



PROJET D'ANALYSE ET DE PROPOSITIONS DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE LOI SUR L'EAU.

I LA LOI SUR L'EAU DOIT S'INSCRIRE DANS UNE PERSPECTIVE PLUS LARGE.

1) *L'eau est un enjeu global...*

L'eau nous concerne tous ; elle est un élément vital pour chaque être humain. Aussi sa bonne gestion est-elle capitale pour l'ensemble de la société.

a) Un contexte explosif.

Or cette ressource vitale est fragile, limitée en quantité et inégalement répartie sur la terre. Tandis que la consommation mondiale augmente de 2.5% par an, les réserves continuent à se dégrader (elles ont ainsi, en un siècle, été polluées à 60%). Une gestion catastrophique, pourtant dénoncée depuis plus de trente ans, qui laisse aujourd'hui perdurer et se développer des désastres humanitaires, sanitaires, économiques et sociaux sur l'ensemble de la planète.

Le désengagement du politique, entamé depuis 20 ans sous l'influence des lobbies et des institutions financières internationales, n'a fait qu'accentuer la crise.

b) Laissons faire le marché.

En effet, quelle est la politique menée à l'échelle mondiale et la réponse des organismes internationaux aux problèmes de la dégradation des ressources et de la juste répartition planétaire ? Faire de l'eau une marchandise, un « bien économique » (dixit la conférence de Dublin de 1992) et laisser faire le marché.

La maîtrise de la fixation des prix par le marché est considérée comme l'élément stratégique clé de la politique de l'eau.

Cela permet, en outre, de pousser partout les feux de la privatisation des secteurs publics de l'eau au travers de Plan d'Ajustements Structurels (PAS), maintenant maquillés en Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Loin de fournir une solution au problème de l'accès à l'eau, ces privatisations n'ont d'autres buts que de rembourser la dette aux bailleurs occidentaux et de livrer aux multinationales un marché captif et juteux.

L'Europe joue ici un rôle moteur. Après avoir validé cette approche (cf. Directive 2000: « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres. »), l'UE et les groupes de pression industriels et financiers proposent maintenant que les services de captage et de distribution de l'eau soient partie intégrante des négociations sur l'Accord Général sur le Commerce dans les Services (AGCS) au sein de l'OMC. L'UE compte ici profiter de la position dominante des entreprises européennes dans ce secteur.

2) *...où le cas français à valeur d'exemple...*

Au sein de l'Europe et du monde, la France hérite d'une responsabilité particulière quant à la tournure que prendront les événements.

D'une part, parce que le modèle de gestion par bassin versant et par délégation, « à la française », a été retenu comme le modèle à suivre à la conférence de La Haye en 2000 ; d'autre part parce que les plus grandes multinationales de ce secteur sont hexagonales. La Lyonnaise des eaux (SUEZ) et la Compagnie Générales des Eaux (Vivendi Universal) ont tiré d'énormes profits de la gestion de l'eau en France, leur permettant ainsi de bâtir de véritables empires industriels. On ne peut que s'étonner que la satisfaction d'un besoin essentiel collectif ait pu générer autant de profit.

Nous ne pouvons donc faire l'impasse d'une véritable critique objective de notre système, alors même que celui-ci révèle des dangers majeurs susceptibles d'être exportés.

3) Un système qui présente des dérives dangereuses et injustifiables.

a) Des collectivités en état de dépendance.

En 60 ans la part de la population desservie par des délégataires privés est passée de 20% à 75%. Les communes ont peu à peu abdicué devant la complexité de la gestion, le renforcement des responsabilités des municipalités face à des directives toujours plus sévères sur la qualité de l'assainissement, ou encore l'impossibilité longtemps effective pour les collectivités de faire des provisions pour travaux et faire face aux investissements considérables.

Ce désengagement de la gestion a retiré aux collectivités, en particulier aux petites communes, tout outil d'analyse critique pour la négociation des contrats, et du même coup la possibilité de faire machine arrière.

De plus, depuis l'après-guerre, le nombre de services publics délégués, le plus souvent aux mêmes sociétés privées, s'est multiplié : collecte des déchets, chauffage municipal, propreté, traitements des eaux, cantines etc...

