

# GUIDE

## DE L'ÉLU LOCAL ET INTERCOMMUNAL

ÉNERGIES  
EAU & ASSAINISSEMENT  
E-COMMUNICATIONS  
VALORISATION DES DÉCHETS





Madame, Monsieur le Maire,  
Mesdames et Messieurs  
les adjoints et conseillers  
municipaux,

Madame, Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs  
les délégués intercommunaux,

**E**lu(e) ou réélu(e) récemment, vous êtes en charge dans votre commune ou intercommunalité de services publics touchant au plus près la vie de vos administrés.

Pour certains d'entre eux, les services publics en réseaux, cette gestion est le plus souvent conduite à l'échelon intercommunal, la mutualisation des moyens autorisant une expertise technique, difficile à mettre en œuvre à l'échelle d'une commune isolée, si importante soit-elle. Il s'agit de services publics essentiels, avec une incidence forte dans la vie de tous les jours : l'alimentation en eau potable et l'assainissement, l'accès à l'électricité et/ou au gaz, la gestion et la valorisation des déchets, la téléphonie et le très haut débit. Ces services publics sont aussi des outils d'aménagement du territoire : comme l'électrification hier, le très haut débit permet le dynamisme économique, mais aussi le désenclavement.

Ce guide a vocation à vous faire découvrir la complexité de ces services publics mais également de vous accompagner pour la définition de votre politique, par une approche technique et juridique précise. Ce guide détaille les rôles respectifs de l'État, des collectivités organisatrices des services publics et, le cas échéant, des entreprises délégataires. Il aborde également les questions de démocratie participative, afin de garantir l'exercice du service public en parfaite adéquation avec les besoins des citoyens.

Ce guide est également décliné en fascicules distincts. Vous avez en main celui qui est consacré à la compétence « eau ». N'hésitez pas à contacter la FNCCR si vous souhaitez en savoir davantage sur les autres compétences.

Nous vous en souhaitons une bonne lecture.



<b>I.</b>	<b>LE SERVICE PUBLIC LOCAL ET LE PATRIMOINE</b>	<b>8</b>
<b>1</b>	<b>Les compétences liées au cycle de l'eau</b>	<b>8</b>
1.1.	La distribution publique de l'eau	9
1.2.	L'assainissement des eaux usées	9
1.3.	Gestion des eaux pluviales urbaines	10
1.4.	GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI)	11
1.5.	Défense Extérieure Contre l'Incendie (DECI)	13
<b>2</b>	<b>La collectivité : autorité organisatrice et garante de la bonne gouvernance des services</b>	<b>15</b>
2.1.	Les missions d'autorité organisatrice	15
2.2.	La concertation avec les parties prenantes	16
2.3.	Les outils de programmation et de planification : schémas directeurs...	17
<b>3</b>	<b>Démocratie participative</b>	<b>18</b>
3.1.	Démocratie participative et gestion des services publics locaux : les CCSPL	18
3.2.	Participation des usagers des services publics de l'eau dans le cadre des CCSPL	26
<b>4</b>	<b>Autres acteurs impliqués dans la gestion du cycle de l'eau</b>	<b>30</b>
4.1.	Agences de l'eau et comités de bassins	30
4.2.	Les Commissions Locales de l'Eau (SAGE et SDAGE) et PGRI-SLRI : La gestion concertée des ressources en eau	31
4.3.	Les Établissements Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux, Syndicats Mixtes et Établissements Publics Territoriaux de Bassin : La gestion concertées des milieux aquatiques et côtiers	33
4.4.	Services déconcentrés de l'État	34
<b>5</b>	<b>Qu'est-ce qu'un service d'eau ou d'assainissement : aspects techniques</b>	<b>35</b>
5.1.	Schémas de principe - les différents ouvrages constitutifs des services d'eau et d'assainissement	35
5.2.	Ressources en eau - prélèvements et consommations d'eau en France	40
5.3.	Éléments constitutifs et patrimoine des services	42
<b>6</b>	<b>Principales obligations législatives et réglementaires</b>	<b>51</b>
6.1.	Obligations résultant de la qualification de service public à caractère industriel et commercial (eau et assainissement)	51
6.2.	Obligations de desserte	58
6.3.	Normes et qualité	61
6.4.	Sécurité/continuité du service	70
6.5.	Gestion patrimoniale	78

<b>7</b>	<b>Le financement des services</b>	<b>81</b>
7.1.	Règles de tarification des services d'eau et d'assainissement	81
7.2.	Grandes masses financières	82
7.3.	La baisse des consommations : l'effet ciseau	84
7.4.	Le financement des extensions	86
<b>8</b>	<b>Modalités d'exercice des compétences</b>	<b>87</b>
8.1.	Les enjeux de l'intercommunalité	87
8.2.	Deux modes de gestion des SPIC	95
<b>II.</b>	<b>LA SOLIDARITÉ</b>	<b>106</b>
<b>1</b>	<b>De forts enjeux de solidarité territoriale</b>	<b>106</b>
<b>2</b>	<b>Tarification sociale et le droit d'accès à l'eau</b>	<b>107</b>
2.1.	Mécanismes d'aides sociales "classiques" : fonds de solidarité pour le logement et centres communaux (ou intercommunaux) d'action sociale	107
2.2.	Mécanismes mis en place par les services d'eau : chèques eau et tarification sociale	108
<b>III.</b>	<b>LES DONNÉES</b>	<b>112</b>
<b>1</b>	<b>Accessibilité des données</b>	<b>112</b>
<b>2</b>	<b>Le développement du relevé à distance des compteurs d'eau</b>	<b>113</b>
<b>3</b>	<b>Maîtrise des données : un véritable enjeu pour les collectivités</b>	<b>113</b>
<b>IV.</b>	<b>LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE</b>	<b>116</b>
<b>1</b>	<b>Les actions de préservation et de restauration des ressources en eau</b>	<b>116</b>
1.1.	Limitation des pertes en eau	116
1.2.	Périmètres de protection des captages	116
1.3.	Sensibilisation de tous les acteurs	117
<b>2</b>	<b>Vers la réutilisation des eaux ?</b>	<b>118</b>
<b>3</b>	<b>Vers une maîtrise des consommations et des coûts énergétiques ?</b>	<b>120</b>
3.1.	Optimisation des consommations	120
3.2.	Valorisation de l'énergie produite	121
3.3.	Optimisations des coûts	122



# I. LE SERVICE PUBLIC LOCAL ET LE PATRIMOINE

## 1 LES COMPÉTENCES LIÉES AU CYCLE DE L'EAU

Les communes et leurs groupements sont engagés dans la distribution publique de l'eau et l'assainissement des eaux usées (« petit cycle de l'eau ») depuis parfois des siècles, pour des raisons de salubrité publique en particulier. Pourtant, les compétences correspondantes n'ont été attribuées de façon obligatoire aux communes (transférables à un EPCI ou un SM) qu'avec la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 pour l'assainissement, et plus récemment encore pour l'eau avec la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

Elles interviennent également, historiquement ou plus récemment, sur d'autres missions en lien avec la gestion des services de l'eau et de l'assainissement eux-mêmes, souvent étendues au « grand cycle de l'eau » dans le cadre de « compétences » facultatives ou rendues obligatoires, telles que :

- la gestion des eaux pluviales urbaines (création d'un service public administratif par la LEMA de 2006) ;
- la gestion des milieux aquatiques et la protection contre les inondations - GEMAPI (Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014) ;
- ou encore la Défense extérieure contre l'incendie avec la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011 (étant entendu que l'alimentation en eau de nombreux points utilisés pour la défense incendie - hydrants, poteaux et bouches d'incendie et autres réserves - par le réseau d'eaux est historique...).



Cycle de l'eau (source : d'après l'Agence de l'eau Seine Normandie)



### 1.1. La distribution publique de l'eau

Le terme « service de l'eau potable » recouvre diverses missions consistant à prélever l'eau dans le milieu naturel (rivière, nappe d'eau souterraine...), la traiter pour la rendre conforme aux exigences sanitaires avant de la distribuer aux abonnés (ménages et immeubles d'habitation collectifs mais aussi administrations, entreprises...). Les services d'eau sont en outre mobilisés sur la protection de la ressource en eau qu'ils utilisent.

La compétence obligatoire<sup>1</sup> attribuée aux communes (et à leur groupement en cas de transfert de compétence) ne couvre que la distribution publique de l'eau et non la production de l'eau destinée à alimenter ces réseaux, ainsi que son stockage et son transport qui sont des compétences facultatives. En effet, certaines collectivités doivent acheter l'eau nécessaire à des collectivités extérieures, voire à des producteurs privés. La compétence de distribution publique de l'eau est attribuée aux communes et leurs groupements de façon exclusive (sauf pour les services assurés, à la date du 31 décembre 2006, par des départements ou des associations syndicales).

### 1.2. L'assainissement des eaux usées

La compétence assainissement recouvre (art L.2224-8 du CGCT) :

- L'assainissement collectif, avec l'obligation d'assurer la collecte, le transport et le traitement des eaux usées à minima dans les « agglomérations d'assainissement »<sup>2</sup> de 2 000 équivalents-habitants et plus (obligation issue de la Directive européenne Eaux Résiduaires Urbaines).
- L'étendue de cette obligation et les délais de mise en œuvre (création des ouvrages, niveaux de performance, auto-surveillance...) sont précisés par divers textes et notamment les articles L.1331-1 à 15 du code de la santé publique et L.2224-8, L.2224-10 et R.2224-6 à R.2224-16 du CGCT, et l'arrêté du 21 juillet 2015.
- L'assainissement non collectif, avec l'obligation d'assurer le contrôle des installations d'assainissement non collectif des immeubles non raccordés à un réseau public de collecte des eaux usées. Les missions correspondantes sont notamment précisées aux articles L.2224-8 et 10 et R.2224-6 à 17 du CGCT et dans les arrêtés du 27 avril 2012 (mission de contrôle), du 7 septembre 2009 modifié le 7 mars 2012 et l'arrêté du 21 juillet 2015 (prescriptions techniques pour les installations respectivement de capacité inférieure ou égale et supérieure à 1,2 kg/jour de DBO<sub>5</sub>).

<sup>1</sup> Les obligations des communes en matière de distribution publique de l'eau sont principalement détaillées aux articles L.2224-7 et 7-1 du GCT (obligations de desserte), L.1321-1 à 10 et R.1321-1 à 63 du code de la santé publique (qualité de l'eau distribuée...).

<sup>2</sup> Le terme « agglomération d'assainissement » désigne « une zone dans laquelle la population et les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux usées pour les acheminer vers une station d'épuration ou un point de rejet final » (article R.2224-6 du CGCT).

En application de l'article L.2224-10 du CGCT, il appartient aux communes ou à leurs groupements d'établir, après enquête publique, un « zonage assainissement » délimitant les zones relevant - ou devant à terme relever - d'un système d'assainissement collectif et celles relevant de l'assainissement non collectif (qu'elles doivent contrôler).

Les obligations des propriétaires des immeubles en matière d'assainissement des eaux usées (raccordement au réseau public de collecte des eaux usées ou équipement d'une installation d'ANC) sont pour l'essentiel détaillées aux articles L.1331-1 à 15 du code de la santé publique.

### 1.3. Gestion des eaux pluviales urbaines

La gestion des eaux pluviales urbaines a longtemps été rattachée aux services de voirie et/ou de l'assainissement des eaux usées. Depuis la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, elle constitue clairement un service public administratif à part entière. La compétence en tant que telle n'est toutefois jamais mentionnée dans les textes.

Les territoires géographiques, fonctionnels et patrimoniaux d'exercice de ce service sont encore flous, chaque collectivité devant définir au cas par cas son organisation selon deux approches, réglementaire d'une part et technique d'autre part :

- **Règlementairement** : le service public administratif des eaux pluviales concerne la « gestion des eaux pluviales urbaines<sup>3</sup> » c'est-à-dire la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales des aires urbaines, sans que la réglementation en vigueur fournisse une définition précise l'aire urbaine<sup>4</sup>. Le CGCT (3° et 4° de l'article L.2224-10) impose par ailleurs aux communes ou EPCI compétents de délimiter, après enquête publique, leurs zonages d'assainissement, qui comprend notamment « les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement » et « les zones où il est nécessaire de prévoir des installations, assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement ». Le territoire délimité par le zonage ne correspond donc pas nécessairement aux aires urbaines précédemment définies puisqu'il peut y avoir des secteurs à enjeux mais situés hors de ces zones urbaines...

---

<sup>3</sup> L2226-1 et R2226-1 et 2 du CGCT.

<sup>4</sup> L'INSEE propose une définition difficilement applicable au service de gestion des eaux pluviales : une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

- **Techniquement** : on considère alors les eaux pluviales (parfois appelés eaux de ruissellement) et la variation de leur flux varie en fonction de l'imperméabilisation des sols, la topographie, l'intensité des précipitations... Ainsi plusieurs niveaux de service sont généralement identifiés, non pas à partir de périmètres réglementaires ou institutionnels, mais à partir de la notion de bassins versants hydrographiques et de l'intensité des pluies dont ces surfaces font l'objet. Quatre niveaux de services (au sens périmètre géographique, ouvrages et objectifs) peuvent ainsi être distingués en fonction de la capacité du système mesurée au travers :
  - de la collecte stricte,
  - de son impact sur le milieu récepteur (en cas de débordement),
  - du risque d'inondation,
  - de l'exposition des personnes.

Par ailleurs, la loi rappelle que le financement de ce service relève de la fiscalité locale et non de la redevance du service public de l'assainissement des eaux usées.

Les ouvrages dits « unitaires » (c'est-à-dire qui collectent, transportent ou traitent à la fois des eaux usées et des eaux pluviales) relèvent nécessairement du service de l'assainissement collectif. Toutefois, les dépenses correspondantes (évaluées en quote-part) doivent être prises en charge par le budget général de la collectivité en charge du service des eaux pluviales urbaines (contribution financière).

#### 1.4. GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI)

La Loi MAPTAM du 17 janvier 2014, modifiée par la loi NOTRE du 7 août 2015, a attribué aux communes une nouvelle compétence obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 de « GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » (GEMAPI). Toutefois, les communes ne l'exerceront pas directement puisqu'elles auront l'obligation de la transférer à l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres.

Cette compétence concerne toutes les actions de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (crue de cours d'eau ou submersion marine). La définition reprend quatre alinéas du L.211-7 du Code de l'environnement :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides, ainsi que des formations boisées riveraines.

Cette compétence s'applique aux cours d'eau, au risque de submersion marine ainsi qu'à tout phénomène d'inondation éphémère<sup>5</sup> quel qu'en soit l'origine à l'exclusion du ruissellement des eaux pluviales (même s'il y a naturellement des liens forts) et des débordements des réseaux d'eaux usées et unitaires. De ce fait, les inondations dues aux remontées de nappe sont incluses dans la compétence.

Pour entreprendre des études, l'exécution ou l'exploitation de travaux (dans le cadre des orientations fixées au SDAGE et PGRI notamment), la collectivité met en œuvre une procédure de DIG (déclaration d'intérêt général), dès lors qu'ils présentent un caractère d'intérêt général ou d'urgence et lorsqu'ils concernent le domaine privé.

La Loi a introduit l'obligation de conception, d'entretien et d'exploitation des ouvrages de protection contre le risque inondation. Pour ce faire, la collectivité doit identifier, le (ou les) système(s) de digues ou aménagements hydrauliques qui contribuent à la prévention contre le risque inondation. En fonction de leurs caractéristiques, ces ouvrages ou systèmes relèvent de dispositions réglementaires diverses mais doivent être autorisés par le préfet.

Le patrimoine associé au volet prévention des inondations de cette compétence se compose donc de digues et d'aménagements hydrauliques (des barrages d'écrêtement de crues) conçus en vue de prévenir le risque d'inondation. Par ailleurs, dans son volet gestion des milieux aquatiques, le patrimoine de la collectivité peut se composer du cours d'eau et plus particulièrement de ses berges voire d'ouvrages d'aménagement (franchissement, ralentissement, ouvrages divers faisant l'objet d'un règlement d'eau).

Le financement de la compétence, gérée sur un budget annexe, relève de la fiscalité locale (augmentée, le cas échéant, de subventions). À cet effet, les EPCI à fiscalité propre auront la faculté d'instituer une taxe « GEMAPI » répartie entre tous les contribuables versant une taxe foncière (bâtie ou non bâtie), la taxe d'habitation ou la contribution foncière des entreprises (les organismes HLM sont exonérés pour les locaux d'habitation et des dépendances dont ils sont propriétaires, et qui sont attribués sous conditions de ressources). Le produit de la taxe ne peut dépasser 40 €/an/habitant.

Enfin, pour assurer une cohérence dans la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, la Loi permet aux collectivités compétentes de déléguer ou transférer tout ou partie de cette compétence à :

- des Établissements Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE),
- et/ou des Établissements Publics Territoriaux de bassins (EPTB).

---

<sup>5</sup> Selon la définition de l'inondation figurant au L566-1 du Code de l'environnement

La Loi MAPTAM et la Loi NOTRE sont complétées de trois décrets d'application. L'un a instauré sur chaque grand bassin du territoire national, des missions d'appui chargées de réaliser un état des lieux du patrimoine et des ouvrages nécessaires à l'exercice de la compétence. Un second décret précise les obligations dont relève la collectivité dans le domaine de la protection contre les inondations en tant que gestionnaire de systèmes de digues ou d'aménagement hydraulique. Un dernier décret précise les conditions de création des EPAGE et EPTB sur un ou plusieurs bassins hydrographiques, notamment lorsqu'un syndicat existant souhaite bénéficier du label EPAGE ou EPTB.

### 1.5. Défense Extérieure Contre l'Incendie (DECI)

#### ■ Une compétence dédiée, transférable à un EPCI ou un syndicat mixte

La compétence relative à la gestion des équipements publics, relatifs à la défense incendie, s'est vue reconnaître en 2011 une existence juridique distincte des services d'incendie et de secours, ainsi que des services publics d'eau potable.

L'objet et les missions de ce service de défense extérieure contre l'incendie, dit DECI, sont précisés aux articles L.2225-1 à L.2225-4 et R.2225-1 à R.225-10 du Code général des collectivités territoriales. Un référentiel national doit compléter ce dispositif et définir les principes généraux de conception et d'organisation de la DECI, ainsi que les dispositions générales relatives à l'implantation et à l'utilisation des points d'eau utilisés en cas d'incendie.

Placé sous l'autorité du maire ou du président de l'EPCI compétent, le service public de défense extérieure contre l'incendie a pour objet d'assurer l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours (SDIS). La commune est compétente pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires aux interventions des sapeurs-pompiers du SDIS. De nombreux points d'eau sont alimentés par le réseau public d'alimentation en eau potable (hydrant, bornes ou bouches incendie), mais d'autres types de points d'eau sont possibles : plans d'eau naturels, bâches... La commune peut, à titre facultatif, intervenir en amont de ces points d'eau afin de garantir leur approvisionnement.

#### ■ Avec création d'un pouvoir de police spéciale

Le maire réglemente cette activité, au titre d'un pouvoir de police spéciale<sup>6</sup>. Ainsi, il doit définir les points d'eau intégrant le dispositif de DECI et s'assurer de leur conformité ; il peut également établir un schéma directeur de desserte incendie (en lien avec le service DECI, le SDIS et l'opérateur du réseau d'eau).

<sup>6</sup> L.2213-32 du CGCT.

Une commune membre d'un EPCI ou d'un syndicat mixte peut leur transférer la compétence DECI. En revanche, le pouvoir de police n'est transférable qu'au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en DECI<sup>7</sup> ; le transfert de ce pouvoir de police spécial n'interdit pas au maire d'intervenir au titre de son pouvoir de police général, notamment pour répondre à une situation d'urgence.

## ■ Modalités d'exercice : budget, prescriptions techniques...

La défense extérieure contre l'incendie constitue un service public administratif, ce qui implique notamment un financement par le budget général de la collectivité (fiscalité locale). L'ensemble des dépenses imputables au service de DECI est supportée par ce service, et non par le budget de l'eau potable.

Il n'est plus exigé de couverture uniforme du territoire communal ou intercommunal par des points d'eau assurant une livraison de 120 m<sup>3</sup> sur deux heures à une pression minimale de 1 bar. En application du décret du 27 février 2015 et du référentiel national qui est en attente de publication en septembre 2015, le maire ou le président de l'EPCI à fiscalité propre doivent déterminer les caractéristiques de la DECI sur leur territoire, en application du règlement départemental de DECI établi par le SDIS. Cela doit permettre de mieux adapter le dispositif de lutte contre l'incendie aux caractéristiques locales et de limiter les travaux sur les réseaux de distribution d'eau potable pour alimenter des poteaux ou des bouches incendie aux cas où ils sont réellement nécessaires. En effet, pour les réseaux alimentant des zones peu densément peuplées et par suite à la faible consommation d'eau, un « surdimensionnement » des réseaux lié à la défense incendie peut engendrer des problèmes sanitaires, dus au temps de séjour élevé dans les réseaux. L'utilisation de plans d'eau naturels et de réserves d'eau artificielles est alors une option à considérer, même si elle n'est pas toujours privilégiée par les SDIS.

Le budget principal de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre, compétent pour la DECI, en supporte tous les investissements : la création, l'entretien, le renouvellement des points d'eau proprement dits (en particulier les poteaux et autres bouches d'incendie), mais aussi les investissements pour assurer l'alimentation en eau de ces points d'eau (exemple : renforcement des réseaux d'eau potable pour cause d'insuffisance de débit...). Seule la fourniture d'eau pour les poteaux ou bouches d'incendie placés sur le domaine public est assurée gratuitement par le service public de distribution de l'eau (article L.2224-12-1 du CGCT).

D'un point de vue pratique, l'exercice de la compétence DECI peut faire l'objet de marchés de prestation, et notamment de marchés d'entretien. Ces marchés, distincts de ceux relatifs à la distribution d'eau ou des contrats de délégation, ne peuvent être attribués à l'opérateur privé en charge de l'eau potable, sans avoir fait l'objet des

---

<sup>7</sup> L.5211-9-2 du CGCT.

procédures de publicité et de mise en concurrence adéquates et dédiées. En l'absence de transfert de la compétence, certains syndicats ou EPCI peuvent assurer pour leurs membres, par voie de convention, des missions d'entretien des bouches et bornes incendie branchées sur le réseau d'eau potable.

## **2 LA COLLECTIVITÉ : AUTORITÉ ORGANISATRICE ET GARANTE DE LA BONNE GOUVERNANCE DES SERVICES**

### **2.1. Les missions d'autorité organisatrice**

Compétents pour les services publics d'eau et d'assainissement, les communes et leurs groupements sont les « autorités organisatrices » de ces services. En effet, si l'on peut dissocier la gestion d'un service public et la confier à un opérateur privé, l'organisation fondamentale du service relève toujours de la personne publique qui en est responsable. La personne publique garde la possibilité d'exiger, à tout moment, des adaptations dans la gestion du service, et n'abandonne jamais le contrôle d'une activité reconnue d'intérêt général.

Ainsi, lorsque la collectivité mobilise des opérateurs extérieurs pour contribuer à la réalisation du service (dans le cadre de marchés ou de délégations de service publics), même dans le silence du contrat, le juge administratif reconnaît à la personne publique responsable du service, d'importantes prérogatives à l'égard du contrat et des opérateurs : pouvoir de contrôle sur l'exécution du contrat et pouvoir de modification unilatérale de ses stipulations, notamment pour demander des adaptations au regard de l'évolution des circonstances.

Ces missions d'Autorité Organisatrice recouvrent notamment :

- l'analyse des besoins et des attentes des usagers (et citoyens), des exigences réglementaires (notamment au plan sanitaire et environnemental), et des moyens existants et leur adéquation ;
- la fixation des objectifs et la définition des priorités (niveaux de service...) et des indicateurs correspondants ;
- la planification des investissements et des actions à conduire ;
- le choix du mode de financement (notamment la politique tarifaire, niveau de recours à l'emprunt...) ;
- le choix du mode de gestion du service ou composante concernée du service ;
- le contrôle des intervenants (publics ou privés) mobilisés ;
- l'évaluation de la performance et de la politique du service.

Il s'agit évidemment d'un processus itératif permanent, même si certaines étapes de la vie du service et de la collectivité constituent des étapes naturelles ou obligées : schéma directeur, élaboration du rapport annuel sur le prix et la qualité, élections locales...

Ces missions d'autorité organisatrice relèvent des prérogatives de l'exécutif et de l'assemblée délibérante et ne sont pas « déléguables » (ce qui n'exclut pas de faire appel à des conseils extérieurs : services de l'État, bureaux d'études, consultants...).

## 2.2. La concertation avec les parties prenantes

Par ailleurs, l'exercice de ces missions d'autorité organisatrice est difficilement concevable sans processus de consultation, voire de concertation avec les premiers intéressés que sont les usagers du service (population mais aussi professionnels), et plus largement des « parties prenantes ». À cet égard, la loi (article L.1413-1 du CGCT) impose la création de « commissions consultatives des services publics locaux » dans les plus grandes collectivités<sup>8</sup>, constituées de représentants de l'assemblée délibérante de la collectivité et d'associations locales. La CCSPL doit être obligatoirement consultée pour avis avant la prise des décisions les plus importantes (en particulier choix du mode de gestion - délégation de service public, régie ou partenariat - et le contenu du règlement du service). Elle doit également être informée des modalités d'exercice du service et le rapport sur le prix et la qualité du service, établi par l'exécutif de la collectivité, ainsi que les rapports des opérateurs, doivent lui être soumis pour examen.

D'autres « outils » permettant à la collectivité de mieux identifier et répondre aux demandes des usagers et parties prenantes, peuvent également utilement être mis en œuvre. Il peut s'agir d'enquêtes de satisfaction ou de sondages, d'organisation de forum et autres « focus groupes », ou encore de la création de structures de concertation *ad hoc* (commissions, observatoires...).

### ÉVALUER ET AMÉLIORER LA PERFORMANCE DU SERVICE, EN TOUTE TRANSPARENCE

Depuis 2009, dans le but d'améliorer la transparence de la gestion des services d'eau et d'assainissement en France, les maires ou présidents d'EPCI doivent obligatoirement faire figurer, dans leur(s) rapport(s) annuel(s) sur le prix et la qualité du service (RPQS), des indicateurs de performance dont la liste et les définitions sont établies dans le décret et l'arrêté du 2 mai 2007.

<sup>8</sup> Régions, départements, communes de plus de 10 000 habitants, EPCI de plus de 50 000 habitants et syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.



Un observatoire national des services d'eau et d'assainissement a été créé en 2009 pour collecter ces données réglementaires auprès des services concernés, et les rendre consultables par le public via le site Internet [www.services.eaufrance.fr](http://www.services.eaufrance.fr). Les services d'eau et d'assainissement disposent ainsi d'un référentiel national leur permettant de se comparer, tout en répondant au besoin d'information des usagers.

Mais, confrontés au renforcement des contraintes économiques et réglementaires, aux exigences d'efficacité technique et aux attentes légitimes de leurs usagers, les services d'eau potable et d'assainissement collectif doivent disposer d'outils de pilotage leur permettant de vérifier qu'ils sont organisés pour assurer de manière durable la mission qui leur est confiée.

Dans cet objectif, la FNCCR réalise chaque année, depuis 2009, des analyses comparatives de services d'eau potable et d'assainissement collectif, avec la participation de plusieurs dizaines de collectivités volontaires pour chacune des deux compétences. Avec déjà cinq sessions à son actif, la FNCCR a ainsi acquis une expérience unique en France dans ce type d'analyse et d'interprétation d'indicateurs de performance.

À partir d'un état des lieux de leur performance et grâce à des comparaisons fines et significatives entre services, la démarche d'analyse comparative permet d'obtenir une première approche de la pérennité de la gestion mise en place. Ainsi, chaque collectivité peut identifier ses points forts et ses points faibles, ainsi que ses voies de progrès.

Il ne s'agit donc pas d'établir un « classement » des services comme cela existe dans certains pays (par exemple en Grande-Bretagne), mais plutôt de mettre en exergue et d'explicitier les différences entre les services participant à l'analyse comparative, notamment au travers de journées d'échanges organisées entre parties prenantes. La démarche contribue donc à apporter des éléments de réflexion supplémentaires aux responsables et élus des collectivités en charge de l'eau potable et/ou de l'assainissement collectif, pour améliorer la gouvernance et l'efficacité de leurs services.

**Plus d'information sur le site de la Fédération ou à l'adresse suivante :**  
[analysecomparative@fnccr.asso.fr](mailto:analysecomparative@fnccr.asso.fr).

### 2.3. Les outils de programmation et de planification

La collectivité doit s'assurer que ce service est rendu dans des conditions réglementaires, techniques et financières satisfaisantes et pourra continuer de l'être, compte tenu de l'évolution prévisible des besoins. À cet effet, elle doit disposer d'outils de programmation et de gestion lui permettant d'avoir une vision globale des contraintes, des besoins et des solutions possibles.

Adossé à un diagnostic, un schéma directeur d'alimentation en eau potable ou d'assainissement est un bon outil de planification, sans toutefois constituer une obligation réglementaire. Il permet en effet d'établir un diagnostic du contexte réglementaire, technique, environnemental, patrimonial et financier..., soulever les problèmes éventuels existants (fuites, pollutions ou insuffisances de la ressource en eau, gestion des eaux pluviales, maîtrise des rejets en milieu naturel...), d'estimer les besoins futurs, ainsi d'envisager des scénarii d'amélioration et de programmer des actions (études à mener, évolutions dans l'exploitation du service, travaux d'investissement).

La collectivité peut confier la réalisation du ou des schémas directeurs à un bureau d'études, et éventuellement se faire aider d'un assistant à maître d'ouvrage. Les Agences de l'eau et les Conseils départementaux peuvent contribuer au financement des schémas directeurs.

### **3 DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**

#### **3.1. Démocratie participative et gestion des services publics locaux : les CCSPL**

Nous avons assisté ces dernières années à une évolution des modes de gouvernance au sein des collectivités et de leurs groupements (communes, départements, régions, établissements publics de coopération intercommunale) avec l'apparition puis le développement des processus de « démocratie participative ». Plus qu'un simple phénomène de mode, la nécessité d'une plus grande participation des citoyens-usagers à la gestion de leurs collectivités est apparue indispensable pour rapprocher les élus de leurs administrés, et ainsi rendre les projets de territoire et les services publics des collectivités et de leurs groupements plus efficaces et adaptés à leurs attentes et à leurs besoins.

Ces divers dispositifs de « démocratie participative » doivent être intégrés dans une stratégie globale de la participation à mettre en œuvre au sein de la collectivité (cohérence entre les diverses instances de concertation à mettre en place ou à renouveler, phase de participation à intégrer dans les processus décisionnels de la collectivité, travaux des instances permanentes de la consultation/concertation à compléter au besoin par des processus *ad hoc*, politique de communication à adapter aux exigences d'une véritable démocratie participative locale...).

Conseils de quartier, conseils de développement mais également référendums locaux, enquêtes publiques, les responsables politiques locaux disposent aujourd'hui d'un arsenal leur permettant de mettre en œuvre une véritable « démocratie locale participative ». Les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) font partie de cet arsenal s'agissant de la gestion des services publics locaux.

### 3.1.1 Obligation d'instituer une CCSPL

L'article L.1413-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) impose la création d'une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics confiés à un tiers par convention de délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière par :

- les régions ;
- les départements ;
- les communes de plus de 10 000 habitants ;
- les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants.

Le législateur a également prévu la possibilité pour les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants de créer une telle commission, ce qui n'exclut pas la possibilité pour les collectivités de moindre ampleur d'en instituer une également, mais sans les doter des mêmes prérogatives.

#### FOCUS

- Le chiffre de population à prendre en compte pour l'application des dispositions du CGCT afférentes aux CCSPL est celui de la population totale, obtenu en additionnant le chiffre de la population municipale et celui de la population comptée à part (cf. article R.2151-2 du CGCT).
- La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires situées sur le territoire de la commune, les personnes sans abri, les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles. La population comptée à part correspond aux personnes ayant une résidence habituelle dans une autre commune mais conservant un lien avec la commune (élèves ou étudiants de moins de 25 ans ayant leur résidence habituelle dans une autre commune, élèves ou étudiants mineurs dans la même situation...). La population totale d'une structure intercommunale est la somme des populations totales des communes qui la constituent (article R.2151-1 du CGCT).

## CCSPL : SEUIL DE CONSTITUTION

Dans le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales, il reste loisible aux conseils municipaux [communes dont le seuil de population est inférieur à 20 000 habitants] qui le souhaitent de constituer, en application de l'article L.2143-2 du CGCT, des comités consultatifs dont ils fixent la composition pour une durée qui ne peut excéder la durée du mandat municipal en cours, et qui peuvent être consultés sur toute question ou tout projet concernant les services publics.

Rien ne fait obstacle à ce que les comités consultatifs aient une composition identique à celle des CCSPL, lorsque les circonstances locales le permettent, mais ils ne sauraient être dotés des prérogatives des CCSPL énumérées à l'article L.1413-1 précité.

**Réponse ministérielle, QE de Guy Fischer, JO du Sénat du 11 mars 2010, n° 11153**

### 3.1.2 La composition des CCSPL

Le législateur a souhaité laisser aux collectivités locales et à leurs groupements une grande latitude quant à l'organisation et au fonctionnement des CCSPL. Néanmoins, certaines indications sont données aux exécutifs locaux s'agissant de la composition de ces commissions.

L'article L.1413-1 du CGCT prévoit ainsi que la présidence de la CCSPL revient au Président de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant de la collectivité, ou à son représentant. La CCSPL doit être composée, d'une part, de membres de l'assemblée délibérante de la collectivité désignés en son sein, d'autre part, de représentants d'associations locales nommés par cette même assemblée délibérante. Le Président de la CCSPL peut, en outre, en fonction de l'ordre du jour, proposer à la commission d'inviter à participer à ses travaux des personnes qualifiées dont l'audition pourrait paraître utile, ces dernières ne disposant alors que d'une voix consultative.

Les membres de l'assemblée délibérante doivent être désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle. L'article L.1413-1 du CGCT susmentionné ne fait mention que du mode de scrutin proportionnel sans indiquer s'il convient d'opter pour la répartition des sièges à la plus forte moyenne ou au plus fort reste. Mais la volonté d'assurer la représentation la plus égalitaire doit inciter à utiliser le système du plus fort reste, ce mode de désignation étant plus à même de représenter le maximum d'opinions différentes.

