

Sylvie Lupton et Pierre Bauby<sup>1</sup>

# Directives européennes sur la qualité de l'eau et montée de la délégation du service d'eau potable en France

Les directives européennes sur la qualité de l'eau ont représenté un choc technique et financier qui a créé une situation favorable au développement de la gestion déléguée de l'eau en France, avec des conséquences sur le prix de l'eau. L'asymétrie d'information entre la municipalité et le délégataire rend les contrôles difficiles mais aussi réduisent les possibilités de retour à une gestion en régie, par perte des savoir-faire et par crainte des responsabilités juridiques.

## Introduction

Contrairement à d'autres services d'intérêt général en réseau tels que les télécommunications, les chemins de fers, les services postaux, l'électricité et le gaz, le secteur de l'eau n'a pas fait l'objet d'une politique européenne de libéralisation, dans le cadre de l'objectif de libre circulation et d'ouverture à la concurrence des services depuis l'acte unique européen de 1986. Cette situation

**1** Ces recherches ont été entreprises dans le cadre d'un programme de recherche européen EUROMARKET, financé et validé par la Commission Européenne.

tient en particulier au fait que le secteur de l'eau est un monopole naturel, du fait des coûts prohibitifs d'une duplication des réseaux de distribution de l'eau et des eaux usées. Par ailleurs les obligations de qualité de l'eau obligent à une relative proximité entre la production et la consommation et les coûts de transport à longue distance sont élevés; les réseaux de distribution de l'eau potable (et des eaux usées) sont des réseaux locaux, rarement interconnectés, ayant donc peu d'enjeux au niveau européen quant à la réalisation du « marché intérieur ».

Le fait que le secteur de l'eau n'ait pas fait l'objet d'une politique de libéralisation ne signifie pas pour autant qu'il n'a pas vécu de grands changements quant à la gestion du service du fait de la politique d'harmonisation européenne à travers les directives européennes sur l'eau potable et sur l'assainissement. Les exigences accrues concernant la qualité de l'eau potable (et de l'assainissement) ont concouru, parmi d'autres facteurs, à ce que les municipalités recourent massivement en France et de manière croissante dans de nombreux pays européens à la gestion déléguée, ce qui a entraîné un changement dans l'organisation de ce service et a eu des conséquences économiques importantes.

L'objectif de ce papier est d'abord de montrer le choc technique et financier engendré par les directives européennes créant une situation favorable au développement de la gestion déléguée en France. La gestion déléguée sera ensuite analysée en mettant en avant les conséquences économiques de la délégation. Pour cela, le prix de l'eau sera analysé ainsi que les problèmes d'asymétrie d'information entre la municipalité et le délégataire. Une autre conséquence est le phénomène de « lock-in » : une fois que les municipalités ont recours à la gestion déléguée, elles perdent progressivement leurs compétences il leur est souvent difficile de revenir à la gestion en régie.

## **1. Les directives européennes sur l'eau potable comme facteur de réorganisation d'un service public**

### **1.1. Les premières directives sur l'eau potable et l'expansion de la délégation du service d'eau potable**

En France, la responsabilité communale en matière d'eau date de la Révolution (1790). Elle se voit renforcée par plusieurs textes législatifs et réglementaires aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, jusqu'aux lois de décentralisation de 1982 qui confirment le principe. Lorsque les premiers réseaux

de distribution d'eau se développent, ils ne sont pas considérés comme relevant du service public, celui-ci étant limité à l'accès libre et gratuit à des bornes fontaines collectives ou à un certain contrôle des porteurs d'eau : c'est une création de service risquée, qui relève de l'initiative privée, d'autant que les municipalités françaises, et c'est une spécificité, ont longtemps été empêchées d'avoir des activités « économiques » et de faire payer les destinataires. Ce sont des compagnies privées (qui donnent naissance à la Compagnie générale des eaux et à la Lyonnaise des eaux) qui vont progressivement mettre en place les premiers réseaux de distribution de l'eau potable. Au début du xx<sup>e</sup> siècle, on observe un changement réglementaire, puisque les communes peuvent désormais faire payer les usagers s'il y a carence avérée de l'initiative privée : les régies<sup>2</sup> se développent alors en parallèle avec le secteur privé. Jusqu'en 1975, les régies et les contrats de délégation (en majeure partie des contrats d'affermage<sup>3</sup>) se développent au même rythme. Mais après cette date, on constate une montée en puissance significative des contrats de délégation du service d'eau potable en France, du fait d'une conjonction de facteurs allant du choc technique et financier provoqué par les nouvelles directives européennes sur l'eau potable à l'amélioration du management, en passant par le financement de la vie politique française, en l'absence jusqu'au début des années 1990 d'un financement public.

Les premières directives européennes ont imposé des normes de qualité de l'eau potable souvent contraignantes pour les pays membres. Les directives de 1975 et 1980 (voir annexe 1) exigeaient un

**2** L'organisation du service d'eau potable en régie signifie que la commune (ou les communes si elles s'organisent en intercommunalité) assure les services de l'eau par elle-même avec son propre personnel en réalisant elle-même les ouvrages nécessaires.

