

Document
mis en distribution
le 6 décembre 2007



N° 430

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 novembre 2007.

PROPOSITION DE LOI

tendant à créer un service public de l'eau,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. ANDRÉ GERIN, JEAN-JACQUES CANDELIER, JACQUES
DESALLANGRE, MAXIME GREMETZ, JEAN-PAUL LECOQ,
DANIEL PAUL et MICHEL VAXÈS,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'eau est une ressource essentielle à la vie. Elle constitue un enjeu de société.

Aujourd'hui, sur notre planète, plus d'un milliard d'individus n'ont pas accès à une eau potable et près de deux milliards sont privés d'assainissement. Chaque année, plusieurs millions d'êtres humains meurent victimes de maladies causées par la mauvaise qualité de l'eau.

Pourtant patrimoine de toute l'humanité, son partage est facteur de tensions, de conflits, voire de guerres. Elle est devenue un objet de convoitise et de profit dans les pays capitalistes à l'heure de la mondialisation.

Elle devrait être considérée comme un bien public nécessaire à la santé, au développement des économies et de la civilisation. Elle est, à ce jour, une marchandise soumise aux lois du marché.

La France a la chance de posséder des réserves d'eau confortables, même si elles sont inégalement réparties sur le territoire. La nécessité d'une gestion économe, rigoureuse et transparente doit s'imposer.

L'eau est au cœur des préoccupations de nos concitoyens. L'actualité nous en apporte la preuve régulièrement, lorsque surviennent des inondations ou des sécheresses, des accidents polluant nos rivières ou nos sources destinées à la consommation humaine. Ces faits nous font prendre conscience, par intermittence, du caractère fragile et limité de cette ressource vitale.

Chaque citoyen devrait pouvoir avoir accès à l'eau dans des conditions identiques. Or, les inégalités dans notre pays ne

cessent de s'accroître en même temps que les inquiétudes s'aiguisent sur la qualité et le prix de l'eau.

L'essentiel de notre dispositif législatif, en ce domaine, repose sur la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 qui a créé les comités de bassin, les six agences de bassin et a inspiré le contenu de la directive européenne 2000/60/CE établissant un cadre pour la politique communautaire.

Cette loi a été complétée par celle du 3 janvier 1992, qui a institué les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et renforcé les dispositions relatives aux devoirs des concessionnaires et à l'information des usagers.

La loi n° 33-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et les procédures publiques a institué notamment un dispositif de délégation de service public et rendu obligatoire la mise en concurrence des entreprises.

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement et à la protection de l'environnement a imposé l'obligation d'un rapport annuel sur les prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement, fixé la durée des délégations de service public et interdit la pratique des droits d'entrée. Ces dispositions ont été complétées par la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public.

La loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 a établi un cadre pour une politique communautaire de l'eau.

Toutes ces mesures ont visé à limiter les dérives de la logique marchande dont l'eau a été l'objet de manière sans cesse croissante. Néanmoins, il convient de constater que l'actuelle gestion de l'eau est de plus en plus chère pour les usagers. Les inégalités s'accroissent et l'opacité de cette gestion est manifeste.

En réalité, l'épreuve des faits tend à prouver qu'il serait à présent urgent de changer les règles et de nous acheminer vers un véritable service public de l'eau et de l'assainissement.

À l'évidence, le système de gestion actuelle est gangrené par la course au profit engagée par les sociétés géantes qui ont jeté leur dévolu sur l'exploitation de l'eau.

Comment en sommes-nous arrivés là ?

Notre organisation des services publics aux usagers domestiques a pris jusqu'à ce jour deux formes :

– les sociétés nationalisées pour l'électricité, le gaz, les transports ferroviaires et les services postaux. Elles ont fait la preuve de leur efficacité. Elles ont garanti à chaque citoyen, où qu'il se trouve, une égalité d'accès au service rendu ;

– la gestion centralisée, directe ou déléguée à des concessionnaires privés par les communes pour ce qui concerne la collecte et le traitement des déchets, les transports urbains et la distribution de l'eau potable a relevé de la responsabilité des communes. Elles ont aussi très longtemps pratiqué la gestion directe par la constitution des régies.

Mais l'évolution des exigences environnementales et sanitaires, les normes européennes, la complexité des problèmes techniques et comptables, l'augmentation des coûts et les risques d'endettement ont conduit les collectivités à confier ce service à des sociétés privées, faute de pouvoir assumer seules leurs obligations légales.