Le législateur a visé pour assurer la représentation des usagers des services publics les représentants d'associations locales. Les associations de défense des consommateurs ne sont donc pas les seules visées, même s'il convient de leur réserver une place de choix au sein de ces instances. Les coordonnées des antennes locales des quinze associations de défense des consommateurs agréées par les pouvoirs publics peuvent être consultées sur le site internet respectif de ces associations (cf. annuaire des associations présenté sur le site internet d'information de l'Institut national de la consommation : [www.conso.net](http://www.conso.net)). Peuvent en outre être conviés aux travaux des CCSPL en qualité de membres, les représentants des associations locales de défense de l'environnement, des associations caritatives locales, des associations professionnelles et de toutes autres associations d'usagers de services publics, de locataires, de copropriétaires... susceptibles d'être intéressés par les travaux de ces commissions, dont la liste peut être obtenue auprès des préfetures.

Le nombre des membres de la CCSPL est laissé à la libre appréciation de l'assemblée délibérante mais il convient de le proportionner à la taille de la collectivité ou du groupement ayant institué cette commission. Aucune indication précise n'est par ailleurs donnée quant à la répartition du nombre de sièges entre les deux catégories de membres mais il semble indispensable pour le bon fonctionnement de cette instance de concertation d'assurer une juste représentation des usagers-consommateurs des services publics locaux visés par la CCSPL.

Pour pallier l'absence de représentation d'autres organismes que des associations loi 1901 (chambre de commerce, chambre d'agriculture, office HLM, CCAS...), il demeure possible de convier aux travaux des CCSPL, sur proposition du Président et en fonction de l'ordre du jour des réunions, ces organismes en qualité de personnes qualifiées, mais ces derniers ne disposent alors que d'une voix consultative. Par ailleurs, pour associer plus directement les usagers des services publics locaux des consultations *ad hoc* (du type « jury citoyens », assises...) peuvent être organisées dans ce cadre, dont les résultats peuvent compléter utilement les travaux de ces instances.

Au titre de personnes qualifiées invitées, peuvent être également conviés des représentants des entreprises délégataires, des représentants de l'administration (représentants des services déconcentrés de la DGCCRF, par exemple). C'est également en cette qualité que les services de la collectivité ont vocation à participer aux travaux de ces commissions pour apporter leur expertise technique en soutien aux élus représentants de la collectivité au sein de ces commissions.

## LE RENOUVELLEMENT DE LA COMPOSITION DES CCSPL

Profitez du renouvellement des membres CCSPL qui fait suite aux élections municipales et intercommunales pour élargir la représentation « associative » des CCSPL, en proposant aux représentants associatifs déjà présents au sein de ces instances le renouvellement de leur mandat et en faisant un appel plus large à candidature à toutes les associations de consommateurs agréées représentées localement et à toutes les autres associations locales concernées par les services publics locaux organisés ou gérés directement par votre collectivité ou groupement de collectivités.

Si vous n'avez pas disposé du temps nécessaire pour lancer cet appel à candidature et pour réceptionner les candidatures avant la tenue de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement, une première délibération peut acter du renouvellement des représentants associatifs (après l'accord de ces derniers) et désigner les représentants de la collectivité, la composition de la CCSPL pourra être ensuite complétée par une seconde délibération faisant suite à la réception des candidatures d'autres représentants associatifs.

La mise en place d'une CCSPL, ainsi que son renouvellement, nécessite une phase préparatoire au cours de laquelle les associations contactées pour faire acte de candidature doivent être sensibilisées aux enjeux liés à leur participation aux travaux de ces instances de participation (présentation de la collectivité ou du groupement, des services publics locaux, des missions dévolues aux CCSPL...).

## FOCUS

Les contestations dirigées contre les délibérations par lesquelles les assemblées délibérantes des collectivités ou de leurs groupements désignent les membres de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L.1413-1 du Code général des collectivités territoriales ne soulèvent pas de litige en matière électorale mais relèvent des règles propres au contentieux de l'excès de pouvoir.

**Cf. Conseil d'Etat, M. Guetto c/ Commune de Savigny-sur-Orge, Requête n° 338499, 23 juillet 2010.**

### 3.1.3 Les compétences des CCSPL

Le législateur a prévu de doter les commissions consultatives des services publics locaux de compétences précises, sans pour autant restreindre le champ d'activités de ces dernières.

La CCSPL doit ainsi examiner chaque année sur le rapport de son président :

- le rapport, mentionné à l'article L.1411-3 du CGCT, établi par le délégataire de service public ;  
*« Le délégataire produit chaque année avant le 1<sup>er</sup> juin à l'autorité délégante un rapport comportant 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. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. »*
- les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement visés à l'article L.2224-5 du CGCT ;  
*« Le maire présente au conseil municipal ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers. Ce rapport est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné. (...) Les services d'assainissement municipaux, ainsi que les services municipaux sont soumis aux dispositions du présent article. »*
- un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière ;
- le rapport mentionné à l'article L.1414-14 du CGCT établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat.  
*« Un rapport annuel, établi par le cocontractant, est présenté par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, avec ses observations éventuelles, à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou l'organe délibérant de l'établissement public, afin de permettre le suivi de l'exécution du contrat. A l'occasion de la présentation du rapport, un débat est organisé sur l'exécution du contrat de partenariat. »*

Elle est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant sur :

- tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce dans les conditions prévues par l'article L.1411-4 du CGCT ;  
*« Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative*

*des services publics locaux prévu à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire. »*

- tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie ;  
*« L'article L. 1413-1 ne vise que les régies dotées de l'autonomie financière, néanmoins une réponse ministérielle est venue préciser qu'une telle consultation devait être opérée s'agissant également des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière cf. Réponse ministérielle, QE de Jean-Louis Masson, JO du Sénat du 3 janvier 2013, n° 01549. »*
- tout projet de partenariat avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant ne se prononce dans les conditions prévues à l'article L. 1414-2 du CGCT ;  
*« Les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable précisant les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Cette évaluation comporte une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. Lorsqu'il s'agit de faire face à une situation imprévisible, cette évaluation peut être succincte. (...) Elle est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à l'organe délibérant de l'établissement public, qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat. »*
- tout projet d'établissement d'un règlement de service d'eau potable et d'assainissement (cf. article L.2224-12 du CGCT) ;  
*« Les communes et les groupements de collectivités territoriales, après avis de la commission consultative des services publics locaux, établissent, pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont ils sont responsables, un règlement de service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires. »*
- tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement, avant la décision d'y engager le service ;
- tout projet de classement d'un réseau de chaleur ou de froid, existant ou à créer, avant la délibération de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales (cf. article 1 du décret n° 2012-394 du 23 mars 2012 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid).

Ces diverses consultations pour avis revêtent un caractère obligatoire, autrement dit leur absence peut entraîner l'irrégularité de la procédure et son annulation par le juge administratif. L'assemblée délibérante ou l'organe délibérant peuvent charger, par délégation, l'organe exécutif de saisir pour avis la commission des projets précités.



Les CCSPL peuvent enfin être amenées à délibérer sur « toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux » à la demande de la majorité des membres de la commission.

Un état des travaux de la CCSPL doit être présenté par son Président à l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant qui l'a instituée avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année.

### 3.1.4 Organisation et fonctionnement des CCSPL

Aucune obligation légale n'impose aux collectivités locales et à leurs groupements ayant institué des commissions consultatives des services publics locaux de doter ces dernières d'un règlement intérieur mais une circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 7 mars 2003 recommande de procéder à l'adoption, lors de la première réunion de la CCSPL, d'un tel règlement.

La circulaire susmentionnée laisse aux exécutifs locaux le soin de déterminer les modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions, elle précise toutefois qu'il « *pourrait utilement fixer, notamment, la périodicité des réunions, les modalités de détermination de l'ordre du jour, les conditions de convocation et, le cas échéant, d'envoi de documents, les éventuelles conditions de quorum, les modalités de délibération des membres, et les conditions dans lesquelles une publicité sera donnée aux débats, le compte rendu de ces travaux devant l'assemblée de l'exécutif local concerné paraissant une piste adaptée* ».

Il paraît par ailleurs opportun de mentionner dans le règlement intérieur l'objet de la CCSPL, sa composition et les modes de désignation de ses membres, les modalités de modification du règlement intérieur, ainsi que les modalités de validation des comptes rendus.

Le règlement intérieur de la CCSPL peut être adopté par la CCSPL lors de sa première réunion (solution recommandée par la circulaire du 7 mars 2003) ou par l'assemblée délibérante de la collectivité ou l'organe délibérant du groupement après avis des membres de la CCSPL.

Attention : une seule commission doit être instituée pour tous les services gérés par la collectivité ou le groupement mais le règlement intérieur peut prévoir la tenue de réunions thématiques sous forme de groupe de travail pour préparer les séances plénières de la CCSPL.

## LA LETTRE DES CCSPL

Afin de permettre à ses collectivités et groupements adhérents de maintenir un lien suivi et régulier avec les membres de leur CCSPL hors du cadre de l'organisation de réunions, et sans préjudice d'autres formes de communication adaptées au contexte local (envoi des journaux ou bulletins de la collectivité ou du groupement, informations sur le fonctionnement des services publics locaux diffusées sur le site internet de la collectivité ou du groupement...), la FNCCR publie depuis 2009 un bimestriel, *La Lettre des CCSPL*, destinée à être adressée par ses adhérents aux membres de leur CCSPL.



### 3.2. Participation des usagers des services publics de l'eau dans le cadre des CCSPL

La CCSPL est le lieu privilégié de participation des représentants des usagers à la gestion des services publics locaux, mais la collectivité ou son groupement peut compléter les travaux de cette instance, en ayant recours à des démarches de consultation *ad hoc* afin d'élargir le champ de la concertation organisée au sein de cette instance, qui ne doit comprendre, suivant les textes, que des représentants d'associations locales. L'avis du « grand public » peut être ainsi directement sollicité pour éclairer les travaux des CCSPL, ou celui des chambres consulaires, des chambres d'agriculture ou d'autres organismes, l'organisation de ces consultations complémentaires pouvant être opérée au sein de ces instances. Par ailleurs, pour les groupements disposant d'un conseil de développement (communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles), il convient de veiller à coordonner les travaux de cette instance participative, disposant d'une composition plus élargie avec ceux des CCSPL, et plus généralement avec les autres instances ou processus participatifs mis en place par la collectivité. L'élaboration d'une charte de la participation semble être le moyen approprié pour établir cette coordination.

### 3.2.1. Avis de principe de la CCSPL

Les membres d'une CCSPL sont appelés à se prononcer pour avis, préalablement à tout projet de délégation des services publics de l'eau et de l'assainissement, ou tout projet de création de régie dotée de l'autonomie financière pour l'exploitation de ces services. Pour élaborer ces avis, la CCSPL peut utilement chercher à consulter les usagers plus directement concernés (exemple : enquête sur les attentes des usagers d'un service public d'assainissement non collectif, organisée sur une portion du territoire de la collectivité ou du groupement). Cet avis est également requis lors des renouvellements des contrats de délégation de service.

Un tel avis peut être sollicité, de façon facultative, lorsque ces services sont délégués à une société publique locale (L.1413-1 CGCT), et de façon obligatoire lorsqu'il est envisagé de confier la gestion du service sous forme de partenariat public-privé.

Les membres de la CCSPL statuent au vu d'un rapport présentant le document concernant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire (ce document peut s'inspirer du cahier des charges du service public dont la délégation est envisagée) ou la régie. Il convient de veiller, pour ces consultations, à une bonne information des membres de la CCSPL. Pour cela, peuvent leur être transmis les mêmes éléments que ceux dont disposent les élus de l'assemblée délibérante pour se prononcer. Ces documents peuvent être opportunément présentés par des notes explicatives rédigées par les services de la collectivité ou du groupement, de façon pédagogique et objective.

Les communes et leurs groupements doivent également consulter pour avis la CCSPL avant l'établissement, ou la révision, du règlement de service de l'eau et/ou de l'assainissement qui définit les obligations respectives des exploitants de services concernés, des abonnés, des usagers et des propriétaires.

Par ailleurs, les collectivités qui souhaitent s'engager dans l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau (cf. article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, voir chapitre II 2.2) doivent présenter pour avis le projet d'expérimentation à la CCSPL, qui est ensuite informée du déroulement et des résultats de l'expérimentation.

### 3.2.2. Examen des rapports et bilans d'activités des délégataires, des régies et des cocontractants des contrats de partenariat

Chaque année, la CCSPL examine les rapports des délégataires des services publics de l'eau et de l'assainissement, des cocontractants d'un contrat de partenariat et les bilans d'activité de ces services exploités en régie. Elle examine également les rapports du maire ou du président du groupement, sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et sur les services d'assainissement, si ces derniers sont délégués.

Ces rapports comprennent des indicateurs techniques et financiers précisés par des textes réglementaires qui permettent d'évaluer les missions confiées aux délégataires. Le maire ou le président doivent y joindre la note établie chaque année par l'agence de l'eau ou l'office de l'eau, sur les redevances figurant sur la facture d'eau des abonnés et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention.

La CCSPL est appelée ainsi à examiner les indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement élaborés par la collectivité ou son groupement, et leur suivi dans le temps. Ces derniers permettent d'apporter un éclairage simple et objectif sur les missions des délégataires ou des régies.

Des enquêtes de satisfaction réalisées directement auprès des usagers, organisées par la collectivité ou son groupement dans le cadre de sa mission de contrôle ou par la CCSPL, pourront compléter utilement ces présentations.

Ces diverses informations doivent permettre aux membres de la CCSPL d'assurer un suivi de la qualité des services (conditions d'accueil des usagers, suivi des réclamations, traitement de la précarité...), des investissements et des éléments patrimoniaux de la délégation ou de la régie, plus globalement des niveaux de performances des services ainsi gérés.

A l'occasion notamment de l'examen de ces rapports, les membres de la commission disposent de la faculté de délibérer de toute proposition relative à l'amélioration de ces services publics locaux.

### **3.2.3. Information et échanges**

Outre les prérogatives précitées, prévues par les textes, la CCSPL doit être un lieu d'information et d'échanges entre les élus, les services et les représentants des usagers présents au sein de ces instances. Par ailleurs, si la collectivité doit constituer une seule CCSPL pour tous les services publics locaux, il est possible, en dehors des consultations obligatoires prévues par les textes (consultation pour avis et examen), de réunir la CCSPL sous la forme de groupes de travail constitués sur des thèmes particuliers.

Divers sujets peuvent être abordés dans ce cadre, au titre desquels :

- l'évolution du cadre législatif et réglementaire des services publics de l'eau et de l'assainissement (également s'agissant des orientations européennes) ;
- des informations/formations ponctuelles sur les aspects techniques des services (techniques de production, règles budgétaires et comptables, prescriptions techniques en matière d'assainissement non collectif...) ;
- la problématique du relevé des compteurs (évolution des dispositifs de comptage : radio-relevé, télérelevé...) ;

- les dispositifs sociaux préventifs et curatifs d'aide au paiement des factures d'eau et d'assainissement (aides du FSL, tarif social...) ;
- les orientations à définir s'agissant de la structure tarifaire des services d'eau et d'assainissement (modularité de la part fixe et de la part variable pour les tarifs binômes, tarification progressive...) ;
- la question de l'individualisation des contrats de fourniture d'eau (article 93 de la loi SRU) ;
- la révision des zonages d'assainissement ;
- le traitement des eaux pluviales ;
- la valorisation des boues des stations d'épuration ;
- les actions de coopération décentralisée (solidarité internationale) entreprises par la collectivité ou son groupement dans le secteur de l'eau ;
- l'élaboration de documents d'information à destination des usagers des services (plaquette d'information sur les règlements de service, les factures...) ;
- l'organisation de la participation du grand public pour éclairer les choix de la CCSPL (sondage, jury citoyens, plateforme participative...) ;
- l'association de la CCSPL aux procédures de conciliation en cas de litige entre un abonné et le service ;
- ...

## ASSOCIER LES CCSPL À LA VIE ET LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX DE L'EAU : QUELQUES EXEMPLES

### ■ **Elaboration de documents d'information à destination du grand public**

Le syndicat mixte des eaux de la région Rhône-Ventoux a associé la CCSPL à l'élaboration des brochures d'information concernant le service public de l'eau et de l'assainissement à destination des usagers de ces services.

### ■ **Conciliation**

Un rôle de conciliation en matière de litiges dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est organisé au sein de la CCSPL du Syndicat départemental d'équipement des communes des Landes.

### ■ **Information sur la ressource en eau**

Le Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable de Loire-Atlantique met régulièrement à l'ordre du jour des réunions de la CCSPL la question de la ressource en eau : état des nappes, captages prioritaires dans le cadre du

Grenelle de l'environnement, état d'avancement des périmètres de protection des captages d'eau potable, étude bilan-évaluation des actions menées et définition d'une politique de protection des ressources.

#### ■ Information/consultation sur les SAGE

La CCSPL du syndicat des eaux du bassin de l'Ardèche a eu à connaître de la question du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) avant que le comité syndical ne se prononce pour avis.

## 4 AUTRES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA GESTION DU CYCLE DE L'EAU

### 4.1. Agences de l'eau et comités de bassins

Institués en 1964, les « instances de bassin », Comités de bassins et Agence de l'eau<sup>9</sup>, constituent les organes structurant de la politique de l'eau en France à l'échelle des grands bassins hydrographiques.

Les comités de bassins réunissent les acteurs publics et privés du domaine de l'eau et constitués en trois collèges (représentants de collectivités territoriales, représentants des usagers et associations, représentants de l'État). Ils forment de véritables « parlements de l'eau », 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.

Etablissements publics administratifs rattachés au ministère chargé de l'environnement, les agences de l'eau (anciennement agences financières de bassins), sont chargées de mettre en œuvre les objectifs définis par les comités de bassin et les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Dans l'objectif de favoriser « *une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques* » (article L213-8-1 Code de l'environnement), elles adoptent, sous réserve de l'avis conforme du comité de bassin, des programmes pluriannuels financés par diverses taxes payées par les « préleveurs - utilisateurs et/ou pollueurs de l'eau » : en l'occurrence, les principaux contributeurs sont les usagers des services publics d'eau et d'assainissement (redevance prélèvement, redevance pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte).

---

<sup>9</sup> Dans les départements d'outre-mer, il s'agit des Offices de l'eau.

Elles attribuent ainsi des subventions selon les modalités qu'elles ont définies, conformément aux objectifs fixés par leur programme d'intervention. Longtemps instruments d'une solidarité au sein du bassin par l'octroi d'aides aux services ruraux, elles recentrent chaque année davantage leurs subventions sur des actions de protection et de gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Au niveau national a été créé en 2006 l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), financé par des prélèvements sur les budgets des agences de l'eau ; il devrait selon toute vraisemblance fusionner avec l'établissement public « Parcs nationaux de France » au sein de la future Agence de la biodiversité, dont la création est annoncée pour 2016 (projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages).

#### **4.2. Les Commissions Locales de l'Eau (SAGE et SDAGE) et PGRI-SLRI : la gestion concertée des ressources en eau**

Les Directives européennes, notamment la directive cadre sur l'eau (2000/60/CE du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau), ses directives « filles » et la directive inondation (2007/60/CE, relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation) ont introduit l'obligation, pour chaque pays membre, d'identifier au sein de leur territoire des masses d'eau (surface et souterraines) et des objectifs de qualité à atteindre à des dates butoir échelonnées entre 2015, 2027 et 2031 sur chacune d'entre elles.

Pour ce faire, chaque pays membre adopte au sein de ces masses d'eau un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), renouvelé par période de six ans durant lesquels les pays membres adoptent des objectifs et orientations visant la reconquête de la qualité des masses d'eau, la réduction de la pollution mesurée au travers de la qualité physico-chimique ou la biologie de l'eau (notamment des micropolluants, des produits phytosanitaires, des résidus de médicaments...), le rétablissement des équilibres des écosystèmes (faune et flore), la définition de débits critiques, de débits d'étiage, la délimitation de zones de répartition des eaux ainsi que des programmes de mesures de l'état des masses d'eau.

En France, l'approbation des SDAGE relève du préfet coordonnateur de bassin, après consultation notamment des conseils départementaux, régionaux, préfets de départements, commissions locales de l'eau... Les SDAGE sont, le cas échéant et en fonction des besoins, déclinés à l'échelle de bassins-versant en SAGE, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, qui reprennent les objectifs des SDAGE au travers d'un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la ressource (PAGD) et d'un règlement opposable aux tiers, permettant l'atteinte des objectifs.

Le SAGE est animé sur une période de six ans, par une Commission Locale de l'Eau (CLE), où sont représentés trois collèges : les collectivités territoriales, les usagers/professionnels/agriculture et l'État. La CLE est consultée pour tout projet susceptible d'affecter les eaux souterraines ou superficielles de son territoire et émet un avis en vue de confirmer ou non la compatibilité du projet au regard des objectifs du SAGE et son règlement. En effet, les plans et règlements du SAGE nécessitent la mise en compatibilité de tous les actes administratifs relevant des nomenclatures ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement) et IOTA (Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements).

Concrètement, outre les arrêtés IOTA voire ICPE dont relève la collectivité maître d'ouvrage et compétente en eau ou assainissement (autorisation de prélèvement, autorisation de rejet, qui peuvent être complétées d'aménagements visant à l'atteinte des objectifs du SDAGE...), cette dernière peut également exercer une compétence « rivière » ou « milieu aquatique » et mettre en œuvre, dans le cadre des objectifs d'un SAGE, par exemple, des opérations de reconstitutions de berges, de ripisylves, des lits naturels, des effacements de seuils, la création de passes à poissons, le rétablissement de zones d'expansions de crue, de zones humides...

Parmi les objectifs d'un SDAGE figure également la préservation des zones d'expansion des crues des cours d'eau. Ce point introduit un lien avec la directive inondation qui, pour sa part, a imposé aux pays membres d'identifier des territoires dits à risque important (vis-à-vis de l'inondation), les TRI, sur lesquels les pays membres s'engagent à adopter des Plans Généraux de Prévention contre le Risque Inondation (PGRI), renouvelés par périodes de six ans et affectés d'objectifs de prévention en fonction de trois occurrences d'événements (rare, moyenne et forte), déclinés localement par des stratégies locales du risque inondation (SLRI). Le PGRI doit notamment reprendre les orientations fondamentales et dispositions des SDAGE concernant la prévention des inondations, au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource. Les stratégies locales, quant à elles, nécessitent une coordination forte des acteurs par un porteur (animateur autre que les maîtres d'ouvrages et donc, prochainement, les collectivités compétentes) identifié pour obtenir une coopération, et des maîtres d'ouvrage pertinents pour réaliser la programmation. Les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) constituent la déclinaison opérationnelle des stratégies locales et sont portés par la collectivité compétente en prévention des inondations.

L'État a d'ores et déjà adopté une stratégie nationale fixant les priorités des plans et stratégies locales au travers de trois points :

- augmenter la sécurité des populations exposées ;
- stabiliser sur le court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation ;
- raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.



Ainsi le PGRI, quand il s'impose sur un territoire, vient compléter le SDAGE et l'État envisage de coordonner leurs révisions, notamment dès la fin de l'année 2014, alors que les collectivités n'auront pas encore l'obligation d'exercer la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, et ne pourront évaluer les objectifs qui peuvent y être introduits.

#### **4.3. Les Établissements Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux, Syndicats Mixtes et Établissements Publics Territoriaux de Bassin : la gestion concertée des milieux aquatiques et côtiers**

Historiquement, les EPTB étaient identifiés comme la structure porteuse des SAGE ; la Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a précisé le champ de leurs missions et introduit les EPAGE.

- Les Établissement Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) assurent à l'échelle d'un bassin versant hydrographique d'un fleuve côtier ou d'un sous-bassin versant d'un grand fleuve, la prévention des inondations et des submersions, ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. Il s'agira notamment de requalifier des syndicats de rivière existants, s'ils concernent les périmètres de plusieurs collectivités compétentes, et si ces dernières souhaitent maintenir le transfert de tout ou partie de cette compétence. La réglementation conditionne la création d'un EPAGE notamment au respect du périmètre hydrographique du bassin versant.
- Les Établissements Publics Territoriaux de bassins (EPTB) assurent, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides, et de contribuent, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). En effet, la CLE (Commission Locale de l'Eau) peut leur confier le secrétariat, des études, voire des analyses en lien avec le SAGE. L'EPTB se voit porter un rôle de garant, pour les services de l'État, du respect des objectifs des SDAGE, SAGE et PGRI, au travers des projets qui leur sont soumis.

Le décret n° 2015-1038 du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) précise dans quelles conditions un syndicat existant peut adresser au préfet une demande de transformation en l'un de ces établissements. Parmi les conditions à respecter, le législateur a souligné l'importance de disposer, au sein de ses équipes, des compétences nécessaires à la réalisation des missions comprises dans la compétence GEMAPI. En outre, la collectivité devra argumenter qu'elle dispose de moyens financiers suffisants à l'exercice de ses missions. Remarquons que les EPTB et les EPAGE peuvent avoir le statut de syndicat mixte ouvert, cela leur permet d'inclure parmi leurs membres des départements et/ou des

régions qui sont, par ailleurs, des contributeurs financiers historiques des missions couvertes par la GEMAPI. Il réside cependant des interrogations quant à la pérennité de leurs interventions dans ces domaines.

#### 4.4. Services déconcentrés de l'État

Les collectivités territoriales sont régulièrement en contact avec plusieurs services déconcentrés de l'État, organisés aux niveaux départemental ou régional. Ainsi, le préfet de la région où siège le comité de bassin, nommé « préfet coordinateur de bassin », coordonne les actions de l'État dans le ressort du bassin, notamment en matière de police de l'eau et de gestion des milieux aquatiques.

Le ministère de l'environnement est présent au niveau des régions par l'action des directions régionales de l'environnement et du logement (DREAL)<sup>10</sup>. Dans chaque région, un des services de la DREAL, en charge de la police de l'eau, s'assure du respect des dispositions du Code de l'environnement dans le domaine de l'eau, notamment en contrôlant les installations, ouvrages, travaux et activités ayant une incidence sur l'eau (IOTA) et en intervenant en cas de pollution des milieux aquatiques.

Créées en 2009<sup>11</sup>, les agences régionales de santé (ARS) regroupent au niveau régional l'ensemble des services de l'État compétents en matière sanitaire (notamment). Elles assurent le contrôle relatif à la qualité de l'eau potable, intégrant l'ensemble des opérations de vérification du respect des dispositions réglementaires relatives à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine. À ce titre, l'ARS réalise un programme d'analyses de la qualité de l'eau et peut inspecter les installations, afin de contrôler les mesures de sécurité sanitaire mises en œuvre. L'ARS suit ainsi la qualité de l'eau au niveau des ressources (eaux brutes des captages), à la sortie des stations de traitement (eaux mises en distribution) et sur le réseau de distribution, jusqu'au robinet du consommateur.

La loi de modernisation de la sécurité civile<sup>12</sup> attribue au préfet de département « la direction des opérations de secours » dans les cas définis par la loi, en particulier lorsque les conséquences de la situation dépassent les limites ou les capacités d'une commune. L'élaboration d'un plan ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile) doit permettre de coordonner les actions des acteurs publics ou privés intervenant dans la protection des populations, des animaux et des atteintes aux biens ou aux réseaux. Les collectivités y sont notamment associées au titre de la gestion des réseaux d'eau potable et d'assainissement.

---

<sup>10</sup> Les DREAL remplacent les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), les Directions Régionales de l'Équipement (DRE) et les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), dont elles reprennent les missions hormis le développement industriel et la métrologie.

<sup>11</sup> Par la loi du 21 juillet 2009 n° 2009-879 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

<sup>12</sup> Loi 2004-811 du 13 août 2004.

## 5 QU'EST-CE QU'UN SERVICE D'EAU OU D'ASSAINISSEMENT : ASPECTS TECHNIQUES

### 5.1. Schémas de principe - les différents ouvrages constitutifs des services d'eau et d'assainissement



Éléments constitutifs services d'eau et d'assainissement (source ONEMA)

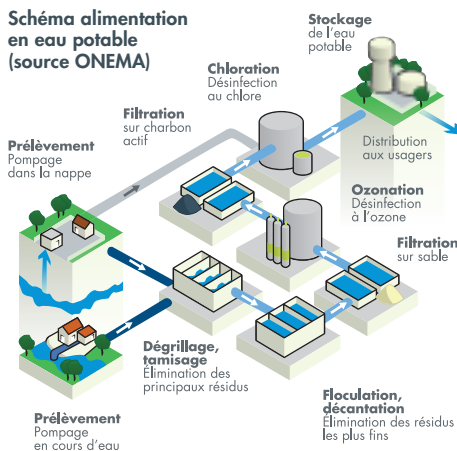
Le schéma ci-dessus présente les différents ouvrages constitutifs des services publics d'eau et d'assainissement.

Pour ce qui concerne l'alimentation en eau potable, le service consiste à :

- capter l'eau d'une source, d'une rivière, d'un lac naturel ou artificiel (prise d'eau de surface) ou d'une nappe souterraine (forages) ;
- la rendre potable conformément aux prescriptions du code de la santé publique. Selon les caractéristiques de l'eau prélevée, le niveau de traitement peut se limiter à une simple désinfection (chlore, eau de javel, ultra-violets...) ou nécessiter des ouvrages de traitement lourds (voir ci-après le schéma d'une usine de traitement par filtration) ; d'autres technologies développées dans les dernières décennies,

généralement plus complexes et plus coûteuses, sont également utilisées : ultra ou nano-filtration, osmose inverse... Dans certains cas, lorsque la ressource en eau est très bien protégée (et la qualité de l'eau prélevée et distribuée, particulièrement bien surveillée), il est possible de s'abstenir de tout traitement.

- la stocker dans des réservoirs et châteaux d'eau pour la rendre disponible au moment où les usagers en ont besoin (notamment en période de pointe) et faire face aux éventuels aléas et incidents en matière de production, de transport ou de distribution (volume tampon) ;
- et la distribuer aux usagers à travers le réseau de canalisations : populations, administrations et services publics, professionnels (industries, commerces...)...



Utilisateur important des ressources en eau, le service d'eau potable a également un rôle capital à jouer en matière de préservation, au plan quantitatif et qualitatif, de cette ressource naturelle qu'est l'eau.

Enfin, en assurant la desserte en eau des agglomérations et des hameaux, il concourt également à la protection incendie, la plupart des bornes incendie étant alimentées par ce même réseau public de distribution d'eau potable.

Le service de l'assainissement répond, quant à lui, à un double objectif :

- sanitaire, en évacuant les eaux usées produites par les habitants et - au moins en parties - par les activités sociales, économiques... ;
- environnemental, en épurant les eaux souillées avant rejet.

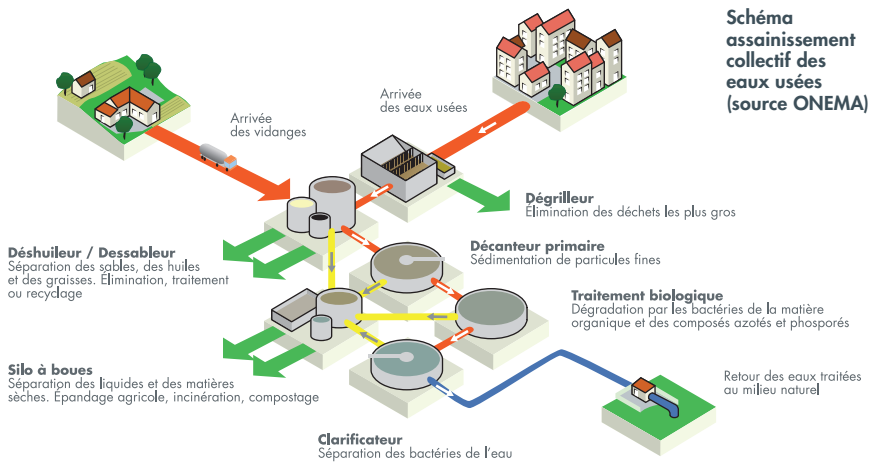
Ces deux objectifs sont liés car il ne faut pas oublier qu'en cas de rejet à un cours d'eau, cette même eau pourra être prélevée ou utilisée plus en aval par de nouveaux utilisateurs (prélèvements d'eau pour le refroidissement de centrales thermiques, pour l'alimentation en eau potable, l'industrie, l'irrigation de cultures, l'aquaculture, des activités aquatiques récréatives) ; en cas de rejet en mer, le rejet d'eaux épurées doit être compatible avec les divers usages, comme la baignade ou la conchyliculture. Les animaux et végétaux peuplant les milieux naturels que constituent les cours d'eau et la mer, doivent disposer d'une qualité minimale de l'eau. L'épuration des eaux usées a donc également pour objectif d'assurer la protection de la biodiversité des milieux naturels.

Pour mémoire, on rappelle que les « eaux usées » ne peuvent être rejetées au milieu naturel sans traitement de dépollution (le rejet d'eaux usées sans traitement et la pollution qui en résulte constitue un délit - article L.216-8 à L.216-12 du Code de l'environnement). Ce traitement peut être réalisé par raccordement de l'immeuble (habitation, administration, entreprise) au réseau public de collecte des eaux usées ; on parle alors d'assainissement collectif.

En absence de réseau public<sup>13</sup>, l'immeuble doit disposer impérativement d'une installation d'« assainissement non collectif » (voir ci-après).

Le service de l'assainissement collectif a donc pour objet de :

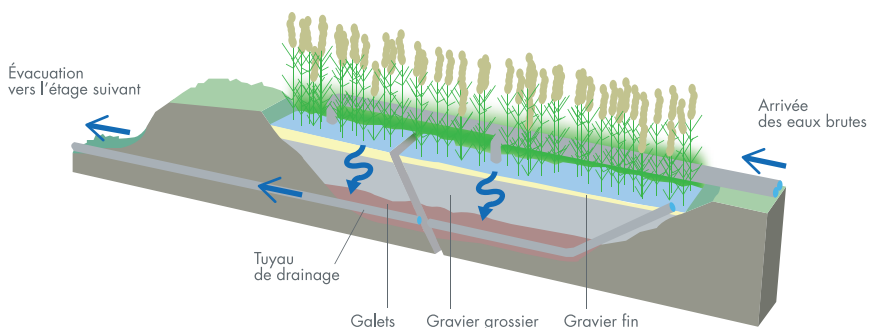
- Collecter les eaux usées produites par les immeubles raccordés (obligation de raccordement pour les immeubles d'habitation - lorsqu'il y a un réseau - droit au raccordement pour les immeubles produisant des eaux usées « assimilées domestiques » et autorisation préalable pour les autres eaux usées).
- Transporter ces eaux usées jusqu'aux stations d'épuration.



