

Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui

C. Pezon

▶ **To cite this version:**

C. Pezon. Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui. Revue d'économie industrielle , 2009. halshs-02549391

HAL Id: halshs-02549391
https://shs.hal.science/halshs-02549391

Submitted on 21 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dr Christelle PEZON (*)

ORGANISATION ET GESTION DES SERVICES D'EAU POTABLE EN FRANCE HIER ET AUJOURD'HUI

INTRODUCTION

En France, 6,4 milliards de m^3 d'eau potable (1) sont distribués à la population chaque année, soit 137 litres par jour et par habitant (Bipe et FP2E, 2006). La desserte en eau potable du territoire est quasi-généralisée depuis la fin des années 1980 : seule une centaine de communes est dépourvue de réseau de distribution, représentant moins de 2 % de la population (IFEN, 2005).

La fourniture d'eau potable à domicile est un service communal. Historiquement, elle a d'abord été communale par nature. En rapport direct avec les exigences nées de la réunion des personnes au sein d'une commune, elle s'est inscrite dans le prolongement des obligations de celle-ci en matière d'hygiène (police de la salubrité) et de sécurité (lutte contre les incendies). Par la suite, dans les années 1930, le service de l'eau est devenu communal en droit. L'intérêt local de la distribution d'eau à domicile n'a pas été contesté, à la différence de la distribution d'électricité ou de gaz dont le caractère de service de proximité s'est effacé au nom d'une logique nationale économique et politique, justifiant un transfert de responsabilité des communes vers l'État. Techniquement, le service de l'eau opère toujours à une échelle locale. La France étant bien pourvue en eau brute, aucune région ne souffre d'un déficit qui justifie des transferts de ressource en provenance d'autres régions.

Il existe un modèle dominant pour la gestion des services d'eau potable, caractérisé par un mode d'organisation, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et par un mode de gestion, la délégation de service public (DSP). Les besoins en eau potable d'une majorité de la population sont

(*) Christelle Pezon est Programme Officer à l'IRC International Water & Sanitation Centre à La Haye, Pays-Bas.

(1) 20 % des eaux prélevées (souterraines et de surface).

en effet satisfaits par des services intercommunaux dont la gestion est déléguée à un opérateur privé pour une durée moyenne de 11 ans (Pezon et Bonnet, 2006).

La gestion des services d'eau potable ne saurait pourtant se réduire à ce modèle : il masque en fait une réalité d'une grande diversité, tant organisationnelle que managériale, voire d'une grande complexité, née de la combinaison possible d'organisations et de modes de gestion distincts pour chacune des activités (production, distribution), de l'application de règles de gestion différentes selon la taille des services et de l'évolution territoriale que ces derniers connaissent depuis la loi Chevènement (1999).

La domination du modèle DSP/EPCI est l'aboutissement d'une histoire qui a successivement vu s'imposer le modèle de la concession communale (1850-1910) puis celui de la régie simple municipale (1910-1970). Aucun n'était exclusif : ils ont, en leur temps, coexisté avec des organisations et des modes de gestion alternatifs. La mise en perspective historique des choix opérés par les collectivités locales pour organiser et gérer leurs services d'eau potable permet d'analyser les propriétés du modèle actuel et d'envisager ses possibles évolutions.

Nous nous intéresserons d'abord à l'organisation des services d'eau (I) puis à leur mode de gestion (II), et aux conditions historiques de leur développement (III) avant d'esquisser une analyse prospective (IV).

I. — ORGANISATION DES SERVICES D'EAU POTABLE : ENTRE FRAGMENTATION COMMUNALE ET TENTATIVES DE RATIONALISATION

L'organisation des services d'eau potable en France offre une grande diversité. Deux causes majeures l'expliquent : l'extrême fragmentation des communes, unités responsables d'organiser ce service, et la possibilité d'organiser différemment les activités de production et de distribution d'eau potable (I.1.). La rationalisation du territoire administratif local recherchée par la loi Chevènement se concrétise par une concentration importante des centres de décision locaux et la réduction du nombre de services d'eau potable (I.2.).

I.1. L'héritage du découpage communal dans l'organisation des services d'eau

Il existe en France environ 12 000 services d'eau potable. Cette pléthore de services est un avatar du nombre extravagant de communes que compte la République. Pour qui s'intéresse à l'organisation territoriale et plus précisément à la « question communale », il semble bien que la France, depuis plus de deux siècles, n'en finisse pas d'expier ce qui est souvent présenté comme une véritable faute originelle commise par les Constituants de 1789. En effet,

alors qu'il s'agissait de jeter les bases d'une nouvelle organisation politico-administrative, ceux-ci, suivant Mirabeau contre Thouret et sacrifiant alors la rationalité administrative sur l'autel du pragmatisme politique, acceptèrent de voir la France moderne se bâtir sur les bases d'un découpage hérité de l'Ancien Régime (Givaudan, 1978). Passé de 44 000 en 1792 à environ 36 500 aujourd'hui, l'importance du nombre de communes apparaît depuis lors comme un problème récurrent. Politiques et bureaucrates ont régulièrement dénoncé l'inadaptation et l'archaïsme de la carte communale au regard des problèmes liés au développement urbain ou économique de la France, mais les tentatives pour réduire par la fusion le nombre des communes se sont immanquablement soldées par des échecs si bien que la voie de la coopération intercommunale est finalement apparue comme la solution la plus prometteuse pour les tenants de la rationalité administrative (2).

Après l'échec de l'introduction autoritaire des municipalités de canton par la Constitution de l'an III, les bases d'une coopération intercommunale furent timidement introduites par la loi du 18 juillet 1837 puis par la grande loi municipale du 5 avril 1884, avant que la loi du 22 mars 1890 ne jette véritablement les bases de la coopération intercommunale en introduisant le syndicat intercommunal qui constitue, jusqu'en 1959, l'unique organisation à laquelle les communes peuvent transférer une compétence et une seule. Les ordonnances du 5 janvier 1959 introduisent des transformations importantes pour les syndicats intercommunaux (n° 59-29) et instituent la formule du district urbain (n° 59-30). Les syndicats pourront désormais cumuler des compétences (syndicat intercommunal à vocation multiple, SIVOM) et associer communes, syndicats de communes et départements (syndicat mixte, SM). Les villes disposeront avec le district urbain d'une organisation adaptée à la gestion complexe de leur développement. À partir de 1966, elles peuvent aussi s'organiser en communauté urbaine, seul EPCI vers lequel les compétences communales en eau potable et en assainissement sont obligatoirement transférées. La loi Chevènement de 1999 clôt provisoirement la liste déjà longue des organisations susceptibles d'exercer une responsabilité sur les services d'eau. Elle crée deux nouvelles communautés, l'une destinée aux communes rurales (communauté de communes, CU), l'autre aux petites agglomérations (communauté d'agglomération, CA), et réserve la communauté urbaine aux centres urbains de plus de 500 000 habitants (3).

(2) Voir notamment Régismanset, (1897), (Fayolle, 1908), Leydet (1936), Singer (1956), Hourticq (1959), Bloch-Lainé (1962), Bourjol (1963, 1975, 1993), Verdun (1961), Trorial & Astier (1966), Bèze (1968), Bernard (1969), Roussillon (1972), Terrazzoni (1975), Maurice (1976) Le Lamer (1986), Novarina & Martin (1988) et Perrin (1994) pour la période antérieure à la loi Chevènement.

(3) La communauté de commune regroupe des communes sans critère de taille de population. La communauté d'agglomération regroupe des communes dont une de plus de 15 000 habitants sur une zone de plus de 50 000 habitants. La communauté urbaine regroupe des communes dont une de plus de 50 000 habitants sur une zone de plus de 500 000 habitants (il en existe de plus petites, créés avant la loi de 1999).

Très tôt, les communes ont satisfait leur mission d'hygiène, à l'origine de leur responsabilité en eau potable (Duroy, 1996), en s'organisant à plusieurs. Le premier syndicat intercommunal d'eau potable voit le jour en Ardèche, en 1907 : il regroupe quatre communes qui mettent en commun leurs travaux d'adduction et l'entretien d'un réservoir. Le premier service intercommunal de production d'eau potable est né. En 1936, 290 syndicats d'eau potable regroupent 1 641 communes (Leydet, 1936). C'est peu au regard des 1 674 syndicats d'électricité qui réunissent alors 21 011 communes : à l'époque, « *pour de nombreux non-spécialistes, le terme de syndicat non accompagné de sa qualification désignait le syndicat d'électrification* » (Hourticq, 1959, p. 38). Après la nationalisation du secteur énergétique en 1946, la compétence en eau se hisse de la deuxième à la première place et reste le principal moteur de l'intercommunalité jusqu'à la fin des années 1980.

