

De l'apparition à la généralisation d'un modèle marchand pour la gestion des services d'eau potable en France (1850 - 2000)

Christelle Pezon, Docteur ès sciences de gestion, maître de conférences
Laboratoire Gestion de l'eau et de l'assainissement – ENGREF Montpellier

Le service d'eau potable peut faire l'objet d'une gestion marchande ou d'une gestion non marchande. Dans le premier cas, il est rendu à l'abonné final contre un tarif qui permet le recouvrement de l'essentiel de ses coûts d'investissement et d'exploitation. Le service relève alors d'un modèle marchand tourné vers la délivrance d'un produit valorisé au plan économique (l'eau potable), sous la responsabilité de communes chargées d'élire une organisation en vertu de ses capacités allocatives.

Dans l'autre cas, le service d'eau est rendu à l'abonné contre un tarif inférieur à ses coûts, ce qui suppose un financement essentiellement fiscal des investissements et/ou d'exploitation. Le service relève alors d'un modèle non marchand tourné vers la satisfaction d'un besoin essentiel, l'accès à l'eau potable, sous la responsabilité de communes alors en quête d'une organisation à forte capacité redistributive.

En France, la gestion marchande du service d'eau est aujourd'hui la norme. Si tous les services ne réussissent pas à recouvrer la totalité de leurs charges d'investissement et d'exploitation, seuls ceux desservant moins de 3500 habitants ont conservé le droit de déroger à la règle selon laquelle le service d'eau potable doit être intégralement financé par ses abonnés, et non par les contribuables.

Mais le modèle non marchand n'a pas toujours été résiduel. La coexistence des deux modèles de gestion s'est tour à tour traduite par la suprématie d'un modèle sur l'autre, à l'avantage du modèle marchand jusqu'au début du XX^{ème} siècle, puis du modèle non marchand jusqu'aux années 1970, avant que le modèle marchand ne reprenne le leadership qu'il a conservé depuis.

Nous proposons de faire la genèse du modèle de gestion marchande, donc de rendre intelligibles les changements successifs de nature du service de l'eau depuis le milieu du XIX^{ème} siècle. Nous chercherons dans un premier temps à expliquer cette évolution grâce à la nature de la ressource distribuée. Le caractère naturel ou industriel du produit eau potable est-il ou non déterminant pour qualifier la nature marchande ou non marchande du service d'eau potable ? Nous chercherons ensuite à expliquer cette évolution à partir d'une analyse des choix organisationnels des communes, dans un environnement réglementaire largement dominé par l'Etat.

1. Nature de la ressource et modèle de gestion

Le caractère naturel ou industriel de la ressource distribuée détermine au moins en partie le modèle de gestion dans lequel les communes inscrivent leur service d'eau potable. Ainsi, en zone rurale, le caractère naturel ou industriel de la ressource distribuée a clairement déterminé le modèle de gestion retenu par les communes. En revanche, le caractère naturel puis industriel de la ressource distribuée n'a pas empêché les villes de faire évoluer leurs services d'un modèle de gestion marchande vers un modèle non marchand au tournant du XX^{ème} siècle.

A. L'eau des villes et l'eau des champs (1850-1939)

Pendant près de cent ans, schématiquement du milieu du XIX^{ème} siècle au début de la seconde guerre mondiale, la distribution d'eau est un univers cloisonné avec d'un côté les villes, qui ont eu très tôt à se préoccuper de leur alimentation en eau et, de l'autre, le monde rural, où l'apparition d'entités organisées en charge de l'alimentation en eau des populations est beaucoup plus tardive.

Cette partition singulière s'impose pour des raisons géographiques évidentes : dès le milieu du XIX^{ème} siècle, les grandes villes prennent conscience de la nécessité d'une prise en charge collective de l'alimentation en eau. Les premiers réseaux de distribution apparaissent à cette époque. Ils desservent, à l'origine, les fontaines auxquelles les populations urbaines sont invitées à s'approvisionner de préférence aux puits ou aux fleuves dont les eaux sont susceptibles d'être contaminées.

A cette époque, les villes approvisionnent leur population en eau de source distribuée en l'état: « *l'eau de source était intangible, parce qu'eau de source, et l'on ne se lassait pas de répéter aux villes: "Captez des sources", du ton convaincu dont on leur disait autrefois: "Enrichissez-vous".* » (Baudin, 1907, p.1). Celles qui distribuent de l'eau de surface procèdent à une filtration naturelle par galerie ou puits filtrant qui reproduit la filtration opérée par le sol, considéré comme imperméable à tout type d'impureté. L'eau potable est donc un produit distribué dans son état naturel.

Au début du XX^{ème} siècle, la distribution à domicile supplante la distribution aux fontaines comme objectif poursuivi par les villes à travers l'organisation de leur service d'eau potable. Pour ajuster l'offre d'eau potable à une demande en forte croissance, les villes complètent leur offre avec des eaux de surface. Contaminées, ces eaux ont l'avantage d'être abondantes et facilement accessibles: le progrès technique a en effet permis de réduire le coût de pompage au point de rendre économiquement plus opportun le prélèvement d'eaux de surface que la dérivation d'eau de source sur longue distance. On commence par ailleurs à maîtriser des procédés de traitement biologique et chimique au point de pouvoir transformer une eau impure en eau potable, apparentant cette dernière à un bien industriel.

Les villes petites et moyennes qui s'équipent de réseaux de distribution d'eau potable durant la première moitié du XX^{ème} siècle optent pour une ressource située près des lieux de consommation, plutôt que de développer des adductions d'eau de source lointaine: il est devenu moins coûteux de pomper et de traiter des eaux de mauvaise qualité, que de transporter sur longue distance une eau pure à son captage mais dont la qualité ne peut être maintenue, sans traitement, jusqu'aux réseaux de distribution.