- Dépolluer (ou « épurer » ces eaux usées) grâce à des stations d'épuration. Les exigences en termes de performances épuratoires dépendent de la taille (elles sont plus importantes pour les « grosses » stations que les « petites ») et de la sensibilité du milieu récepteur des eaux traitées. Comme pour le traitement de l'eau potable, diverses technologies sont utilisables. Il s'agit en général de

<sup>13</sup> Compte tenu des coûts de construction des réseaux d'assainissement et des unités de traitement et des difficultés d'exploitation que cela engendrerait, cet assainissement « collectif » n'est réalisé que dans les zones d'habitat suffisamment dense et à ce jour, près de 85% des logements sont desservis, les autres logements étant équipés d'une installation d'assainissement « non collectif ».

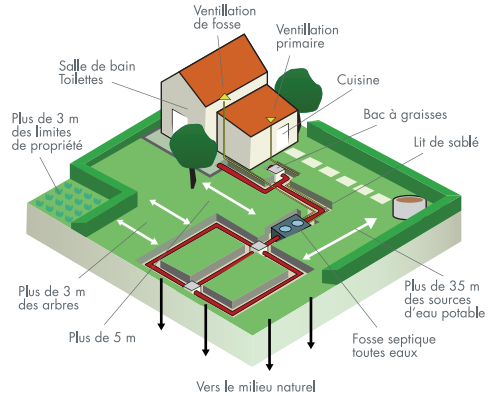
procédés biologiques mobilisant des bactéries qui vont dégrader la pollution ; pour des capacités de traitement moyennes à très importantes, les stations biologiques les plus courantes sont à boues activées (schéma ci-contre) avec une simple décantation finale ou une filtration sur sable et - plus récemment - par membranes ; si nécessaire, elles peuvent comprendre des traitements complémentaires de l'azote, du phosphore, voire de désinfection. Pour les plus petites (jusqu'à quelques centaines voire milliers d'équivalent-habitants), les traitements par lagunage ou phyto-épuration (voir filtre planté de roseau ci-dessous), souvent moins coûteux, sont largement utilisés.



**Schéma filtre planté - Source CEMAGREF**

- Des procédés « physico-chimiques » peuvent également être utilisés pour les traitements complémentaires précités ou pour l'ensemble de la filière. Ils peuvent être notamment intéressants lorsque les charges de pollution sont très variables ou soumises à des températures hivernales très basses (car les procédés biologiques ont une assez grande inertie et supportent généralement assez mal les variations rapides de charge et les très basses températures) ; cela peut donc concerner des stations implantées dans des zones soumises à des variations saisonnières fortes et rapides (tourisme, activités agroalimentaires...), situées en montagne...
- Éliminer ou traiter les « sous-produits » du traitement des eaux usées, afin qu'ils ne polluent pas à leur tour le milieu naturel. Il s'agit des « refus de dégrillages » (généralement renvoyés vers les filières de traitement des déchets ménagers et assimilés), des graisses et huiles (pour lesquelles la valorisation énergétique devient un vrai enjeu), des sables (qui peuvent - si leur qualité le permet - être lavés et recyclés pour les travaux) et surtout les boues d'épuration. Si leur qualité le permet, elles peuvent être épandues sur les sols agricoles (voire valorisées dans des composts), sinon elles doivent être valorisées énergétiquement (incinération) ou évacuées dans des centres d'enfouissement (ce qui ne devrait théoriquement plus être possible).

À la différence de l'assainissement collectif (ouvrages publics), les installations d'assainissement non collectif sont la propriété privée du ou des immeubles raccordés (en général un seul, mais il existe des installations communes à plusieurs immeubles, notamment dans le cas de divisions de parcelles ou de lotissements). Elles sont destinées à traiter les eaux usées produites par les immeubles à usage principal d'habitation, pour satisfaire les besoins des personnes, leur alimentation ou les soins d'hygiène. Réglementairement, l'assainissement non collectif ne concerne donc pas les eaux usées d'origine autre que domestique (au sens de l'article R.214-5 du Code de l'environnement).



(source ONEMA)

Des principes généraux doivent être respectés pour que l'assainissement non collectif puisse être envisagé sur la parcelle, selon l'aptitude du sol à la filtration et/ou l'infiltration, la sensibilité du milieu, les aménagements projetés ou existants... Des distances sont recommandées vis-à-vis du voisinage et/ou des constructions immédiates, voire réglementées, comme en présence d'un puits/forage privé, dont l'eau est utilisée pour l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine.

Techniquement, les eaux usées, une fois traitées, doivent être évacuées prioritairement sur la parcelle, dans le sol en place, ce qui implique une surface parcellaire suffisante et disponible.

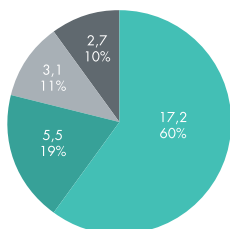
Aujourd'hui, il existe un choix important de dispositifs d'assainissement non collectif (ANC). Les dispositifs les plus répandus correspondent aussi aux filières les plus traditionnelles qui utilisent le sol en place (ou reconstitué) pour assurer le traitement des eaux usées. Une fosse septique, installée à l'amont du dispositif de traitement, permet une décantation des boues qu'il sera nécessaire de vidanger périodiquement, en fonction des usages. D'autres dispositifs plus innovants et de plus en plus nombreux (soumis à agrément ministériel pour les stations d'épuration de moins de 20 équivalents-habitants), s'inspirent des techniques de l'assainissement collectif ; elles sont plus compactes que les filières dites traditionnelles, mais exigent un entretien rigoureux plus fréquent de la part des propriétaires, qui ne mesurent pas toujours l'impact financier. Le propriétaire est pourtant responsable du fonctionnement correct de son installation qu'il aura lui-même choisi d'installer, sur les conseils ou non d'un bureau d'études ou maître d'œuvre. Il doit absolument assurer son entretien régulier afin de ne pas engendrer ni danger pour la santé des personnes, ni pollution de l'environnement.

Malheureusement, il n'est plus rare de constater que les dispositifs d'ANC sont mal entretenus par les propriétaires, ce qui engendre des dysfonctionnements et une qualité de rejet médiocre, source éventuelle de nuisances, de pollution du milieu naturel, ou de problèmes de salubrité publique.

## 5.2. Ressources en eau - prélèvements et consommations d'eau en France

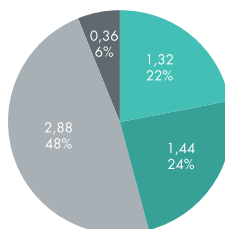
D'après le Commissariat Général au Développement Durable, en 2010, les prélèvements d'eau réalisés en France métropolitaine se sont élevés à 28,3 milliards de m<sup>3</sup>, dont 60% pour les besoins liés au refroidissement des centrales électriques (nucléaires ou thermiques) ; les prélèvements d'eau par les services publics d'eau potable représentaient 5,5 milliards de m<sup>3</sup> soit 19% ; les prélèvements réalisés directement par les industriels (donc hors alimentation en eau par le réseau public) et pour les besoins d'irrigation, occasionnaient des prélèvements d'eau comparables, de l'ordre de 10% chacune<sup>14</sup>.

**Prélèvements d'eau en 2010  
en milliards de m<sup>3</sup> (CGDD)**



■ Energie ■ SP AEP ■ Irrigation ■ Industrie

**Consommation d'eau en 2010  
en milliards de m<sup>3</sup> (CGDD)**



■ Energie ■ SP AEP ■ Irrigation ■ Industrie

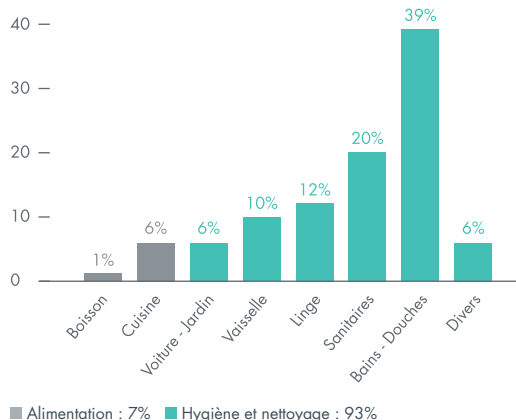
En outre, il faut souligner que plus de 90% des volumes prélevés pour la production d'énergie sont restitués au milieu naturel, à proximité du point de pompage (plus chaude néanmoins), tandis qu'à contrario, la quasi-totalité de l'eau prélevée pour l'irrigation est consommée. Pour les services d'eau, 75% de l'eau prélevée est restituée au milieu naturel (après traitement).

<sup>14</sup> Attention toutefois, les prélèvements à des fins d'irrigation sont très dépendants de la météo et peuvent donc varier sensiblement d'une année sur l'autre : en 2004, ils étaient moitié plus élevés avec 4,7 milliards de m<sup>3</sup>. En outre, ils sont principalement concentrés sur quelques mois (fin du printemps et été) ; enfin, ces chiffres résultent des déclarations de prélèvement réalisés auprès des agences de l'eau, mais toutes les exploitations agricoles n'en sont pas encore équipées.



Ces 5,5 milliards de m<sup>3</sup> prélevés par les services publics d'eau représentent environ 89 m<sup>3</sup> par an et par habitant, mais avec d'importantes différences selon les régions : largement plus élevé dans le sud de la France qu'au nord et l'ouest (145 en Corse ou 127 en PACA ou 121 en Languedoc-Roussillon, contre 66 dans le Nord Pas de Calais, 73 en Bretagne et 74 en Île-de-France ou Pays de la Loire). 64% des prélèvements l'ont été dans des ressources souterraines (en général de meilleure qualité et nécessitant donc moins de traitement de potabilisation).

**Répartition de la consommation d'eau domestique**  
(hors usages extérieurs : jardins, piscines...)  
(source : Office International de l'Eau)



Les volumes d'eau « non facturée » représentent de l'ordre de 25%. Ils sont principalement constitués des fuites sur les réseaux (estimées à 22% par l'ONEMA), auxquels s'ajoutent les volumes utilisés pour les besoins des services (notamment des usines de production d'eau, le lavage des réservoirs...) et les volumes consommés non comptabilisés (pour la défense incendie par exemple), les « erreurs » de comptage (les compteurs ont tendance à sous-compter en vieillissant), ainsi que les vols d'eau.

La consommation domestique de l'eau a augmenté fortement depuis les années 50 au fur et à mesure du développement de la desserte en eau. Elle est ainsi passée de 106 litres par jour et par habitant en 1975, à 165 l/j/hab. en 2004 (y compris l'arrosage des jardins...). Mais depuis une dizaine d'années, on constate une baisse régulière des consommations d'eau domestique, qui seraient redescendues en dessous de 150 l/j/hab. Les causes de ces baisses de consommations sont multiples : l'attention portée au prix de l'eau a très certainement incité les usagers à réaliser des économies d'eau, tout comme une prise de conscience environnementale ; s'y ajoute également des réductions d'eau « passives » (exemple : les lave-linge et lave-vaisselle consomment aujourd'hui 2 fois moins d'eau par cycle qu'il y a 20 ans). Enfin, dans de nombreuses régions, on constate la multiplication du recours à des ressources en eau « alternative » avec la récupération d'eau de pluie ou puits et forages privés (il ne s'agit alors pas de réduction réelle des consommations mais d'un changement de ressource).

La baisse des consommations industrielles et des bâtiments publics a été plus précoce (depuis les années 80), liée à la tertiarisation des activités (et la « désindustrialisation ») et la recherche d'économie d'eau (amélioration des process, recherche de fuites...).

Au final, on constate, depuis 15 à 20 ans, une baisse sensible des consommations d'eau de 1 à 2% par an, parfois plus, notamment dans certains grands centres urbains. Si c'est incontestablement une « bonne nouvelle » au plan environnemental (moins de prélèvement, moins de consommation d'énergie et de réactifs pour traiter et distribuer l'eau), les coûts du service de l'eau étant essentiellement fixes et marqués par une grande inertie (les investissements sont amortis sur 30 à 80 ans), tandis que les redevances sont essentiellement proportionnelles aux volumes consommés (plafonnement de la partie fixe), les services d'eau et d'assainissement sont confrontés à une équation économique difficile (« effet ciseau »).

### QU'EST-CE QU'UNE UNITÉ DE GESTION ET UNE UNITÉ DE DISTRIBUTION ?

D'un point de vue administratif, l'ensemble des installations (captage, traitement, réseau de distribution) ayant le même maître d'ouvrage et le même exploitant, est regroupé sous le terme « **unité de gestion-exploitation** » (UGE). L'unité de gestion peut être elle-même composée de plusieurs « **unités de distribution** » (UDI). Une UDI est une partie homogène de réseau :

- même qualité de l'eau en tous points,
- un seul exploitant gestionnaire,
- un seul maître d'ouvrage (commune, syndicat).

Une commune ou un syndicat intercommunal peut être partagé en plusieurs UDI si plusieurs origines d'eau coexistent. Inversement, plusieurs communes peuvent être regroupées dans la même UDI. Tous les abonnés raccordés au réseau public sont ainsi associés à une UDI.

## 5.3. Éléments constitutifs et patrimoine des services

### ■ Eau

Le patrimoine des 13 800 services publics de distribution de l'eau est extrêmement important. Il est composé :

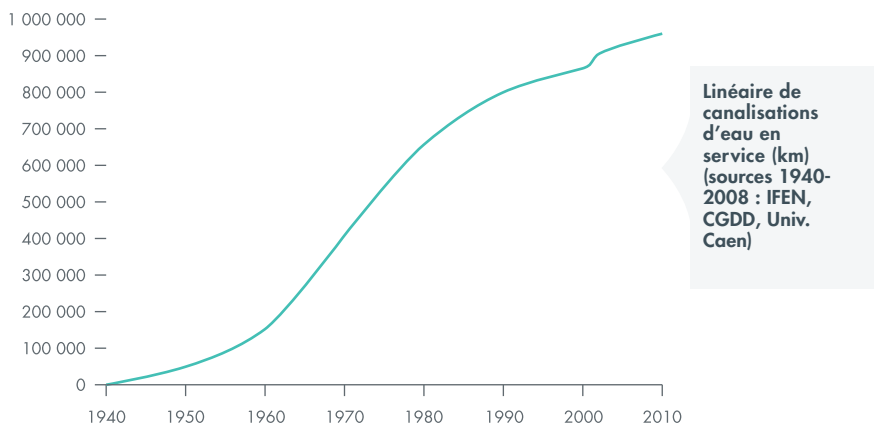
- d'environ 34 000 captages d'eau dans le milieu naturel. Ce nombre est en diminution régulière, car chaque année, des captages sont « abandonnés » pour cause de productivité insuffisante, de qualité de l'eau médiocre - voire inutilisable

pour la production d'eau potable - ou encore pour rationaliser les investissements et l'exploitation des ouvrages. Les secteurs jusqu'alors alimentés par ces ressources abandonnées doivent être raccordés sur d'autres réseaux. Un tiers des prélèvements (en volume) est réalisé en eau de surface (prise d'eau en rivière ou lac), contre 2/3 en eau souterraine (sources, puits et forages), l'écart étant de toute évidence encore plus important en nombre de captages, ceux dans les eaux de surface étant généralement plus importants qu'en eau souterraine.

- Le nombre de réservoirs et châteaux d'eau est évalué à 20 000 ouvrages et leur capacité de stockage cumulée à plus de 9 millions de m<sup>3</sup>. Cela représente en moyenne moins d'une journée de consommation moyenne d'eau (de l'ordre de 11 millions de m<sup>3</sup>). En général, on considère qu'il faut assurer un stockage d'environ une journée de consommation pour faire face d'une part aux pics de consommation d'eau quotidiens (en général le matin entre 7 et 9 heures et en début de soirée entre 18h et 20h) et saisonniers « usuels », ainsi qu'à de courtes indisponibilités de la ressource ou des moyens de production ou de transport d'eau (pannes d'électricité, panne ou maintenance des équipements...). En revanche, il ne s'agit pas de stocker d'énormes quantités d'eau pour faire face à de longues indisponibilités de la ressource (pollutions, sécheresse) ou des ouvrages, ce qui serait extrêmement coûteux et peu approprié (il convient également de limiter les temps de séjour car la qualité de l'eau potable est susceptible de se dégrader avec le temps). Il faut alors envisager d'autres moyens de secours (stockage d'eau brute dans des lacs artificiels, gravières..., interconnexion avec d'autres réseaux...).
- Plus de 950 000 km de canalisation de transport et de distribution de l'eau (estimation 2014). Près des 2/3 des réseaux ont été déployés entre 1960 et 1990 : jusqu'alors, la distribution publique de l'eau était surtout urbaine ; c'est à partir des années 50 et surtout 60 qu'un effort considérable a été réalisé pour assurer la desserte des zones rurales (rendu possible par des mécanismes de subventions et de péréquation importants : agence de l'eau, FND AE - aujourd'hui disparu - FEDER, Conseils départementaux...), de sorte qu'aujourd'hui, on estime que plus de 99% des logements sont desservis par le réseau public d'eau potable.

Il convient de souligner que ces réseaux, massivement créés entre 1960 et 1990, devront faire l'objet d'un effort de renouvellement massif dans les décennies à venir. Or, les outils financiers qui avaient permis ces premiers investissements, ne sont pour la plupart plus mobilisables, ou ont purement et simplement disparu.

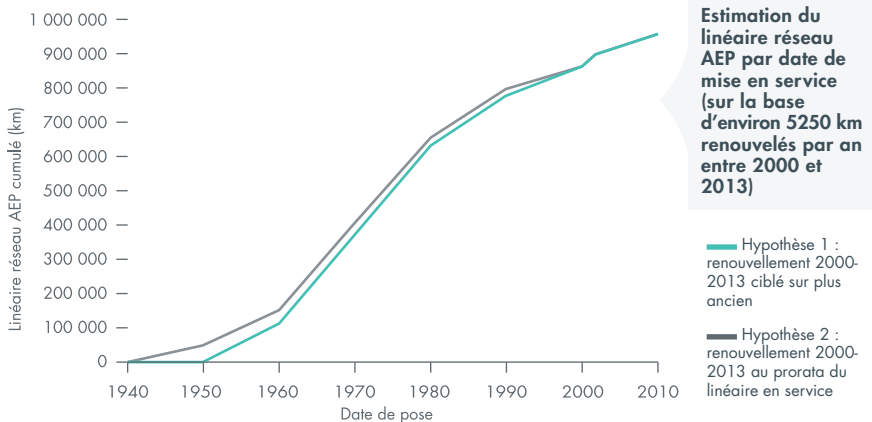
### Linéaires de canalisation par année de pose (source FNCCR)



Précision : ce graphique présente l'évolution du linéaire de réseau en service entre 1940 et 2013 et non la date de pose des réseaux aujourd'hui en service, puisque certains d'entre eux ont déjà été renouvelés. La fourchette de date de pose réelle des réseaux aujourd'hui en service, tient compte d'un renouvellement de 5 000 km de réseau par an depuis 2000 (soit environ 70 000 km), qui doit se situer entre les deux hypothèses de renouvellement suivantes :

- **Hypothèse 1** : les canalisations renouvelées sont systématiquement les plus anciennes (ce qui signifierait qu'il ne resterait alors plus de canalisations antérieures à 1951) ;
- **Hypothèse 2** : les canalisations sont renouvelées sans aucun critère quant à leur date de pose (ce qui signifierait qu'entre 2000 et 2013, il aurait été renouvelé autant de canalisations posées entre 1940 et 1949, qu'entre 1990 et 1999).

### Stations d'épuration (source FNCCR)

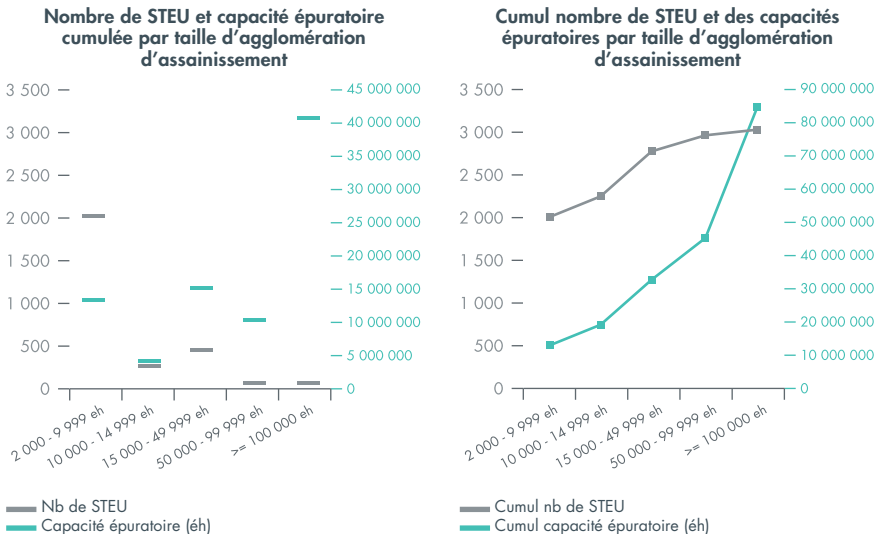


La réalité se trouve entre les deux (les renouvellements portent surtout sur les canalisations les plus anciennes, mais il faut parfois renouveler des canalisations plus récentes soit car elles sont défectueuses (mauvaise qualité des matériaux ou de la pose), soit parce qu'elles ont dû être déplacées (travaux de voirie, tramway...) ou renforcées (défense incendie, restructuration...).

La valeur à neuf du patrimoine des services d'eau (coût du renouvellement à l'identique s'il devait être réalisé aujourd'hui) était estimée en 2009 entre 163 et 177 milliards d'euros...

## ■ Assainissement collectif

Les 17 000 services d'assainissement recensés gèrent plus de 250 000 km de réseaux de collecte des eaux usées (séparatifs et unitaires) et environ 18 000 stations d'épuration, de la plus petite, réalisée pour un village de quelques dizaines d'habitants, à la plus grande station d'épuration d'Europe à Achères, pour l'agglomération parisienne d'une capacité de 7,5 millions d'équivalents-habitants.



Les graphiques ci-dessus montrent que moins d'une centaine de stations de traitement des eaux usées (STEU) épurent les eaux usées de plus de 40 millions d'habitants.

À cela s'ajoutent une centaine de milliers de kilomètres de réseaux distincts, relevant du service public de gestion des eaux pluviales.

Il n'y a pas, comme pour l'eau potable, de données précises sur les dates de pose des réseaux. Néanmoins, le développement de la desserte a été extrêmement concentré sur les grands centres urbains jusqu'au milieu du 20<sup>ème</sup> siècle, voire les années 1970-80. En outre, si l'objectif (atteint) d'une desserte en eau potable, proche de 100%, est assez naturel, il n'existe pas un tel objectif chiffré pour l'assainissement collectif puisque l'assainissement non collectif permet souvent de répondre aux mêmes enjeux sanitaires et environnementaux dans les zones rurales peu denses. C'est donc aux collectivités de déterminer les zones devant à terme être raccordées à des réseaux de collecte des eaux usées et des stations d'épuration collectives, de celles qui ont vocation à rester couvertes par l'ANC. Au final, le CGDD estimait qu'en 2008, 83% des logements étaient raccordés à un réseau de collecte des eaux usées - ce taux a dû progresser depuis. Les 17% restants devant relever de l'assainissement collectif, sachant qu'en fait, de l'ordre de 600 000 des 5 300 000 logements non raccordés ne disposent pas d'installations d'ANC.

Ajoutons que le linéaire de réseaux de collecte des eaux usées représente de l'ordre de 10 mètres par logement raccordé, contre presque 30 pour l'eau potable. Ceci traduit le fait que les services d'assainissement collectif ne desservent pas les zones les plus rurales (les moins denses), mais aussi que ces réseaux sont peu interconnectés contrairement aux réseaux d'eau.

La valeur à neuf du patrimoine des services d'assainissement (coût du renouvellement à l'identique s'il devait être réalisé aujourd'hui) était estimée en 2009 entre 167 et 226 milliards d'euros...

## ■ Assainissement non collectif (ANC)

Environ 5 millions de logements (principalement individuels, situés en milieu rural) ne sont pas raccordés à un réseau public de collecte des eaux usées. L'ANC concerne donc près de 10% de la population.

D'après les résultats des premiers diagnostics d'installations d'ANC existantes effectués, le taux d'installations pour lesquelles des travaux urgents sont nécessaires, s'élèverait à 20%. Cette estimation nationale est à manipuler avec précaution car les taux observés sont extrêmement variables d'un secteur à un autre, pour de nombreuses raisons :

- D'une part, conformément à la réglementation, pour les mêmes défauts constatés sur une installation d'ANC, des travaux urgents seront rendus obligatoires uniquement si l'installation est située sur une zone à enjeu sanitaire ou environnemental : la présence ou non de telles zones sur un territoire donné peut donc avoir une incidence forte sur le taux précité.
- D'autre part, les contrôles pris en compte n'ont pas été réalisés par application des mêmes critères de jugement. En effet, ils se sont échelonnés dans le temps

alors que les critères réglementaires ont été modifiés à plusieurs reprises ces dernières années. En outre, on ne peut que constater que les pratiques interprétatives locales de ces critères sont assez diverses d'une région à une autre, voire d'un service à l'autre...

On estime aujourd'hui à 4 000 le nombre de SPANC, chiffre qui devrait diminuer avec la loi NOTRE. La nouvelle organisation territoriale devrait supprimer les petits SPANC, notamment les services communaux isolés.

Un observatoire national devrait permettre d'obtenir prochainement des données encore insuffisantes dans le domaine de l'ANC.

### ■ La gestion des eaux pluviales urbaines

Le patrimoine constitutif de la gestion des eaux pluviales est extrêmement varié et composé d'ouvrages de propriétés également très diverses. Ce constat provient d'une part des dispositions réglementaires qui ont longtemps conservé un certain flou dans l'identification de cette compétence, et d'autre part des technologies de gestion des eaux pluviales qui ont beaucoup évolué et ne cessent de faire l'objet d'innovations.

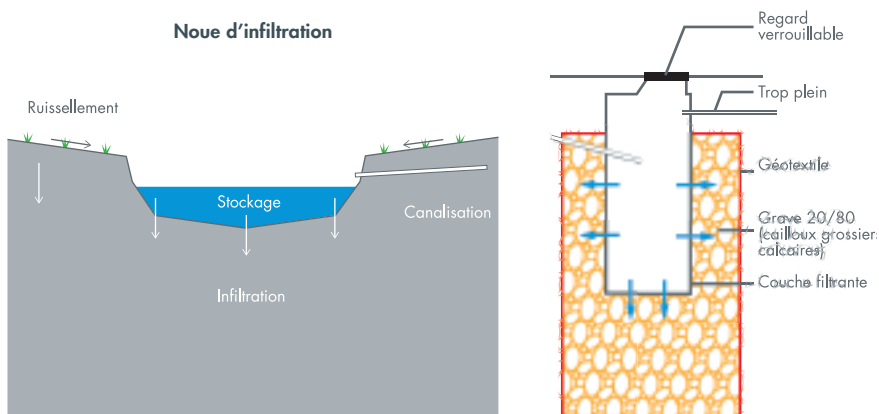
Ainsi, outre les canalisations souterraines destinées à la collecte et au transport des eaux pluviales, le patrimoine du service des eaux pluviales peut inclure des bassins à ciel ouvert ou fermé, étanches (destinés à restituer au réseau de collecte l'ensemble des volumes stockés), ou d'infiltration. Il peut également inclure des fossés, des noues, des drains, des fossés d'infiltration constitués de gabions, regards et puits d'infiltration, mais également de réservoirs en vue de réutiliser les eaux, de toitures réservoirs végétalisées le cas échéant, de chaussées réservoirs...

La gestion des eaux pluviales nécessite d'abord d'analyser le besoin effectif de collecter les eaux (en fonction de leur qualité), puis la capacité réelle des infrastructures à transporter ces flux, dont l'intensité peut varier.

Si autrefois la collecte systématique a été privilégiée, aujourd'hui l'insuffisance chronique des installations, due notamment à l'urbanisation intensive, conduit de plus en plus souvent à privilégier la gestion « à la parcelle » des eaux pluviales, c'est-à-dire à créer des aménagements permettant de collecter, traiter et infiltrer sur place les eaux de pluie et ainsi, ne générer aucun ruissellement.

Sur le territoire national, les réseaux unitaires, plus anciens, comprennent environ 97 000 km de canalisations en 2008. Ils sont surtout présents dans les petites communes (moins de 400 habitants), ou, à l'inverse, dans les communes de plus de 50 000 habitants (équipement ancien des centres-villes). Le réseau séparatif compte plus de 95 000 km pour la collecte exclusive des eaux pluviales.

Par ailleurs, malgré une méconnaissance certaine du patrimoine des eaux pluviales, 15 750 bassins étaient comptabilisés en 2004 (bassins d'orage ou bassins de retenue).



**Schémas eaux pluviales**

Enfin, outre les équipements permettant le stockage ou l'infiltration, le patrimoine se compose d'ouvrages de traitement des eaux pluviales : on dénombre ainsi des traitements de dessablage, déshuilage dont l'implantation et le dimensionnement dépendent de la qualité effective des eaux pluviales et des surfaces collectées. Certaines collectivités investissent aujourd'hui sur de la filtration par roseaux (ou autres macrophytes), permettant une intégration plus aisée de l'installation, la création de zones humides, voire de trouées vertes, mais cela nécessite des surfaces au sol conséquentes. Il n'y a pas de dénombrement à l'échelle du territoire de ces organes ; ils sont toutefois systématiques dans les aménagements urbains sujets à un trafic automobile intense (dès lors qu'il existe des parcs de stationnement) et inscrits dans les règlements de service.

## ■ Protection contre les inondations

Le patrimoine associé au volet inondation de la compétence « Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » se compose notamment de digues et d'ouvrages, n'ayant souvent pas exclusivement pour vocation la prévention des inondations et submersions, mais qui s'avèrent de nature à y contribuer. A la prise de compétence GEMAPI, ceux-ci seront désignés par la collectivité compétente :

- Lorsque ces ouvrages sont de la propriété d'une personne morale de droit public, ils sont mis à disposition de la collectivité compétente.
- Lorsqu'il s'agit d'ouvrages privés, la collectivité compétente peut demander à leur affecter des servitudes. Ces dernières concerneront notamment la conservation des ouvrages,



la réalisation d'ouvrages en complément, des aménagements et leur maintien en bon état.

- Lorsqu'il s'agit de digues gérées par l'État ou ses établissements publics, elles seront gérées par l'État pour le compte de la collectivité compétente pendant 10 ans.

Le patrimoine a une importance considérable si l'on s'en réfère à l'obligation de conception, d'entretien et d'exploitation des ouvrages de protection contre le risque inondation introduite par la loi puis dans le décret<sup>15</sup> « digues ». En fonction de leurs caractéristiques et de leurs dispositions géographiques, les ouvrages sont rassemblés en systèmes<sup>16</sup> de protection qui relèvent de dispositions réglementaires du Code de l'environnement et sont soumis à une autorisation préfectorale. La collectivité compétente devra instruire une autorisation pour chaque système entrant dans le champ de l'exercice de sa compétence protection contre le risque inondation après avoir réalisé pour chacun d'eux une étude de dangers. La protection assurée par ces systèmes est définie au travers :

- de la zone de population protégée, grâce à laquelle les digues (ou aménagements) sont classées en différentes catégories,
- de leur hauteur et de l'occurrence maximale des événements contre lesquels ils protègent la zone susmentionnée.

Toutefois, ces dispositions de classement et d'objectifs de protection (articles R.214-112 à 151 du Code de l'environnement issus du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007) sont en cours de révision.

L'État a mobilisé ses services déconcentrés depuis 1999 pour recenser et caractériser les digues de protection contre les inondations sur le territoire national (base de données SIOUH) : il en ressort que la France dispose de quelques 8 600 km de digues, gérés par plus de 1 000 gestionnaires différents. Sur la base du classement réglementaire actuellement en vigueur, leur répartition se présente ainsi :

CLASSE	NOMBRE DE KILOMÈTRES	EN %
A : $H \geq 1$ et $P \geq 50\,000$	120	1%
B : $H \geq 1$ et $1\,000 \leq P < 50\,000$	2 575	30%
C : $H \geq 1$ et $10 \leq P < 1\,000$	3 320	40%
D : $H < 1$ ou $P < 10$	1 908	25%
Insuffisamment renseigné pour être classé	258	4%

**H correspond à la hauteur de la digue et P à la population exposée en aval de la digue**

<sup>15</sup> Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques.

<sup>16</sup> Il existe des systèmes de digues, des systèmes de protection composés d'aménagement hydrauliques et de systèmes mixtes.

Le décret 2007-1735 imposait aux gestionnaires des ouvrages de régulariser leurs autorisations avant le 31 décembre 2014. Si l'état d'avancement de ces régularisations n'est pas parfaitement connu, des enquêtes conduites auprès de gestionnaires montrent que certaines digues ne sont pas encore classées. Cette charge pourrait revenir aux collectivités prochainement compétentes mais selon les dispositions du nouveau décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux ouvrages de protection contre le risque inondation.

Enfin, concernant l'état des ouvrages, les informations disponibles permettaient en 2011 de faire le constat suivant :

- 35% du linéaire sont dans un état correct qui ne demanderait pas de travaux tout de suite, sous réserve de l'actualisation des études de dangers d'ici fin 2014) ;
- 35% du linéaire nécessitent des travaux plus ou moins importants, dont 18% sont considérés comme très dégradés et 83% avec des désordres locaux ;
- pour 25% du parc, l'état est renseigné comme « inconnu », faute d'informations.

## ■ La Gestion des Milieux Aquatiques

L'exercice de la compétence Gestion des Milieux Aquatiques est rarement associé à un patrimoine propriété de la collectivité compétente. C'est la particularité de ce domaine où les propriétaires des biens et des ouvrages sont les riverains qui restent responsables de l'entretien desdits ouvrages. Ces dispositions figurent aux articles L.215-2 et L.215-14 du Code de l'environnement : « *le lit des cours d'eau non domaniaux appartient aux propriétaires des deux rives* », « *le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau.* »

Par entretien, le Code de l'environnement entend des opérations assurant le maintien du cours d'eau dans son profil d'équilibre, permettant l'écoulement naturel des eaux et contribuant à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique, notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives.

