budget des agences de l'eau

Les agences de l'eau jouent un rôle majeur dans la préservation de l'environnement et des ressources en eau³². Alors que les enjeux de protection des ressources en eau sont prégnants, leurs missions actuelles doivent être confortées : le niveau d'intervention des agences de l'eau sur la protection des masses d'eau doit être maintenu, voire augmenté dans les 11^e programmes.

Face à l'élargissement de l'étendue des missions des agences de l'eau, il est indispensable de leur octroyer les capacités financières permettant de mener à bien leurs missions. Pour ce faire, le plafond mordant doit être supprimé, et leurs moyens augmentés.

Plusieurs sources de financement complémentaires peuvent être identifiées. Rappelons que l'objectif n'est pas de créer de nouvelles taxes, qui viendraient peser sur l'utilisateur, mais de garantir la protection de la qualité des ressources en eau, en visant davantage les producteurs de produits nocifs, pour les inciter à changer leurs pratiques. Ainsi, la redevance de pollution diffuse devrait pouvoir être élargie à d'autres polluants. C'est le cas des produits phytosanitaires ou autres micro-polluants présents dans les produits d'entretien, les cosmétiques, et les substances polluantes utilisées par plusieurs secteurs économiques, en particulier l'agriculture. En parallèle, une redevance sur l'artificialisation des sols, un moment évoquée, devrait être créée³³.

Ces nouvelles sources de financement permettraient de compléter la participation de la facture d'eau au budget des agences de l'eau (la facture d'eau contribue aujourd'hui à 85% du budget des agences de l'eau) et de rétablir une forme d'équilibre entre les contributeurs. Ceci faciliterait l'obtention du consentement à payer de chacun, et permettrait d'assurer le maintien de la cohésion du système et les solidarités en place.

Enfin, il est important de valoriser et de renforcer l'ingénierie publique présente dans les collectivités et/ou chez leurs opérateurs publics. Celle-ci s'appuie sur une expertise pluridisciplinaire poin-

**PROPOSITION 10 —
Sacraliser, voire
augmenter le budget
« eau » des agences
de l'eau, et conforter
leur rôle de pilier
structurant de la
mise en œuvre des
politiques publiques
de l'ensemble du
cycle de l'eau.**

32. Voir page 22.

33. Voir page 48.

tue adaptée aux contraintes et enjeux locaux. Pour cela, le coût du temps passé en interne par les équipes du maître d'ouvrage doit pouvoir être intégré dans le coût de tout projet éligible aux aides des agences de l'eau, afin de ne pas pénaliser les opérateurs ayant opté pour l'internalisation de tout ou partie de leur activité.

Baisser la TVA sur l'assainissement

L'eau et l'assainissement constituent des services publics aussi essentiels l'un que l'autre, et le taux réduit de TVA (5,5%) applicable aux redevances d'eau devrait être étendu aux redevances d'assainissement des eaux usées. Cette réduction du taux de TVA sur les redevances d'assainissement contribuerait à dégager les moyens financiers supplémentaires nécessaires pour faire face aux enjeux de l'eau et de l'assainissement en limitant l'impact sur la facture d'eau.

**PROPOSITION 11 —
Appliquer le taux
réduit de TVA (5,5%)
à l'assainissement
des eaux usées.**

Améliorer l'accès aux fonds européens

À l'échelle européenne, les fonds structurels constituent une ressource financière importante susceptible de cofinancer de nombreux projets. Pourtant, les services d'eau et d'assainissement peinent à accéder à ces fonds, faute d'information suffisante et d'accompagnement adéquat dans le montage de projets, et de mobilisation des régions en charge de la gestion de ces fonds. Alors que les orientations des enveloppes FEDER, FEADER et LEADER concernent directement les projets mis en œuvre dans le cadre de la gestion de l'eau, le niveau de consommation des fonds dédiés reste très limité.

Une action de sensibilisation des régions, gestionnaires de ces fonds, et la mise en place d'une assistance mutualisée à la mobilisation des fonds pour les services d'eau serait nécessaire. Ce rôle d'assistance pourrait être confié aux agences de l'eau.

**PROPOSITION 12 —
Confier aux agences
de l'eau un rôle
d'assistance aux
collectivités pour la
mobilisation des fonds
européens mobilisables
par les services d'eau
(en leur octroyant les
moyens nécessaires).**

3 —

LA GESTION PUBLIQUE

Un choix d'avenir
pour les territoires

L'eau n'est pas une marchandise : à l'instar de l'air que nous respirons, c'est un bien commun, ressource vitale indispensable à la vie. Sa pérennité est aujourd'hui menacée par le dérèglement climatique. Longtemps considérée comme une ressource inépuisable que l'on pouvait consommer sans limite, l'eau devient désormais un bien rare dont la préservation est l'affaire de tous. Elle constitue un enjeu pour l'humanité, qui transcende le rôle d'utilisateur-consommateur pour concerner les citoyens du monde.

Préserver la ressource en eau relève de l'intérêt général. Cela nécessite une vision globale des différentes politiques publiques ayant un impact sur l'eau (énergie, aménagement du territoire, déchets, agriculture, industrie, transports...) et des outils d'action et de gouvernance correspondants. Les programmes de préservation des ressources en eau, qu'il s'agisse de recherche et développement, de création d'infrastructures, ou d'accompagnement aux pratiques de consommation, ne peuvent être définis en fonction d'objectifs commerciaux et financiers. Avec la gestion publique locale, les collectivités maîtrisent l'ensemble du cycle de l'eau. Elles s'emparent pleinement de leurs responsabilités environnementales, sans les laisser aux entreprises privées.

PLACER L'EAU AU CŒUR DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

I

La définition d'une stratégie de gestion de l'eau relève d'un projet de territoire. Ce projet nécessite une véritable vision d'organisation de la cité, et donc une implication forte du politique, au sens étymologique du terme. Les élus locaux possèdent une vision globale et stratégique de leurs territoires, qui n'est pas motivée par des enjeux commerciaux. Élus par les citoyens, ils sont légitimes pour garantir les choix d'investissements du service d'eau. Leur positionnement transversal, en synergie avec l'ensemble des politiques publiques, est la meilleure garantie d'une gestion cohérente, globale et pérenne de l'eau.

Servir l'intérêt général : l'engagement des élus

Le choix de la gestion publique ne concerne pas davantage une couleur politique qu'une autre. Faire le choix de la gestion publique, c'est dépasser les clivages partisans pour s'engager au service de l'intérêt général.

Ce choix permet notamment de se réemparer du prix de l'eau, pour en faire un outil de solidarité et d'équilibre territorial. En effet, trop souvent considéré comme une variable d'ajustement du choix du mode de gestion, le prix de l'eau doit avant tout permettre d'atteindre un niveau d'investissement pérenne pour garantir la qualité de la ressource sur le long terme. Là où, en gestion privée, une part de la facture d'eau est allouée à la rémunération d'actionnaires, en gestion publique l'intégralité du prix de l'eau est consacré pour le financement durable du service. La pleine maîtrise du prix de l'eau permet aux collectivités de mener des investissements ambitieux au service des communes et des usagers. C'est également un moyen de développer des politiques de solidarité territoriale selon les typologies de territoires.

EAU D'AZUR : LE PASSAGE EN RÉGIE, UN PROJET POLITIQUE RÉUSSI

Créée en 2013, la régie Eau d'Azur a succédé à plus d'un siècle de contrat de concession du service public de l'eau à Nice. Issue d'un véritable choix politique, elle est le fruit d'un engagement fort des élus dans les valeurs de la gestion publique, et en particulier par la conviction que le service rendu aux citoyens est meilleur si la collectivité en assure la gestion. Le choix du mode de gestion public et la création de la régie à personnalité juridique ont été délibérés en 2014 à l'unanimité des conseillers métropolitains.

Le passage en régie s'est structuré autour de plusieurs objectifs :

- une maîtrise complète de la ressource en eau jusqu'au consommateur, depuis les sommets du Mercantour jusqu'au littoral ;
- la mise en œuvre à court terme d'un programme exceptionnel d'investissements durables pour sécuriser l'alimentation en eau du littoral et du moyen pays niçois, affectés par les premiers effets du réchauffement climatique ;
- la transparence des coûts et des recettes, ainsi que de l'économie des échanges d'eau entre territoires ;
- la liberté d'arbitrage sur la fixation des tarifs ;
- l'harmonisation du service à l'échelle de la métropole, du littoral à la montagne, appelant nécessairement la mutualisation des moyens (recettes, experts, laboratoires, services d'études, équipes travaux, ateliers, magasins, gros outillage...) ;
- la constitution d'un périmètre d'exploitation une gouvernance resserrée par une plus forte implication des élus des territoires dans la vie et la maîtrise du service.