Les délégataires, forts de leur puissance financière, jouent souvent les mécènes généreux et financent au travers de fondations ici l'association sportive là un chantier d'insertion, se rendant chaque jour de plus en plus indispensables.

Comment imaginer que les collectivités puissent peser devant un « partenaire » si omniprésent ?

Que dire de leur réelle possibilité de choisir dans une situation unanimement qualifiée d'oligopolistique. Certes, les aménagements des lois Sapin, puis Barnier ont imposé (après 30 ans d'abus !) un certain nombre de garde-fou afin de favoriser la concurrence. Le nombre de changement de délégataire est ainsi passé de 8 à 18% entre 97 et 99. Cela reste faible et traduit la captivité des collectivités face à des délégataires qui maîtrisent, seuls, les données essentielles des contrats.

b) Un prix de l'eau inégal et qui ne cesse d'augmenter.

Les usagers domestiques supportent, outre le prix de la distribution de l'eau, l'essentiel des redevances publiques pour l'aménagement des ressources, leur protection et leur renouvellement et la lutte contre la pollution à 85%. Cela ne fait qu'empirer.

Entre 1990 et 1999 la part de la distribution d'eau a progressé de 36%, soit une augmentation 2 fois plus forte que celle de l'indice général des prix à la consommation INSEE sur la même période. Certes, elle ne justifie pas à elle seule la flambée du prix de l'eau depuis quelques années (sur la même période, les parts relatives à l'assainissement, à la redevance FNDAE et à la redevance Agence de l'eau augmentaient respectivement de 125%, 47% et 302%).

Cette augmentation des prix pose d'ailleurs trois questions :

- Quelle est exactement la marge des délégataires privés ? Est-elle vraiment justifiée en regard des faibles investissements (et donc des faibles risques) qu'assument les délégataires.
- Quelle est l'efficacité réelle de l'action des agences de l'eau ?
- Les choix d'investissements lourds (notamment pour l'assainissement) qui justifient en partie la hausse des tarifs sont-ils toujours adaptés ?

Enfin, le prix de l'eau varie dans des rapports de 1 à 7, parfois au sein d'un même département ; dans ces conditions, on est en droit de se demander où est l'égalité des usagers.

Ne doit-on pas attendre beaucoup plus d'un service qui, malgré la délégation, est encore un service public ?

c) Des ressources insuffisamment protégées.

L'agriculture, encouragée par la politique productiviste de la PAC, est à l'origine d'une quantité croissante de rejets organiques et chimiques ; les rejets organiques ont encore augmenté de 4% en 1999 et la pollution par les insecticides (comme l'atrazine) rend périodiquement dans de nombreux départements l'eau dangereuse (Gers, Ille et Vilaine), affectant maintenant 47% des points d'eau, 50% des eaux côtières et 20% des eaux souterraines.

Parallèlement les agriculteurs puisent dans les ressources sans aucun contrôle.

Mais ce ne sont pas les seuls. Chez les industriels, on assiste à des pratiques semblables, à l'image d'IBM qui pompe 2.7 millions de m³ d'eau très pure dans les nappes phréatiques pourtant protégées

de l'Essonne.

Sans même parler des proliférations des terrains de Golf (un hectare de golf consomme dix fois plus qu'un hectare de maïs irrigué)

Aujourd'hui seulement 65% des eaux sont traitées par les stations d'épurations et celles-ci n'éliminent que 70% des impuretés. Le taux de dépollution n'est donc que de 45% ce qui signifie que la société dépollue aujourd'hui moins qu'elle ne pollue. La directive cadre européenne a fixé pour objectif 20 % de dépollution en plus d'ici 2005, c'est dire les efforts qui doivent être entrepris.

Mais plutôt que de s'attaquer en amont à la réduction massive des rejets, à une gestion plus durable de l'agriculture et de l'industrie, les pouvoirs publics, encouragés par les firmes privées qui y voient un marché à prendre, privilégient le recours à des infrastructures lourdes et coûteuses.

d) Une multiplication des inquiétudes sans véritables réponses.