Lorsque la collectivité compétente procède à des opérations d'entretien sur le milieu aquatique, elle doit d'une part instruire une procédure de déclaration d'intérêt général, en vue d'exécuter les travaux situés en domaine privé, et d'autre part, s'il s'agit d'opérations groupées d'entretien régulier, menées à l'échelle d'une unité hydrographique, instruire une demande d'autorisation dans le cadre d'un plan de gestion compatible avec les objectifs du SDAGE. Les enquêtes publiques nécessaires peuvent être toutefois conduites conjointement.

Pour toutes autres opérations d'aménagement, la nomenclature IOTA s'applique et se cumule à la déclaration d'intérêt général, dès lors qu'il s'agit de rives privées. La collectivité peut de ce fait agir sur la restauration des cours d'eau au regard des

objectifs de bon état de la Directive cadre sur l'eau en procédant, dans le cadre de la compétence GEMAPI et à sa charge dès lors que cela ne relève pas de l'entretien des berges, à des travaux de restructuration, de restauration des écosystèmes, de réalisation de passe à poisson, d'effacement de seuils....

## 6 PRINCIPALES OBLIGATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

### 6.1. Obligations résultant de la qualification de service public à caractère industriel et commercial (eau et assainissement)

Les services publics d'eau et d'assainissement constituent des services publics à caractère industriel et commercial<sup>17</sup> et sont, à ce titre, soumis à un régime juridique mixte, associant des règles de droit public et des règles de droit privé.

#### ■ Application de règles de droit public

Les services publics à caractère industriel et commercial sont soumis aux règles générales du droit public, qui valent pour tous les services publics, quels qu'ils soient. Tout d'abord, le fonctionnement du service public industriel et commercial est soumis à trois principes généraux :

- le principe d'**égalité**, qui interdit de traiter différemment les usagers qui se trouvent dans la même situation<sup>18</sup> ;
- le principe de **continuité**, qui oblige à faire fonctionner le service sans interruption (sauf cas de force majeure évidemment) ;
- le principe d'**adaptation constante** (ou de « *mutabilité* »), qui permet de modifier à tout moment, pour motif d'intérêt général, l'organisation, la consistance et les conditions d'exécution du service. Ces modifications s'imposent pour ce qui les concernent, aussi bien aux usagers qu'aux éventuels intervenants.

D'autre part, l'organisation du service relève fondamentalement du droit public. Ainsi, tous les actes réglementaires s'y rapportant sont des **actes administratifs**. Ils sont donc soumis aux obligations de transmission, au contrôle de légalité, aux règles d'accès aux documents administratifs... Les collectivités et leurs établissements publics (régies dotées de la personnalité morale) sont soumis aux vérifications « *des corps d'inspection habilités à cet effet* », à savoir les inspections générales de l'administration, des finances et des affaires sociales, ainsi que de la chambre régionale des comptes dont relève la collectivité, qui contrôle également les entreprises délégataires dans le cadre de l'exécution des contrats de délégation de service public qui leur sont confiés.

<sup>17</sup> Article L.2224-11 du CGCT.

<sup>18</sup> Voir à cet égard l'arrêt du Conseil d'État, Denoyez et Chorque du 10 mai 1974.

Par ailleurs, les collectivités et leurs éventuelles régies, en tant qu'établissements publics, sont soumises aux règles de la **commande publique** (application du code des marchés publics, mise en concurrence des contrats de délégation de service public selon la procédure « Loi Sapin »...) et de la **comptabilité publique** (tenue des comptes par un comptable public, séparation ordonnateur-comptable...).

En outre, **les services publics à caractère industriel et commercial sont soumis à l'obligation d'autonomie budgétaire** (articles L.2224-1 et -2) : ainsi, les opérations réalisées par la collectivité relatives à chaque service public industriel et commercial, doivent être isolées dans un budget annexe, tenu selon les règles de l'instruction budgétaire et comptable M4 (en l'occurrence, nomenclature M49 pour les services d'eau et d'assainissement). L'autonomie budgétaire se traduit par l'obligation de financement du service par les usagers (redevance pour service rendu) et l'interdiction pour les collectivités de prendre en charge sur leur budgets propres (ou celui d'un autre service public) des dépenses relatives à ces SPIC, sauf dans les cas suivants : lorsque la collectivité impose des contraintes particulières de fonctionnement, lorsque des investissements ne peuvent pas être financés sans augmentation excessive des tarifs et lorsque, à la fin d'une période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la collectivité générerait une hausse excessive des tarifs (article L.2224-2 du CGCT).

Deux exceptions au principe de l'autonomie budgétaire s'appliquent aux petites communes. Les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune n'a plus de 3 000 habitants, peuvent avoir un budget unique pour les services d'eau et d'assainissement, à la condition que les deux services soient soumis au même mode de gestion et aux mêmes règles de TVA<sup>19</sup>.

Les services publics d'eau et d'assainissement gérés en régie simple dans des communes de moins de 500 habitants, ne sont pas soumis à l'obligation d'avoir des budgets annexes pour ces services, mais doivent produire un état sommaire des recettes et dépenses<sup>20</sup>.

À l'inverse, les budgets de ces services ne doivent pas supporter des dépenses étrangères au service concerné. Ainsi, les éventuelles dépenses engagées par le budget de l'eau au titre de la défense contre d'incendie (installation et entretien des prises d'eau incendie, surdimensionnement des réseaux...<sup>21</sup>), ou par le budget de l'assainissement au titre de la gestion des eaux pluviales (curage des avaloirs et bouches d'égout, surdimensionnement des réseaux, construction et entretien des bassins d'orage, autosurveillance des déversoirs d'orage...) doivent être remboursées par le budget principal de la collectivité compétente (« contribution »).

---

<sup>19</sup> Article L.2224-6 du CGCT.

<sup>20</sup> Article L.2221-11 du CGCT.

<sup>21</sup> À l'exception des consommations d'eau sur les bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public qui sont gratuites (article L.2224-12-1).

Un second principe, lié à celui de l'autonomie budgétaire, prévoit que les budgets publics des services publics à caractère industriel et commercial, doivent être votés en équilibre (quel que soit son mode de gestion). La part des redevances payées par les usagers et revenant aux collectivités, doivent donc couvrir les charges du service, sans que le budget ne soit ni déficitaire, ni excédentaire. Un éventuel solde excédentaire doit rester une exception au regard du principe d'annualité budgétaire. Son affectation est encadrée par la loi, qui prévoit en priorité le financement de mesures d'investissement.

Toutefois, la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006, a introduit une possibilité de dérogation à ce principe : l'article L.2224-11-1 du CGCT permet en effet aux collectivités de voter en excédent la section d'investissement des budgets eau et assainissement (et uniquement eux), « *afin de permettre les travaux d'extension ou d'amélioration des services prévus (...) dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.* » Il convient de préciser que les excédents ainsi dégagés ne peuvent ensuite être affectés qu'à la réalisation de ce programme pluriannuel d'investissements (y compris renouvellement). Les collectivités peuvent ainsi constituer une forme de « provisions »<sup>22</sup>, pour des dépenses d'investissement futures clairement identifiées, et ainsi limiter le recours à l'emprunt au moment de leur réalisation. A priori, cet outil est adapté au financement d'investissements relativement « ponctuels », par exemple pour construire ou renouveler une station d'épuration ou une usine d'eau, faire face à un « pic » de travaux sur le réseau (déplacements importants pour la construction d'un tramway...). En revanche, il n'est pas adapté au financement d'investissement « récurrents » (renouvellement annuel de X% du réseau), pour lequel il n'y a pas d'autres solutions durables que l'autofinancement.

*Remarque : ces obligations d'autonomie budgétaire s'imposent uniquement aux collectivités et à leurs éventuelles régies. Les entreprises délégataires n'y sont pas tenues pour leurs propres comptes.*

## ■ Application de règles de droit privé

### - Les relations du service public industriel et commercial avec ses usagers

La distribution de l'eau potable étant un service public industriel et commercial, les relations avec les usagers du service relèvent du droit privé et donc de la compétence du juge judiciaire<sup>23</sup>, que les litiges concernent la collectivité, et/ou sa régie, et/ou son délégataire.

<sup>22</sup> Même si comptablement, il s'agit d'une procédure différente.

<sup>23</sup> Tribunal des Conflits, 17 décembre 1962, Dame Bertrand, Recueil, page 831.

Le recours aux tribunaux de l'ordre judiciaire peut concerner différents points litigieux, tels que les conditions d'accès au service public, le tarif appliqué, le recouvrement des factures, les dommages causés par un branchement et, plus généralement, les actions en dommages et intérêts, fondées sur l'inapplication par l'une ou l'autre des parties du contrat d'abonnement (ou du règlement du service).

Les relations entre usagers et service public industriel et commercial sont également soumises au droit de la consommation, et notamment à la législation prohibant les clauses abusives dans les contrats<sup>24</sup>.

## - Salariés de droit privé

Pour les salariés des entreprises intervenant dans la gestion du service, c'est une évidence. C'est également le cas pour les régies exploitant des services publics industriels ou commerciaux. Les agents doivent en effet être employés dans les conditions du droit privé (sauf le directeur et le comptable public s'il y en a un). Cette doctrine vise l'activité d'exploitation d'un service public industriel et commercial, et donc les agents des régies dotées de la personnalité morale, mais aussi les régies dotées de la seule autonomie financière, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 3 juin 1986<sup>25</sup>. Ce dernier institue néanmoins une « tolérance » pour « *les fonctionnaires des collectivités territoriales (qui) conservent le bénéfice de leur statut même si, à tort ou à raison, ils sont affectés à une régie industrielle ou commerciale* ».

Les régies et les agents employés dans les conditions du droit privé sont alors soumis à la plupart des dispositions du code du travail, et les éventuels litiges qui surviendraient entre eux sont du ressort du tribunal des Prud'hommes. La convention collective nationale des entreprises des services d'eau et d'assainissement du 12 avril 2000 n'est pas d'application obligatoire<sup>26</sup>, mais les régies qui le souhaitent peuvent décider de l'appliquer (ou de négocier leur propre accord collectif).

<sup>24</sup> Loi n° 95-96 du 1<sup>er</sup> février 1995. Selon la jurisprudence, une clause abusive est une clause qui introduit un déséquilibre au détriment du consommateur dans les relations contractuelles (voir en particulier, les recommandations de la Commission des Clauses Abusives n° 85-01 et 01-01 concernant les contrats de distribution de l'eau [BOCC du 17/01/1985 et du 23/05/2001]).

<sup>25</sup> Mais a priori, non applicable aux régies « directes » (créée avant le 28 décembre 1926).

<sup>26</sup> Elle ne l'est que pour « *les entreprises et établissements qui effectuent à titre principal, dans le cadre d'un contrat d'exploitation (délégation ou marché), tout ou partie des opérations* » liées aux services publics de l'eau ou de l'assainissement, tandis que les régies interviennent en vertu de dispositions statutaires.

## ■ Généralisation de la médiation de la consommation

Une ordonnance visant à généraliser et à rationaliser les mécanismes de médiation de la consommation a été publiée au Journal officiel du 21 août 2015<sup>27</sup>. Ce texte transpose en droit français la directive européenne du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

Les consommateurs (personnes physiques agissant à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de leur activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale) devraient ainsi pouvoir recourir gratuitement à des processus de médiation en vue de la résolution amiable des litiges qui les opposent à des professionnels (personnes privées ou publiques).

Sont visés par les dispositifs de médiation de la consommation les litiges de nature contractuelle portant sur l'exécution d'un contrat de vente ou de fournitures de services, à l'exclusion des litiges concernant les services d'intérêt général non économiques, les services de santé et les services rendus par les prestataires publics de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, les dispositifs de médiation n'ont pas vocation à s'appliquer aux réclamations portées par le consommateur auprès du service clientèle du professionnel, ainsi qu'aux négociations directes entre le consommateur et le professionnel et aux tentatives de médiation ou de conciliation ordonnées par un tribunal.

Les professionnels disposeront de deux mois, suite à la publication du décret visant à préciser les modalités de mise en œuvre du processus de médiation (cf. décret du 30 octobre 2015 publié au JO du 31 octobre 2015 mentionné ci-après), pour se mettre en conformité avec cette obligation, et plus généralement à l'ensemble des dispositions de l'ordonnance.

Le professionnel sera tenu de garantir au consommateur un recours effectif à un dispositif de médiation, qui répond aux exigences énoncées par l'ordonnance. Pour ce faire, il pourra mettre en place son propre dispositif de médiation ou renvoyer le consommateur à un dispositif de médiation de la consommation conforme à ces exigences.

S'il existe une médiation sectorielle (qui s'étend à « *l'ensemble des entreprises d'un domaine d'activité* »), le professionnel ne pourra faire obstacle à son accès. Par ailleurs, si un médiateur public (i.e. un médiateur désigné par une autorité publique dans les conditions fixées par la loi) a été institué dans son secteur d'activité, le professionnel ne pourra procéder à une médiation du litige soumis par un consommateur, que s'il existe une convention entre ce médiateur public et le dispositif de médiation auquel il a renvoyé le consommateur.

<sup>27</sup> Ordonnance n°2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, JO du 21 août 2015.

En outre, un litige ne pourra être examiné que par un seul médiateur. Ainsi, en cas d'échec auprès d'un médiateur de la consommation, un consommateur ne pourra saisir un autre médiateur de la consommation (une seule exception est prévue concernant les litiges entrant dans le champ de compétences du médiateur national de l'énergie).

Les dispositifs de médiation de la consommation devront en outre respecter un principe de confidentialité, sauf, essentiellement, en cas de « *raisons impérieuses d'ordre public* » ou « *lorsque la révélation de l'existence ou la divulgation du contenu de l'accord issu de la médiation est nécessaire pour sa mise en œuvre ou son exécution.* »

Le professionnel devra, sous peine de sanction, transmettre au consommateur les coordonnées « *du ou des médiateurs compétents dont il relève* », sous une forme et selon des modalités déterminées par décret (cf. ci-après). Cette information devra par ailleurs lui être communiquée en cas de non résolution d'un litige dans le cadre d'une réclamation préalable.

Le Médiateur de la consommation, personne physique ou morale, doit être inscrit sur la liste des médiateurs notifiée à la Commission européenne par une Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation (cf. infra). Sa mission devra, selon les termes de l'ordonnance, être accomplie « *avec diligence et compétence, en toute indépendance et impartialité, dans le cadre d'une procédure transparente, efficace et équitable.* »

Le médiateur devra posséder des aptitudes dans le domaine de la médiation ainsi que de bonnes connaissances juridiques, notamment dans le domaine de la consommation ; être nommé pour une durée minimale de trois années ; être rémunéré sans considération du résultat de la médiation ; ne pas être en situation de conflit d'intérêts et le cas échéant le signaler.

Des exigences complémentaires sont prévues pour les médiateurs employés ou rémunérés exclusivement par le professionnel : désignation, selon une procédure transparente, par un organe collégial mis en place par le professionnel, comprenant des représentants d'associations de consommateurs agréées et des représentants du professionnel, ou relevant d'une instance nationale consultative dans le domaine de la consommation ou propre à un secteur d'activité dans des conditions fixées par décret ; interdiction de travailler pendant au moins trois ans pour le professionnel qui l'a employé ou pour la fédération à laquelle ce professionnel est affilié à l'issue de son mandat ; absence de lien hiérarchique ou fonctionnel entre le professionnel et le médiateur pendant l'exercice de sa mission de médiation ; mise à disposition d'un budget distinct et suffisant pour l'exécution de ses missions.



Seule cette dernière exigence complémentaire est prévue pour les médiateurs employés ou rémunérés exclusivement par un organisme ou une fédération professionnelle, sauf si le médiateur appartient à un organe collégial, composé à parité de représentants d'associations de consommateurs agréées et de représentants des professionnels.

Le Médiateur de la consommation sera tenu d'établir un rapport annuel de son activité. Il devra mettre en place un site internet consacré à la médiation, disposant d'un module de saisine en ligne. Mais la saisine devra également pouvoir se faire par courrier.

Les demandes de médiation des consommateurs pourront être rejetées, notamment, en l'absence de réclamation préalable écrite du consommateur auprès du professionnel ou si la demande de médiation est formulée dans un délai supérieur à un an à compter de la réclamation écrite faite auprès du professionnel (le consommateur devra être informé de ce rejet dans un délai de trois semaines à compter de la réception de son dossier).

Une commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation doit être créée auprès du ministre chargé de l'Economie. Elle sera chargée, après contrôle de leur conformité, d'établir et de mettre à jour une liste des médiateurs de la consommation, et de notifier cette liste à la Commission européenne, au plus tard le 9 janvier 2016.

Le décret d'application prévu par l'ordonnance visant à généraliser et à rationaliser les mécanismes de médiation de la consommation a été publié au Journal officiel du 31 octobre 2015<sup>28</sup>. Les professionnels doivent donc se mettre en conformité avec ces textes avant le 1er janvier 2016.

Le décret précise les règles relatives au processus de médiation de la consommation, les exigences attachées au statut de médiateur, ainsi que ses obligations d'information et de communication. Il permet la mise en place de la Commission d'évaluation et de de contrôle de la médiation de la consommation (organisation, composition, moyens et modalités de fonctionnement).

Le décret précise également l'obligation d'information incombant aux professionnels : *« En application de l'article L. 156-1, le professionnel communique au consommateur les coordonnées du ou des médiateurs de la consommation dont il relève, en inscrivant ces informations de manière visible et lisible sur son site internet, sur ses conditions générales de vente ou de service, sur ses bons de commande ou sur tout autre support adapté. Il y mentionne également l'adresse du site internet du ou de ces médiateurs. »* (cf. article R.156-1 du Code de la consommation).

<sup>28</sup> Décret n° 2015-1382 du 30 octobre 2015 relatif à la médiation des litiges de la consommation, JO du 31 octobre 2015.

## 6.2. Obligations de desserte

La collectivité est en charge de la réalisation et de l'entretien des réseaux publics (caractérisés notamment par leur caractère - potentiellement - collectif), à l'exclusion de la partie privée des branchements individuels qui constituent des « ouvrages propres » (article L.332-15 du code de l'urbanisme).

En principe, les zones établies par les plans locaux d'urbanisme (PLU) reflètent notamment la capacité des équipements existants ou prévus ; par suite, ces documents d'urbanisme doivent être élaborés en collaboration avec les services en charge des équipements publics, afin de tenir compte des enjeux afférents dans la détermination des différentes zones.

### ■ Eau

La desserte en eau est normalement assurée dans les zones urbaines (« zones U ») du plan d'urbanisme, constituées des secteurs où les équipements publics existants, ou en cours de réalisation, ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter (article R.123-5 du code de l'urbanisme). Dans les zones à urbaniser (« zones AU »), les constructions ne doivent être autorisées que dans la mesure où les réseaux à proximité permettent leur raccordement et où l'autorité en charge de l'urbanisme peut indiquer un délai de réalisation des équipements complémentaires nécessaires (article R.123-6 du code de l'urbanisme).

En outre, la législation prévoit l'adoption d'un schéma de distribution d'eau potable, déterminant les zones desservies par le réseau (article L.2224-7-1 du CGCT). Ce schéma est essentiellement descriptif et n'impose pas de desservir l'intégralité du territoire.

La collectivité n'a pas d'obligation générale et absolue de desservir en eau potable l'ensemble des projets de construction ou d'aménagement, mais elle doit fonder son refus sur des raisons objectives (impossibilité technique, coût...).

### ■ Assainissement collectif

Conformément à la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines, la réalisation d'équipements collectifs de collecte et de traitement des eaux usées, dans les « agglomérations d'assainissement » supérieures à 2 000 équivalents-habitants, est obligatoire (articles R.2224-6 et R.2224-10 du CGCT). Pour les zones non couvertes par le réseau de collecte des eaux usées, l'assainissement se fait par des installations individuelles, dont le contrôle du respect de la réglementation relève du service public d'assainissement non collectif (SPANC), dont l'instauration est obligatoire dans toutes les communes françaises.

Les immeubles sont soumis à un régime différent selon l'activité exercée et la nature des eaux usées produites :

- les immeubles d'habitation sont soumis à une obligation de raccordement au réseau passant en bordure de la parcelle (article L.1331-1 du CSP) ;
- les immeubles autres que d'habitation, mais « *dont les eaux usées résultent d'utilisations de l'eau assimilables à un usage domestique en application de l'article L.213-10-2 du Code de l'environnement<sup>29</sup>* », bénéficient d'un droit au raccordement (art L.1331-7-1 du CSP) ;
- les immeubles produisant des eaux autres que domestiques et « assimilées domestiques » doivent obtenir une autorisation de l'exécutif de la collectivité compétente pour la collecte des eaux usées (après avis des éventuelles autres collectivités compétentes pour le traitement des eaux usées, des boues...) (article L.1331-10 du CSP).

Concernant le zonage d'assainissement lui-même, il subsiste une incertitude sur son caractère d'engagement pour la collectivité. Une décision de justice semble lui accorder un caractère obligatoire pour la collectivité (mais le litige ne portait pas sur ce point)<sup>30</sup>. En revanche, la doctrine ministérielle est en faveur d'une interprétation souple, considérant que le zonage assainissement collectif/non collectif ne doit pas être vu comme un engagement de réalisation immédiate des ouvrages collectifs de collecte et de traitement des eaux usées, mais comme l'indication que les zones classées en AC et non encore équipées, qui devraient l'être « à terme » (le délai n'étant lui-même pas fixé). Dans cette attente, les propriétaires devraient donc réaliser des installations ANC (puisque quoiqu'il arrive, ils ne peuvent rejeter leurs eaux usées sans traitement).

## ■ Assainissement non collectif (ANC)

Afin de s'assurer que chaque installation d'assainissement non collectif satisfait aux obligations techniques, sanitaires et environnementales fixées par la réglementation, les missions obligatoires du SPANC (Service Public d'Assainissement Non Collectif) consistent à contrôler toutes les installations d'ANC, depuis leur conception jusqu'à la vérification de leur bon entretien.

<sup>29</sup> Ces activités sont listées à l'annexe 1 de l'arrêté du 21 décembre 2007 relatif aux modalités d'établissement des redevances pour pollution de l'eau et pour modernisation des réseaux de collecte. On y trouve par exemple les activités de commerces de détail, de service, de bureau, d'hôtellerie (y compris de plein air), de restauration y compris collective, de santé (hors hôpitaux généraux et spécialisés en médecine générale ou chirurgie...

<sup>30</sup> Arrêt du 26 octobre 2005 n° 281877.

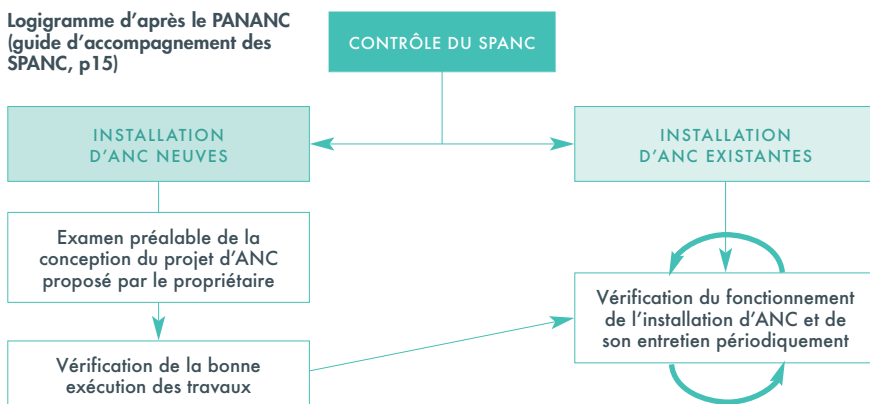
La réglementation distingue deux types de contrôle :

- **le contrôle des installations neuves ou à réhabiliter**, qui porte sur la vérification de conformité du projet d'installation aux prescriptions techniques en vigueur et de l'exécution des travaux au projet d'installation validé ;
- **le contrôle des installations existantes**, qui comprend la vérification d'absence de dangers pour la santé des personnes et de risque avéré de pollution de l'environnement, ainsi que la vérification de réalisation de l'entretien et de la vidange des installations.

Par ailleurs, il est à noter que deux obligations incombent aux propriétaires et rendent essentielle l'intervention du SPANC :

- En cas de vente d'un immeuble, le propriétaire-vendeur doit fournir au futur acquéreur le dernier rapport de visite du SPANC, dans lequel peuvent être notifiés les travaux que ce dernier devra réaliser dans un délai d'un an après la vente. Cette obligation tend à améliorer progressivement l'état défectueux du parc des installations d'ANC, mais aussi à responsabiliser les propriétaires afin de maintenir leur dispositif d'ANC en bon état de fonctionnement.
- En cas de demande de permis de construire, le propriétaire doit joindre à son dossier l'attestation de conformité du projet d'ANC, que seul le SPANC peut délivrer. Cette obligation est exigée en cas de construction neuve, mais aussi dès lors que des travaux d'ANC sont nécessaires sur l'installation existante.

**Logigramme d'après le PANANC  
(guide d'accompagnement des  
SPANC, p15)**



*Liens utiles :*

- Publication FNCCR/AMF : cahier du réseau n° 15 / La commune et l'assainissement non collectif
- Portail interministériel de l'ANC : [www.assainissement-non-collectif.developpement-durable.gouv.fr/](http://www.assainissement-non-collectif.developpement-durable.gouv.fr/)

## ■ Défense Extérieure Contre l'Incendie (DECI)

Le décret du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie (DECI), qui devrait bientôt être complété par un « référentiel national de la DECI », encadre les modalités de couverture du risque incendie par le service public de DECI et le service départemental d'intervention et de secours (SDIS).

Dans chaque département, sont établis un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) qui dresse l'inventaire des risques et détermine les objectifs de couverture de ces risques et un règlement départemental (RDDECI) qui fixe les règles, dispositifs et procédures de défense extérieure contre l'incendie. En complément, chaque maire ou président d'EPCI, auquel le pouvoir de police spécial a été transféré, arrête, en fonction des risques à prendre en compte, l'implantation des points d'eau incendie ; il organise le service DECI (choix des équipements, contrôles des hydrants, opérations d'entretien et de maintenance...).

Ainsi, le nouveau dispositif réglementaire n'impose pas, au niveau national, de distance ni de débit minimaux pour les points d'eau incendie. Ce sont les acteurs locaux, SDIS et collectivités, qui déterminent les besoins en eau pour répondre à un risque identifié. La quantité d'eau nécessaire peut être fournie par le réseau d'eau potable ou par des réserves d'eau indépendantes de ce réseau, plans d'eau naturels ou réserves artificielles de type bâches ou citernes.

### 6.3. Normes et qualité

#### ■ Eau potable : priorité à la qualité de l'eau distribuée

Les obligations en termes de qualité des eaux destinées à la consommation humaine, sont définies par les arrêtés du 11 janvier 2007<sup>31</sup> identifiant des paramètres pour lesquelles des valeurs limites réglementaires sont à respecter (nitrates, fer, pesticides, chrome, cuivre, plomb...) et des paramètres pour lesquels seuls une valeur limite de référence est mentionnée (bactéries coliformes, aluminium, ammonium, chlore...), ainsi que les programmes de mesure de la qualité des eaux. Les textes distinguent les qualités des eaux brutes (souterraines, superficielles) des eaux destinées à la consommation.

Définie au code de la santé publique, la personne responsable de la production et de la distribution de l'eau (PRPDE) est l'entité juridiquement responsable de la conformité de l'eau distribuée aux abonnés du service, et notamment au point de consommation de ces abonnés (point de puisage), c'est-à-dire à l'aval immédiat de leurs robinets de puisage. Lorsque le service est délégué, l'entreprise délégataire est la PRPDE (mais cela ne dégage pas la collectivité de ces obligations, y compris sanitaires).

<sup>31</sup> Cf. directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

La ressource en eau, sa maîtrise et sa protection, relèvent également de la PRPDE. La réglementation dépend sur ce point du Code de la santé publique et du Code de l'environnement. L'un précise les responsabilités et l'obligation de résultats portées par la PRPDE (qualité de l'eau conforme en termes de distribution) et délimite les périmètres de protection ; l'autre permet d'instruire l'autorisation de prélèvement d'eau (souterraine ou superficielle) et d'acter des servitudes liées à la déclaration d'utilité publique des ouvrages. Cette autorisation peut s'accompagner d'une limitation des débits prélevés autorisés, notamment au regard des enjeux du milieu inscrits sur les SDAGE (ce point concerne particulièrement les eaux de surface ou les nappes de milieux fissurés, telles les nappes karstiques à fort marnage, sujettes à des étiages sévères et pour lesquelles des règles de répartition des eaux sont instaurées).

L'aboutissement de la procédure est un arrêté préfectoral, dont la collectivité compétente est titulaire, fixant :

- d'une part, les conditions quantitatives et qualitatives à respecter pour prélever et distribuer l'eau et en surveiller l'évolution,
- et d'autre part, la délimitation des périmètres de protection autour des points de prélèvements ou captage, qu'il s'agisse d'eau superficielle ou souterraine (le code de la santé publique en distingue trois : immédiat, rapproché et éloigné), sur lesquels sont instaurées des servitudes visant à limiter le risque de pollution accidentelle de la ressource à protéger (épandage, assainissement...). Le périmètre immédiat doit être propriété de la PRPDE ; il doit être clôturé et faire l'objet d'une surveillance.

En complément de ces dispositifs, la collectivité compétente d'un service desservant plus de 10 000 habitants doit évaluer la vulnérabilité de ses systèmes d'alimentation en eau potable, du (ou des) captage(s) jusqu'au(x) point(s) de délivrance de l'eau à l'abonné (branchements des immeubles). Cette étude vise à identifier les faiblesses du dispositif vis-à-vis des actes de « malveillance » (vandalisme, attentat...), et ensuite à programmer des actions de correction ou préventives ciblées (article R.1321-24 du code de la santé publique).

Depuis l'adoption de la Loi Grenelle 1 puis à l'issue de la conférence environnementale de 2014, la PRPDE peut voir l'un ou plusieurs de ses ouvrages de prélèvements d'eau déclarés « captage prioritaire » par le préfet (ils sont parfois dénommés captages « Grenelle »). Il s'agit généralement de ressources stratégiques sur un secteur en termes de production d'eau potable, sur lesquelles des pollutions chroniques sont constatées et où des actions de prévention sont à mettre en œuvre. Les pollutions visées sont d'origine agricole (nitrates, pesticides) mais également urbaine ou industrielle (solvants, pesticides...). Ces captages prioritaires font l'objet d'un arrêté préfectoral nominatif, qui impose à la PRPDE d'initier une étude de délimitation de son Aire d'Alimentation de Captage (AAC), visant à identifier la zone d'affluence du pompage (en eau souterraine ou superficielle), la sensibilité de ladite zone aux pressions d'usages (géologie, perméabilité, pédologie, hydrologie...) et les usages (urbain, agricole, industriel,

voire les pollutions historiques). Les trois informations croisées permettent à la collectivité compétente d'identifier sur leurs AAC des usages « critiques » et d'engager des actions de prévention pour limiter les intrants à l'origine de la pollution (fertilisants, désherbants, traitements...). Ces actions s'avèrent aujourd'hui souvent délicates à mettre en œuvre, parce que contestées par la profession agricole notamment, tant sur leur intérêt que sur leur responsabilité éventuelle vis-à-vis de la pollution. Le phénomène concerne par ailleurs des durées d'infiltration très longues dont les effets, en cas d'arrêt d'utilisation des molécules incriminées, seront longs à observer.

Enfin, dans le cadre de l'application du plan Vigipirate (voir chapitre 6.4), les mesures spécifiques à mettre en œuvre en matière de prévention et de protection des systèmes d'alimentation en eau destinée à la consommation humaine, sont communiquées aux responsables de la production et de la distribution des eaux, qui portent la responsabilité de les mettre en œuvre.

**Concernant la qualité de l'eau fournie à l'abonné au point de consommation**, si la conformité se mesure en ce point, la PRPDE ne maîtrise toutefois pas les effets sur la qualité de l'eau des installations situées en aval du compteur de fourniture d'eau (voir notamment la problématique des réseaux intérieurs en plomb). En cas de non-conformité de la qualité de l'eau au point de consommation, la PRPDE se voit donc dans l'obligation de prouver que l'eau est conforme au point de desserte (limite public/privé), c'est-à-dire l'aval immédiat du compteur pour pouvoir reporter ensuite la responsabilité sur le propriétaire des installations privées (canalisation au-delà du compteur).

Les matériaux utilisés pour la production, le stockage, le transport et la distribution de l'eau destinée à la consommation humaine, doivent avoir fait l'objet d'analyses permettant l'attribution d'une Attestation de Conformité Sanitaire (ACS). Cette dernière est délivrée par des laboratoires indépendants et doit être fournie par le fabricant du matériau en contact avec l'eau (cela va de la tuyauterie au joint, aux accessoires...). Elle concerne les équipements en parties publique et privée.

La qualité de l'eau est suivie en permanence par la PRPDE (ou son exploitant) et l'ARS (Agence Régionale de Santé), au travers de programmes de contrôle et d'auto-surveillance. Chaque ouvrage de production d'eau fait l'objet, normalement, d'un arrêté préfectoral identifiant les fréquences desdits contrôles. La PRPDE a par ailleurs l'obligation de publier (et de joindre à la facture des abonnés) un bilan annuel de la qualité de l'eau produite et distribuée, bilan établi en amont par les ARS sur la base des contrôles qu'elles effectuent, bien qu'ils soient entièrement pris en charge par la collectivité compétente.

Certaines collectivités compétentes disposent d'une dérogation actée par arrêté préfectoral en cas de distribution de l'eau non conforme sur un paramètre. Ce dispositif est généralement instruit par le préfet à la demande de la collectivité compétente, en cas de constat de dégradation de la qualité de l'eau et en attendant l'instruction de mesures compensatoires ou palliatives (protection de la ressource, traitement, exceptionnellement mélange de diverses ressources...).

## TROIS SUJETS MAJEURS EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE L'EAU

- **Le plomb** : depuis le 25 décembre 2013, la teneur maximale autorisée au point de puisage de l'abonné est de 10µg/l. Cette disposition date de la Directive européenne sur l'eau destinée à la consommation humaine de 1998. En France nombre de collectivités compétentes ont largement investi dans le renouvellement des branchements en plomb, mais ce vaste chantier ce concernait que les infrastructures publiques, les canalisations privées en plomb étant rarement identifiées comme telles par leurs propriétaires. En cas de constat de non-conformité de l'eau, sur le paramètre plomb, la PRPDE doit donc s'assurer du respect de la valeur limite de 10µg/l à l'aval immédiat du compteur avant d'alerter le propriétaire des installations sur l'effet de ces propres canalisations sur la qualité de l'eau desservie.
  