La solution urbaine a donc deux caractéristiques: elle est locale, les villes s'approvisionnant avec des eaux situées sur leur territoire, et elle distribue un bien industriel, transformé avant sa consommation.

Au XIX^{ème} siècle, dans les campagnes, l'alimentation en eau reste l'affaire des individus. Les fontaines n'apparaissent qu'au tournant du XX^{ème} siècle, après que la loi sur la santé de 1902 a entraîné, l'année suivante, la constitution d'un fonds destiné à développer la distribution d'eau potable collective dans les campagnes. Ce mode d'alimentation reste la panacée jusqu'en 1934, date à laquelle la desserte en eau potable à domicile prend le caractère d'un objectif national. Avant guerre, 5 millions de ruraux (25% de cette population) sont desservis en eau à domicile (Guillaume, 1987). Le passage de la distribution collective à la distribution à domicile n'occasionne pas un changement de type de ressource distribuée.

Contrairement aux villes, les communes rurales privilégient durablement les eaux de source. Ce recours exclusif s'explique sans peine: il conditionne l'obtention des subventions sans lesquelles les communes rurales ne peuvent entreprendre des travaux d'adduction. En effet, la commission habilitée à désigner les communes éligibles au fonds mis en place en 1903 donne au Président du Comité Consultatif d'Hygiène Publique le pouvoir de sélectionner les projets en fonction de la ressource pressentie. Sur ce point le Président du Comité est inflexible. Les eaux naturellement pures doivent impérativement être recherchées, desquelles relèvent les eaux de source considérées à leur émergence et les eaux souterraines profondes obtenues par forage. Les villes prélèvent souvent des eaux de surface contaminées ou contaminables et des eaux souterraines peu profondes sujettes à contamination mais ces pratiques de dernier recours sont totalement exclues pour les communes rurales.

Par ailleurs, contrairement aux villes, les communes rurales accèdent sans difficulté aux eaux de source. Une simple déclaration d'utilité publique préfectorale leur permet en effet de capter jusqu'à 2 litres par seconde, volume d'eau suffisant à l'époque à l'alimentation d'environ 2000 habitants. Elles ne rencontrent donc pas les difficultés dont les villes sont coutumières dès qu'elles entreprennent de dériver des sources, et qui se traduisent par l'obligation de dédommager les usagers situés en aval de leurs travaux de captage.

En zone rurale, les ingénieurs du jeune corps du Génie rural veillent à ce que les différents usages coexistent sans heurt. C'est sur la base de leurs inventaires hydrographiques que s'organise, dans chaque département, le partage des eaux entre communes rurales. Les ressources de bonne qualité sont limitées et le ministère de l'Agriculture conditionne l'accès aux subventions au respect du partage prévu par ses services déconcentrés. Le souci d'une bonne répartition des eaux se conjugue avec l'exigence d'une utilisation rationnelle du fonds pour inciter les communes rurales voisines à réaliser en commun leurs travaux de captage et d'adduction.

La solution rurale est intercommunale et repose sur l'adduction d'une eau distribuée dans son état naturel.

Sur le plan technico-économique, l'eau de source et l'eau traitée, particulièrement quand elle est d'origine superficielle, ont des caractéristiques très différentes conduisant à des chaînes de valeur assez éloignées.

L'offre d'eau traitée suppose des investissements moindres que l'offre d'eau naturellement pure conduite sur longue distance mais engendre, à l'inverse, des coûts d'exploitation plus importants. En effet, le coût de production des eaux traitées est soumis aux aléas des prix de l'énergie et des traitements utilisés. La demande urbaine d'eau potable est donc satisfaite à un coût dont la stabilité n'est pas garantie.

Pour les services d'eau ruraux, la fonction de coût se caractérise par des coûts d'investissement importants (captage, adduction et fontaine puis réseau de distribution) et par des coûts d'exploitation faibles, voire nuls jusqu'en 1934. Les subventions versées de 1903 à 1934 aux communes rurales ne tiennent d'ailleurs aucun compte des frais d'exploitation dans le calcul du coût de la distribution d'eau. En revanche, la ressource distribuée ne nécessite aucun processus industriel et la demande en eau des habitants ruraux est satisfaite à un coût prévisible et stable.

Les fonctions de coût des offres d'eau urbaine et rurale

	Coût d'investissement	Coût d'exploitation	Coût total
Offre d'eau urbaine	Faible	Elevé	Incertain
Offre d'eau rurale	Elevé	Faible	Stable

Pour autant, les villes comme les communes rurales inscrivent leurs services d'eau potable dans le cadre du modèle non marchand, privilégiant un financement fiscal plutôt qu'une facturation du service à leurs administrés. Aussi la nature industrielle ou naturelle de la ressource ne semble-t-elle pas déterminante dans la sélection du modèle de gestion, au début du XX^{ème} siècle. Pourtant, nous allons voir qu'elle va jouer un rôle important, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, dans la promotion du modèle marchand.

B. Urbanisation de l'eau rurale (1940 – 2000)

En zone rurale, l'équipement des communes procède par ordre croissant de coût : avant-guerre, ce sont les départements disposant de ressources en eau de bonne qualité qui ont, les premiers, bénéficié de travaux d'adduction. Si leur équipement se poursuit une fois la paix revenue, il reste surtout à s'occuper de départements qui sont dans l'obligation de recourir à une eau naturellement impure (Bretagne, ouest et sud-ouest).