En France, les défauts de notre gestion ont fait l'objet de plusieurs rapports d'organismes d'état. Citons seulement :

- Le rapport de la Cour des Comptes de janvier 97 soulignant les nombreuses irrégularités et abus dans le cadre de la gestion déléguée.
- Celui du Haut Conseil du Secteur Public dénonçant une situation oligopolistique chez les délégataires.
- Le rapport du Conseil Economique et Social du 15 novembre 2000.
- Celui du Commissariat au Plan sur la transparence des agences de l'eau.
- Le rapport de l'IFEN de mai 2001 pointant la dispersion du prix de l'eau en France et la différence importante entre les prix pratiqués par le privé et ceux des régies directes (+20% pour la distribution, +27% pour l'assainissement)
- Enfin celui Yves Tavernier pour la Commission des Finances du 22 mai 2001.

Localement, il n'y a que peu d'endroits en France où les pouvoirs publics et les élus ne soient pas interpellés. Ainsi notre association s'est jointe à de nombreuses associations de consommateurs ou de défenses de l'environnement, à des syndicats de personnels des métiers de l'eau ou de l'agriculture, à des municipalités, pour dénoncer :

- La dégradation de la qualité des eaux, le recours massif aux épandages et aux insecticides du type atrazine (Haute Pyrénées, Pyrénées Atlantique, Gers, Côtes d'Armor et Brie champenoise).
- Le manque de transparence des contrats d'affermage, voire les abus qui s'y révèlent (Lyon pour la Courly, Loir-et-Cher, Hauts-de-Seine et Val de Marne pour le SEDIF...).
- Une gestion des ressources caractérisée par une approche hydrologique (construction de barrage) ou la privatisation des ouvrages (Collectif Drôme Ardèche mobilisé sur la privatisation de la CNR)
- La marchandisation de l'eau en France et dans le monde (Comités ATTAC de l'Essonne, de la Gironde, de Chinon, Marseille, Lyon, Paris, Grenoble, Alençon.....)

Malgré tous ces rapports, toutes ces mobilisations, les choix politiques ne témoignent pas d'une grande volonté pour faire évoluer rapidement les choses dans le bon sens.

e) *L'absence d'un grand débat, impliquant tous les acteurs.*

L'examen du projet de loi examiné en Conseil des Ministres le 27 juin permet de constater la pauvreté du débat.

Il serait inadmissible qu'une loi de cette importance ne donne pas lieu à un vrai débat sur l'ensemble des problématiques que pose aujourd'hui la gestion de l'eau : accès, qualité, prix, transparence, gestion des ressources, environnement, service public et délégation.

UN DEBAT PUBLIC, C'EST NOTRE PREMIERE EXIGENCE

Or ce projet de loi va d'ajournement en reports, évoluant en huis clos, sous l'influence des lobbies qui ne souhaitent ni un débat public ni encore moins l'adoption de quelques mesures pointues encore présentes dans des versions antérieures encore récentes du projet

Pourtant, face à un état des lieux plutôt inquiétant, se pose la question de la gestion de l'eau en tant que service public.

Quelles missions doit-il remplir, et pour quels besoins ?

Le rôle des citoyens, qu'ils soient consommateurs, contribuables ou défenseurs de l'environnement est ici essentiel car toute gestion, qu'elle soit publique ou privée, court le risque de s'éloigner de sa mission première de service si elle se fait hors du débat et des contrôles.

II UN PROJET DE LOI LOIN DU GRAND PROJET ATTENDU

Devant l'importance du sujet et l'étendue des problèmes soulignés, nous étions en droit d'attendre un grand texte.

Celui-ci contient certes quelques avancées, mais de façon fort limitée :

- Il met fin aux injustices flagrantes que constituaient les coupures abusives en cas de défaut de paiement (reprenant ainsi les orientations de la loi contre l'exclusion de juillet 1998).
- Il réaffirme le principe pollueur/payeur (sans cependant en élargir sensiblement le cadre ni le mettre en place de façon efficace) .
- Il impose le contrôle des provisions pour travaux (ce qui égratigne les abus de la gestion déléguée) et limite la durée des contrats à 12 ans (alors que la durée moyenne actuelle est de 11 ans).

En revanche le projet de loi nous semble pécher par son approche trop fiscale, reste beaucoup trop timide dans le domaine de la transparence et du contrôle des délégataires et largement silencieux sur certains points liés à la pollution

Une évolution est certes encore possible pour que la loi soit à la hauteur des attentes.