**3** Dans le cas de la délégation, la municipalité est liée à son délégataire par un contrat de concession ou d'affermage qui prévoit des modalités d'exploitation, le programme des travaux, les prix et l'évolution des prix. La forme la plus fréquente de délégation est l'affermage (pour les services d'eau potable, 88 % de communes sont sous contrats d'affermage) : l'entreprise loue les installations à la commune. Elle est responsable du fonctionnement, de la maintenance et de la gestion du service. La commune qui reste propriétaire des infrastructures et est responsable pour les dépenses pour les nouveaux projets, le service d'endettement et les tarifs et la récupération des coûts. La compagnie privée est responsable pour les dépenses de fonctionnement et de maintenance, y compris de la facturation, de la collecte et du financement de la gestion. L'autre forme de délégation est la concession : l'entreprise concessionnaire réalise et finance les installations qui reviennent à la collectivité en fin de contrat et les exploite à ses risques et périls. L'entreprise est rémunérée directement par les consommateurs à travers le prix de l'eau.

nombre important de paramètres de qualité de l'eau à traiter et contrôler. Le graphique ci-dessous illustre l'augmentation des paramètres de qualité de l'eau dans le temps pour la France avant et après les premières directives, représentant un choc technique et financier concourant à une réorganisation du service public de l'eau potable vers une augmentation de la gestion privée de ce service.

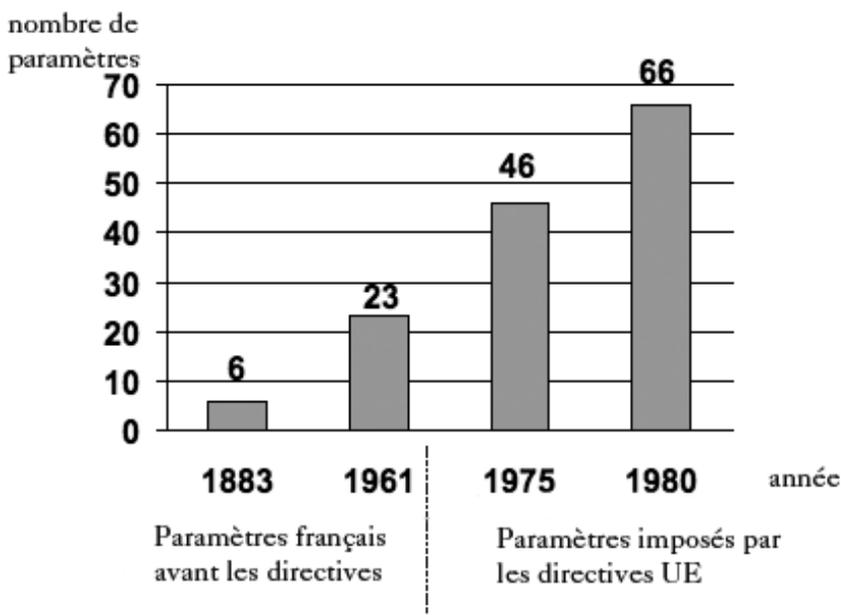


Fig. 1 - Évolution du nombre de paramètres de qualité de l'eau

Avec les directives européennes, le nombre de paramètres (chimiques, physiques ou biologiques) de qualité de l'eau en France a triplé en l'espace de 20 ans (entre 1961 et 1980). Qualitativement, le renforcement des exigences peut aussi être constaté : la directive de 1975 fixait des valeurs différentes en fonction de trois niveaux différents de qualité de l'eau alors que la directive de 1980 a sélectionné les valeurs les plus contraignantes de la directive de 1975 quelle que soit la qualité de l'eau. Par ailleurs, l'analyse et les échantillons exigés dans la directive de 1980 sont beaucoup plus élevés. De même, la directive de 1980 n'a pas beaucoup de flexibilité quant à sa mise en application : la directive a été formulée de telle façon que chaque fois qu'un seuil est dépassé pour un paramètre cela constitue un délit, que ce dépassement soit transitoire ou non et sans compter la signification de cet excès par rapport à la santé humaine (ENDS, 1997). Enfin, une période

relativement courte est donnée pour se conformer à ces directives (une période de mise en conformité de 5 à 10 ans) considérant le nombre important de paramètres introduits par les directives de 1975 et 1980.

