

La nécessaire rationalisation des autorités organisatrices des services de l'eau en France

L'organisation des services publics de l'eau française est caractérisée par une très grande parcellisation desdits services.

Héritage historique, cette organisation s'est révélée au fil du temps inadaptée à l'exercice à l'échelle communale des missions principales que sont la production de l'eau, son transport et sa distribution.

Initié à la fin du XIX^e siècle, le processus de mutualisation n'a pas apporté de réponse adaptée dans la simplification d'une organisation qui reste très complexe.

La réforme territoriale en cours pourrait représenter une nouvelle étape sur la voie de la rationalisation de l'organisation des services de l'eau, mais répondra-t-elle aux attentes placées en elle ?

Par Sylvain ROTILLON*

L'organisation des services publics de l'eau en France repose sur des principes simples : la compétence s'exerce à l'échelle communale, même si elle est de plus en plus fréquemment transférée à une intercommunalité ; l'autorité organisatrice est libre dans le choix de son mode de gestion (elle peut opter pour la régie ou pour la délégation de service public). Pourtant, derrière cette apparente simplicité, la situation réelle est d'une incroyable complexité.

Dans son Rapport de février 2011 (1), la Cour des comptes met l'accent sur une spécificité française : la très grande parcellisation des services publics de l'eau, qui est sans équivalent à l'échelle européenne (2). En 2009, on dénombrait en effet plus de 14 000 services contribuant à la distribution de l'eau sur l'ensemble du territoire. Ces services sont de taille éminemment variable, allant de plus de 4 millions d'habitants desservis, pour le plus grand syndicat de France (le SEDIF, Syndicat des Eaux d'Île-de-France) à moins d'une centaine d'habitants, pour un grand nombre de services en milieu rural.

Cette situation est dans une large mesure héritée : elle tient en effet à la géographie et à l'histoire de la mise en place de ces services, mais elle provient aussi pour partie du fait que la compétence en matière d'eau est souvent fractionnée. On distingue trois missions principales : la production d'eau potable, son transport et sa distribution. Chacune de ces missions peut être confiée à un opérateur différent et une commune peut transférer (ou déléguer) tout ou partie de ces missions. Les combinaisons sont multiples et le citoyen se perd dans les méandres de cette

organisation qui peut faire que, dans une même commune, suivant le secteur où l'on habite, on ne sera pas desservi par le même service et on ne paiera pas le même prix que son voisin.

La taille critique permettant d'assurer un service de qualité et de l'inscrire dans une perspective durable n'est pas toujours atteinte. Face à des enjeux exigeant une technicité et des investissements toujours croissants, les services de petite taille apparaissent mal armés. Les services qui fonctionnaient grâce au cantonnier du village, aussi grand que soit le sens du devoir de celui-ci, sont fragiles, ils sont, par exemple, incapables de mettre en place des astreintes garantissant la continuité du service. Un monde à deux vitesses se met ainsi en place : des services de grande taille disposant de compétences humaines et techniques leur permettant de faire face aux contraintes actuelles côtoient de petits services, qui risquent de décrocher de plus en plus, dans les années à venir.

Ainsi, malgré la part croissante prise par l'intercommunalité, la diminution du nombre des services de l'eau reste à faire.

Pour répondre à ce décrochage, la réforme territoriale en cours peut apporter des réponses. Son objectif étant de regrouper les communes isolées dans des intercommunalités, de rationaliser la carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et de supprimer les syndicats devenus obsolètes, le paysage des services d'eau pourrait évoluer très rapidement dans les années qui viennent. Pour autant cette évolution est-elle en mesure de répondre aux difficultés actuelles ?

Nous verrons, dans un premier temps, comment ces services se sont mis en place et comment le poids de cet héritage historique se fait aujourd'hui sentir. Puis, nous ferons le tour des nouvelles contraintes pesant sur ces services, avant de voir les réponses que la réforme territoriale peut y apporter.

Les services publics de l'eau : une organisation résultant de contraintes historiques et géographiques

Les services publics de l'eau se sont progressivement structurés à partir de la fin du XVIII^e siècle, en prenant comme maillon de base la commune. L'eau étant abondante et de qualité sur l'ensemble du territoire français, chaque commune disposait de ressources suffisantes ne nécessitant pas de mutualisation. Par ailleurs, la grande dispersion de l'habitat en France (qui perdure même lorsque les campagnes se vident au cours du XIX^e siècle), avec ses villages et les hameaux qui en dépendent, contribue à morceler le paysage des services. Ce phénomène est renforcé par une topographie marquée par de forts contrastes.