En 1988, il existe plus de 15 400 EPCI, dont près de 14 500 sont des syndicats intercommunaux : un quart sont compétents en eau potable, dont une très large majorité (88 %) à l'exclusion de toute autre compétence (GIP Reclus, 1992). C'est donc essentiellement dans le cadre de syndicats à vocation unique (SIVU), qui était la forme exclusive de regroupement jusqu'en 1959, qu'une majorité de communes ont organisé leurs services, des plus petites aux plus grandes, les organisations à vocation urbaine (district et communauté urbaine) étant peu prisées des collectivités locales.

Tableau 1 - Les services communaux et intercommunaux d'eau potable en 1988

Types d'organisation	Communes	SIVU	SIVOM	SM	District	CU	Total
Nbre d'organisations*	37 200	12 200	2 280	750	165	9	15 404
Nbre de services d'eau potable**	11 800	3 375	455	nd	62	9	15 701

Sources : (*) ministère de l'Intérieur (**) GIP Reclus, 1992

À la veille de la loi Chevènement, la carte administrative locale est brouillée par le chevauchement de 37 200 communes et 15 400 EPCI, le plus souvent de type SIVU, auxquelles les communes adhèrent de préférence à des EPCI plus intégrés qui les videraient d'une part substantielle de leur pouvoir. Pour organiser leurs services d'eau potable, les communes peuvent découpler les activités de production et de distribution : elles transfèrent alors la maîtrise d'ouvrage pour la production d'eau potable à un syndicat et conservent une maîtrise d'ouvrage communale pour la distribution d'eau. En 2001, l'IFEN estime que 30 % des communes organisent encore différemment les deux activités (l'une communale et l'autre syndicale ou les deux activités en syndicat mais par des syndicats différents). Tout porte à croire que la proportion était bien plus élevée avant que les communautés ne se mettent progressivement en place.

II.2. La « révolution silencieuse » (4) des communautés et l'organisation des services d'eau potable

Les EPCI à fiscalité propre proposés par la loi Chevènement se constituent sur la base d'un projet de développement qui intègre, à l'échelle du territoire, des compétences très larges, certaines obligatoires, d'autres optionnelles ou facultatives. Ces communautés ont été plébiscitées par les communes : 2 588 communautés rassemblent, au 1er janvier 2007, 33 413 communes représentant 54,2 millions d'habitants. Alors que les précédentes tentatives (5) avaient échoué à accompagner les mutations urbaines du 20ème siècle, les communautés à vocation urbaine de la loi Chevènement ont rencontré un succès qui doit s'analyser dans le contexte européen de mise en concurrence des territoires. En zone rurale, la rationalisation est aussi d'importance : les communautés de communes (CC) réunissent en moyenne 12,5 communes et plus de 11 000 habitants.

Les 14 communautés urbaines sont obligatoirement compétentes en eau potable. Elles représentent plus de 6 millions d'habitants. La moitié des communautés d'agglomération et moins de 9 % des communautés de communes ont retenu la compétence en eau potable en compétence optionnelle (tableau 2).

Tableau 2 - Les communautés et la compétence en eau potable au 1er janvier 2007

	Communauté urbaine	Communauté d'agglomération	Communauté de communes
Nombre	14	169	2 400
Compétence en EP	14	85	207

Source : direction générale des Collectivités locales, ministère de l'Intérieur

Les deux tiers des services d'eau potable (8 074) sont organisés à l'échelle communale. Ils concernent 28 % de la population (tableau 3, page suivante). Un tiers des services (moins de 4 000) sont organisés en EPCI. Pour les trois-quarts d'entre eux, l'eau est une compétence exclusive : plus de 55 % des com-

(4) Cette expression est empruntée à M. Philippe Dallier, sénateur de la Seine Saint Denis, de son rapport d'information au Sénat, n° 193 (2005-2006), déposé le 1er février 2006.

(5) Celle de 1959 avec la création du district urbain – mention finalement abandonnée en 1970 compte tenu du caractère rural des communes qui l'utilisaient – la tentative de 1966 avec la communauté urbaine qui, après 30 ans, a abouti à la création de cinq CU volontaires sur la centaine escomptée, et, enfin, celle de 1992 (loi du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République) qui crée une communauté de villes, on en compte seulement cinq en 1999).

Tableau 3 - Organisation des services d'eau potable en 2007

Organisation	Commune	CC	CA et SAN*	CU	SIVU	SIVOM	SM	Total
Nb de services	8 074	207	85	14	2 949	374	143	11 846
Nb de communes		2 281	1 242	358	19 762	3 003	2 060	36 780
Population	17,8	2,75	9,9	6,25	17,9	3,6	5,4	63,6**

Source : à partir de Canneva, 2007. (*) Syndicat d'agglomération nouvelle. (**) La surpopulation est due au double comptage de certaines communes dont les services sont transférés en cascade à plusieurs EPCI.

munes (représentant près d'un Français sur trois) organisent leur service d'eau potable dans le cadre d'un syndicat à vocation unique (SIVU).

Si les formes traditionnelles d'organisation des services (commune, SIVU) conservent leur leadership (93 % des services, 75 % des communes et 56 % de la population), elles déclinent simultanément : près de 3 800 services communaux (34 %) et plus de 400 SIVU (13 %) ont disparu en 20 ans. De leur côté, les communautés desservent en 2007 une population égale à celle qui est alimentée par des services communaux ou par les syndicats à vocation unique (environ 17 millions d'habitants). Environ 10 % des communes ont organisé leurs services d'eau dans le cadre d'organisations communautaires : 306 services d'eau communautaires assurent la distribution d'eau potable à près d'un Français sur trois.

L'émergence dynamique des communautés introduit deux ruptures majeures. La première est historique : pour la première fois, le nombre de services d'eau potable se réduit. Estimé à environ 15 000 en 1988, il est stable jusqu'en 2001 – d'après l'IFEN – et se réduit à moins de 12 000 en avril 2007 – d'après le ministère de l'Intérieur – soit une réduction de 20 % en six ans (6). La seconde est organisationnelle : les modalités d'exercice de la compétence en eau potable sont très différentes selon le type d'organisation. Communale ou syndicale, la compétence peut se limiter à la production ou à la distribution d'eau potable. Communautaire, la compétence est intégrée et la maîtrise d'ouvrage unique. Les décisions relatives à la conservation et l'amélioration du patrimoine (du captage au compteur) relèvent alors d'une seule collectivité, la communauté, à laquelle sont transférés la totalité des actifs, des dettes et des personnels attachés aux services de production et/ou de distribution précédemment en activité à l'échelle de son territoire.

(6) Les données de la base Banatic confirment une tendance observée dès 2001 par l'IFEN. Soulignons toutefois que des différences peuvent persister entre l'IFEN et le ministère de l'Intérieur : les estimations de l'Ifen s'appuient sur un échantillon alors que celles de la base de données Banatic sont exhaustives. En outre, l'enquête IFEN s'intéresse à la collectivité qui réalise la fonction (distribution de l'eau potable aux usagers) tandis que la base de données Banatic recense l'adhésion des collectivités à des structures de coopération intercommunale.

Avec les communautés, la réduction du nombre de services est obtenue par construction, soit par transfert de la compétence d'une commune vers une communauté, soit, quand la compétence était déjà transférée à un EPCI syndical, du fait de l'application du principe de substitution en lieu et place du principe de représentation. Quand, par exemple, une commune avait déjà transféré sa compétence en production d'eau potable à un SIVU, et qu'elle adhère à une CU, cette dernière se substitue à la commune pour exercer une compétence exclusive en eau potable et dépossède le SIVU d'un de ses membres. Avant 1999, le principe de représentation prévalait : dans un cas similaire, la CU représentait la commune au conseil syndical. Les nouveaux EPCI n'effaçaient pas les anciens, et la juxtaposition de compétences et de moyens dans des organisations séparées rendaient complexes la définition d'une politique cohérente vis-à-vis du service délivré à l'usager.

II. — GESTION DES SERVICES D'EAU POTABLE

Nous venons de voir qu'un service d'eau peut s'organiser au niveau de la commune et/ou d'une intercommunalité, et qu'une très large majorité de communes a opté pour une organisation intercommunale du service d'eau. Nous allons voir à présent qu'en terme de gestion, les services d'eau sont assujettis à des règles différenciées selon leur taille (II.1.) et qu'une très large proportion de la population est desservie par des services dont la gestion a été affermée à un opérateur privé (II.2.).

II.1. Être ou ne pas être assujetti à la règle de l'équilibre budgétaire

Depuis 1995, date de la dernière instruction comptable applicable aux services d'eau et d'assainissement (M49), tous les services d'eau de plus de 3 000 habitants doivent équilibrer leur budget sans contribution du/au budget général des collectivités, sauf exception (7). Pour les autres, la contribution du budget général au financement des investissements reste une faculté ouverte.