Rétrospectivement on peut se demander pourquoi les premières directives étaient si contraignantes par rapport aux exigences de qualité potable de l'eau existantes à cette époque en France. La sévérité et l'étendue des seuils tolérés pour l'eau potable peuvent sembler surprenantes comme ces directives représentaient des contraintes importantes sur la gestion de l'eau dans de nombreux pays, qui a eu un impact sur l'implication grandissante du secteur privé comme nous le verrons plus tard. Selon Jordan (1999), ceci peut être expliqué par les horizons de court terme des politiciens et l'ignorance des États membres des implications réelles de ces directives. Les directives étaient vues comme un engagement d'une intention politique et non pas comme une « authentique obligation légale » (Macrory, 1992, p. 350). Aussi, « les politiciens se sentaient assez confiants pour approuver des propositions qu'ils n'approuvaient pas entièrement » (Jordan, 1999, p. 27). Même si les négociations sur la directive de l'eau potable de 1980 ont duré plus de 5 ans, « les différences entre les positions de négociations nationales étaient réglées avec succès, non pas en modifiant les normes elles-mêmes, mais en étendant le délai de mise en application [...] et en permettant aux États de donner des dérogations dans certaines circonstances très spécifiques » (Jordan, 1999, p. 28). Ainsi, à la fin des négociations, les valeurs numériques précises attachées aux paramètres principaux de la proposition initiale de la directive de 1980 sont restées pratiquement inchangées (Jordan, 1999). Un autre élément qui peut expliquer les normes élevées est le fait que la plupart des pays qui faisaient partie de la Communauté européenne était des pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas, plus concernés par les thèmes environnementaux et sanitaires et plus enclins à imposer des exigences strictes sur l'eau potable.

Ces exigences ont poussé dans le cas du Royaume-Uni à une privatisation complète du secteur de l'eau et au développement de la gestion par le secteur privé du service de distribution de l'eau potable en France ainsi qu'en Italie. À partir des années 1980, des efforts considérables sont faits pour mettre en application les directives européennes. En France, ces directives ont nécessité en un temps limité d'importants investissements en infrastructures de traitement de l'eau potable, et une expertise et un savoir-faire poussés qui ont induit certaines villes

comme Toulon, Toulouse, Lyon, Paris, Bordeaux (et bien d'autres) à déléguer le service au secteur privé<sup>4</sup>. Selon Elnaboulsi (2001), « les restrictions et la sévérité des directives européennes qui sont très difficiles financièrement et techniquement à mettre en application ont amené les municipalités à déléguer leurs services » (2001, p. 531). Ceci peut être illustré par les impacts des premières directives européennes au niveau de la gestion de l'eau potable dans certaines villes françaises, dans lesquelles la gestion du service était précédemment organisée en régies. Le tableau suivant illustre la disparition des régies à partir des années 1980.

<i>Années de disparition des régies urbaines</i>	<i>Villes concernées</i>
1980	Versailles
1985	Avignon, Sète, Saint-Malo
1986	Lyon
1987	Paris, Brest, Arles
1989	Toulon, Montpellier, Louviers
1990	Toulouse, Blois, Saumur
1991	Dieppe
1992	Caen, Saint-Étienne, Montbéliard
1993	Troyes

*Fig. 2 - Régies qui disparaissent entre 1980 et 1993*

*Source : C. Pezon (2000, p. 338)*

La plupart des villes citées ci-dessus ont délégué à la fois le service d'eau potable et d'assainissement au secteur privé. Toulouse par exemple nécessitait d'importants investissements pour son système

**4** Concernant la directive sur le traitement des eaux usées de 1991, celle-ci a aussi amené à une plus grande gestion privée du secteur, mais cette fois-ci aussi dans les pays tels que l'Allemagne et les Pays-Bas (qui avaient été moins touchés par les premières directives sur l'eau potable, ayant déjà des normes exigeantes).

d'assainissement et l'équipement en traitement de l'eau potable et la distribution. Saint-Étienne a aussi dû se conformer aux exigences en matière d'eau potable et d'assainissement et a choisi de déléguer ces services au secteur privé. C'est aussi le cas pour Toulon, Brest, Montpellier, Bordeaux, Blois et bien d'autres villes (Pezon, 2000), comme elles étaient confrontées à des investissements élevés et un savoir-faire

important pour se conformer aux directives européennes sur l'eau potable. Par ailleurs, cette tendance s'est amplifiée après le 1<sup>er</sup> janvier 1987, du fait que les municipalités ont eu pour obligation d'assurer une balance entre les revenus et les dépenses, ce qui a induit certaines municipalités à déléguer le service d'eau potable et d'assainissement aux entreprises privées. Lors du passage d'une régie à un mode de concession, le délégataire « prend à sa charge les annuités de la dette de la collectivité, qu'il lissera sur la durée d'un contrat » (Barucq et Leflaive, 2003, p. 47). Enfin, du fait des exigences accrues en matière de qualité des eaux, la réglementation européenne incite finalement à l'abandon de captages qui n'offrent pas les garanties suffisantes (sécurité et qualité de la ressource prélevée), à la concentration des sites de traitement (contrôle qualitatif plus sûr et approvisionnement de communes qui ont dû abandonner leur captage) et à l'interconnexion des sites de production pour parfaire la sécurité d'approvisionnement en cas de pollution accidentelle (Pezon et Petitet, 2004). Les économies d'échelle en production (volume traité) et en exploitation (surveillance de la qualité) appellent à l'élargissement des structures intercommunales existantes qui amène à la disparition de certaines grandes régions urbaines.

