

2002RP-13

Organisation et réglementation des services publics d'eau potable et d'assainissement en France

Marcel Boyer, Serge Garcia

Rapport de projet *Project report*

Ce document a été produit dans le cadre du projet sur la gestion déléguée des infrastructures

Montréal
Juillet 2002

© 2002 Marcel Boyer, Serge Garcia. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les organisations-partenaires / The Partner Organizations

- École des Hautes Études Commerciales
- École Polytechnique de Montréal
- Université Concordia
- Université de Montréal
- Université du Québec à Montréal
- Université Laval
- Université McGill
- Ministère des Finances du Québec
- MRST
- Alcan inc.
- AXA Canada
- Banque du Canada
- Banque Laurentienne du Canada
- Banque Nationale du Canada
- Banque Royale du Canada
- Bell Canada
- Bombardier
- Bourse de Montréal
- Développement des ressources humaines Canada (DRHC)
- Fédération des caisses Desjardins du Québec
- Hydro-Québec
- Industrie Canada
- Pratt & Whitney Canada Inc.
- Raymond Chabot Grant Thornton
- Ville de Montréal

Organisation et réglementation des services publics d'eau potable et d'assainissement en France *

Marcel Boyer†, Serge Garcia‡

Résumé / Abstract

Dans ce document, nous proposons une analyse du secteur de l'eau en France. Tout en décrivant les spécificités de la distribution d'eau potable et de la collecte et du traitement des eaux usées, nous nous concentrons sur trois aspects qui nous semblent primordiaux pour comprendre “l'école française de l'eau”: l'organisation du secteur, la nature de service public des activités et les problèmes de réglementation du système.

Mots-clés: Alimentation en eau potable, assainissement, services publics, réglementation.

In this paper, we provide an analysis of the water sector in France. Together with a description of the specificities of water delivery and the collection and treatment of waste waters, we highlight three crucial points to understand “the French water school”: the organization of the sector, the public service nature of the activities and the regulation system.

Keywords: *Water Supply, Sanitation, Public Services, Regulation.*

* Les auteurs remercient O. Alexandre, R. Barbier, J.P. Tortoretot, E. Weber et C. Wery pour leurs commentaires sur les différentes versions de ce document.

† Département de sciences économiques et Fellow CIRANO, Université de Montréal, email: marcel.boyer@cirano.qc.ca.

‡ CIRANO, 2020 university, 25e étage, Montréal (Québec) H3A 2A5, Canada, e-mail: serge.garcia@cirano.qc.ca et LEERNA-INRA.

1 Introduction

L'alimentation en eau potable (AEP) et la collecte et le traitement des eaux usées (assainissement) sont des services d'intérêt général puisque l'eau et son recyclage sont indispensables à la vie et à l'organisation des activités économiques. Ce sont aussi des activités industrielles et commerciales qui confèrent à l'eau un caractère de marchandise. Les spécificités du bien "eau" et de son marché font appel à de nombreuses notions économiques.

La nature collective du service de l'eau potable permet de classer l'eau dans la catégorie des biens de club. En effet, sa consommation n'entraîne pas, dans les pays équipés et hors pénurie particulière, de rivalité entre les usagers mais certains peuvent en être exclus. Les externalités de demande sont une conséquence de cette caractéristique : le bien-être de chacun est croissant avec le nombre d'usagers raccordés au réseau puisque les coûts sont partagés. D'autre part, les problèmes de qualité de l'eau entraînent eux aussi des phénomènes d'externalité puisque les actions de certains usagers (pollueurs) peuvent avoir un effet négatif sur d'autres sans que cela soit pris en compte par le marché.

Le secteur de l'eau est une industrie de réseau qui lui confère une infrastructure particulière reposant sur les interconnexions de ses canalisations. C'est un domaine dans lequel la situation de monopole naturel peut difficilement être remise en cause en raison de sa structure technologique et de coûts fixes spécifiques très élevés. L'organisation la plus efficace pour distribuer de l'eau potable ou collecter les eaux usées est donc l'exploitation d'un seul réseau de canalisations par une seule entreprise satisfaisant la totalité de la demande et qui aura des coûts inférieurs¹ à plusieurs se partageant cette demande. Néanmoins, à l'instar de certaines industries de réseau comme le gaz, l'électricité et la télécommunication, il serait possible d'organiser un système de concurrence pour une partie de ses activités. L'étendue du monopole peut être réduite par la séparation de la production et de la distribution. Ainsi dans le secteur de l'électricité, il est maintenant courant de voir des générateurs détenus par des entreprises en concurrence alors que la distribution se fait le long d'un seul réseau.

Dans le cas de l'AEP, on peut également imaginer la coexistence de plusieurs entreprises en charge de l'extraction de l'eau brute et de son traitement, à des points différents d'une même nappe d'eau ou bien sur des ressources différentes. Chaque usine de production pourrait proposer la vente d'eau potable à une seule entreprise qui, elle, la distribuerait aux usagers finals. Or, cette solution n'a jusqu'à présent que rarement été mise en place, probablement à cause du caractère particulier

¹Les coûts moyens d'une entreprise sont décroissants pour tout niveau de production.

de la ressource et des problèmes de propriété que poseraient les stocks naturels d'eau. L'autre raison avancée est que le gain en termes de coût est négligeable tant les dépenses liées à la distribution et à son réseau sont prépondérantes dans le coût total.

Pendant longtemps, le consensus autour de la structure monopolistique des industries de réseau (souvent définies comme des services publics) a fait du mode de gestion publique une généralité. Puis, on s'est aperçu que, d'une part, les frontières des monopoles historiques allaient souvent bien au-delà de celles des activités en monopole naturel, et d'autre part, qu'il existait d'autres solutions de réglementation des services. L'intervention publique dans la gestion de ces services et en particulier dans le secteur de l'eau a été remise en cause dans de nombreux pays, parfois de façon radicale comme en Grande-Bretagne.

En 1989, le gouvernement britannique a privatisé totalement son secteur de l'eau en mettant en vente les activités des Regional Water Utilities (RWA) relatives à la distribution d'eau et à l'assainissement. Par ailleurs, les Statutory Water Companies qui assurent la distribution de l'eau en dehors des zones des RWA ont été transformées en sociétés anonymes. En position de monopole sur leur territoire, la régulation économique des compagnies des eaux est assurée par l'Office of Water Services (OFWAT) et organisée sur la base de l'utilisation combinée de la fixation d'un prix plafond ("price cap") et d'un système de concurrence par comparaison entre les compagnies ("yardstick competition"). En outre, l'ajustement des prix au moyen d'une formule de révision connue sous la nom RPI-X, proche d'un mécanisme "rate of return" et prenant en compte les gains de productivité espérés, permet aux entreprises de réaliser les investissements nécessaires.

Les pays où la privatisation ("divestiture") du secteur de l'eau a eu lieu sont peu nombreux et souvent celle-ci n'est que partielle contrairement à la privatisation totale réalisée en Angleterre et au Pays de Galles². De plus, si l'on regarde de près l'évolution de la participation privée dans le secteur, on s'aperçoit que le phénomène est relativement récent. Avant les années 1990, la plupart des pays géraient leurs services d'eau directement et les cas comme en France d'une présence privée dans la gestion de l'eau étaient rares. De manière générale, l'entrée des entreprises privées dans le secteur de l'eau est en constante progression depuis 1990 et prend la forme de contrats de gérance et d'affermage (plutôt dans les pays industrialisés) et de concession (dans les pays en voie de développement). Dans ces cas-là, les autorités publiques gardent la responsabilité des services et la propriété des infrastructures (en fin de contrat pour ce qui relève de la concession), elles maintiennent un certain contrôle sur leur exploitation et peuvent avoir le rôle de régulateur. Silva, Tynan, et Yialmaz (1998)

²Le Chili a également eu recours à ce modèle au cours des années 1990.

observent quelques tendances marquées de cette participation privée dans le secteur de l'eau : une concentration régionale et nationale des projets privés, une nette dominance des contrats de concession par rapport aux autres types de contrat et la main mise de cinq grandes compagnies internationales [Suez-Lyonnaise des Eaux, Vivendi Environnement-Générale des Eaux, Aguas de Barcelona, Thames Water et la Société d'aménagement urbain et rural (SAUR international)] sur le marché.

En France, la décentralisation de certains pouvoirs de décision aux collectivités locales et la possibilité de choix entre une gestion directe par la municipalité et la délégation aux entreprises privées des services d'eau leur confèrent une place à part dans l'échiquier des services publics. Lorsque l'organisation de l'activité est confiée à un opérateur privé, l'intérêt privé et l'objectif de service public apparaissent clairement antinomiques, nécessitant une réglementation attentive des services. Toutefois, l'éventualité de la création d'une instance de régulation chargée de fixer les règles de comportement pour les exploitants et de contrôler leurs actions, comme cela a été fait dans les télécommunications avec l'ART (Autorité de Régulation des Télécommunications) est remise périodiquement à l'ordre du jour. Dans deux rapports (1998, 1999) respectivement sur les services publics en réseaux et la gestion de l'eau en France, le Haut Conseil du secteur public a adressé une recommandation allant dans ce sens. En particulier, il préconise la création d'une autorité de régulation dotée de capacités d'expertise, de pouvoirs réglementaires et de moyens de contrôle. Cependant, les spécificités et la longue tradition du système français, ainsi que le puissant "lobbying" des distributeurs privés, laissent présager un avènement lointain d'un tel mode de régulation.

Depuis le début des années 1990, les élus des collectivités locales qui sont responsables de la gestion des services d'eau, sont confrontés aux problèmes d'investissement dans des infrastructures conformes aux normes européennes et à l'introduction de nouvelles exigences de financement. Par ailleurs, les problèmes de qualité de l'eau, l'augmentation rapide de son prix ces dernières années et les récentes "affaires"³ ont fait de la gestion des services publics d'AEP et d'assainissement un sujet de débats récurrents au sein de la classe politique en France. Mettre en place le meilleur système de gestion pour ses services d'eau reste une des premières priorités du responsable d'une commune.

La gestion directe présente apparemment l'avantage de fournir aux usagers le service au prix coûtant, puisque la collectivité locale est juste sensée équilibrer son budget en recettes et en dépenses.

³En 1989, le Conseil municipal de Grenoble décide de céder le service de l'eau à un opérateur privé dépendant de la Lyonnaise des Eaux. Les tarifs augmentent très fortement suite à cette délégation du service public. En 1996, la Cour d'Appel de Lyon condamne, en autres personnalités, le maire de Grenoble pour corruption dans l'affaire de l'eau. En 1997, le Conseil d'État annule la "privatisation" de l'eau de Grenoble et en 2000 le conseil municipal de Grenoble vote le retour en régie municipale du service de l'eau et de l'assainissement.

Cependant, les exploitants du service n'étant pas soumis à la pression d'actionnaires ne sont pas incités à accroître leurs efforts pour réduire leurs coûts de fonctionnement. Par ailleurs, l'évolution de la législation sur l'eau ayant pour corollaire des adaptations technologiques pèse de plus en plus sur les finances des services et la formation des techniciens municipaux. Alors, lorsque la commune ne se sent plus capable de maintenir un bon service ou de faire face à de nouveaux investissements, elle peut faire appel à une entreprise spécialisée dans l'activité.

La gestion déléguée semble présenter l'avantage de la performance économique mais pose le problème de l'incitation au meilleur service et de son contrôle. Le rôle et le devoir de la collectivité est alors de réguler efficacement l'exploitant privé. L'objectif général de cette régulation est de choisir les bons mécanismes de façon à ce que l'entreprise offre un service de qualité maximale au prix le meilleur pour les usagers. Pour cela, la collectivité a besoin de savoir combien coûte le service fourni par l'entreprise.

Si la collectivité locale possède toute l'information sur les coûts de l'opérateur privé chargé de l'exploitation, alors elle peut fixer le prix à un niveau efficace. Cependant, la collectivité peut au mieux observer les dépenses d'exploitation et d'investissement du service dans les comptes-rendus financiers préparés par l'exploitant, mais les coûts peuvent être dissimulés entre les lignes comptables. La méthode choisie par la collectivité délégante consiste alors en une évaluation des dépenses futures pour le fonctionnement du service, souvent sur proposition de l'opérateur lui-même. Or, lorsque les estimations des coûts sont peu précises et souvent sans analyses contradictoires, le risque de fixer un prix trop élevé reste important.

Le problème essentiel du régulateur est donc de concevoir un système qui puisse lui donner accès à la meilleure information. Une solution souvent adoptée est de fixer un objectif de production (volume d'eau potable à mettre à disposition ou volume d'eaux usées à traiter) avec une certaine qualité de service, à différentes entreprises en concurrence pour l'exploitation du service d'eau potable. L'entreprise qui proposera le prix le plus bas (et qui est probablement la plus efficace) sera celle qui remportera ce type d'enchère. Cependant, pour prendre en compte l'évolution de la technologie et de la demande, ce mécanisme de sélection devrait être répété le plus souvent possible. Dans le cas contraire, comme le souligne Gatty (1998), cette concurrence n'est que préalable puisqu'elle ne joue qu'au moment de la mise aux enchères. En outre, le contrat passé avec l'exploitant doit être d'une durée suffisante pour que ce dernier puisse développer puis amortir ses investissements. Les usagers ne bénéficient plus alors en permanence du meilleur prix possible.

