

Enquête nationale

Septembre 2010

LES DEPARTEMENTS ET LA POLITIQUE DE L'EAU

En France, les départements constituent des acteurs importants des politiques publiques de l'eau.

Leur intervention dans ce domaine a été analysée par deux enquêtes en 2003 et en 2006, réalisées par le Cercle Français de l'Eau et de l'Assemblée des Départements de France (ADF).

Elle concerne des domaines très variés : eau potable, assainissement, aménagement, préservation ou restauration des fleuves, nappes et rivières, prévention des inondations... L'appui des conseils généraux aux politiques publiques de l'eau au sens large mobilise des montants financiers élevés. En 2006, les départements consacraient en moyenne près de 13,5 euros par an et par habitant à ces questions - un budget en hausse de 11,3% depuis 2003 - qui étaient jugées importantes pour 97% d'entre eux (1). Ils représentent actuellement la troisième source de financement de la politique de l'eau en France, à côté des agences de l'eau et des communes.

Si en France le principe a été posé selon lequel «l'eau paie l'eau», tous les aménagements et tous les équipements nécessaires à la gestion de l'eau au sens large ne sont pas financés grâce à la facture qu'acquittent les usagers, calculée en fonction de leur consommation. Le soutien financier et technique des départements, tout en évitant de fixer le prix de l'eau à un niveau élevé, permet aux communes de faire face plus aisément à leurs obligations légales et réglementaires.

Pour l'avenir, les investissements doivent se poursuivre à haut niveau sous l'impact de plusieurs facteurs. Sur ces questions, l'impulsion européenne est forte : directive relative à la qualité de l'eau potable, directive eaux résiduaires urbaines (DERU), directive cadre sur l'eau (DCE)... Qu'il s'agisse d'épurer les eaux usées, en zones rurales comme en zone urbaine, de protéger la ressource et de délivrer une eau potable aux normes requises, de préserver les milieux naturels, prévenir les inondations ou restaurer la qualité des nappes et des cours d'eau, des financements importants seront nécessaires au cours des années à venir.

En 2010, les finances départementales souffrent d'un effet de cisaille - confrontées simultanément à une baisse des recettes et une hausse des charges et de nombreux départements rencontrent des difficultés à équilibrer leur budget. Dans ce contexte, les conseils généraux maintiennent-ils au même niveau leur soutien aux politiques publiques de l'eau? Comment interviennent-ils, seuls ou aux côtés de leurs partenaires institutionnels? Comment analyser leur action? Doit-elle être replacée dans le cadre de leur politique environnementale? Illustre-t-elle une aide aux communes rurales? Quelle est la tendance au cours des années à venir?

Une enquête a été réalisée en 2010 par l'Union des Conseillers Généraux de France (UCGF) en collaboration avec le Cercle Français de l'Eau pour apporter des éléments de réponse à ces questions. Elle éclaire de façon intéressante les enjeux relatifs à l'eau au sens large dans notre pays dans le cadre de la réforme des compétences institutionnelles des différentes collectivités territoriales, en cours actuellement.

Cette enquête a été réalisée par l'Union des Conseillers Généraux de France (UCGF) Association nationale pluraliste, présidée par Jacques J.P. Martin, Conseiller Général du Val de Marne, Maire de Nogent-sur-Marne, l'Union des Conseillers Généraux de France (UCGF) représente et fédère des élus territoriaux

Avec le concours du Cercle Français de l'Eau, présidé par Jean-François Le Grand, Président du conseil général de la Manche.

(1) Ces deux enquêtes précédentes sont en ligne sur le site du Cercle Français de l'Eau www.cerclefrançaisdeleau.fr

(2) Les informations sur la politique de l'eau en France sont, notamment, parmi diverses bases de données, sur le site du ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de la Mer www.developpement-durable.gouv.fr

A Les domaines d'intervention

L'enquête confirme, comme l'ont fait les enquêtes précédentes réalisées sur ce sujet, qu'en France, les départements constituent de fait des acteurs institutionnels importants de la politique de l'eau.