## **1.2. La directive européenne de 1998 et la poursuite de l'évolution de la délégation**

Une nouvelle directive a été adoptée en 1998<sup>5</sup> où l'on peut constater que le nombre de paramètres à contrôler baisse, passant de 66 (directive de 1980) à 48 paramètres. Certains chercheurs voient dans cette diminution des paramètres un assouplissement des contraintes au niveau de l'eau potable (Bodiguel, 1996, p. 46). Mais si l'on regarde ces paramètres d'un point de vue qualitatif, on peut voir qu'il n'en est rien. Les paramètres choisis se sont inspirés de l'évolution des connaissances scientifiques, en se reposant sur les standards de l'OMS, ainsi que du Comité scientifique sur la toxicologie et l'écotoxicologie. Certains paramètres ont certes disparu (comme le magnésium, le potassium, et les phénols) car ils étaient jugés ne pas représenter des paramètres essentiels pour représenter la sécurité sanitaire de l'eau. Par contre, d'autres paramètres sont ajoutés, comme ceux indiquant la radioactivité. Des normes plus sévères sont imposées aussi pour l'ammonium (de 0,5 à 0,1 mg/l), pour l'arsenic (de 50 à 10 mg/l), le plomb (de 50 à 10 mg/l), le nickel (de 50 à 20 mg/l) et l'antimoine (de 10 à 5 mg/l). Certains

**5** directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

paramètres sont rajoutés dans les substances chimiques à limiter, tels que les trihalométhanes, le trichloéthylène, le tétrachloroéthylène, le bromate, et l'acrylamide. Si certains paramètres microbiologiques ont été supprimés, cela ne veut pas dire que l'on accepte leur présence dans l'eau. Il est clairement stipulé dans la directive que l'eau doit être exempte de microorganismes et de parasites, et de toute substance qui présente (en nombre ou en concentration) un danger potentiel pour la santé humaine (article 4 a, directive 98/83/CE, p. 35).

Là encore, on peut constater une évolution vers plus de délégation du service d'eau potable. Les municipalités ont plusieurs raisons de vouloir déléguer le service de gestion de l'eau potable. D'abord, face à la complexité grandissante de la gestion de l'eau potable avec un nombre important de paramètres à respecter et à contrôler, certaines municipalités préfèrent déléguer le service faute de personnel suffisamment qualifié pour assurer la gestion et en raison des investissements que ces exigences représentent (dans le cas du passage en contrat de concession). Ensuite, les maires sont personnellement rendus responsables en cas de dommages puisque les municipalités sont responsables de protéger la distribution de l'eau potable. Du fait de la plus grande complexité de la gestion de l'eau potable et des réseaux de distribution, la gestion de l'eau est devenue plus à risque que dans le passé, et les maires préfèrent alors confier cette lourde responsabilité aux entreprises privées (Clark et Mondello, 2000). Les municipalités considèrent aussi que la gestion déléguée est de plus en plus nécessaire pour bénéficier des avancées technologiques du prestataire (Barucq et Leflaive, 2003). On constate donc une évolution croissante des contrats de délégation jusqu'à aujourd'hui comme le tableau ci-dessus en témoigne :

<i>Année</i>	<i>% de la population desservie</i>
1938	25 %
1956	37 %
1970	48 %
1983	57 %
1995	75 %
2005	79 %

*Fig. 3 - Évolution de la distribution de l'eau potable par les sociétés privées  
(en % de la population desservie)*

*Sources : Defeuilley, 1996 ; Baguenier et Faisandier, 1987 ; Bauby et Lupton, 2005*

## 2. La délégation et ses conséquences économiques en France

Trois grands groupes privés se partagent actuellement le secteur de l'eau potable : Véolia (Générale des eaux), Suez (Lyonnaise des eaux) et Saur (ex Bouygues). La Générale des eaux et la Lyonnaise des eaux ont leur origine au XIX<sup>e</sup> siècle avec l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement. Saur est une compagnie beaucoup plus récente puisque Bouygues a été créé dans les années 1950 et s'est agrandi avec la montée de l'urbanisation qui a eu lieu dans les années 1960 et 1970. Ces grands groupes desservent 79 % de la population contre 21 % pour les régies, qui toutes restent locales et donc de petites dimensions.

	Véolia		Suez		Saur	
		% pop <sup>o</sup>		% pop <sup>o</sup>		% pop <sup>o</sup>
Nombre de contrats	8000		2900		7000	
Consommateurs desservis (millions)	45 <sup>(1)</sup>		23 <sup>(1)</sup>		6	10 %
Eau potable	26	43 %	14	23 %		
Assainissement	19	31 %	9	15 %		

Fig. 4 - Les trois principaux opérateurs en France (2000-2001)<sup>6</sup>

Source : IFEN, 2001

(1) La proportion des consommateurs est comptée doublement comme ils sont desservis par le même opérateur pour l'eau potable et pour l'assainissement.