Ces différents constats donnent une idée des difficultés rencontrées par les responsables de l'or-

ganisation des services d'eau. Notre travail a pour objectif d'éclairer le débat actuel autour de la gestion de l'eau par un recensement des pratiques et des contraintes du secteur en France.

Décrire l'organisation et la réglementation des services liés à l'eau est un exercice difficile tant les domaines d'activité (techniques, économiques, juridiques, institutionnels) et leurs interconnexions sont nombreux et complexes. Cependant, avant d'entreprendre l'analyse économique d'un secteur d'activité, il est indispensable d'en connaître les mécanismes et le fonctionnement. Tout en décrivant les spécificités de la distribution d'eau potable et de l'assainissement, l'accent sera mis sur trois aspects essentiels : l'organisation du secteur, la nature de service public des activités et les problèmes de réglementation des services.

Dans la section 2 de ce document, nous fournissons un panorama de l'état de la ressource et de l'économie du secteur. La section 3 explique comment les services d'eau potable et d'assainissement sont organisés en France en décrivant la structure économique du secteur, le rôle des différents intervenants et les différents modes de gestion. Nous examinons également l'évolution du cadre législatif du secteur de l'eau en quatre dates. La nature du service public et son financement font l'objet des sections 4 et 5. Enfin, la section 6 analyse les mécanismes réglementaires du point de vue de la théorie économique des incitations et des contrats.

2 La ressource et le marché de l'eau en France

2.1 Données sur la ressource

L'eau est une ressource naturelle semi-renouvelable car son stock n'est pas inépuisable. C'est un bien vital puisqu'elle est essentielle à toute forme de vie, et qui plus est, ne possédant aucun substitut parfait. Ses usages sont multiples : domestiques, industriels, agricoles... Et parfois conflictuels. L'eau est aussi caractérisée par sa valeur écologique, esthétique et récréative. Il s'agit d'un bien fragile, volumineux et lourd, et donc difficile à transporter.

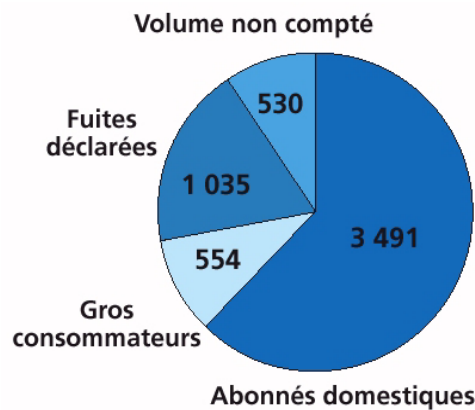
L'eau est globalement abondante en France puisque les réserves sont largement supérieures aux besoins de la population : les Agences de l'eau estiment que la capacité de stockage naturelle en France est élevée, avec des réserves atteignant 1 000 milliards de m^3 et une ressource potentielle annuelle par habitant de 3 600 m^3 . En France, les précipitations représentent 440 milliards de m^3 en année moyenne et les ressources internes⁴ sont évaluées à 170 milliards de m^3 par an en moyenne annuelle. Les ressources renouvelables disponibles couvrent donc largement les besoins

⁴Ressources internes = précipitations – évapotranspiration + apports des fleuves des pays voisins.

de consommation. Cependant, ces chiffres cachent des disparités régionales et temporelles. Chaque année, un nombre croissant de ressources en eau sont surexploitées, ce qui les rend impropres à la potabilisation⁵.

L'institut français de l'environnement (ifen) dans ses "chiffres-clés de l'environnement" (eaux continentales)⁶ estime que les prélèvements totaux en eau douce pour répondre à l'ensemble des besoins ont été de 32 milliards de m^3 en 1999. 18% alimentent les réseaux de distribution d'eau potable, 10% sont utilisés pour l'irrigation, 12% par les industriels hors réseau public et 60% servent au refroidissement des centrales thermo-électriques (classiques ou nucléaires). Le total des consommations nettes annuelles (volumes d'eau non restitués après usage aux ressources d'où ils sont extraits) représente 4 milliards de m^3 . En 1998, l'ensemble des volumes d'eau potable mis en distribution a atteint 5,6 milliards de m^3 mais seuls 4 milliards ont été effectivement facturés, l'autre partie est perdue principalement à cause de fuites sur le réseau mais aussi de volumes non comptés (voir figure 1 pour une décomposition détaillée).

FIG. 1 – Les volumes d'eau potable mis en distribution en 1998 (en millions de m^3)



Source : Rebeix (2001a) à partir de l'enquête "Eau" effectuée par l'institut français de l'environnement (ifen) et le Service central des enquêtes et études statistiques du Ministère de l'agriculture et de la pêche (Scees).

Selon le rapport d'évaluation du Commissariat général au plan (2001), à la fin de l'année 2000, la France comptait 36 581 captages d'eau pour l'adduction collective en eau potable, dont 95% (34 852) sont des captages d'eau souterraine (puits, forages, sources) et 5% (1 529) sont des captages d'eau superficielle (lacs, cours d'eau). Toutefois, les captages d'eau superficielle produisaient 6,4 milliards de m^3 , soit environ 36% du volume distribué annuellement alors que 11,4 milliards de m^3 (64% de

⁵Nous pensons en particulier aux épisodes récurrents de pénurie d'eau potable en Bretagne ou dans la Beauce.

⁶Voir le site internet de l'ifen : www.ifen.fr.

l'eau potable distribuée) provenaient de ressources souterraines⁷.

On dénombre 26 680 unités de distribution (UDI) d'eau potable. Une UDI correspond à un réseau géré et exploité par une même structure et délivrant une eau de même qualité⁸. 2 024 UDI desservent plus de 5 000 habitants, ce qui correspond à 75% de la population, mais représentent moins de 10% du nombre total des UDI. Les 50 plus grandes UDI desservent près de 12,5 millions d'habitants, soit plus de 20% de la population (voir la table 1 pour les chiffres détaillés de la répartition des UDI).

TAB. 1 – Répartition des unités de distribution (UDI) en fonction de la population

Classes de population (nombre d'habitants)	nombre d'UDI	Pourcentage du nombre d'UDI
0 - 50	6 550	34%
51 - 100	2 654	
101 - 250	4 168	28%
251 - 500	3 208	
501 - 1 000	2 995	30%
1 001 - 2 000	2 547	
2 001 - 5 000	2 517	
5 001 - 10 000	1 101	7%
10 001 - 30 000	670	
30 001 - 50 000	132	1%
50 001 - 200 000	121	
+ de 200 000	17	- de 0,01%
Total	26 680	100%

Source : Ministère chargé de la santé, Direction Générale de la Santé (DGS) - Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) (octobre 2000), chiffres repris par le Commissariat général au plan (2001).

Les hommes utilisent des quantités d'eau importantes mais la disparité de la consommation selon les pays, les habitudes et les usages est nette. Selon le Centre d'Information sur l'Eau (C.I.EAU), un Français consomme en moyenne 156 litres d'eau par jour. Si l'on ajoute à ce chiffre de consommation domestique personnelle l'ensemble des consommations collectives (écoles, hôpitaux, lavage des rues, consommations dans le cadre du travail...), on obtient une moyenne d'environ 210 litres par jour et par personne. Actuellement, dans les pays de l'OCDE, la moyenne de consommation domestique par habitant s'établit à environ 180 litres par habitant et par jour. Elle atteint plus de 400 litres dans certaines villes d'Amérique du Nord (1 000 litres par habitant à Montréal). Parallèlement, dans beaucoup de villes d'Afrique, la consommation quotidienne est inférieure à 30 litres. En France, un

⁷Certaines régions comme la Bretagne ne disposent que d'une très faible quantité d'eau dans leurs sols à cause de leur structure granitique.

⁸Une UDI peut correspondre au réseau d'une commune alimenté par un seul captage. Une seule commune peut avoir plusieurs UDI si elle possède plusieurs réseaux à partir de sources de prélèvement différentes. Une UDI peut également couvrir plusieurs communes regroupées au sein d'un même syndicat.

foyer de trois personnes consomme en moyenne 150 m^3 d'eau par an. Toutefois, ce chiffre diffère sensiblement selon le revenu des personnes et différentes variables socio-économiques (habitat, âge...) et climatiques. Le montant que les ménages consacrent à l'eau est en constante augmentation. Cependant, on considère qu'aujourd'hui la part des dépenses domestiques pour ce poste dans leur budget total n'est que de l'ordre de 1%.

De source ifen (chiffres-clés de l'environnement), en 1999, 95% de la population a ses eaux usées traitées. 76,2% bénéficie d'un traitement en station d'épuration, 19% disposait d'un système d'assainissement autonome et 2,2% d'aucun système.

Si la majorité des Français déclare avoir confiance en l'eau du robinet, la question de sa qualité reste plus que jamais d'actualité. Cette eau indispensable à la vie n'a pas toujours les qualités requises pour sa consommation. D'après les indicateurs de qualité traditionnels, la qualité des eaux de surface s'est améliorée depuis plusieurs années avec une nette diminution des eaux de surface très polluées dues aux rejets industriels et urbains, grâce aux mesures prises pour le traitement des eaux usées. Mais dans le même temps, les eaux de très grande qualité sont en diminution. Quant aux eaux souterraines, elles connaissent une détérioration constante, en particulier par des pollutions dues aux nitrates surtout dans les zones de l'Ouest de la France (Bretagne, Charentes) mais aussi dans certains endroits de la Beauce. La qualité des nappes est meilleure au fur et à mesure que l'on se déplace vers l'Est de la France⁹.

93% des captages d'eau souterraine et 94% des captages d'eau superficielle respectent les limites impératives de la directive communautaire 75.440/CEE sur la qualité des eaux brutes (source : Direction Générale de la Santé). Selon les Agences de l'eau, on estime la pollution engendrée par une personne utilisant 200 litres d'eau par jour de 70 à 90 g de matières en suspension, 60 à 70 g de matières organiques et 15 à 17 g de matières azotées. D'après l'ifen (chiffres-clés de l'environnement), en 1998, 8% de la population a été desservie par une eau dont au moins 5% des résultats d'analyses d'eau sur l'année étaient non conformes pour la microbiologie (coliformes fécaux et streptocoques fécaux).

2.2 Données économiques et financières

L'industrie de l'eau constitue un marché important pour lequel la dépense nationale est élevée et les emplois nombreux. Chaque année, les dépenses nationales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement s'élèvent à plus de 100 milliards de francs. Les dépenses d'investissement approchent

⁹La nappe phréatique d'Alsace (160 Km de long sur 20 Km de large) est d'excellente qualité (source : Association pour la Protection de la Nappe Phréatique de la Plaine d'Alsace (APRONA)).

les 30 milliards de francs.

En 1995¹⁰, la dépense nationale de mobilisation de la ressource en eau atteignait 29,2 milliards de francs. Elle était essentiellement constituée de dépenses de renouvellement des installations et des canalisations et, dans une moindre mesure, d'investissements destinés à améliorer la qualité des eaux distribuées et à sécuriser la distribution d'eau potable.

Le chiffre d'affaires du secteur éco-industriel "Production et distribution d'eau" est passé de 17,5 milliards de francs en 1985 à 47,9 milliards en 1995 (en francs courants). Dans ce domaine, la France exporte bien son savoir-faire. Par exemple, le commerce extérieur des appareils de filtration ou d'épuration des eaux affichait un solde positif de 506 millions de francs en 1995. De même, le chiffre d'affaires réalisé à l'international par les grands groupes français était estimé à 16 milliards de francs en 1995.

Premier poste de dépenses de protection de l'environnement en 1999 avec environ 66,6 milliards de francs (soit 1 100 francs par habitant), la dépense nationale de gestion des eaux usées est en augmentation rapide, notamment en ce qui concerne les investissements (Lagarenne et Poupat (2001)). La dépense courante (dépenses de fonctionnement) augmente d'environ 11% par an, ce qui s'explique par l'augmentation de la quantité d'eaux usées collectées et par la hausse des coûts de traitement.

En 1999, les activités dans les domaines de l'alimentation en eau potable et la gestion des eaux usées représentaient 132 400 emplois. Le nombre d'emplois est estimé à 43 000 pour l'eau potable et 89 400 pour les eaux usées. Le secteur "Collecte et épuration des eaux usées" présente à l'heure actuelle le plus fort dynamisme ; les emplois progressent tant en masse qu'en technicité en raison du développement des stations d'épuration modernes. La répartition par catégorie professionnelle des emplois directs dans le domaine de l'eau montre la prépondérance des employés et ouvriers qualifiés (presque un tiers chacun de la totalité des emplois "eau").

L'ensemble du patrimoine (réseaux et ouvrages) du secteur est évalué aujourd'hui à 630 milliards de francs par les services économiques de la FNTP (Fédération Nationale des Travaux Publics). Il se répartit entre les activités de l'eau potable pour 450 milliards de francs, des eaux usées pour 150 milliards de francs et des eaux pluviales pour 30 milliards de francs. Et l'ensemble des investissements nécessaires pour satisfaire aux normes européennes s'élèverait à 350 milliards de francs, voire 500 milliards de francs si l'on intègre les frais d'entretien et de réhabilitation.

Pour la période 1990-1994¹¹, les collectivités rurales ont engagé un montant d'investissement en

¹⁰Source : Agences de l'eau et ifen.

¹¹Source : FNDAE (1997).

eau potable (y compris le renouvellement) de près de 21 milliards de francs. Les dépenses prévisionnelles sur la période 1995-1999 s'élevaient à 32 milliards de francs soit 1 270 francs par habitant permanent¹². Pour l'assainissement et sur cette même période, elles étaient estimées à environ 30 milliards de francs soit 1 201 francs par habitant permanent. Le *VII^e* programme des Agences de l'eau (1997–2001) prévoyait une aide aux investissements de 45 milliards de francs et une aide au fonctionnement de 12 milliards de francs.

Le prix moyen de l'eau (eau, assainissement et taxes) a progressé en moyenne de 5% par an entre 1995 et 1998. Il s'établit actuellement autour de 17 francs/ m^3 . La hausse annuelle moyenne du prix moyen de l'eau s'élevait sur la période 1992-1995 à 10% par an principalement à cause de l'impact de la directive du 21 mai 1991 sur l'assainissement¹³. Cela correspond à une augmentation du prix de l'ordre de 50% alors que l'inflation a été d'environ 10% sur cette même période. La hausse du prix moyen de l'eau se stabilise aujourd'hui autour de 2% et devrait rester modérée au cours des prochaines années. Le prix moyen de l'eau a donc considérablement augmenté au cours de cette période : de 8,60 francs TTC en 1990 à 16,80 francs/ m^3 en 1998. A titre de comparaison, c'est l'Allemagne qui a les prix les plus élevés d'Europe (20 francs/ m^3), tandis que la Belgique, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne ont enregistré les croissances les plus importantes sur la période allant de juillet 1991 à juillet 1993 (respectivement +22%, +18%, et +14% par an). En outre, l'évolution du prix de l'eau reste surprenante si on la compare à d'autres postes de consommation courante. Selon l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études), on note que le prix de l'eau est passé d'une base 100 en 1990 à 164,5 en 1997 (en francs courants TTC), contre 106,9 pour l'électricité, 119 pour l'essence et 94,4 pour les télécommunications.

3 Organisation des services d'eau potable et d'assainissement

En France, la gestion de l'eau est une préoccupation ancienne des responsables publics locaux. Depuis 1790, les communes sont chargées du maintien de la salubrité publique et, à ce titre, de la fourniture de l'eau potable. C'est dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle qu'elles ont commencé à mettre en œuvre des services de distribution d'eau potable à domicile. Mais il faut attendre le début des années 1980 pour que la quasi-totalité de la population (99% des habitants) bénéficie de l'eau

¹²On distingue les habitants permanents des habitants saisonniers par le fait qu'ils résident dans la commune plus de six mois par an.

¹³La directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines transposée en droit français dans la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 précise les niveaux de collecte et de traitement des eaux domestiques ainsi que des eaux non domestiques raccordées au réseau urbain et des boues des stations d'épuration en fonction de la taille des agglomérations et de la sensibilité de l'écosystème récepteur.

courante.

3.1 La structure du marché de l'eau

3.1.1 La séparation des activités dans l'organisation des services

Dans l'organisation des services de l'eau, on observe deux activités différentes avec d'un côté les services d'alimentation en eau potable comprenant la production, le transport (et le stockage) et la distribution d'eau potable, et de l'autre les services d'assainissement dont le but est la collecte, la dépollution des eaux usées et son rejet dans le milieu naturel. Elles constituent différentes étapes d'un seul cycle physique de l'utilisation de l'eau. En termes économiques et financiers, l'organisation de ce cycle en un service unique pourrait sembler justifiée¹⁴. Toutefois, la différenciation des services d'eau potable et d'assainissement s'explique assez facilement. D'une part, ces deux activités sont deux phases distinctes du cycle de l'utilisation de l'eau mettant en œuvre des facteurs de production différents et des compétences techniques différentes (seul le personnel administratif pourrait être mis en commun lors de l'exploitation des services). D'autre part, le souci de clarté et l'exigence de transparence financière prônés par les pouvoirs publics justifient cette séparation : le regroupement des deux services ne permet pas d'analyser avec précision l'évolution des coûts, des produits et l'origine d'éventuels déséquilibres, ce qui est pénalisant lorsque l'objectif est de fixer un prix pour équilibrer un budget.

3.1.2 Des monopoles naturels locaux non-contestés

Les eaux potables ou usées sont des produits lourds, dont le transport est coûteux et le stockage difficile. En outre, l'eau potable doit respecter des obligations de qualité qui nécessitent une certaine proximité entre les lieux de production et de consommation. La distribution de l'eau et le traitement des eaux usées ont donc naturellement incombé aux collectivités locales.

La production, le traitement et le transport engendrent des coûts fixes importants. Par ailleurs, la spécificité des actifs c'est-à-dire l'impossibilité de réutilisation des infrastructures à d'autres fins commerciales donne à ces coûts fixes un caractère irréversible. De plus, la construction de réseaux parallèles est tout à fait irréaliste et une véritable barrière à l'entrée pour un concurrent éventuel, ce qui confère au secteur une nature monopolistique non-contestable.

La présence d'économies d'échelle provenant de l'existence de ces coûts fixes et de la nature du

¹⁴La loi du 2 février 1995 dite loi "Barnier" autorise les communes de moins de 3 000 habitants à avoir un budget unique pour l'eau potable et l'assainissement mais oblige la distinction des activités lors de la facturation.

transport propre aux industries de réseau (canalisations et possibilité d'interconnexion) achève de démontrer que le coût minimal du bien ne peut être atteint que lorsqu'il est produit par une seule entreprise.

3.2 Les acteurs du secteur de l'eau

Les services de l'eau mettent en relation un grand nombre d'acteurs. Les principaux intervenants sont les communes ou groupements de communes responsables des services et les opérateurs privés lorsque les services publics de l'eau sont délégués. Mais un grand nombre d'acteurs institutionnels, administratifs, techniques ou économiques sont aussi présents. Leurs interventions se font à des échelles géographiques différentes : départementales, régionales, au niveau des bassins versants et nationales.

3.2.1 L'autorité responsable : la collectivité locale

Ce sont les communes qui sont chargées de l'organisation des services publics liés à l'eau. Cependant, les communes ont la possibilité de se regrouper au sein de structures de coopération intercommunales : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU), Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM), communauté urbaine, district¹⁵... En effet, la particularité du découpage territorial en France¹⁶, les problèmes techniques et l'importance des investissements à réaliser, ont souvent amené les maires des municipalités à faire le choix du rapprochement pour une gestion moins coûteuse des services. Aussi, l'interconnexion des réseaux apparaît comme une nécessité lors de circonstances exceptionnelles telles qu'une pollution de la ressource ou une interruption de la distribution, afin d'assurer la continuité du service. Aujourd'hui, les différents regroupements réalisés ont permis de réduire le nombre de services de distribution d'eau potable à environ 13 500 (un peu plus pour l'assainissement). Cependant comme le fait remarquer la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement de 1997¹⁷, les structures intercommunales sont souvent mal organisées. En milieu rural, elles atteignent rarement la dimension optimale qu'exigerait une gestion efficace. Par ailleurs, les insuffisances de l'organisation administrative entraînent des coûts supplémentaires. De plus, le regroupement de collectivités ur-

¹⁵La loi Chevènement du 12 juillet 1999 permet de structurer les regroupements d'agglomération (communauté d'agglomération) pour favoriser leur développement économique et social. Cette loi prévoit la disparition des districts au plus tard au 1er janvier 2002. Avant cette date, l'article 52 autorise les districts de plus de 500 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, à se transformer en communauté d'agglomération.

¹⁶Il y a 36 851 communes en France.

¹⁷Le rapport (résumé) est consultable sur le site internet de la Cours des Comptes à l'adresse suivante : <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/eau/cdc72.htm>.

baines et de communes rurales qui ont parfois des modes de gestion différents n'est pas toujours facile.

Les autorités locales sont responsables de l'organisation des services d'eau potable et d'assainissement. Elles choisissent le mode de gestion des services et fixent en accord avec l'exploitant les termes du contrat si la gestion est déléguée. Ces termes concernent l'objet de la délégation et la durée du contrat, le périmètre de la zone desservie, les conditions de gestion des infrastructures et le prix de l'eau pratiqué par le délégataire. En outre, les collectivités locales exercent un contrôle sur l'exécution du service et conservent la propriété des installations nécessaires au fonctionnement du service.

3.2.2 Les opérateurs privés

La mise en place des premiers réseaux d'eau est presque bicentenaire : Paris en 1808 et Toulouse en 1818. La possibilité pour les communes de déléguer les services des eaux est très ancienne et a connu une expansion constante à partir du milieu du 19^{ème} siècle¹⁸ créant la singularité du modèle français, voir Guellec (1995). Aujourd'hui, le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en France est caractérisé par la domination d'un tout petit nombre de grands groupes qui, par ailleurs, interviennent dans d'autres secteurs aussi variés que les déchets, l'énergie, les travaux publics ou les télécommunications.

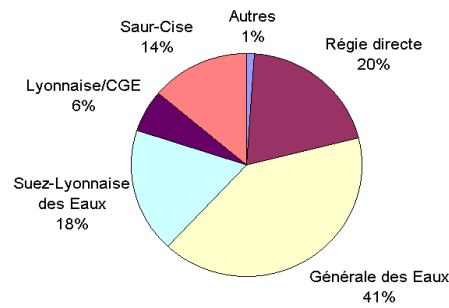
Trois entreprises privées se partagent les trois quarts du marché français de la distribution d'eau potable : la Générale des Eaux (groupe Vivendi Environnement), Suez-Lyonnaise des Eaux et Saur-Cise (groupe Bouygues). La figure 2 montre la répartition des services d'eau potable en France entre les différents opérateurs et les collectivités locale qui gèrent elles-mêmes leur service.

Numéro un incontesté en France, la Générale des Eaux desservant quelques 25 millions d'habitants est chargée d'exploiter les services de grandes villes dont Lyon, Marseille, Toulouse (avec la Lyonnaise), Caen, Brest, Le Havre, Saint-Etienne, la rive droite de Paris, etc. La Lyonnaise des Eaux se trouve en deuxième place sur notre territoire avec environ 14 millions d'habitants desservis, mais s'est montrée nettement plus active à l'étranger où elle est présente dans plus de 100 pays¹⁹. En France, elle gère les services d'eau de Bordeaux, Dijon, Dunkerque, Orléans, la rive gauche de Paris, etc. Saur-Cise est un intervenant plus récent sur le marché de l'eau et dessert 6 millions

¹⁸Le 14 décembre 1853, un décret impérial autorise la création de la Compagnie Générale des Eaux, société anonyme, présidée par le comte Henri Simeon, qui obtient sa première concession de service public de distribution d'eau à Lyon en 1856 pour une durée de 99 ans. La Lyonnaise des eaux et de l'éclairage a été fondée en 1880 pour gérer les services publics de distribution d'eau et de gaz que les municipalités lui concèdent.

¹⁹Depuis 1997, elle a remporté plusieurs grands contrats internationaux : Postdam en Allemagne, Cordoba en Argentine, Zongshan en Chine, Atlanta aux Etats-Unis...

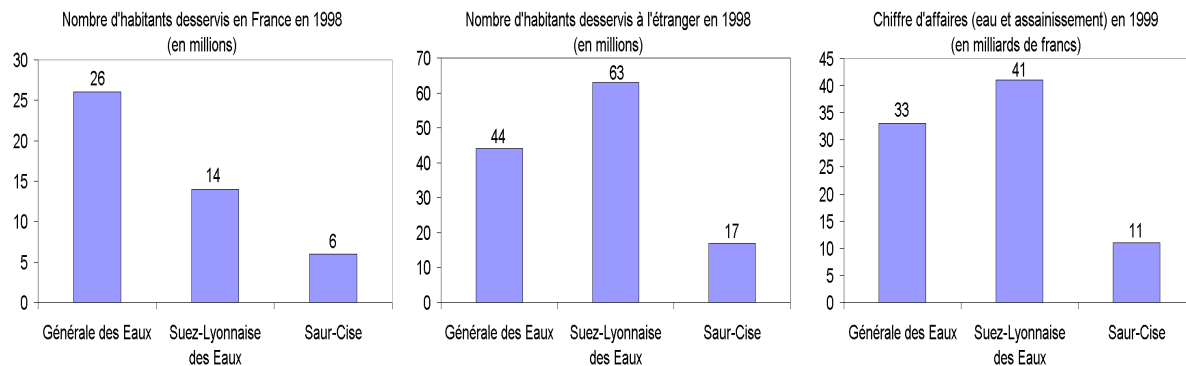
FIG. 2 – Gestion des services d'eau potable en pourcentage de la population desservie (1995).



Source : Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau (SPDE).

d'habitants, principalement dans les zones rurales ; les plus grandes communes avec lesquelles cette entreprise ait contracté sont Nîmes et Brive. La figure 3 donne des mesures de l'importance de ces grands groupes dans le secteur de l'eau.

FIG. 3 – Chiffres-clés des grands groupes privés en eau potable



Cet oligopole de fait et par conséquent la taille des entreprises présentent des avantages économiques en terme d'innovation technologique. Cependant, cette structure de marché qui implique un grand pouvoir de ces groupes s'éloigne d'un système avec pression concurrentielle bénéfique pour les usagers. Il n'est d'ailleurs pas rare que des soupçons d'entente ou de collusion implicite ou tacite sur la répartition du marché pèsent sur les opérateurs privés. Pour avoir une idée de la concentration du marché, la table 2 donne précisément les chiffres de parts de marché des sociétés privées actuellement présentes dans les activités d'AEP et d'assainissement.

TAB. 2 – Les sociétés privées sur le marché de l'AEP et l'assainissement (2000)

Société	Groupe	Part des abonnés desservis	Type de collectivités déléguantes	Nombre de contrats
Générale des eaux	Vivendi Environnement	51%	grandes villes, en particulier en Ile-de-France	4 800
Lyonnaise des eaux	Suez-Lyonnaise des eaux	24%	communes rurales, quelques grandes villes	3 000
SAUR-CISE	Bouygues	13%	communes rurales, villes petites et moyennes	7 000
Filiales communes	Générale/Lyonnaise (une dizaine) Lyonnaise/SAUR (deux)	10%	grandes villes, agglomérations	–
Sociétés indépendantes (une dizaine)		2%	communes rurales, petites villes	–

Source : Conseil de la concurrence, avis n° 00-A-12 du 31 mai 2000 sur le prix de l'eau et Wormser (2000).

3.2.3 Les instances de régulation

Outre les deux acteurs principaux que sont l'autorité organisatrice et l'exploitant (dans le cas de la régie directe, autorité et exploitant sont les mêmes entités), il existe différentes catégories d'intervenants que l'on peut distinguer selon les échelons territoriaux. On peut noter en effet une forte décentralisation dans la gestion de l'eau.

À l'échelon départemental, le **préfet** anime et coordonne la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau, de réglementation sanitaire et a autorité sur les services extérieurs des différents ministères (voir ci-dessous). Il assure le contrôle de légalité vis-à-vis des collectivités. **La Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF)** a la charge des questions intéressant l'eau potable et l'assainissement (police de l'eau et des milieux aquatiques) et peut avoir des missions de conseil et de contrôle d'affermage pour les collectivités. **La Direction Départementale de l'Équipement (DDE)** peut avoir des missions de même nature et exécute les missions confiées par ses ministères de tutelle en matière de grands travaux d'équipements hydrologiques, et de gestion de domaine public fluvial, d'urbanisme... **La Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS)** est compétente pour toutes les questions de santé publique. Elle est chargée de la surveillance de la qualité des eaux potables, et parfois des stations d'épuration (assainissement collectif) et des fosses septiques (assainissement autonome).

Au niveau régional, **la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS)**,

la **Direction Régionale de l'Équipement (DRE)** et la **Direction Régionale de l'Agriculture et des Forêts (DRAF)** supervisent et coordonnent les administrations départementales. La **Direction Régionale de l'environnement (DIREN)** assure entre autres la mise en œuvre de la réglementation française et des directives européennes relatives à l'environnement et donc à la qualité de l'eau. La **Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE)** intervient dans tout ce qui concerne les installations classées (tout comme la DDAF), mais également la géothermie, le domaine minier...

Au niveau du bassin versant, le **comité de bassin** regroupe les représentants de l'État, des collectivités locales, des usagers et d'autres personnes compétentes. Il élabore le ou les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui fixent les orientations pour une gestion équilibrée de la ressource en eau. Il assure aussi l'harmonisation des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) élaborés par la commission locale de l'eau. **L'Agence de l'eau** possède la personnalité civile et l'autonomie financière. Elle contribue à l'exécution des travaux d'intérêt commun en allouant des aides financières en contrepartie de prélèvements de redevances. La **Commission Locale de l'Eau (CLE)** est composée de représentants des collectivités territoriales, des usagers et de l'administration. Elle définit, suit et supervise la mise en œuvre du SAGE. **Le préfet de bassin et le délégué de bassin** représentent l'administration dans les organismes de bassin.

L'échelon national regroupe différents comités ou missions interministériels ayant en charge de définir, examiner ou coordonner les politiques des différents ministères supervisant la politique de l'eau (ministères de l'intérieur, de l'environnement, de la santé et de l'agriculture). Au-dessus, la **commission européenne** est à l'origine de nombreuses directives sur l'eau qui sont retranscrites par la suite dans la réglementation française.

3.3 Les différents modes de gestion

Les services publics d'eau et d'assainissement peuvent être exploités directement (régie directe²⁰, régie avec seule autonomie financière ou/et avec personnalité morale) ou bien faire l'objet d'une délégation à une entreprise publique ou privée (concession, affermage, régie intéressée, gérance).

Lorsque la collectivité locale opte pour une gestion directe du service, elle le fait avec son propre personnel et sous sa seule responsabilité. Si c'est la délégation du service public qui est choisie, elle

²⁰La régie simple (ou directe) est à présent interdite. Seules les communes pour lesquelles ce type de gestion publique était antérieur au 28 décembre 1926 ont pu la conserver (article L.2221-8 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)).

se fait dans un cadre contractuel caractérisé par des obligations pour l'opérateur privé. La passation des contrats fonctionne sur le principe de l'*intuitu personae*, c'est-à-dire "en considération avec la personne avec laquelle on contracte". Cela signifie que la négociation sur l'exploitation du service public se passe librement entre la collectivité locale et le délégataire et qu'elle est fondée sur la confiance réciproque et la durée, même si depuis 1993 avec la loi "Sapin" (voir détails plus loin) la relation est davantage encadrée.

La concession est envisagée quand la collectivité veut confier la construction ou éventuellement la refonte et la modernisation des infrastructures à une entreprise spécialisée qui en assure ensuite l'exploitation. L'affermage est la forme de délégation la plus répandue actuellement en France, dans laquelle la collectivité confie les infrastructures à une société pour faire fonctionner le service. Il arrive souvent que l'affermage succède à un contrat de concession. La régie intéressée et la gérance se situent à mi-chemin entre affermage et régie directe, mais sont des types de contrats utilisés moins fréquemment. On ne peut pas parler de "privatisation" des services car, dans tous les cas, les infrastructures restent la propriété des municipalités (ou le deviennent en fin de contrat de concession). Les différents modes de gestion sont décrits plus amplement dans l'annexe A.

Les collectivités locales ont le libre choix du mode de gestion de leurs services d'eau et d'assainissement qu'elles expriment après délibération de leur assemblée (conseil municipal, comité syndical...). Lorsque la gestion est directe, l'objectif des collectivités locales étant d'équilibrer leurs budgets de l'eau et donc de ne pas réaliser de profit, l'eau est facturée de façon à rembourser les coûts de l'activité (depuis 1992, comme nous le verrons plus loin). Cependant, la collectivité n'ayant aucune pression pour améliorer sa gestion, on peut penser que les efforts pour diminuer les coûts ne sont pas maximum. De plus, pour un service qui devient de plus en plus complexe du point de vue technologique, la formation des employés municipaux n'est plus toujours adaptée. Le choix de la gestion déléguée est donc souvent guidé par la recherche d'une compétence technique que la collectivité de taille modeste n'est plus capable d'assurer. De son côté, l'entreprise est rémunérée pour son service, et celle-ci va donc chercher à accroître ses profits en réduisant ses coûts.

Confrontées à des difficultés tant sur le plan financier que sur le plan technique, les collectivités locales ont été tentées par la délégation de la gestion des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement à des partenaires privés. Il est vrai que l'on a récemment assisté au retour de certaines communes (Grenoble, Alès, Pertuis) à la gestion publique, mais le nombre de régies décline progressivement. Il convient toutefois de noter que plusieurs grandes villes ont maintenu leur service d'eau en régie : Strasbourg, Tours, Reims, Amiens, Nantes... La table 3 montre la progression

de la gestion déléguée pour la distribution d'eau potable depuis 1970.

TAB. 3 – Évolution du type de gestion pour l'alimentation en eau potable

	1970	1980	1985	1990	1995
Taux de raccordement	92%	99%	99%	99%	99%
Population desservie totale	47 020 000	55 133 000	55 937 000	58 022 000	58 443 509
Population desservie par une régie	22 245 000 (47%)	22 604 000 (41%)	18 459 000 (33%)	14 486 000 (25%)	11 688 700 (20%)
Population desservie par un délégataire	24 775 000 (53%)	32 529 000 (59%)	37 478 000 (67%)	43 536 000 (75%)	46 754 800 (80%)
Nombre de communes en gestion déléguée	10 821 (29%)	17 737 (48%)	19 194 (52%)	20 490 (55%)	23 000 (63%)
Volume total vendu en gestion déléguée (millions de m ³)	1 320	2 095	2 510	3 131	–

L'affermage est de loin le type de contrat de délégation le plus fréquemment utilisé (88% des communes qui ont opté pour la délégation des services d'eau potable ont choisi le contrat d'affermage, 85% pour l'assainissement). La raison principale est que sa forme permet d'accroître les responsabilités données à l'exploitant. En pratique, le fermier n'a que rarement la seule charge de la gestion des installations et de la distribution d'eau ou l'épuration des eaux usées : on lui demande souvent de réaliser des travaux de renouvellement ou d'extension d'ouvrages existants. Dans ce cas, on ajoute au contrat des clauses concessives. Cette plus grande flexibilité lors de l'élaboration des contrats est un réel avantage. Cependant, des difficultés majeures résident lors de la répartition des travaux et des coûts d'investissement entre la collectivité et le délégataire. Cela peut conduire à de sérieuses complications lorsque les responsabilités de chaque partie ne sont pas clairement définies dans le contrat. La table 4 présente la répartition des modes de gestion des services d'eau en France.

TAB. 4 – Les modes de gestion pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement

Mode de gestion	Pourcentage de communes	Pourcentage de la population
Services d'eau potable		
Régie	48%	21%
Gestion déléguée	52%	79%
<i>dont affermage</i>	88%	–
<i>dont concession, régie intéressée, gérance ou autre</i>	12%	–
Services d'assainissement		
Régie	62%	47%
Gestion déléguée	38%	53%
<i>dont affermage</i>	85%	–
<i>dont concession, régie intéressée, gérance ou autre</i>	15%	–

Source : Direction de l'eau, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, chiffres repris par Yves Tavernier dans son rapport d'information (2001) à l'Assemblée nationale sur le financement et la gestion de l'eau.

3.4 La législation de la gestion de l'eau en France

La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 a introduit une démarche de gestion globale de l'eau en France. Elle précise et modernise le régime et la répartition des eaux et la lutte contre leur pollution. Elle crée une police de la qualité des eaux. Le territoire français est partagé en six grands bassins hydrographiques auxquels correspondent six Agences Financières de Bassin (rebaptisées "Agences de l'Eau"). L'idée étant de constituer un organisme d'incitation, de concertation et de promotion de la gestion des eaux, le territoire des Agences résulte d'un découpage naturel suivant les lignes de partage des eaux.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 modifie la loi de 1964. L'eau fait partie du patrimoine de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de sa ressource utilisable sont d'intérêt général. L'eau a une valeur économique : elle peut donc devenir rare et chère. Cette loi institue la planification globale de la ressource en eau par la création des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) élaborés au niveau des bassins et des Schémas d'Aménagement des Eaux (SAGE) définis à des échelons géographiques inférieurs. Cette loi renforce notamment le rôle des collectivités locales dans le domaine de l'assainissement.

La mise en place des rapports contractuels entre les communes et les sociétés délégataires des services de distribution d'eau et d'assainissement a été précisée par différentes lois. **La loi "Sapin" du 29 janvier 1993** relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques n'est pas spécifique au secteur de l'eau. Désormais, le choix de l'entreprise délégataire doit être soumis aux règles de concurrence et donc faire l'objet d'un appel d'offre. La durée de cette procédure est de plusieurs mois. En particulier, la collectivité locale doit rédiger un cahier des charges précis dans lequel elle indique les différents objectifs à atteindre pour l'exploitant en matière de volumes d'eau produits, de prix et de service. La reconduction tacite des contrats avec les opérateurs sortants n'est donc plus autorisée. C'est une décision supplémentaire allant dans le sens de la durée déterminée des contrats de délégation.

La loi "Barnier" du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement n'est pas non plus consacrée au domaine de l'eau exclusivement. Cependant, elle fixe de nouvelles règles concernant les contrats entre collectivités et entreprises délégataires. En particulier, elle limite la durée des contrats à 20 ans, elle interdit le versement de droits d'entrée par l'entreprise privée. Des rapports annuels sur le prix et la qualité du service doivent être élaborés chaque année par les collectivités. La loi offre aux collectivités de moins de 3 000 habitants la possibilité d'avoir un budget unique de l'eau et de l'assainissement collectif, sous certaines conditions (même mode de

gestion, montants relatifs à l'assainissement et à la distribution d'eau potable apparaissant de façon distincte dans le budget et sur la facture...).

Enfin, la loi **“Mazeaud” du 8 février 1995** relative aux marchés publics et délégations de service public complète ou précise certains articles de la loi “Sapin”. En particulier, le délégataire doit produire chaque année à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. La loi limite les prolongations de contrats. De plus, il est dorénavant permis aux chambres régionales des comptes de contrôler les comptes des délégataires. Par ailleurs en ce qui concerne les marchés publics, tout projet d'avenant à un marché de travaux, de fournitures ou de services ou à une convention de délégation de service public entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5% est soumis pour avis à la commission d'appel d'offres.

4 Les services publics d'eau potable et d'assainissement

4.1 Service public, service universel et service d'intérêt général

Plutôt que service public, le service de l'eau est défini en termes de service universel et service d'intérêt général dans les textes européens. Ces différentes notions ne sont pas synonymes. Lévêque (1998) décrit précisément leurs caractéristiques. La formule de service universel a été introduite par le droit communautaire lors de la communication des livres verts de la Commission sur les télécommunications et la poste. Elle regroupe uniquement les services marchands²¹. Un droit d'accès “abordable” pour tous les citoyens est donc jugé indispensable ainsi que des instruments supplémentaires (subventions croisées, etc.) pour compenser les déficits entraînés par le service. La notion de service d'intérêt (économique) général est associée au droit de la concurrence européen et s'éloigne de l'idée de service public. En effet, l'objectif des textes liés à ce concept est davantage l'égalité de traitement des entreprises que celui des citoyens.

4.2 Compétences des collectivités locales

Le service public d'eau potable est devenu au fil des années un service public assuré par l'ensemble des communes au profit de la quasi totalité de la population. Cependant, comme l'écrit Bourdin (1998), le fondement juridique de l'obligation ainsi assumée est très flou ; aucun article du Code des Communes et maintenant du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) ne mentionne

²¹La notion de service public englobe également les services administratifs et les fonctions régaliennes de l'État.

que les communes doivent assurer la distribution de l'eau. Ce n'est qu'en effectuant un recouplement de textes que l'on peut en inférer une obligation communale. C'est la combinaison des articles 31-10 de la loi des 18 et 20 juillet 1837, L133-10 de la loi du 5 avril 1884 et l'article 9 de la loi du 15 février 1902 qui donne une compétence aux communes en matière d'eau potable. Par ailleurs, il est intéressant de souligner qu'aucun article ne donne à la commune un monopole dans ce domaine.

En revanche, pour l'assainissement la loi est très précise. L'article L.372-1-1 du CGCT stipule : *«les communes prennent obligatoirement en charge les dépenses relatives aux systèmes d'assainissement collectif, notamment aux stations d'épuration des eaux usées et à l'élimination des boues qu'elles produisent et les dépenses de contrôle des systèmes d'assainissement non collectif.»* Ainsi, l'assainissement entraîne des dépenses obligatoires pour les collectivités locales ayant des conséquences sur le plan financier, mais aussi sur le plan des responsabilités puisque l'ordonnateur peut voir sa responsabilité pénale engagée en cas de faute.

4.3 Principes des services publics

L'eau potable et l'assainissement sont des activités qui revêtent plusieurs aspects particuliers :

- On les classe dans la catégorie des Services Publics Industriels et Commerciaux (SPIC). La vocation industrielle et commerciale impose à ces services des règles particulières tant sur le plan juridique (les liens entre l'utilisateur et le service relèvent du droit privé) qu'en matière budgétaire et de gestion de trésorerie (instruction comptable M49) : budgets équilibrés en recettes et en dépenses, interdiction d'alimenter les budgets de l'eau par le budget général de la collectivité hors dérogations, financement du service par l'utilisateur.
- Les services de l'eau sont des services publics locaux par nature parce que le transport de l'eau est difficile et coûteux mais aussi comme on l'a vu plus haut, parce que sa distribution et son épuration apparaissent comme des compétences appartenant aux collectivités locales.
- Les services de l'eau mettent en œuvre des activités d'intérêt général et donc doivent respecter les principes des services publics.

Nous pouvons classer les principes des services publics en deux catégories. D'une part, il y a les principes traditionnels appelés aussi par Louis Rolland dans les années 1930, les lois du service public. Cela concerne en premier lieu le principe d'égalité devant le service qui signifie que ce dernier doit rester neutre sur trois points : l'accès au service, ses prestations et son tarif.

En particulier, le principe d'égalité des usagers devant le service public ne signifie pas que le prix de l'eau doit être identique pour tous les usagers, mais plutôt stipule l'interdiction de discrimination.

Cela veut dire que des situations identiques doivent être traitées de manière identique mais que deux types d'usagers qui créent des coûts différents au gestionnaire du service public peuvent payer un prix différent. Ainsi, on observe des disparités dans les prix d'une commune à l'autre. Par ailleurs au sein d'une même collectivité, un industriel peut avoir droit à un tarif dégressif alors qu'un ménage paie une facture proportionnelle à sa consommation. Cet avantage tarifaire est lié au niveau de consommation et non à la nature de l'usage. Ainsi, un consommateur domestique ayant une consommation identique à celle d'un industriel bénéficierait du même tarif dégressif.

On trouve aussi le principe de continuité du service. Cette priorité accordée à la permanence du service implique que chaque usager doit disposer à chaque instant du jour et de l'année du service à domicile. Le principe de mutabilité signifie que le service doit pouvoir s'adapter chaque fois qu'il le faut pour l'intérêt général.

D'autre part depuis quelques temps, de nouveaux principes apparaissent comme une nécessité à côté des lois traditionnelles. Le principe de transparence permet d'informer tous ceux qui sont en contact avec le service public (usagers, collectivités...). Le principe de participation veut associer et responsabiliser les usagers vis-à-vis de la gestion du service public.

Ces principes de service public s'imposent à tous les gestionnaires (publics ou privés) de toutes les collectivités et à tous les usagers.

4.4 Obligation de qualité

En ce qui concerne la distribution d'eau potable, la CEE a adopté une directive datée du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. Le texte important pour le responsable de l'eau potable reste la directive du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine fixant les concentrations maximales admissibles pour 65 paramètres de qualité de l'eau potable. Pour être conforme à ces directives européennes, la France a promulgué après le décret du 3 janvier 1989 un grand nombre de circulaires sur les eaux brutes (eaux superficielles et profondes) et les eaux destinées à la consommation humaine.

Une nouvelle directive concernant la qualité des eaux destinées à la consommation humaine a été adoptée le 3 novembre 1998 par l'Union Européenne, elle devait être transcrite dans la loi française à l'échéance du 25 décembre 2000 et entrer en vigueur fin décembre 2003. Elle ramène le nombre de paramètres de 65 à 48, abaissant les concentrations maximales autorisées de certains produits (plomb, nickel...). Le contrôle de la qualité de l'eau s'effectuera désormais au robinet du

consommateur.

Quant à l'assainissement, la France se plie à la directive européenne du 21 mai 1991 fixant les normes relatives aux traitements des eaux résiduaires urbaines. Le point fort de ce texte est qu'il rend obligatoire l'équipement en systèmes de collecte et d'épuration des eaux usées pour toutes les collectivités hors zones d'assainissement non collectif qui doivent être délimitées. Un échancier précis prend en compte la taille des communes et la sensibilité de la zone.

5 Le financement des services publics de l'eau

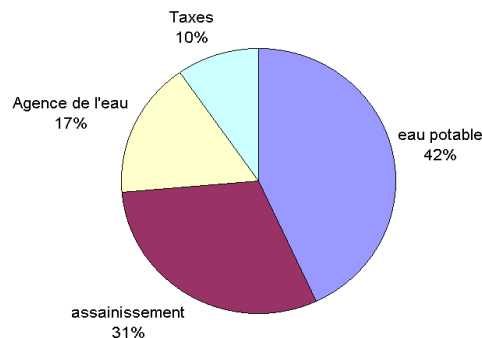
5.1 Tarification et prix de l'eau

5.1.1 La facture d'eau

Il y a trois éléments distincts dans le prix des services de l'eau : l'eau potable, l'assainissement et une partie "taxes et redevances". Ils sont regroupés sur une seule et même facture d'eau (voir figure 4 pour une répartition moyenne des différentes composantes de la facture d'eau).

- La composante eau potable se décompose elle-même généralement en deux parties :
 - une partie fixe, appelée abonnement, qui est le montant annuel à verser quelle que soit la consommation d'eau, qui doit couvrir les frais de mise à disposition du service (entretien des installations, relevés des compteurs, facturation...). Elle peut varier en fonction du diamètre du compteur. Elle peut être nulle.
 - Une partie variable qui dépend de la consommation d'eau relevée au compteur.
- La composante assainissement couvre les frais de collecte et de traitement des eaux usées et suit la même décomposition que l'eau potable avec une partie fixe et un prix marginal par m^3 d'eau potable consommée.
- Les taxes et redevances
 - les redevances prélevées par les Agences de l'eau (préservation des ressources et lutte contre la pollution),
 - les taxes fixées au niveau national (Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), FNDAE, voies navigables de France (VNF)).

FIG. 4 – Décomposition de la facture d'eau en 1999.



Source : Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), 2000.

5.1.2 La tarification

Avant la loi du 3 janvier 1992, la facturation au forfait²² était très courante. Elle est définitivement interdite depuis le 4 janvier 1994 quel que soit le mode de contrat (sauf dérogation spéciale). En effet, cette tarification ne reflétait pas la consommation des usagers et était fixée selon des critères techniques. Elle s'est avérée d'une part inéquitable mais aussi inefficace car elle n'incitait pas les usagers à économiser l'eau. Aujourd'hui, le prix de l'eau doit dépendre du volume d'eau consommé mais on autorise toutefois une partie forfaitaire pour couvrir les charges fixes : c'est la tarification binôme. Ce principe est adopté aussi par des entreprises dans d'autres secteurs : télécommunication ou électricité par exemple. Par contre, chaque service d'eau évoluant dans un environnement différent, il y a une tarification différente pour chaque distributeur : la péréquation du prix de l'eau au niveau national n'existe pas.

Le prix de l'eau est le résultat d'une délibération du conseil municipal ou syndical de la collectivité locale lorsque le service d'eau est en régie. Dans le cas d'une gestion déléguée (concession ou affermage), le prix est déterminé contractuellement et doit être ensuite approuvé par l'organe délibérant de la collectivité.

En début de contrat, le prix de base est fixé à partir d'un compte d'exploitation prévisionnel de l'opérateur privé. Ensuite, une formule d'actualisation du prix permet d'établir l'évolution du prix de l'eau chaque année et pendant toute la durée du contrat. Cette formule prévoit un ajustement du prix de base en fonction de l'évolution du coût des principaux facteurs de production. Chaque poste

²²Dans le cas de la facture forfaitaire devenu exceptionnel depuis la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, il doit être mentionné : le montant du forfait et le volume auquel il donne accès ainsi que le prix du m^3 supplémentaire pour la consommation excédant le volume du forfait.

de dépenses est pondéré par un coefficient (différent d'un contrat à l'autre) de manière à refléter au mieux l'environnement économique du service. La formule d'actualisation du prix de l'eau est du type suivant :

$$P = P_0 \times (k + a \frac{A}{A_0} + b \frac{B}{B_0} + \dots),$$

avec $k + a + b + \dots = 1$. P est le prix à appliquer chaque année et P_0 le prix de début de contrat. k est une constante supérieure ou égale à 0,1 et a, b, \dots sont les coefficients associés aux ratios $\frac{A}{A_0}, \frac{B}{B_0}$ représentant les variations de coût des facteurs (indice 0 pour l'année initiale du contrat). Comme cela est expliqué par Defeuilley (1998), la formule d'actualisation du prix s'appuie plutôt sur le principe du remboursement des coûts ("cost plus") même si l'existence du coefficient k permet d'atténuer cette règle en fixant le prix autour d'un prix de base. Cependant, on s'éloigne un peu du principe du prix fixe ("price cap") puisque le prix n'est que rarement maintenu au même niveau plus d'une année.

Il est également possible de réajuster la tarification par des avenants au contrat si les conditions variaient substantiellement ou par révision périodique automatique (en général tous les 5 ans). S'il y a révision de la tarification, les comptes-rendus techniques et financiers annuels de l'exploitant sont les documents à partir desquels le nouveau prix est calculé.

5.1.3 Les variations du prix de l'eau en France

Ces derniers temps, plusieurs enquêtes, études statistiques²³ et rapports²⁴ ont été engagés sur le prix de l'eau en France. La grande majorité des consommateurs français paie une facture d'eau comprise entre 5,70 francs et 20,70 francs le m^3 et l'on observe une grande disparité de prix entre les communes. Plusieurs facteurs liés à la diversité des situations locales et qui souvent se rejoignent expliquent ce phénomène.

1. La facture de l'eau est évidemment moins élevée lorsque l'on est desservi uniquement pour l'AEP que pour un service proposant également un assainissement collectif (et selon la sophistication du traitement des eaux usées). En effet, 21 500 communes (59%) disposent d'un réseau de collecte des eaux usées (17 000 avec station d'épuration), ce qui représente 93% de la

²³"Eau potable : diversité des services... grand écart des prix", Les données de l'environnement, n° 65, avril 2001, édité par l'Ifen ; "Le prix de l'eau à la source", publié dans Agreste Primeur, n° 91, mai 2001, Ministère de l'agriculture et de la pêche, Service central des enquêtes et études statistiques (Scees).

²⁴Avis du Conseil de la concurrence n° 00-A-12 du 31 mai 2000 sur le prix de l'eau ; Rapport d'information de M. Yves Tavernier en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle constituée le 20 décembre 2000, sur le financement et la gestion de l'eau, n° 3081, 22 mai 2001, Assemblée nationale (disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nat.fr/legislatures/11/pdf/rap-info/i3081.pdf>).

population totale²⁵ (89% avec station d'épuration). Bien des études destinées à faire sensation occultent cet aspect important lors de la comparaison des prix entre communes.

- Des prix plus bas sont observés pour des petites communes et dans le milieu rural. Les chiffres sont cependant différents selon la source. Le Conseil de la concurrence n'observe qu'une différence de prix de 8% entre les communes de moins de 5 000 habitants et celles comprenant entre 50 000 et 100 000 habitants. Cependant, une analyse plus détaillée de l'enquête Conso 2000 (table 5) et de l'ifen (figure 5) montrent des différences plus importantes. Cela est dû principalement aux différences de techniques de traitement de l'eau et d'assainissement, à l'autorisation donnée aux petites communes de recourir au budget général, à un service souvent de qualité inférieure pour ces mêmes communes. Par ailleurs, le milieu rural bénéficie de nombreuses aides aux investissements et une redevance pollution versée aux Agences de l'eau plus faible. Toutefois, ces chiffres ne doivent pas masquer le fait que le coût du mètre cube d'eau potable est trois fois plus élevé dans les communes rurales que dans les zones urbaines (FNDAE 1990).

TAB. 5 – Le prix moyen de l'eau selon la taille des communes

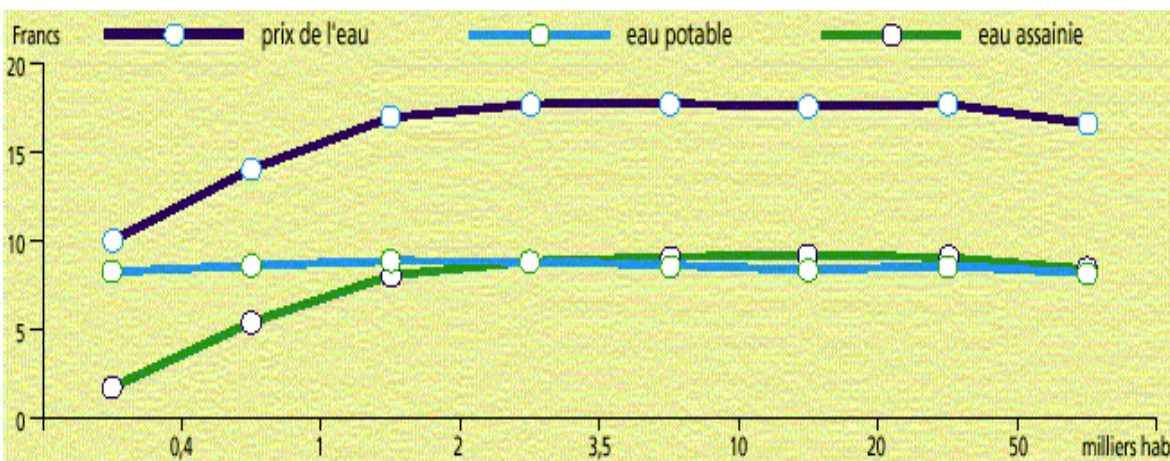
Classes de population (nombre d'habitants)	Prix moyen (TTC)
– de 500	8,73 F/m ³
500 - 2 000	10,52 F/m ³
2 001 - 5 000	12,33 F/m ³
5 001 - 20 000	12,56 F/m ³
20 001 - 100 000	13,32 F/m ³
100 001 - 200 000	12,36 F/m ³
+ de 200 000	16,43 F/m ³

Source : enquête Conso 2000, mai 1995.

- Les prix sont plus élevés quand la gestion est déléguée. Les écarts de prix étaient de l'ordre de 22% en 1992, mais ils sont en nette diminution en 1998 avec une moyenne de 13%, selon la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). L'ifen, quant à lui, donne un écart des prix entre affermage et régie directe de 27% pour l'eau potable et de 20% pour l'assainissement en 1998. Une explication parfois avancée pour justifier les prix plus élevés lorsque le service est délégué est que les opérateurs privés ont des charges supplémentaires (taxe professionnelle, par exemple). En revanche, La FNCCR souligne qu'il n'est plus exact d'invoquer la réalisation d'investissement pour justifier le surcoût des services délégués puisqu'aujourd'hui les contrats de concession ont pratiquement disparu

²⁵ 93% de la population totale représente environ 56 millions d'habitants qui ne sont pas forcément tous desservis par le réseau de collecte des eaux usées.

FIG. 5 – Le prix de l'eau selon la population des communes (1998)



Source : Rebeix (2001b) à partir de l'enquête "Eau" effectuée par l'institut français de l'environnement (ifen) et le Service central des enquêtes et études statistiques du Ministère de l'agriculture et de la pêche (Scees).

et la construction de nouveaux ouvrages est presque toujours financée par la collectivité locale avec des aides publiques. Par ailleurs, il ne faut pas négliger le fait que les collectivités locales délèguent plus volontiers leur service lorsque leur exploitation présente davantage de difficultés ayant des impacts sur les coûts. Il faut rester prudent lorsque l'on compare les prix de l'eau des deux modes de gestion, il ne faut pas oublier de raisonner à environnement et conditions économiques identiques.

4. On observe des prix plus élevés lorsque les communes se sont regroupées au sein d'un syndicat pour assurer la gestion commune du service. Ce résultat est assez étonnant parce que l'on pourrait penser que les regroupements sont justifiés par l'exploitation d'économies d'échelle potentielles qui seraient répercutées dans les prix. Mais cette contradiction doit être sûrement rapprochée d'un rapport de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées en 1999 qui jugeait sévèrement l'incohérence, les ambiguïtés et l'absence de transparence des syndicats intercommunaux en général et des services d'eau en particulier. La constitution d'architectures institutionnelles d'une excessive complexité avec des incohérences dans les périmètres de regroupement souligne le fait qu'un syndicat peut avoir intérêt de se constituer à condition de prendre en compte les contraintes de contiguïté territoriale.
5. Les dépenses en investissements dans les infrastructures engagées récemment sont répercutées nécessairement dans les prix. Ces dernières années, la forte hausse des prix de l'eau est attribuée en grande partie à la construction de nouveaux ouvrages pour le traitement des eaux usées suite à la mise en place de normes européennes très strictes sur le rejet des eaux usées.
6. Comme le relève le Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau (SPDE), la différence entre

les prix provient en grande partie de la diversité de situation locale géographique et physique, et donc des coûts qui y sont associés :

- (a) l'origine, la nature, l'importance et la qualité de la ressource,
- (b) l'éloignement entre la ressource, les points de stockage et la zone de distribution pour l'AEP, l'éloignement entre la zone de collecte des eaux usées, les ouvrages de traitement et les lieux de rejets sur les réseaux d'assainissement,
- (c) la topographie des lieux des réseaux d'eau,
- (d) la densité de production (nombre de m^3 produit par usager) et la densité d'utilisateurs (nombre d'utilisateurs sur une même portion du réseau),
- (e) l'utilisation saisonnière des équipements : dans les zones touristiques, les ouvrages sont surdimensionnés afin de répondre aux consommations en périodes de pointe.

5.2 Subventions croisées

Le nouveau droit de l'eau issu de la loi de 1992 et les réglementations qui ont suivi reflètent la volonté des pouvoirs publics de se mettre en conformité avec les réalités économiques du service. En particulier, la mise en place de services d'eau et d'assainissement autonomes, équilibrés et financés par l'utilisateur s'est traduite par l'obligation pour les services de suivre l'instruction comptable M49 directement inspirée du plan comptable général de 1982 et publiée au Journal Officiel du 5 octobre 1991.

L'article 224-1 du CGCT réaffirme le principe de l'équilibre budgétaire des services d'eau et d'assainissement. Il interdit la compensation pure et simple du déficit de fonctionnement par le budget général et inversement, sauf exception prévue par la loi. De plus, la loi du 2 février 1995 oblige de faire une distinction entre eau et assainissement. Dans certains cas, elle autorise la création d'un service unique pour les communes de moins de 3 000 habitants, mais elle oblige dans la facturation à distinguer ce qui relève de l'eau et ce qui correspond à l'assainissement.

5.3 Droits d'entrée

L'article L.1411-2 du CGCT autorise dans certains contrats la réclamation d'un droit d'entrée par l'autorité concédante au délégataire. Néanmoins, le législateur par la loi du 2 février 1995 interdit le versement de droits d'entrée, droit d'utilisation ou droit d'usage dans le secteur de l'eau potable et l'assainissement : *«le versement par le délégataire de droits d'entrée à la collectivité délégante*

est interdit quand la délégation concerne l'eau potable, l'assainissement...». La pratique du droit d'entrée avait des conséquences néfastes pour la concurrence lors de la négociation des contrats de délégation.

Cependant, cette pratique subsiste encore dans certains cas, comme le souligne la Cour des Comptes (1997), sous la forme de "redevance d'occupation du domaine public capitalisée".

5.4 Le financement des investissements et les subventions directes

Dans le cas d'un contrat de concession, c'est l'entreprise privée qui est en charge du financement des investissements. Mais dans la plupart des autres contrats de délégation des services d'eau, il existe des clauses prévoyant qu'une partie du renouvellement est à la charge du délégataire. Dans les autres cas (affermage sans clauses concessives, gestion publique...), ce sont les municipalités, ou leurs groupements, qui doivent réunir les fonds nécessaires à la réalisation ou à la rénovation des ouvrages.

L'instruction comptable M49 permet de prendre en compte le financement de ces investissements en rendant obligatoire l'amortissement des immobilisations. Même dans le cas de gestion déléguée des services d'eau, la collectivité locale doit réaliser dans son budget sur l'eau une dotation aux amortissements²⁶. De son côté, le délégataire est tenu de faire des provisions pour (risque de) renouvellement afin de couvrir les dépenses de certains travaux qui lui sont échus.

Pour de nombreuses communes (surtout les plus petites), l'instruction M49 et du principe de répercussion des coûts sur les usagers dissuadent d'entreprendre certains programmes d'investissement nécessaires en entraînant une hausse importante du prix de l'eau. Toutefois, il existe plusieurs régimes d'aides financières pour les collectivités locales :

- les Agences de l'eau distribuent des aides financières importantes aux collectivités locales, mais aussi aux industriels et aux agriculteurs qui s'engagent à sauvegarder les ressources et la qualité de l'eau. Ces fonds proviennent de redevances perçues auprès des utilisateurs de l'eau.
- Depuis la décentralisation, les subventions de l'État ont considérablement diminué. Les départements et les régions, partenaires habituels des communes contribuent également au financement des investissements. Cela peut prendre la forme de subventions ou bien de bonification des intérêts des emprunts.
- Les départements sont chargés de l'affectation des fonds mis en répartition par le Fonds

²⁶L'opération d'amortissement permet aux collectivités de préserver la valeur du capital servant à l'exploitation des services d'eau. La dotation aux amortissements apparaît en dépense de la section de fonctionnement dans les comptes administratifs mais également comme une dépense d'exploitation, permettant ainsi la prise en compte du coût du capital dans le prix de l'eau.

National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE). C'est un fonds de solidarité villes-campagnes qui vise à compenser les surcoûts d'investissement pour les communes rurales dus à la dispersion et à la faible densité des habitations.

6 Les outils de la régulation lors de la délégation des services

En référence à la théorie de la régulation, plus particulièrement au paradigme principal-agent, la collectivité locale (le principal) confie l'exploitation de son service d'eau à un opérateur privé (l'agent). Le problème essentiel que l'on rencontre dans ce type de modèle est informationnel. Les entreprises privées possèdent une information sur leur technologie et les coûts pour exploiter le service que les collectivités n'ont pas. C'est à partir de cette imperfection du marché, en dissimulant ses vrais coûts, que l'entreprise délégatrice peut réaliser des rentes. En contrepartie, le mode de tarification et les objectifs fixés par le principal font supporter un risque financier à l'agent.

Lorsque la collectivité locale décide de faire appel à une entreprise privée, c'est dans le cadre d'un contrat pluriannuel définissant les règles que doit respecter le prestataire de service. Cela concerne les termes des prestations attendues, le prix de l'eau payé par les usagers ainsi que la formule de révision des prix, et, dans le cas de l'affermage, la part reversée par la société fermière à la municipalité au titre des investissements. Il n'y a pas de supervision permanente d'un régulateur mais une sorte de concurrence organisée à intervalle régulier par le biais de contrats à durée prédéterminée conclus entre les communes et les sociétés privées, permettant ainsi de réduire leurs profits supra-concurrentiels.

6.1 La mise en concurrence de la délégation

Depuis la loi "Sapin" (29 janvier 1993), toute collectivité qui procède à une délégation de service public a l'obligation de recourir à une mise en concurrence sous peine de sanctions graves à l'encontre des dirigeants de la collectivité. Ainsi, le CGCT prévoit deux types de mise en concurrence²⁷ :

- l'appel d'offre sur concours pour lequel la collectivité est seulement tenue de présenter un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur, et un rapport explicatif du maire.
- La mise en concurrence sur la base de spécifications précises qui demande l'élaboration d'un

²⁷Si aucune offre n'a été proposée ou acceptée à l'issue de la procédure d'appel d'offre, la collectivité locale peut négociée directement avec une entreprise privée.

dossier présentant les caractéristiques de la délégation de façon plus approfondie.

Le recours à l'une ou l'autre des formes de mise en concurrence dépend du montant de la convention de délégation et de sa durée²⁸.

Cependant, les deux conditions préliminaires au bon fonctionnement de ce mécanisme sont : la présence d'un nombre suffisant d'entreprises lors de la mise en concurrence et l'absence d'entente entre les candidats. Or selon le Haut Conseil du secteur public (1999), seul 5% des délégataires en place ne sont pas reconduits, et la Cour des Comptes de rajouter qu'il est difficile de placer les candidats éventuels dans des conditions d'égalité face aux délégataires en place, notamment lorsque ces derniers sont seuls à connaître des éléments financiers décisifs. De plus, on soupçonne l'existence d'un "code de bonne conduite" implicite, quand il ne s'agit pas d'une entente provoquée par les collectivités locales elles-mêmes. En conséquence, on observe le plus souvent que le délégataire en place est seul à présenter une offre.

6.2 Le type de contrat comme mécanisme incitatif

La théorie des contrats propose des instruments pour corriger les distorsions économiques qui sont la conséquence d'une distribution asymétrique de l'information entre le principal et l'agent. Les problèmes d'information peuvent se résumer, nous l'avons dit, au fait que le principal qui confie l'exploitation d'un service à un agent ne connaît ni les caractéristiques techniques de l'agent, ni l'effort qu'il est prêt à consentir pour gérer efficacement son activité. Le principal doit arbitrer entre l'efficacité de l'agent en termes de coût et l'extraction de ses rentes. Il est d'usage de représenter cet arbitrage par les deux types de contrat suivants :

- les contrats fondés sur des prix fixes ou plafonnés ("price cap") ont un pouvoir incitatif élevé mais également un coût élevé en termes d'abandon de rentes,
- les contrats fondés sur des formes de remboursement des coûts ("cost plus") ont un pouvoir incitatif faible mais un coût faible en termes d'abandon de rentes.

On montre que les entreprises les plus efficaces ont intérêt de choisir un contrat "price cap" et les autres un contrat "cost plus".

Les collectivités délégatrices des services publics d'eau et d'assainissement disposent d'une large liberté pour rédiger les contrats de délégation. Néanmoins, l'assemblée délibérante de la collectivité doit en premier lieu se prononcer obligatoirement sur deux points :

²⁸Si le montant de la convention sur la durée totale du contrat est supérieure à 700 000 francs (hors taxes), si le montant annuel est supérieur à 450 000 francs et si la durée du contrat est supérieure à 3 ans, alors la procédure doit être complète.

- le type de contrat (qui doit être mentionné dans les avis de mise en concurrence),
- les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations que doit assurer le délégataire et les conditions de tarification du service rendu à l’usager.

Les collectivités sont totalement responsables de leurs choix. Elles doivent donc élaborer des contrats équilibrés c’est-à-dire qui incitent le délégataire à offrir le meilleur service en garantissant le prix le plus satisfaisant pour les usagers. Pour la rédaction du contrat, les collectivités peuvent se référer aux contrats-types existants. L’annexe B présente un descriptif détaillé du contenu du contrat de délégation classique.

Le mode de délégation influence le comportement de gestion de l’opérateur. La formule de la **concession** donnant à l’entreprise privée la responsabilité du financement des infrastructures, de l’exploitation et la maintenance du service incite l’opérateur à faire les travaux d’investissement en début de contrat et à prendre les décisions de production efficaces puisque les conséquences de ses choix l’affecteront directement (Boyer, Patry, et Tremblay (2001)). Le risque est que l’opérateur exploite ensuite le service en ralentissant le rythme de ses investissements au fil des ans à l’approche du terme du contrat. Le moyen pour la collectivité de pousser le délégataire à améliorer son service tout au long de la période d’exploitation est d’introduire dans le contrat des objectifs à atteindre à date fixée et d’en vérifier régulièrement la réalisation. Cela correspond à la mise en place d’un taux de rendement (“rate of return”) implicite pour le capital, choisi par les deux signataires du contrat, devant de fait couvrir la prise de risque du délégataire.

Les contrats d’**affermage**, les frais de premier établissement étant engagés, semblent inciter le fermier à une bonne gestion de son service dans la mesure où son objectif est d’accroître son résultat d’exploitation et donc de réduire ses coûts. Toutefois, nous l’avons vu plus haut, la formule d’actualisation du prix calculé en grande partie sur la base d’un remboursement des coûts tend à atténuer significativement cet effet.

Le contrat de **régie intéressée**, comme son nom l’indique, se situe à mi-chemin entre la gestion publique et la gestion déléguée puisque la participation de l’entreprise privée à l’exploitation est faible. La collectivité garde la responsabilité financière, mais le régisseur peut être associé à la détermination du prix. De plus, une rémunération en fonction des résultats de l’exploitation et la possibilité d’obtenir une prime de productivité encourage l’opérateur à des efforts dans le sens d’une amélioration de la performance d’ensemble du service.

La **gérance** se distinguant de la régie intéressée par la rémunération forfaitaire (sans intéressement aux résultats d’exploitation) de l’opérateur privé souvent sous la forme de prime fixe annuelle

peut avoir des effets positifs sur l'efficacité du service en incitant l'exploitant à une meilleur productivité. Sa formule de tarification se rapproche du "price cap" car le tarif des prestations est fixé par le contrat. Ce système va donc inciter le gestionnaire à réduire ses coûts. Le problème de la collectivité est de choisir correctement ce tarif de façon à ce que le gérant ne soit pas obligé de faire des économies excessives au détriment de la qualité du service. En outre, n'assumant ni le risque industriel, ni le risque commercial, il est possible que l'opérateur ne fasse pas les choix de production efficaces.

6.3 Le contrôle de l'exécution des contrats

Nous avons vu que les collectivités étaient responsables de l'organisation du service public d'eau et d'assainissement, et notamment du choix du mode de gestion et de la définition des règles de fonctionnement du service. Il est un pouvoir supplémentaire dont on a peu parlé qui est le contrôle de l'exécution du contrat.

Dans le cas de la distribution d'eau potable, le contrôle de l'exécution du contrat porte sur trois points :

- la gestion technique des installations appartenant à la collectivité,
- la gestion financière du service délégué,
- la qualité des prestations fournies aux usagers.

En ce qui concerne les aspects techniques et de qualité des prestations fournies aux usagers, la plupart des entreprises délégataires respectent leurs engagements. En revanche, l'aspect financier du contrôle est celui qui est le plus problématique. En effet, les comptes-rendus financiers des entreprises délégataires sont d'un laconisme patent comparé aux comptes administratifs détaillés d'une gestion en régie. Ceci permet aux sociétés une grande flexibilité dans le jeu comptable. Malgré les nombreuses dispositions du code des communes tentant de préciser ces aspects financiers, les délégataires ont toujours opposé le "secret commercial" aux tentatives d'éclaircissement de leurs comptes.

6.4 Un instrument de gestion pour la régulation : les indicateurs de performance

Selon Guérin-Schneider (2001), il existe une autre approche de régulation qui consiste au contrôle des résultats des services d'eau par le biais d'indicateurs de performance. Elle s'écarte un peu des réflexions tirées de la théorie économique des contrats et de la régulation qui proposent le contrôle

des moyens (tarification, incitations monétaires, etc.) comme mécanisme de révélation des coûts du délégataire.

Les indicateurs de performance, paramètres le plus souvent chiffrés, permettent d'apprécier la qualité du service fourni par l'exploitant, de faire en sorte que les équipements soient correctement entretenus, mais aussi de rendre compte de la gestion du service sur le court et moyen terme. L'idée sous-jacente est de vérifier que certains objectifs donnés à l'exploitant comme les missions de service public soient atteints et par là même d'accroître l'efficacité du service. Une fois acceptés par les collectivités locales et les exploitants, les indicateurs de performance peuvent servir de base à des comparaisons de résultats entre différents services, et ainsi inciter à des efforts d'amélioration de leur performance. Quel que soit le mode de gestion, la publication des résultats de performance peut au moins créer une pression importante pour l'exploitant du service qui craint pour sa réputation, et au mieux aboutir à la mise en place d'une véritable système de concurrence par comparaison ("yardstick competition") gouvernée par une instance de régulation indépendante.

7 Conclusion

En France, les services d'eau potable et d'assainissement sont sous la responsabilité des communes. Toutefois, une forte majorité des collectivités locales importantes choisissent de déléguer ces services publics à des opérateurs privés plutôt que de les exploiter elles-mêmes. En effet, la gestion directe pose souvent des problèmes techniques et financiers accentués par le niveau élevé des normes de qualité fixées par l'Union Européenne. C'est pourquoi le choix de la délégation du service est de plus en plus envisagé par les collectivités locales comme une solution de remplacement pratique leur permettant de transférer une partie des risques d'exploitation à un tiers.

Cette solution n'est pas sans inconvénient parce qu'il existe des inefficacités allocatives liées à la structure de monopole naturel du service d'AEP mais également des inefficacités provoquées par des contraintes informationnelles. L'exploitant possède une information privée sur sa technologie et il l'utilise de façon stratégique dans ses relations contractuelles avec la collectivité locale. Concrètement, celle-ci se trouve confrontée au difficile problème d'inciter l'entreprise à lui révéler les coûts réels engendrés par l'exploitation du service. De plus, les actions réalisées par l'entreprise pour améliorer la qualité du service ne sont pas toujours observables par la commune. Et il est difficile de faire accomplir le bon niveau d'effort à l'exploitant.

L'organisation du secteur de l'eau, la diversité des modes de gestion et certains points de la législation ont fait l'objet de ce travail. Ils sont autant de thèmes qui différencient la France des

autres pays européens. Néanmoins, on relève que la voie choisie par la France dite de délégation partielle des services est de plus en plus adoptée par d'autres pays en Europe continentale (Espagne, Allemagne...). Elle est aussi recommandée pour les pays en voie de développement par plusieurs instances internationales dont la Banque mondiale.

Dans la dernière section de ce document, nous avons montré comment par le biais des différents types de contrats et le système de remise en jeu de l'exploitation des services par les collectivités, il est fait appel à certains outils de régulation recommandés par la théorie économique. D'ailleurs, un projet de loi présenté au Conseil des ministres le 27 juin 2001 proposait la création d'un Haut Conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement qui avait comme objectif l'instauration d'un véritable système de régulation des services d'eau. Les négociations autour de la création du Haut Conseil ont été particulièrement âpres ; il a été progressivement vidé de sa substance. Finalement, le Haut Conseil n'aura pas une véritable fonction de contrôle et de régulation avec un pouvoir d'intervention direct, mais rendra public des recommandations sur la facturation, l'économie des contrats et leur équilibre financier.

Annexes

A Les différents modes de gestion des services d'eau

A.1 La gestion directe

La régie directe ou régie simple ne comprend pas d'organe spécialisé de gestion. Le fonctionnement du service et la gestion du personnel sont sous la responsabilité de l'assemblée délibérante de la collectivité locale. La régie supporte toutes les dépenses d'exploitation, d'entretien, de renouvellement et encaisse toutes les recettes. Ces opérations financières font l'objet d'une comptabilité séparée dans un budget annexe qui doit être "équilibré en recettes et en dépenses".

La régie dotée de la seule autonomie financière fonctionne un peu comme la régie directe mais les textes imposent la désignation d'un directeur qui veille au bon fonctionnement du service, prépare le budget et dirige le personnel. Elle se différencie aussi de la régie directe par l'institution d'un conseil d'exploitation mais qui n'a qu'un rôle consultatif, l'assemblée délibérante prenant les décisions les plus importantes.

La régie autonome dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est un petit établissement public administré par un conseil d'administration (désigné par l'assemblée délibérante) et un directeur (nommé par l'ordonnateur). Elle est dotée d'un budget propre, dispose d'un patrimoine distinct de celui de la collectivité et fonctionne en grande partie selon les règles de droit privé.

A.2 La gestion déléguée

La concession est un contrat dans lequel le délégataire est chargé de financer les équipements nécessaires au bon fonctionnement du service et de les exploiter à ses risques et périls, moyennant le droit de percevoir des redevances payées par les usagers pour couvrir ses charges d'investissement et d'exploitation. À la fin du contrat (20 ans maximum²⁹), les infrastructures reviennent à la collectivité.

²⁹Sauf autorisation spéciale du Trésorier payeur général.

L'affermage est un contrat dans lequel les frais de premier établissement ont été engagés par la collectivité. C'est la formule la plus souple et donc la plus répandue car elle permet de s'adapter au plus grand nombre de situations. Le fermier se voit confier la seule exploitation du service et il reçoit des usagers les redevances fixées par le contrat pour couvrir ses charges d'exploitation et ses frais de maintenance. N'ayant pas les travaux initiaux à sa charge, le fermier doit tout de même assumer les travaux d'entretien (et certains travaux de renouvellement, si clauses spécifiques). La collectivité perçoit une partie du produit des factures pour couvrir ses frais d'investissement. Compte tenu de ces spécificités, les contrats d'affermage ont, en général, une durée plus courte (7–12 ans) que celle des contrats de concession.

La régie intéressée. La collectivité est responsable de l'organisation du service. Le régisseur engage l'exécution des tâches matérielles mais n'exploite pas à ses risques et périls. En particulier, il ne prend pas le risque des déficits d'exploitation. Le produit des factures revient à la collectivité. La rémunération du délégataire fixée par le contrat est fonction du chiffre d'affaires et elle bénéficie d'un intéressement aux résultats d'exploitation.

La gérance se distingue de la régie intéressée par le caractère forfaitaire de la rémunération du gérant. Elle est calculée en fonction du tarif des prestations assurées par le gérant qui est fixé par la collectivité. Elle ne dépend pas des résultats du service.

La table 6 montre le partage des responsabilités entre collectivité locale et opérateur privé selon la relation contractuelle entre les deux parties.

TAB. 6 – Modes de gestion et partage des responsabilités

Mode de gestion	Propriété des infrastructures	Exploitation et maintenance	Financement des investissements	Risque commercial
Gestion directe	Publique	Publique	Public	Public
Régie intéressée	Publique	Publique et privée	Public	Public
Gérance	Publique	Publique et privée	Public	Public
Affermage	Publique	Privée	Public et privé (si clause spécifique)	Public et privé
Concession	Publique (en fin de contrat)	Privée	Privé	Privé

B Modèle de cahier des charges de délégation du service d'AEP

Ce descriptif est la synthèse de plusieurs documents décrivant contenu des contrats de délégation autorisés dans le secteur de l'eau. Il s'appuie en particulier sur des études réalisées par la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR (1996)).

B.1 Objet et étendue du contrat

- Formation du contrat : compétence de la collectivité et attribution de la délégation.
- Objet de la délégation : description du service et conditions générales.
- Périmètre concerné.
- Durée du contrat (depuis 1993, elle ne peut excéder 20 ans sauf cas particulier).

B.2 Remise des installations existantes au délégataire en début de contrat

- Conditions de remise des installations existantes au délégataire.
- Rachat éventuel des matériels nécessaires à l'exploitation.
- Inventaire des ouvrages, équipements et installations.

B.3 Droits et obligations des contractuels

- Délimitation aussi précise que possible des responsabilités respectives de la collectivité et du délégataire pour tout ce qui concerne :
 - les propriétés quantitatives et qualitatives de l'eau distribuée ou de l'eau assainie,
 - les travaux à réaliser : dans le cas d'un contrat d'affermage, il faut éviter toute disposition floue sur les responsabilités des deux parties, notamment en ce qui concerne les travaux de maintenance (à la charge du délégataire) et les travaux de renforcement et de renouvellement (à la charge de la collectivité),
 - les incidents et accidents éventuels.
- Qualité du service assuré aux usagers : délais d'intervention en cas de problème, délais de réponse aux réclamations, etc.
- Conditions générales de réalisation des travaux.

B.4 Régime financier, comptable et fiscal

- Sommes perçues par le délégataire : soit les tarifs payés par les usagers (concession, affermage) en distinguant la part perçue par le délégataire pour son propre compte, et la part perçue

pour le compte de la collectivité (surtaxe), soit la formule de calcul de la rémunération du délégataire en fonction des prestations qu'il assure ou du chiffre d'affaires.

- Modalités d'indexation des sommes perçues par le délégataire et de leur révision périodique.
- Disposition fiscale (en particulier la récupération de la TVA payée par la collectivité sur les travaux d'investissement en cas d'affermage).
- Modalités fixées pour la tenue de la comptabilité du service délégué par le délégataire (concession et affermage).

B.5 Contrôle et rapports annuels

- Précisions relatives au contenu du rapport annuel que le délégataire doit remettre obligatoirement à la collectivité (comptes-rendus techniques et financiers).
- Modalités du contrôle du délégataire par la collectivité.
- Pénalité et autres sanctions encourues par le délégataire en cas d'entorse aux dispositions du contrat.

B.6 Clauses diverses

- Dispositions applicables en cas de contestation.
- Dispositions applicables au moment de l'expiration du contrat, notamment en ce qui concerne le retour à la collectivité des ouvrages du service délégué, etc.
- Dispositions spéciales applicables en cas de retrait du contrat avant sa date normale d'expiration.

C Acronymes et abréviations

AEP	Alimentation en Eau Potable	
	Agences de l'eau	www.eaufrance.tm.fr
	Agreste (ministère de l'Agriculture et de la Pêche)	www.agreste.agriculture.gouv.fr
APRONA	Association pour la Protection de la Nappe Phréatique de la Plaine d'Alsace	www.aprona.net
ART	Autorité de Régulation des Télécommunications	www.art-telecom.fr
CEE	Communauté Économique Européenne	europa.eu.int/index.htm
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales	
C.I.EAU	Centre d'Information sur l'Eau	www.cieau.com
CISE	Compagnie de Services et d'Environnement	www.saur.com
CLE	Commission Locale de l'Eau	
	Cour des Comptes	http://www.ccomptes.fr
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt	www.agriculture.gouv.fr/mini/depa/welcome.html
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales	www.social.gouv.fr/htm/minister/dd-dr
DDE	Direction Départementale de l'Équipement	www.equipement.gouv.fr
DE	Direction de l'Eau (ministère de l'écologie et du développement durable)	www.environnement.gouv.fr/ministere/de.htm
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes	www.finances.gouv.fr/DGCCRF
DGS	Direction Générale de la Santé (secrétariat d'État à la Santé)	www.sante.gouv.fr
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement	www.rpfrance.org/contacts/regions/organismes/rgdiren.htm
DRAF	Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt	www.agriculture.gouv.fr/mini/depa/welcome.html
DRASS	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales	www.social.gouv.fr/htm/minister/dd-dr
DRE	Direction Régionale de l'Équipement	www.equipement.gouv.fr
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement	www.drire.gouv.fr
FNDAE	Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau	www.cemagref.fr/FNDAE

FNCCR	Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies	www.deroyer.fr/anroc /DataHtml/Organism/FNCCR.htm
FNTP	Fédération Nationale des Travaux Publics	www.fntp.fr
IFEN	Institut Français de l'Environnement	www.ifen.fr
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études	www.insee.fr
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Économiques	www.oecd.org
OFWAT	Office of Water services	www.ofwat.gov.uk
RNDE	Réseau National des Données sur l'Eau	www.rnde.tm.fr
RWA	Regional Water Utility	
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux	
SAUR	Société d'Aménagement Urbain et Rural	www.saur.com
SCEES	Service Central des Enquêtes et Études Statistiques (ministère de l'Agriculture et de la Pêche)	www.agriculture.gouv.fr /scees/scees.stm
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux	
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple	
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique	
	Suez-Lyonnaise des eaux	www.suez-lyonnaise-eaux.fr
SPDE	Syndicat Professionnel des Distributeurs d'Eau	
	VIVENDI-Générale des Eaux	www.generale-des-eaux.com
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée	
UDI	Unité de Distribution	
VNF	Voies navigables de France	www.vnf.fr/accueil/index.htm

Références

- AGRESTE (2001) : “En 1998, le m^3 Varie de 11 à 23 francs pour un Même Service en Zone Rurale : le Prix de l’Eau à la Source,” Agreste Primeur, *n° 91*.
- BOURDIN, J. (1998) : *Les Finances des Services Publics de l’Eau et de l’Assainissement*, Collection Collectivités Territoriales. Economica, Paris.
- BOYER, M., M. PATRY, ET P. TREMBLAY (2001) : “La Gestion Délégée de l’Eau : les Options,” Rapport de Projet, CIRANO, Montréal.
- CONSO 2000 (1995) : “Enquête Eau. Prix et Qualité de l’Eau. Résultats de l’Enquête Nationale,” Rapport d’Étude.
- COUR DES COMPTES (1997) : “La Gestion des Services Publics Locaux d’Eau et d’Assainissement,” Rapport Public Particulier, *n° 4327*, Les éditions du Journal Officiel.
- DEFEUILLEY, C. (1998) : “La Délégation de Service Public : une Analyse à partir de la Théorie des Contrats,” document de travail CIRED.
- FNCCR (1996) : “Pour une Délégation Maîtrisée de l’Eau Potable,” Services Publics Communaux et Départementaux, Numéro Spécial.
- FNDAE (1997) : “Situation de l’Alimentation en Eau Potable et de l’Assainissement dans les Communes Rurales en 1995,” Synthèse Nationale en 1995.
- GATTY, J. (1998) : “Quelle Concurrence pour les Services Publics d’Eau et d’Assainissement ?,” Collection Eau, Matière et Réflexion, Agence de l’Eau Seine-Normandie.
- GUELLEC, A. (1995) : “Le Prix de l’Eau : de l’Explosion à la Maîtrise ?,” Rapport d’Information, *n° 2342*, Assemblée Nationale.
- GUÉRIN-SCHNEIDER, L. (2001) : “Introduire la Mesure de Performance dans la Régulation des Services d’Eau et d’Assainissement en France - Instrumentation et Organisation,” Thèse de Doctorat, ENGREF, Paris.
- HAUT CONSEIL DU SECTEUR PUBLIC (1998) : “Les Services Publics en Réseaux Face au Progrès Technique et à la Mondialisation,” La Documentation Française.
- (1999) : “Quelle Régulation pour l’Eau et les Services Publics ?,” La Documentation Française.
- LAGARENNE, C., ET B. POUPAT (2001) : “La Dépense de Protection de l’Environnement en 1999 : la Reprise des Investissements,” Les données de l’environnement - économie, *n° 67*, ifen.

- LÉVÊQUE, F. (1998) : *Économie de la réglementation*, Collection Repères. Éditions La Découverte, Paris.
- REBEIX, G. (2001a) : “800 000 km de Conduites pour Distribuer l’Eau Potable,” Les données de l’environnement - eau, n° 71, ifen.
- (2001b) : “Eau Potable : Diversité des Services... Grand Écart des Prix,” Les données de l’environnement - eau, n° 65, ifen.
- SILVA, G., N. TYNAN, ET Y. YIALMAZ (1998) : “Private Participation in the Water and Sewerage Sector—Recent Trends,” World Bank, *Finance, Private Sector and Infrastructure Network – Public Policy for the Private Sector*, Note n° 147.
- TAVERNIER, Y. (2001) : “Le Financement et la Gestion de l’Eau,” Rapport d’Information, n° 3081, Assemblée Nationale.
- VILLEY-DESMESERETS, F., D. BALLAY, D. TRICARD, ET C. H. DE VILLENEUVE (2001) : “La Politique de Préservation de la Ressource en Eau Destinée à la Consommation Humaine : Rapport d’Évaluation,” Commissariat général au plan, La Documentation Française.
- WORMSER, S. (2000) : “La Distribution de l’Eau en France : une Gestion Originale,” *La Semaine Juridique*, Édition Entreprise et Affaires, n° 17.