Historiquement, le nombre de collectivités qui ont la faculté de financer *via* l'impôt leurs services d'eau a eu tendance à se réduire. Les premières restrictions datent de la fin des années 1960 : les instructions comptables de 1967 et 1969 commandent aux collectivités de plus de 10 000 habitants d'isoler les recettes et les dépenses de leurs services d'eau dans un budget annexé à leur budget général, et d'équilibrer leurs dépenses d'exploitation et d'investisse-

(7) La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation permet, dans son article 14, de déroger à ce principe d'équilibre et de subventionner les investissements du service à partir du budget général des collectivités locales. Dans un arrêt du 9 avril 1999 opposant la commune de Bandol à deux abonnés, le Conseil d'État précise les conditions d'éventuels transferts des services d'eau vers le budget général des communes. Voir Pezon, 2002.

ment en facturant le service rendu. En 1982, les lois de décentralisation interdisent à toutes les communes de financer via l'impôt leurs services publics industriels et commerciaux. Cette mesure ne peut s'appliquer aux services d'eau potable qu'après l'ordonnance du 2 décembre 1986 – relative à la liberté des prix et de la concurrence – qui abolit l'ordonnance du 30 juin 1945 sur laquelle s'appuyait l'État pour réglementer le prix de l'eau. Le Conseil d'État devient alors l'unique autorité susceptible de réglementer les prix de l'eau, après avis du Conseil de la Concurrence. Il fait une interprétation très stricte des lois de décentralisation sur cet aspect : « *Des dispositions législatives particulières aux communes interdisent à ces collectivités de subventionner leurs services industriels et commerciaux, quel que soit le mode d'exploitation du service, et font obstacle, par suite, aussi bien à l'octroi d'une garantie de recettes qu'à toute forme de subvention* ». La dérégulation du secteur de l'eau sera de courte durée : dès janvier 1988, une loi d'amélioration de la décentralisation prévoit des exceptions au régime général défini en 1982. Ainsi (loi n° 88-13 du 5/1/1988, art. 14) « *lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement* » ou quand « *le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs* » ou encore « *lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs* », les communes pourront abonder le budget de leurs services d'eau. Avec la M49, les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont les communes membres comptent chacune moins de 3 000 habitants sont durablement affranchis de la contrainte de l'équilibre budgétaire de leur service (8).

Le tableau 4 indique que 89 % des services d'eau communaux comptent moins de 3 000 habitants. Ces services représentent 3,8 millions d'habitants,

Tableau 4 - Services communaux assujettis ou non à la règle de l'équilibre budgétaire

Tranche de population	Nombre de services communaux*	Population
Moins de 3 000	7 015	3 865 461
De 3 000 à 10 000	602	3 178 517
De 10 000 à 20 000	144	2 057 850
De 20 000 à 50 000	79	2 408 918
De 50 000 à 100 000	16	1 083 668
Plus de 100 000	14	7 277 856

Source : d'après Canneva, 2007.
(*) en enlevant les communes sans habitant ou sans service public d'eau.

(8) Alors qu'une première version de l'instruction prévoyait de leur accorder un sursis jusqu'en 1995, ils ont finalement été épargnés, sans avoir à justifier de leur difficulté à équilibrer leurs comptes.

Tableau 5 - Services en CC, SIVU et SIVOM assujettis ou non à la règle de l'équilibre budgétaire

	< 400	400 à 1 000	1 000 à 3 000	3 000 à 10 000	10 000 à 20 000	20 000 à 50 000	Total non assujetti	Total assujetti
Nb CC	2	6	23	70	6	0	107	100
Nb de com.	6	25	184	776	85	0	1076	1 241
Population	533	4 896	45 675	404 881	67 945	0	523 930	2 261 643
Nb SIVU	201	484	908	693	86	6	2 378	570
Nb de com.	454	1 462	4 124	6 580	1 761	256	14 637	6 584
Population	54 418	326 238	1 707 126	3 571 896	1 104 856	170 306	6 934 840	13 377 647
Nb SIVOM	10	26	110	91	17	3	257	117
Nb de com.	28	84	560	968	291	79	2 010	1 645
Population	2 481	18 012	210 297	482 991	219 217	65 211	998 209	3 309 212

Source : ministère de l'Intérieur, données avril 2007

soit 19 % de la population alimentée par un service communal, et sont dispensés d'équilibrer leurs dépenses avec les redevances perçues sur les abonnés, quel que soit leur mode de gestion.

Le tableau 5 indique pour sa part que 2 742 EPCI dont 2 378 SIVU ne sont pas assujettis à la règle de l'équilibre budgétaire, quel que soit leur mode de gestion. Ils concernent 17 723 communes et près de 8,5 millions d'habitants. Si l'on considère globalement les services communaux et les services intercommunaux, 9 757 services, soit plus de 80 %, ne sont pas assujettis à la règle de l'équilibre budgétaire. Ils concernent 24 738 communes et plus de 12,3 millions d'habitants, soit un Français sur cinq. Autrement dit, moins de 20 % des services d'eau doivent équilibrer leurs dépenses grâce aux factures acquittées par leurs abonnés, quel que soit leur mode de gestion.

Une lecture plus fine du type d'EPCI concerné (tableau 5) montre que près de 81 % des SIVU sont exemptés de l'équilibre budgétaire de leurs services d'eau alors que la moitié des communautés de communes doivent au contraire équilibrer leurs dépenses sur la base des redevances perçues sur les abonnés. Par définition, la totalité des communautés d'agglomération et des communautés urbaines sont assujetties à la règle de l'équilibre budgétaire, là encore, quel que soit leur mode de gestion.

Aussi la réorganisation des services d'eau potable en communauté n'est-elle pas neutre en terme de gestion : des services précédemment exemptés d'une tarification au coût complet de l'eau potable basculent dans la catégorie des « grands » services pour lesquels un financement partiellement fiscal de l'activité doit demeurer exceptionnel.

II.2. L'affermage des services d'eau potable : compromis public-privé

Les collectivités locales peuvent, soit gérer elles-mêmes leurs services (régie), soit les déléguer à un opérateur privé (délégation de service public). Les mêmes options de gestion s'offrent à l'EPCI auquel elles transfèrent toute ou partie de leur compétence en eau potable.

La délégation de service public (DSP) domine : elle concerne 75 % de la population et des volumes d'eau distribuée, et plus d'une commune sur deux. Elle est toutefois minoritaire en nombre de services puisque la FP2E revendique, en 2006, la gestion déléguée de 4 790 services (Bipe, FP2E, 2006) contre plus de 7 000 services en régie, pour la plupart communales et rurales, mais aussi communautaires et urbaines (CU de Strasbourg par exemple) qui desservent 15 millions d'habitants en eau potable.

Pour comprendre la gestion des services d'eau potable, il convient de ne pas assimiler gestion déléguée et privatisation mais plutôt de considérer la DSP comme un compromis entre gestion publique et gestion privée. En effet, la DSP procède très largement par contrat d'affermage et repose donc sur un financement public des services d'eau. L'opérateur fermier est chargé d'exploiter le service pour le compte de la commune ou de l'EPCI, pour une durée moyenne de 11 ans. Il perçoit auprès des abonnés l'intégralité des factures d'eau et conserve la part supposée couvrir ses coûts d'exploitation et sa marge, tels que définis contractuellement. Il reverse à l'autorité déléguante la part supposée couvrir les coûts qu'elle finance, à savoir les coûts d'investissement. Aujourd'hui encore, le financement du secteur de l'eau est principalement public, les opérateurs assumant seulement 12 % des investissements réalisés dans les services d'eau potable et d'assainissement, tableau 6.

Les premiers financeurs sont les collectivités locales (près de 50 %) puis, pour l'eau potable, les départements et, pour l'assainissement, les agences de l'eau. On observe deux types de financement, ceux qui trouvent leur origine

Tableau 6 - Financement des services d'eau potable et d'assainissement

	Financement des services millions €			%
	Eau potable	Assainissement	Total	
Délégataires	Non connu		576	12
Collectivités locales - Budget des services	Non connu		2 370	49,4
Collectivités locales - Budget général	100	41	141	2,9
Agences de l'Eau	106	1 054	1 161	24
Départements	122	245	367	7,6
État*	72	49	121	2,5
Régions	0	64	64	1,3
Total			4 800	100

Source : d'après BIPE, 2006. (*) *via* le FNDAE aujourd'hui disparu.