La conquête de l'eau (3)

Au cours du XIX^e siècle, les services de l'eau se structurent. La Révolution a aboli les privilèges seigneuriaux, mais la progression des services de l'eau est lente : elle bute sur le coût des infrastructures et leur corollaire, le consentement à payer. Ainsi, la première compagnie des eaux (créée par les frères Périer en 1778) a été un échec en raison du coût de ses services incapables de concurrencer les porteurs d'eau.

Il faut attendre le milieu du XIX^e siècle pour voir se développer des services des eaux urbains, grâce à la naissance de compagnies privées. La Compagnie Générale des Eaux est fondée en 1853, la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage suivra, en 1880. Pour répondre à leur important besoin en capital, nécessaire pour financer les réseaux, ces sociétés sont (à l'origine) adossées à des banques puissantes : la Société Générale (pour la première) et le Crédit Lyonnais (pour la seconde). Les communes signent alors des contrats avec ces compagnies afin qu'elles développent les infrastructures. Ces contrats fixent la durée et le prix de leurs prestations.

Les progrès scientifiques accomplis dans le domaine de l'hygiène expliquent ce développement des services. La révolution sanitaire, avec la prise de conscience du rôle joué par les eaux polluées dans la transmission des maladies, pousse à sécuriser l'approvisionnement des villes. Il s'agit alors de services urbains, qui vont même parfois se construire aux dépens du monde rural environnant, en allant chercher l'eau dans les campagnes.

Au tournant du XX^e siècle, les évolutions juridiques replacent les communes au centre du dispositif. La loi municipale de 1884 (4), dans une perspective de santé publique, les autorise à créer des services publics locaux des eaux, rendant ainsi possible une gestion directe. L'émergence du

concept de service public industriel et commercial, en 1921(5), ainsi que le décret de 1926 (6) permettant la création de sociétés publiques, dotent les régies municipales de l'eau de la personnalité morale et de l'autonomie financière, consacrant ainsi les communes dans leur rôle central.

De la logique sanitaire à la logique de l'ingénieur

Dès la fin du XIX^e siècle, grâce à la création, en 1890 (7), des premières structures intercommunales que sont les syndicats de communes, les petites villes et certaines communes rurales environnantes ont accédé au confort urbain apporté par les réseaux d'eau et d'assainissement. La mutualisation apparaît ainsi très tôt comme une réponse possible aux coûts très élevés des investissements nécessaires.

Cependant, il faudra attendre la fin de la Seconde guerre mondiale pour voir les services de l'eau gagner définitivement le monde rural. À l'objectif initial de salubrité publique vient se rajouter une nouvelle logique, plus technique, celle de la desserte universelle. Il faut alors construire des réseaux et des ouvrages de stockage et s'affranchir de la topographie pour alimenter le plus grand nombre possible d'habitants. Le financement est alors assuré *via* des aides de l'État (autrement dit, par la solidarité nationale et l'impôt).

En 1964, la première loi sur l'eau (8) crée les outils de la gestion décentralisée de l'eau, avec la création des agences financières de bassin. La logique du bassin versant s'institutionnalise. Les redevances collectées *via* les factures d'eau servent à mutualiser, à cette échelle, les ressources afin de permettre un meilleur financement de l'investissement.

Les lois de décentralisation de 1982 (9) renforcent l'autonomie des collectivités, le contrôle de légalité s'exerçant *a posteriori*. La délégation de service public bénéficie de ces lois et devient largement majoritaire en termes de couverture de la population, quoiqu'elle reste minoritaire en termes de nombre de services. En 1984, à l'image de Paris, les collectivités urbaines les plus importantes font le choix de la délégation de service.

Durant les années 1990, malgré diverses lois sur l'intercommunalité poussant au regroupement, le paysage institutionnel des services évolue peu. Les communes gérant seules leurs services restent nombreuses. Les syndicats prédominent par rapport aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Les services se sont développés à partir de réseaux qui ont été progressivement étendus pour pouvoir desservir la quasi-totalité des habitations. La structuration de ces réseaux tient donc plus à des contraintes spatiales qu'à des périmètres administratifs : les hameaux proches du centre d'une commune voisine sont raccordés de façon privilégiée à celle-ci plutôt qu'à leur commune de rattachement. La logique du bassin versant domine, car elle permet de minimiser les coûts. La ressource restant en général abondante, les mutualisations sont rares, sauf dans les secteurs connaissant des problèmes

	Services	Inconnue	Production	Transfert	Production et transfert	Distribution	Production et distribution	Transfert et distribution	Production, transfert et distribution
France	14 421	20	47	18	295	1 005	58	306	12 672
Alsace	341	1	0	0	20	52	1	10	257
Aquitaine	468	1	7	1	3	22	0	13	421
Auvergne	517	0	0	0	9	17	0	3	488
Basse-Normandie	389	0	1	3	21	35	1	19	309
Bourgogne	711	0	3	2	2	2	0	4	698
Bretagne	405	0	0	1	14	8	0	5	377
Centre	954	0	5	0	37	180	0	30	702
Champagne-Ardenne	1 092	0	3	2	18	58	4	34	973
Corse	339	0	0	1	3	5	4	0	326
Franche-Comté	830	0	2	1	16	92	11	9	699
Haute-Normandie	269	0	0	0	4	28	0	8	229
Île-de-France	540	13	3	2	7	55	9	9	442
Languedoc-Roussillon	1 194	3	3	1	25	220	0	10	932
Limousin	330	0	1	0	0	3	0	6	320
Lorraine	970	0	0	1	19	18	4	5	923
Midi-Pyrénées	934	0	6	1	15	45	7	59	801
Nord-Pas-de-Calais	305	0	0	0	6	7	0	8	284
Pays-de-la-Loire	230	0	0	1	9	4	0	22	194
Picardie	715	0	2	0	6	58	1	15	633
Poitou-Charente	458	0	2	0	7	25	2	13	409
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	804	1	3	0	6	4	0	2	788
Rhône-Alpes	1 591	1	6	1	47	67	14	21	1 434

Tableau 1 : Répartition des services d'eau en fonction des missions assurées

récurrents d'alimentation (comme en Vendée). Dans les secteurs de montagne, où l'eau est abondante et où les contraintes topographiques sont les plus fortes, l'organisation communale reste de mise.

Les nouvelles structures intercommunales n'ont pas simplifié la carte ; au contraire, elles l'ont complexifiée dans bien des cas. Même dans les cas de transfert de compétence de la commune à l'EPCI, seule une partie des missions a pu être transférée.

Une organisation difficilement lisible

Aujourd'hui, le premier recensement que l'on peut considérer comme exhaustif des services de l'eau en France, réalisé par l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (10), révèle qu'il existe plus de 14 000 de ces services. Ceux-ci sont supervisés par des collectivités organisatrices presque aussi nombreuses, le niveau opérationnel se superposant quasi parfaitement avec le niveau organisationnel (11). En regardant le détail des missions, on constate que l'essentiel de ces services assure la totalité de celles qui leur sont classiquement imparties. Il existe cependant un assez grand nombre de services n'assurant qu'une compétence partielle (le plus souvent, la

distribution d'eau ; plus de 1 000 structures lui sont totalement dédiées).

Lorsque l'on examine les situations à l'échelle régionale, on est frappé par leur diversité. En prenant en compte le nombre d'habitants par service, on constate que quatorze régions ont des services d'une taille inférieure à la moyenne nationale et que trois régions seulement ont un nombre moyen d'habitants supérieur à 10 000, soit une population correspondant à la limite basse d'une ville moyenne. Ces structures ne desservent (en moyenne) que très peu d'habitants (l'équivalent d'une petite ville, en règle générale). Les régions pour lesquelles la concentration est la plus importante sont en général celles qui cumulent deux conditions : disposer d'une aire métropolitaine importante et connaître des problèmes de ressources. Lorsqu'une seule de ces deux conditions est remplie, bien souvent le nombre d'habitants par service est inférieur, voire très inférieur à la moyenne nationale.

A l'échelle départementale, ce phénomène est encore plus net. On peut le vérifier à travers l'exemple de trois régions présentant des situations contrastées. Ainsi, en Rhône-Alpes, le nombre moyen d'habitants, inférieur à la moyenne nationale, masque une situation très contrastée. Deux départements (la Loire et le Rhône) ont un bon taux de

	Population	Collectivités organisatrices	Services	Habitants par collectivité	Habitants par service
France	63 961 859	13 751	14 421	4 651	4 435
Alsace	1 837 087	339	341	5 419	5 387
Aquitaine	3 177 625	456	468	6 968	6 790
Auvergne	1 341 863	516	517	2 601	2 595
Basse-Normandie	1 467 425	370	389	3 966	3 772
Bourgogne	1 638 588	678	711	2 417	2 305
Bretagne	3 149 701	405	405	7 777	7 777
Centre	2 531 588	944	954	2 682	2 654
Champagne-Ardenne	1 338 004	1 071	1 092	1 249	1 225
Corse	302 966	321	339	944	894
Franche-Comté	1 163 931	827	830	1 407	1 402
Haute-Normandie	1 825 667	177	269	10 315	6 787
Île-de-France	11 659 260	511	540	22 817	21 591
Languedoc-Roussillon	2 581 718	1 087	1 194	2 375	2 162
Limousin	740 743	329	330	2 251	2 245
Lorraine	2 346 361	961	970	2 442	2 419
Midi-Pyrénées	2 838 228	749	934	3 789	3 039
Nord-Pas-de-Calais	4 024 490	299	305	13 460	13 195
Pays-de-la-Loire	3 510 170	226	230	15 532	15 262
Picardie	1 906 601	707	715	2 697	2 667
Poitou-Charente	1 752 708	448	458	3 912	3 827
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	4 882 913	727	804	6 717	6 073
Rhône-Alpes	6 117 229	1 576	1 591	3 881	3 845

Tableau 2 : Nombre et taille moyenne des services et des collectivités organisatrices à l'échelle régionale

regroupement, correspondant aux villes de Lyon et de Saint-Étienne. En revanche, les départements les moins peuplés et les départements de montagne voient la taille moyenne de leurs services des eaux diminuer considérablement. Ainsi, dans l'Isère, la présence de Grenoble ne compense pas l'effet « montagne ». Dans les Pays-de-la-Loire, ce sont les départements ruraux non concernés par les problèmes de ressources qui ont les plus petits services. En revanche, la présence de grandes villes (comme Nantes et, dans une moindre mesure, Angers) fait augmenter la taille des services, tout comme la situation plus tendue de la Vendée, qui n'a pratiquement pas d'eaux souterraines. A l'autre bout du spectre, en Champagne-Ardenne, le

caractère rural de la région se traduit par des services qui desservent en moyenne moins de 2 000 habitants, soit un seuil inférieur à celui définissant une ville (seule la Marne dépasse de peu ce seuil).

La situation actuelle constitue donc un héritage dans lequel les différentes innovations en matière de regroupement de communes ont eu plus tendance à se superposer qu'à se substituer. Paradoxalement, il a fallu attendre la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 (12) pour que le rôle de la commune soit reconnu en tant que maillon de base, alors que la gestion à cette échelle paraît de plus en plus inadaptée, en raison des contraintes nouvelles pesant sur ces services.

	Population	Collectivités organisatrices	Services	Habitants par collectivité	Habitants par service
Rhône-Alpes	6 117 229	1 576	1 591	3 881	3 845
Ain	581 355	214	214	2 717	2 717
Ardèche	311 452	170	172	1 832	1 811
Drôme	478 069	263	263	1 818	1 818
Isère	1 188 660	315	317	3 774	3 750
Loire	742 076	149	153	4 980	4 850
Rhône	1 690 498	49	51	34 500	33 147
Savoie	408 842	210	215	1 947	1 902
Haute-Savoie	716 277	223	223	3 212	3 212

Tableau 3 : Nombre et taille moyenne des services et des collectivités organisatrices en Rhône-Alpes

PARTIE 1 : LA DISTRIBUTION D'EAU POTABLE AU DÉBUT DU XXI^E SIÈCLE

	Population	Collectivités organisatrices	Services	Habitants par collectivité	Habitants par service
Pays-de-la-Loire	3 510 170	226	230	15 532	15 262
Loire-Atlantique	1 255 871	22	23	57 085	54 603
Maine-et-Loire	774 823	44	46	17 610	16 844
Mayenne	302 983	73	74	4 150	4 094
Sarthe	559 587	85	85	6 583	6 583
Vendée	616 906	9	9	68 545	68 545

Tableau 4 : Nombre et taille moyenne des services et des collectivités organisatrices dans les Pays-de-la-Loire

Distribuer de l'eau : une mission de plus en plus complexe et onéreuse

Si les principes de base élaborés au XIX^e siècle sont toujours d'actualité en termes de gouvernance des services, avec le rôle clé confié à la commune, il n'en va pas de même de la réalité du service rendu à l'utilisateur. La dégradation de la qualité des eaux brutes (13) et les exigences toujours plus fortes des usagers ont transformé les services d'acheminement de l'eau en entreprises complexes faisant appel à de la haute technologie.

Potabiliser l'eau

Pour servir une eau de qualité au robinet chez l'abonné, il a longtemps suffi de prélever de l'eau localement ou, dans le cas des aires urbaines, de créer des captages à quelque distance de celles-ci. La dégradation de la qualité de la ressource observée au cours du XX^e siècle a conduit à traiter les eaux de façon plus intensive avant de pouvoir les distribuer. Les eaux de surface ont toujours été plus polluées que les eaux souterraines, mais les pollutions se sont diversifiées en raison de composants chimiques plus nombreux et plus difficiles à éliminer que les pollutions organiques traditionnelles. Les pollutions diffuses, liées en grande partie à l'activité agricole, concernent l'ensemble des ressources et peuvent impacter des eaux souterraines qui ne sont plus sanctuarisées.

En parallèle, les normes concernant la qualité de l'eau potable n'ont cessé de se renforcer (14). Avec les avancées scientifiques sur les effets des polluants et l'amélioration des capacités de leur détection, les seuils de tolé-

rance ont été abaissés. Toutes choses égales par ailleurs, une eau considérée comme potable il y a cinquante ans peut ne plus l'être aujourd'hui. Ainsi, l'arsenic, qui est présent naturellement dans le milieu, a vu sa teneur maximale passer de 50 à 10 µg/l, entraînant le déclassement de certaines eaux sans qu'il y ait eu de dégradation intrinsèque de leur qualité. En parallèle, de nouvelles substances font l'objet de contrôles, et donc de traitements. Cette évolution des normes, qui permet de garantir la haute qualité des eaux distribuées, a un coût : celui d'un traitement plus poussé ou de la recherche de nouvelles ressources.

Les réponses techniques à ces exigences existent, mais elles sont coûteuses. L'investissement est lourd et nécessite un personnel hautement qualifié pour en assurer le fonctionnement. Si elle est moins onéreuse, l'option consistant à rechercher de nouvelles ressources s'apparente de plus en plus à une fuite en avant. Son coût est lui aussi en augmentation, car l'accessibilité de ces ressources diminue : il faut aller chercher l'eau plus loin ou plus profondément.

Par ailleurs, le développement des villes et l'accroissement de la population ont rendu nécessaires des prélèvements locaux, généralement dans des eaux de surface, contribuant ainsi au renchérissement des coûts de production d'eau potable. Ce qui était possible au XIX^e siècle, à savoir exploiter des ressources sur un territoire qui ne leur appartient pas selon une logique « prédatrice » de la relation ville-campagne, est devenu impossible au XX^e siècle. C'est donc en ayant recours aux ressources locales, de surface, que la réponse à une demande croissante a été assurée, au prix de traitements plus poussés.

	Population	Collectivités organisatrices	Services	Habitants par collectivité	Habitants par service
Champagne-Ardenne	1 338 004	1 071	1 092	1 249	1 225
Ardennes	284 197	277	277	1 026	1 026
Aube	301 327	190	190	1 586	1 586
Marne	566 010	247	268	2 292	2 112
Haute-Marne	186 470	367	367	508	508

Tableau 5 : Nombre et taille moyenne des services et des collectivités organisatrices en Champagne-Ardenne

Les exigences accrues des usagers

Avec la diffusion du service et l'augmentation de sa qualité, avoir de l'eau en permanence, à toute heure du jour et de la nuit, est devenu un non événement, quel que soit notre lieu de résidence. Tourner le robinet est un geste simple, naturel. Or, pour que ce miracle du quotidien ait lieu, il faut du personnel. Pour un service sans coupure, il faut disposer de personnels d'astreinte, de personnels compétents pour intervenir rapidement. Ce niveau d'exigence n'est plus seulement l'apanage des villes, il vaut aussi pour le monde rural, dans lequel (même si les ressources alternatives se développent) les usagers sont devenus dépendants de l'eau potable de leur réseau, comme en ville.

L'interruption du service ne pose pas un simple problème de confort (auquel on pourrait y répondre temporairement par le recours à des eaux en bouteilles). L'eau du réseau est utilisée dans de nombreuses activités artisanales ou industrielles. Les ressources de substitution n'existant pas toujours, les coupures peuvent avoir des conséquences économiques importantes. La sécurité incendie est elle aussi dépendante du réseau d'eau potable. Sur le plan sanitaire, l'absence d'eau courante pose le problème de l'évacuation des déchets (excrétas).

Le problème du renouvellement des réseaux

A côté de ces tendances lourdes impactant les services des eaux, un élément plus conjoncturel pèse sur eux. Le développement des réseaux s'étant fait massivement après la Seconde guerre mondiale, il y a maintenant plus de soixante ans, le problème de leur renouvellement se pose aujourd'hui. Or, l'essentiel du patrimoine d'un service est dans ses canalisations et, dans une moindre mesure, dans ses branchements. Une étude récente portant sur les bassins Rhône-Méditerranée et Corse montre que les besoins de financement ont fortement augmenté depuis le début de la décennie. Ils sont estimés à environ 1 milliard d'euros par an et les disponibilités financières semblent nettement inférieures (15). Ces résultats sont convergents avec ceux des études antérieures, qui soulignaient toutes l'importance des besoins et l'inadéquation des disponibilités financières (16).

La dernière enquête des services statistiques des ministères en charge du Développement durable et de l'Agriculture (17) signale que le taux de renouvellement moyen annuel des réseaux annoncé pour la période 2006-2008 était de 0,6 %, ce qui signifie que le renouvellement total du réseau nécessiterait près d'un siècle et demi. Cette durée est bien sûr théorique, l'âge des réseaux n'étant pas homogène. Mais même en prenant en compte le fait que le développement de l'urbanisation a conduit à les étendre et que les canalisations les plus récentes n'ont pas besoin d'être renouvelées, ce taux moyen est faible en regard d'une durée de vie moyenne des canalisations estimée entre cinquante et soixante-quinze ans (selon la nature des matériaux utilisés et le contexte de leur pose).

Ces interventions sont coûteuses pour les collectivités. Elles génèrent des contraintes pour les usagers (comme des difficultés de circulation) sans que ces derniers en perçoivent le bénéfice à court terme. L'amortissement n'ayant pas toujours été pratiqué correctement, ce n'est que par une augmentation du prix de l'eau que ces travaux peuvent être financés.

Depuis une dizaine d'années, dans les grandes villes, la consommation d'eau diminue, cette baisse, maintenant sensible au plan national, étant évaluée à 1 % par an entre 2004 et 2008 (18). Les volumes facturés diminuant, les prix unitaires au m³ sont amenés à augmenter pour couvrir les coûts. Ces derniers augmentent aussi pour des raisons techniques, le renchérissement du prix unitaire du m³ devrait être d'autant plus marqué (sauf à repousser les investissements nécessaires).

Dans l'absolu, les missions des services de l'eau ne sont pas fondamentalement différentes de celles exercées depuis leur création. Pourtant, pour les remplir pleinement, les besoins ont changé. Il est nécessaire, aujourd'hui, de disposer d'un personnel plus nombreux afin de garantir la continuité du service. Ce personnel doit justifier d'un niveau de qualification bien supérieur pour pouvoir faire face à la technicité croissante des missions. Les dépenses sur ce poste augmentent donc lourdement, avec un impact sur le prix du m³ d'autant plus important que le nombre d'habitants desservis, et donc de m³ vendus, est faible.

Les besoins financiers sont aujourd'hui importants en valeur absolue, mais ils sont surtout souvent devenus démesurés par rapport aux ressources disponibles, en particulier dans le cas des petits services. Pour faire face à ces nouveaux enjeux, la mutualisation apparaît de plus en plus comme la solution idoine, car elle permet de contenir les hausses des prix du service. La réforme territoriale en cours peut-elle être une autre réponse au problème ?

La réforme territoriale : vers une organisation plus rationnelle ?

Malgré les différentes réformes relatives à l'intercommunalité, la situation des services publics de l'eau n'a pas réellement été clarifiée. La loi votée en 2010 (19) affiche une grande ambition en termes de rationalisation des compétences locales et devrait aboutir à une modification importante du paysage de l'intercommunalité d'ici à 2013. Pour autant, les services de l'eau n'étant pas au centre de ce nouveau dispositif, il importe de voir en quoi cette loi pourrait effectivement apporter des réponses aux besoins actuels.

Les principales dispositions de la réforme territoriale

La loi a un triple objectif : parachever la carte de l'intercommunalité par le rattachement des communes isolées à des EPCI à fiscalité propre, rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre existants et simplifier l'organisation

avec la suppression des syndicats des eaux devenus obsoletés.

Un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) doit être élaboré sous l'autorité des préfets, d'ici à la fin 2011. L'accroissement de la solidarité financière est explicitement visé dans la constitution de ce schéma. Les préfets le mettront ensuite en œuvre, en disposant dans ce dessein de pouvoirs étendus jusqu'au 1^{er} juin 2013. Ils pourront ainsi rattacher par arrêté les communes isolées à un EPCI à fiscalité propre (20).

Deux nouvelles entités sont par ailleurs créées, les métropoles et les pôles métropolitains. La métropole est un EPCI associant plusieurs communes regroupant plus de 500 000 habitants. Son fonctionnement est très proche de celui des communautés urbaines (qui peuvent devenir des métropoles). Concernant l'eau, le transfert de compétence des communes adhérentes est automatique. Les pôles métropolitains associent, quant à eux, des EPCI à fiscalité propre, dont au moins un de plus de 150 000 habitants, et regroupent au minimum 300 000 habitants. Les services de l'eau ne font pas partie des compétences de ces structures.

Quel impact sur les services de l'eau ?

Il est bien évidemment un peu tôt pour juger de l'effet d'une réforme qui n'est pas encore en application, mais le dispositif, tel qu'il est conçu, conduit à soulever quelques questions. Les services de l'eau n'étant pas le sujet central de la réforme, les spécificités de ce secteur ne sont pas toujours prises en compte.

Les périmètres des EPCI à fiscalité propre n'obéissent que rarement à la logique des réseaux et les transferts de compétence « eau » ne sont obligatoires que pour les communautés urbaines, autrement dit, pour un nombre très restreint de structures. Donner la primauté à ce type d'EPCI ne va pas nécessairement pousser à un meilleur regroupement des services de l'eau. La réforme peut s'avérer neutre, sans aucun transfert de compétence sur le sujet, voire aboutir à casser des syndicats existants par volonté de simplifier la carte des EPCI. La réorganisation, dans ce cas, peut s'avérer incohérente par rapport aux contraintes propres aux activités de réseaux.

Par ailleurs, un des objectifs étant de diminuer le nombre des syndicats des eaux, le risque existe de laisser pour cette compétence certaines communes orphelines. La création de nouveaux syndicats, qui aboutirait à diminuer le nombre de collectivités organisatrices, pourrait aller à l'encontre de l'objectif de la réforme, qui ne vise pas de façon explicite la diminution du nombre des maîtres d'ouvrages.

La seule compétence obligatoire identifiée en tant que telle par le Code général des collectivités territoriales est la distribution de l'eau (21). En cas de transfert à une intercommunalité, les communes pourraient conserver les autres missions (comme la production ou le transfert). Ce problème est déjà constaté actuellement et rien n'est prévu pour y remédier.

Ces problèmes peuvent être évités grâce à une bonne concertation, en particulier entre le préfet et les services disposant d'une grande expertise dans le domaine de l'eau, comme les directions départementales des territoires et de la mer (les DDTM) et les agences de l'eau. Ce travail est indispensable pour bien prendre en compte les spécificités locales et les contraintes liées aux services de l'eau. Si cette concertation a eu lieu dans un certain nombre de départements comme le Maine-et-Loire ou l'Orne, ce n'est malheureusement pas le cas partout. On risque ainsi de voir des conditions d'application de cette réforme varier fortement d'un département à l'autre.

En dépit de son caractère ambitieux, il n'est pas assuré que la loi de réforme des collectivités territoriales répondra aux problématiques spécifiques aux services de l'eau. Elle pourrait dans certains cas, laisser la situation quasi inchangée, voire dans d'autres désorganiser un peu plus le paysage. Les différences entre territoires, avec, à la clé, une différence de traitement des usagers d'un département à un autre, ne devraient pas réellement s'atténuer.

Conclusion

Les services de l'eau français, en raison de leur grand nombre et de leur petite taille, ne paraissent plus adaptés pour faire face aux contraintes qui pèsent sur eux. Le regroupement de ces services permettrait de mutualiser les ressources grâce à des économies d'échelle et de répartir les charges sur une assiette plus large, et donc d'éviter de fragiliser un service qui peut être à la merci d'un gros consommateur (22) ou d'atténuer l'effet des baisses de consommation. Les collectivités peuvent, par ailleurs, s'attacher les compétences nécessaires au bon fonctionnement du service, que ce soit pour l'exécuter en régie ou pour le contrôler en délégation de service public.

La réforme territoriale actuellement en cours pourrait apporter une réponse à ce problème organisationnel. Mais, comme elle ne prend pas explicitement en compte les contraintes propres aux services de l'eau, elle risque de ne pas être concluante sur ce point en créant des regroupements manquant de pertinence ou en laissant la situation inchangée. Elle ne devrait pas traiter de façon homogène le problème à l'échelle nationale. De ce fait, la diminution effective du nombre de services pourrait ne pas être à la hauteur des enjeux.

En Europe, une autorité organisatrice peut être responsable de plusieurs réseaux, alors qu'en France, nous avons majoritairement une organisation qui assimile le niveau organisationnel au niveau technique. Le Portugal pourrait nous fournir un bon exemple de réforme aboutissant à une véritable simplification. La compétence « eau » y était, à l'origine, communale, tout comme en France. Un regroupement des services de production a été effectué afin de rationaliser la pression sur la ressource et de mutualiser les investissements. La distribution est restée à l'échelle communale, avec la possibilité de l'exercer à l'échelle intercommunale, afin de conserver la relation de proximité entre les élus en charge du service et les usagers. Ce

traitement différencié a permis d'aboutir à une organisation plus rationnelle, sans déposséder les autorités locales de leur rôle.

Notes

* Chef de projet Services publics de l'eau et de l'assainissement, ONEMA.

(1) Cour des comptes, Rapport public annuel 2011, Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes, Février 2011, 49 p.

(2) Mathias Galerne, voir l'article publié dans ce numéro de *Responsabilité et Environnement* (page 19).

(3) Pour reprendre le titre de l'ouvrage de Jean-Pierre Goubert (1986, 302 p., Robert Laffont), qui a servi de base à une partie de ce point.

(4) Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

(5) Tribunal des Conflits, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain.

(6) Décret-loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales.

(7) Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.

(8) Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

(9) Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(10) <http://www.services.eaufrance.fr>

(11) On peut cependant considérer que le nombre de services est légèrement sous-estimé, car si certaines collectivités disposent de plusieurs services, elles ne publient qu'un unique rapport globalisé

sans distinguer les différents services dont elles ont la charge. C'est le cas, par exemple, de la Communauté urbaine de Nantes, qui a trois services mais ne présente qu'un rapport.

(12) Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

(13) Eaux avant traitement de potabilisation.

(14) Directive 80-778 du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (remplacée par la directive 98/83/CE du 3 novembre 1998).

(15) Camille Bleuze, *Le recouvrement des coûts des services publics d'eau potable et d'assainissement des bassins Rhône-Méditerranée et Corse : Valorisation du patrimoine, besoins en renouvellement et appréciation de la durabilité économique des services*, Mémoire de Master 2 en économie du développement durable, de l'environnement et de l'énergie, 2010, 135 p.

(16) Voir la bibliographie du mémoire de Camille Bleuze cité *supra*.

(17) SoeS-SSP, enquête eau 2008.

(18) *Ibid.*

(19) Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

(20) Il est possible de s'opposer à cette décision, mais uniquement si la commission départementale de coopération intercommunale se prononce à la majorité des deux tiers en faveur d'une solution alternative.

(21) CGCT, L. 2224-7-1.

(22) Pour certains services, un gros consommateur (industriel, laiterie...) peut représenter une part très importante des volumes d'eau vendus. En cas de fermeture, les charges du service se reportent sur l'ensemble des usagers restants, entraînant un renchérissement important du prix unitaire du mètre cube.