Ces groupes disposent de grandes capacités techniques et financières dans la gestion des services d'eau potable et d'assainissement et ont accumulé un savoir-faire important. Nous ciblerons l'analyse des conséquences économiques de la gestion déléguée en nous concentrant sur trois pôles : les prix, l'asymétrie d'information entre la municipalité et l'entreprise privée, et l'effet « lock-in »<sup>7</sup>.

### 2.1. La délégation et les prix du service d'eau potable

D'une manière générale, on peut constater une hausse générale des prix de l'eau potable du fait des investissements en

<sup>6</sup> Ce tableau n'intègre pas les autres compagnies de l'eau plus petites qui offrent des services d'eau potables et d'assainissement pour 2 % de la population desservie.

<sup>7</sup> Nous ne ferons pas une analyse en termes d'efficacité économique comparée entre gestion déléguée et régie puisque les études empiriques (Bhattacharyya et al. 1994; Estache et Rossi, 2002; Saal et Parker, 2001) ne démontrent pas de changement significatif entre ces deux modes de gestion.

traitement de l'eau potable et en assainissement à partir de la mise en application des directives européennes. Entre 1991 et 1994 l'augmentation du prix global de l'eau et de l'assainissement en euros courants et TTC était d'environ 11 % par an. Cette hausse s'est ensuite affaiblie : entre 1995 et 1996, cette hausse a été ramenée à environ 6 % par an. Et entre 1997 et 1999, elle s'est à nouveau réduite passant de 3 à moins de 2 % par an (ministère de l'Écologie et du Développement durable, 2004).

Actuellement l'évolution du prix de l'eau tend à se stabiliser en France, mais, par contre, il existe un écart entre les prix de l'eau en fonction du mode de gestion. Les prix sont plus élevés pour la gestion déléguée, comme le tableau ci-dessous le suggère :

	<i>Distribution d'eau potable</i>		<i>Assainissement collectif</i>	
	Mode de gestion		Mode de gestion	
	Régie	Délégation et compagnies mixtes	Régie	Délégation et compagnies mixtes
Organisation communale	1,03	1,26	1,01	1,44
Organisation intercommunale	1,19	1,58	1,45	1,56

*Fig. 5 - Prix de l'eau moyen (en euros/m<sup>3</sup>) en France dans des communes avec assainissement collectif*

*Source : IFEN-SCEES, 2001*

Les recherches de Carpentier et al. (2004) sur un total de 3 135 communes confirment aussi cet écart de prix entre régies et délégation. Mais il convient de prendre en compte certains éléments qui permettent de comprendre cette différence de prix. Certaines communes peuvent être incitées à déléguer du fait de la complexité du réseau (Reynaud et Thomas, 2005). La délégation concerne aussi des cas plus complexes exigeant des investissements plus lourds (Ménard et Saussier, 2003). Par ailleurs, les communes dont les conditions d'exploitation sont les plus délicates tendent à déléguer leur service de production et de distribution de l'eau, expliquant aussi les prix plus élevés (Carpentier et al., 2004). Enfin, les différences de prix sont aussi dues à des spécificités locales comme la pollution de l'eau et la technologie employée. Comme le notent Guérin-Schneider et Lorrain (2003, p. 41), le prix

varie en fonction « de la nature technique du réseau, de son histoire et des moments de sa constitution, du développement de la ville, de la structure des consommateurs, du niveau de service, de la politique de l'opérateur qui peut pratiquer une stricte vérité des prix ou pratiquer des péréquations invisibles ».

## **2.2. Les problèmes d'asymétrie d'information entre la municipalité et le délégataire**

En France, la collectivité qui délègue est tenue d'assurer le contrôle de la prestation réalisée par le délégataire, contrairement à d'autres pays comme l'Angleterre où une instance spécifique de régulation, l'OFWAT, est chargée de contrôler les firmes privées. Le contrôle porte sur la qualité du service rendu, jugée par rapport aux objectifs fixés par le contrat, et sur le niveau de prix. Reynaud et Thomas (2005) distinguent trois obstacles à l'exercice de ce contrôle.

D'abord, il est souvent difficile d'estimer les coûts réels d'exploitation du service d'eau et/ou d'assainissement. « Certains coûts peuvent être difficilement accessibles car les sociétés délégataires de service de l'eau et de l'assainissement regroupent souvent les moyens d'exploitation nécessaires pour plusieurs services » (Reynaud et Thomas, 2005, p. 1149). Trois postes sont généralement problématiques : les coûts en personnel (40 à 60 % des coûts d'exploitation), les coûts de renouvellement des infrastructures et les frais de siège.

Ensuite, le contrôle des services nécessite un financement adéquat et un personnel suffisamment nombreux et qualifié pour bien contrôler les entreprises. Comme le notent Reynaud et Thomas (2005), la plupart des contrats de délégation prévoient que le délégataire reverse une part de son chiffre d'affaires annuel à la collectivité pour que celle-ci puisse exercer son contrôle. Mais les sommes, correspondant à environ 2 % du chiffre d'affaires pour les petites collectivités et moins pour les collectivités plus importantes semblent largement insuffisantes pour assurer un contrôle adéquat.