Tableau 7 - Distribution de la facture nationale des services d'eau potable

		€ millions	%
DSP	Délégataires	3416	56,1
	Autorités déléguantes	848	13,9
R	Régies	1186	19,5
Taxes	État	403	6,6
	Agences de l'Eau	232	3,8
	Total	6085	100

Source : d'après BIPE, 2006

dans la facture d'eau, et ceux qui sont accordés sous forme de subvention. Les financements des agences de l'eau, de l'État et, dans une certaine mesure, ceux des collectivités locales relèvent de la première catégorie. Du côté des subventions, viennent en ordre décroissant les départements (€ 122 M) et les collectivités locales (€ 100 M) pour l'eau potable, les départements, les régions et les collectivités locales pour l'assainissement, tableau 7.

La gestion en affermage se distingue radicalement d'une privatisation parce qu'elle s'accorde avec une propriété publique des infrastructures, s'appuie sur un financement public des investissements et s'avère même compatible avec un financement fiscal de ces derniers, quand les services desservent moins de 3 000 habitants.

III. — L'AFFERMAGE DES SERVICES D'EAU POTABLE : COMPROMIS HISTORIQUE ENTRE SOLIDARITÉ ET EFFICACITÉ

Nous allons maintenant tenter d'expliquer la situation actuelle caractérisée par le tandem EPCI/DSP à partir d'une analyse des conditions historiques du développement de cette forme singulière de DSP. La domination du contrat d'affermage est le fruit d'un processus historique qui a vu prévaloir la concession, pendant la seconde moitié du 19ème siècle, puis la régie simple, des années 1910 aux années 1970, avant que l'affermage ne prenne le pas en terme de population (1973) puis de communes (1980) (Pezon, 2000).

III.1. Grandeur et décadence de la concession (1850-1910)

Jusqu'à la Grande Guerre, la concession et la régie simple sont les seules modalités dont disposent les communes et les syndicats pour gérer leurs services d'eau potable (9). Elles s'opposent en tout point. Le concessionnaire s'engage à développer un service d'eau en contrepartie de l'exploitation exclusive de la distribu-

(9) Notons que la distribution d'eau fait exception au regard des autres services locaux nés de la Révolution industrielle (gaz, électricité, transport) : ni le Conseil d'État, ni l'Administration ne se sont jamais opposés à la création, par les communes, de services municipaux des eaux. Voir Duroy, 1996.

tion d'eau sur le territoire communal, pour une durée calée sur l'espérance de vie des équipements (60 à 99 ans). Le concessionnaire se rémunère à travers la facturation du service aux abonnés. Les tarifs s'établissent selon le principe d'un recouvrement complet des coûts (définis *ex ante*), marge de l'opérateur incluse. À l'opposé, la régie simple est un service communal dont les investissements sont financés sur le budget général de la collectivité, donc par l'impôt, et ne sont astreints à aucune contrainte de rentabilité. Les abonnés peuvent être mis à contribution, notamment pour les travaux de branchement, mais les recettes d'exploitation contribuent à titre secondaire aux besoins de financement des services. Le choix de la concession ou de la régie révèle la conception qu'ont les communes et les syndicats du service d'eau potable à domicile.

Au milieu du 19ème siècle, l'eau à domicile est encore un privilège d'Ancien Régime (Goubert 1987). Pour assurer leur mission de salubrité, les communes cherchent d'abord à garantir la mise à disposition d'eau aux établissements publics (administratifs, hôpitaux, écoles) et aux bornes-fontaines qui forment alors le « service public des eaux ». Avec le « Traité de concession », les communes trouvent un moyen de financer le développement du service public, en offrant au concessionnaire le monopole de la desserte en eau à domicile (le « service privé » de distribution d'eau). Pour les besoins du service public, les communes concédantes acquittent chaque année un « abonnement » aussi appelé « garantie d'intérêt » qui permet un amortissement sur 20 à 25 ans des travaux estimés *ex ante* par le concessionnaire pour développer la distribution publique d'eau. Les communes peuvent ainsi organiser une distribution d'eau salubre sans s'endetter et à prix coûtant : le bénéfice espéré de l'entreprise provient de la vente exclusive d'abonnements au service privé. Alors que l'eau du service public est gratuite pour ses bénéficiaires, l'accès au service privé est assumé par chaque abonné. La solidarité s'exerce alors des citadins aisés vers les plus modestes : ce sont les abonnements au service privé qui doivent rémunérer le risque industriel et financier pris par le concessionnaire (Pezon, 2003).

À partir des années 1880, la conjonction de trois facteurs s'avère propice à une révision par les communes des ambitions qu'elles s'étaient initialement fixées pour satisfaire leur mission de salubrité. Dans la lignée des découvertes de Pasteur, les hygiénistes alertent sur l'origine hydrique de maladies mortelles et font pression pour que l'usage de l'eau se répande parmi les populations (Baudin, 1907, Murard & Zylberman, 1996). Ils contribuent à modifier la représentation qu'ont les décideurs urbains du type d'accès à l'eau qu'il convient de développer dans le cadre du « service public des eaux » (Goubert, 1984). Un deuxième facteur tient aux progrès scientifiques et techniques réalisés pour, d'une part, dimensionner les réseaux et industrialiser la fabrication de canalisations résistantes à la pression, et, d'autre part, analyser les propriétés biologiques et physico-chimiques de l'eau, pomper et traiter des eaux brutes à grande échelle (10). Un dernier fac-

(10) Sur ces différents aspects, on pourra lire Allain, 1895, Baubant, 1980, Buffet & Évrard, 1950, Cahen, 1882, Courmont & Lacomme, 1907, De Passy, 1878, Debauve, 1906, Frick, 1919, Gaultier, 1915, Guichard, 1894, Guillerme, 1984, 1986, 1991, Marchadier & Guinedeau, 1910, Vanneufville, 1958, Villard, 1885, 1887.

teur résulte de la grande loi municipale de 1884 qui instaure un régime de démocratie directe pour l'élection du maire. Les hommes politiques comprennent l'intérêt à rendre plus accessible l'eau à domicile : les gains attendus sont sanitaires, symboliques (l'entrée en modernité à travers l'appropriation d'équipements sophistiqués) et politiques, une très large majorité de la population n'ayant pas accès à l'eau à domicile. En effet, après un demi-siècle de leadership, la concession a permis de desservir en eau à domicile moins de 130 000 personnes, dans des villes qui totalisent 4,5 millions d'habitants (Goubert, 1987).

Les villes engagées dans des contrats de concession tentent d'obtenir de leurs concessionnaires qu'ils facilitent l'accès au service privé et qu'ils investissent dans le traitement des eaux préalablement à leur distribution. Les concessionnaires refusent de négocier à la baisse la rémunération de leur activité et portent les litiges devant les tribunaux, confiant dans l'interprétation littérale qui sera faite de leurs contrats. La période 1875-1928 est la plus conflictuelle que la DSP ait connue : le Conseil d'État arbitre 78 litiges opposants communes et concessionnaires à propos de l'extension des obligations du concessionnaire (qualité et quantité de l'eau distribuée), de la baisse du tarif d'abonnement au service privé et de la rupture anticipée des contrats de concession (Pezon, *à paraître*) (11). Si la Haute Cour administrative donne raison aux concessionnaires et les confortent dans les droits obtenus au moment de la signature des Traités, il disqualifie, auprès des communes, la concession comme arrangement institutionnel susceptible de développer la desserte en eau potable à domicile. Piégées par des contrats de très longue durée, les villes concernées vont, pour les plus grandes d'entre elles, rompre leur concession (12) et, pour les plus petites, accepter de prendre à leur charge les investissements en traitement et en extension de réseaux, transformant progressivement leur contrat de concession en contrat d'affermage (Pezon, 2007).

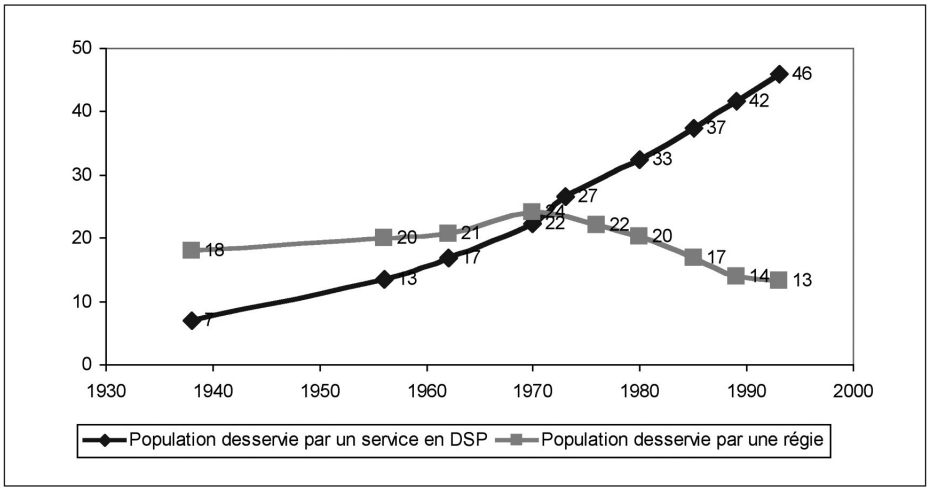
III.2. Le règne de la régie simple

Les communes qui n'ont pas encore commencé à s'équiper de réseaux de distribution d'eau potable vont s'orienter vers la création de régies des eaux. En 1908, plus de la moitié des villes gèrent leurs services d'eau sous cette forme (Burel, 1912). Après la Grande Guerre, « *l'exploitation directe des services municipaux par les communes tend à se généraliser* », particulièrement pour les services de distribution d'eau que deux villes de plus de 5 000 habitants sur trois exploitent en régie (Monsarrat, 1920). La gestion en régie simple est devenue la norme. En 1939, 75 % de la population alimentée en eau potable à domicile sont desservis par des services en régie (Loosdregt, 1990). En 40

(11) De 1848 à 2006, le Conseil d'État a rendu 486 arrêts relatifs aux services d'eau potable en France. 131 arrêts ont opposé collectivités locales et opérateurs privés, dont 78 entre 1875 et 1928.

(12) C'est le cas des villes de Nantes, Lyon, Rouen et Toulon.

Figure 1 - Population desservie par un service délégué ou par une régie (1938-1993)



Source : d'après Pezon, 2000

ans, le taux de desserte en eau potable est passé de moins de 1 % à plus de 63 % (Loriferne, 1987). Les investissements ont été financés grâce aux impôts locaux et à l'inflation, redistribuant des gros contribuables et des détenteurs de capitaux (rentiers) vers les autres.

Au début des années 1950, la situation n'a guère changé. En 1954, il existe 9 789 services en régie et 817 services en DSP. 31 % des volumes d'eau distribuée en ville sont gratuits, proportion qui atteint 58 % dans les communes rurales concernées. Près de 29 000 communes n'ont pas encore organisé de service d'eau potable, représentant 14 millions de personnes (min. Agriculture, 1959). Puis, en moins de 20 ans, le nombre de personnes desservies par un service en affermage double, égalant, en 1973, la population desservie par un service régie. La gestion en affermage augmente brutalement après les lois de décentralisation et jusqu'à la loi Sapin en 1993. C'est moins le nombre de communes concernées qui augmente que la population : la gestion déléguée revient dans les grandes villes d'où elle était globalement exclue depuis le début du 20ème siècle. Depuis une quinzaine d'années, les parts de marché de la gestion en régie et de la DSP sont relativement stables, avec 75 % de la population desservie par des services d'eau potable délégués (figure 1).

III.3. Le temps de l'affermage : échec des communes ou succès de l'État ?

Étonnamment, c'est donc d'abord en zone rurale que le modèle de gestion des services d'eau à la française a fait ses armes, avant de s'imposer dans les petits centres urbains et, enfin, dans les grandes villes. Dans les communes rurales, l'affermage progresse parallèlement à la gestion en régie, mais à un

rythme plus soutenu : les communes non équipées en distribution d'eau optent la plupart du temps pour une gestion en affermage quand elles organisent leurs services. Dans les années 1970, de nombreux centres urbains décident de passer d'une gestion en régie simple à une gestion en affermage. Après les lois de décentralisation et l'abolition de l'ordonnance de 1945, les grandes villes abandonnent à leur tour la régie et se tournent vers des contrats d'affermage souvent agrémentés de clauses concessives. Les motifs qui ont présidé à ces décisions de gestion sont d'ordre très différent.

Pour les communes rurales, l'affermage est le mode de gestion qui permet de développer à plusieurs la distribution d'une eau traitée. En effet, deux types de communes rurales peinent à organiser leurs services d'eau : celles qui disposent d'eau de bonne qualité mais ne peuvent assumer le coût d'un réseau (massif Central), et celles dont les eaux brutes sont dégradées et qui doivent non seulement développer des réseaux locaux de distribution mais aussi s'équiper en stations de traitement (Bretagne et départements situés sur la façade Atlantique). Pour les premières, la difficulté est d'ordre financier. Pour les secondes, la difficulté est financière mais aussi organisationnelle : il faut en effet mutualiser les équipements de production à une échelle intercommunale et disposer des compétences nécessaires à leur exploitation. La création du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE) en 1954 doit résoudre la question du financement : la population desservie à domicile (urbaine pour l'essentiel) s'acquittera d'une taxe proportionnelle à sa consommation qui financera l'équipement des communes rurales en alimentation en eau potable. Cette solidarité des urbains vers les ruraux est orchestrée par le ministère de l'Agriculture et ses services déconcentrés : pour bénéficier du FNDAE, les communes rurales doivent se plier aux prescriptions des ingénieurs d'État en matière de ressource prélevée, de plans de travaux, d'organisation (communale ou syndicale) et de mode de gestion (Pezon, Petitet, 2004). Pour les communes du Grand Ouest, la gestion en affermage est vivement encouragée : elle s'épanouit dans le cadre du cahier des charges type d'affermage de 1951 qui offre la possibilité d'affermer un service d'eau neuf (13), et s'accompagne, dès 1952, d'une régulation administrative des tarifs qui garantit aux élus une évolution du prix de l'eau limitée à celle de l'inflation (Pezon, 2002). En quelques années, le nombre et la qualité des nouveaux services gérés par la Compagnie Générale des Eaux (premier opérateur français) changent radicalement : alors qu'elle gère, en 1952, dans une poignée de départements, les services de 352 communes qui comptent en moyenne 10 000 habitants, elle obtient en 16 ans la gestion déléguée de plus de 700 communes rurales généralement organisées en syndicat (14), puis entre 1962 et 1968, la

(13) La gestion en affermage était normalement réservée aux services publics en activité et qu'il s'agissait simplement d'exploiter. Avec le cahier des charges types de 1951, la gestion en affermage devient possible y compris pour les services à créer. Voir Coudevylle, 1983.

(14) Seules 12 villes lui délèguent la gestion de leur service entre 1950 et 1962. Voir rapports annuels de la CGE.

gestion de 1 068 nouveaux services pour l'essentiel ruraux. Au terme de cette période, la CGE est implantée dans 75 départements et alimente près de 11 millions de personnes en eau potable.

Cette première phase de croissance de l'affermage concerne des communes rurales non équipées et, marginalement, des petites villes insuffisamment équipées pour répondre aux besoins d'une population en forte croissance. À compter de 1969, la taille moyenne des communes qui afferment la gestion de leurs services d'eau augmente de façon significative (15). La plus forte variation annuelle se produit en 1973, année où 1 460 communes totalisant 1,766 million d'habitants passent en affermage. La même année la population alimentée par des services en régie passe sous la barre des 50 %. La gestion en affermage progresse désormais aussi aux dépens de la régie simple. La régie autonome, créée en 1926, et la régie à double autonomie – financière et juridique – créée en 1959, n'ont pas séduit les collectivités. Les trois régies se distinguent selon le caractère plus ou moins abouti de leur séparation avec les instances décisionnelles et budgétaires des collectivités locales. La régie simple ne dispose pas d'organe distinct de la commune et, depuis 1995 seulement, d'un budget de fonctionnement propre, annexé au budget général de la collectivité. La régie autonome dispose d'un organe décisionnel propre (conseil d'exploitation) dont la direction rend compte au conseil de la commune ou de l'EPCI. Son budget (autonome) est séparé de celui de l'autorité organisatrice, en fonctionnement et en investissement. La régie « personnalisée » dispose d'une identité juridique propre et constitue un aboutissement à la logique du service public industriel et commercial qui « *est de chercher à obtenir son indépendance* » vis-à-vis des autres activités communales. Une certaine doctrine considère même que cette rupture des liens organiques entre commune et régie apparente la régie personnalisée à une forme de démembrement communal de même nature que le transfert de compétence à un EPCI ou à la DSP (16).

Le choix de la régie simple a des conséquences sur l'évolution organisationnelle et donc territoriale des services d'eau. La proximité de la régie simple et de la commune se traduit, notamment, par la non-séparation des investissements de la régie et de la collectivité, ce qui limite *de facto* l'exercice d'une gestion en régie simple aux services communaux. Les instructions comptables de 1967 et 1969 menacent directement les régies urbaines d'eau potable. En commandant leur autonomie budgétaire, elles imposent en effet au « modèle dominant » de l'époque d'évoluer vers des organisations intercommunales et une gestion, soit en régie autonome ou personnalisée, soit en DSP. Seule l'in-

(15) En 1968, la taille moyenne des 1 048 communes qui délèguent est de 250 habitants. En 1969, elle augmente brutalement à 1 800, et se stabilise à 1 500 habitants jusqu'au début des années 1980.

(16) Cette position est partagée par Viguier et Lachaume, mais aussi par le Jurisclasseur des collectivités locales qui classe la régie personnalisée dans les modes de gestion déléguée.

tercommunalité permet les économies d'échelle inhérentes aux services en réseaux, et le report sur les abonnés d'une part significative du coût des services oblige les communes à privilégier l'efficacité sur la mutualisation. L'affermage compte à cet égard deux atouts sur la régie autonome :

— il adoucit les effets des nouvelles instructions comptables sur les tarifs, en autorisant les communes à récupérer la TVA payée sur les investissements réalisés dans le cadre de services d'eau affermés (décret du 7 octobre 1968), possibilité qui ne sera offerte aux régies qu'en 1975 (décret du 9 juillet 1975 et art.14 de la loi de finances de 1975) ;

— il est proposé par une poignée d'opérateurs implantés dans toute la France qui, soit, gèrent des services intercommunaux dont l'élargissement à de nouvelles communes est facile à mettre en place et entraîne, *ipso facto*, l'adoption de leur mode de gestion par les nouveaux arrivants ; soit, gèrent sur une base intercommunale des services qui ne sont pas formellement organisés en EPCI et offrent ainsi aux communes qui ne parviennent pas à transférer leur compétence en eau – notamment pour des raisons politiques – la faculté de s'affranchir du cadre étroit de leur territoire.

La dernière poussée de la gestion en affermage se déroule du milieu des années 1980 à 1993. En 1980, 79 % des villes de plus de 50 000 habitants gèrent leurs services d'eau en régie (Covo-Dahan, 1980). En moins de dix ans, la DSP gagne 8 millions d'habitants (Paris, Lyon, Toulouse, Toulon, Avignon, Saint-Étienne, Grenoble, Arles, Sète etc.). Aux causes traditionnelles (territoire communal trop étroit et syndicats de banlieue en DSP) se conjuguent des facteurs propres à cette période :

— le blocage administratif des prix en vigueur de 1978 à 1986 touche plus durement les régies que les services délégués (Pezon, 2002). Après l'ordonnance de libéralisation des prix, et conformément aux lois de décentralisation, les régies devraient, pour équilibrer leur budget, procéder à d'importantes augmentations de tarifs auxquelles les communes se soustraient en passant en DSP ;

— le secteur est dérégulé : les lois de décentralisation rendent caducs les contrats-types et abolissent la régulation administrative des prix de l'eau par les préfets. Les communes sont investies de nouvelles libertés et d'obligations coûteuses, dans un contexte marqué par la crise des finances locales, une idéologie favorable à la gestion privée et un nombre restreint d'opérateurs puissants et diversifiés sur l'ensemble des services urbains. La DSP devient monnayable : rien n'interdit aux communes de « mettre aux enchères » la gestion privée de leurs services d'eau (17).

(17) Toulouse détient le record avec la perception d'un droit d'entrée de 437,5 millions de francs pour la DSP de ses services d'eau potable et d'assainissement en 1989.

En 1993, la loi relative à la prévention de la corruption, dite loi Sapin, cherche à stopper les dérives mafieuses avérées lors des DSP des services d'eau de Grenoble et Saint-Denis de La Réunion. Elle formalise un processus d'attribution des contrats de DSP et limite – avant que la loi Mazeaud de 1995 ne l'interdise – la perception de droits d'entrée par les communes. Depuis, l'équilibre entre services délégués et régies d'eau s'est stabilisé en terme de services et de population.

IV. — ANALYSE PROSPECTIVE DES SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT

Les parts de marché relatives DSP/gestion en régie n'ont pas beaucoup changé ces 15 dernières années, malgré l'évolution organisationnelle des services d'eau consécutive à la loi Chevènement. Cela peut surprendre. En effet, les services communautaires doivent à terme homogénéiser la qualité et le prix du service offert à leurs populations, notamment en unifiant le mode de gestion. Mais en réalité, la période transitoire qui sépare la constitution des communautés et la mise en œuvre complète du principe d'égalité devant le service public peut s'avérer longue. Quand une communauté se constitue et prend la compétence en eau potable, elle hérite des modes de gestion pluriels de ses membres. Les contrats de DSP ne sont pas caducs et la communauté les reprend à son compte jusqu'à leur échéance. Il arrive en outre que des communautés (la CU de Nantes par exemple) optent délibérément pour le maintien d'une pluralité de modes de gestion sur leur territoire. Aussi l'évolution territoriale et organisationnelle des services d'eau ne s'est-elle pas encore accompagnée de modifications notables de leurs modes de gestion, ni même des choix opérés en terme d'opérateurs, reconduits dans 90 % des cas (Pezon, Bonnet, 2006). Plusieurs facteurs nous invitent à considérer que cette stabilité n'est peut-être qu'apparente.

IV.1. Évolution vers une départementalisation

Il convient d'abord d'observer que la diminution du nombre de services d'eau s'accompagne d'une augmentation du nombre de syndicats mixtes compétents en eau potable (18) : alors que les services d'eau ruraux organisés à l'échelle des communes ou en SIVU sont progressivement absorbés par les communautés de communes, des syndicats mixtes – associant collectivités locales et départements – se constituent, contribuant à un mouvement de départementalisation des services d'eau ruraux (Grandgirard, 2006). Ce mouvement n'est pas exclusif à la compétence en eau potable. Il est en effet remar-

(18) En 2001, 4 % des communes regroupées en EPCI relèvent d'un syndicat mixte, représentant 3 % de la population. En 2007, la proportion des communes concernées s'élève à 7 % et la population concernée à 11 %.

Tableau 8 - Évolution du nombre de syndicats mixtes (1962-2006)

	1972	1980	1988	1992	1999	2007
Nombre de syndicats mixtes	153	439	750	975*	1 454	2 749
Nombre de SIVU	9 289	11 664	11 967	14 596	14 885	12 149
Nombre de SIVOM	1 243	1 980	2 076	2 478	2 165	1 501

Source : DGCL, ministère de l'Intérieur. (*) Donnée 1993.

quable que le nombre de syndicats mixtes ait littéralement explosé depuis 1999, alors que les autres types de syndicats accusent un net retrait.

Cette tendance est confortée par la faculté reconnue, depuis 2004, aux EPCI à fiscalité propre – donc aux communautés – de demander aux départements ou aux régions d'exercer en leurs noms, tout ou partie de leurs compétences, dans des conditions prévues par une convention (19).

Un effet possible de ce double mouvement de départementalisation des services ruraux et d'organisations communautaires des services urbains serait d'améliorer la régulation du secteur grâce au développement de capacités de gestion suffisantes à l'échelle des départements et des communautés. Taille critique et capacité de gestion mettent communautés et syndicats mixtes en position, soit d'exercer un meilleur pilotage des contrats de DSP, soit de rendre plus crédible la menace d'un changement de mode de gestion (20). Doit-on s'attendre à une évolution particulière des modes de gestion des services d'eau potable ? S'il est probable qu'une large majorité de communautés s'achemine vers une uniformisation du mode de gestion des services d'eau potable, rien n'indique qu'elles basculeront vers l'une ou l'autre des modalités de gestion. Deux facteurs rendent particulièrement incertain le devenir des services en terme de gestion. Le premier tient au caractère inédit de l'élément déclencheur : jusqu'en 1999, la ligne de partage entre gestion en régie et DSP se déplaçait en réaction à l'évolution des règles de gestion applicables aux ser-

(19) Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ce phénomène n'est pas sans rappeler la réorganisation en cours des services d'eau italiens. Suite à la réforme initiée par la loi Galli en 1994 (L. n° 36/1994), les 8 000 services d'eau potable et d'assainissement italiens sont progressivement transférés des communes et regroupements de communes aux 100 Provinces (équivalant à nos départements), et, plus rarement, aux régions (notamment la région des Pouilles). Certaines provinces, dont la Lombardie, se caractérisent par la « provincialisation » de leurs services d'eau ruraux, les services de la « grande » ville, en l'occurrence Milan, restant sous contrôle de l'agglomération (Pezon 2006).

(20) Tâche que l'observatoire des services d'eau potable et d'assainissement que doit porter l'ONEMA pourrait faciliter, en donnant aux autorités organisatrices des outils d'aide à l'évaluation de la performance relative de la gestion publique ou privée de leurs services.

vices d'eau potable. Ainsi tant que les communes ont librement déterminé leur mode de gestion, elles ont opté pour une gestion publique qui les autorisait à sous-tarifer le service rendu. La DSP a progressé au fur et à mesure que se réduisait le nombre de communes disposant de cette faculté. Avec la loi Chevènement, ce ne sont pas les règles de gestion qui changent mais l'organisation des services, et il est difficile, faute de précédent, d'en anticiper les conséquences. Un second facteur d'incertitude tient à la nature fondamentalement politique de la prise de décision des conseils généraux et communautaires. Les élus exercent le leadership que les techniciens des collectivités et des services déconcentrés de l'État exerçaient de fait sur les EPCI syndicaux. Si l'évolution des prix de l'eau marque le pas, après une décennie de forte hausse (21), et que l'enjeu politique de la gestion des services est aujourd'hui moins vif (22), il peut retrouver une certaine force, avec le franchissement du seuil des 3 500 habitants par des services précédemment non contraints sur le plan budgétaire.

IV.2. Vers une intégration de l'eau et de l'assainissement

Il convient en outre de remarquer que les compétences en eau potable et en assainissement sont conjointement transférées aux communautés, dans la majorité des cas, poussant l'intégration de la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble du cycle de l'eau. Ainsi, en 2007, 142 communautés de communes et 76 communautés d'agglomérations sont, à l'instar des 14 communautés urbaines, doublement compétentes, alors que 653 (27 %) des CC et 129 (76 %) des CA ont opté pour le transfert de l'eau potable ou de l'assainissement.

Quand elles ont opté pour une seule des deux compétences, les communautés ont plus souvent retenu l'assainissement que l'eau potable (23). Outre que les communes étaient fiscalement incitées à transférer l'assainissement à des communautés, deux éléments expliquent cette évolution différenciée des deux compétences. D'une part, les départements sont moins impliqués en assainissement qu'en eau potable : le rôle de bailleurs qu'ils assument pour l'eau potable est joué par les agences de bassin pour l'assainissement, ce qui rend plus vitale l'organisation, au niveau local, de services d'assainissement communautaires susceptibles d'atteindre la taille critique. En outre quand un syndicat départemental d'eau potable existe et fonctionne bien, les communes adhérentes ne souhaitent pas le désorganiser en transférant cette compétence à

(21) Les prix des services d'eau potable et d'assainissement ont augmenté de 50 % dans les années 1990.

(22) Notons toutefois qu'il reste encore très sensible dans certains départements comme celui des Landes ou des Pyrénées orientales.

(23) Ainsi, 588 CC ont opté pour l'assainissement collectif seulement, contre 107 pour l'eau potable. De même 43 CA ont opté pour l'assainissement collectif seulement, contre dix pour l'eau potable.

une communauté. D'autre part, la gestion des services d'assainissement s'opère majoritairement en régie et il est plus simple de réorganiser à l'échelle des communautés des services aux modes de gestion similaires.

Pour les services d'assainissement, l'organisation communautaire est sans doute favorable au maintien si ce n'est à la croissance de la gestion en régie. À cet égard, la mise en perspective avec les services d'eau potable est instructive. Largement publique jusqu'à la fin des années 1960, la gestion de ces derniers a souffert d'une difficulté des régies à opérer à une échelle territoriale pluri-communale. En se syndicalisant, essentiellement pour des raisons techniques, l'activité s'est éloignée des centres locaux de décision politique, et les élus ont marqué leur perte relative de pouvoir en « externalisant » l'activité par DSP. De leur côté, les communautés sont, malgré l'élection indirecte de leurs élus, des acteurs politiques majeurs au niveau local. Leur taille et leur capacité permettent de maintenir une gestion en régie. Une incertitude forte demeure toutefois, dans la mesure où le secteur de l'assainissement n'a pas atteint la maturité de celui de l'eau potable. En effet, l'équipement en réseaux de collecte et stations d'épuration n'est pas achevé : 20 000 communes seulement offrent un service d'assainissement complet. 2 500 communes ont des réseaux de collecte qui couvrent totalement ou partiellement leur territoire mais ne traitent pas leurs effluents, et 14 120 communes n'ont pas de service d'assainissement collectif (IFEN, 2005). En assainissement, le tuyau n'est pas roi comme il le fut pour distribuer l'eau. L'ouverture à des techniques d'assainissement décentralisé (fosses septiques) suscite la création de nombreux services d'assainissement non collectif, pour la gestion desquels opérateurs privés et régies sont également novices.

CONCLUSION

Nous avons vu que la singularité des services d'eau potable français tient, d'une part, à la fragmentation des collectivités chargées d'organiser la distribution d'eau, et, d'autre part, à la compatibilité d'une gestion privée des services et d'un financement public, voire fiscal des investissements. La desserte généralisée du territoire en eau potable est le fruit d'une action volontariste de l'État planificateur qui, après-guerre, pour procéder à un aménagement rationalisé de son territoire, a trouvé chez les quelques opérateurs rescapés du Socialisme municipal et de la période noire de l'Occupation, des alliés dont le principal atout était de pouvoir organiser des services en s'affranchissant des limites restrictives imposées par la carte communale.

La distribution urbaine d'eau potable à domicile s'est développée à la faveur de la grande proximité qui existe en France entre décideurs politiques locaux et bénéficiaires du service. L'élection directe des élus locaux selon le principe « un homme, une voix », en 1884, a sans conteste focalisé l'attention des décideurs sur les besoins du plus grand nombre. La distribution rurale d'eau potable à domicile est le fruit d'une politique volontariste de l'État, orchestrée par les départements, et poursuivie pendant près d'un demi-siècle.

Dans les deux cas, la desserte en réseau s'est généralisée sur la base d'un financement fiscal des investissements : les abonnés urbains n'ont été sollicités à titre principal que deux ou trois générations après leurs raccordements et les abonnés ruraux profitent encore très largement d'une redistribution intra et extra-sectorielle pour la couverture des investissements de leurs services. Globalement, 25 % des investissements sont subventionnés (Ernst & Young, 2004). Autrement dit, ce sont les mécanismes locaux et nationaux de solidarité qui, plus que la tarification du service, ont permis la révolution réticulaire de la distribution d'eau. Pour les villes, les ressources fiscales locales ont suffi. Pour les campagnes en revanche, un dispositif national – alimenté par la contribution des abonnés urbains et les contribuables – a dû se déployer.

Niveau de subsidiarité et degré de contribution des abonnés aux coûts sont sans conteste les clés d'analyse de l'organisation et de la gestion des services d'eau potable. Si en France, les conditions sont réunies pour qu'une proportion croissante de la population acquitte *via* sa facture les charges des services (progression de l'intercommunalité, caractère obligatoire du SPIC d'assainissement), les mécanismes de solidarité n'ont pas disparu. Ils bénéficient essentiellement aux abonnés ruraux des services d'eau potable et d'assainissement. Est-on sûr d'orienter la solidarité vers les populations les plus vulnérables ? Qu'adviendra-t-il lorsqu'il s'agira de renouveler, notamment en rural, des équipements dont les coûts excèdent très largement la capacité des bénéficiaires directs à payer ? Si la logique d'un paiement par l'usager des coûts induits par sa desserte l'emporte – notamment du fait des bénéfices environnementaux attendus de l'émission d'un signal tarifaire pour son usage d'une ressource naturelle rare – les services seront conduits à élargir leur échelle territoriale jusqu'à un niveau départemental, et combiner économie d'échelle et solidarité entre urbains et ruraux, de façon à maintenir des tarifs dans des limites acceptables. À défaut, des mécanismes d'exclusion sont à craindre : exclusion subie des plus démunis d'une part, et exclusion volontaire des plus aisés ou précurseurs d'autre part, attirés par des modes d'approvisionnement alternatifs et décentralisés, et dont le retrait des services en réseaux aurait comme première conséquence de reporter sur les usagers captifs des coûts fixes inchangés, et donc de renchérir le prix du service public. À cet égard, et à l'instar des services en réseaux en général, les innovations techniques seront déterminantes au même titre que la capacité des décideurs à les accompagner sur le plan institutionnel.

RÉFÉRENCES

ALLAIN L. (1895), « Note sur un procédé rapide et simple de stérilisation à froid des eaux de rivière destinées à la boisson », *Bulletin de la Société scientifique industrielle de Marseille*, 2ème trimestre.

BAUDANT A. (1980), « Pont-à-Mousson (1918-1939), stratégies industrielles d'une dynastie lorraine », thèse de doctorat en Histoire, Paris, Publications de la Sorbonne.

BAUDIN L. (1907), « Comment une ville défend ses eaux de source », *Revue pratique d'hygiène municipale*, janvier.

BERNARD P. (1969), « Le grand tournant des communes de France. Des communautés nouvelles à l'épreuve de l'équipement », Paris, Librairie Armand Colin, coll. Science administrative.

BEZE F. (1968), *Une formule de regroupement communal. Le SIVOM*, thèse de doctorat en Droit, Université de Toulouse.

BIPE/FP2E (2006), Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France. Données économiques, sociales et techniques, octobre, 2ème édition, 44 p.

BLOCH-LAINÉ F. (1962), « Pour une réforme de l'administration économique », *Revue économique*, n° 6, novembre.

BOURJOL M. (1963), *Les districts urbains*, Paris, Berger-Levrault.

BOURJOL M. (1975), *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault.

BOURJOL M. (1963), (sous la direction de), « Intercommunalité et coopération intercommunale », Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

BUFFET B., ÉVRARD R. (1950), *L'eau potable à travers les âges*, Liège, Éd. Soledi.

BUREL J. (1912), « La régie directe considérée du point de vue de l'hygiène dans les villes, la question à Lyon », thèse pour le doctorat en Droit, Paris, Éd. A. Rousseau.

CAHEN E. (1882), *Moyen de se procurer partout de l'eau alimentaire de qualité parfaite et en quantité illimitée par le système Rouby,* notice sur les sources artificielles, Paris, novembre.

CANNEVA G. (2007), *Vers un système d'information des services d'eau et d'assainissement*, rapport pour le Medd, Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement, juin, 37 p.

COUDEVYLLE A. (1983), *Les concessions de services publics des collectivités locales,* Paris, Sirey.

COURMONT J., LACOMME L. (1907), « La stérilisation par l'ozone des eaux urbaines », *Hygiène générale et appliquée*, novembre.

COVO-DAHAN P. (1980), *Sous-traitance d'un service public communal. Stratégie d'implantation sur le marché de l'eau*, thèse en Économie, université Paris-Dauphine.

DE PASSY (1880), Communication sur la filtration naturelle de l'eau dans les villes, extrait du compte rendu sténographique du congrès international du génie civil du 5 au 14 août 1878, Paris.

DEBAUVE A. (1906), *Distributions d'eau*. Tome 3. Paris.

DELAMARRE F, AURIAC F., DURAND-DASTES, P. BROSSIER (1992), *Les services de réseaux en France. Intercommunalité et mode de gestion*, GIP Reclus.

ERNST & YOUNG (2004), « Étude relative au calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les districts hydrographiques français », rapport pour le Medd.

FAYOLLE L. (1908), « Les syndicats de communes dans leurs applications pratiques », Paris, Éd A. Rousseau.

FRICK P. (1919), « Considérations sur l'établissement des projets de distribution d'eau potable dans les communes », Dunod, Paris.

GAULTIER L. (1915), « Stérilisation des eaux par les ultra-violets applicables aux armées en campagne et aux agglomérations », communication à la section parisienne de l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux, bureau technique de l'hygiène, 8 juin 1915.

GUICHARD P. (1894), *L'eau dans l'industrie – purification, filtration*, stérilisation, Paris.

GOUBERT J.-P. (984), « La France s'équipe. Les réseaux d'eau et d'assainissement 1850-1950 », *Les annales de la recherche urbaine* n° 23-24.

GOUBERT, J.-P. (1987). *La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel,* Paris, Hachette Pluriel.

GIVAUDAN A. (1978). *La question communale*, Paris, Éd de la RPP.

GUILLERME A. (1984). « Capter, clarifier, transporter l'eau en France (1800-1850) », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 23-24.
GUILLERME A. (1986), « L'émergence du concept de réseau 1820-1830 », Groupe Réseaux, *Cahier n° 5*, juillet.
GUILLERME A. (1991), « Réseau : genèse d'une catégorie dans la pensée de l'ingénieur sous la Restauration », *Flux*, n° 6, octobre-décembre.
GRANDGIRARD A. (2007). *De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion*, doctorat en Sciences de Gestion, École des Mines de Paris. 285 p.
HOURTICQ J. (1959), « Le nouveau statut des syndicats de communes », *Départements et communes*, avril.
IFEN (2005), Enquête « Les collectivités locales et l'environnement » - Volet Eau. La gestion de l'eau potable en France en 2001, *Collection Études et Travaux*, n° 44, 25 p.
LE LAMER C. (1986), « L'évolution de la gestion communale en France depuis 20 ans. Fausses pistes et vrais problèmes », *Annuaire des collectivités locales*, CNRS, GRAL.
LEYDET V. (1936), *Le syndicat de communes*, Paris, Librairie technique et économique.
LOOSDREGT H.-B. (1990), « Services publics locaux, l'exemple de l'eau », *Actualité juridique-Droit administratif*, vol. 11, 20 novembre.
LORIFERNE H. (1987), (sous la direction de), *40 ans de politique de l'eau en France*, Paris, Economica.
MAURICE R. (1976), *Le syndicat de communes*, Paris, Éd. Masson.
MARCHADIER A.-L., GUINEDEAU H. (1910), « Projet d'épuration d'une eau de rivière destinée à la consommation publique », Service des eaux du Mans.
Ministère de l'Agriculture, direction générale du Génie rural et de l'Hydraulique agricole (1959), Trois enquêtes sur les services publics ruraux en France, tome 1. Inventaire des distributions rurales d'eau potable en France au 1er janvier 1954, Paris, Imprimerie nationale.
MONSARRAT G. (1920), *Contrats et concessions des communes et des établissements communaux de bienfaisance, Paris, Bibliothèque municipale et rurale*.
MURARD L., ZYLBERMAN P. (1996), *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Paris, Fayard.
NOVARINA G., MARTIN S. (1988), « La décentralisation », Syros Alternatives, Décentralisation et intercommunalité, vol. 11.
PERRIN B. (1994), *La coopération intercommunale : bilan et perspectives, P*aris, Berger Levrault.
PEZON C. (2000), *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Paris, Cnam.
PEZON C. (2002), « La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés », *Flux*, n° 48-49, 15 p.
PEZON C. (2003), « Water supply regulation in France from 1848 to 2001 : a jurisprudence based analysis », Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, September 11-13, Budapest, Hungary.
PEZON C., PETITET S. (2004), « Histoire de l'intercommunalité en France (1890-1999) : la distribution d'eau potable en question », communication au Colloque « Les territoires de l'eau », Réseau Développement Durable et Territoires Fragiles, université d'Artois, 26 mars.
PEZON C., BONNET F. (2006), « Déroulement des procédures de délégation de services publics d'eau et d'assainissement. Analyses des procédures 2004 ». Rapport pour le ministère de l'Environnement, 63 p.
PEZON C. (2006), « The Public Private Partnership French model for water services management : genesis and key factors of success », *Urban Water Conflicts Working Series*. Phase VI, UNESCO - IHP, Paris, pp. 25-38.
PEZON C. (2006), (sous la direction de) *Intercommunalité et durabilité des services d'eau potable et d'assainissement en France, en Italie et au Portugal*, rapport de recherche pour le Medd, Programme Politiques territoriales et développement durable, 140 p.
PEZON C., *à paraître*, « Public-private partnership in courts : the rise and fall of concessions to supply drinking water in France (1875-1928) », *in* Urban Water Conflicts, Barraqué & Vlachos ed., Unesco, Paris, 10 p.
PEZON C. (2007), « The role of users' cases in drinking water services development and regulation in France : a historical perspective », *Utilities Policy*, vol. 15, n° 2, pp. 110-120 [ ].

PEZON C., CANNEVA G. (2009), Des communes aux communautés : la révolution invisible des services d'eau potable en France, *Flux*, 75, janvier-mars, 13 p.
REGISMANSET H. (1897), *Les syndicats de communes : étude sur la loi du 22 mars 1890*, Paris, Éd. A. Rousseau.
ROUSSILLON H. (1972), *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Paris, Bibliothèque de science administrative, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
SINGER J. (1956), *L'intervention des collectivités locales en matière économique*, Paris, Éditions Aframpe.
TERRAZZONI A. (1975), *Les fusions et regroupements de communes dans l'arrondissement d'Avranches*, thèse de doctorat en Sciences administratives, Rennes.
TRORIAL J., ASTIER H. (1966), « La réforme communale et l'aménagement du territoire ; où en sont les regroupements de communes ? », *in Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, n° 15, 9 avril.
VERDUN L.-G. (1961), *Le groupement de communes en France*, thèse de doctorat en Droit, université de Bordeaux, Bordeaux, Imprimerie Bière.
VANNEUFVILLE M. (1958), « L'alimentation en eau de Paris », *L'eau*, n° 9, p. 201.
VIGUIER J. (1992), *Les régies des collectivités locales*, Paris, Economica.
VILLARD G. (1885), *Étude d'un service d'eau pour la ville de Lyon. Principes généraux d'alimentation des villes en eau potable. Suivi de l'étude d'un tarif rationnel des eaux ménagères*, Paris.
VILLARD G. (1887), L'eau dans les villes. Ses fonctions diverses (alimentation, hygiène, industrie, distribution de force motrice à domicile), Ville de Lyon.