Fin 2018, près de 90 millions d'euros d'investissement avaient été mis en œuvre, dédiés notamment à la mise en conformité des installations du haut pays, au développement d'une première tranche de travaux de sécurisation du littoral en rive gauche du Var et à l'accompagnement des grands projets d'urbanisme à Nice (tramway, voie de 40 mètres, Grand Arenas). Faisant jouer la complémentarité et la solidarité entre le littoral et le haut pays, la métropole a réalisé l'harmonisation des tarifs de deux zones principales : littoral moyen pays d'une part, haut pays d'autre part. En mutualisant les ressources de l'organisation (moyens en personnel, en matériel, en expertise, moyens financiers...), et en réunissant les compétences de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation dans une même structure, la reprise en régie a permis à la fois d'accélérer la mise à niveau du patrimoine et du service dans les communes du haut pays, et d'économiser et protéger la ressource en eau en montagne, au bénéfice des communes du littoral. Elle a également permis de réaliser les premiers travaux de sécurisation de l'alimentation en eau littorale dans un délai particulièrement rapide. Ces derniers travaux ont permis à la ville de Nice et aux communes voisines de traverser la sécheresse de l'été 2017 sans mesures exceptionnelles de restriction.

Assurant aujourd'hui, avec 350 agents, le service public de l'eau potable dans 42 communes métropolitaines, et des prestations annexes, Eau d'Azur étendra son périmètre à la totalité des communes de la Métropole Nice Côte d'Azur à partir du 1^{er} janvier 2020.

Faire de l'eau un élément intégrateur de l'aménagement des territoires

Le développement des bassins de vie s'est toujours fait en fonction des points d'eau : historiquement, les zones d'habitation se sont développées le long des fleuves, des rivières, des lacs ou du littoral marin, ou à proximité de sources. Élément clé du développement économique, l'eau est au cœur des politiques publiques. On ne peut penser agriculture sans avoir accès à la ressource en eau pour l'irriguer, ni créer de nouveaux quartiers d'habitat ou accueillir des activités économiques sans avoir les capacités de les desservir en eau potable, d'assainir leurs eaux usées et eaux pluviales, et d'assurer leur protection contre l'incendie... L'approche d'urbanisme intégré permet de mettre en synergie les différentes politiques publiques, en dépassant la logique en silos. Par exemple, la chaleur des eaux usées ou la valorisation énergétique des boues d'épuration permettent de soutenir les besoins énergétiques du territoire.

Il est donc nécessaire d'instaurer du dialogue et de la transversalité autour des politiques publiques de l'eau, pour en garantir l'efficacité et la cohérence. Toutes les parties prenantes de la gestion de l'eau (collectivités, administrations, aménageurs, associations environnementales, usagers) doivent être rassemblées pour établir un diagnostic commun et définir une stratégie territoriale partagée.

Les gestionnaires publics de l'eau disposent d'une vision à long terme. Ils sont en réelle capacité d'élaborer des plans stratégiques pour répondre aux enjeux sur leurs territoires. Considérer les personnes publiques compétentes sur les petit et grand cycles de l'eau comme des acteurs incontournables de l'élaboration des documents de planification tels que les PLUI*, SCOT* et SRADDET*, c'est soutenir la cohérence des différentes politiques publiques entre elles.

**PROPOSITION 13 —
Associer dès l'amont
les personnes publiques
en charge des petit
et grand cycles de
l'eau à l'élaboration
des documents de
planification locale
pour garantir la prise
en compte cohérente
de la gestion de l'eau
dans la construction
des stratégies de
territoire.**

SDEA D'ALSACE-MOSELLE : DU PETIT CYCLE AU GRAND CYCLE DE L'EAU

Le Syndicat Des Eaux et de l'Assainissement (SDEA) d'Alsace-Moselle a fait le choix, à l'issue d'une importante concertation avec l'ensemble des acteurs institutionnels, locaux et associatifs, d'élargir ses compétences à l'ensemble du grand cycle de l'eau. La prise en charge de la compétence Gemapi*, intervenue en 2015, a constitué une véritable plus-value opérationnelle aux territoires, en mutualisant les compétences et en contribuant à la rationalisation et à l'optimisation des interventions sur le cycle de l'eau. Outre des économies d'échelle globales au bénéfice des périmètres membres, cette mutualisation, en recouvrant un plus large territoire et donc un plus grand nombre d'acteurs et de compétences, a permis de répondre de manière plus adéquate aux enjeux de l'ensemble du cycle de l'eau et des instances de bassins versants (commissions de bassin versant préfigurant EPAGE* et EPTB*).

Cette intégration permet au SDEA de s'appuyer sur une expertise pluridisciplinaire poussée et mutualisée entre les différents membres, tout en préservant le pilotage des actions et travaux par les élus locaux au sein de commissions locales du grand cycle de l'eau.

Fin 2018, près de 650 communes avaient transféré leurs compétences en matière de grand cycle de l'eau au SDEA.

LA GEMAPI, SOURCE D'UNE NOUVELLE APPROCHE TRANSVERSALE

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les EPCI* à fiscalité propre sont compétents en matière de Gemapi*, compétence qu'ils peuvent exercer directement, ou bien transférer ou déléguer à un syndicat mixte³⁴.

La Gemapi devrait permettre de renforcer le dialogue entre les acteurs du cycle de l'eau. Sa mise en place coïncidant avec l'application de la Loi NOTRe*, elle suppose d'initier une démarche partagée avec les différents acteurs intervenant sur la politique des bassins versants, qui devrait favoriser la transversalité et la solidarité entre territoires. En outre, la concertation favorisera l'intensification des interactions entre aménageurs et responsables de la politique de l'eau : un PLU* devra tenir compte des zones imperméabilisées ou non, mesurer l'impact des projets sur l'aval...

34. Cette compétence concerne les actions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (notamment les crues de cours d'eau ou submersion marine) fixées par quatre alinéas de l'article L.211-7 du Code de l'environnement.

Garantir une stratégie pérenne : les outils de pilotage à disposition des élus

Dans une relation entre une collectivité et son délégataire privé, le contrat est indispensable. Certains intérêts étant divergents, voire parfois contradictoires, le contrat vise à encadrer des relations complexes et prévenir les éventuels litiges futurs autant que faire se peut.

En gestion publique, la collectivité et son opérateur constituent les deux composantes d'une même et unique volonté politique, incarnée par les élus. Les intérêts de la collectivité et de son opérateur sont les mêmes : répondre à une mission de service public de distribution de l'eau, en articulant satisfaction du citoyen-usager et préservation des ressources. De ce fait, la collectivité et son opérateur public sont dans une étroite relation de confiance³⁵, ce qui fait que le « contrat » n'est pas nécessaire à la régulation de leur relation. Indispensable en gestion déléguée, la stricte séparation de l'autorité organisatrice et de l'opérateur du service d'eau, y compris dans sa représentation politique n'a donc pas lieu d'être³⁶.

Loin de la relation « client-fournisseur » instaurée en délégation, la gestion publique tire son essence de la collaboration et de la co-construction entre la collectivité et son opérateur. Pour autant, cela ne signifie pas que la gestion publique ne dispose pas d'indicateurs de suivi de performance et de mesure de l'efficacité. « Schémas directeurs », « projets stratégiques », « feuilles de route »... il existe une grande variété d'outils de gouvernance à disposition des collectivités et de leurs opérateurs publics, en fonction des typologies de territoire et des modes de fonctionnement des instances élues.

Au-delà de la formalisation de la relation entre une collectivité et son opérateur public, il s'agit avant tout d'inscrire la politique de gestion de l'eau dans des projets de territoires co-construits, adaptés aux enjeux locaux d'usage de l'eau et de préservation des ressources.

PROPOSITION 14 —
Laisser aux élus locaux le choix des approches et outils de pilotage stratégiques adaptés à leurs territoires, leurs structures et leurs projets.

35. L'intégration plus ou moins forte de l'opérateur public aux services de la collectivité permet en effet une circulation facilitée des informations et des données, comparativement à une gestion déléguée : aucun intérêt commercial n'incite à la rétention ou la déformation d'informations.