- **Les produits phytosanitaires, les micropolluants et les résidus de médicaments dans les eaux** sont des sujets traités prioritairement par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, depuis la Loi Grenelle de 2010 et durant trois ans :
  - le Plan national d'action contre la pollution des milieux aquatiques par les micropolluants, pour répondre aux objectifs à la fois de la directive cadre sur l'eau (DCE), de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), au respect des engagements du Grenelle de la mer et à la mise en œuvre d'actions sur des micropolluants non réglementés à ce jour tant au niveau national que communautaire. Si les conclusions de ce plan mettent en exergue la présence manifeste de micropolluants dans les eaux souterraines et de surface, les actions qui suivront visent toutefois à poursuivre leur surveillance, élargir le champ des molécules recherchées et maîtriser leur émission à la source.
  
  - le Plan national sur les résidus de médicament dans les eaux dont les priorités étaient l'évaluation des risques, la gestion des risques et la recherche. Ce dernier a permis également de mettre en exergue la présence de résidus de médicaments dans les eaux souterraines et de surface. Toutefois les échelles de quantification permettent de modérer le risque effectif sur la santé humaine en considérant la consommation des eaux sur une vie.



- Le Plan national de lutte contre les phytosanitaires, le programme de réduction des pollutions par les produits phytosanitaires, qui se concrétise par un diagnostic des causes de pollution des ressources en eau, un suivi d'un plan d'actions comprenant de la formation et du conseil, des diagnostics des pollutions diffuses et ponctuelles au niveau des exploitations, la mise en place de zones tampons ainsi que des investissements collectifs limitant les transferts de pesticides vers les eaux.

Ces plans et leur suivi permettent d'anticiper les paramètres sur lesquels les services de l'État envisageront à plus ou moins court terme d'imposer un contrôle voire des valeurs limites susceptibles d'affecter la compétence eau potable de la collectivité. A noter que sur la période 2016-2021, ces plans sont rassemblés dans un document unique de lutte contre les micropolluants.

- **Le chlorure de Vinyle Monomère** : il est classé comme substance cancérigène certaine depuis 1987. La limite de qualité est actuellement fixée à 0,5µg/l dans l'eau destinée à la consommation humaine (arrêté du 11 janvier 2007 limites et références de qualité). Jusqu'à ces dernières années, les seuls cas de dépassement rencontrés concernaient des pollutions (accidentelles) des ressources en eaux. Or, il s'avère que les canalisations en PVC fabriquées avant les années 80 (modification des procédés de fabrication) peuvent également être à l'origine de dépassement de la limite de qualité en raison d'un relargage de CVM dans l'eau. Ce relargage augmente avec la température de l'eau, la concentration en CVM résiduel dans la canalisation et le temps de séjour de l'eau dans la canalisation. Les réseaux ruraux en PVC, et tout particulièrement les antennes alimentant un nombre très faible d'abonnés et/ou surdimensionnées pour faire face aux besoins de la défense extérieure contre l'incendie ou à des demandes saisonnières (zones touristiques) sont particulièrement sensibles. Potentiellement, ce sont plusieurs dizaines de milliers de canalisations qui sont susceptibles d'être concernées. Le repérage de ces canalisations est une priorité fixée par la Direction Générale de la Santé.

En cas de dépassement, la mise en place de purges permettant de réduire le temps de séjour est - si la ressource en eau le permet - une solution rapide à mettre en œuvre mais a priori temporaire. À long terme, seul le renouvellement des réseaux incriminés (le cas échéant par tubage du réseau existant si une réduction de diamètre est acceptable) est envisageable.

**Voir instruction DGS/E/2012/366 du 18 octobre 2012**

## ■ Assainissement : obligation de moyen (DERU) et de résultat (DCE)

L'assainissement des eaux usées est principalement réglementé par deux directives européennes :

- La directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines 91/271/CE, DERU, qui, après sa transposition dans le Code de l'environnement et le Code général des collectivités territoriales, a été suivie par de nombreux textes dont le plus récent est l'**arrêté du 21 juillet 2015**. Ces dispositions visent principalement à préciser quelles sont les obligations des agglomérations en matière de collecte et de traitement des eaux usées urbaines : quelles règles de conception et d'implantation, quels dimensionnements, quels objectifs qualité, quels surveillances et autocontrôles sont à respecter notamment par temps de pluie.

Il s'agit en effet de considérer le fait que certains réseaux collectent des eaux usées domestiques, des eaux usées non domestiques, voire des eaux pluviales. Par ailleurs, les objectifs de traitement sont bâtis sur les pollutions caractéristiques des eaux usées domestiques.

Ce texte introduit un premier niveau de performance lié aux surcharges des réseaux en cas de pluies d'orage, les systèmes d'assainissement doivent permettre de collecter et traiter l'ensemble des eaux usées issues d'évènements pluvieux, sauf ceux issus des fortes pluies.

- La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (DCE) établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et fixe plusieurs objectifs : atteindre un bon état des eaux en 2015, réduire progressivement les rejets, émissions ou pertes pour les substances prioritaires, et supprimer les rejets d'ici à 2021 des substances prioritaires dangereuses. Comme évoqué dans le chapitre relatif aux SDAGE, chaque pays membre a identifié des masses d'eau, des objectifs de qualité et les échéanciers sur lesquels ils s'engagent pour atteindre ce bon état, l'ensemble étant retranscrit au sein des SDAGE et révisé tous les six ans.

À l'échelle locale, le Préfet dispose de l'ensemble de la nomenclature IOTA du Code de l'environnement, applicable à toute intervention, ouvrage, travaux et aménagement affectant l'eau ou les milieux aquatiques, et soumis à déclaration ou autorisation, pour mettre en application les orientations des directives (notamment des SDAGE). Chaque système d'assainissement composé d'ouvrages de collecte et de traitement fait l'objet d'un arrêté préfectoral fixant les objectifs de collecte et de traitement que doit respecter le système, dont la collectivité compétente en assainissement est titulaire.

La directive cadre sur l'eau a permis aux collectivités compétentes en assainissement d'orienter depuis 2001 leurs schémas d'assainissement (collecte et traitement), en considérant d'abord le milieu récepteur, son état, l'influence des rejets des eaux usées traitées, voire des débordements d'eaux usées non traitées sur le milieu, dans l'objectif

de respecter le bon état en cohérence avec l'échéancier introduit dans le SDAGE correspondant, voire le SAGE. Ce raisonnement se trouve toutefois en contradiction avec la DERU, toujours en vigueur, qui oriente ses objectifs sur des moyens de collecte et de traitement, sans considérer leurs interactions effectives avec le milieu récepteur.

L'arrêté du 21 juillet 2015 a mis en exergue ce cumul d'objectifs contradictoires en superposant les niveaux d'exigence que doivent respecter les systèmes d'assainissement. L'exigence mentionnée ci-avant (collecter et traiter toutes les eaux jusqu'aux fortes pluies) peut notamment être augmentée d'une obligation de collecte et traitement supérieure (tant en volume qu'en performance épuratoire) pour assurer la compatibilité des rejets avec la sensibilité du milieu récepteur.

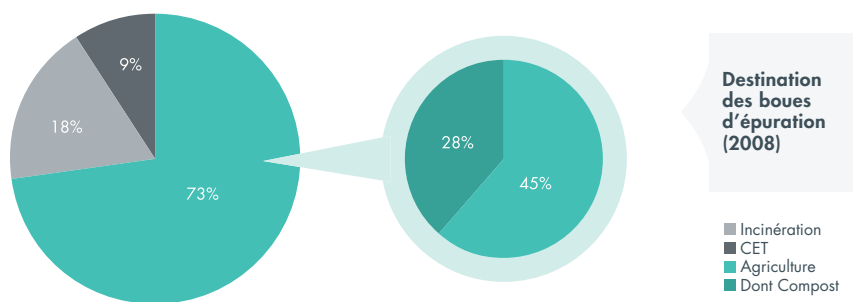
Les services de police des eaux, en charge des contrôles du respect par les agglomérations d'assainissement et donc la collectivité compétente, des directives et des arrêtés susmentionnés appliquent d'ores et déjà ces règles, pour juger de la conformité du système d'une part, et instruire les dossiers de déclaration ou d'autorisation d'ouvrages d'assainissement d'autre part. La publication du texte du mois de juillet 2015 va toutefois homogénéiser les modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

Outre son impact financier, cette tendance est à considérer avec prudence si l'on se réfère aux objectifs du plan national d'action contre la pollution des milieux aquatiques par les micropolluants, voire le plan national sur les résidus de médicament dans les eaux, qui visent la réduction de ces polluants dans les eaux de surface et souterraines. Les recherches élaborées ces trois dernières années ont mis en exergue la présence de ces polluants dans les eaux résiduaires urbaines, la capacité épuratoire des usines de dépollution sur certains de ces polluants, et enfin l'intérêt de traiter en un seul point l'ensemble de ces volumes.

Par ailleurs, outre les eaux résiduaires urbaines, les objectifs qualité de la directive cadre s'étendent aux **eaux pluviales** (également chargées en micropolluants), quand bien même ces dernières ne sont pas collectées par le service d'assainissement et ne relèvent pas de sa responsabilité.

Les obligations relatives aux **boues d'épuration** relèvent de textes de 1997 et 1998 précisant les conditions suivant lesquelles les boues peuvent faire l'objet d'une valorisation agricole, et notamment le suivi tant de leur qualité que de celle du sol sur lequel elles sont épandues. Leur statut de déchet rend ces dispositions contraignantes.

Depuis, cette réglementation fait référence en matière de qualité des boues, notamment pour les filières comme le compostage, le séchage (thermique, solaire ou en lits), la méthanisation, l'incinération et l'oxydation par voie humide. Maître d'ouvrage d'une station d'épuration et responsable des boues en tant que déchet au titre du Code de l'environnement, la collectivité doit identifier la solution adaptée à ses besoins en intégrant des critères qualitatifs, économiques, logistiques, réglementaires... Chaque collectivité identifie, en fonction de sa situation et de ses enjeux, la filière technico-économique la plus avantageuse.



Par exemple, en milieu rural, les lits de séchage sont très répandus parce qu'ils permettent à moindre coût, de stocker, sécher les boues, réduire les volumes et de les évacuer à des fréquences très échelonnées (deux à trois ans) en épandage agricole.

Globalement, la filière la plus répandue d'élimination des boues demeure, en France, la valorisation agricole (environ les 3/4 des boues produites, dont 40% l'est désormais sous forme de composts - normalisé ou non). Le succès de l'épandage agricole, la « filière historique », tient à son coût significativement moins élevé que celui des autres filières, mais elle nécessite une relation de confiance avec le monde agricole. Un projet de normalisation des boues chaulées pourrait d'ailleurs promouvoir cette filière.

Les composts normalisés (norme NFU 44095) constituent un produit commercialisable, utilisable sans contrainte (sortie du statut de déchet) et reconnu des professionnels de l'agriculture. Mais la production de tels composts nécessite des investissements relativement importants (manutention, ventilations, traitement des odeurs...) et la mise en place de procédures de suivi et de traçabilité des intrants. Le séchage solaire, quant à lui, reste plus abordable mais les boues séchées, bien que moins volumineuses, restent des déchets. C'est pourquoi une part des composts demeurent hors du champ de la normalisation et conservent donc leur statut de déchet. Ils doivent être épandus dans le respect des dispositions réglementaires propres aux boues d'épuration.

Les autres filières principales d'élimination des boues sont :

- l'incinération (18% en 2008), solution très coûteuse et à faible acceptabilité sociale, donc souvent réservée aux secteurs où la valorisation sur les sols est difficile (manque de terrain...),
- la mise en décharge (9%), théoriquement interdite, sauf exception depuis 2002.

Compte tenu des coûts de traitement et de transport, l'enjeu de réduction de la quantité de boue produite est important. En milieu urbain dense et pour des stations d'épuration de taille importante, la filière méthanisation présente aujourd'hui un intérêt certain du fait de la réduction des boues qui en résulte et de la valorisation énergétique du biogaz, production d'électricité - avec ou sans cogénération - autoconsommée ou revendue, ou encore injection du biogaz dans les réseaux publics de distribution de gaz (autorisée avec la publication le 26 juin 2014 des décrets et arrêtés du 24 juin 2014<sup>32</sup>). En revanche, cette filière génère un déchet nommé « digestat », nécessitant un traitement comparable aux boues et limitant ainsi l'intérêt de la solution.

Pour de grandes installations, le séchage thermique peut également présenter un intérêt du fait de la réduction des volumes du déchet obtenu. Toutefois, les investissements nécessaires sont conséquents et les exploitants s'exposent, en fonction des procédés, à des difficultés d'homologation des produits finaux. Ils restent alors au statut de déchet, avec toutes ses contraintes.

Enfin, l'oxydation par voie humide reste une filière à part, représentant des investissements lourds, souvent adoptée lorsque l'épandage n'est pas possible ou n'est pas souhaité.

## ■ Gestion des milieux aquatiques

Les obligations de résultats en termes de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, sont délicates à présenter. Ce paragraphe n'aborde que l'aspect gestion des milieux aquatiques, dont le fil directeur est le SDAGE, le cas échéant traduit au sein d'un SAGE, et visant l'atteinte du bon état des milieux aquatiques, qu'il s'agisse des masses d'eaux superficielles ou souterraines.

La directive cadre sur l'eau précise les critères permettant de qualifier les eaux superficielles suivant cinq catégories de qualité, portant sur la qualité physico-chimique, la qualité biologique et l'hydromorphologie du cours d'eau (et notamment la notion de continuité écologique). Le texte introduit également la notion d'état chimique plus particulièrement lié à la présence de micropolluants.

<sup>32</sup> Décret n° 2014-672 du 24 juin 2014 modifiant le décret n° 2011-1597 du 21 novembre 2011 relatif aux conditions de contractualisation entre producteurs de biométhane et fournisseurs de gaz naturel ; Arrêté du 24 juin 2014 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant les conditions d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel ; Arrêté du 24 juin 2014 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la nature des intrants dans la production de biométhane pour l'injection dans les réseaux de gaz naturel.

Les SDAGE permettent, à l'appui de leur programme de mesure, d'identifier l'état du cours d'eau et les objectifs de qualité à atteindre, en référence aux critères de la directive, avec lesquels toute opération conduite ensuite sur le cours d'eau doit être compatible. La révision des SDAGE conduit à l'adoption de nouveaux schémas à compter de 2016 pour une durée de six ans, lesquels déclinent sur chaque bassin, des objectifs ambitieux.

Mais divers acteurs contribuent à l'atteinte de ces objectifs de bon état des masses d'eau: le monde agricole, les industriels, les collectivités dans le cadre de leurs compétences eau et assainissement. S'ajoute à partir de 2018, les collectivités compétentes en GEMAPI. Dès lors la question de la responsabilité de chacun vis-à-vis de l'atteinte des objectifs de bon état reste entière. En découle également des interrogations sur les mesures compensatoires (quelles mesures ? pour quel « effet » ?) à déployer et le gain réel attendu sur la qualité du milieu.

#### 6.4. Sécurité / continuité du service

##### ■ Eau : des interconnexions (internes ou externes) pour faire face aux insuffisances chroniques ou ponctuelles des ressources en eau (quantité ou qualité) ou des incidents d'exploitation

Les réservoirs et châteaux d'eau doivent être dimensionnés pour répondre aux consommations de pointes et faire face à des incidents de service ponctuels (panne sur un moyen de pompage ou de traitement...), devant être résolus en quelques heures. En revanche, les collectivités organisatrices doivent rechercher d'autres solutions lorsque les ressources en eau ou moyens de traitement sont structurellement déficitaires par rapport aux besoins, ou pour faire face à une indisponibilité longue des ressources en eau (pollution, étiage particulièrement sévère...) ou des ouvrages (maintenance lourde, reconstruction...).

Une première gamme de solutions consiste à stocker non pas de l'eau traitée pendant plusieurs mois (ce qui serait extrêmement coûteux et complexe), mais de l'eau « brute »<sup>33</sup> dans des retenues et lacs artificiels, solution « classique » pour assurer la disponibilité de l'eau en période d'étiage. La « recharge » des nappes souterraines est également possible mais encore peu pratiquée en France. Évidemment, ces solutions apportent des réponses aux problématiques « ressources en eau », mais pas en cas d'incidents sur les moyens de production eux-mêmes ou sur le réseau principal.

Des « maillages » au sein d'une même UDI (c'est-à-dire le raccordement des « antennes » d'un réseau d'eau permettant d'alimenter les usagers par l'une ou l'autre de ces « branches »), ou des interconnexions entre UDI (canalisations reliant les deux

---

<sup>33</sup> Le cas échéant, ayant subi un « prétraitement ».

réseaux) permettent de sécuriser la distribution de l'eau de façon permanente (notamment en cas d'insuffisance structurelle de la ressource ou des moyens de production), ou en cas de d'incident en amont des points de raccordement (ressource, production, transport...). Ces « interconnexions » peuvent concerner des réseaux relevant de collectivités différentes, mais aussi être réalisées entre réseaux distincts d'une même collectivité. Elles peuvent être à sens unique (seul un réseau peut alimenter l'autre), ou fonctionner dans les deux sens, chaque réseau pouvant « secourir » l'autre.

Évidemment, le potentiel de « sécurisation » dépend de la capacité des ouvrages amonts, mais aussi de la configuration des réseaux à alimenter.

### CONVENTION DE VENTE D'EAU EN GROS ENTRE COLLECTIVITÉS

Les ventes d'eau en gros entre collectivités doivent faire l'objet de conventions permettant de préciser les modalités techniques et les engagements respectifs (débit et pression minimum ou maximum pouvant ou devant être fournis, qualité de l'eau, délai d'activation...), ainsi que les conditions financières.

La nature juridique de ces conventions n'est pas clairement définie, la jurisprudence les classant parfois dans le champ des contrats de droit public et parfois dans celui du droit privé. Reste que dans tous les cas, leur passation est dispensée des procédures de publicité et de mise en concurrence (article 137 du code des marchés publics, remplacé par l'article 15 de l'ordonnance du 23/07/2015 relative aux marchés publics à partir du 1<sup>er</sup> avril 2016).

Ces interconnexions étant généralement très « structurantes » pour les services, la FNCCR considère que ces conventions relèvent des collectivités organisatrices et non des éventuels délégataires, ces derniers devant uniquement les mettre en œuvre dans les conditions prévues par les contrats.

Les questions relatives au prix de vente (montant, avec ou sans partie fixe, avec un engagement minimum d'achat...) sont fréquemment l'objet de difficulté, voire de tensions entre les collectivités acheteuse et vendeuse. En effet, il n'existe pas de méthode de calcul réglementaire ou « normalisée », ni même « partagée », du coût de production et de transport de l'eau, ni de détermination des tarifs qui en résulterait (selon le coût moyen ? Le coût marginal ?). Les collectivités doivent donc s'entendre pour déterminer les coûts directs, la nature et les quoteparts de coûts indirects à prendre en considération, ainsi que la structure tarifaire à adopter, pour aborder ces questions en toute transparence.

## ■ Crises de sécurité civile : contribution aux dispositifs « Plans communaux de sauvegarde » et ORSEC

Les services publics d'eau et d'assainissement peuvent être lourdement impactés par des catastrophes naturelles (tempêtes, inondations, tremblements de terre...) mais aussi, le cas échéant, par des accidents technologiques ou des actes malveillants de grande ampleur. Ces impacts sur les services d'eau et d'assainissement peuvent être directs (dommages aux ressources ou aux ouvrages eux-mêmes), ou indirects (panne d'électricité, paralysie des voies de circulation interdisant l'accès des personnels aux ouvrages ou l'approvisionnement en réactif...). Il peut alors en résulter l'incapacité du service à distribuer une eau conforme aux exigences sanitaires, voire à distribuer de l'eau tout court et/ou à collecter, évacuer et traiter les eaux usées. Cela induit des effets en cascade sur les usagers de ces services de manière directe (domestiques, professionnels...), ou indirects (patients des hôpitaux privés d'eau, mais aussi conchyliculteurs des zones en aval de rejets des stations d'épuration, qui seraient dans l'incapacité de traiter convenablement les eaux usées).

La prévention en amont et l'organisation des secours, et plus généralement le rétablissement des services, relèvent de plusieurs dispositifs.

D'une part, la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, a tiré les enseignements de diverses crises majeures de sécurité civile et repensé le dispositif de protection des populations et d'organisation des secours. Il repose sur l'anticipation des crises avec la **préparation en commun de tous les acteurs** impliqués, sous la coordination du préfet, permettant de développer une culture commune de sécurité civile. Chaque acteur doit ainsi identifier clairement les missions dont il est chargé (et d'adapter son organisation interne en conséquence, former ses personnels...) et celles qui relèvent des autres acteurs. Il s'agit donc d'éviter les « trous » mais aussi les « doublons ».

Évidemment, il serait illusoire d'envisager toutes les situations de crises possibles et imaginables. En revanche, cette culture commune, à travers la formation des acteurs, la réalisation d'exercices périodiques et l'analyse des retours d'expérience, permet, en cas d'événement, de se concentrer sur la résolution des problèmes et non sur l'organisation à mettre en place, puisqu'elle a été planifiée et construite préalablement.

→ **Les communes constituent le premier maillon de la chaîne** et doivent, à cet effet, élaborer leur « plan communal de sauvegarde », conformément aux dispositions du décret « PCS » du 13 septembre 2005<sup>34</sup>. Le PCS définit « *sous l'autorité du maire, l'organisation prévue par la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population au regard des risques connus. Il établit un recensement et une analyse des risques à l'échelle de la commune. Il intègre et complète les documents d'information élaborés au titre des actions de prévention* ».

---

<sup>34</sup> Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

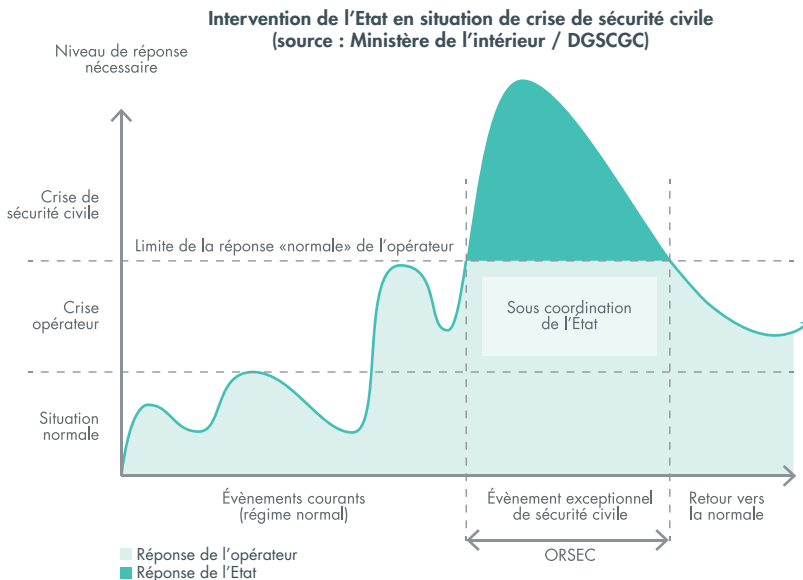


Le cas échéant, cette élaboration peut être confiée aux EPCI à fiscalité propre, si les communes en décident ainsi (dans ce cas, le PICS est arrêté conjointement par le président de l'EPCI-IP et chacun des maires, et mis en œuvre (direction des opérations de secours) exclusivement par les maires - et le cas échéant le préfet). Aucune « délégation » n'est prévue ni possible vers les syndicats de communes et syndicats mixtes.

Quoiqu'il en soit, compte tenu des enjeux importants propres aux services publics de l'eau et de l'assainissement, lorsqu'elles ne sont pas elles-mêmes en charge de l'élaboration du plan communal ou intercommunal de sauvegarde, l'association et la mobilisation des collectivités organisatrices sont absolument essentielles, tant en phase d'élaboration que pour sa mise en œuvre.

*Pour plus d'information sur les PCS, voir le guide pratique d'élaboration du Plan Communal de Sauvegarde édité par ministère de l'intérieur.*

- ORSEC constitue le second niveau d'intervention. Il a été profondément remanié par la Loi de 2004 précitée et le décret « ORSEC » du 13 septembre 2005<sup>35</sup>. Si le sigle ORSEC a été maintenu, l'ancienne dénomination « ORganisation des SECours » est devenue « Organisation de la Réponse de Sécurité Civile », traduisant l'objectif, désormais prioritaire, de mobilisation et de coordination de tous les acteurs impliqués, sous la coordination du Préfet, lorsque l'ampleur, en termes d'intensité, d'extension géographique... dépasse la capacité de réponse « normale » des services.



<sup>35</sup> Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l'article 14 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Le schéma précédent illustre comment l'État, à travers le déclenchement du plan ORSEC, intervient en situations de crise de sécurité civile : lorsque les perturbations sont telles que, face aux besoins de la population, la réponse qui doit être apportée dépasse les capacités de l'opérateur, l'État décide alors d'intervenir avec l'ORSEC en appui des opérateurs, dont la réponse opérationnelle propre maximale est maintenue. L'État ne se substitue donc pas aux opérateurs : chacun d'entre eux, public ou privé, doit donc se préparer pour gérer les crises « locales » et, en cas de crise de sécurité civile, contribuer au maximum de ses capacités aux missions qui lui incombent dans le cadre d'ORSEC.

Compte tenu des fortes interdépendances entre services et des risques d'effets dominos d'effondrement en cascade des réseaux<sup>36</sup>, une nouvelle évolution des dispositions ORSEC est en cours d'élaboration, pour mieux pourvoir aux besoins prioritaires des populations et à leur protection générale. Elle prend la forme d'un « mode d'action » intégré dans les dispositions générales de l'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC), relatif au rétablissement ou à l'approvisionnement d'urgence des réseaux, appliqué à l'énergie électrique, aux télécommunications, à l'eau potable, au gaz et aux hydrocarbures, et tenant compte de l'interdépendance de ces réseaux. Il intègre La publication du Guide ORSEC « rétablissement et approvisionnement d'urgence des réseaux » (ORSEC RétAp Réseaux) est attendue très prochainement.

### ■ Mais aussi une responsabilité accrue des maîtres d'ouvrage et exploitants en amont et durant les crises, plus généralement pour garantir la continuité du service

Comme évoqué précédemment, les collectivités (en tant qu'autorités organisatrices) et les opérateurs demeurent au cœur du dispositif et doivent donc se préparer à ces situations de crises.

En particulier, le décret n° 2007-1400 du 28 septembre 2007<sup>37</sup> prévoit que les opérateurs mentionnés à l'article L.732-1 du code de la sécurité intérieure<sup>38</sup> doivent notamment protéger leurs installations « contre les risques, agressions et menaces prévisibles », mettre en œuvre les mesures demandées dans le cadre d'ORSEC et « élaborer un plan interne de crise qui permet :

- de pallier les conséquences les plus graves des défaillances, de la neutralisation ou de la destruction des installations ;

---

<sup>36</sup> Une panne généralisée d'électricité peut avoir des conséquences directes sur les services d'eau ou d'assainissement, mais aussi indirectes si les services de communication électroniques utilisés sont eux-mêmes impactés. Et un arrêt de la distribution de l'eau pourra avoir un impact fort sur les autres services (y compris pour cause d'incapacité de fourniture d'eau pour les besoins de la défense incendie).

<sup>37</sup> Décret n° 2007-1400 du 28 septembre 2007 relatif à la définition des besoins prioritaires de la population et aux mesures à prendre par les exploitants d'un service destiné au public lors de situations de crise, pris en application du I de l'article 6 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004.

<sup>38</sup> C'est-à-dire « les exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine, d'électricité ou de gaz, ainsi que les opérateurs des réseaux de communications électroniques ouverts au public ».

- d'assurer le plus rapidement possible une distribution adaptée du service permettant la satisfaction des besoins prioritaires susmentionnés ;
- de rétablir un fonctionnement normal du service dans des délais compatibles avec l'importance des populations concernées et tenant compte des dommages subis par les installations. »

À cet égard, aucun arrêté n'est venu préciser les obligations des services d'eau et d'assainissement en matière de distribution d'eau (en bouteille, en sachet...), en cas de non-conformité de l'eau distribuée. Néanmoins, il est clair que les collectivités doivent s'assurer de l'existence de solutions opérationnelles en cas de besoin, qui peuvent prendre des formes variées : contractualisation avec des grandes surfaces pour la constitution de stocks d'eau en bouteille (préférable à l'achat d'un stock dédié qui posera des problèmes de date de péremption), acquisition ou passation de contrats de mise à disposition d'unités de traitement et d'ensachage d'eau...

*Remarque : quoiqu'il en soit, en situation de crise, la priorité absolue est d'assurer ou de rétablir au plus vite l'alimentation des réseaux en eau, même non conforme. En effet, si la distribution de quelques litres d'eau par jour et par personne est compliquée en termes de logistique, la distribution « hors réseau » des quantités nécessaire à la satisfaction des autres besoins d'hygiène (à commencer par les chasses d'eau des toilettes) et moins encore pour assurer la défense incendie, est irréaliste.*

Par ailleurs, d'autres démarches ou outils sont également prévus pour anticiper la réponse des opérateurs à une crise de « sécurité civile » ou autre, avec par exemple :

- Les « Plans de Continuité d'Activité ». Ils visent à « *décliner la stratégie et l'ensemble des dispositions qui sont prévues pour garantir à une organisation la reprise et la continuité de ses activités à la suite d'un sinistre ou d'un événement perturbant gravement son fonctionnement normal* [et pas seulement les « crises de sécurité civile », ndlr]. Il doit permettre à l'organisation de répondre à ses obligations externes (législatives ou réglementaires, contractuelles) ou internes (risque de perte de marché, survie de l'entreprise, image...) et de tenir ses objectifs. » (introduction du « Guide pour réaliser un Plan de continuité d'activité »<sup>39</sup>. La réalisation de tels plans n'est pas imposée à tous les acteurs (elle l'est pour les opérateurs bancaires mais pas pour ceux de l'eau), mais on ne peut que recommander de s'en inspirer, en lien avec les autres démarches.
- L'obligation de réaliser une « étude de vulnérabilité » vis-à-vis des risques d'actes de malveillance.
- La mise en œuvre du Plan Vigipirate. Le Plan Vigipirate est un plan gouvernemental, coordonné par le Premier ministre (SGDN). Il s'agit d'un dispositif permanent de

<sup>39</sup> Édité par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (<http://www.defense-et-strategie.fr/images/stories/guidepcasgdsn.pdf?8a4d406b8d9b102d0f071dff42dd6d9e=6720a6d9dc5915f1d563c0cd9c338f84j>).

vigilance, de prévention et de protection contre la menace terroriste (on sort ici des crises de sécurité civiles « classiques »). Dans le domaine de l'eau, les principales mesures générales (non classifiées) relatives à la protection des réseaux d'eau sont détaillées dans la partie publique du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes (pages 63 à 67) et dans l'annexe « fiches-mesures » au plan (pages 150 à 174) révisé en 2014 (référence n° 650/SGDSN/PSN/PSE). Y sont distinguées les mesures d'application obligatoire (principalement pour les sites et exploitants relevant de la législation « Protection des installations d'importance vitale », contraignantes ou recommandées. Des mesures complémentaires peuvent devoir être mises en œuvre et sont communiquées au cas par cas à la PRPDE (documents classifiés).

- Le Guide pour réaliser un Plan de continuité d'activité. L'échelle des « couleurs » est désormais remplacée par deux niveaux : « vigilance » et « alerte attentat », auxquels correspondent des mesures de sécurité applicables à tous les grands domaines d'activité de la société (les transports, la santé, l'alimentation, les réseaux d'énergie, la sécurité des systèmes d'information...), complétées en fonction des menaces et de l'évaluation de la vulnérabilité par des mesures additionnelles. Une partie des documents décrivant l'organisation du dispositif et des mesures en vigueur est classifiée (seules les personnes habilitées peuvent y avoir accès).
- La législation relative à la « Protection des installations d'importance vitale ». Le code de défense dispose que *« les opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation, sont tenus de coopérer à leurs frais dans les conditions définies au présent chapitre, à la protection desdits établissements, installations et ouvrages contre toute menace, notamment à caractère terroriste. Ces établissements, installations ou ouvrages sont désignés par l'autorité administrative. »*
- Pour chaque secteur d'activité d'importance vitale, une « directive nationale de sécurité » a été élaborée par l'État, afin d'identifier les risques et de préciser la stratégie de vigilance, de prévention, de protection et de réaction contre toute menace (notamment terroriste). Chaque opérateur d'importance vitale, c'est-à-dire exploitant d'au moins une installation (ou « point ») d'importance vitale (« PIV ») doit alors élaborer, sous le contrôle de l'État, un « Plan de Sécurité Opérateur » (général) et des plans particuliers de protection pour chacun de ses PIV. L'élaboration et la mise en œuvre de ces plans sont obligatoires et de lourdes sanctions pénales peuvent être infligées en cas de refus. Pour le moment, seuls les très grands services de production et/ou distribution de l'eau relèvent de cette législation.

La plupart des documents relatifs à la protection des installations d'importance vitale, est classifiée. Les collectivités concernées, y compris lorsque le service est délégué, doivent donc demander l'habilitation d'un ou plusieurs agents afin de pouvoir être associées à la définition des plans relatifs aux installations dont elles sont maîtres d'ouvrage et, à tout le moins, pour prendre connaissance des diagnostics et des mesures de protection prescrites (surtout si elles sont appelées à contribuer à leur financement...).

## ■ Prévention des inondations

La Loi MAPTAM reprend une obligation introduite par la Loi Grenelle 2 visant les ouvrages de protection contre les inondations : ces derniers, construits en vue de prévenir les inondations et les submersions, doivent satisfaire à des règles en matière d'efficacité et de sûreté. Les principes généraux issus de la loi figurent notamment dans le Code de l'environnement et s'appliquent à certains ouvrages (dont les digues), en fonction de leurs caractéristiques géométriques et de la densité de la population qu'ils protègent. Les obligations propres à chaque catégorie sont décrites dans le décret 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques. Il faut souligner que les ouvrages de protection contre le risque inondation dont le dossier de demande d'autorisation sera déposé en préfecture après le 1<sup>er</sup> janvier 2020, devront respecter des niveaux de protection de la population fixés par la réglementation au minimum pour un évènement de période de retour de 50 ans.

## ■ Sécurité des réseaux : la réforme DT-DICT

Depuis le mois de juillet 2012, la programmation de travaux affectant le sous-sol fait l'objet d'une réglementation stricte, visant à améliorer la sécurité des chantiers et travaux, qu'ils soient réalisés en domaine public ou privé. À cette fin, un guichet unique a été mis en service, permettant à tous les acteurs du domaine des travaux (responsable du projet, exécutant des travaux ou exploitant de réseaux ou ouvrages situés à proximité des travaux), de collecter les noms des exploitants de réseaux implantés dans l'emprise des travaux.