Des avancées significatives sur les points suivants sont alors indispensables :

- **REAFFIRMER LES PRINCIPES ESSENTIELS.**
 - **FAVORISER LA RECONQUETE DE LA GESTION PUBLIQUE.**
 - **DEVELOPPER LA PARTICIPATION ET LE CONTROLE CITOYEN.**
 - **EN FINIR AVEC LES ABUS.**
 - **RENFORCER LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DE L'EAU.**
 - **LUTTER CONTRE LES POLLUTIONS.**
-

REAFFIRMER LES PRINCIPES ESSENTIELS

- 1) L'eau est non substituable, les règles du marché ne sauraient s'y appliquer.
- 2) L'eau est un patrimoine commun à l'humanité.
- 3) L'accès à l'eau en quantité et en qualité suffisantes à la vie est un droit humain et social, individuel et collectif imprescriptible.

RECONQUERIR LE SERVICE PUBLIC

4) Favoriser le retour à la régie directe.

Nous nous positionnons clairement pour favoriser le retour à la régie directe. Bien plus qu'un outil pour favoriser la concurrence, le retour à la régie directe nous semble à ce jour le seul moyen :

- D'intégrer l'ensemble des problématiques liées à l'eau, sur le long terme.
- De favoriser l'implication des habitants.
- D'empêcher que l'argent liée à la gestion de l'eau serve à financer les ambitions privées des entreprises transnationales à l'étranger et dans d'autres secteurs.
- De faire en sorte que les problèmes de pollution soient gérés à la source par le contrôle et la limitation des polluants et ne deviennent pas un marché de plus pour ces firmes.

Ce choix réclame qu'un certain nombre de mesures soient prises :

- Renforcer la capacité d'expertise des municipalités, soit en leur permettant de puiser dans un fond la somme nécessaire à une expertise extérieure, soit par le biais des services départementaux (DDE par exemple), soit encore en ayant recours aux agences de l'eau.
- Leur permettre l'accès aux données essentielles que bien souvent le délégataire est le seul à posséder.
- Impliquer plus les commissions consultatives en leur permettant le même accès aux moyens et aux informations dans le cas où la municipalité s'y refuserait.

Enfin, on ne peut que déplorer la rareté des saisines des chambres régionales de comptes par les préfets sur le contenu des contrats signés par les collectivités. Cette possibilité, ouverte par l'article 47 de la loi du 6 février 1992, offre à ces dernières une possibilité de bénéficier de l'expertise incontestée des chambres. Le Gouvernement pourrait attirer l'attention des préfets sur ce type de saisines.

5) Le prix de l'eau.

Si le prix de l'eau dépend souvent d'un contexte parfois très différent d'une collectivité à une autre (densité de population, abondance des ressources, pollution...) La notion même de service public devrait impliquer une certaine péréquation des prix, au moins à l'échelle des bassins versants.

Deviendrait être constitué un fond de péréquation alimenté par les redevances des agences de l'eau.

6) Contrat de gestion : augmenter la marge de manœuvre des collectivités..

La loi doit permettre une renégociation des contrats tous les cinq ans.

DEVELOPPER LA PARTICIPATION ET LE CONTROLE CITOYEN

7) Commission consultative.

Les commissions consultatives sont les premiers éléments du contrôle citoyen.

Leur rôle doit donc être renforcé en les dotant notamment de moyens financiers suffisants afin de réaliser des expertises tant dans le cas de négociation de contrat que dans le cas des rapports annuels.

8) Ouvrir le Haut Conseil de l'eau.

La loi ne prévoit actuellement que 6 membres, issus de nominations par décrets (3), par le président de l'Assemblée Nationale, celui du Sénat et du Conseil économique et Social.

Une place doit être faite à la représentation citoyenne en instituant par exemple une commission consultative à cet échelon.

RENFORCER LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DE L'EAU

Vouloir favoriser le retour à la régie directe n'implique pas la disparition de la délégation. Elle vise à limiter la puissance des délégataires et éviter les dangers que le recours systématique à ce mode de gestion.

Quoi qu'il en soit, celui-ci doit dès à présent être soumis à un meilleur contrôle.

9) Imposer clarté et transparence dans le rapport du délégataire.

Le rapport que le délégataire doit fournir à la collectivité délégante est fourni un mois à peine avant que le représentant de celle-ci fasse son propre rapport devant son conseil (30 juin). La complexité et le manque de clarté du délégataire, le coût que feraient supporter une contre analyse indépendante, font que bien souvent les propres conclusions du délégataire sont reprises.

Aucune obligation n'est faite au délégataire quant aux éléments devant se trouver dans son rapport. Aucun décret n'est venu préciser le contenu de ce rapport créé par l'article 2 de la loi dite « Mazeaud » du 8 février 1995, qui indique seulement que le rapport comporte « notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service ».

Il est donc important :

- D'obliger les délégataires à justifier sur demande l'ensemble de ces charges, en particulier les frais de répartition pour compteurs, l'ensemble des marges bénéficiaires, les frais de siège, les frais de personnel (par un organigramme détaillé)
- De mettre à disposition des collectivités un organisme d'étude gratuit et indépendant ayant un rôle d'expertise et d'analyse des différents types de gestion.
- De soumettre le rapport du délégataire à la commission consultative pour avis.

10) Contrôler la rémunération des délégataires.

L'argent public ne saurait être utilisée à des fins spéculatives par les délégataires privés. Or une part importante du résultat de ces derniers provient souvent d'intérêts sur trésorerie que leur permet le paiement différé des factures. Ces pratiques doivent être interdites.

De plus les marges dégagées par les délégataires ont permis de toutes évidences de financer certaines autres activités, en particulier dans le domaine des télécommunications et de l'édition. Les firmes se contentent de nier tout en n'apportant aucune preuve.

11) Permettre la saisine du Conseil de l'Eau.

La loi sur l'eau doit permettre la saisine du Haut Conseil de l'eau par les commissions consultatives et par les préfets.

- en cas d'infractions.
- À l'approche de nouveau contrat

EN FINIR AVEC LES ABUS

12) Interdire les pratiques douteuses et abusives

Dans son rapport de janvier 1997, la cour des comptes évoque les droits d'entrée, supprimés depuis la loi Barnier, comme une pratique faussant la concurrence et prolongeant la durée des contrats. Elle faisait en outre supporter par les usagers des charges étrangères au service. Ce même rapport souligne que les redevances dites « d'occupation du domaine public » constitue une survivance de cette pratique et peut induire les mêmes effets. Cette redevance doit donc être supprimée.

13) Facturation : la proportionnalité doit être la règle.

Si le projet de loi annonce la suppression du forfait, la possibilité d'une partie fixe contourne cette interdiction en la rendant caduque.

14) Définir les responsabilités quant à la qualité de l'eau au robinet.

La loi doit statuer sur la responsabilité des distributeurs d'eau dans le cas d'eau non potable. Il est inconcevable que ceux-ci facturent de l'eau impropre à la consommation de la même façon que l'eau potable.

Nous nous insurgons contre la tendance des délégataires à faire payer des services supplémentaires payants, sous couvert de garantir la qualité chez les consommateurs (vente de procédé de filtration Cullingam, filiale de Vivendi) et qui s'apparente à une taxation supplémentaire. Nous demandons à ce qu'une étude sanitaire sur les évolutions des risques polluant s'effectue régulièrement.

15) Technologie :

Limiter le recours aux solutions coûteuses.

Éviter le surdimensionnement des investissements par rapport aux besoins des usagers ; préférer les solutions évolutives.

16) Délégation

Interdire la multiplication de délégation des services municipaux entre les mains d'une seule entreprise et ses filiales.

LUTTER CONTRE LES POLLUTIONS

17) Dégradation des ressources.

Le principe pollueur payeur est une bonne chose, même s'il ne saurait être seul suffisant. Une gestion fiscale, administrative et complexe ne changera pas les habitudes. La nature et le volume des polluants, qu'ils soient de nature agricole ou industrielle, doivent faire l'objet de contrôles fréquents d'organismes indépendants et soumis un affichage ou à une communication publique.

La loi doit clairement faire le lien entre la dégradation des ressources et le recours massif à des pratiques encouragées par les politiques agricoles et d'aménagement du territoire.

En particulier, le recours aux insecticides du type triazine doivent être définitivement interdit, comme cela le fut en Allemagne.

18) Protéger les captages et les nappes phréatiques.