Ces entreprises, qui opèrent dans ce secteur, en France et maintenant dans le monde entier, ont profité de cette situation pour s'assurer la mainmise sur le marché de l'eau, à tel point que nous ne sommes plus aujourd'hui dans le cadre d'une délégation de service public, mais dans une logique entièrement marchande et commerciale, malgré la multiplication de textes législatifs et réglementaires tendant à contenir bon an mal an cette rapacité financière.

Trois grands groupes se partagent la production, la distribution de l'eau et son assainissement dans leur presque totalité.

60 % des communes représentant 70 % de la population ont délégué la gestion de l'eau à une de ces sociétés privées :

- Véolia Eau, filiale de Véolia Environnement issue de Vivendi Environnement, premier opérateur mondial des services de l'eau avec 10 milliards d'euros de chiffres d'affaires en 2006, en hausse de 10,6 % sur 2005. En France, le chiffre d'affaires s'est élevé à 4,8 milliards d'euros, soit + 7,7 %. Il dessert 24,1 millions d'habitants en eau et 16,2 millions en assainissement.

- Lyonnaise des eaux, filiale de Suez Environnement, qui enregistre un chiffre d'affaires de 11,1 milliards d'euros. En France, il s'élève à 1,85 milliard d'euros. Le groupe dessert 14 millions d'habitants en eau et 9 millions en assainissement.

- Saur réalise un chiffre d'affaires de 1,45 milliard d'euros dont 935 millions d'euros en France, en augmentation de 4,35 %. Il fournit 5,5 millions d'habitants.

Ces groupes réalisent ainsi des marges colossales, dont le réinvestissement n'a que peu de rapport avec l'eau. Il n'est que d'observer la diversité d'activités de ces géants industriels.

Chacun se souvient de l'« affaire Messier » au sein du groupe Vivendi Universal, qui avait légitimement indigné l'opinion publique : un empire colossal avec 58,2 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2001, dont 29,1 milliards d'euros pour la filiale Vivendi Environnement, des traitements comptables irréguliers, des pressions sur les auditeurs, des investissements hasardeux, un niveau de vie de grand luxe garanti à M. Jean-Marie Messier aux frais du groupe et donc des usagers.

Face à la puissance de ces entités, il apparaît de plus en plus que les élus des collectivités sont dépossédés des instruments de décision et de la mise en œuvre d'une politique de l'eau au juste coût et au mieux des intérêts de leurs administrés.

La situation de monopole de ces multinationales sur le marché de l'eau leur permet d'imposer aux communes les investissements et la gestion les mieux adaptés à leurs intérêts stratégiques. Leur force est d'autant plus grande qu'elles ont des activités de services très diversifiées et utilisent l'eau comme un produit d'appel pour conclure ensuite des contrats de bureaux d'études, de collectes de déchets ou de travaux publics.

Ainsi, selon les informations de la Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le prix du mètre cube a crû en moyenne de 66 % en France depuis 1992, soit quatre fois plus vite que l'inflation et jusqu'à 130 % en certains endroits. En moyenne, le mètre cube d'eau se facture à 2,65 euros, soit une note annuelle de 318 euros par foyer.

Les différences de tarifs, selon les régions, connaissent une amplitude de 1 à 7 au mètre cube. Le prix le plus bas enregistré dans notre pays s'élève à 0,2563 euro le mètre cube, tandis que le tarif le plus élevé se monte à 6,4716 euros.

Les rapports des compagnies sont à tel point opaques que nul ne peut estimer leur marge réelle, ni en contrôler la véracité. La vérité des prix n'existe pas.

Les adeptes du libéralisme se plaisent à répéter que la concurrence permet de baisser les tarifs pratiqués. En l'occurrence, Véolia, Suez et Saur règnent sur le marché. Pour empêcher la diminution de leurs prix, ils passent des alliances, se répartissent le territoire et verrouillent les appels d'offres.

Le lobbying des sociétés alourdit encore la note : les usagers retrouvent dans leurs quittances les versements de « droits d'entrée » aux communes, qui permettent aux dites sociétés de s'attirer les bonnes grâces de certains élus, sans compter les largesses diverses sous forme de chèques, d'invitations dans des hôtels de grand luxe ou à des séjours dans les pays exotiques.

Il convient de mettre un terme à cette situation. L'eau n'est pas une marchandise mais un bien universel. C'est un patrimoine naturel collectif qu'il faut protéger, valoriser et mettre à la disposition de tous les usagers, en toute égalité et au meilleur prix.