Enfin, il existe un déséquilibre important entre les parties de la négociation, d'un côté les élus locaux et de l'autre des multinationales. S'il est vrai qu'il existe une réglementation (la loi Sapin de 1993) obligeant les municipalités qui veulent déléguer leur service à organiser un appel d'offres, et favorisant la concurrence entre opérateurs en limitant la durée

des contrats à 20 ans, une certaine inertie existe. En effet, si en moyenne 4.4 candidats se présentent aux appels d'offres, environ 90 % des contrats sont renouvelés au même délégataire selon l'ENGREF (2001).

Ainsi le pouvoir de négociation des municipalités reste souvent limité du fait du manque de ressources et de personnel qualifié pour évaluer, négocier et contrôler les opérateurs de l'eau. On peut ici parler de manière générale d'un manque de régulation des opérateurs et donc de possibilités d'abus de leurs positions dominantes, même si certaines municipalités font appel à l'aide d'associations telles que Service Public 2000<sup>8</sup>.

Cependant, certaines municipalités ont augmenté leur pouvoir de négociation et leur capacité de contrôle comme l'agglomération de Nantes et l'agglomération de Rouen (Lupton et Bauby, 2005). Nantes constitue un exemple intéressant puisque la communauté urbaine de Nantes (organisation intercommunale) est responsable du service d'eau et d'assainissement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Auparavant, 33 différentes entités administratives (communes, syndicats) organisaient le service de l'eau, ce qui était plus complexe à contrôler. La facture de l'eau était composée de 214 éléments avec 48 tarifs différents. L'objectif de la communauté a été de négocier le prix de l'eau pour arriver à une harmonisation du prix de l'eau entre les régies simples (couvrant 50 % de la population pour les services d'eau et d'assainissement) et les 24 contrats de délégation. L'harmonisation était planifiée pour l'année 2006, comme le graphique ci-dessous l'illustre :

Outre cette harmonisation des prix, la communauté de Nantes a exigé une harmonisation de la qualité des services avec la création d'une charte (*Charte du service public d'eau potable*) proposée par la communauté urbaine de Nantes et acceptée par les trois opérateurs (régie, SAUR, Générale des Eaux). La charte inclut 12 principes qui doivent être respectés au sein de la communauté urbaine de Nantes<sup>9</sup>.

**8** Cette association a été créée en 1996, par l'AMF (association des maires de France) et la FNC-CR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies) afin d'aider les municipalités dans la gestion des services d'eau et d'assainissement, avec la complexité grandissante des techniques et de la législation. Cette association fournit son expertise, son assistance et son avis aux municipalités concernant leurs décisions au sujet de la gestion de l'eau.

Rouen est aussi un autre exemple illustratif du succès d'une intercommunalité sur le contrôle des opérateurs et le bon déroulement des contrats de délégation.

L'agglomération de Rouen est responsable du secteur de l'assainissement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, et à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'agglomération a aussi pris l'organisation du secteur de l'eau potable sous sa responsabilité. Ainsi la communauté d'agglomération de Rouen est maintenant l'autorité organisatrice pour toutes les communes, et elle a plus de pouvoirs de négociation sur les prix (60 % des volumes d'eau potable distribués sont effectués par la gestion déléguée). Son objectif est d'atteindre un prix unique et harmonisé en 2012, qui est fixé au prix le plus bas existant (Lupton et Bauby, 2005). L'agglomération souhaite aussi harmoniser le financement des investissements par les communes. Cette harmonisation risque de prendre du temps compte tenu des disparités existantes (le prix de l'eau pour une consommation moyenne de 120 m<sup>3</sup> varie entre 109,04 euros et 190,70 euros dans l'agglomération).

Ces exemples montrent que les communes peuvent s'organiser pour un meilleur contrôle des services d'eau. Mais ces cas restent néanmoins isolés. Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, « nombreuses restent les collectivités, même de grande taille, qui ne disposent pas d'un contrôle interne organisé pour éviter certaines dérives et notamment la progression injustifiée de certaines charges » (Cour des comptes, 2003, p. 61).

### **2.3. L'irréversibilité du phénomène de délégation ?**

Après avoir analysé les effets de la délégation sur les prix et les problèmes liés à l'asymétrie d'information entre communes et délégataires, on peut se demander si la délégation du secteur de l'eau est un processus irréversible ou non. On constate depuis quelques années un retour en régie pour certaines communes comme Grenoble, la ville de Fraisses, ou la communauté urbaine de Cherbourg. Dans le cas de Grenoble, le retour en régie a eu lieu en l'an 2000, du fait notamment des prix de l'eau jugés trop élevés (Bauby et Lupton, 2005). D'autres raisons peuvent