Cette base de données permet au responsable de projet (généralement la collectivité compétente) d'anticiper la complexité du chantier et d'en diminuer le risque, en débutant systématiquement son projet par une détection des réseaux nommés sensibles pour la sécurité (gaz, électricité, hydrocarbures, produits chimiques...), s'ils sont susceptibles d'être présents, pour en assurer la localisation à une classe de précision imposée par la réglementation.

Ainsi, les textes ne permettent plus à un exécutant de débiter des travaux s'il ne dispose pas des informations relatives à ces réseaux potentiellement dangereux. Par ailleurs, cette réglementation impose aux exécutants d'adopter des techniques particulières à proximité de ces ouvrages, techniques que le responsable de projet doit rémunérer à hauteur de leur complexité. Outre ces techniques, la réglementation impose au responsable de projet de ne pas faire subir de préjudice à l'exécutant, notamment du fait d'une omission de ses obligations ou d'un encombrement du sous-sol imprévu, malgré les investigations préliminaires. Ces dispositions sont contractuelles et les modalités d'indemnisation, également le cas échéant.

Enfin, les exploitants de réseaux ont, pour leur part, une obligation d'amélioration continue de la connaissance de l'implantation de leurs ouvrages avec, pour les réseaux sensibles, une date butoir pour positionner leurs réseaux à la meilleure classe de précision imposée par la réglementation.

Ces dispositions engendrent des délais d'études préliminaires supplémentaires, des coûts conséquents et des conditions d'exécution des chantiers alourdies, mais justifiées par la sécurité.

### **6.5. Gestion patrimoniale**

En milieu urbain, les réseaux ont pour beaucoup été posés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et dans la première partie du XX<sup>e</sup> siècle. En milieu rural et péri-urbain, la plupart des réseaux d'eau et d'assainissement a généralement été posée après la seconde guerre mondiale et jusque dans les années 90. La problématique du renouvellement des réseaux devient donc de plus en plus prégnante. Le critère de l'âge ne permet pas à lui seul de déterminer si une canalisation est en fin de vie, car la solidité du matériau utilisé, les conditions de pose et les contraintes physiques auxquelles est soumise la canalisation, sont tout aussi importantes. Mais il permet de prendre conscience des enjeux importants de renouvellement auxquels les services d'eau et d'assainissement devront faire face dans les années et décennies à venir.

Le contexte de baisse des consommations et de pression sur les finances publiques (notamment réduction des subventions, objectifs de limitation de l'endettement des budgets publics, diminution des postes comptables) doit rendre les collectivités particulièrement attentives à la mobilisation des moyens financiers, qui s'imposent pour faire face aux investissements futurs : amortissement systématique des ouvrages, constitution d'un autofinancement complémentaire, sanctuarisation de provisions dans le cadre de plans pluriannuels de renouvellement, emprunts... Le prix de l'eau doit être fixé à un niveau qui permet d'investir dans le patrimoine pour en garantir la pérennité.

#### **■ Améliorer la connaissance de son patrimoine**

La connaissance des ouvrages d'eau potable et d'assainissement collectif (plan du réseau, localisation des dispositifs de comptage sur le réseau, âge, matériau, conditions de pose, profondeur des canalisations...) constitue l'étape indispensable à l'élaboration de plans d'actions, et en particulier de plans de renouvellement des réseaux. Elle est donc le pilier d'une gestion durable du patrimoine et la garantie de la pérennité du service public.

L'obligation de réalisation d'un descriptif détaillé des ouvrages d'eau et d'assainissement, tel que le définit l'article D.2224-5-1 du CGCT, va dans ce sens. La non-réalisation du descriptif détaillé des ouvrages de distribution d'eau potable est sanctionnée par le **doublement de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau de l'Agence de l'eau**.

Parce que les réseaux d'eau et d'assainissement sont la plupart du temps enterrés et anciens, les informations dont les services disposent, sont souvent parcellaires. Et parce que l'obligation réglementaire de descriptif détaillé est exigeante, il apparaît désormais indispensable de mettre en place des procédures d'acquisition et de validation systématique des informations sur les réseaux (exemple : utilisation de fiche « terrain » permettant de recenser le maximum de données lors d'une intervention des agents du service).

### ■ Réduire les pertes en eau

La Loi Grenelle 2 a également imposé un rendement minimum pour les réseaux de distribution d'eau potable, dont la valeur dépend du niveau d'urbanisme et de la taille du service, ainsi que de la sensibilité de la ressource en eau (voir article D.213-48-14-1 du Code de l'environnement). En cas de non atteinte de l'objectif assigné, la collectivité dispose d'un délai de deux ans pour élaborer un « plan d'actions » (qui peuvent être échelonnées dans le temps), visant à améliorer ce rendement : connaissance du réseau et des volumes en jeu, recherche active et réparation de fuites, gestion des pressions sur le réseau, réparation et renouvellement des canalisations... La non-réalisation du plan d'actions entraîne le **doublement de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau de l'Agence de l'eau**, trois ans après le constat de rendement insuffisant.

### ■ Vérifier ou renouveler les compteurs d'eau

L'arrêté du 6 mars 2007 a introduit une obligation de vérification périodique des compteurs d'eau froide en service, afin de garantir une précision minimum du comptage. La périodicité des contrôles dépend des caractéristiques métrologiques des compteurs :

CONTRÔLE DES COMPTEURS RELEVANT DU DÉCRET		1 <sup>ER</sup> CONTRÔLE AU PLUS TARD APRÈS*	CONTRÔLE SUIVANT
DU 29/01/1976	DU 12/04/2006		
Classe A	$Q_3/Q_1 \leq 50$	9 ans	
Classe B	$50 < Q_3/Q_1 \leq 125$	12 ans	7 ans
Classe C	$Q_3/Q_1 > 125$	15 ans	

\* à compter de la date de fabrication (ou de mise en service si la différence n'excède pas un an).

La mise en place de cette vérification peut être réalisée selon trois modalités :

- La vérification unitaire : chaque compteur doit faire l'objet d'un contrôle sur banc d'essai par un « organisme vérificateur » agréé par l'État.  
Une phase transitoire (désormais quasiment achevée) a été instituée par la réglementation :

« CLASSE » DU COMPTEUR	MISE EN SERVICE AVANT LE :	DATE LIMITE DE VÉRIFICATION PÉRIODIQUE (OU DE RENOUVELLEMENT)
Toutes	Inconnue	31/12/2010
	01/01/1980	
	01/01/1987	31/12/2012
	01/01/1994	31/12/2014
C	01/01/2000	31/12/2015
B	01/01/2003	
A	01/01/2006	

- La vérification statistique (les compteurs sont alors répartis par « lots homogènes », contrôlés par échantillonnage) : la date limite de vérification d'un lot est alors la plus proche des différents compteurs composant le lot. Une fois un lot vérifié, la période de validité du contrôle est de sept ans pour tous les compteurs du lot (quelles que soient les caractéristiques et l'âge du compteur). Si un lot est déclaré non conforme, son détenteur, dans un délai de 3 mois (a priori après avoir procédé à ces opérations destinées à améliorer la qualité du parc de compteurs), peut faire réaliser un nouveau contrôle dit « renforcé », portant sur un échantillon plus important. Si, à l'issue de ce nouveau contrôle, le nombre de compteurs non conformes s'avère inférieur au seuil réglementaire, le lot est finalement accepté. Dans le cas contraire (ou en absence de contrôle renforcé), le gestionnaire dispose d'un an pour rendre le lot conforme (a priori en renouvelant l'ensemble des compteurs du lot).

En phase transitoire, les contrôles des différents lots doivent être étalés **entre le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le 31 décembre 2016** (quelle que soit la date de mise en service des compteurs qui composent le lot), puis tous les sept ans.

- Le régime de dispense que peut solliciter, auprès du ministre chargé de l'industrie, « le détenteur d'un parc d'instruments suffisamment important ». Ce dernier doit



avoir préalablement « *mis en place un système assurant, pour le parc dont il est responsable, une qualité équivalente à celle assurée par la vérification périodique* » et doit, pour la conserver, obtenir dans un délai de trois ans à compter de ladite dispense, une accréditation par le COFRAC ou un autre organisme accréditeur (article 18 de l'arrêté du 6 mars 2007). En fait, le terme « dispense » est peu approprié puisque le détenteur a bien l'obligation de garantir la qualité de son parc, mais les procédures sont en « *auto-contrôle* » et non plus une vérification par un organisme tiers.

Le renouvellement avant l'échéance constitue une alternative simple et souvent moins coûteuse, sauf pour les compteurs de gros diamètre ou pour les parcs de compteurs très importants (sans doute au-delà de la centaine de milliers de compteurs), qui peuvent profiter de la procédure de vérification statistique (cf. ci-dessous).

Un compteur non vérifié de façon unitaire, ou inclus dans un lot statistique vérifié avant ces échéances, ne peut plus être utilisé pour des opérations générant une transaction financière (donc notamment pas pour la facturation du service)<sup>40</sup>.

## 7 LE FINANCEMENT DES SERVICES

### 7.1. Règles de tarification des services d'eau et d'assainissement

Les services d'eau et d'assainissement sont financés par des redevances pour service rendu, qui sont soumises à un principe d'égalité et d'adéquation entre les coûts et les tarifs.

En vertu de l'article L.2224-12-4 CGCT, toute consommation d'eau<sup>41</sup> doit faire l'objet d'une facturation. La facture d'eau, adressée à l'abonné, doit comprendre une part proportionnelle correspondant à sa consommation réelle. Elle peut également inclure une part forfaitaire, qui tient compte notamment des conditions d'exploitation du service et des investissements nécessaires. Cette part fixe ne peut dépasser 30% du tarif pour 120 m<sup>3</sup> consommés annuellement, ce plafond étant porté à 40% dans certaines communes rurales ou touristiques.

<sup>40</sup> Afin de vérifier le respect des obligations en la matière, l'arrêté du 6 mars 2007 impose la création et la tenue à jour d'un « carnet métrologique » qui peut être individuel ou porter sur tout ou partie du parc de compteurs. Son contenu est détaillé dans la décision n° 08.00.382.001.1 du 30 décembre 2008 relative aux informations devant être consignées dans le carnet métrologique pour les compteurs d'eau froide.

<sup>41</sup> À l'exception des consommations des équipements de lutte contre l'incendie placés sur le domaine public.

## 7.2. Grandes masses financières

La valeur à neuf du patrimoine des services d'eau et d'assainissement (coût du renouvellement à l'identique s'il devait être réalisé aujourd'hui) était estimée en 2009 entre 330 et 400 milliards d'euros (163 à 177 pour l'eau et 167 à 226 pour l'assainissement). Le réseau représente, en valeur à neuf, la part très largement prépondérante de ce patrimoine avec : 80% pour l'eau (et même 92% si l'on y ajoute les branchements) et encore 76% pour l'assainissement (et même 87% avec les branchements).

SERVICES D'EAU	QUANTITÉ CUMULÉE	VALEUR À NEUF		CFF	
		HYP. BASSE	HYP. HAUTE	HYP. BASSE	HYP. HAUTE
Usines de production d'eau	16 371 717 m³/j capacité	9 923	12 645	331	632
Réseaux en zone urbaine	499 773 km	84 961	84 961	1 062	1 699
Réseaux en zone rurale	406 220 km	52 809	52 809	660	1 056
Branchements	23 499 823 unités	14 100	23 500	470	1 175
Réservoirs	9 142 007 m³ stockés	2 011	2 743	20	34
TOTAL (en millions d'euros)		163 804	176 658	2 543	4 596

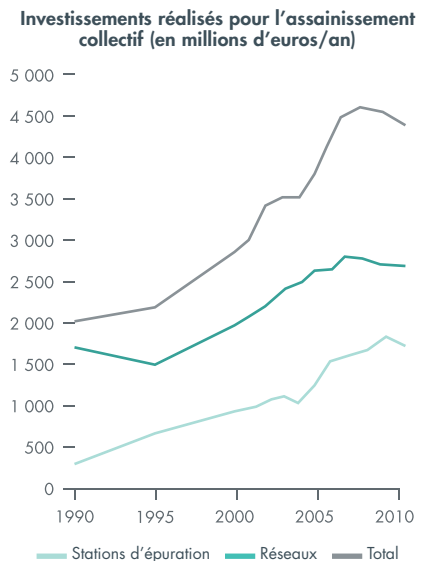
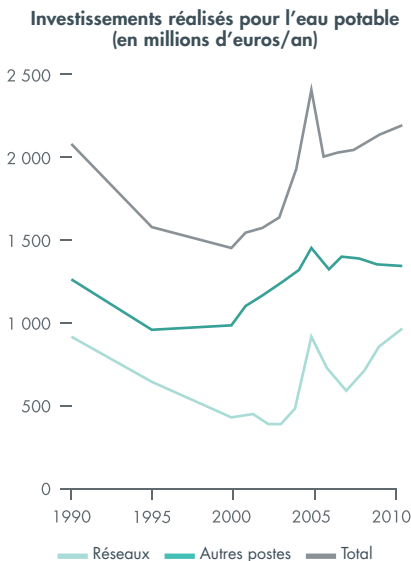
SERVICES D'ASSAINISSEMENT COLLECTIF	QUANTITÉ CUMULÉE	VALEUR À NEUF		CFF	
		HYP. BASSE	HYP. HAUTE	HYP. BASSE	HYP. HAUTE
Station d'épuration	93 862 613 éh (cap.)	23 466	26 282	782	1 314
Réseaux en zone urbaine	283 939 km	99 379	140 550	1 242	2 342
Réseaux en zone rurale	110 629 km	25 998	33 189	325	553
Branchements	18 603 333 unités	18 603	26 045	465	868
Total (en millions d'euros)		167 446	226 066	2 814	5 077
Cumul eau + assainissement collectif (en millions d'euros)		331 250	402 724	5 357	9 673

Étude de calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau en application de la directive cadre du l'eau (Ersnt & Young / Office International de l'Eau, 2012).

La Consommation de Capital Fixe (CCF) correspondante représente 5 à 10 milliards d'euros par an - sur la durée - soit 2,5 à 4,6 pour l'eau et 2,8 à 5,1 pour l'assainissement. La CCF est calculée sur la base de la valeur (estimée) de renouvellement à neuf des installations, divisée par la durée prévisionnelle de vie technique (et non comptable). Elle constitue une approche du montant des dépenses de renouvellement et de provisions qu'il faudrait réaliser chaque année (en moyenne), pour assurer le maintien du patrimoine sur la durée. Elle ne prend théoriquement pas en compte les dépenses supplémentaires liées à l'extension des services (en l'occurrence essentiellement pour l'assainissement), ni celles qui seraient rendues nécessaires par la mise à niveau des installations à de nouvelles normes (et il y en aura probablement, cf. chapitres précédents). À l'inverse, elle ne prend pas en compte d'éventuels gains de productivité ou technologies qui seraient moins coûteuses.

Même s'il faut être prudent, ces chiffres peuvent être comparés avec le volume d'investissements réalisés ces dernières années par ces services, soit :

- **pour l'eau** : environ 1,9 milliard d'euros par an sur la période 2001-2010, en augmentation avec 2,1 sur 2006-2010, soit 65 € par an et par logement raccordé ;
- **pour l'assainissement collectif** : 3,9 milliards d'euros par an sur la période 2001-2010 et même 4,4 milliards sur la 2006-2010 (avec un pic à plus de 4,6 milliards en 2008), soit 166 €/an et par logement raccordé.



Pour l'année 2010, les 6,6 milliards d'euros d'investissements ont été financés à hauteur de 6 milliards par les usagers (91%), à raison de 4,6 M€ au titre des redevances eau et assainissement payées aux collectivités et, le cas échéant, leur délégataire, et de 1,4 M€ de subventions des agences de l'eau<sup>42</sup>. Les départements ont financé environ 0,6 M€ (7,6%) et les communes et EPCI (1,5%).

Il est important de souligner qu'un grand nombre de conseils départementaux diminue ou envisage de diminuer leurs aides aux investissements eau et assainissement. C'est également le cas des agences de l'eau, puisque les moyens financiers sont de plus en plus orientés vers les objectifs « milieux », au détriment des investissements des services publics d'eau et d'assainissement.

Or, si les dépenses de premier investissement (extensions des réseaux, construction de nouvelles stations d'épuration) vont naturellement tendre à se réduire au fur et à mesure de l'achèvement de la desserte des populations même rurales, ce sont les dépenses de renouvellement de ces immobilisations qui devront être considérablement augmentées dans les années à venir, et auxquelles viendront très probablement s'ajouter des dépenses rendues nécessaires par de nouvelles exigences réglementaires (cf. chapitres précédents). Les chiffres précités, établis par l'étude Ernts & Young/OIEau, montrent en effet qu'il faudrait déjà consentir 5 à 10 milliards d'euros par an d'investissement ou provisions pour renouvellement « à l'identique », contre 6,5 milliards d'investissement neuf et renouvellement réalisés actuellement...

Il y a donc de sérieuses inquiétudes sur la capacité des services à financer - désormais sans quasiment aucune aide financière extérieure - les renouvellements et futures « mises aux normes » des ouvrages actuels, et ce, tout particulièrement pour les services ruraux pour lesquels les coûts d'investissement ramenés au m<sup>3</sup> distribué ou à l'abonné desservi, sont les plus élevés.

Naturellement, il s'agit là de tendances nationales et les situations locales sont très contrastées : certains services disposent d'un patrimoine encore très jeune et ne devraient pas avoir à faire face à d'importants renouvellements avant de nombreuses années ; d'autres, au contraire, ont des réseaux déjà âgés ou en très mauvais état nécessitant dès à présent de très importants travaux de renouvellement... Un état des lieux patrimonial doit donc être réalisé pour identifier les besoins d'investissement à réaliser dans les prochaines décennies.

### **7.3. La baisse des consommations : l'effet ciseau**

Ces inquiétudes sont d'autant plus fondées que la plupart des services d'eau et d'assainissement sont confrontés, depuis 10 à 20 ans, à une baisse régulière des consommations d'eau.

---

<sup>42</sup> Elles-mêmes financées par les redevances payées par les usagers, principalement les redevances pollution et modernisation des réseaux de collecte.

Or, les redevances payées par les usagers sont très fortement proportionnelles aux volumes consommés (la « partie fixe » représente en moyenne 20% d'une facture type 120 m<sup>3</sup>), tandis que la part des charges supportées par les services d'eau proportionnelles aux volumes (produits, mis en distribution ou consommés) dépasse rarement les 10% (sauf dans le cas des services qui achètent l'eau en gros).

Ainsi, une baisse des consommations de 10% se traduit, à tarif constant, par une baisse des recettes de 8%, alors que dans le même temps, les charges ne baissent que de 1%...

Dans certains cas, cette baisse de consommation permet d'éviter un lourd investissement (pas de construction ou de renouvellement d'une usine par exemple) et donc génère une diminution supplémentaire sensible des charges. Mais le plus souvent, ces baisses de consommation ne peuvent générer aucune réduction des charges à court ou moyen terme, en raison de « l'inertie patrimoniale » (les ouvrages sont amortis sur de longues durées), ou parce que les consommations « de pointe » (et besoins de la défense incendie) ne diminuent pas et qu'il n'est donc pas possible de réduire les moyens de production ou de remplacer des canalisations par des canalisations de diamètre inférieur<sup>43</sup>. Il faut alors augmenter les tarifs pour compenser la baisse des consommations (avec le risque d'amplifier encore la baisse des consommations) et/ou réduire les dépenses supportées par le service (ce qui conduit tôt ou tard à une réduction des investissements - neuf ou renouvellement - et une baisse du niveau de service).

En outre, la baisse des consommations se traduit généralement par une augmentation des temps de séjour de l'eau dans les canalisations, et donc un risque accru de dégradation de sa qualité.

Les services peuvent se trouver entraînés dans de véritables « cercles vicieux » mais aussi travailler à entrer dans des « cercles vertueux » (voir encadré page 86)...

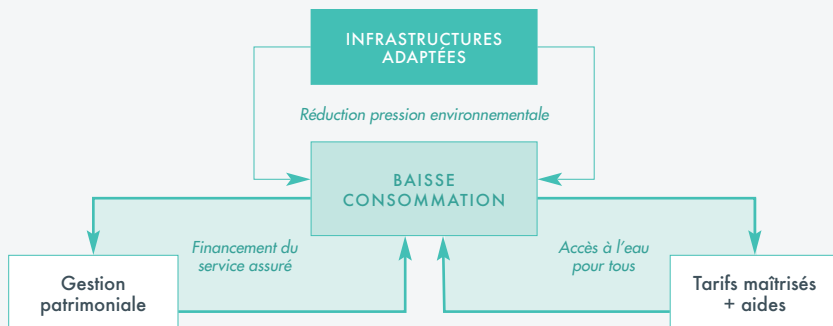
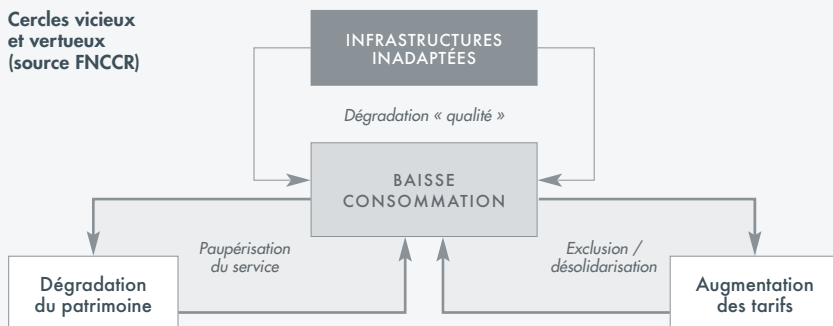
#### 7.4. Le financement des extensions

La jurisprudence et la doctrine considèrent que les seules contributions aux dépenses d'équipements publics à l'occasion d'une opération d'urbanisme (nouvelles constructions) autorisées, sont celles qui sont expressément prévues par l'article L.332-6 du code de l'urbanisme.

Le moyen normal pour financer les équipements publics est, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012, **la taxe d'aménagement (TA)**, prévue aux articles L.331-1 et suivants et R.331-1 et suivants du code de l'urbanisme, qui sera perçue par la collectivité compétente en matière de PLU à l'occasion de toutes les opérations d'aménagement et de construction, reconstruction, agrandissement de bâtiments soumis à un régime d'autorisation en vertu du code de l'urbanisme. Elle est constituée de plusieurs parts : locale, départementale et intercommunale (en Ile-de-France).

<sup>43</sup> Encore que, de toutes les façons, le diamètre joue assez marginalement sur le coût des travaux de canalisation.

**Cercles vicioux  
et vertueux  
(source FNCCR)**



*Remarque : il faut également souligner le caractère délétère du débat sur le prix de l'eau, lorsqu'il est focalisé sur le prix au m<sup>3</sup> calculé sur la base d'une consommation constante (la « facture-type de 120 m<sup>3</sup> »), alors que c'est le montant total de la facture qui importe.*

La part communale (ou intercommunale si la compétence urbanisme a été transférée à un EPCI) de la TA, vise à financer les équipements pris en charge par la commune ou l'EPCI. Elle est instaurée de plein droit dans les communes couvertes par un PLU ou un POS et dans les communautés urbaines, et par délibération du conseil municipal dans les communes non dotées d'un PLU ou d'un POS et dans les autres EPCI compétents en matière de PLU (avec l'accord de la majorité qualifiée des conseils municipaux).

Les communes compétentes en matières de TA reversent une partie de cette taxe, dans les conditions fixées par le conseil municipal, à l'EPCI ou au groupement de collectivités qui a la charge des équipements publics dont elles bénéficient, notamment en cas de taux majoré (supérieur à 5%). Les deux collectivités, celle qui perçoit la TA et celle qui est compétente pour la réalisation des équipements, doivent s'entendre par

délibérations concordantes, précisant que le reversement vise à financer des équipements publics d'eau ou d'assainissement réalisés par la collectivité compétente (investissements nécessaires sur le territoire de la commune concernée), ainsi que le montant de ce reversement et ses modalités.

**Les dispositions applicables à une ZAC** permettent de faire participer les aménageurs aux dépenses d'équipements publics à réaliser, pour « *répondre aux besoins des habitants de la zone* » (article L.311-4 du code de l'urbanisme). Ces équipements peuvent se situer à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone, à condition que l'aménageur ne supporte le coût de ces équipements qu'à proportion des besoins de la ZAC.

Les articles L.332-11-3 et 4 du code de l'urbanisme prévoient un nouvel outil de financement des équipements publics : dans les zones urbaines ou à urbaniser (zones U ou AU), les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs dont les projets d'urbanisme rendent nécessaires la réalisation de travaux publics, peuvent conclure avec la collectivité compétente en matière de PLU une **convention de projet urbain partenarial (PUP)**, prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements. Ce dispositif, de nature contractuelle, doit respecter le principe de proportionnalité : il ne peut financer que les équipements correspondant strictement aux besoins des futurs habitants du périmètre du PUP, à l'exclusion des équipements généraux de la commune<sup>44</sup>.

## 8

## MODALITÉS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES

## 8.1. Les enjeux de l'intercommunalité

## ■ Les différentes formes de l'intercommunalité

Comme rappelé au premier chapitre, la distribution publique de l'eau, l'assainissement des eaux usées, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ou encore la défense extérieure contre l'incendie, font partie des compétences obligatoires des communes. Ces compétences sont souvent transférées à des groupements de communes ou à des syndicats mixtes, le transfert étant obligatoire dans les cas prévus par la loi, ou laissé à l'appréciation des communes dans les autres cas. Pour ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre, le tableau ci-après résume le caractère obligatoire ou non du transfert.

<sup>44</sup> Remarque : la participation pour voirie ou réseaux sera définitivement supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (article 28, I, B 5 de la loi n° 2010-1658 du 29 déc. 2010 de finances rectificative pour 2010). L'institution de cette participation d'urbanisme ne sera donc plus possible à compter de cette date. Il ne pourra plus être pris de nouvelles délibérations propres à chaque voie après le 1<sup>er</sup> janvier 2015, sur le fondement d'une délibération générale instituant la PVR avant cette date, mais les délibérations propres à chaque voie, prises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, continueront à produire leurs effets pour les autorisations et déclarations d'urbanisme déposées après cette date (voir réponse ministérielle du 10 janvier 2013). La PVR a vocation à être remplacée par la taxe d'aménagement présentée ci-dessus.

COMPÉTENCES		MÉTROPOLES & COMM. URBAINES	COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉ- RATION	COMMUNAUTÉS DE COMMUNES
Eau		Obligatoire	Optionnel jusqu'au 31/12/2019 Obligatoire à compter du 01/01/2020	
Assainissement des eaux usées	« Pouvoir de police spécial »	Possible		
	Service public assainissement	Obligatoire	Optionnel jusqu'au 31/12/2019 Obligatoire à compter du 01/01/2020	
Gestion des eaux pluviales urbaines		Obligatoire	Facultatif	
GEMAPI		Obligatoire à compter du 01/01/2018		
Défense extérieure contre l'incendie	Gestion des points d'eau incendie	Obligatoire pour les métropoles (de droit commun)  Facultatif pour le CU	Facultatif	
	« Pouvoir de police spécial »	Possible		

Les communes peuvent transférer à un syndicat de communes les compétences non transférées à l'un des EPCI à fiscalité propre mentionnés ci-dessus. Ces EPCI à fiscalité propre peuvent, comme les communes, transférer les mêmes compétences à un syndicat mixte. Précisons que les statuts des syndicats de communes et des syndicats mixtes peuvent prévoir un transfert de compétence « à la carte » (la compétence est transférée par les seuls membres qui le souhaitent), ou non (l'ensemble des membres transfère la compétence en question).

Le CGCT précise les règles applicables en cas d'adhésion d'une ou plusieurs communes d'un syndicat intercommunal ou mixte, à un EPCI à fiscalité propre, dans le cas où l'EPCI à fiscalité propre et le syndicat intercommunal ou mixte ont une ou plusieurs compétences en commun. En résumé, il y a généralement « retrait » dans le cas des métropoles et communautés urbaines (articles L.5215-21 à 24), substitution ou représentation - substitution dans le cas des communautés de communes (L.5214-16 à L.5214-22), et retrait ou représentation - substitution dans le cas de communautés d'agglomération (selon qu'il s'agit d'une compétence prise à titre obligatoire/optionnelle ou facultatif, au moment de la création ou ultérieurement... : articles L.5216-5 à 5216-7-2).



Le territoire « naturel » (bassin versant, aire d'alimentation de captage...) ou « historique » (structure des réseaux de canalisations...) d'exercice des compétences telles que la gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, ne correspond pas toujours au territoire des EPCI à fiscalité propre actuels. Le législateur a donc prévu qu'un EPCI à fiscalité propre peut transférer toute compétence relative à l'un ou plusieurs de ces domaines (ainsi que ceux de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés, de la distribution d'électricité ou de gaz naturel), à un syndicat mixte (ou un syndicat de communes devenu mixte du fait de cette adhésion), sur tout ou partie de son territoire, ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire (article L.5211-61 du CGCT). Il est ainsi possible de poursuivre la gestion de ces compétences sur des territoires cohérents et d'éviter ainsi un morcellement « administratif » générateur de complexité technique et organisationnelle, ainsi que de surcoûts, et parfois source de contentieux entre communes (partage du patrimoine, mise en place de conventions de ventes d'eau en gros ou de déversement d'eau usées...).

En matière de défense incendie et sous réserve des attributions du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), la compétence de défense extérieure contre l'incendie peut être transférée à un syndicat ou à un EPCI à fiscalité propre (de manière obligatoire pour les métropoles et communautés urbaines). La compétence relative au SDIS est transférée aux métropoles et aux communautés urbaines, mais elle est limitée principalement à l'entretien des immeubles affectés à ce service : la jurisprudence estime que les EPCI à fiscalité propre ne peuvent ni verser de contribution financière, ni participer au conseil d'administration du SDIS, sauf si elles exerçaient cette compétence préalablement à la loi n° 96-369 du 3 mai 1996<sup>45</sup>.

Pour ce qui concerne plus particulièrement la nouvelle compétence de **Gestion des Milieux Aquatiques et prévention des inondations**, la Loi du 27 janvier 2014 a prévu un transfert obligatoire aux EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, la Loi introduit les EPTB et EPAGE dont le territoire est un bassin versant ou un groupement de sous-bassins hydrographiques pour l'un, et le bassin versant d'un grand fleuve côtier sujet à inondation ou un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve, pour l'autre. La commune ou l'EPCI peut déléguer tout ou partie de sa compétence à l'un ou l'autre de ces établissements.

Enfin, si la Loi acte le principe de la représentation substitution des communautés d'agglomération et communautés urbaines aux différents syndicats mixtes de rivière exerçant la compétence GEMAPI, auxquels leurs communes membres pouvaient adhérer, il n'est pas clairement établi que l'adhésion d'une commune ou d'un EPCI à un EPTB ou un EPAGE, pour tout ou partie de la compétence GEMAPI, puisse se faire sur une partie seulement de son territoire. Ce dernier point sera peut-être éclairci par les décrets d'application en cours de rédaction.

<sup>45</sup> Cette situation pourrait être amenée à évoluer dans les prochains mois, un député ayant annoncé sa décision de déposer un amendement dans ce sens.

## ■ Le paysage actuel pour l'eau et l'assainissement

L'organisation des services publics d'eau et d'assainissement en France est caractérisée par son extrême morcellement. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'ONEMA recensait 24 102 collectivités organisatrices d'au moins une des compétences eau, assainissement collectif et assainissement non collectif.

COMPÉTENCES	NOMBRE DE COLLECTIVITÉS ORGANISATRICES
Assainissement Collectif	16 444
Eau	13 225
Assainissement Non-Collectif	3 865

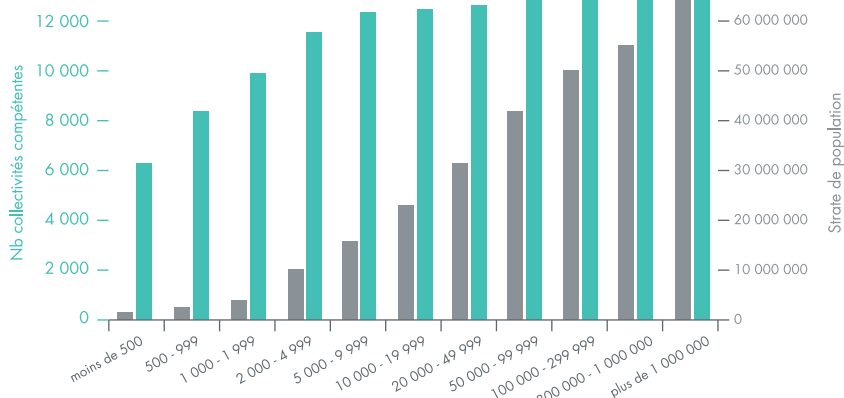
Certaines collectivités exercent plusieurs compétences : 1 145 collectivités exercent les trois compétences (2 169 exercent à la fois l'assainissement collectif et non collectif et 5 708 à la fois l'eau et l'assainissement collectif).

Le morcellement au sein des grandes compétences que sont l'eau, l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif, est assez marginal, même s'il existe des exceptions notables<sup>46</sup> : ainsi, 87% des collectivités compétentes pour l'eau le sont à la fois pour la production et la distribution (10% pour la seule distribution) ; et 82% des collectivités compétentes pour l'assainissement collectif le sont à la fois pour la collecte et le traitement (15% pour la seule collecte).

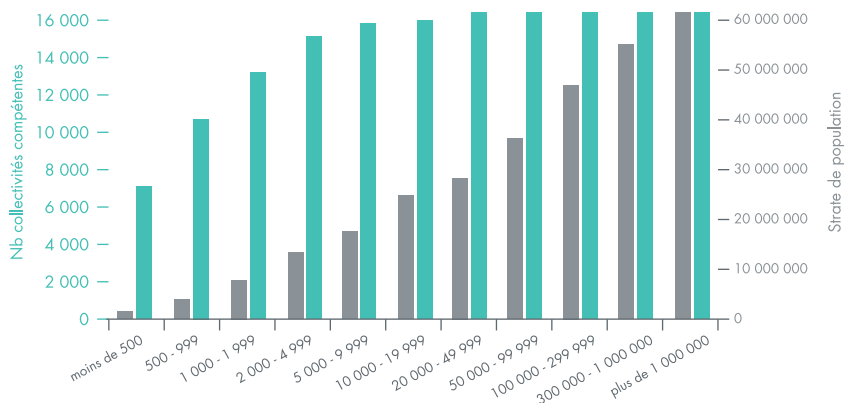
Conséquence du nombre important de collectivités organisatrices, la population desservie par chacune d'elles est faible : ainsi 6 200 « collectivités eau » (47%) desservent moins de 500 habitants, représentant une population cumulée de moins de 1,3 million d'habitants (2% de la population totale). A l'autre bout, les collectivités de plus de 10 000 habitants sont moins de 1 000 (7%) mais desservent 75% de la population. Dans le secteur de l'assainissement, les chiffres sont du même ordre : 7 200 collectivités (44%) desservent moins de 500 habitants, soit une population cumulée de 1,7 million d'habitants (3% de la population totale), et 750 collectivités (4,6%) desservent plus de 10 000 habitants chacune, pour une population cumulée de 70%.

<sup>46</sup> À commencer par le Syndicat Interdépartemental d'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP), qui assure le transport et le traitement des eaux usées de près de 10 millions d'habitants mais quasiment aucune collecte.

### Collectivités compétentes pour l'eau par strate de population (cumul) (source FNCCR)



### Collectivités compétentes pour l'assainissement collectif par strate de population (cumul) (source FNCCR)



Source : Référentiel ONEMA 2012 - population hors double compte (règle de répartition 50/50 et non au réel).

Même si l'intercommunalité progresse, les services communaux demeurent, en nombre, très largement majoritaires : ils sont plus de 14 500 dans le domaine de l'assainissement collectif (soit 89% des collectivités), près de 10 000 dans le domaine de l'eau (74%) et encore plus de 2 000 en ANC (55%).

Le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 conjugué avec l'augmentation de la taille minimale des communautés de communes devrait conduire à une réduction considérable du nombre de services d'ici 2020 (d'un facteur au moins 5 et peut-être même 10).

Les deux tableaux suivants présentent la répartition des collectivités en fonction de leur statut et les populations correspondantes, pour les domaines de l'eau et de l'assainissement collectif.

	NOMBRE	%	POPULATION CUMULÉE	%	POPULATION / COLLECTIVITÉ
Communes	9 723	74%	18 416 327	28%	1 894
SIVU	2 583	20%	13 978 479	22%	5 412
SIVOM	399	3%	3 456 303	5%	8 662
Sous-total Syndicats	2 982	23%	17 434 782	27%	5 847
Syndicats Mixtes	239	2%	11 375 127	18%	47 595
Communautés de communes	170	1%	1 862 711	3%	10 957
Communautés d'agglomération	84	1%	8 086 381	12%	96 266
Communautés urbaines	16	0,1%	7 274 869	11%	454 679
Syndicats d'agglomération nouvelle	3	0,0%	221 279	0%	73 760
Communautés d'agglomération nouvelle	3	0,0%	80 849	0%	26 950
Sous-total EPCI à fiscalité propre	276	2%	17 526 089	27%	63 500
Autres	5		16 173	0%	3 235
Total	13 225		64 768 498		4 897

	NOMBRE	%	POPULATION CUMULÉE	%	POPULATION / COLLECTIVITÉ
Communes	14 633	89%	20 077 943	32%	1 372
SIVU	788	5%	4 997 390	8%	6 342
SIVOM	379	2%	2 536 916	4%	6 694
Sous-total Syndicats	1 167	7%	7 534 306	12%	6 456
Syndicats Mixtes	127	1%	7 014 520	11%	55 232
Communautés de communes	360	2%	3 949 916	6%	10 972
Communautés d'agglomération	130	1%	13 823 505	22%	106 335
Communautés urbaines	16	0,10%	7 644 237	12%	477 765
Syndicats d'agglomération nouvelle	4	0,02%	199 701	0%	49 925
Communautés d'agglomération nouvelle	1	0,01%	77 414	0%	77 414
Sous-total EPCI	511	3%	25 694 773	42%	50 283
à fiscalité propre					
Départements	4		1 448 236	2%	362 059
Autres	2		17 118	0%	8 559
Total	16 444		61 786 896		3 757

### ■ Des enjeux de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et de solidarité

Face à cet important morcellement des collectivités en charge des services d'eau et d'assainissement, la nécessité de « rationaliser » l'organisation de l'exercice de ces compétences est assez largement partagée. Les objectifs de cette « rationalisation » sont multiples, avec notamment :

- le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation (par la mobilisation d'une expertise interne et/ou la plus grande capacité à piloter une expertise externe pour améliorer le pilotage du service, la commande publique...) ;

- la réalisation d'économies d'échelle (au sens de gains de rapport qualité/prix, et non pas nécessairement de baisse des coûts<sup>47</sup>) : optimisation et mutualisation de moyens (ouvrages, personnel...), attractivité des contrats et marchés ;
- le développement des solidarités : au plan social évidemment, mais aussi en termes de ressources en eau, de territoires..., sans oublier les enjeux patrimoniaux futurs (tout particulièrement le financement du renouvellement des réseaux).

L'intercommunalité, qui permet d'augmenter la taille des collectivités en charge de l'exercice de ces compétences, constitue la voie privilégiée par le législateur. Elle repose sur l'obligation de transfert de certaines compétences aux EPCI à fiscalité propre, ou sur l'incitation à le faire, en augmentant le nombre minimum de compétences qui doivent être transférées aux communautés de communes et d'agglomération, ainsi que la réduction du nombre de syndicats. Toutefois, cette stratégie ne signifie pas nécessairement « rationalisation » lorsque les nouveaux périmètres sont déterminés sans considération de la cohérence technique des ouvrages existants, des bassins versants, des ressources en eau mobilisées, mais aussi des solidarités territoriales. La FNCCR estime qu'il ne faut donc pas se tromper de cible et faire porter prioritairement ces objectifs sur les plus petites structures (à commencer par les 9 700 services d'eau et 14 600 services d'assainissement qui demeurent communaux et constituent l'immense majorité des plus petits services), et préserver les grandes structures qui ont fait preuve de leur efficience.

Aux cotés de l'intercommunalité « classique », divers outils de « mutualisation » peuvent également contribuer à rationaliser l'exercice de ces compétences, sans conduire à une intégration totale (transfert de la maîtrise d'ouvrage, du patrimoine...). C'est notamment le cas des Sociétés Publiques Locales qui permettent de mettre en commun des moyens d'exploitation, d'ingénierie..., chaque collectivité conservant la maîtrise d'ouvrage de son service ; mais aussi de certains syndicats de communes ou mixtes et des agences techniques départementales, qui assurent des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et parfois de maîtrise d'œuvre pour leurs membres. Il subsiste également encore quelques syndicats mixtes qui se sont vu transférer uniquement l'exploitation des services sans la maîtrise d'ouvrage, mais qui évoluent généralement vers un transfert complet. Enfin, les « groupements de commandes » (entre collectivités, au cas par cas ou via des groupements publics d'achat comme l'UGAP), peuvent constituer un outil intéressant de mutualisation.

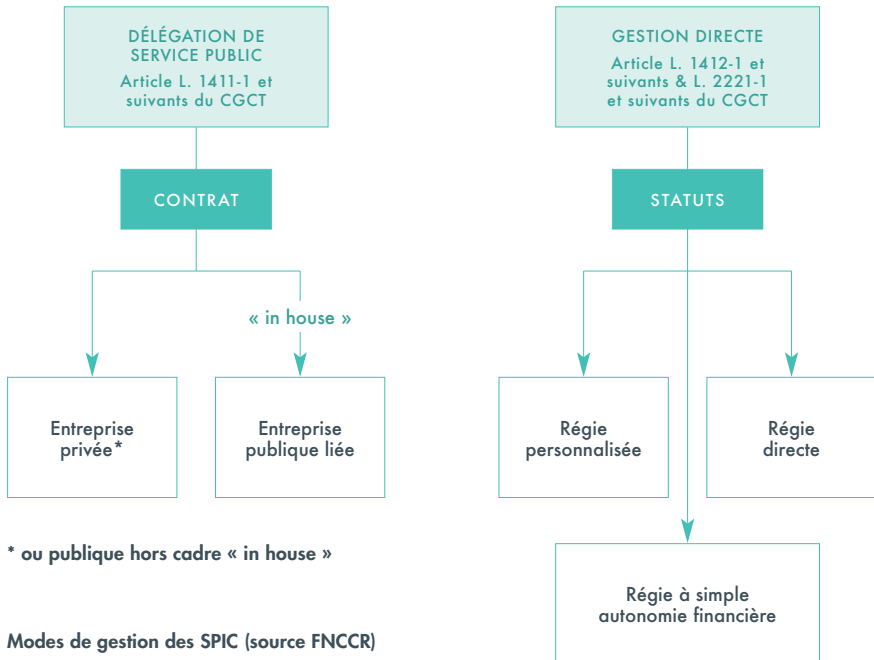
Ces divers « outils » ne sont pas exclusifs l'un de l'autre : de grandes intercommunalités peuvent ainsi monter des groupements de commandes entre elles ou adhérer à une agence technique départementale. Ainsi, des régies commencent à monter à plusieurs des groupements de commandes pour certains de leurs achats ; une quarantaine de collectivités membres de la FNCCR (en régie ou délégantes d'ailleurs) se sont également collectivement associées pour porter la parole des collectivités auprès de l'AFNOR, en matière de télérelevé des compteurs d'eau.

---

<sup>47</sup> En effet, l'exigence de qualité (réglementaire ou demandée par les usagers) augmente généralement avec la taille.

## 8.2. Deux modes de gestion des SPIC

Deux modes de gestion des services publics locaux sont possibles : la gestion indirecte par une personne privée et la gestion directe par la personne publique (régie).



*Remarque : la gestion publique n'exclut pas le recours à une ou plusieurs entreprises privées pour réaliser tout ou partie des prestations d'exploitation, dans le cadre de contrats qui relèvent alors du code des marchés publics.*

### ■ Délégation de service public

La délégation de service public (DSP) est un mode de gestion par lequel une personne publique passe un contrat pour confier la gestion d'un service public, dont elle a la responsabilité, à un délégataire public ou privé, en lui transférant les risques liés à cette exploitation<sup>48</sup>. Ainsi, la rémunération de l'opérateur, généralement constituée par les redevances versées par les usagers, doit être substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

<sup>48</sup> Article L. 1411-1 du CGCT.

Les contrats de DSP obéissent à des règles spécifiques, visant à garantir le respect des principes de transparence et de concurrence. La collectivité doit notamment adopter, après avis de la commission consultative des services publics locaux, une délibération sur le principe du recours à une délégation de service public, préalablement à la procédure de mise en concurrence.

#### - Les types de contrats de délégations de service public

Trois types de contrats de délégation peuvent lier la collectivité organisatrice et les opérateurs : la concession, l'affermage et la régie intéressée.

- **En cas de concession**, l'entreprise délégataire investit dans les équipements nécessaires et les exploite à ses risques et périls, en se rémunérant directement sur les usagers par une redevance déterminée dans le contrat.
- **Avec l'affermage**, mode de gestion le plus utilisé pour les services de l'eau et de l'assainissement, l'entreprise délégataire exploite et entretient les équipements (dans le cas de l'eau, le réseau), qui lui sont confiés par la collectivité, en étant rémunérée par l'usager. Certaines clauses concessives peuvent être ajoutées à un contrat d'affermage, prévoyant la réalisation de certains investissements par le fermier.
- **La régie intéressée**, rare, consiste en l'exploitation du service par une entreprise qui utilise les ouvrages qui lui sont confiés par la collectivité, et est rémunérée par celle-ci. Une partie substantielle de la rémunération doit être liée aux résultats de l'exploitation.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les délégations de service public sont conclues pour une durée de 20 ans maximum, sauf exception en raison de justificatifs liés aux investissements supportés par l'entreprise délégataire<sup>49</sup>.

### LA DIRECTIVE EUROPÉENNE SUR LES CONCESSIONS DU 26 FÉVRIER 2014\*

Cette nouvelle directive (à laquelle se rapportent les « contrats de délégation de services public » français), va imposer des modifications de la procédure de délégation de service public avant le 18 avril 2016. Le secteur de l'eau (mais pas celui de l'assainissement) est exclu du champ d'application de cette directive, mais nous ne savons pas aujourd'hui si le législateur français opéra pour lui appliquer ces nouvelles règles (qui seraient donc applicables à la quasi-totalité des services publics locaux) ou non ce qui conduirait les collectivités à devoir maîtriser deux types de procédure de délégation, l'une pour l'eau et l'autre pour les autres services dont l'assainissement.

<sup>49</sup> Article L.1411-2 du CGCT.



Les principales modifications apportées par cette directive, concernent :

- la procédure d'attribution des contrats avec notamment des règles de « traçabilité » des négociations renforcées,
- les conditions de passation des avenants qui sont globalement assouplies

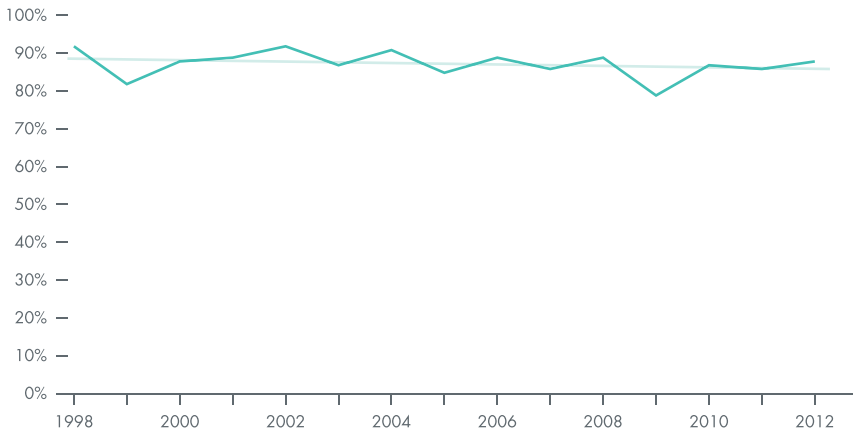
**\* Directive 2014/23/UE du parlement européen et du conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession**

### - La passation des contrats

La passation des contrats de délégation de service public est soumise à une procédure de publicité et de mise en concurrence depuis 1993 (article L.1411-1 et suivants du CGCT issus de la Loi Sapin). Cette procédure est caractérisée par une phase de négociation (obligatoire).

En pratique, on peut noter que les taux de reconduction des candidats « sortants » demeurent élevés et stables (en moyenne 87%, avec une baisse moyenne de 0,2% par an depuis 1998).

**Taux de reconduction des délégataires**  
(source : observatoire Loi Sapin Agro Paris Tech Mars 2015)



En revanche, on note une réduction assez sensible de la durée des nouveaux contrats (environ 11 ans) depuis l'entrée en vigueur de la loi Sapin (1993), et de la limitation à 20 ans (sauf exception) de la durée des contrats dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (1995).

## - Encadrement des « avenants »

Compte tenu de leur durée généralement longue (en moyenne 11 ans pour les contrats passés actuellement), il est fréquent que des contrats de délégation de service public nécessitent des modifications en cours d'exécution, pour prendre en compte l'évolution des besoins du service et de son « environnement ». La possibilité de conclure de tels avenants résulte de l'application des principes d'adaptabilité et de mutabilité des services publics. Elle est néanmoins encadrée : tout d'abord, les avenants doivent répondre à des situations imprévisibles (ou tout au moins, dont l'impact n'était pas déterminable) au moment de la signature du contrat : modification du périmètre d'un EPCI-SM, de la réglementation applicable... Ensuite, ils ne doivent pas modifier l'objet même du contrat, ni un élément substantiel, parmi lesquels le partage des risques (techniques, financiers...) et le volume d'investissement mis à la charge du délégataire... Au plan financier, la jurisprudence a retenu un seuil de 15 à 20% d'augmentation du chiffre d'affaires cumulé sur la durée du contrat (en euros constants), au-delà duquel on peut a priori supposer que l'avenant entraîne un bouleversement de l'économie du contrat (mais cela ne signifie pas qu'un avenant supérieur soit illégal ni qu'il n'y ait aucune question à se poser en-dessous...). Ces seuils devraient être revus lors de la transposition de la directive concession (début 2016).

La prolongation de la durée des contrats est, quant à elle, explicitement encadrée par la loi qui ne les autorise (article L. 1411-2 du CGCT) que dans les deux cas suivants :

- « Pour des motifs d'intérêt général. La durée de la prolongation ne peut alors excéder un an. »
- « Lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique et à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive. »

L'idée qui sous-tend ces restrictions est que si l'objet est modifié, ou si l'économie du contrat est « bouleversée », on n'a plus affaire à une modification du contrat mais à un nouveau contrat, qui doit donc être passé dans le respect des règles de publicité de mise en concurrence.

*Remarque : par analogie aux règles applicables aux marchés publics, l'article L. 1411-6 du CGCT dispose que « Tout projet d'avenant à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5% est soumis pour avis à la commission visée à l'article L. 1411-5. L'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis. Il s'agit de la commission chargée de l'ouverture des plis contenant les candidatures et d'établir la liste des candidats admis à présenter une offre puis de l'ouverture et de l'analyse des offres et d'émettre un avis à destination de l'exécutif sur les candidats avec qui engager les négociations. »*

## MODIFICATION UNILATÉRALE DE LA DURÉE OU DES CLAUSES D'UN CONTRAT DE DSP

S'agissant de contrats publics, l'administration dispose toujours du pouvoir unilatéral (dit « exorbitant du droit commun ») d'y mettre fin par anticipation, ou d'en modifier unilatéralement certaines clauses, pour motif d'intérêt général, dans le respect des règles d'encadrement exposées ci-contre.

Toutefois, le délégataire a alors droit à être indemnisé du préjudice qu'il a subi de ce fait. Sauf disposition précise figurant dans le contrat ou accord amiable, le montant des indemnités est fixé par le juge administratif selon les principes de l'article 1149 de code civil au titre :

- « de la perte qu'il a faite », c'est-à-dire les investissements qu'il a financés et qu'il n'a pas achevés d'amortir (biens de retour, mais aussi le cas échéant des biens propres) ; cela peut également couvrir des surcoûts occasionnés par la perte d'économies d'échelle sur des moyens (y compris personnel) mutualisés (sur une durée de quelques mois, le temps pour le délégataire de procéder à sa réorganisation) ;
- « du gain dont il a été privé » (sauf si une telle décision est justifiée par une faute du délégataire), c'est-à-dire les bénéfices qu'il aurait pu tirer du contrat si celui-ci avait été poursuivi jusqu'à son terme (et donc d'autant plus élevée que le contrat est bénéficiaire et que son échéance est lointaine).

*Remarque : le compte rendu financier n'est pas toujours retenu comme base de calcul, et des indemnités de ces « gains manqués » sont souvent revendiquées (et parfois accordée par le juge) même dans le cas de contrats présentés jusqu'alors comme déficitaires...*

S'y rajoutent parfois des demandes indemnitaires relatives à un préjudice commercial et/ou d'image (mais à notre connaissance jamais retenues par le juge).

Le montant des indemnités peut donc s'avérer particulièrement dissuasif (et interdire de facto l'usage de ce pouvoir de modification unilatérale).

## - Obligations diverses

Plusieurs lois sont venues compléter la Loi Sapin et renforcer ou introduire de nouvelles dispositions :

- L'obligation de formaliser la liste des opérations de renouvellement ou de grosses réparations mises à la charge du délégataire dans un « programme prévisionnel de travaux », annexé au contrat et incluant une estimation des dépenses (L.2224-11-3) et, le cas échéant en fin de contrat, de reversement « *au budget de l'eau potable ou de l'assainissement du délégant d'une somme correspondant au montant des travaux stipulés au programme prévisionnel mentionné à l'article L.2224-11-3 et non exécutés* », que ces sommes aient ou non fait l'objet d'un provisionnement comptable) (L.2224-11-3). Ces dispositions s'inscrivent dans une logique patrimoniale : elles permettent à la collectivité de s'assurer que les travaux programmés sont bien exécutés ou, dans le cas contraire, que les sommes qui avaient été prévues pour cela lui seront restituées (et non réintégrées dans les marges du délégataire), afin de faire réaliser elle-même ces travaux. Ainsi, les « garanties de renouvellement » (logique assurantielle et non patrimoniale) ne devraient plus couvrir que les renouvellements « accidentels » (donc non programmés), ne représentant pas plus de 10 ou 15% du total des renouvellements à engager. L'établissement d'un plan prévisionnel de travaux annexé au contrat, n'interdit pas des adaptations en cours d'exécution, mais celles-ci doivent être étudiées avec attention, tant sur le volume de travaux que sur les coûts unitaires. En outre, une telle adaptation ne doit pas conduire à faire prendre en charge par la collectivité (et donc par les abonnés) des travaux pour cause de sous-estimation par le délégataire de son programme prévisionnel de travaux (ce qui serait contraire aux règles de la concurrence et de passation des avenants (voir encadré page précédente)).
- La remise par le délégataire, avant le 1<sup>er</sup> juin, d'un rapport annuel technique, patrimonial et financier, devant permettre à la collectivité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public (article L.1411-3 du CGCT). Le contenu de ce rapport annuel est précisé à l'article R.1411-7 de ce même code. En particulier, les éléments financiers doivent inclure le compte annuel de résultat de l'exploitation de l'année avec rappel de l'année antérieure, un inventaire des biens de retour et de reprise, l'état de mise en œuvre du plan prévisionnel de travaux (cf. ci-dessus), ainsi que les engagements à incidences financières, y compris en matière de personnel, liés à la délégation de service public et nécessaires à la continuité du service public. « L'analyse de la qualité du service » est établie à partir d'indicateurs demandés par la collectivité (à prévoir dans le contrat) auquel peuvent s'ajouter des indicateurs proposés par le délégataire. En tout état de cause, le délégataire doit fournir l'ensemble des éléments en sa possession ou produit par lui, permettant de déterminer les indicateurs du rapport sur le prix et la qualité du service.

Le rapport annuel du délégataire doit être soumis pour examen à la CCSPL et à l'assemblée délibérante de la collectivité délégante, qui doit en prendre acte (la loi ne précise aucun « ordre » entre la consultation de la CCSPL et la présentation du rapport à l'assemblée délibérante : les collectivités sont donc libres. Enfin, le rapport annuel du délégataire fait partie des documents relatifs à l'exploitation du service, qui doivent être mis à la disposition du public (information par affichage dans les 15 jours qui suivent leur réception par la collectivité délégante et pendant au moins 1 mois), dans les communes et EPCI -Syndicat Mixtes de plus de 3 500 habitants. Le cas échéant, les éventuelles informations sensibles pour la sécurité et la défense nationales, ou couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle ou de la vie privée, doivent être occultées conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978<sup>50</sup> (L.1411-13 et D.2224-5 du CGCT).

- La transmission par le délégataire, au moins 6 mois avant la fin du contrat, de l'inventaire détaillé (y compris les carnets métrologiques des compteurs), des plans mis à jour et du fichier des abonnés dans les conditions fixées aux articles L.2224-11-4 et R.2225-18 du CGCT (voir encadré « La gestion des données en fin de contrat de délégation de service public » p.155)

*Remarque : Le contrôle du délégataire fait partie intégrante des missions d'autorité organisatrice. La responsabilité de la collectivité peut être engagée si elle a manqué à ses obligations de contrôle<sup>51</sup>.*

## ■ Gestion directe ou « publique » (Régie)

### - Les différentes formes de régies

Il existe trois formes de gestion en régie, de la plus intégrée (régie directe), à la plus autonome (régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière).

- La régie « directe », intégrée aux services de la collectivité, n'est possible que pour les régies d'eau et d'assainissement dans les communes de moins de 500 habitants, ou pour celles qui existaient avant 1926, date de leur interdiction. Dans un syndicat intercommunal constitué exclusivement en vue de l'exploitation d'un service administratif ou industriel ou commercial, l'administration du syndicat se confond avec celle de la régie<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

<sup>51</sup> Voir par exemple CE n°88084, ville de Lyon vs Théâtre des Célestins du 9 juillet 1975.

<sup>52</sup> Article L.2221-13 du CGCT.

- **Les régies dotées de la seule autonomie financière** forment des structures internes à la collectivité. Placées sous l'autorité directe du maire ou du président de l'exécutif, et de l'assemblée délibérante, elles bénéficient d'une indépendance certaine par rapport aux autres services. Elles sont placées hors de l'organigramme hiérarchique des services de la collectivité. Leurs conseils d'exploitation, désignés par les organes délibérants (dont les membres détiennent la majorité des sièges), sont compétents pour adopter un certain nombre de décisions, et sont obligatoirement consultés sur « *toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie* »<sup>53</sup>. Elles sont indépendantes sur le plan budgétaire et comptable, ce qui implique l'existence d'un budget annexe, mais elles ne sont pas dotées d'un patrimoine distinct de celui de la collectivité. L'autonomisation du service n'empêche pas la collectivité de garder la maîtrise des décisions relatives au service et des risques juridiques associés. Les décisions relatives au budget, à la passation des marchés, à la fixation des redevances, à l'adoption du règlement de service, à la gestion du personnel, relèvent obligatoirement de l'assemblée délibérante de la collectivité, qui consulte le conseil d'exploitation.
- **Les régies dotées de la personnalité morale** disposent d'une plus grande autonomie puisqu'elles constituent des personnes juridiques distinctes de la collectivité qui les a créées. Les compétences qui leur sont attribuées sont larges : passation des marchés, recrutement des agents, fixation des redevances. Ce n'est plus la collectivité de rattachement qui assume les risques juridiques liés à la gestion du service, mais la régie personnalisée et ses dirigeants. La régie avec personnalité morale dispose d'un patrimoine propre, constitué de la dotation initiale de la collectivité territoriale et de ses acquisitions, et bénéficie d'un budget autonome. Néanmoins, la collectivité reste l'autorité organisatrice du service : la création d'une régie ne vaut pas transfert de compétence. Les élus ont un pouvoir de contrôle sur celle-ci. L'assemblée délibérante désigne les membres du Conseil d'administration, qui sont une majorité d'élus, et vote le règlement du service. Le maire dispose de pouvoirs en cas d'urgence<sup>54</sup>.

#### - Le régime juridique

Les régies sont créées par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité compétente en eau et assainissement, pour une durée indéterminée (ce qui fait qu'il peut y être mis fin sans délai et sans indemnité). Les statuts indiquent la forme de la régie, son champ d'activités (fonctionnel, géographique...), ses modalités d'organisation et d'administration, la dotation initiale...

---

<sup>53</sup> Article R.2221-64 du CGCT.

<sup>54</sup> Article R.2221-26 du CGCT.

Les régies sont soumises aux règles :

- du **droit public**, notamment en matière de comptabilité et de commande publique. Leurs actes réglementaires, comme les délibérations du conseil d'exploitation ou d'administration, doivent être transmis au contrôle de légalité et sont tenus à la disposition de toute personne en faisant la demande, en vertu du droit d'accès aux documents administratifs.
- du **droit privé**, notamment pour ce qui concerne leurs relations avec leurs abonnés et avec leurs salariés, à l'exception du directeur et le comptable, s'il s'agit d'un comptable public, qui sont des agents de droit public).

#### - Dispositions fiscales

Le régime fiscal des services publics d'eau et d'assainissement exploités en régie, combine des dispositions liées à leur caractère industriel et commercial et à leur objet d'intérêt public, notamment au plan sanitaire.

- **La TVA** : les budgets des services publics d'eau exploités en régie desservant au moins 3 000 habitants sont obligatoirement assujettis à la TVA (article 256B CGI), et les collectivités peuvent opter pour l'assujettissement, pour les régies d'eau desservant moins de 3 000 habitants et pour les régies d'assainissement. L'assujettissement se traduit par la facturation de la TVA au taux en vigueur des produits de la régie (en particulier au taux réduit pour les redevances « eau », au taux intermédiaire pour les redevances assainissement) avec, en contrepartie, la possibilité de déduire par la voie fiscale l'ensemble de la TVA ayant grevé les dépenses de la régie. Lorsque le budget n'est pas assujetti, les dépenses d'investissement sont éligibles au FCTVA.
- **L'impôt sur les sociétés** : Les collectivités publiques et leurs régies bénéficient d'une exonération pour leurs activités de services publics « indispensables à la satisfaction des besoins collectifs des habitants de la collectivité territoriale », même s'ils reçoivent la qualification « d'industriels et commerciaux ». C'est le cas de la distribution de l'eau et de l'assainissement collectif ou non collectif. C'est d'autant plus logique que, de toutes les façons, les régies sont soumises à une stricte obligation d'équilibre budgétaire et ne peuvent réaliser de « bénéfices ».  
*Mais attention : cette exonération ne peut être étendue aux bénéfices provenant d'opérations accessoires à l'exploitation des services publics, telles par exemple des prestations de service ou travaux, rendues à d'autres collectivités ou à des particuliers (hors du champ des missions du service public : entretien d'équipements privés tels des suppresseurs, adoucisseurs, compteurs divisionnaires...).*
- **La Contribution Économique Territoriale** : les collectivités publiques et leurs régies sont exonérées de la cotisation foncière des entreprises, « pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique,

*quelle que soit leur situation à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée ; (...) » (article 1449 du CGI), et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (article 1586ter II du CGI). L'assainissement des eaux usées et la distribution de l'eau potable entrent explicitement dans la catégorie des activités à caractère sanitaire exonérées.*

*Remarque : les ouvrages des services d'eau et d'assainissement ne sont pas concernés par « l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux » (ifer) quel que soit le mode d'exploitation.*

- **Les taxes foncières sur les propriétés bâties** : les conditions d'exonération sont fixées à l'article 1382 du CGI. Il s'agit en particulier des « *immeubles nationaux, les immeubles départementaux pour les taxes perçues par les communes et par le département auquel ils appartiennent et les immeubles communaux pour les taxes perçues par les départements et par la commune à laquelle ils appartiennent, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus* ».

*« Les ouvrages établis pour la distribution d'eau potable et qui appartiennent à des communes rurales ou syndicats de communes » sont également exonérés, quel que soit leur lieu d'implantation (attention : cette exonération ne s'applique pas au EPCI à fiscalité propre ni aux syndicats mixtes) ».*

### **UNE SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE (SPL), C'EST :**

- Une société anonyme, donc de droit privé, mais dont les seuls actionnaires sont des collectivités (au moins deux),
- qui exerce ses activités exclusivement pour le compte de ses actionnaires,
- pour « *réaliser des opérations d'aménagement (...), des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.* »

**Ce n'est pas un mode de gestion en tant que tel** : la SPL n'intervient pas en vertu de dispositions statutaires, mais dans le cadre de marchés publics ou de contrats de délégation de service public ; en application de la théorie des contrats « in house », la SPL n'est pas mise en concurrence par ses actionnaires lorsqu'ils exercent - le cas échéant conjointement - sur leur SPL un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services. En contrepartie, la SPL doit appliquer les règles de concurrence pour les marchés qu'elle passe (ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics).

La SPL relève donc à la fois de la gestion privée (société anonyme, comptabilité privée, assujettissement IS...) et de la gestion publique (actionnariat détenu par les seules collectivités).



Le choix du mode de gestion et de ses modalités de mise en œuvre, relèvent de la responsabilité de la collectivité organisatrice. Même s'il est effectué au regard d'une analyse de nombreux critères objectifs, la pondération de ces différents critères et donc **le choix lui-même est nécessairement politique** (ce qui ne signifie pas irrationnel !) : une même caractéristique sera considérée par certains comme un atout de la régie et d'autres comme un atout de la DSP. Quoiqu'il en soit, **la capacité de la collectivité à maîtriser et « piloter » le service reste l'enjeu majeur.**

## II. LA SOLIDARITÉ

### 1 DE FORTS ENJEUX DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE

Les enjeux de solidarité territoriale sont multiples : certains secteurs sont structurellement déficitaires en eau et « dépendent » donc des ressources en eau situées sur les territoires parfois très éloignés. Des technologies ne peuvent raisonnablement être mises en œuvre qu'à des échelles relativement importantes, et sont donc inaccessibles pour des collectivités de petite taille. Les investissements à consentir, pour desservir certains territoires isolés ou peu denses, ne peuvent être intégralement supportés par leurs seuls habitants...

Des mécanismes de solidarité se sont donc développés pour pallier ces difficultés ou impossibilités. Ainsi, les comités de bassin et agences financières de bassin, créés par la loi sur l'eau de 1964 et le FNDAE, ont ainsi permis, grâce aux subventions financées par les redevances perçues auprès des usagers des services déjà existants, d'assurer la desserte en eau de la quasi-totalité de la population. Dans les secteurs où les ressources en eau sont difficiles à mobiliser, des structures intercommunales ont vu le jour pour construire des ouvrages de captage, des usines d'eau et des réseaux d'adduction permettant de desservir l'ensemble des territoires, ce qu'aucune des communes ne pourrait faire seule. De fait, de nombreux gros syndicats d'eau ont été créés pour permettre d'atteindre la « taille critique » de réalisation de ces infrastructures. Certains syndicats de « péréquation tarifaire » ont même été créés pour étendre cette solidarité au financement de l'exploitation du service.

Si cette phase de premier équipement est désormais achevée pour l'eau et bien avancée pour l'assainissement collectif, les enjeux de solidarité ne sont aujourd'hui pas moins prégnants. L'équation économique du renouvellement des réseaux n'est guère différente de celle de leur création : dans les secteurs ruraux peu denses, le coût de la desserte, ramené à l'habitant desservi, est très souvent largement supérieur à celui des zones urbaines denses. En absence de subvention (ou forte réduction) par les agences de l'eau (péréquation à l'échelle du bassin), de nouvelles solidarités « intercommunales » sont incontournables, mais elles ne sont pas nécessairement à sens unique : les ressources en eau qui alimentent les grands centres urbains sont souvent situées à l'extérieur de leur périmètre et leur qualité dépend grandement des mesures de protection des masses d'eau qui y sont mises en œuvre et qui doivent être déterminées de façon concertée. Il en est de même des enjeux « amont-aval » de protection de la qualité des ressources en eau ou contre les inondations... Enfin, même s'il n'existe pas de « taille critique » uniforme (cela dépend du contexte, de ouvrages existants...), la rationalisation de l'exercice de ces diverses compétences nécessite de « faire grandir » les collectivités qui en ont la charge.

Le renforcement et le développement d'intercommunalités de grandes tailles, associant des territoires « riches » et « pauvres » au plan des ressources en eau, des capacités de financement des ouvrages et des services..., et une gouvernance équilibrée entre le « local » et « l'intercommunal », apparaît donc essentiel pour faire face aux enjeux des décennies à venir.