La nécessité de procéder à des distributions d'eau traitée est à l'origine d'un changement assez complet de problématique en milieu rural. En effet, la nature industrielle de l'eau distribuée s'accompagne d'une gestion fondamentalement différente de celle opérée par les communes rurales qui distribuent une eau naturelle. En ce sens, les deux modèles de gestion que les caractéristiques technico-économiques nous permettent de mettre à jour dépendent donc bien du caractère naturel ou industriel des eaux distribuées.

Sur la base des informations lacunaires dont nous disposons, il est en effet possible de mettre en évidence les différences de principe qui président à la tarification des eaux naturelles et des eaux traitées en milieu rural.

En 1954, l'eau vendue par les communes rurales s'établit à un prix moyen de 16,88 francs par m³. Ce prix moyen masque des différences importantes : le prix de l'eau (non traitée) vendue par les communes rurales de Savoie n'est que de 6,25 francs par m³ alors qu'il s'élève à 62,5 francs par m³ en Mayenne, où l'eau est traitée (Ministère de l'Agriculture, 1959). En 1966, le prix moyen de l'eau potable vendue par les communes rurales est de 1,06 (nouveau) franc par m³. Il s'établit à près du double dans les départements ruraux dont l'équipement est le plus récent et où l'eau doit subir des traitements préalables à sa distribution (Ministère de l'Agriculture, 1969).

Jusque dans les années 1970, les communes rurales qui s'approvisionnent en eau souterraine ne sont pas touchées par la dégradation des eaux brutes. Si les travaux qu'elles effectuent pour alimenter leur population s'avèrent longs et coûteux, le produit distribué conserve son caractère de bien naturel. En 1966, 60% des besoins de la population rurale alimentée sont toujours satisfaits avec des eaux de source et souterraine distribuées dans leur état naturel. Mais au fur et à mesure que la desserte en eau progresse dans les départements retardataires et rattrape le taux de desserte national moyen des communes rurales, les prélèvements d'eaux de surface augmentent.

En 1985, les eaux de surface qui font l'objet d'un traitement physico-chimique complet représentent 24% de l'eau distribuée en milieu rural contre 22% d'eau distribuée sans aucun traitement.

Ce volume n'est d'ailleurs pas synonyme d'eau naturellement pure. En 1990, on estime que 5000 points de captage sont défectueux en terme sanitaire, dont 3600 délivrent une eau non traitée mais de qualité bactériologique insuffisante (ministère de l'Agriculture, 1990).

La dégradation généralisée de la ressource en eau en milieu rural va poursuivre la remise en cause de la coïncidence entre eau des champs et eau distribuée dans son état naturel, entraînant du même coup la marginalisation du modèle de gestion non marchande en zone rurale.

Sur le plan tarifaire, les communes de la région Est vendent toujours l'eau potable à un prix inférieur de moitié à celui pratiqué, en moyenne, par les communes de la région Ouest.

Prix pour une fourniture de 100 m³/an d'eau potable à un usager domestique (francs courants)

	1975	1980	1985	1990
Région Ouest	274	445	710	841
Région Est	143	220	345	444
Toutes collectivités rurales	202	324	509	629

Source : Ministère de l'Agriculture, 1992, p.7, prix hors taxes et redevances

En 1990, le coût d'un m³ d'eau est en moyenne trois fois plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain. Or, le prix moyen d'un m³ distribué par une commune rurale est seulement 25 à 30% plus élevé que celui distribué par une ville. Le prix de l'eau en milieu rural est donc largement subventionné. Toutefois, on constate que si le prix moyen de l'eau en milieu rural est bien inférieur au prix de l'eau en milieu urbain, lorsque les eaux consommées ne sont pas traitées, le prix de l'eau en milieu rural est au contraire en moyenne supérieur au prix de l'eau en milieu urbain lorsque les eaux sont traitées.

Prix en francs courants pour une fourniture de 100 m³/an d'eau potable à un usager domestique

	1975		1980		1985		1990	
	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain
Région Ouest	274	148	445	241	710	387	841	482
Région Est	143	151	220	274	345	438	454	540

Source : Ministère de l'Agriculture, 1992, p.7, prix hors taxes et redevances

Le coût du traitement n'est pas seul en cause. Au pire, le traitement n'expliquerait qu'un écart de l'ordre de 20% entre le coût dans les zones où l'eau est traitée et celles où l'eau ne l'est pas (Valiron, 1985, Ministère de l'Environnement, 1989). Il apparaît que lorsque l'eau est traitée, les tarifs de vente reflètent mieux le coût de revient que lorsque l'eau ne l'est pas. Quand la production d'eau est de nature industrielle, l'eau est plus spontanément considérée comme un bien marchand, dont il faut organiser le commerce, en veillant à ce que le prix de vente assure la couverture d'une partie des coûts. Lorsque l'eau distribuée est une eau naturelle, les communes ont au contraire cherché, dans la mesure du possible, à tendre vers une quasi-gratuité de la fourniture en ne demandant aux usagers qu'une contribution minimale à la couverture des charges du service.

Si en zone rurale, la dégradation généralisée de la ressource remet en cause l'identité entre eau des champs et eau naturellement pure, en zone urbaine, elle se conjugue à la forte urbanisation d'après guerre et heurte le caractère communal qui caractérisait la solution urbaine de la première moitié du XX^{ème} siècle.

Les villes sont devenues des agglomérations à l'échelle desquelles il est économiquement opportun de concentrer la production d'eau sur quelques sites plutôt que de développer une usine par commune, chaque agglomération en comptant plusieurs dizaines. La sécurité d'approvisionnement et la gestion des risques de pollution invitent par ailleurs à interconnecter ces quelques sites de production pour exercer une meilleure surveillance des points de prélèvement et basculer d'un site vers un autre en cas de pollution accidentelle.

En perdant sa dimension communale, la gestion des services urbains perd du même coup sa capacité à évoluer au sein du modèle non marchand. En effet, la gestion intercommunale d'infrastructures s'accommode mal d'un financement assis sur les ressources fiscales des communes.

2. Organisation du service et modèle de gestion

L'analyse du service d'eau potable sur longue période permet d'établir une correspondance entre modèle de gestion et type d'organisation, sachant que la gestion d'un service d'eau peut faire l'objet d'organisations publiques (trois types de régie) ou d'organisations privées (régie intéressé, affermage, concession). Les modèles marchand et non marchand ne sont pas triviaux au sens où ils ne recoupent pas les deux ensembles que forment d'un côté les organisations publiques (gestion directe) et de l'autre les organisations privées (gestion déléguée).

La succession des organisations dominantes traduit les choix opérés par les communes et restitue, sur longue période, l'alternance des modèles marchand et non marchand pour la gestion des services d'eau potable.

Périodes	Organisations possibles	Modèles de gestion	Organisation majoritairement choisie par les communes
1850-1900	Concession Régie	<i>Marchand</i> Non marchand	<i>Concession</i>
1900-1925	Concession Affermage Régie intéressée Régie	Marchand Mixte Mixte <i>Non marchand</i>	<i>Régie</i>
1926-1958	Concession Affermage Régie intéressée Régie (simple) Régie autonome	Marchand Mixte Mixte <i>Non marchand</i> Mixte	<i>Régie (simple)</i>
1959-1982	Concession Affermage Régie intéressée Régie (simple) Régie autonome Régie personnalisée	Marchand <i>Mixte</i> Mixte <i>Non marchand</i> Marchand Marchand	<i>Régie (simple) puis affermage (après 1980)</i>
1983-2000	Concession Affermage Régie intéressée Régie (simple) Régie autonome Régie personnalisée	Marchand <i>Marchand</i> Marchand Non marchand Marchand Marchand	<i>Affermage</i>

La perspective historique donne tout son relief à cette analyse. En effet, les différents types d'organisation ne sont pas apparus au même moment et ont fait l'objet d'une réglementation changeante. Le tableau ci-dessus propose des périodes délimitées par l'apparition d'une organisation ou son passage d'un modèle de gestion à l'autre, à la suite d'un changement législatif ou réglementaire :

- La première période est ainsi marquée par deux formes polaires d'organisation, la régie et la concession.
- La deuxième période voit l'apparition de l'affermage et la régie intéressée qui forment un modèle intermédiaire au modèle marchand et au modèle non marchand.
- La troisième période voit apparaître une organisation relevant de la gestion directe et alternative aux organisations privées que sont l'affermage et la régie intéressée, à savoir la régie autonome.
- La quatrième période marque la naissance de la première organisation publique qui relève du modèle marchand, la régie personnalisée (1959) suivie dix ans plus tard par la régie autonome, à la suite des instructions comptables de 1967 et 1969.
- Il faut attendre la période suivante pour que l'affermage et la régie intéressée tombent à leur tour dans la catégorie des organisations relevant du modèle marchand. La régie simple reste la seule alternative à l'ensemble des autres organisations, qu'elles soient publiques ou privées.

Une lecture rapide du tableau montre que la « marchandisation » a progressivement gagné toutes les organisations possibles à l'exception de la régie (rétrospectivement qualifiée de régie simple depuis 1926) qui a, jusqu'en 1980, eu la préférence d'une majorité de communes.

Dans cette analyse, la tutelle exercée par l'Etat sur les communes est déterminante. En effet, le pouvoir central définit les prérogatives des communes et les modalités de leur intervention. De la même manière, l'Etat encadre les relations contractuelles des communes et définit de manière plus ou moins stricte, selon les périodes considérées, les contrats de délégation du service d'eau et le caractère marchand ou non marchand de la gestion menée par les opérateurs privés.

A. Le rôle de l'Etat dans la détermination du modèle marchand et non marchand

Les communes ont librement déterminé la forme sous laquelle elles entendaient organiser leur service d'eau potable pendant près de 100 ans. Leurs relations contractuelles peuvent alors susciter l'intervention du Conseil

d'Etat mais il s'agit plutôt d'une médiation et d'un arbitrage que d'une intervention *stricto sensu*, dans la mesure où la Haute Cour Administrative n'intervient qu'à la demande d'une ou des deux parties au contrat.

a. La période libérale (1850-1950)

En effet, le Conseil d'Etat a toujours parfaitement admis qu'une collectivité et un concessionnaire soient compétents pour gérer un service d'eau potable. De son côté, l'Etat n'a empêché les communes ni de déléguer ce service essentiel, ni d'organiser l'activité industrielle et commerciale que constitue la distribution d'eau potable en régie.

Au XIX^{ème} siècle, les activités qui émergent à la faveur de la Révolution industrielle (distributions de gaz, d'eau potable, ...) sont à la frontière du domaine d'intervention légitime des communes :

- dans la mesure où ces activités occupent durablement le domaine public communal et satisfont une exigence de police (la mise à disposition d'eau potable concourt à l'hygiène publique), elles nécessitent l'intervention communale et ont naturellement la dimension d'un service public.
- ces activités comportent des risques industriels et financiers et relèvent, de ce fait, de l'initiative privée.

Traditionnellement, le service public est forcément assuré par l'administration communale : il est sa raison d'être et la commune l'organise en régie c'est-à-dire l'intègre à son administration puisqu'il découle de ses attributions incontestées. Au contraire, la commune est incompétente pour exercer des activités commerciales, risquées pour les finances locales: ces activités sont du ressort exclusif de l'initiative privée et font l'objet, quand elles occupent durablement le domaine public, d'une convention entre la commune et la personne privée qu'elle choisit.

C'est du moins la position défendue par le Conseil d'Etat pour délimiter le champ d'intervention des communes, la loi municipale de 1884 n'ayant pas précisé l'étendue. Son raisonnement repose sur une dichotomie simple qui associe la personnalité morale de droit public des communes et les missions de type administratif, d'une part, et la personnalité morale de droit privé des entreprises et les activités industrielles et commerciales, d'autre part.

La distribution d'eau à domicile est l'exception. En effet, le Conseil d'Etat n'a jamais été jusqu'au bout de sa logique quand il s'agissait d'un service d'eau. Il a plutôt pris le problème à l'envers, reconnaissant à l'activité de distribution d'eau le caractère d'un service public lorsqu'une commune en était l'opérateur, en soulignant à l'inverse son caractère industriel et commercial dès lors que l'opérateur était une personne de droit privé.

La nature juridique de la distribution d'eau a la particularité d'être duale : elle est tour à tour régaliennne ou marchande selon qu'une commune ou une personne privée en assure le financement et l'exploitation. C'est dans cette dualité que s'enracine la coexistence des deux modèles de gestion du service d'eau, chacun s'incarnant dans une seule organisation, jusqu'au début du XX^{ème} siècle.

Ainsi les régies d'eau s'assimilent à une branche de l'administration locale et ne s'inscrivent pas dans une logique industrielle. A travers cette organisation, les communes cherchent « *moins à réaliser des bénéfices qu'à assurer un service public dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité* » (instruction du 5 août 1911). Les abonnements que les régies communales perçoivent pour la distribution d'eau à domicile viennent en déduction des dépenses réalisées mais n'ont pas pour objet de les équilibrer, ces dernières n'étant d'ailleurs pas dissociables des autres dépenses inscrites au budget général des communes.

Gérés par les concessionnaires, les services d'eau potable obéissent à une gestion soucieuse d'assurer l'amortissement et la rémunération des capitaux investis. La concession est en effet un contrat qui engage le concessionnaire à construire et à exploiter les ouvrages d'un service communal à ses risques et périls, c'est-à-dire en assumant les pertes ou en gardant au contraire les bénéfices de son entreprise. Les comptes de l'autorité concédante sont donc indépendants de ceux du service concédé, dans le sens où le budget général de la commune n'est pas affecté par les pertes éventuelles de son concessionnaire.

En 1926, l'Etat entreprend de segmenter les activités communales selon qu'elles font ou non encourir un risque à leurs finances.¹ Il reconnaît aux communes le droit de gérer directement les activités industrielles et commerciales qui ont la dimension d'un service public, à condition de les organiser en régie autonome, donc de dissocier leur budget du budget général. La création du service public industriel et commercial (SPIC) en 1926 bouscule la dichotomie qui faisait des activités régies par une commune des services publics et de celles dont l'exécution était concédée, des activités marchandes. Toutes ces activités appartiennent désormais à la famille des services publics locaux, les premiers étant rétrospectivement qualifiés d'administratifs. Une commune peut gérer un SPIC au même titre qu'une personne privée et conserve l'exclusivité de la gestion des services publics administratifs (SPA).

¹ Décrets-lois du 5 novembre 1926 et du 28 décembre 1926.

Mais l'Etat ne préjuge pas de la qualité marchande ou non marchande des services d'eau potable : les communes conservent la liberté de les organiser en régie simple, à la manière de SPA, ou d'adopter le cadre de la régie autonome, assimilant *de facto* leur service à un SPIC. Dans le premier cas, le service correspond à une mission régaliennne de la commune, financée sur ses ressources fiscales et délivrée aux administrés sans exigence en terme de recouvrement des coûts. Dans le second cas, les recettes et dépenses « ordinaires » sont portées à un budget annexe, et ne figurent au budget communal que pour leur résultat net. Les recettes proviennent des redevances perçues sur les abonnés et doivent équilibrer des dépenses limitées aux coûts d'exploitation.

La segmentation que la réglementation de 1926 organise est donc sans incidence sur le libre arbitre des communes s'agissant de la distribution d'eau.

b. La promotion par l'Etat d'un modèle mixte puis marchand pour la gestion des services d'eau (1951-1986)

La guerre retarde de 10 ans une réglementation préparée dès 1937 (Baudant, 1980). En 1947 et en 1951, l'Etat normalise les relations contractuelles qui président à la délégation des services d'eau potable. Les communes qui recourent à l'organisation en concession ou en affermage doivent contracter conformément aux cahiers des charges types prévus par l'administration. Le contrat type de concession oblige les parties prenantes à pratiquer des tarifs assurant le recouvrement de la totalité des coûts d'investissement et d'exploitation du service. Le contrat type d'affermage oblige les communes à pratiquer des tarifs qui garantissent au fermier le recouvrement de ses dépenses, limitées à l'exploitation du service, et les invite à déterminer une surtaxe complémentaire au tarif fermier pour amortir les investissements qu'elles financent sur leurs propres ressources.

A la fin des années 1950, l'Etat crée une nouvelle organisation publique, la régie personnalisée, qui constitue une sorte d'aboutissement de la logique de segmentation initiée en 1926 avec la régie autonome. En effet, le budget de la régie personnalisée est totalement découplé du budget général de la commune, y compris dans sa section d'investissement. Cette régie offre un cadre d'action qui suppose que la commune lui transfère le patrimoine du service ainsi organisé, l'obligeant pour équilibrer ses dépenses d'investissement et de fonctionnement à pratiquer des tarifs permettant la reconstitution du capital et plus seulement, comme c'était le cas avec la régie autonome, le recouvrement des coûts d'exploitation.

Mais pas plus en 1959 qu'en 1926, l'Etat n'oblige les communes à adopter le cadre de cette nouvelle organisation pour gérer directement leurs services d'eau. L'organisation en régie simple et l'organisation en régie autonome restent toutes deux possibles, sans que leur principe de fonctionnement soit modifié.

Ce n'est qu'à la fin des années 1960 que l'Etat restreint substantiellement les possibilités d'organiser un service d'eau à la façon d'un SPA. En effet, les instructions comptables de 1967 et 1969² obligent les régies d'eau potable des villes de plus de 10000 habitants à disposer d'un budget propre et à équilibrer toutes leurs dépenses grâce aux seules recettes des abonnements. Seules les communes comptant moins de 3000 habitants et, dans une certaine mesure, celles comptant moins de 10000 habitants, ont le loisir de continuer à sous-tarifier leurs services d'eau potable.

Parallèlement, la nomenclature comptable à laquelle obéissent les activités communales est redéfinie, par intégration des principes du Plan comptable général, de façon à « adapter au secteur communal les méthodes de gestion en vigueur dans l'entreprise privée » (Le Lamer, 1986, p.241). Ainsi, l'intégralité du patrimoine du service doit désormais figurer au compte d'investissement à hauteur des amortissements qu'il suppose, même en l'absence de transfert de la propriété des équipements. Une régie d'eau, quelque soit son type, doit désormais s'inscrire dans le cadre du modèle marchand, dès qu'elle atteint une certaine taille.

Cette réforme ne s'applique ni aux services affermés ni à ceux organisés en régie intéressée. Aussi, jusqu'aux lois de décentralisation, seuls les services organisés sous ces deux formes continuent-ils, même quand ils approvisionnent plus de 10000 habitants, à jouir de marge de manœuvre par rapport à la règle de l'équilibre budgétaire. Les communes continuent en effet de fixer librement le montant de la surtaxe sensée couvrir les investissements qu'elles financent.

Si la décentralisation marque le renouveau de la libre administration communale, les communes ne retrouvent pas la liberté totale dont elles jouissaient auparavant pour organiser leur service d'eau. Bien au contraire les lois de décentralisation généralisent à tous les services l'obligation d'équilibrer leurs dépenses grâce aux recettes des abonnements. L'application de la loi est retardée jusqu'à l'ordonnance relative à la liberté des prix et de la

² Instructions n°67-113 MO du 12 décembre 1967 et n°69-69 MO du 12 juin 1969.

concurrence du 1^{er} décembre 1986, date à laquelle la « marchandisation » de l'eau potable est totale : elle concerne les services grands et petits, organisés en régie ou délégués.

c. L'organisation du marché pour la gestion des services d'eau (1987-2000)

Cette période est de très courte durée. Un an après l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 1986, le législateur ménage aux communes la possibilité de déroger au respect du principe de vérité des prix.³ Les communes peuvent en effet prendre sur leur budget général les charges de leurs services d'eau potable quand un recouvrement intégral des dépenses grâce aux abonnements conduit à fixer un tarif en hausse sensible par rapport au tarif antérieur. Cet aménagement offre un répit aux communes pour satisfaire une obligation qui n'est pas remise en cause dans son principe, mais dont l'application brutale fait craindre de vives protestations de la part des abonnés (Pezon, 2002).

La préparation d'une nouvelle instruction comptable est l'occasion d'une dernière réflexion sur la nature du service d'eau et les modalités de son financement. Une première version (1991) rétablit les exigences énoncées par les lois de décentralisation, selon un calendrier qui offre aux services les plus petits plusieurs années pour s'y conformer. Finalement l'instruction comptable M49 épargne aux services desservant moins de 3500 habitants l'obligation d'équilibrer leurs dépenses d'investissement grâce à leurs recettes d'exploitation. Tous les autres doivent désormais s'y conformer.

B. Analyse stratégique des choix organisationnels des communes

Parmi les organisations possibles, les communes ont successivement choisi la concession, la régie simple et l'affermage. Plus précisément, la majorité des communes qui ont entrepris de créer des services d'eau au XIX^{ème} siècle a concédé cette activité à une personne privée. Puis les communes qui ont, dans la première moitié du XX^{ème} siècle, organisé la distribution d'eau sur leur territoire ont, à une écrasante majorité, opté pour la régie simple. A partir du milieu des années 1950, le nombre de services créés en affermage augmente plus vite que celui des nouvelles régies : pour autant les deux types d'organisation progressent, l'équipement des communes rurales étant loin d'être achevé. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1960 que la gestion en affermage progresse aux dépens de la régie, par changement d'organisation de services existants. Ce mouvement s'accroît dans les années 1970 et 1980 au point que l'affermage devient la première organisation des services d'eau potable en France, tant en population desservie (1974), qu'en nombre de communes (1980).

Les deux basculements historiques (du modèle marchand vers le modèle non marchand au début du XX^{ème} siècle et inversement 70 ans plus tard) ne sont donc pas symétriques : le premier s'effectue à la faveur de création de services, le second par réorganisation de services existants. Le premier traduit une décision souveraine des communes, en quête d'une organisation redistributive, le second traduit l'inadaptation du cadre d'action communal pour organiser une activité sur des bases allocatives.

a. La marginalisation du modèle marchand : une décision communale

Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, la concession a la préférence des villes (Copper-Royer, 1896) qui remettent progressivement en cause le caractère de privilège d'Ancien régime que revêt encore l'eau courante et qu'une organisation de leur service en concession conforte. En effet, l'amortissement et la rémunération des capitaux privés investis conduisent à la fixation de prix très élevés. D'ailleurs les quantités d'eau vendues à domicile sont nettement inférieures à celles qui sont gratuitement mises à disposition aux fontaines dans les 468 villes de plus de 5000 habitants qui ont, en 1900, créé un service d'eau. A peine 10 ans plus tôt, le cercle des privilégiés desservis en eau à domicile compte moins de 100000 membres dans toute la France (Goubert, 1987).

C'est donc dans le but de généraliser l'accès à l'eau potable à l'ensemble de leurs habitants que les communes décident d'organiser leurs services d'eau en régie. Avec cette organisation, elles fixent librement le niveau du tarif et n'attendent pas des recettes d'abonnement qu'elles équilibrent un compte par ailleurs inexistant. Rien ne doit faire obstacle à l'accès à l'eau potable en cette époque marquée par le socialisme municipal. C'est ainsi qu'au début du XX^{ème} siècle, les prix pratiqués par les services concédés s'établissent en moyenne à 1,03 F/m³ contre 0,58 F/m³ dans les services gérés par les communes (Goubert, 1987).

En 1908, plus de la moitié des villes gèrent leurs services d'eau en régie (Burel, 1912). Dans l'absolu, le nombre de villes engagées dans un contrat de concession diminue peu : à notre connaissance, seules 5 villes (Nantes, Lyon, Toulon, Rouen et Elbeuf) mettent un terme prématuré à leur contrat de concession. En revanche, celles qui n'ont pas encore développé de réseaux de distribution d'eau à domicile optent très largement pour la gestion en

³ Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, article 14.

régie. Après la Première Guerre mondiale, la gestion en régie des services d'eau potable tend à se généraliser et concerne deux villes de plus de 5000 habitants sur trois (Monsarrat, 1920).

L'engouement pour la régie simple se confirme tout au long de la première moitié du XX^{ème} siècle. En 1954, on compte 9608 régies simples pour seulement 181 régies autonomes et 817 services concédés ou affermés. En ville, 31% du volume d'eau distribuée est gratuit, proportion qui atteint 58% dans les communes rurales équipées (Ministère de l'Agriculture, 1959). En terme d'équipement, le pari de la régie est tenu : 95% des citoyens disposent d'eau à domicile avant guerre, dont les deux tiers sont approvisionnés par des régies simples.

b. L'érosion de l'organisation en régie ou la mise en échec du cadre d'action communal

Le second mouvement (basculement du modèle non marchand vers le modèle marchand) n'est pas symétrique au premier. Il procède essentiellement par réorganisation de services existants, autrement dit par abandon de l'organisation en régie simple, alors que le premier reposait sur la création de services d'eau. En outre il ne signifie pas d'emblée que les communes considèrent le service d'eau potable comme un service marchand.

Selon nous, la stratégie poursuivie par les communes à travers la réorganisation de leur service d'eau est d'abord une réaction aux réformes initiées par l'Etat à la fin des années 1960. Les communes refusent toujours d'inscrire leur service d'eau dans le cadre du modèle marchand. Or l'affermage continue d'offrir, y compris aux villes, la possibilité de sous-tarififier le service d'eau. C'est donc toujours la quête d'une organisation à capacité redistributive qui motive la sélection par les communes de l'affermage au début des années 1970.

Avant les instructions comptables de 1967 et 1969, l'affermage concerne 17 millions d'habitants. Cette organisation progresse en zone rurale, dans les départements de Bretagne et du Grand Ouest, où l'exploitation des services nécessitent des compétences qui font généralement défaut aux petites communes.

Après ces instructions comptables, le nombre de régies commence à diminuer. Les communes qui réorganisent leur service d'eau ont une taille moyenne supérieure à celles qui forment, depuis le début des années 1950, le fond de commerce des opérateurs privés (Pezon, 2000). En quelques années, l'affermage prend un avantage décisif sur la régie. Le nombre de communes recourant à l'affermage double entre 1968 et 1980 (17737 contre 9193) et la population concernée par ce type d'organisation augmente dans le même temps de 62,5%, à 32,5 millions d'habitants (Loosdregt, 1990).

La recherche d'une organisation à capacité redistributive n'explique pas à elle seule ce succès. Les réformes initiées par l'Etat sont confortées par la montée des préoccupations environnementales. La rareté de l'eau est soulignée, sa valorisation économique annoncée comme la principale voie à explorer pour sa préservation. La qualité de l'eau potable fait l'objet d'une normalisation beaucoup plus sévère à partir de 1975. Sa réglementation par la Communauté européenne invite à l'abandon de captages défectueux, à la concentration des sites de production et à la sophistication des traitements.

L'échelle d'action des 36000 communes n'est clairement plus pertinente. Elle ne l'est plus depuis longtemps pour les plus petites d'entre elles qui ont, dès la création de leur service, construit leur approvisionnement à une échelle intercommunale. Mais les villes, jalouses de leur eau et réfractaires à nouer des partenariats durables à l'échelle des agglomérations qu'elles forment, se sont enfermées dans une organisation, la régie simple, qui interdit toute évolution territoriale de leur service. Par nature, la régie s'enracine dans le territoire communal. Son fonctionnement repose sur une parfaite perméabilité du budget de l'eau avec le budget général de la commune, rendant difficile un partage du service avec d'autres communes. La régie simple atteint donc les limites de son fonctionnement avec la remise en cause du territoire communal des services urbains.

A l'inverse, l'affermage n'a pas de territoire. Il s'accommode mieux, pour des raisons technico-économiques évidentes, de services d'échelle intercommunale. Aussi les villes petites et moyennes trouvent-elles avec l'affermage une solution commode aux difficultés de périmètres que soulève la modernisation de leur approvisionnement en eau. Les opérateurs sont bien implantés à la périphérie des villes où ils gèrent des services généralement syndicaux auxquels les communes adhèrent et dont elles adoptent, du même coup, le mode de gestion, l'affermage (Pezon, 2004).

Depuis le milieu des années 1980, le modèle marchand est accepté par les services d'eau qu'il concerne, à savoir les services urbains. Tout au long des années 1990, le législateur s'est surtout employé à garantir aux abonnés qu'une organisation était retenue d'abord en vertu de ses facultés allocatives, donc de sa capacité à proposer le meilleur service au meilleur prix. On peut interpréter dans ce sens les lois Sapin et Mazeaud votées en 1993 et 1995. Plus récemment, la loi dite Chevènement s'est préoccupée de muscler l'administration locale. Elle propose aux communes un cadre d'action susceptible de redonner aux élus un pouvoir de décision sur l'organisation des services publics locaux. En effet les conseils municipaux ont depuis longtemps abandonné à leurs services techniques ou à ceux de l'Etat la direction des syndicats qui forment en 2000 la principale structure d'accueil des services d'eau en France.

Conclusion

Les caractéristiques technico-économiques de l'eau distribuée n'ont pas été totalement déterminantes sur les choix des municipalités. On observe toutefois, parmi les communes rurales, une inclinaison plus forte à tendre vers la quasi-gratuité du service quand l'eau est distribuée dans son état naturel. Au-delà du caractère naturel ou industriel du bien distribué, c'est le service - l'accès à l'eau - qui a déterminé le modèle de gestion retenu par les communes, urbaines et rurales. La création et le développement des services se sont partout opérés dans une configuration non marchande, sans que les communes ne cherchent à recouvrer les d'investissement consentis.

Les choix organisationnels des communes traduisent leur conception du service d'eau. Tant qu'elles ont pu librement organiser leur service, les communes ont fait prévaloir le caractère vital du bien mis à disposition, l'eau potable. Les pressions exercées par l'Etat pour faire reconnaître la dimension industrielle et commerciale du service aboutissent à l'obligation d'abandonner l'organisation de la régie simple. L'évolution territoriale des services au-delà du périmètre primaire d'intervention des communes favorise l'acceptation par ces dernières du caractère marchand de l'eau potable.

- Baudant (O.), *Pont-à-Mousson (1918-1939), stratégies industrielles d'une dynastie lorraine*, thèse de doctorat en histoire, Publications de la Sorbonne, Paris, 1980
- Baudin (L.), 1907, « Comment une ville défend ses eaux de source », *Revue pratique d'hygiène municipale*, janvier.
- Burel (J.), 1912, *La régie directe considérée du point de vue de l'hygiène dans les villes - La question à Lyon*, Paris, A. Rousseau éditeur
- Copper-Royer (E.), 1896, *Des sociétés de distribution d'eau*, Paris, A. Pedone éditeur
- Duroy (S.), 1996, *La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Frick (P.), 1919, *Considérations sur l'établissement des projets de distribution d'eau potable dans les communes*, Paris, Dunod.
- Goubert (J.P.), 1987, *La conquête de l'eau*, Paris, Hachette.
- 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.
- Long (M.), Weil (P.), Braibant (G.), Dévolvé (P.) et Genevois (B.), 1990, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 9^{ème} édition.
- Ministère de l'Agriculture. Direction Générale du Génie rural et de l'hydraulique agricole, 1959, *Trois enquêtes sur les services publics ruraux en France I. Inventaire des distributions rurales d'eau potable en France au 1er janvier 1954*, Paris, Imprimerie Nationale
- Ministère de l'Agriculture. Section technique centrale de l'aménagement des eaux, 1969, *Les réseaux d'eau potable dans les communes rurales. Enquête sur la production, la distribution et la consommation en 1966*, Paris.
- Ministère de l'Agriculture, 1987, *Situation de l'alimentation en eau potable des communes rurales en 1985*, Paris.
- Ministère de l'Agriculture, FNDAE, 1990, *Situation de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des communes rurales en 1990*, Paris.
- Ministère de l'Agriculture, FNDAE, 1992, *Consommation domestique et prix de l'eau – Evolution en France de 1975 à 1990*, Paris.
- Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques, 1989, *Enquête nationale sur le prix de l'eau et de l'assainissement*, Paris.
- Monsarrat (G.), 1920, *Contrats et concessions des communes et des établissements communaux de bienfaisance*, Bibliothèque municipale et rurale.
- Guillaume (M.), 1987, « Situation avant la guerre 1939-1945, les faits saillants d'un siècle d'évolution » in *40 ans de politique de l'eau en France*, sous la dir. de Loriferne (H.), Paris, Economica.
- Loosdregt (H.B.), 1990, « Services publics locaux, l'exemple de l'eau », *Actualité juridique – Droit administratif*, vol 11, 20 novembre.
- 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, avril-septembre.
- 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 (ISNIE)*, September 11-13, Budapest, Hungary.
- Pezon (C.), 2004, « Histoire de l'intercommunalité en France (1890-1999): la distribution d'eau potable en question », *communication au Colloque "Les territoires de l'eau" organisé par la Liste de diffusion Res_Eau, Réseau Développement Durable et Territoires Fragiles, l'EREIA (Université d'Artois), le C3ED (IRD/UVSQ) et l'IFRESI-CNRS*, 26 mars.
- Valiron (F.), 1985, *Gestion des Eaux*, Paris, Presses de l'ENPC.
- Viguié (J.), 1992, *Les régies des collectivités locales*, Paris, Economica.