A titre d'exemple, les budgets affectés à la gestion de l'eau au sens large par les départements (*) sur le budget 2010 sont :

- supérieurs à 7 millions d'euros (pour le Val-de-Marne, l'Essonne, le Gard, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, les Bouches du Rhône, le Doubs, la Savoie, la Haute Savoie, le Morbihan, la Moselle, les Pyrénées Atlantiques, le Rhône)
- compris entre 5 et 7 millions d'euros par an (pour la Manche, l'Ardèche, les Vosges)
- compris entre 3 et 5 millions d'euros par an (pour la Charente, les Deux Sèvres, le Jura)
- compris entre 1 et 3 millions d'euros par an (pour la Creuse, le Cher)

Le budget consacré à l'eau, rapporté au budget départemental, représente 10% dans les Vosges, 3% dans le Morbihan, 2,5% dans le Haut-Rhin, 2% dans les Pyrénées Atlantiques comme dans le Doubs, 1,5% dans le Bas-Rhin et les Bouches du Rhône, 1,2% dans la Manche, 1% dans le Lot et Garonne et en Haute-Savoie, 0,98% dans le Rhône, 0,8% dans la Creuse.

Leur première priorité est (en tête sur une liste de 1 à 3):

- l'assainissement (collectif et non collectif) pour près des deux tiers des départements (*)
- l'eau potable pour près du tiers des départements (*)
- la protection de la ressource et des milieux naturels pour quelques départements (*)

Certains sujets qui ne peuvent pas être classés dans l'un de ces trois grands domaines sont aussi cités comme prioritaires par plusieurs départements (*) : les barrages hydrauliques, la prévention des inondations, l'agriculture et la sylviculture.

Les priorités des départements (*) apparaissent également à travers la nature des investissements les plus importants figurant à leur budget 2010.

Eau potable

Les projets aidés par les départements (*) visent plusieurs grands objectifs : assurer la qualité de l'eau potable, la sécurité d'approvisionnement ou la protection de la ressource en eau avec :

- la réalisation ou la modernisation de stations de traitement de l'eau potable
- la réalisation ou la rénovation de réseaux d'adduction d'eau potable
- la création de forages ou la mise en place de nouvelles interconnexions de réseaux

Parmi plusieurs grands projets concernant l'eau potable figurant au budget 2010 des départements (*) citons notamment :

- réalisation ou extension d'une unité de traitement (notamment parmi les départements ayant répondu à l'enquête en Essonne, le Rhône, le Morbihan, la Manche)
- création ou rénovation de réseaux (notamment le Jura, le Cher, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, la Moselle, les Vosges)
- forages (notamment la Creuse, les Pyrénées Atlantiques).

Les financements apportés par le département pour de tels projets sur le budget 2010 excèdent le million d'euros notamment dans le Rhône, le Morbihan, les Deux Sèvres, la Savoie, les Pyrénées Atlantiques.

Des financements importants ont aussi été consacrés aux réseaux d'eau potable sur le budget 2010 : dans les Vosges (24% de 1,4 million d'euros), le Haut-Rhin (397 000 euros), le Bas-Rhin (330 000 euros), le Cher (250 000 euros), le Jura (248 000 euros).

Assainissement collectif

Dans le cadre de l'application de la directive eaux résiduaires urbaines (DERU), la mise aux normes du parc français de stations d'épuration se poursuit selon un rythme soutenu, un enjeu auquel les départements (*) apportent un soutien important : Bouches du Rhône (5 millions d'euros sur le budget départemental en 2010), Essonne (4 millions d'euros), Morbihan (2,5 millions d'euros), Savoie (2 millions d'euros), Deux Sèvres (1,8 million d'euros), Gard, (1,45 million d'euros, un montant incluant également des travaux de réseaux), Haut-Rhin (1 million d'euros), Manche (750 000 euros), Cher (564 000 euros), Creuse (437 000 euros), Jura (393 000 euros), notamment.