**9** Ces principes sont les suivants : 1) Le contrôle permanent de la qualité de l'eau; 2) La facilité de paiement pour le consommateur; 3) Une disponibilité téléphonique 7 jours/7 et 24 heures/24; 4) Une réponse systématique au courrier reçu; 5) Une intervention au domicile dans un délai de deux heures; 6) Pour toute visite au domicile, une limite de temps de maximum deux heures; 7) Une souscription traitée dans les 24 heures; 8) Les travaux concernant la connexion sont achevés dans un délai de 4 semaines; 9) Un compteur est fixé dans les 48 heures; 10) Les consommateurs sont informés d'une coupure de l'eau 24 heures avant; 11) Plus d'information est donnée concernant les coupures d'eau non programmées; 12) Une information est donnée aux consommateurs en cas de surconsommation.

expliquer aussi le retour en régie : un réseau jugé en mauvais état ou des équipements mal entretenus, des provisions non justifiées (comme la garantie de renouvellement), une opacité des comptes, ou enfin des contrats de sous-traitance trop nombreux et onéreux au sein du groupe délégataire (Barucq et Leflaive, 2003). Ces raisons reviennent au deuxième point que nous avons développé : les municipalités ou intercommunalités constatent une perte de contrôle et une asymétrie d'information importante face au délégataire et souhaitent reprendre la gestion du service en main. Bien entendu, un retour en régie demande que la collectivité ait conservé une capacité d'expertise et d'exploitation, technique comme managériale, ce qui n'est pas toujours le cas, ou qu'elle se donne les moyens de les reconstituer, ce qui est d'autant plus difficile à faire que la commune est petite et dispose de peu de moyens. Certaines nouvelles régies reconnaissent leur manque de compétence pour certaines opérations comme la gestion d'une station d'épuration et font alors appel au délégataire pour une prestation cantonnée à une partie précise du réseau ou des équipements.

Mais la tendance générale semblerait être celle d'un ancrage pouvant apparaître irréversible de la gestion déléguée en particulier pour les petites communes. Pourquoi cette tendance apparaît-elle lourde ? Lorsque les municipalités ont recours à la délégation, la durée moyenne du contrat de délégation est de 11 ans. Plus les années passent, plus la municipalité risque de perdre ses compétences en matière de gestion directe des services d'eau et d'assainissement. La durée du contrat est donc un facteur d'irréversibilité de la délégation. À la fin du contrat, rares sont les municipalités qui disposent encore de l'expertise pour gérer elles-mêmes les services. Ces compétences se sont effritées durant la durée du contrat, et l'embauche de personnel qualifié amène des dépenses considérables devant lesquelles reculent nombre d'élus. Aussi, les municipalités font de nouveau un appel d'offres et dans la plupart des cas, le contrat est renouvelé au même délégataire.

Ensuite, les technologies sont maîtrisées et contrôlées par les grands groupes de l'eau, et les technologies les plus nouvelles ne sont pas à la disposition des municipalités en raison du coût de ces technologies (Clark et Mondello, 2000). Par ailleurs, le retour en régie représenterait des dépenses importantes sous formes de nouveaux investissements et des indemnités au délégataire précédent (si il y a rupture d'un contrat de délégation en cours).

Enfin, le retour en régie suppose un retour à la responsabilité civile du maire, et celui-ci serait responsable pour tous dommages dus à la négligence de la part de la municipalité. Nombreux sont les maires qui ne souhaitent pas reprendre ce type de responsabilité lourde de conséquences.

Ainsi, dans un certain nombre de cas, on assiste, dans les faits, à une quasi-irréversibilité de la délégation des services d'eau du fait d'un lock-in technologique et des compétences, ainsi que la volonté de certains maires de ne pas reprendre la responsabilité de la gestion des services d'eau. Bien entendu, cette tendance n'est pas à généraliser à toutes les communes ou intercommunalités. On a pu constater aussi un retour en régie pour des communes plus grandes comme Grenoble et Cherbourg, où les communes ont repris un savoir faire, des compétences, et un personnel qualifié pour reprendre en main la gestion des services d'eau et d'assainissement. Aussi, la tendance d'un lock-in technologique n'est pas nécessairement une fatalité dans tous les cas de figure en France.

## **Conclusion**

Avec la montée des directives européennes sur la qualité de l'eau potable et l'assainissement, on a pu constater une montée de la délégation des services d'eau. Cette montée est liée à la complexification de la gestion de ces services, tant d'un point de vue technologique, que financier. La délégation des services d'eau potable représente actuellement en France 79 % de la population desservie et ce chiffre risque de ne pas baisser malgré le retour en régie de certaines communes ou intercommunalités. En effet, une fois que les municipalités délèguent leur service, il leur est difficile de reprendre en main la gestion directe, en raison de la perte des compétences dans le temps, du manque de moyens financiers pour se mettre à niveau et embaucher un personnel compétent, et de la frilosité des maires à reprendre la responsabilité de la gestion des services en cas de négligence des municipalités.

Cette situation appelle un profond réexamen de la politique de gestion de l'eau potable et de l'assainissement. S'agissant d'un secteur dans lequel les objectifs et finalités de service public (garantir l'accès de chaque habitant à une eau et à un assainissement de qualité, développer des solidarités sociales, territoriales et générationnelles, promouvoir la durabilité), les autorités publiques ont à définir les conditions permettant une réelle régulation publique du secteur. Si les tendances

que nous avons analysées jouent un rôle structurant, elles ne sont pas fatales. À condition d'exprimer une volonté forte.