36. Elle entraînerait une complexité et un surcoût administratif, alors que le modèle actuel où l'assemblée délibérante tient *de facto* le rôle de l'autorité organisatrice s'avère à la fois efficace et parfaitement transparent.

DIGNE-LES-BAINS : DES SCHÉMAS DIRECTEURS ET UN PROGRAMME PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENTS

Digne-les-Bains est une ville de 17 000 habitants dont les services d'eau et d'assainissement sont en gestion publique. En 2009, le retour en régie s'est accompagné d'une maîtrise du service, qui a permis aux élus de dresser le constat des dysfonctionnements techniques (rendement de réseau d'eau inférieur à 45%, problèmes d'eaux claires parasites dans les réseaux d'assainissement). En parallèle des premiers travaux d'urgence, des études et réflexions ont conduit à publier en 2016 les schémas directeurs d'eau potable et d'assainissement. Un programme pluriannuel d'investissements conduit la ville à investir 2 millions d'euros par an depuis 2012 (avec le soutien financier de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse et du Département des Alpes de Haute-Provence). Ce programme est amendé chaque année, sur la base des retours d'exploitation et des données de la supervision mise en place en 2012 (suivi en continu des paramètres techniques des ouvrages et des débits transitant dans les réseaux). Depuis 2015, les services d'eau potable et d'assainissement sont conformes, les fuites d'eau ayant été divisées par 4, et les eaux claires parasites réduites d'un quart (taux de renouvellement des réseaux de 1,4% sur les 5 dernières années).

La nouvelle équipe municipale, issue des élections de 2014, s'est appropriée ces problématiques, et a formalisé un projet de service, qui liste les principaux axes d'actions du service, dont la poursuite de ses investissements et réflexions pour l'amélioration continue des performances techniques de ses réseaux d'eau et d'assainissement. Un schéma directeur des eaux pluviales est en cours d'élaboration depuis 2017, afin d'améliorer l'évacuation des eaux pluviales, et d'en réduire les quantités dans les réseaux d'assainissement.

Ces différents outils permettent de diminuer l'impact de la consommation d'eau des usagers et du service sur le milieu naturel, tant sur la quantité des eaux prélevées que sur la qualité des eaux rejetées.

VILLE DE PARIS : LE CHOIX D'UN CONTRAT D'OBJECTIFS

Afin de contrôler la performance de sa régie Eau de Paris et de lui fournir une feuille de route, la Ville de Paris a choisi d'encadrer formellement les missions de cette dernière à travers un « contrat d'objectifs ». Ce contrat, qui lie formellement la Ville à sa régie pour 5 ans, fixe les objectifs et les performances à atteindre par le service, et décrit les moyens et indicateurs qui permettront d'évaluer la qualité du service et l'atteinte de ces objectifs.

Les dix objectifs sont de diverses natures (technique, économique, sociale et environnementale), avec des indicateurs de performance associés à chacun d'eux. Leur suivi s'effectue à travers la réalisation de tableaux de bords mensuels, de comptes-rendus trimestriels et d'un bilan annuel.

FAIRE DE L'USAGER-CITOYEN UN ACTEUR DE LA POLITIQUE DE L'EAU

La confiance des Français dans les institutions s'étiole : d'après le baromètre de la confiance politique CEVIPOF³⁷, «lassitude», «méfiance» et «morosité» sont les mots les plus cités (30% en 2018) pour qualifier l'état d'esprit des personnes interrogées sur la démocratie. L'efficacité des collectivités locales est mise à mal : d'après une étude réalisée par l'Ifop pour Acteurs publics et EY³⁸, 51 % des personnes interrogées estiment les collectivités territoriales «inefficaces». Néanmoins, sur la période 2009-2019³⁹, le maire est le seul acteur élu qui reste crédité d'un niveau de confiance supérieur à 50% (en 2018 il était à 60% de confiance), aux côtés d'acteurs économiques ou sociaux comme les hôpitaux et les PME. Point commun de ces trois entités : la fonction de proximité jouée par ces acteurs.

À l'heure où la France est traversée par une importante crise sociale, fondée sur un effritement de la confiance collective, la gestion publique constitue une incroyable opportunité pour recréer du lien entre les élus et les citoyens.

Bénéficiant d'une image positive chez la majorité des Français, la gestion publique de l'eau permet de réinventer le rapport à l'utilisateur, en ne considérant plus ce dernier comme un consommateur mais comme un acteur de la politique de l'eau. L'émergence du numérique permet d'accéder à des flux continus d'informations, et bouleverse le rapport aux biens et aux usages. Loin de se cantonner à un rôle de «client» qui doit payer la facture, l'utilisateur est de plus en plus en attente d'informations concernant la qualité de l'eau et la bonne adéquation du prix payé avec la qualité du service rendu. Construite sur une gouvernance rapprochée et la coopération avec des instances de démocratie participative, elle est porteuse de valeurs fortes, centrées autour du partage et de la solidarité.

37. Baromètre de la confiance politique, Sciences Po CEVIPOF

38. Sondage Acteurs publics/Ernst & Young réalisé par l'Ifop pour l'Observatoire des politiques publiques, 2017

39. Baromètre de la confiance politique, Sciences Po CEVIPOF

Favoriser la confiance et la transparence

Régulièrement contrôlés par les juridictions financières mais aussi audités à leur demande dans le cadre de missions des commissariats aux comptes ou de certifications, les gestionnaires publics sont engagés dans une démarche de transparence et d'efficacité de leurs comptes, de l'usage des fonds publics, de leur gestion patrimoniale et, plus globalement, de la performance du service rendu. Au-delà du simple accès à l'information, la mise en place d'une véritable démarche de concertation, voire de co-construction des stratégies de services avec le public, participe à renforcer la confiance des usagers. Elle se décline en plusieurs étapes :

- explication des enjeux relatifs à l'eau ;
- mise en lumière des évolutions du prix de l'eau au regard des choix techniques (télélevé, décarbonatation par exemple), financiers ou de solidarité réalisés par la collectivité ;
- concertation, voire co-construction, de la feuille de route et des objectifs assortis pour définir avec les citoyens le niveau de service et de solidarité qu'ils souhaitent, et ainsi obtenir leur consentement à payer ;
- co-mise en œuvre et co-évaluation afin de les impliquer dans une démarche participative de bout en bout.

De nombreux opérateurs publics comptent parmi les membres de leurs conseils d'administration, d'exploitation, ou comités *ad hoc*, des représentants d'associations de consommateurs, mais aussi des usagers-citoyens, des représentants du personnel ou encore des acteurs économiques du territoire, de la protection de l'environnement... Ces parties prenantes sont des « figures » de proximité, qui, par leur participation aux instances décisionnelles, garantissent la prise en compte des attentes sociétales.

Les commissions consultatives des services publics locaux⁴⁰ (CCSPL) participent de cet arsenal d'outils favorisant la démocratie locale participative : obligatoires pour les collectivités de grande taille, ces commissions ont pour vocation de permettre aux usagers d'obtenir des informations sur le fonctionnement des services, d'être consultés sur leur organisation et d'émettre des avis ou propositions. Outil de concertation, elles contribuent à renforcer la co-construction des politiques de l'eau avec les usagers.

PROPOSITION 15 —
Viser l'appropriation des enjeux de l'eau par les citoyens, en généralisant la concertation publique et l'implication des usagers.

40. L'article L.1413-1 du CGCT* impose la création de CCSPL* pour les régies dotées de l'autonomie financière pour les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI* de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

EAU DU PONANT : INTÉGRATION DE L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES DANS LA GOUVERNANCE

Dès la création de la SPL* Eau du Ponant, les élus ont souhaité intégrer les usagers, les associations environnementales et les partenaires institutionnels dans sa gouvernance. Un système de participation à deux niveaux a été instauré (avec un nombre restreint de participants pour garantir la qualité des échanges).

Le conseil de l'eau comprend neuf membres :

- trois chambres consulaires et l'office HLM constituant un collège « institutions » ;
- trois associations de consommateurs constituant le collège « associations de consommateurs » ;
- deux associations environnementales.

Nommés par le conseil d'administration (CA) sur proposition de leur institution de rattachement, les membres du conseil de l'eau se réunissent environ une fois par trimestre pour couvrir des thèmes récurrents (enquête de satisfaction auprès des usagers, programme d'investissement), et d'autres plus ponctuels (visite sur site d'un équipement ou d'une installation, présentation d'une problématique particulière).

Le CA comprend trois censeurs dont la fonction est décrite par la loi. Ils ont les mêmes prérogatives que les autres administrateurs en termes de droit à l'information, à ceci près qu'ils n'ont pas le droit de vote. En contrepartie, ils n'encourent aucun des risques de gestion qu'encourt un membre de CA disposant du droit de vote. Ils sont nommés pour 6 ans par le CA sur proposition du conseil de l'eau, chaque collège proposant un censeur.

Fonctionnant depuis la création d'Eau du Ponant, ce système a permis de créer un réel capital de confiance entre l'opérateur public, les institutions et les usagers.

GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLÉ : DES COMITÉS USAGERS POUR IMPLIQUER LES CITOYENS

En 2015, la prise de nouvelles compétences telles que l'eau potable a donné à Grenoble-Alpes Métropole l'occasion de repenser ses différentes instances de participation citoyenne et de proposer de nouvelles formes d'implication, de concertation et de dialogue aux habitants. À l'instar du comité des usagers de l'eau de l'ancienne régie municipale de l'eau de Grenoble, plusieurs comités des usagers ont été créés pour associer les usagers aux décisions et aux évaluations des services publics, dont le comité des usagers de l'eau et de l'assainissement. Celui est composé de quatre collèges :

- associations de préservation environnementale, de consommateurs ;
- usagers/habitants ;
- usagers « spécifiques » ou professionnels ;
- représentants institutionnels et experts.

Comprenant une trentaine de membres, le comité des usagers se réunit tous les deux mois pour évaluer la gestion et la qualité du service de l'eau et de l'assainissement. Il contribue à la diffusion des informations entre les usagers et le service de la métropole. Il est intégré au processus d'élaboration des décisions, par le biais de la présence de deux délégués et d'un suppléant au sein du conseil d'exploitation des deux régies eau et assainissement.

Permettant d'élaborer des décisions de manière conjointe avec les usagers, il joue un rôle majeur dans la compréhension des investissements relatifs à la gestion de l'eau et à leur acceptation par les usagers : sensibilisés aux enjeux tels que la maîtrise de l'endettement et le renouvellement des réseaux, les usagers sont plus à même de comprendre la constitution de leur facture et à accepter sa grille tarifaire.

Conjuguer numérique et proximité

L'avènement des réseaux sociaux a contribué à créer de nouvelles formes de communication. En parallèle de l'accueil physique et téléphonique, les opérateurs publics s'emparent de plus en plus des outils numériques pour transformer leur relation aux usagers, tant en termes d'intensification des informations fournies que de recueil des attentes et des besoins. Ainsi, les agences en ligne permettent de simplifier les démarches administratives, et de favoriser la responsabilisation des usagers en leur mettant à disposition des outils de suivi de leur consommation en eau. C'est notamment le cas pour la régie Eau de Valence qui propose depuis 2015 une agence en ligne à ses usagers. Permettant d'effectuer toutes les démarches en ligne, cette agence proposera courant 2019 une gestion documentaire 100% numérique. La régie développe en parallèle une possibilité de paiement par un flashcode personnalisé intégré à la facture d'eau permettant aux abonnés de payer sans même avoir besoin de se connecter à l'agence en ligne.

En parallèle à ces nouveaux outils de relation abonnés, de plus en plus de régies sont présentes sur les réseaux sociaux tels que Twitter. Utilisés pour communiquer en temps réel les différents cas de pannes sur réseaux, ils permettent de valoriser les interventions, et de susciter une relation de proximité autour de l'émergence de communautés. Mais si internet révolutionne le rapport aux services publics, la proximité reste essentielle dans la relation avec l'utilisateur. Elle est au cœur de la gestion publique de l'eau, qui prend en charge la situation particulière des personnes âgées peu au fait des technologies numériques⁴¹ ou celle des

citoyens en situation de précarité qui n'ont pas accès à internet. Contrairement aux délégataires privés, qui font de plus en plus le choix de concentrer et peut-être demain de délocaliser leurs centres d'appels pour des raisons de rationalisation des coûts, voire de les remplacer à moyen terme par des systèmes d'intelligence artificielle, les opérateurs publics s'attachent à maintenir des agences de proximité dans les territoires, parfois en association avec des maisons de service public. Ces agences participent à la mobilisation du tissu économique et au développement de l'emploi dans les territoires. Les salariés peuvent souhaiter effectuer toute leur carrière dans une même région, sans risquer de se retrouver mutés à l'autre extrémité de l'Hexagone. Cette proximité garantit une connaissance fine des enjeux locaux et une meilleure compréhension des attentes des usagers.

**PROPOSITION 16 —
S'appuyer sur la complémentarité des outils numériques et de la présence physique pour garantir une relation de qualité avec les usagers.**

41. Cette disparité des usages en termes de technologie numérique est à prendre en compte lorsqu'il s'agit de décider des investissements à effectuer en termes de technologies avancées, telles que la télérelève.

LA RESE 17 : LE CHOIX DE LA PROXIMITÉ

La RESE, régie d'exploitation du syndicat des eaux de la Charente-Maritime, a fondé sa stratégie autour du service aux clients et aux communes, de l'expertise de terrain et de la réactivité d'intervention : aujourd'hui encore, un client sur sept se déplace en agence.

Pour ce faire la RESE s'est organisée en réseau. Son siège se situe à Saintes, au cœur du département, et elle dispose d'un maillage de huit points d'accueil des clients et de six agences locales sur la Charente-Maritime. Chaque agence dispose d'un accueil de la clientèle ouvert du lundi

au vendredi, d'un magasin de pièces, d'équipes d'exploitation et de maintenance en capacité d'intervenir en moins de 30 minutes sur site.

Alors que les grands groupes industriels centralisent leurs unités à l'échelle des grandes régions, la RESE affirme ainsi le choix de la proximité comme facteur de développement économique local, de maintien de la qualité de service en milieu rural et de rationalisation des déplacements à l'heure où le prix des carburants grimpe inexorablement et où leurs impacts sur le climat font débat.

Renforcer le lien social

Grâce à leur relation de proximité avec les usagers, les opérateurs publics de l'eau jouent un rôle social important sur les territoires, qui les amène souvent à alerter sur d'éventuelles situations de précarité. Ainsi, avec l'arrivée des compteurs télérelevés, la Ville de Mulhouse a mis en place un service qui permet, à leur demande, d'alerter les familles de parents âgés dans le cas où aucune consommation d'eau ne serait détectée pendant deux jours consécutifs.

La gestion publique permet en outre de faire le lien avec l'ensemble des lieux publics. Elle complète le rôle des agences dédiées dans la diffusion d'informations et l'accompagnement des usagers des services d'eau et d'assainissement, tels que la mairie, le centre communal ou intercommunal d'action sociale, ou bien encore le point d'information médiation multiservices (PIMMS*). Certaines associations de consommateurs recommandent notamment que les PIMMS* puissent jouer un rôle de guichet unique.

**PROPOSITION 17 —
Encourager les synergies entre les différents points d'accueil du public des collectivités pour accompagner les usagers des services d'eau et d'assainissement.**

EAU D'AZUR : UN SERVICE D'ENQUÊTEURS DE TERRAIN

Eau d'Azur, régie de la métropole de Nice Côte d'Azur, a créé un service d'enquêteurs de terrain, dont l'objet est de créer un dialogue avec les abonnés en situation d'impayés après des relances restées infructueuses. Ils cherchent à recouvrer les sommes dues, mais ont également un rôle social important en orientant les abonnés en difficulté vers les services sociaux et en proposant des échéanciers. Service de proximité, les

enquêteurs conseillent et assistent les usagers, tout en contribuant à la mise en jour de la base des abonnés.

À l'issue de trois années d'expérience, il apparaît que le travail des enquêteurs est essentiel en matière d'amélioration du taux de recouvrement, puisqu'ils assurent 80% du recouvrement des impayés après 50 jours.

Redonner de la valeur à l'eau : croiser les regards avec la coopération décentralisée

L'eau dépasse les frontières, et sa préservation représente un enjeu global. Riche de leur expertise, les gestionnaires publics sont nombreux à proposer leur intervention dans des pays en développement. Ils accompagnent les populations locales non seulement dans l'appropriation des techniques de potabilisation et d'assainissement de l'eau, mais aussi dans la construction de leurs services publics. Dégagés d'enjeux commerciaux et de profitabilité, les opérateurs publics n'ont rien à vendre. Il s'agit d'un engagement humaniste et éthique pour préserver une ressource reçue en héritage, dont le partage avec les générations futures est un enjeu majeur.

L'objectif est double : accompagner les pays concernés dans le développement de leur services publics et en même temps questionner notre propre rapport à l'eau. En effet, en gestion publique, la coopération prend tout son sens : bien au-delà de l'aspect financier et technique, l'eau suscite un dialogue entre les cultures ; dans les pays où boire un verre d'eau signifie parfois parcourir des kilomètres, l'eau possède une valeur sociétale dont nous avons tout à apprendre.

Dans le cadre du changement climatique, les projets de coopération sont des outils au service de la sensibilisation des populations dans la prise de conscience de la valeur de l'eau et l'accompagnement au changement de pratiques.

**PROPOSITION 18 —
Encourager la gestion autonome des services publics locaux des pays en développement en favorisant les échanges avec des représentants de la gestion publique.**

LA SEMERAP : UN PROJET DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE POUR ÉDUIQUER À L'EAU

En 2018, la Semerap s'est engagée dans un partenariat avec l'association H2O Sans Frontières pour mener des actions de coopération décentralisée au Burkina Faso et de sensibilisation à l'importance de l'eau en France, au travers du dialogue des cultures et des programmes éducatifs sur le thème de l'eau.

Ce projet se décline à travers trois axes :

- L'amélioration de l'accès à l'eau pour la population (réparation de forages, divers équipements...). Au-delà de la simple intervention technique et financière, il s'agit surtout d'encourager une gestion citoyenne, collective, durable et responsable de l'eau par les populations locales, en formant les artisans à réparer eux-mêmes leurs installations, et en créant des comités de gestion de l'eau composés d'usagers élus par la population.
- Le lien entre les enfants du Burkina Faso et les élèves des écoles situées sur le territoire d'intervention de la Semerap. Reposant sur la conviction que l'un des maillons essentiels d'une bonne gestion de l'eau respectueuse et solidaire est l'éducation, le projet encourage le développement d'échanges entre les écoles des deux pays à travers la création de projets multidisciplinaires autour de l'eau. Un salarié de la Semerap est mis à disposition à hauteur de 50% de son temps pour piloter et animer le projet sur son territoire.
- La sensibilisation des scolaires à l'importance de l'eau. En collaboration avec le Rectorat, des journées de sensibilisation sur l'eau (les «Cours d'eau») sont organisées à destination des scolaires des quatre départements de l'académie d'Auvergne. Visant à dépasser les frontières et tisser des liens d'école à école, ce projet ambitionne de créer une coopération concrète pérenne, basée sur l'échange humain et la découverte de l'autre, par les échanges sur la culture de l'eau. Il ambitionne de permettre aux enfants de mieux comprendre les enjeux liés à cette ressource vitale, la nécessité de la respecter et de la protéger, remplaçant la traditionnelle question «quelle planète laisserons-nous à nos enfants» par «quels enfants laisserons-nous à notre planète.⁴²»

LA GESTION PUBLIQUE, LEVIER D'INNOVATION

L'innovation et la recherche de l'efficacité ne sont pas l'apanage des grands groupes privés et ne sont pas stimulés par la seule concurrence commerciale. Pour faire face aux enjeux de la gestion de l'eau dans son environnement, la qualité des investissements est primordiale. L'innovation doit être guidée par la recherche de l'intérêt général et des objectifs d'efficacité, en prenant en compte la durabilité et la robustesse des installations.

Exempte de toute préoccupation commerciale et de quête du bénéfice, la gestion publique vise la performance sur le long terme : les excédents sont réinvestis localement dans le service, dans un souci permanent d'amélioration de la qualité du service rendu aux citoyens. De même, la recherche de l'équilibre budgétaire est centrale, ainsi que la préservation durable du patrimoine.

Au-delà des enjeux technologiques, la gestion publique fait émerger de nouvelles formes d'innovation aussi bien sociétale, juridique qu'institutionnelle.

EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG : LE PROJET LUMIEAU-STRA

Piloté par l'Eurométropole de Strasbourg et mené par un consortium de huit partenaires, le projet LUMIEAU-Stra (lutte contre les micropolluants dans les eaux urbaines à Strasbourg) a été retenu dans le cadre de l'appel à projet national « Innovation et changement de pratiques : lutte contre les micropolluants des eaux urbaines ». Il a pour objectif de proposer des solutions innovantes et opérationnelles de réduction à la source des rejets en micropolluants dans le réseau d'assainissement, afin de préserver la ressource en eau. Tenant compte de la diversité des émetteurs (artisans, industriels, particuliers et eaux pluviales), le projet repose sur quatre étapes : un diagnostic des rejets et de leurs impacts sur les milieux naturels, un accompagnement au changement

de pratiques, des actions de sensibilisation (via notamment des démonstrateurs de procédés de traitement à la source), et l'évaluation des actions conduites.

LUMIEAU-Stra illustre l'engagement des collectivités dans l'impulsion de projets innovants et leur capacité à devenir des territoires d'expérimentation, entre écoute des besoins des citoyens et anticipation des pratiques de demain. Labellisé par le pôle de compétitivité Hydréos, le projet a reçu le trophée « Eau et Assainissement » des trophées Innovations (Techni.cités et La Gazette des Communes, Salon des maires et des collectivités territoriales 2017) et le label SAGE III-Nappe-Rhin (2017).

Développer une gestion patrimoniale intelligente

En gestion privée, les investissements du délégataire sont conditionnés à des enjeux de rentabilité à court terme : la mise en place d'innovations technologiques est nécessairement contrainte par le cadre d'un contrat, plus difficile à modifier en cours de route. Les capacités d'action des collectivités s'en trouvent d'autant plus restreintes, limitées aux phases de négociation des contrats.

La gestion publique est exclusivement dédiée au service de sa collectivité, et donc de ses usagers. Sans enjeux commerciaux ni échéances contractuelles, les décisions d'investissements fixées par la collectivité prennent en compte l'intérêt général sur la durée, permettant davantage de souplesse dans la recherche d'innovations.

Les ouvrages, construits aujourd'hui pour être exploités sur des temps longs, doivent être conçus en anticipant l'évolution des comportements et des consommations et les effets du changement climatique. Cela implique une constante évolution des métiers des services d'eau et d'assainissement, qui doivent pouvoir s'adapter et être en prise constante avec les nouvelles technologies. La création de réseaux d'objets connectés, y compris à l'initiative de citoyens, constitue l'une des pistes qui permettra de mieux connaître l'état des lieux de la ressource ou de détecter d'éventuelles pollutions.

PROPOSITION 19 — Favoriser un open data patrimonial pour optimiser les pratiques.

SYNDICAT DES EAUX DU VIVIER : LES APPORTS DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Une analyse «smart data» des données du territoire de Niort sur plus de 30 000 logements et 20 ans d'historique, a permis une «modélisation» du comportement des consommateurs, complétant une approche économétrique réalisée en amont. Explicitant les facteurs déterminants sur les fluctuations des consommations, elle permet ainsi des prévisions à plus ou moins long terme sur leur évolution et leur variabilité. Ces facteurs déterminants sont majoritairement les facteurs climatiques (canicules, sécheresses et mesures de restriction, impact agricole), l'influence des prix,

les évolutions démographiques et sociales (âge de la population, évolution de la taille des ménages, tarification sociale...), les secteurs d'activité présents sur le territoire, les catégories et types de logements (résidences principales, secondaires, logements vacants...), etc. Cette étude a par ailleurs également permis de prioriser le remplacement des compteurs.

Ces éléments environnementaux, économiques et sociaux sont essentiels à une gestion durable des ressources en eau, au regard de l'évolution potentielle des besoins, tant sur les tendances que sur les pics qui sont souvent déterminants pour le dimensionnement des infrastructures, et pour anticiper le réchauffement climatique.

Encourager le changement de pratiques des usagers de l'eau

Face au changement climatique, un accompagnement au changement des cultures et des habitudes est nécessaire. Il suppose l'implication de l'ensemble des parties prenantes. La gestion publique représente un moyen particulièrement efficace pour permettre aux collectivités d'agir sur les pratiques des usagers-citoyens. En effet, l'eau n'est pas considérée comme un produit commercial mais comme une ressource nécessaire au développement du territoire. Tandis qu'une entreprise privée délégataire n'a pas vocation à s'engager dans des programmes de réduction des consommations, qui constituent sa source de revenus, un opérateur public pourra s'engager aux côtés de sa collectivité dans l'accompagnement au changement des usagers et en les incitant à adapter leurs usages (par exemple en les encourageant à réaliser eux-mêmes leurs propres produits d'entretien, ou de favoriser l'achat de produits écolabels⁴³). Cet accompagnement au changement peut aller jusqu'à la mise en place de dispositifs de subventions et d'accompagnement financier des parties prenantes.

Outre la responsabilisation des pollueurs, essentielle pour diminuer les pollutions à la source⁴⁴, les collectivités et leurs opérateurs publics peuvent inciter au développement de « pratiques positives » : développement à grande échelle de filières agricoles à bas-intrants et bas-impacts pour reconquérir la qualité de l'eau (via la rémunération pour service rendu), impulsion de l'agriculture biologique, incitation à la diversification des cultures et la polyculture ou le polyélevage...

Ce dialogue territorial encourage le développement de pratiques environnementales vertueuses : surveillance renforcée de l'état et des pressions sur les ressources, animation technique, maintien de l'agriculture durable via des baux ruraux environnementaux, appui à la structuration de filières durables, aides financières⁴⁵. Les collectivités et opérateurs publics développent également des stratégies foncières (achat de terrains ou échange de parcelles pour bloquer une activité ou inciter à son développement) pour maîtriser au maximum les activités des zones les plus vulnérables (zones de captages prioritaires) et pour anticiper les besoins d'aménagement liés à la création ou au développement de filières agricoles soutenues (entrepôts de stockage, ateliers de transformation, points de vente, etc.).

43. Voir page 30.

44. Voir page 27-28.

45. En particulier, s'agissant des aides, les initiatives de notification de régimes d'aides « ad hoc » ainsi que les expérimentations de « paiement pour services environnementaux » doivent être encouragées par le gouvernement, dans le respect de textes européens et en réponse à l'essoufflement des mécanismes du second pilier de la politique agricole commune.

EAU DE PARIS : UNE POLITIQUE PRÉVENTIVE POUR PROTÉGER LA RESSOURCE

Eau de Paris a développé une politique préventive menée avec les parties prenantes dans un esprit gagnant-gagnant. Cette politique, qui bénéficie du soutien attentif de l'agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), passe notamment par l'accompagnement des agriculteurs vers des pratiques durables à travers 4 actions :

- une animation territoriale, en partenariat étroit avec les organismes agricoles, des associations et les collectivités locales ;
- des outils de soutien technique et financier aux agriculteurs souhaitant s'engager dans des démarches d'agriculture durable ou bio ;
- la mise à disposition de foncier agricole pour des acquisitions ciblées sur les zones les plus vulnérables, en s'engageant à maintenir une agriculture durable via des baux ruraux environnementaux ;
- la structuration de filières agricoles durables, en cohérence avec le plan alimentation de la Ville de Paris qui prévoit que d'ici 2020, les cantines scolaires parisiennes proposeront aux enfants 50% de produits alimentaires durables (bio, label rouge, MSC* et de saison). Depuis la rentrée 2017, des lentilles bio produites sur l'aire d'alimentation des sources de la vallée de la Vanne gérées par Eau de Paris sont servies dans les cantines scolaires du 11^e arrondissement.

Eau de Paris est porteuse de projets « mesures agri-environnementales et climatiques » depuis 2007 sur trois aires d'alimentation de captage pilotes : sources de la vallée de la Vanne, sources de la vallée de la Voulzie et sources de la Vigne. Mais elle constate depuis 2013 un essoufflement des engagements des agriculteurs soutenus. Les partenaires agricoles espèrent des procédures administratives plus agiles, davantage de visibilité et d'anticipation sur la contractualisation, une meilleure adéquation avec le contexte territorial et agronomique.

Fort de ce constat, Eau de Paris propose 3 idées d'innovations financières en faveur de sa politique de soutien aux agriculteurs, en plus de soutiens techniques :

- une étude de faisabilité concernant la mobilisation de fonds privés pour l'accompagnement au changement de pratique ou crowdfunding – Appel à projet AESN 2014 – « Réseau Eau » ;
- un projet de recherche autour de la notion de « Paiement pour services environnementaux » qui consisterait à rémunérer les externalités positives de l'agriculture – Projet INTERREG avec cas d'étude sur le secteur de la Vigne ;
- la possibilité de notifier un régime d'aides à la Commission européenne, ce qui autoriserait Eau de Paris à utiliser ce régime pour verser des aides aux agriculteurs : l'instruction et le contrôle seraient conduits par Eau de Paris, le financement serait assuré par l'AESN.

Promouvoir les territoires vertueux

L'eau fait partie du patrimoine et de l'identité des territoires. De plus en plus, les collectivités intègrent l'eau dans leurs outils de valorisation du territoire : parcours eau, fêtes de l'eau, visites de châteaux d'eau et autres réservoirs lors des journées du patrimoine... La protection de la ressource passe par des actions de sensibilisation et d'éducation des habitants, pour mieux transformer leur regard, et par là même leurs habitudes de consommation.

Les actions de protection de la ressource en eau et de l'environnement sont des atouts touristiques du territoire, via notamment la création de labels valorisant les démarches environnementales menées par les producteurs.

La création de labels a ainsi vocation à créer un cercle vertueux en responsabilisant :

- les producteurs (agriculteurs et industriels) sont incités à améliorer leurs pratiques pour les rendre plus respectueuses de la ressource (diminution de l'utilisation d'intrants toxiques, des quantités d'eau mobilisées pour produire, etc.) ;
- les consommateurs, alertés sur les pratiques, privilégient les denrées labellisées, respectueuses de l'environnement et de la ressource en eau, augmentant ainsi la demande sur ces produits et la rentabilité des exploitations.

PROPOSITION 21 —
Encourager les collectivités et les acteurs locaux à valoriser les pratiques vertueuses en termes de ressources en eau auprès de la commande publique et des consommateurs (qui peut passer par la création de labels locaux).

EAU DU BASSIN RENNAIS : LA MARQUE TERRES DE SOURCES®

La Collectivité Eau du Bassin Rennais (Syndicat mixte) met en œuvre une politique destinée à accompagner les agriculteurs présents sur les aires d'alimentation de ses captages pour réduire leur impact sur la qualité des eaux. L'un des axes de travail est d'encourager l'évolution des modes de production, en valorisant économiquement les produits des exploitations respectueuses de la ressource en eau.

C'est ainsi qu'en partenariat avec Rennes Métropole et la Ville de Rennes, le syndicat a innové en matière de marchés publics pour organiser des marchés affectés aux seules exploitations agricoles situées en amont des captages d'eau potable.

Depuis 2015, cette innovation s'est concrétisée par deux marchés publics, l'un pour la restauration scolaire de la Ville de Rennes, et l'autre pour 15 communes de la métropole rennaise. Aujourd'hui, ce sont 20 producteurs qui ont été sélectionnés et ont répondu individuellement ou avec leur coopérative et leur industriel transformateur pour fournir les cantines scolaires.

Mutualiser les achats des acheteurs publics et privés du bassin rennais et ouvrir le marché aux particuliers, telle est l'ambition des partenaires engagés dans la démarche. La marque Terres de sources® a été déposée et pourra être gérée collectivement par les producteurs, les consommateurs et les collectivités.

Lauréate de l'appel à projets « Territoire d'innovation-Grande Ambition » (TIGA), lancé par le commissariat général à l'Investissement et la Caisse des dépôts, Eau du Bassin Rennais a perçu une dotation de 300 000 euros en 2018 pour contribuer au développement de Terres de sources®.

Fruit d'un travail multi-partenarial associant des acteurs universitaires, associatifs, ainsi que de nombreuses collectivités publiques, Terres de sources® est l'illustration concrète que les acteurs locaux peuvent efficacement travailler ensemble à la poursuite d'une meilleure qualité de l'eau dans l'intérêt de tous.

Favoriser l'économie circulaire

Au cœur des enjeux de transition énergétique, les services d'eau et d'assainissement possèdent une responsabilité en termes d'optimisation énergétique des installations, de production de chaleur et d'énergie, et de réduction des gaz à effet de serre.

La valorisation de l'énergie produite sur les installations d'assainissement collectif peut s'avérer un véritable outil de maîtrise des coûts. Deux pistes sont notamment exploitables :

- la récupération de la chaleur issue des réseaux d'eaux usées, en recourant à des pompes à chaleur pour transformer l'énergie calorifique des effluents en électricité ;
- la cogénération d'électricité par l'exploitation du biogaz produit grâce à la méthanisation des boues, avec la revente de l'électricité, ou l'injection du biogaz dans le réseau public de distribution du gaz.

PROPOSITION 22 — Encourager la valorisation énergétique.

En parallèle, les sites de production d'eau potable et de traitement des eaux usées peuvent être utilisés pour l'installation de panneaux photovoltaïques ou d'éoliennes ou de micro-turbines.

Autant de moyens qui permettent une forme d'autoconsommation énergétique des services de l'eau, voire la génération de nouvelles sources de financement.

GRAND BESANÇON : VALORISATION DU BIOGAZ

La station d'épuration de Besançon traite les eaux usées de 145 000 équivalent habitants. Elle est dotée d'une digestion depuis plus de 40 ans. La refonte de cette méthanisation s'en trouve de fait nécessaire. La valorisation du biogaz passe encore aujourd'hui par de la cogénération. Cette disposition ne permet pas de profiter intégralement de tout son potentiel énergétique. C'est pourquoi, à la faveur de la modernisation de ce process, il a été choisi de valoriser le biogaz par injection dans le réseau de distribution de gaz.

Le montant global de cette opération est de l'ordre de 10 millions d'euros en intégrant la maîtrise d'œuvre, les études préalables, l'extension du réseau de gaz de ville, le marché de travaux lui-même. L'opération s'inscrit dans le «process boues» déjà existant, exploite la chaleur des eaux traitées issues du «process eaux», et ajoute un «process biogaz». La technologie retenue pour les digesteurs est une construction métallique.

Pour rappel, la méthanisation est un «process boues» à part entière puisqu'il permet de réduire

d'environ 40% le volume des boues. Dans un contexte où la filière de leur élimination s'avère relativement fragile, il s'agit là d'un point très important. Le fait de recourir à des pompes à chaleur au niveau du «process eaux» permet de ne recourir que marginalement au biogaz pour le chauffage des boues. Moyennant quoi, c'est 30% de biogaz supplémentaire qui peut être aiguillé vers l'unité de traitement membranaire, soit aussi 30% de recette supplémentaire attendue.

Pour ce qui concerne les aspects financiers de l'opération, une fois pris en compte les dépenses d'investissement, les coûts d'exploitation, les recettes de fonctionnement et les économies d'exploitation liées au maintien de la réduction des volumes de boues, on obtient un taux de rendement interne à 15 ans de 7%.

Débutés en mars 2019, les travaux devraient se terminer en février 2021, avec une date intermédiaire importante, à savoir juin 2020 avec la mise en route de l'injection.

CONCLUSION

|

La gestion publique ne se résume pas à un choix « public ou privé », c'est un véritable projet de société. Ce projet repose sur une vision de long terme, fondée sur une approche simple : l'eau est un bien essentiel et son accès à tous doit être assuré par la collectivité dans la durée. Il en découle la prise en compte des questions sociales, la nécessité de l'équilibre financier excluant les bénéfices, et la protection de la ressource considérée comme rare et précieuse.

À travers ce manifeste pour une eau durable, nous souhaitons mettre le débat de la gestion publique au cœur des élections municipales de 2020. Les opérateurs publics d'eau et d'assainissement fournissent des services de qualité et créent de la richesse économique et sociale sur les territoires.

La gestion publique de l'eau, par la diversité de ses formes, est un formidable outil à la disposition des élus locaux pour inscrire leurs territoires dans la durée et s'engager dans une gestion durable d'une eau de qualité.

Dans le contexte d'adaptation au changement climatique et d'évolution du paysage institutionnel et réglementaire, les collectivités et les services publics liés à l'eau font preuve d'anticipation et de réinvention permanente de leur mission. Ils sont porteurs d'innovation : innovation technique bien sûr (du soutien des filières de recherche et développement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement jusqu'à la conception de nouvelles technologies), mais également financière (incitation à de nouvelles formes de financement), sociétale (réinvention du rapport au citoyen-consommateur) et enfin institutionnelle (mutualisation des moyens et recherche d'une gouvernance optimale).

Notre réseau, France Eau Publique, fait confiance aux élus et à leurs collaborateurs, leur offre un espace de dialogue et de formation et leur donne les clés pour réussir leur gestion publique. Ensemble, réinvestissons la gestion de ce bien commun fondamental qu'est l'eau et engageons-nous dans les territoires de demain !

La gestion publique ne se résume pas à un choix « public ou privé ? », c'est un véritable projet de société.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

|

PROPOSITION 1

Faire de la protection des ressources en eau une grande cause nationale.

PROPOSITION 2

Élargir l'assiette de la redevance pollution diffuse pour couvrir tous les produits nocifs pour l'eau (produits ménagers, produits d'hygiène corporelle, cosmétiques), afin d'inciter à limiter les pollutions à la source.

PROPOSITION 3

Favoriser l'émergence de programmes d'accompagnement aux économies d'eau, voire la mise en place de mesures incitatives.

PROPOSITION 4

Simplifier les procédures liées à la réglementation nationale sur la réutilisation des eaux usées traitées (re-use) et proposer un modèle économique pérenne, adapté à l'ensemble des secteurs d'activités.

PROPOSITION 5

Stabiliser le paysage législatif et réglementaire relatif aux périmètre des compétences des acteurs de l'eau pour permettre aux élus d'avoir de la visibilité à moyen terme, tout en leur donnant les moyens de construire et mettre en œuvre des projets stratégiques cohérents avec les enjeux locaux des territoires.

PROPOSITION 6

Maximiser le recours à différentes formes de coopération public-public et aux outils de mutualisation des achats, et contribuer au dynamisme économique local.

PROPOSITION 7

Poursuivre le développement d'opérateurs publics multiservices, qui mutualisent des moyens, créent des synergies d'interventions et de compétences, simplifient et réduisent les coûts au bénéfice de tous (usagers, salariés, tiers).

PROPOSITION 8

Conforter le rôle des syndicats, outil de mutualisation et de solidarité, au service de la performance.

PROPOSITION 9

Appliquer aux sociétés publiques locales la souplesse prévue dans les textes européens pour l'exercice de leurs missions (actionnariat et activités complémentaires) sans surtransposition.

PROPOSITION 10

Sacraliser, voire augmenter le budget « eau » des agences de l'eau et conforter leur rôle de pilier structurant de la mise en œuvre des politiques publiques de l'ensemble du cycle de l'eau.

PROPOSITION 11

Appliquer le taux réduit de TVA (5,5%) à l'assainissement des eaux usées.

PROPOSITION 12

Confier aux agences de l'eau un rôle d'assistance aux collectivités pour la mobilisation des fonds européens mobilisables par les services d'eau (en leur octroyant les moyens nécessaires).

PROPOSITION 13

Associer dès l'amont les personnes publiques en charge des petit et grand cycles de l'eau à l'élaboration des documents de planification locale pour garantir la prise en compte cohérente de la gestion de l'eau dans la construction des stratégies de territoire.

PROPOSITION 14

Laisser aux élus locaux le choix d'outils de pilotage stratégiques adaptés à leurs territoires, leurs structures et leurs projets.

PROPOSITION 15

Viser l'appropriation des enjeux de l'eau par les citoyens, en généralisant la concertation publique.

PROPOSITION 16

S'appuyer sur la complémentarité des outils numériques et de la présence physique pour garantir une relation de qualité avec les usagers.

PROPOSITION 17

Encourager les synergies entre les différents points d'accueil du public des collectivités pour accompagner les usagers des services d'eau et d'assainissement.

PROPOSITION 18

Encourager la gestion autonome des services publics locaux des pays en développement en favorisant des échanges avec des représentants de la gestion publique.

PROPOSITION 19

Favoriser un open data patrimonial pour optimiser les pratiques.

PROPOSITION 20

Accompagner le changement des pratiques pour l'usage de l'eau.

PROPOSITION 21

Encourager les collectivités et les acteurs locaux à valoriser les pratiques vertueuses en termes de ressources en eau auprès de la commande publique et des consommateurs (qui peut passer par la création de labels locaux).

PROPOSITION 22

Encourager la valorisation énergétique.

NOS ADHÉRENTS

Au 15 mars 2019

- Régie dignoise des eaux
- Régie des Eaux Gessiennes
- Eau de l'Embrunais
- Mouans-Sartoux
- Eau d'Azur (métropole Nice Côte d'Azur)
- Régie des eaux du canal Belletrud
- Hydropolis (Sofia Antipolis)
- Syndicat des eaux du bassin de l'Ardèche (SEBA)
- Ardenne-Métropole
- Syndicat mixte départemental d'eau et d'assainissement de l'Ariège (SMDEA 09)
- Syndicat des Eaux de l'Aube (SDDEA)
- Carcassonne Agglomération
- Chateaurenard
- Aix-en-Provence
- Semea (Angoulême)
- Régie d'exploitation des eaux de la Charente-Maritime (Rese 17)
- La Rochelle
- Acqua Publica - Régie des eaux du Pays bastiais
- Régie des eaux de la Dordogne (RDE 24)
- Grand Besançon
- Eau de Valence
- Eaux de la Veauene
- Eau du Ponant (Pays de Brest et de Landerneau)
- Syndicat mixte d'eau et d'assainissement de la Haute-Garonne (Réseau 31)
- Syndicat public de l'eau Hers Ariège (Speha)
- Syndicat intercommunal des eaux des coteaux du Touch (Siect)
- Sivom Saudrune Ariège Garonne (Sivom-SAG)
- SIAEPA de la Vallée de l'Isle
- Régie municipale multiservices (RMMS) de la Réole
- Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable et d'assainissement du Bourgeois
- Syndicat mixte des eaux de la vallée de l'Hérault (SMEVH)
- Régie des eaux Montpellier Méditerranée Métropole
- Collectivité Eau du bassin rennais
- Rennes Métropole
- Eaux de Grenoble Alpes
- Grenoble-Alpes Métropole
- SYDEC des Landes
- Syndicat intercommunal de la basse vallée de l'Adour (SIBVA)
- Syndicat intercommunal eau assainissement Marensin (SIEAM 40)
- Communauté de communes de Mimizan
- Roannaise de l'eau
- SDEAU de la Manche
- Régie des eaux des Coëvrons
- Haganis (régie de traitement des déchets et assainissement de Metz Métropole)
- Régie des eaux de Metz Métropole
- Noréade (régie du SIDEN-SIAN)
- Sourcéo (Métropole Européenne de Lille)
- Clermont Auvergne Métropole
- Semerap
- Communauté d'agglomération du pays basque (Bayonne)
- Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable Adour Coteaux
- Communauté de communes Alberes Côte Vermeille Illiberis
- Eurométropole de Strasbourg
- Syndicat des eaux et de l'assainissement (SDEA) d'Alsace Moselle
- Mulhouse
- Communauté de communes Vallée de Chamonix Mont-Blanc
- Grand Annecy
- Régie des eaux des Houches
- Eau de Paris
- Syndicat des eaux du Vivier (Niort)
- SIEP du Santerre
- Syndicat intercommunal des eaux de la Montagne noire (SIEMN 81)
- Régie des eaux du Pays Brignolais
- Syndicat Durance-Luberon
- Eaux de Vienne - SIVEER
- Grand Poitiers
- Régie des eaux et de l'assainissement de Neufchâteau (REANE)
- Grand Belfort
- Eau des Lacs de l'Essonne
- Eau Cœur d'Essonne
- Conseil départemental du Val-de-Marne
- Syndicat intercommunal d'assainissement de la région de Pontoise (SIARP)
- ODYSSI (Martinique)
- Régies des eaux et de l'assainissement Nord Caraïbes (Guadeloupe)
- La Compagnie réunionnaise des eaux (CREOLE)

LES AUDITIONS

France Eau Publique remercie les personnes auditionnées afin d'alimenter les réflexions préalables à la rédaction de ce Manifeste.

Administrations

Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- Isabelle DORLIAT-POUZET, Cheffe du bureau des services publics locaux (CiL3)
- Lionel LAGARDE, Adjoint à la cheffe de bureau CiL3
- Sébastien ROMANI, Chargée de mission eau, assainissement, environnement

Direction Générale de la Santé, ministère des solidarités et de la santé

- Joëlle CARMES, Sous-directrice de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
- Alban ROBIN, Chef du bureau qualité des eaux

Associations d'élus

- André FLAJOLET, Association des Maires de France
- Frédéric MOLOSSI, Président, Association Française des EPTB
- Catherine GREMILLET, Directrice Générale, Association Française des EPTB

Agences de l'eau

- Patricia BLANC, Directrice Générale de l'Agence de l'eau Seine-Normandie
- Laurent ROY, Directeur Général de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
- Martin GUTTON, Directeur Général de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne
- Marc HOELTZEL, Directeur Général de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse
- Guillaume CHOISY, Directeur Général de l'Agence de l'eau Adour-Garonne

Office International de l'Eau (OIEau)

- Marc-Yvan LAROYE, Directeur adjoint chargé du service Appui aux acteurs de l'eau et de l'environnement

Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)

- Luc SERVANT, Président de la Chambre d'agriculture de Charente-Maritime

Association pour la Gestion Indépendante des Réseaux de transport public (AGIR Transport)

- Marthe MARTI, Présidente déléguée, Maire adjointe de Toulouse, membre du comité syndical de TISSEO SMTc
- Arnaud RABIER, Secrétaire général

Fédération Nationale des Associations de Riverains et Utilisateurs Industriels de l'eau (FENARIVE)

- Christian LECUSSAN, Président
- Sylvie HAMMADI, Déléguée Générale

Associations de consommateurs et militantes

- Olivier ANDRAULT, Chargé de mission Alimentation, UFC-que choisir
- François CARLIER, Délégué général, CLCV
- Simone SITBON, Chargée de mission environnement et développement durable, UNAF
- Jean-Claude OLIVA, Directeur, Coordination Eau Ile de France
- Emmanuel POILANE, Directeur, France Libertés
- Jean-Luc TOULY, Porte-parole, ACME

Chercheurs en gestion de services publics

- Emmanuele LOBINA, Enseignant-chercheur, responsable de l'unité internationale de recherche en services publics, Université de Greenwich (UK)
- Rémi BARBIER, Enseignant-chercheur, directeur de l'unité «Gestion Territoriale de l'Eau et de l'Environnement», ENGEES - IRSTEA
- Julien SOURIAU, Docteur en science politique et sociologie politique de l'action publique, CIRED – Eau de Paris / Auditeur-conseil RSE, Vigeo

Cabinets conseil aux collectivités

- Samuel HULLLOT, Directeur France, Altereo
- Jean-Paul THIERY, Directeur Général Adjoint, Cabinet Merlin
- Loïc MAHEVAS, Président Directeur Général, Espelia
- Nicolas CRINQUANT, Directeur du département Environnement, Espelia

GLOSSAIRE

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AFB : Agence française pour la biodiversité

CCSPL : Commission consultative des services publics locaux

CGCT : Code général des collectivités territoriales

DSP : Délégation de service public

EPAGE : Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPCI-FP : Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

EPTB : Établissement public territorial de bassin

GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

Loi NOTRe : Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République

Loi MAPTAM : Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MSC : Marine Stewardship Council (certification de pêche durable)

ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage

PIMMS : Point information médiation multi services

PLU/PLUI : Plan local d'urbanisme / plan local d'urbanisme intercommunal

RPQS : Rapport sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SISPEA : Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement

SPL : Société publique locale

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Nous remercions l'ensemble des membres du Comité de pilotage de France Eau Publique qui ont fixé les orientations de ce manifeste, ainsi que ceux qui ont participé aux auditions : Catherine CALMET, Marie-Hélène CIESLAK, Christian CLEMENT, Francis GROSJEAN, Olivier JAUTZY, Yves KOCHER, Christophe LIME, Danielle MAMETZ, Yvon PACQUIT, Christian PEYRAT, Paul RAOULT, Jacques SABOURIN. Rédaction : Mélissa BELLIER, Daniel BELON, Charlotte BOUGAUX-GINSBURGER, Séverine GORSZCZYK, Jean-Marc PROUST, Régis TAISNE, avec l'appui du Cabinet MEUNIER.



c/o FNCCR
20, boulevard de La Tour-Maubourg
75007 Paris
Tél. 01 40 62 16 40
fep@fnccr.asso.fr
www.france-eaupublique.fr
 [@Eau_publique](https://twitter.com/Eau_publique)