Seule, une grande entreprise publique nationale est capable de s'acquitter d'une telle mission.

Elle n'est pas destinée à se substituer aux élus locaux mais à les aider dans leurs choix en toute transparence et dans un esprit de service public.

Elle aura ainsi vocation à définir, avec les élus, une politique de l'eau qui mette en avant la prévention et permette l'éva-

luation des besoins, la recherche de nouvelles ressources, la lutte contre le gaspillage et les pollutions.

L'évaluation des besoins doit être prise dans ces trois dimensions : usage domestique, industriel et agricole. Elle procédera d'une démarche regroupant tous les acteurs (élus, syndicats, usagers et mouvements associatifs).

Ce service public favorisera la mise en commun des compétences dans ce domaine hautement pluridisciplinaire. Il mettra ainsi à la disposition des élus et des collectivités territoriales un conseil technique, qualifié et désintéressé, qui leur permettra de prendre des décisions en toute indépendance.

Ainsi pourront-ils, selon leurs vœux, choisir une gestion directe en régie ou accorder délégation à l'entreprise publique, qui agira dans le seul intérêt des usagers sous le contrôle des élus qui conserveront la maîtrise des décisions.

Ce service pourra également intervenir dans tous les problèmes de gestion, de péréquation des prix, de juridiction dans le respect d'une véritable décentralisation, tenant compte de la diversité des situations locales. Il pourra ainsi jouer un rôle d'arbitrage dans les confrontations dues à la multiplicité des usages de l'eau.

Cela nécessite la nationalisation des trois grands groupes privés actuels. Celle-ci aura un contenu véritablement démocratique répondant aux intérêts des usagers et des salariés de ces entreprises. Ainsi conçue, elle placera la France en situation d'indépendance, de compétitivité et donnera aux Français un accès juste et égal au service de l'eau et de son assainissement.

Sous le bénéfice de ces dispositions, il vous est demandé de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article 1

La production, la distribution de l'eau potable, ainsi que le traitement des eaux usées, sont soumis à des règles de service public pour tendre à l'égalité des usagers sur l'ensemble du territoire et garantir l'intérêt des collectivités locales.

Article 2

- ① Sont nationalisées, d'une part, les activités liées à la production et à la distribution de l'eau, d'autre part, les activités d'assainissement des entreprises suivantes :
- ② – Véolia Eau ;
 - ③ – Lyonnaise des eaux ;
 - ④ – Société d'Aménagement Urbain et Rural (SAUR).

Article 3

- ① La politique nationale de l'eau doit atteindre les objectifs suivants :
- ② – dresser l'inventaire permanent des ressources en quantité et en qualité ;
 - ③ – organiser une planification concertée des équipements hydrauliques permettant de répondre aux besoins ;
 - ④ – définir des normes permettant de préserver le milieu et favoriser la prévention des pollutions ;
 - ⑤ – associer la recherche au service des objectifs ;
 - ⑥ – assurer la distribution de l'eau au meilleur prix pour tous les usagers sur tout le territoire national, ainsi que le traitement des eaux usées.

Article 4

Il est créé une Agence de l'eau chargée d'assurer le service public national de l'eau et qui a pour mission de contribuer à la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau en matière de gestion de recherche, d'évaluation quantitative et qualitative des besoins.

Article 5

- ① Les collectivités territoriales conservent la responsabilité de la production, de la distribution de l'eau et de son assainissement.
- ② Elles peuvent l'exercer soit par une gestion directe en régie, soit par délégation confiée à l'Agence nationale.
- ③ Dans tous les cas, cette dernière est à la disposition des collectivités pour passer des contrats afin de réaliser des études et pour des travaux, apporter conseils et aides techniques, exercer la délégation confiée en toute transparence, avec l'objectif d'optimiser le service de l'eau localement au plus juste tarif et avec le bénéfice d'une péréquation nationale.
- ④ Les contrats préciseront très clairement les missions dont l'Agence est chargée et les conditions financières de leur réalisation.
- ⑤ Tous travaux réalisés par l'Agence nationale de l'eau ou pour son compte sont soumis pour avis aux organes délibérants des collectivités locales concernées.
- ⑥ Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application du présent article.

Article 6

Les charges pour le budget de l'État sont compensées à due concurrence par le relèvement de l'impôt sur les sociétés.