## 2 TARIFICATION SOCIALE ET LE DROIT D'ACCÈS À L'EAU

Le principe d'un droit à l'eau a été posé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)<sup>55</sup>, codifié à l'article L.210-1 du Code de l'environnement : *« Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous »*. Ce droit est ainsi limité aux personnes physiques et ne concerne que leurs besoins essentiels. En outre, il n'implique nullement une gratuité de l'eau, mais uniquement des *« conditions économiquement acceptables par tous »*, ce qui peut être compris comme incluant l'opérateur des services d'eau, qui ne doit pas se retrouver excessivement lésé par l'exercice de ce nouveau droit à l'eau<sup>56</sup>.

Pour évaluer ces *« conditions économiquement acceptables »*, il est souvent fait référence à la notion de « pauvre en eau », caractérisée par une facture d'eau supérieure à 3% des revenus. Aux mécanismes « classiques » ou « généralistes » de solidarité envers les personnes défavorisées, certains services ajoutent des aides spécifiques.

### 2.1. Mécanismes d'aides sociales « classiques » : Fonds de Solidarité pour le Logement et centres communaux (ou intercommunaux) d'action sociale

Les personnes rencontrant des difficultés financières peuvent se tourner de manière classique vers deux institutions : le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) et le centre communal (ou intercommunal) d'action sociale.

Le fonds de solidarité pour le logement attribue des prêts et des aides dites « curatives », dont l'objet est d'apurer les dettes liées au logement des personnes défavorisées.

<sup>55</sup> Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, n° 2006-1772.

<sup>56</sup> Rapport Flageolet sur la LEMA, Doc. Ass. Nat. n° 3455, 22 nov. 2006, p. 15.

Un fonds de solidarité logement a été institué dans chaque département par la loi relative à la mise en œuvre du droit au logement dite loi « Besson » du 31 mai 1990, et placé sous la double responsabilité de l'État et du Département, puis consolidé par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. En application de la loi du 13 août 2004<sup>57</sup>, le FSL est placé sous la responsabilité exclusive des départements, les décisions de politique générale et d'orientation du fonds relevant du Conseil général. L'objet du FSL est d'aider « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence* », à accéder ou à se maintenir dans un logement décent et indépendant.

En pratique, il apparaît que les aides du FSL varient de manière importante selon les départements.

Les communes sont également compétentes en matière d'aides sociales, qui sont gérées par l'intermédiaire des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, qui peuvent, dans certains cas, attribuer des aides au paiement des factures d'eau.

## **2.2. Mécanismes mis en place par les services d'eau : chèques « eau » et tarification sociale**

Selon la conception traditionnelle de l'organisation des services publics d'eau et d'assainissement, le principe d'égalité devant les charges publiques est interprété comme interdisant, en l'absence de disposition législative expresse, une discrimination entre les usagers d'un service public à caractère industriel et commercial, selon des critères de ressources financières. Toutefois, depuis longtemps, des élus responsables de ces services ont souhaité agir directement pour aider les personnes en situation économique précaire, malgré l'absence de cadre juridique adapté pour ce type de dispositif social.

Par ailleurs, la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 a ajouté au Code de l'environnement un article L.210 qui prévoit que « *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ». Certaines collectivités ont fait le choix, sur le fondement de cet article, de mettre en place des aides financières au paiement des factures d'eau, sous la forme de chèques « eau » ou de tarifs spécifiques. D'autres solutions sont également susceptibles d'être mises en œuvre seules ou en complément avec les précédentes, par exemple en aidant les usagers à maîtriser leur consommation par la distribution - voire l'installation chez les usagers - de kits d'accessoires de plomberie « économiseurs d'eau », notamment dans les logements sociaux.

---

<sup>57</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Début 2013, la loi Brottes<sup>58</sup> a pris acte du développement de ces initiatives locales : elle a proposé un dispositif d'expérimentation dans le cadre prévu par l'article 72 de la Constitution permettant la mise en place de mécanismes sociaux qui assurent un meilleur accès aux services d'eau et d'assainissement. L'article 28 de la loi Brottes autorise les collectivités organisatrices de ces services à déroger à certaines dispositions de la législation en vigueur (limitativement énoncées), « *en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau* ».

Ouverte pour une durée de cinq ans à compter de la date de promulgation de la loi, l'expérimentation « *peut inclure la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau ou d'une aide à l'accès à l'eau* ». Un suivi de l'expérimentation est assuré par un groupe de travail national organisé par les ministères de l'intérieur et de l'écologie. Toutes les collectivités participant à l'expérimentation, ainsi que la FNCCR, sont membres du groupe de travail qui a pour vocation d'échanger les expériences, de comparer les avantages et les inconvénients des diverses solutions testées et de procéder à leur évaluation. À la fin du délai de cinq ans fixé par la loi Brottes pour l'expérimentation (c'est-à-dire en 2018), les résultats de l'évaluation seront utilisés pour améliorer les dispositifs existants en matière d'accès social aux services d'eau et d'assainissement : une nouvelle loi devra déterminer si l'expérimentation est abandonnée, si elle fait l'objet d'une prolongation, ou si certaines mesures mises en œuvre sont maintenues et généralisées.

Aujourd'hui, il n'est plus possible de participer à l'expérimentation pour les collectivités qui n'avaient pas présenté leur candidature avant le 31 décembre 2014, délai fixé par l'article 28 de la loi Brottes. Cinquante collectivités ont été retenues (la liste a été fixée par deux décrets), ont ainsi la possibilité de déroger à certaines dispositions du Code général des collectivités territoriales, ou plus généralement du principe d'égalité :

- le tarif pourra comporter une première tranche de consommation gratuite ;
- la progressivité pourra être modulée en tenant compte des revenus ou du nombre de personnes du foyer ;
- le service de l'eau pourra verser une aide pour l'accès à l'eau, dont les modalités feront l'objet d'une convention entre les gestionnaires de service (eau, assainissement, facturation...) et les collectivités territoriales ;
- les aides au paiement des factures d'eau pourront être financées en tout ou partie par le budget général de la collectivité, au titre des dépenses d'aide sociale ;
- les services d'eau potable et d'assainissement pourront verser jusqu'à 2% du montant des redevances perçues au fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; à défaut, la même subvention pourra être versée au centre communal ou intercommunal d'action sociale.

<sup>58</sup> Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

En outre, les organismes de sécurité sociale et de gestion de l'aide sociale ou de l'aide au logement devront, dès que les procédures auront été validées par la commission nationale de l'informatique et des libertés ( CNIL), fournir « *les données nécessaires pour établir la tarification sociale de l'eau ou attribuer une aide au paiement des factures d'eau ou une aide à l'accès à l'eau* ». La CNIL a été saisie des besoins de données exprimés par les collectivités participant à l'expérimentation, et elle devrait répondre prochainement à la demande de validation des procédures d'accès à ces données.

Par ailleurs, la loi Brottes ajoute une précision à l'article L.2224-12-1 du Code général des collectivités territoriales en prévoyant expressément la possibilité d'une tarification spécifique pour les ménages « occupants d'immeubles à usage principal d'habitation ». Il est désormais légal de les faire bénéficier de tarifs différents de ceux des professionnels, même si cette différence doit rester raisonnable, puisque les redevances doivent toujours correspondre, à peu près, au coût du service rendu. Cette disposition n'est pas liée à l'expérimentation et peut donc être utilisée par toutes les collectivités, même celles qui n'ont pas opté pour l'expérimentation.

## LE TRAITEMENT DES FACTURES IMPAYÉES

Il est rappelé que le non-paiement des factures ne peut donner lieu à une coupure d'eau lorsqu'il s'agit de la résidence principale de l'abonné. En outre, la réduction de débit n'est pas admise non plus dans ce même cas. Un suivi rigoureux des factures impayées, avec des relances rapides des abonnés négligents, est donc indispensable pour éviter des pertes de recettes trop importantes, et il ne faut pas hésiter à faire appel à un huissier de justice pour assurer le recouvrement lorsqu'il s'agit d'abonnés qui ne sont pas en situation de précarité.

La fermeture du branchement d'eau potable reste autorisée :

- pour certains motifs non liés à une absence de paiement des factures, tels qu'un risque avéré de contamination du réseau public d'eau potable à partir de l'installation privée d'un immeuble ou une absence d'abonnement ;
- en cas de facture impayée, lorsqu'il s'agit d'un branchement alimentant une résidence secondaire ou des locaux non destinés à l'habitation.



### III. LES DONNÉES

#### 1 ACCESSIBILITÉ DES DONNÉES

La loi du 17 juillet 1978 institue pour toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus, dans le cadre de sa mission de service public, par une administration, quel que soit leur forme ou leur support.

Seuls les documents existants et achevés peuvent être exigés : l'administration n'est pas tenue d'élaborer ou de modifier spécialement un document pour répondre à une demande. Les documents personnels et les informations qui révèlent le comportement d'une personne, comme les factures et les courriers, ne peuvent pas être communiquées aux tiers. L'administration peut également occulter des passages d'un document avant de le communiquer, afin de préserver la confidentialité de certaines informations.

Le demandeur a le choix des modalités de communication (consultation gratuite sur place, copie papier ou support électronique), qui peuvent faire l'objet d'une facturation si elles entraînent des frais pour l'administration (copies). En cas de refus de communication des documents demandés, l'utilisateur peut saisir la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui émettra un avis, non obligatoire. Si l'administration persiste dans son refus, le demandeur peut ensuite saisir le juge administratif.

Concernant plus spécifiquement les services d'eau et d'assainissement, sont communicables l'ensemble des actes administratifs réglementaires (fixant des règles générales, telles que les tarifs, le règlement de service, rapports annuels...), et les actes administratifs individuels ne portant pas atteinte à la vie privée ou au secret en matière industrielle et commerciale (décisions d'effectuer des travaux...). En revanche, les rapports entre un service public à caractère industriel et commercial et ses usagers relevant du droit privé, les documents afférents ne sont a priori pas communicables.

En revanche, la CADA a considéré que les documents relatifs aux installations d'assainissement non collectif, y compris les rapports établis par le SPANC à l'issue des contrôles, sont communicables à toute personne qui en fait la demande. En cas de demande, le service doit donc communiquer ces rapports, en prenant soin d'occulter préalablement les informations susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée, c'est-à-dire : l'identité du propriétaire de l'installation d'ANC et ses coordonnées.

<sup>59</sup> Que leurs prestations de fourniture ou de service se limitent au seul système de relevé à distance ou soient intégrées dans un contrat de délégation de service public de l'eau.

<sup>60</sup> L'interopérabilité de systèmes de relevé à distance des compteurs d'eau ne concerne pas leur conception interne, mais doit assurer au minimum leur compatibilité par rapport à des spécifications techniques relatives à la transmission des données, ainsi que l'absence d'obstacle juridique pour cette transmission entre des systèmes et des exploitants différents.



## 2 LE DÉVELOPPEMENT DU RELEVÉ À DISTANCE DES COMPTEURS D'EAU

Différentes technologies permettant le relevé à distance de compteurs d'eau, s'implantent progressivement sur le terrain depuis une quinzaine d'années, mais les choix à faire dans ce domaine sont devenus une préoccupation majeure pour les collectivités responsables de services publics de distribution d'eau potable.

Les collectivités sont notamment confrontées à des risques d'obsolescence des solutions retenues et de dépendance vis-à-vis des exploitants<sup>59</sup> et fournisseurs de systèmes de télérelevé. En effet, ceux-ci ne proposent actuellement que des systèmes dits « propriétaires », qui rendent les collectivités captives de la solution initialement retenue : faute de systèmes interopérables<sup>60</sup> et ouverts, les mises en concurrence ultérieures relatives aux équipements, aux solutions de télérelevé elles-mêmes, ou à leur exploitation, sont fortement contraintes, voire rendues impossibles (renchérissement des coûts en cas de changement de technologie ou de fournisseur, voire impossibilité de faire exploiter le système par un autre opérateur sans l'accord du titulaire des droits de propriété industrielle et/ou intellectuelle).

Des travaux de normalisation à l'échelle européenne (déclinés au plan national) ont été engagés mais le panel des solutions envisageable reste beaucoup trop vaste pour garantir l'interopérabilité des systèmes. La FNCCR, qui suit l'évolution des pratiques dans ce domaine depuis longtemps, a donc décidé en 2013 d'intervenir de façon beaucoup plus active sur ces questions notamment en prenant la présidence du groupe de travail AFNOR chargé d'élaborer un « *guide d'application de la norme européenne EN13757* » dédiée aux solutions interopérables de télérelevé EAU/GAZ sur le marché français. Ces travaux devraient aboutir fin 2015.

## 3 MAÎTRISE DES DONNÉES : UN VÉRITABLE ENJEU POUR LES COLLECTIVITÉS

Le rôle d'autorité organisatrice inclut un certain nombre de responsabilités en termes de :

- **de prospective, de définition des objectifs et de planification des actions** : au regard des besoins actuels et futurs des usagers, des exigences réglementaires, des moyens et ressources existants...
- **de contrôle** de l'atteinte de ces objectifs et niveaux de performance assignés aux intervenants (internes ou externes) ;

- **d'information des usagers**, afin de leur permettre de mieux connaître le service et d'optimiser l'usage qu'ils en font ;
- **de transparence** vis-à-vis des citoyens (et autres parties prenantes) sur la gestion du service.

En outre, elles peuvent, si elles ont opté pour la gestion directe, exploiter elles-mêmes le service.

Les développements technologiques depuis 20 ans (télésurveillance et télégestion, systèmes d'informations géographiques...), en pleine accélération avec la multiplication des objets communicants (télérelevé, capteurs...) qui conduisent à parler de plus en plus de « smart water » ou de « réseaux intelligents », produisent une masse sans cesse croissante de données qui contribuent largement à l'exercice de ces missions. Il est donc capital pour les collectivités :

- de maîtriser la fiabilité et l'intégrité de ces données : nombre d'entre elles sont « produites » par l'exploitant et utilisées par la collectivité pour le contrôler (risque de conflit d'intérêt), ou pour des missions de qui ne présentent pas d'intérêt pour l'exploitant. Les collectivités doivent donc avoir accès à un maximum de données brutes (et fiables), et non à des données déjà filtrées et traitées par l'exploitant.
- de développer des outils de traitement permettant d'analyser, de croiser..., ces données afin de les rendre signifiantes et de les présenter de façon synthétique (tableaux de bord, cartographie...) à destination des services, des élus et des « parties prenantes », sans risque de se « noyer » sous la masse et de perdre de vue les informations réellement utiles au bon moment.
- de bancariser les données qui pourront être utiles à plus long terme, par exemple pour la réalisation de schémas directeurs ou de « prospectives tarifaires » (pour lesquelles il faut disposer des historiques de consommations de tous les abonnés, et non uniquement des assiettes cumulées).

En outre, dans un monde de plus en plus interdépendant, le partage de données entre services devient de plus en plus nécessaire : données météo pour optimiser l'exploitation d'un système des ouvrages d'eaux pluviales, données d'autosurveillance d'une station d'épuration à corrélérer avec celles sur la qualité du milieu récepteur... Il faut pour cela garantir une « interopérabilité » des données (par exemple : les protocoles sur le format des données géographiques). Et au-delà, il faut développer des stratégies de mutualisation des outils de collecte, de « transport » et de gestion de ces données.

## LA GESTION DES DONNÉES EN FIN DE CONTRAT DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

Les systèmes d'information « dématérialisés », qu'il s'agisse de la supervision et de la télégestion des ouvrages, de la gestion des abonnés et de la facturation, ou encore de la tenue et de la mise à jour des plans, ont pris une importance croissante et tout porte à croire que cela va encore s'amplifier dans les années à venir.

En cas de changement d'exploitant, mais aussi pour assurer l'égalité de traitement des candidats au stade d'une mise en concurrence, le transfert de ces données, dans des formats standardisés est donc absolument essentiel. À cet égard, les articles L.2224-11-4 et R.2224-18 du CGCT fixent les obligations minimales de transmission à la collectivité 6 mois avant le terme du contrat des inventaires, des caractéristiques du parc de compteurs, des plans mis à jour et du fichier des abonnés. Naturellement, ces fichiers actualisés sont également remis à la fin du contrat.

Il s'agit là d'obligations minimales et les collectivités ont tout intérêt à prévoir des dispositions élargies dans les contrats, avec notamment :

- la gestion et la transmission numérisées des plans et des bases de données associées au réseau et au fonctionnement des ouvrages (caractéristiques, incidents, interventions...) ;
- une transmission anticipée de ces données (au moins 2 ans avant la fin du contrat) de toutes les données utiles aux études préalables et à l'éventuelle remise en concurrence, ou à tout moment à la demande de la collectivité (à des fins de contrôle, d'étude...).

Compte tenu des enjeux de mutualisation et de l'intérêt public que présentent ces données, la FNCCR prône donc la création d'un « **service public des données locales** » dont la compétence incomberait aux collectivités, autorités organisatrices et garantes des données vis-à-vis du public. Ce service mettrait à disposition des collectivités organisatrices des services publics locaux, de leurs exploitants (pour les données ayant à transiter par ce service), mais aussi du public, les données qui les concernent et/ou peuvent être rendues publiques. Un tel service permettrait de rationaliser les investissements et la gestion des infrastructures correspondantes à l'échelle du territoire, de structurer la gouvernance locale et de répondre aux défis de l'ouverture des données aux usagers consommateurs. Évidemment, cela suppose la mise en place d'outils d'administration de ces données, robustes et sûrs, et des droits d'accès.

## IV. LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE

### 1 LES ACTIONS DE PRÉSERVATION ET DE RESTAURATION DES RESSOURCES EN EAU

#### 1.1. Limitation des pertes en eau

Les réseaux d'eau se dégradent avec le temps et les contraintes alentours (conditions météorologiques difficiles, travaux de voirie, affaissement du sol...). De plus, certains matériaux utilisés se sont avérés finalement peu adaptés (comme le PVC collé et/ou contenant du chlorure de vinyle monomère résiduel, utilisé dans les années 70-80, ou la fonte grise à la fin des années 60), et les réseaux sont vétustes avant la fin de leur durée d'amortissement prévue. De même, les conditions de pose et l'analyse du terrain en amont de la pose, sont des critères qui influent beaucoup sur la vulnérabilité des réseaux posés. En conséquence, une grande partie des réseaux d'eau sont fuyards en France, avec des pertes pouvant avoisiner les 30%.

C'est pourquoi des actions sont mises en place pour améliorer la connaissance que les services ont de leurs réseaux, au travers de SIG et de procédures formelles de remontée des informations terrain (en interne, mais aussi au travers du Guichet Unique). Les méthodes de recherche de fuites s'affinent également avec la mise en place de sectorisations, permettant de cibler les zones les plus fuyardes, ou encore le télérelevé des compteurs, permettant de suivre en continu les consommations d'eau et de repérer rapidement une fuite.

Par ailleurs, les fuites sont quantifiées depuis peu et l'utilisation de compteurs permet aujourd'hui de mieux estimer l'ampleur de ces pertes en eau. La plupart des services commencent donc à implanter des compteurs à chaque bout de la chaîne de production : au niveau du prélèvement de la ressource, puis en entrée et en sortie d'usine. Ils tentent également d'estimer les volumes d'eau utilisée pour le fonctionnement des installations de production. De même, au niveau du réseau de distribution d'eau, les consommations des communes (type lavage de voiries, arrosage des espaces verts, défense incendie, fontaines...) sont mieux estimées, voire équipées de compteurs. Cela permet de quantifier plus précisément le niveau réel de fuites.

#### 1.2. Périmètres de protection des captages

Tous les prélèvements dans le milieu naturel, que l'eau soit souterraine ou de surface, nécessite la mise en place d'un périmètre de protection de la ressource. Tous les points de prélèvement n'ont pas, à ce jour, de périmètre bien défini, car les procédures sont souvent lourdes. En effet, des études environnementales et hydrologiques doivent être menées en amont puis, si l'hydrogéologue émet un avis positif, le dossier est déposé

en préfecture pour mise en place d'un arrêté préfectoral, qui devra ensuite faire l'objet d'une procédure bien définie de suivi d'application de l'arrêté.

Or, les procédures administratives sont longues et les acteurs sont nombreux. Dès la définition du périmètre en jeu, les discussions avec les acteurs concernés peuvent s'avérer tendues. Les outils existants pour lutter contre les pollutions accidentelles sont limités et les collectivités passent souvent par une acquisition foncière des terrains alentours, sur lesquels elles peuvent alors reboiser ou créer des bassins de retenue...

De même, à plus grande échelle, la détermination d'une aire d'alimentation de captage et de sa vulnérabilité vis-à-vis des activités et sources de pollution présentes sur le territoire, doit être vue comme un enjeu commun d'aménagement et de développement du territoire à long terme. Les opérations de reconquête de la qualité de l'eau (ORQUE), financées par l'Agence de l'eau Artois-Picardie, ont pour objectif de réduire les pollutions diffuses dans les aires d'alimentation des captages, pour contribuer à atteindre le bon état des masses d'eau. De même, les cinq autres agences de l'eau incitent les collectivités territoriales à initier de tels projets au travers de leur X<sup>e</sup> programme d'intervention (2014-2018).

*Pour plus d'information, voir : [www.eaufrance.fr/agir-et-participer/prevenir-les-risques/protection-des-captages](http://www.eaufrance.fr/agir-et-participer/prevenir-les-risques/protection-des-captages)*

### 1.3. Sensibilisation de tous les acteurs

La disponibilité de la ressource en eau est très contrastée selon les régions de France, de même que la qualité de l'eau brute prélevée. De plus, l'impact du changement climatique sur les ressources en eau potable préoccupe les gestionnaires de ces ressources, mais aussi les différents usagers (agriculteurs, industriels, citoyens...). C'est pourquoi un grand nombre de projets communs entre tous ces acteurs voient le jour, pour permettre une plus grande résilience des systèmes et une gestion durable et concertée de la ressource.

Ces actions passent notamment par la sensibilisation de tous les acteurs aux enjeux du territoire et à l'animation de groupes de travail locaux pour faire avancer les choses. C'est ce qu'on appelle notamment le **dialogue territorial**, qui vise à mettre autour de la table collectivité et agriculteurs, afin que chacun expose ses besoins et ses contraintes, pour tenter de comprendre les conflits d'usage et trouver un plan d'actions commun, dans le but d'améliorer la qualité de l'eau et de limiter les impacts sur la ressource. Ces discussions, souvent très longues, sont un complément aux analyses économiques limitées par :

- l'application d'indicateurs économiques pour des résultats environnementaux,
- des données basées sur des périmètres administratifs, à appliquer à des zones hydrologiques.

Au niveau européen, il existe des mesures agroenvironnementales (MAE), mises en place dans le cadre de la politique agricole commune, en contrepartie de versements aux agriculteurs volontaires. En France, nous avons des « MAE territorialisées » (par exemple, en zone Natura 2000). Mais les bilans qualitatifs et financiers sont difficiles à établir, car les systèmes qui compensent les agriculteurs financièrement, pour la perte de revenus associée à des mesures réputées bénéfiques pour l'environnement ou de la biodiversité, varient et ne sont pas pérennes. De plus, une zone géographique peut être affectée par des apports de pesticides (aéroportés ou apportés par le ruissellement principalement), ou par des phénomènes de turbidité induits par l'agriculture pratiquée hors de la zone concernée ou en amont du bassin versant, et les effets sont très longs à se faire sentir, ce qui peut démotiver un certain nombre d'acteurs.

En France, le Plan Végétal pour l'Environnement (PVE) vise à permettre la reconquête de la qualité des eaux et à accompagner les exploitations agricoles dans les nouveaux défis environnementaux, identifiés par le Grenelle de l'environnement. Ce plan est financé par un fonds unique, s'inscrit dans le cadre du deuxième pilier de la PAC et du programme de développement rural hexagonal (PDRH) et fait appel à un cofinancement communautaire de 50%. Il est particulièrement orienté vers la réduction de l'impact des produits phytosanitaires et les économies d'énergie.

La gestion durable de la ressource est une question qui a beaucoup été étudiée par les entreprises françaises de recherche et développement. Les compétences existent et les bureaux d'étude français proposent de nombreuses innovations. Encore peu prises en compte dans les cahiers de charges des collectivités, elles imposent parfois des obligations de moyens peu adaptées aux solutions innovantes, induisant une augmentation inutile du coût de la solution innovante. Celle-ci sera alors peu compétitive. Intégrer des obligations de résultats et imposer des critères d'innovation dans les appels à projet est un risque à prendre par la collectivité, pour permettre de développer des solutions adaptées aux problématiques locales, à coûts équivalents aux solutions standards.

## 2 VERS LA RÉUTILISATION DES EAUX USÉES ?

- À l'heure actuelle en France, les **eaux usées traitées** en station d'épuration sont quasiment exclusivement rejetées dans le milieu naturel (milieu hydraulique superficiel, exceptionnellement infiltrées). Le traitement est adapté de manière à ne pas dégrader la qualité du milieu dans lequel les eaux usées, ainsi épurées, sont rejetées.

Néanmoins, il est aujourd'hui de plus en plus question de réutiliser directement ces eaux usées épurées, moyennant éventuellement un traitement supplémentaire.

Les usages de ces eaux « recyclées » sont bien entendu limités pour tenir compte des éventuels risques sanitaires pour les populations. L'intérêt principal de ce procédé est de mobiliser une ressource en eau supplémentaire, notamment dans les régions où la ressource en eau est quantitativement sensible.

L'arrêté du 2 août 2010 relatif à l'utilisation d'eaux issues du traitement d'épuration des eaux résiduaires urbaines modifié par l'arrêté du 25 juin 2014, limite ces usages à l'irrigation des cultures et des espaces verts, et établit les prescriptions techniques à respecter.

Ce procédé est encore peu développé en France car contraignant d'un point de vue technique, et son coût ne le justifie que dans des secteurs confrontés de manière récurrente à des stress hydriques ou à une problématique locale (absence d'exutoire par exemple). Par ailleurs, compte tenu du manque de recul vis-à-vis des risques sanitaires, la réglementation fixe des prescriptions techniques extrêmement exigeantes pour limiter tout risque pour les populations en contact avec les eaux usées recyclées, en attente de davantage de résultats d'études et d'expériences sur le sujet. Des démarches sont toutefois à l'étude pour favoriser le développement de cette filière, d'une part par la connaissance des enjeux de santé réels et d'autre part en proposant des qualités d'eau variables voire très supérieures pour s'affranchir de barrières de sécurité. Toutefois des interrogations subsistent sur l'intérêt de traiter l'eau à des niveaux de qualité très performants au regard du coût que cela génère et de l'acceptabilité des prix de revente qui en découleront.

- Des projets sont également en cours **pour la réutilisation des eaux grises**, c'est-à-dire la réutilisation d'eaux usées non épurées, hormis les eaux vannes.

Si ce dispositif n'est pas autorisé en France aujourd'hui, il fait l'objet d'analyses notamment sur le volet sanitaire par l'ANSES et pourrait, à plus ou moins court terme, être envisagé au sein d'habitation ou d'un aménagement urbain. L'idée est d'extraire les eaux peu polluées (issues de lave-linge ou de lave-vaisselle), notamment pour de l'arrosage d'espaces verts. Toutefois un rapport de l'ANSES du 29 avril 2015 en limite fortement les perspectives d'évolution.

- Dans le domaine de **l'eau potable**, il existe des pratiques différentes sur la gestion des rejets issus des traitements, selon les régions, les contraintes locales, les types de filières et leur capacité de traitement.

Le recyclage en tête de traitement est une voie possible pour maîtriser à la fois les pertes en eau, limiter les risques sanitaires et les nuisances environnementales. Tout projet de recyclage des eaux de traitement d'eau potable, notamment les eaux de lavage, est détaillé dans le dossier de demande d'autorisation de la filière et fait l'objet d'un avis de l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), notamment sur les risques sanitaires (circulaire du 26 juin 2007 de la Direction Générale de la Santé).

- Enfin, la récupération et l'utilisation des **eaux pluviales** sont aujourd'hui assez répandues, notamment dans les régions du Nord, mais somme toute insuffisamment développées au regard des enjeux et de la nécessité de maîtriser le ruissellement et la qualité des eaux.

Depuis 2008, la réglementation permet d'aménager les bâtiments et leurs dépendances, en vue de réutiliser les eaux de pluie pour l'arrosage, le lavage des sols, les chasses d'eau, voire les lave-linge, à titre expérimental. Ces dispositions se cumulent à tous les stockages envisageables à l'échelle de l'aménagement urbain, pour des réutilisations lors du nettoyage de la voirie ou l'arrosage des espaces verts.

### **3 VERS UNE MAÎTRISE DES CONSOMMATIONS ET DES COÛTS ÉNERGÉTIQUES ?**

Les services d'eau, et plus particulièrement les services d'assainissement, sont très énergivores (pompage, aérations de bassin de traitement des eaux usées, séchage thermique des boues, traitement des odeurs...). La question de l'optimisation des consommations et des coûts énergétiques se pose réellement.

#### **3.1. Optimisation des consommations**

En eau potable comme en assainissement collectif, l'optimisation des consommations d'énergie passe avant tout par le renouvellement progressif et intelligent des équipements vieillissants, qui ne sont plus suffisamment performants et consomment de l'énergie en excès (détérioration du rendement de l'équipement due à son âge, obsolescence de la technologie).

En eau potable, la source d'économie énergétique principale réside dans la réduction des pertes en eau du prélèvement jusqu'au point de consommation. Moins de fuites, c'est moins d'énergie de pompage sur le prélèvement et en distribution (cas des réseaux non gravitaires), et des volumes plus faibles d'eau à traiter. L'économie d'énergie peut également passer par l'optimisation des pompages de reprise, l'un des postes les plus énergivores du service.

En assainissement collectif, outre le renouvellement du matériel, il existe des techniques qui permettent d'optimiser le fonctionnement de certains postes spécifiques, notamment l'aération des bassins, qui dégrade la matière organique :

- adaptation au plus juste des techniques d'aération en fonction du type d'effluent à traiter (domestique, agricole...) et la taille de l'installation,



- utilisation d'appareils de mesure en ligne, permettant d'évaluer au plus juste le besoin en oxygène et donc de réguler l'aération.

L'approche holistique par l'analyse du cycle de vie peut également permettre de cibler les postes les plus énergivores. Partant des détails (depuis le choix des matières premières), sans oublier le transport, et allant jusqu'aux rejets, ces études vont au-delà des bilans énergétiques et permettent d'estimer les impacts réels de chaque poste sur différents aspects : la santé humaine, la ressource et le milieu. Elles sont, en revanche, encore peu développées à l'échelle d'un site et très coûteuses.

### 3.2. Valorisation de l'énergie produite

Plus encore que l'optimisation énergétique, la valorisation de l'énergie produite sur les installations d'assainissement collectif, est un véritable levier de maîtrise des coûts. Deux pistes principales :

- Génération de chaleur dans les réseaux d'eaux usées : les effluents ont en effet une température constante relativement élevée (autour de 20°C), qu'il est possible de transformer en électricité, via l'utilisation de pompes à chaleur.
- Production de biogaz grâce à la méthanisation des boues. Ce biogaz est aujourd'hui essentiellement utilisé sous forme de chaleur pour le séchage des boues. Il peut également être exploité en cogénération d'électricité, en vue d'une revente à EDF. Le biogaz peut par ailleurs être directement injecté dans le réseau de gaz de GrDF (depuis la publication du décret et des arrêtés du 24 juin 2014).

Aujourd'hui, beaucoup de collectivités brûlent encore en torchère le biogaz produit. Sa valorisation est donc une réelle piste vers l'optimisation énergétique. Le Ministère de l'Ecologie adapte la réglementation de façon à promouvoir ces dispositifs (en garantissant un prix d'achat à l'énergie produite puis, bientôt, en proposant des tarifs de compensation des prix de l'énergie du marché pour assurer une rentabilité aux installations).

Par ailleurs, les sites de production d'eau potable et de traitement des eaux usées peuvent être utilisés pour y installer des panneaux photovoltaïques ou des éoliennes.

Néanmoins, tous les dispositifs énoncés dans ce chapitre doivent faire l'objet d'une attention particulière préalable à leur mise en œuvre, afin d'évaluer leur rentabilité sur le long terme, notamment en fonction de la taille des installations du service.

### 3.3. Optimisations des coûts

L'amélioration des performances techniques des installations d'eau potable et d'assainissement et des choix de gestion des services, est bien évidemment le levier essentiel d'optimisation des coûts dédiés à l'énergie.

Mais avec la suppression des tarifs réglementés de vente (d'ici fin 2015 pour les moyens et gros consommateurs de gaz et d'électricité), les acheteurs soumis à la commande publique auront l'obligation de passer des contrats en offre de marché avec le fournisseur de gaz et/ou d'électricité de leur choix.

Cette obligation constitue donc une opportunité pour les services d'eau et d'assainissement d'obtenir des tarifs attractifs sur l'énergie. Un gain ne sera vraiment possible que si les achats d'énergie sont d'un volume suffisamment important pour que les fournisseurs répondent aux appels d'offres et proposent des tarifs intéressants. De plus, les achats d'énergie étant spécifiques et nouveaux pour la plupart des services d'eau et d'assainissement (fluctuation très rapide des tarifs notamment), il est conseillé aux collectivités de se regrouper pour optimiser l'achat :

- Un certain nombre de syndicats d'énergie propose déjà des achats groupés aux collectivités situées dans le même département, voire dans la même région. Ces syndicats ont, pour beaucoup, une expérience réussie en la matière, et sont structurés et compétents techniquement pour assurer le pilotage de ces groupements d'achats. Ils sont également accompagnés dans leurs démarches par la FNCCR.
- L'UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics) propose également une offre d'achats groupé d'énergie.



Le Guide de l'Élu est édité par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Il comprend quatre livrets : énergie, eau et assainissement, e-communications et déchets.

20 boulevard de Latour-Maubourg - 75007 Paris  
Tél : 01 40 62 16 40

Créée en 1934, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est une association regroupant plus de 700 collectivités territoriales et établissements publics de coopération, spécialisés dans les services publics d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement, de communications électroniques, de valorisation des déchets, que ces services soient délégués (en concession) ou gérés directement (en régie).



[www.fnccr.asso.fr](http://www.fnccr.asso.fr)  
[www.energie2007.fr](http://www.energie2007.fr)  
[www.france-eaupublique.fr](http://www.france-eaupublique.fr)  
[www.telecom2012.fr](http://www.telecom2012.fr)

**Suivez-nous sur twitter :**

@fnccr  
@energie2007  
@fnccr-dechets  
@twitteau  
@telecom2012

