

Le système français de gestion de l'eau

Pierre BAUBY

CIRIEC N° 2010/08

ISSN 2070-8289

Le système français de gestion de l'eau

Pierre BAUBY

La version anglaise de cet article a été publiée dans la collection
des Working papers du CIRIEC sous le numéro 2009/03

Working paper CIRIEC N° 2010/08

<i>Introduction</i>	5
Développements en Europe : Une approche progressive et pragmatique de libéralisations	5
A. Analyse nationale de l'eau	8
1. Cadre légal, responsabilité et organisation de la planification et de la programmation	8
2. Fourniture et régulation des services d'eau	9
a) <i>Les origines de la délégation-concession des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement à des compagnies privés en France</i>	9
b) <i>Les caractéristiques fondamentales du système français de délégation-concession du secteur eau-assainissement</i>	15
Différents contrats de délégation	16
c) <i>Les enjeux de la régulation et les tentatives de réformes</i>	24
B. Etudes de cas	30
A) Grenoble	30
B) Rouen	31
C) Nantes	32
C. Résumé des conclusions sur les principaux enjeux et tendances dans la fourniture du service	32
Annexes	35
Tableau 1. Responsabilité et organisation	37
Tableau 2. Index et données concernant le secteur de l'eau au niveau national	38

Introduction

Développements en Europe : Une approche progressive et pragmatique de libéralisations

Il existe en Europe une large gamme de modes (public/privé) d'organisation et de gestion de la distribution de l'eau et de l'assainissement. Cette diversité dérive des histoires, traditions et institutions des différents pays de l'Europe.

Le marché européen des services de l'eau est très fragmenté¹. Avant les élargissements de 2004 et 2007, dans l'Union européenne des 15 existaient 30 000 opérateurs différents. Environ 55% de la population de l'UE était desservie par des opérateurs publics, 35% par des compagnies privées et 10% par des opérateurs économiques mixtes. Pourtant, il existe de fortes disparités entre les Etats membres : d'un part, une privatisation complète de l'infrastructure et de la gestion en Angleterre et Pays de Galles, d'autre part une majorité d'Etats où la gestion publique reste dominante et, entre ces deux situations, en France et en Espagne, où la gestion déléguée est largement majoritaire. A la différence d'autres services en réseau, tel que l'électricité et les télécommunications, dans le secteur de l'eau il n'y a pas de grand opérateur public, les opérateurs publics étant essentiellement de nature municipale.

La Communauté européenne a pris, à partir des années 1970, un certain nombre de directives concernant l'eau, essentiellement dans une perspective de protection de la santé publique puis de l'environnement. Elle a édicté en particulier des normes ambitieuses de qualité et de pollution.

On peut distinguer trois phases de directives européennes :

- une première génération (de 1973 à 1988) concerne la protection de la qualité de l'eau utilisée pour les activités humaines (directive sur la qualité de l'eau en 1980, révisée en 1998) ;
- une seconde génération de directives (de 1988 à 1995) se concentre sur la prévention de la pollution (en particulier une directive en 1991 concernant les traitements des eaux usées, qui établit un agenda pour la construction de centre de traitements des eaux usées dans toutes les zones urbaines) ;
- la troisième génération a donné lieu en particulier à la Directive cadre sur l'eau de 2000, qui définit les principes généraux de production et de gestion de l'eau et abroge, respectivement sept et treize ans après son entrée en vigueur, une partie de la législation antérieure sur la qualité des eaux et la protection contre la pollution.

Ces directives européennes ont imposé des standards élevés de qualité de l'eau, qui ont représenté des défis pour les autorités en charge de la distribution et de l'assainissement de l'eau dans les Etats membres de l'Union européenne.

¹ Etude Euromarket, <http://mir.epfl.ch/page18246.html>

Cette orientation consistant à conduire une politique communautaire fondée non sur la réalisation du marché intérieur, mais sur le respect de normes ambitieuses de qualité, sur la base d'objectifs de santé publique et de protection de l'environnement, a été encouragée par les grands opérateurs de services. Ils disposent en effet des compétences pour proposer des solutions aux autorités organisatrices et étendre ainsi progressivement leur implantation.