## Summary

The objective of this paper is to first show the technical and financial shock generated by the European directives giving way to the development of delegated management of the water sector in France. The economic consequences of delegated management will then be analysed. The price of water will be examined as well as the problems of asymmetric information between the municipality and the firm. Another consequence of delegation is the lock-in phenomenon : once municipalities choose delegated management, it is difficult for them to come back to direct public management.

## Bibliographie

Baguenier M. et Faisandier M. [1987], « Les services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement », in Loriferne H. (ed.), *40 ans de politique de l'eau*, Paris, Economica, p. 185-203.

Barucq C. et Leflaive X. (2003), *Éléments pour un benchmark des services d'eau et d'assainissement*, Pôle environnement, BIPE, Boulogne Billancourt, décembre.

Bauby P. et Lupton S. [2005], France. *Analysis of the legislation and emerging regulation at the EU country level*, Work Package 4, Euromarket project, disponible sur le site : <http://www2.epfl.ch/mir/page18246.html>

Bhattacharyya A., Parker E. et Raffiee K. (1994), « An examination of the effect of ownership on the relative efficiency of public and private water utilities », *Land Economics*, vol. 70, n° 2, p. 197-209.

Bodiguel M. (ed.) (1996), *La qualité des eaux dans l'Union européenne. Pratique d'une réglementation commune*, Collection Environnement, L'Harmattan, Paris.

Carpentier A., Nauges C., Reynaud A. and Thomas A. (2004), *Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable. Une analyse à partir des résultats de la littérature sur les « effets de traitements »*, Rapport interne, INRA.

Clark E. et Mondello G. (2000), « Water management in France : delegation and irreversibility », *Journal of Applied Economics*, vol. 3, n° 2, p. 325-352.

Cour des comptes (2003), *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et organismes intéressés, décembre.

Defeuilley C. [1996], *Le service public au défi de l'efficacité économique. Les contrats de délégation dans la gestion des déchets ménagers*, Thèse de doctorat de sciences économiques, Université Paris VII – Denis Diderot, décembre.

- Elnaboulsi J.-C. (2001), « Organization, management and delegation in the French water industry », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 72, n° 4, p. 507-547.
- ENDS (1997), « New drinking rules agreed, but trouble in the UK on landfills », ENDS Report, n° 273.
- Engref-Gea (2001), « Impact des renégociations des contrats de délégation dans les services d'eau et d'assainissement en 2000 », MATE.
- Estache A. et Rossi M. (2002), « How Different Is the Efficiency of Public and Private Water Companies in Asia », *The World Bank Economic Review*, vol. 16, n° 1, p. 759-784.
- Guérin-Schneider L. et Lorrain D. (2003), « Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique-firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement », *Flux*, n° 52/53, Avril-Septembre, p. 35-54.
- IFEN (2001) « Eau potable : diversité des services... grand écart des prix », *Les données de l'environnement* n° 65, 04/2001.
- Jordan A. (1999), « European Community Water Policy Standards : Locked in or Watered Down », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 1, p. 13-37.
- Lupton S. et Bauby P. (2005), *Analysis of the social implications of the different water liberalisation scenarios*, Deliverable 8, Work package 8, Euromarket project, disponible sur le site : <http://www2.epfl.ch/mir/page18246.html>
- Macrory R. (1992), « The Enforcement of Community Environmental Laws », *Common Market Law Review*, vol. 29, p. 347-369.
- Ménard C. et Saussier S. (2003) « La délégation de service public comme mode organisationnel efficace de la distribution d'eau en France : Théories et évidences empiriques », *Économie Publique*, vol. 12, p. 99-129.
- Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (2004), *Le prix de l'eau*, disponible sur le site [http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id\\_article = 106#sta](http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article = 106#sta)
- Nantes Métropole (2005), « Regroupements communaux et transferts de compétences, quel mode de gestion choisir? », 6<sup>e</sup> Carrefour des Gestions Locales de l'Eau, Réunion du 3 février 2005, Direction Générale des Services Urbains, Mission Intégration des Services Publics.
- Pezon C. (2000), « Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995 », CEREM, CNAM.
- Pezon C. et Petitot S. (2004), *L'intercommunalité en France de 1890 à 1999. La distribution d'eau potable en question*, Arras, 26 mars.
- Reynaud A. et Thomas A. (2005), « Demande domestique en eau et choix de délégation : le cas français », *Revue économique*, vol. 56, n° 5, p. 1145-1168.
- Saal D. et Parker D. (2001), « Productivity and Price Performance in the Privatised Water and Sewerage Companies of England and Wales », *Journal of Regulatory Economics*, vol. 20, n° 1, p. 61-90.

# Annexe I

## **Les directives européennes relatives à la qualité de l'eau potable**

- directive du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (75/440/CEE)
- directive 79/869/CEE de Conseil, du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres
- directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine