

En poursuivant votre navigation sans modifier vos paramètres de cookies, vous acceptez l'utilisation des cookies à des fins de mesures statistiques du parcours utilisateurs.

Pour gérer et modifier ces paramètres, cliquez iciFermer



Repères

Politiques publiques

La politique de l'eau

Le service public local de l'eau potable et de l'assainissement

Dossier mis à jour le 23.05.2017

Article mis à jour le 23.05.2017

Sommaire

- Brève histoire du service public local de l'eau [#sommaire_1]
- Les obligations communales aujourd'hui [#sommaire_2]
- Modes de gestion [#sommaire_3]
- La gestion de l'eau au cœur de changements [#sommaire_4]
- La fin de la compétence obligatoire des communes [#sommaire_5]

- Rapports [#onglet1]
- Déclarations [#onglet2]
- Sur la Toile [#onglet3]

L'organisation de la distribution de l'eau potable, de la collecte et du traitement des eaux usées et pluviales, relève des communes. La compétence eau et assainissement des communes est un service public industriel et commercial (SPIC).

Ce service fait l'objet soit d'une gestion directe par les collectivités territoriales, soit d'une gestion déléguée à un opérateur. Ces dernières années, la gestion du service public de l'eau potable et de l'assainissement est en mutation. Les lois de modernisation de l'action publique territoriale (Maptam) de 2014 et de Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015 remettent en question la compétence obligatoire des communes, dont elles sont détentrices depuis le 19e siècle.

↑ [#wrapper] []

Brève histoire du service public local de l'eau

Jusqu'à la seconde moitié du 19^e siècle, l'approvisionnement en eau relève du domaine privé. Il ne fait pas l'objet d'attentions particulières, notamment en raison de l'image que véhicule l'eau, source de saleté. En 1870, un Français prend en moyenne un bain tous les deux ans. L'émergence d'une culture de l'hygiène, liée aux progrès de la médecine, provoque une prise de conscience. L'accès à l'eau devient progressivement une nécessité dont les communes s'emparent.

Pour faire face à l'ampleur de la demande, les municipalités se regroupent. Les premières tentatives d'intercommunalité, incarnées par les commissions syndicales, en 1837, et ententes intercommunales, en 1884, font place, avec la loi du 22 mars 1890, à une nouvelle structure, dénommé syndicat de communes. Ces syndicats de communes vont se développer dans le domaine de l'eau à compter de 1907. Ultérieurement dénommés syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), ils répondent au principe de spécialité. L'objet du syndicat est limité, sauf exception, à une seule œuvre ou un seul service d'intérêt intercommunal.

Avec la loi de 1890, l'État consacre durablement les communes dans leur rôle d'autorité organisatrice de la distribution de l'eau. Les mairies peuvent dès lors disposer des moyens accrus par cette mutualisation. Ce type de structure se développe avant-guerre essentiellement dans les campagnes. Elles ont pour vocation d'approvisionner les lavoirs et les fontaines ou d'assurer les missions d'hygiène et de lutte contre les incendies dans les villes.

Si l'intercommunalité est l'une des réponses possibles à l'accroissement progressif des obligations des communes dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, la délégation de service public à des entreprises privées en est une autre. Depuis la seconde moitié du 19^e siècle, des compagnies privées accompagnent le développement du réseau d'eau potable en raison, principalement, du coût des infrastructures à mettre en place et du savoir faire technique dont ne dispose pas les mairies. Dès lors, l'histoire de la gestion de l'eau en France est marquée par la coexistence d'une gestion assurée par les communes et syndicats intercommunaux et une gestion déléguée à des entreprises privées.

En 1945, les services d'eau potable échappent à la vague des nationalisations. Les réglementations nationales se développent et encadrent le service de l'eau, mais les communes continuent donc d'être reconnues en tant qu'autorités organisatrices du service de l'eau potable. L'État diversifie les structures intercommunales et les modes de gestion. La réglementation de la ressource en eau est enrichie par les grandes lois sur l'eau de 1964 et de 1992. Malgré l'extension des pouvoirs de l'intercommunalité, 80% de la distribution de l'eau reste déléguée dans les années 90. La gestion déléguée s'impose comme le modèle français du service public de l'eau, contrairement aux autres pays européens. Trois entreprises du secteur privé, Veolia, Suez et la Saur, concentrent l'essentiel de l'activité.

Le retour à la gestion publique ou "remunicipalisation" débute dans les années 2000 puis s'accélère à partir de 2010, date qui marque le début d'une période de renégociation de nombreux contrats de délégation qui arrivent à terme. La découverte de scandales liés à des fraudes, comme à Grenoble, et au mauvais entretien des canalisations, comme à Bordeaux, marquent l'émergence d'un nouveau retour à la gestion publique. Paris se sépare de l'opérateur privé en 2010.

↑ [#wrapper] []

Les obligations communales aujourd'hui

L'eau

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) pose le cadre de l'action des communes dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.


L'article L. 2224-7-1 du CGCT, issu de la loi Grenelle de II de 2010, définit la compétence obligatoire des communes en matière de distribution d'eau : "Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable". Leur compétence est en revanche facultative concernant la production, le transport et le stockage.

Les communes sont tenues de fixer un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution comprenant un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution de l'eau potable. Les maires sont tenus de remettre, chaque année, un rapport sur le prix et la qualité du service public (RPQS) permettant de rendre compte aux usagers du prix et de la qualité du service rendu pour l'année écoulée.

L'assainissement

L'article L. 2228-8 du CGCT définit la compétence obligatoire des communes en matière d'assainissement des eaux usées. Ces dernières établissent un schéma d'assainissement collectif qui détaille les ouvrages de collecte et l'organisation du transport des eaux usées. Les communes assurent le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, de la collecte, du transport et de l'épuration des eaux usées, ainsi que de l'élimination des boues produites. Les communes sont également responsables du contrôle des installations d'assainissement non-collectif (par exemple, des fosses septiques).

La loi de 2010 précise les obligations des communes en matière d'eaux pluviales (collecte, transport, stockage, traitement, etc.).

 [#wrapper] []

Modes de gestion

Eaufrance, le service public d'information sur l'eau et les milieux aquatiques estime, dans un rapport remis en septembre 2016, à 23 688, le nombre des collectivités chargées des 34 714 services publics d'eau potable, d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif. La structuration des services revêt un caractère complexe.

La régie

Les communes peuvent gérer les services publics de l'eau et de l'assainissement avec leurs propres personnels. Elles peuvent également faire le choix de créer ou d'intégrer un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) réunissant d'autres collectivités territoriales afin de mutualiser les coûts de gestion.

Dans les deux cas, la collectivité peut gérer directement le service, au moyen d'une régie. La régie est dite directe lorsque la commune ou le groupement intercommunal assument directement, avec leurs personnels, la gestion des services de l'eau et de l'assainissement. Cependant, seules les communes fonctionnant avec des régies directes depuis 1926 et les communes de moins de 500 habitants peuvent encore ce mode de gestion. La loi impose aujourd'hui de doter la régie de l'autonomie financière, afin de mieux contrôler l'équilibre financier imposé au SPIC de l'eau et de l'assainissement. Enfin, la régie autonome peut être dotée de la

personnalité morale. Dans ce cas, la régie devient un établissement public dont le budget est distinct de celui de la commune. Il dispose alors de son propre conseil d'administration.

La gestion en régie n'exclut pas la possibilité pour les communes de se regrouper avec d'autres communes. 75% des communes sont regroupées au sein de structures intercommunales pour le service eau potable contre 44% pour le service de l'assainissement.

Les EPCI au centre de la gestion en régie

Deux formes de regroupements intercommunaux se distinguent : les EPCI sans fiscalité propre, financés par les contributions levées par les communes elles-mêmes (syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, syndicats mixtes) et les EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP) dont le financement est assuré par la fiscalité directe locale (taxes foncières, d'habitation ou professionnelle) levée par les établissements publics de coopération intercommunale (districts, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle).

La gestion intercommunale concerne actuellement 50% des services eau et assainissement en France. L'effort fourni par les pouvoirs publics pour permettre aux communes de mutualiser la gestion de leur coût au sein d'EPCI n'a pas endigué les transferts de gestion aux entreprises privées.


La délégation de service public (DSP)

31% seulement des services d'eau potable sont gérés par délégation. Pourtant, ils approvisionnent plus de 60% de la population. Cela s'explique par la taille moyenne des services en gestion déléguée, trois ou quatre fois plus importante que la taille moyenne des services gérés en régie.

La gestion déléguée transfère l'exécution du service public de l'eau ou de l'assainissement à un opérateur pour une durée limitée qui peut varier de 7 à 20 ans. Le risque financier d'exploitation est supporté par cet opérateur. En retour, les usagers rémunèrent directement l'entreprise, qui assure avec ses propres personnels le bon fonctionnement du service.

La gestion mixte

Ce mode de gestion permet aux EPCI-FP de déléguer certaines compétences et de gérer en régie les autres. La gestion mixte concerne 15% de la compétence eau et assainissement par les EPCI-FP.

 [#wrapper] []

La gestion de l'eau au cœur de changements

La problématique des modes de gestion est au cœur de débats, notamment depuis 2010.


La renégociation de nombreux contrats de délégation de service public du service de l'eau arrivés à leur terme donne lieu à une remise en question de la gestion déléguée, surtout dans les grandes villes disposant d'infrastructures nécessaires à la gestion directe. C'est ce qu'on appelle la remunicipalisation.

Le retour à la gestion de l'eau et de l'assainissement par les collectivités territoriales fait suite, principalement, à des constatations de gaspillage dans les réseaux de distribution d'eau potable et d'écarts de prix entre les deux modes de gestion. En 2012, le prix du mètre cube (eau potable et assainissement collectif) s'élevait en moyenne à 1,88 euro en gestion directe contre 2,08 euros en gestion déléguée (rapport Sispea 2015).

Plusieurs explications sont avancées :

- les opérateurs privés supportent des charges spécifiques ;
- les délégataires déploient plus de moyens avec de meilleurs résultats à la clef en matière de gestion des impayés ;
- les régies s'appuient sur des personnels mutualisés qui réalisent d'autres tâches que celles consacrées à l'eau ou l'assainissement.


Par ailleurs, le rendement de l'eau potable sur l'ensemble du territoire est estimé à 76%, ce qui signifie que 24 % de l'eau captée se perd au cours de son acheminement et jusqu'au robinet, soit près d'un milliard de litres d'eau annuels. Cette eau est facturée à l'utilisateur.

 [#wrapper] []

La fin de la compétence obligatoire des communes

La loi NOTRe de 2015 accroît le rôle des EPCI-FP en matière d'eau et assainissement. Elle prolonge la réforme territoriale mise en place par la loi Maptam en instaurant, selon un calendrier progressif, le transfert de cette compétence aux EPCI-FP d'une taille d'au moins 15 000 habitants. Pour la première fois depuis près de deux siècles, les communes ne seront donc plus les autorités organisatrices du service public de l'eau et de l'assainissement.

De fait, cela provoque la dissolution des EPCI sans fiscalité propre en charge de ces services, soit près de 2 300 syndicats d'eau et 1 100 syndicats d'assainissement au 1er janvier 2017. A l'horizon 2020, l'ensemble des EPCI-FP que sont les communautés urbaines, métropole, communautés de communes et communautés d'agglomération constitueront les autorités compétentes.

 [#wrapper]

Mots clés : Environnement [[/th/acces-thematique/environnement.html](#)]

A découvrir une sélection d'ouvrages de la Documentation française

[<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/territoire-environnement/liste/environnement?xtor=AL-143>]

 abonnement RSS [<http://www.vie-publique.fr/spip.php?page=rss-polpublique>]

<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-eau-qualite/service-public-eau/>

Direction de l'information légale et administrative © 2013 - Tous droits réservés