De son côté, le Rhône investit 602 000 euros sur deux ans dans l'extension d'une station d'épuration et 1,68 millions d'euros sur quatre ans pour raccorder la vallée à cette station unique.

D'autres projets sont également financés par les départements (*) en matière d'assainissement collectif. Par exemple :

- mise en séparatif de réseaux dans le cadre d'un projet de tramway dans le Val-de-Marne,
- travaux sur les réseaux dans le Doubs ou les Vosges notamment
- études, etc.

Assainissement non collectif ou domestique

Toutes les habitations ne sont pas desservies par l'assainissement collectif. Certaines maisons, en zone rurale, ne sont pas raccordées à une station d'épuration et épurent leurs eaux grâce à des installations domestiques (fosses septiques notamment). Dans ce domaine, la législation a évolué ; elle impose désormais un contrôle des installations de particuliers et le cas échéant leur mise aux normes. De nombreuses communes rurales, face à la responsabilité nouvelle qui leur incombe dans ce domaine, se tournent vers le conseil général pour obtenir des financements et des conseils.

L'engagement des départements (*) est variable. Si tous (*) financent des projets dans l'eau potable et l'assainissement collectif, tous ne financent pas systématiquement de projets dans l'assainissement non collectif.

Dans cette enquête, l'Essonne, le Val-de-Marne, le Doubs, la Creuse, les Bouches du Rhône, le Gard, la Manche, les Deux Sèvres, le Bas Rhin, le Lot et Garonne et la Moselle, ne signalent aucun financement dans ce domaine. Comme l'indique le conseil général de Moselle «l'assainissement non collectif représente 5% à 10% de la population du département». Le taux d'habitations non raccordées à une station d'épuration peut même être inférieur dans les départements fortement urbanisés.

En revanche, la Haute Savoie, le Rhône, le Haut-Rhin, les Pyrénées Atlantiques et les Vosges apportent leur soutien financier à la réhabilitation d'équipements d'assainissement domestique. Par exemple, la Savoie soutient la création de l'animation de SPANC (services publics d'assainissement non collectif) créés récemment par la loi. Le Cher soutient des études diagnostic d'installations des particuliers. Le Morbihan copilote la mise en place d'une charte d'assainissement dans le domaine privé.

Les budgets consacrés à l'assainissement non collectif représentent par exemple plus de 600 000 euros dans les Vosges (la participation du conseil général représente 37% sur un projet de 1,8 million d'euros), 234 000 euros (en 2009) dans le Rhône, 111 000 euros dans le Haut-Rhin, 43 000 euros dans le Cher, 36 000 dans le Jura.

Cette aide financière est complétée par un appui technique. Les départements (*) disposent généralement d'un SATANC (Service d'Assistance Technique à l'Assainissement Non Collectif) vers lequel les communes, leurs groupements, et les particuliers peuvent se tourner.

Préservation de la ressource et des milieux naturels

La directive cadre sur l'eau (DCE), traduite en droit français, pose pour principe que les Etats membres de l'Union Européenne doivent parvenir à un bon état chimique et biologique des cours d'eau et des masses d'eau (nappes souterraines) d'ici à 2020.

Tous les départements (*) développent et/ou financent des projets pour préserver la ressource en eau et les milieux naturels, restaurer la qualité des cours d'eau, renaturaliser les berges de fleuves, lacs et rivières, prévenir les inondations...

La nature des projets aidés est variée :

- reconquête de l'Etang de Berre et réouverture du canal de Roue dans les Bouches du Rhône
- contrats de restauration de rivière et projet de SAGE en Haute Savoie ; contrats de restauration de rivière dans le Gard, la Creuse, le Doubs, le Lot-et-Garonne, le Morbihan, les Deux Sèvres, la Haute Savoie, le Bas-Rhin, notamment
- financement d'études scientifiques dans les Vosges (acidification des cours d'eau)
- en Savoie, recherche en eau potable, prospection des nappes alluvionnaires, de la géophysique aux essais de pompages, restauration de la Leysse en aval de Chambéry et protection contre les crues
- aménagement de berges de lacs en zone urbaine dans l'Essonne
- projet de renaturation de la Bièvre en investissement propre et de création d'un observatoire du milieu naturel aquatique également dans ce département dans le Val de Marne
- acquisition de terrains en zone inondable dans le cadre du projet de renaturation de la confluence du Doubs et de la Loue dans le Jura
- mise en place de périmètres de protection de la nappe phréatique dans la Manche
- projets divers : préservation de l'existant, gestion de l'étang de Lindre notamment en Moselle

Les budgets affectés à de tels enjeux varient selon la nature des projets soutenus et, le cas échéant, selon le pourcentage de financement du conseil général : ils représentent notamment un total de 494 000 euros sur le budget départemental 2010 dans le Doubs, 300 000 euros dans le Morbihan, 172 000 euros dans le Bas-Rhin, 150 000 euros dans les Deux Sèvres ou 61 000 euros dans le Cher...

B Les services des départements

Dans les conseils généraux, les questions relatives à l'eau au sens large sont gérées selon le cas au sein d'une direction globale de l'eau ou au sein d'une direction transversale qui l'englobe (direction de l'environnement).

Outre cela, la plupart des départements (*) ont créé et animent à l'attention des communes de leur territoire un SATESE (Service d'Assistance Technique à l'Exploitation des Stations d'Épuration). De nombreux départements disposent d'un SATANC (Service d'Appui à l'Assainissement Non Collectif). Ils disposent parfois d'un SATEGE (Service d'Appui à la Gestion des Epandages).

Ils disposent fréquemment d'une CATER (Cellule d'Assistance Technique à l'Entretien des Rivières).

Le champ d'action de ces services d'appui est de plus en plus étroitement encadré par la loi sous l'effet de textes européens (l'objectif est de séparer les missions de service public des missions entrant dans le champ de la concurrence)

La majorité des départements (*) adhère à un EPTB (Etablissement Public Territorial de Bassin)

C Les interventions financières des départements

Dans le soutien financier qu'ils apportent à la gestion de l'eau au sens large sur leur territoire, les départements (*) choisissent le plus fréquemment le cofinancement de projets portés par d'autres partenaires.

Ce principe constitue la règle dans le Morbihan, la Creuse, le Doubs, le Bas-Rhin comme dans les Deux Sèvres (où il s'applique à la totalité du budget 2010 dédié à l'eau au sens large par le département).

Ce principe donne lieu à de rares exceptions :

- dans le Cher, l'Ardèche, le Lot et Garonne, le Rhône et le Jura (où il s'applique à 99% du budget départemental 2010 consacré à l'eau),
 - la Savoie et les Pyrénées Atlantiques (98% du budget départemental 2010 consacré à l'eau),
 - la Haute Savoie (95%),
 - l'Essonne, la Moselle et les Vosges (90%),
 - les Bouches du Rhône (80%).
- les projets cofinancés représentent, en 2010, 50% du budget départemental consacré à l'eau dans le Haut-Rhin, 36% dans la Manche, 10% dans le Val de Marne.

Les projets concernés sont lancés ou soutenus également par les communes et EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale), les agences de l'eau, l'Etat ; plus rarement, par les chambres consulaires et les régions.

Les départements (*) sélectionnent les projets qu'ils lancent ou soutiennent en vertu de leurs orientations spécifiques.

En cas de cofinancement, la sélection des projets aidés peut être conditionnée par le fait que ceux-ci bénéficient d'une aide de l'agence de l'eau, sans que cela soit une règle absolue.

De fait, les cofinancements avec l'agence de l'eau représentant en 2010, 95% du budget départemental dédié à l'eau pour la Creuse, 90% pour la Moselle, 80% pour les Bouches du Rhône et l'Essonne, 76% pour le Jura, 72% pour le Cher, 70% pour le Bas Rhin, le Morbihan et la Savoie, 60% pour le Gard et les Pyrénées Atlantiques, 50% pour le Haut Rhin, 40% pour le Rhône, 36% pour la Manche, 35% pour le Doubs, 8% pour le Val de Marne.

De nombreux projets financés par les départements (*) de façon autonome (sans cofinancement, le département lançant et portant seul le projet) concernent l'eau potable : c'est le cas en 2010 dans la Manche, la Charente, le Doubs, la Savoie ou le Rhône. La protection des milieux naturels, (Haut Rhin, Jura et Bouches du Rhône) et l'assainissement (Doubs et Moselle) ont été cités également par les départements (*).

D Les perspectives

Lors des discussions parlementaires précédant le vote de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) votée en décembre 2006 certains parlementaires avaient proposé la création d'un fonds départemental d'adduction d'eau pour financer les réseaux d'eau potable, remplaçant le FNDAE (Fonds National de Développement des Adductions en Eau) qui avait été supprimé peu de temps auparavant. Tel n'a pas été le cas. Le législateur n'a pas souhaité confier une telle responsabilité aux départements.

Le fait que ce projet n'ait pas abouti a-t-il orienté la politique de l'eau des départements? La question a été posée dans l'enquête. Sur ce sujet, les réponses varient. 16 départements estiment que cela n'a rien changé, 3 disent s'être désengagés partiellement depuis cette date des politiques de l'eau, 2 disent au contraire avoir accru leurs financements dédiés à l'eau.

Si le fonds départemental d'adduction de l'eau n'a pas été créé pour être confié aux départements, il a été créé en revanche un Fonds de solidarité rural ou FSR (qui a succédé au FNDAE Fonds National de Développement des Adductions en Eau), administré par les agences de l'eau en concertation avec les départements. Il vise à aider les communes rurales ayant des difficultés du fait de l'insuffisance de leurs ressources fiscales à répondre aux contraintes législatives et réglementaires dans le domaine de l'eau au sens large.

Début 2010, ce fonds avait été mis en place dans la grande majorité des départements (*). Il a été utilisé pour préserver la ressource en eau, aider les communes à se raccorder à l'assainissement collectif ou préserver les milieux naturels, des objectifs très différents, illustrant la variété des enjeux auxquels sont confrontées les communes rurales s'agissant de la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau.

Plusieurs départements indiquent avoir réduit le budget consacré à l'eau au sens large depuis 2004. C'est le cas notamment du Doubs (-60%), de la Manche et du Cher (-40%), du Val de Marne (-20%) des Bouches du Rhône (30%), de l'Essonne (-20%), du Bas Rhin et de Haute Savoie.

Dans d'autres départements (*) le budget consacré à l'eau au sens large a progressé. C'est le cas notamment de la Savoie (+60%), des Pyrénées Atlantiques (+30%), du Gard (+ 40%), des Deux Sèvres (+ 20%) comme d'Ardèche, du Lot et Garonne et de la Creuse (chiffre non précisé).

L'ambition des politiques départementales dans le domaine de l'eau au sens large a-t-elle été définie à la baisse depuis la décentralisation du réseau routier? Depuis ces transferts, prévus par la loi du 13 août 2004, en France, les départements gèrent la quasi-totalité des routes «nationales» auquel ils consacrent un budget important, investissant souvent plus que ne le faisait l'Etat dans l'exploitation et le développement de ce réseau perçu comme structurant. Sur ce point, les réponses des départements (*) varient : après leur analyse, il n'est pas réellement possible de dégager de réponse positive, ni négative.

La majorité des départements (*) cite l'évolution des législations européennes comme un facteur susceptible de faire varier à la hausse leur budget consacré à l'eau.

Certains départements estiment que la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement constituera un facteur de hausse de leur budget dédié à l'eau au sens large.

L'évolution de l'urbanisation et plus rarement les évolutions démographiques sont citées également comme pouvant avoir un impact à la hausse sur les financements départementaux dans ce domaine.

Il ressort aussi de cette enquête que la part croissante des dépenses liées au social pourra avoir l'effet inverse, tout comme la conjoncture et les difficultés qu'ont de nombreux départements à équilibrer leur budget.

E Conclusion

Les départements sont engagés depuis longtemps dans les politiques de l'eau par l'investissement et l'assistance technique. Leur action dans ce domaine relève principalement de politiques volontaires à replacer dans le cadre du développement du territoire et de l'aménagement rural.

Même si l'eau ne figure pas parmi leurs compétences de base, les départements constituent actuellement des acteurs institutionnels importants dans ce domaine.

Sans être exhaustive, par la nature de l'échantillon comme par la variété des thèmes traités, cette enquête apporte un éclairage intéressant sur le rôle qui est le leur dans les faits sur de tels sujets.

Elle révèle l'étendue et la variété de leur intervention, pour laquelle des budgets importants sont mobilisés à travers des modalités diverses, du lancement de projets au soutien financier et à l'aide technique.

Tout en choisissant de façon autonome et selon leurs propre grille d'analyse, en fonction de leurs priorités politiques, les projets qu'ils soutiennent dans le domaine de l'eau, les départements (*) indiquent avoir de bonnes relations avec leurs partenaires institutionnels, des communes et leurs groupements à l'agence de l'Eau et l'Etat notamment.

Leur action dans le domaine de l'eau tient compte de trois grands paramètres : l'organisation institutionnelle et la répartition des compétences entre les différents acteurs territoriaux en France, les impératifs budgétaires auxquels ils font face, l'encadrement législatif et réglementaire.

Elle évolue au fil des législations et des réglementations.

Demain, d'autres évolutions pourront être introduites par la réforme des collectivités territoriales. Elles demanderont une analyse fine de la politique de l'eau en France et le cas échéant le transfert de certains financements.

() les départements ayant répondu à l'enquête*

Annexe : l'enquête

Le questionnaire, détaillé et relativement long, (qui comportait 89 questions, dont certaines questions ouvertes), a été adressé au début de l'année 2010 à l'ensemble des départements. 22 questionnaires ont été remplis et retournés avant la fin du premier trimestre 2010.

Ont répondu les départements suivants :

50 Manche
18 Le Cher
16 La Charente
79 Les Deux Sèvres
94 Le Val de Marne
91 L'Essonne
30 le Gard
67 Le Bas Rhin
68 Le Haut Rhin
13 Les Bouches du Rhône
23 La Creuse
25 Le Doubs
39 Le Jura
74 La Haute Savoie
73 La Savoie
69 Le Rhône
7 L'Ardèche
56 Le Nord
57 La Moselle
88 Les Vosges
47 Le Lot-et-Garonne
64 Les Pyrénées Atlantiques

Ils sont situés dans 13 des 22 régions de France métropolitaine :

Bretagne
Poitou Charente
Basse Normandie
Lorraine
Alsace
Aquitaine
Franche Comté
Rhône Alpes
Provence Alpes Côte d'Azur
Limousin
Ile-de-France
Centre
Languedoc Roussillon

Si certains sont ruraux et peu peuplés, d'autres sont urbains ; on trouve aussi parmi eux des départements touristiques et/ou de montagne ; ils représentent donc des enjeux diversifiés dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Sur le plan politique, parmi les questionnaires retournés complétés se trouvent des départements à majorité « de gauche » (11), au « centre droit » (1) et à « droite » (9). Il existe aussi parmi eux une diversité des modes de gestion des services départementaux liés à l'eau et de l'assainissement, (direct, délégué, mixte).