Le préambule de la directive-cadre de l'UE sur l'eau de 2000 affirme que « l'eau potable n'est pas une marchandise comme les autres ». En même temps, cette directive-cadre introduit les concepts économiques dans la législation environnementale, en demandant aux Etats membres de produire des analyses économiques de l'usage de l'eau à partir de 2004 et d'introduire le principe du recouvrement complet des coûts à partir de 2010.

Il faut également souligner que le Conseil des ministres de l'Union européenne a reconnu en 2001 que « toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels ». Néanmoins, de telles déclarations ne fournissent pas un cadre viable pour le développement d'une loi sur l'eau au niveau paneuropéen.

Alors que les secteurs de l'électricité, des télécommunications, des services postaux et des transports ont connu d'importantes transformations consécutives aux processus de libéralisation, le secteur de l'eau et de l'assainissement a jusqu'ici été traité différemment et n'a pas fait l'objet de la politique européenne de libéralisation des services.

Cela tient en particulier au fait que dans tous les pays de l'UE la responsabilité d'organisation de la gestion de l'eau et de l'assainissement relève des communes ou des institutions locales, qu'il y a peu de transport de l'eau à longue distance et donc pas d'enjeux d'interconnexion ou de réalisation d'un « marché intérieur » unifié. La plupart des acteurs européens concernés, qu'il s'agisse des Etats, des autorités publiques locales, ainsi que des opérateurs, ne se prononcent pas pour une libéralisation impérative, c'est-à-dire une mise en concurrence systématique et obligatoire.

Pour autant, la Commission européenne s'est proposé en 2003² de procéder à « une analyse de la situation juridique et administrative dans le secteur de l'eau et des eaux usées. Cela inclura une analyse des aspects concurrentiels dans le plein respect des garanties du traité concernant les services d'intérêt économique général, ainsi que des dispositions relatives à l'environnement. Toutes les options seront envisagées, y compris l'adoption éventuelle de mesures législatives ».

² Communication de la Commission « Stratégie pour le marché intérieur : Priorités 2003 – 2006 » du 7 mai 2003, COM(2003)238 final, p. 14.

De même, dans son Livre blanc sur les Services d'intérêt général de 2004³, la Commission européenne s'était engagée à publier une « évaluation du secteur de l'eau d'ici fin 2004 ». En mars 2006, cette évaluation n'était toujours pas publiée, compte tenu de la forte sensibilité de tous les acteurs concernés aux questions de l'eau et de l'assainissement.

Entre temps, un article d'Alexander Gee⁴ avait mis l'accent sur trois enjeux. Il avance qu'alors que la distribution de l'eau et la collection des eaux usées à des fins domestiques sont généralement considérées comme étant des monopoles naturels, la fourniture des services d'eau et d'assainissement n'en est pas. Dès lors, la question est donc à savoir s'il y a des obstacles à la concurrence. La principale menace à la concurrence sur le marché de gros, y compris pour l'approvisionnement de consommateurs industriels et commerciaux, semble être représentée par les mesures étatiques anticoncurrentielles (par exemple, des mesures étatiques et locales qui ne peuvent pas être justifiées par l'Article 86-2 ; il cite en particulier les droits exclusifs dont la portée ou la durée est supérieure à ce qui est nécessaire ; les restrictions verticales résultant exclusivement d'opérations d'approvisionnement à long terme ; des restrictions horizontales entre opérateurs. Enfin, il souligne que les principaux obstacles à la concurrence sur ce marché semblent être le manque de transparence, quand les services sont fournis en régie (*in-house*) par le propriétaire du réseau (normalement l'autorité locale), et des problèmes dans les appels d'offres publics, lorsque le propriétaire confie le droit exclusif d'exploitation du réseau.

L'auteur se montre prudent dans ses recommandations : la libéralisation n'est pas probablement la meilleure approche à ce stade, mais il est possible d'encourager la transparence et la concurrence au sein de la structure actuelle du marché. Il mentionne en particulier la limitation au minimum nécessaire de la portée et la durée des droits exclusifs accordés à des monopoles locaux pour leur permettre de fournir les obligations de service public qui leur sont confiées et d'assurer un marché concurrentiel lorsque l'autorité décide d'externaliser les services d'eau. Cet article peut être considéré comme un « ballon d'essai », qui n'a jusqu'ici pas été suivi de propositions. La Commission européenne semble particulièrement prudente en la matière.

Parallèlement, lors de négociations internationales (OMC, AGCS), la France a adopté un comportement opportuniste, consistant à accepter ou proposer la libéralisation dans des secteurs où existent des leaders nationaux (par exemple, eau potable, assainissement), ou au contraire, à refuser ou limiter la libéralisation dans d'autres secteurs.

Il n'y a donc pas de politique européenne de libéralisation du secteur de l'eau. Chaque Etat membre de l'Union européenne, et chaque autorité locale responsable de l'organisation du service de l'eau et de l'assainissement, conduit

³ Livre blanc sur les services d'intérêt général, COM(2004)374, p. 16.

⁴ Directorate-General Competition, *Competition Policy Newsletter*, 2004, number 2, Summer.

sa propre politique, de manière le plus souvent pragmatique. Il en ressort une tendance générale à un développement lent mais progressif et prudent de la gestion déléguée.

A. Analyse nationale de l'eau

En France, les opérateurs publics desservent directement (gestion en régie) les services d'eau potable à 21% de la population et assurent à 47% de la population les services de traitement des eaux usées, le reste étant assuré par gestion déléguée sur la base des contrats de délégation signés pour une période allant de 7 à 20 ans : les contrats de délégation concernent 79% de la population desservie en eau potable et 53% de la population desservie en services de traitement des eaux usées.

C'est le seul pays où la gestion déléguée à des compagnies privées a une telle importance ; en fait, les grands groupes français sont les leaders mondiaux dans ce secteur (Véolia-Générale des Eaux, Suez-Lyonnaise des Eaux).

Nous allons analyser les origines de la gestion déléguée en France, ses caractéristiques principales, et ses réformes.

1. Cadre légal, responsabilité et organisation de la planification et de la programmation

Inventaire du cadre légal français

Production de l'eau
Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (<i>loi ATR</i>)
Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (<i>Loi Sapin</i>)
Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement
Arrêté du 29 mai 1997 relatif aux matériaux et objets utilisés dans les installations fixes de production, de traitement et de distribution d'eau destinée à la consommation humaine
Décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles
Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
Distribution de l'eau
Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques
Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (<i>Loi Sapin</i>)
Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Code Général des Collectivités Territoriales Convention nationale « solidarité eau » du 28 avril 2000 Décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
Assainissement
Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques Décret n° 94-469 du 03/06/94 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées Arrêté du 22 décembre 1994 fixant les prescriptions techniques relatives aux ouvrages de collecte et de traitement des eaux usées Arrêté du 6 mai 1996 fixant les modalités du contrôle technique exercé par les communes sur les systèmes d'assainissement non collectif Code Général des Collectivités Territoriales

2. Fourniture et régulation des services d'eau

a) *Les origines de la délégation-concession des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement à des compagnies privés en France*⁵

La France a un système d'organisation politico-administrative complexe, avec à la fois 36 000 communes, 95 départements, 22 régions, sans oublier toute une série de modes de coopération intercommunale. Les communes sont d'une extrême diversité de taille. Plus de 10 000 communes ont moins de 200 habitants, plus de 30 000 moins de 2 000 habitants (regroupant 25,3% de la population totale) ; à l'opposé, 102 communes ont entre 50 000 et 200 000 habitants (14,4% de la population) et 10 communes ont plus de 200 000 habitants (8,9%). Cette diversité a des conséquences importantes en matière d'organisation et de régulation du système eau-assainissement.

La responsabilité communale en matière d'eau date de la Révolution Française (1790). La législation initiale, introduite en 1790, se voit renforcée par plusieurs textes législatifs et réglementaires aux XIXe et XXe siècles, jusqu'aux lois de décentralisation de 1982 qui confirment le principe.

Le marché de l'eau en France est marqué depuis les années 1960 par l'existence d'un oligopole. Ainsi, en 2000-2001, Générale des Eaux-Véolia et Lyonnaise des Eaux-Suez Environnement desserraient 66% de la population française. Cette situation a peu changé depuis.

⁵ Cette partie est largement basée sur la recherche Euromarket réalisée par 10 universités européennes entre 2003 et 2005 pour la Commission européenne (DG Recherche), dans laquelle l'auteur de ce rapport a participé directement.

Données concernant les 3 principaux opérateurs privés en France (2000-2001)						
	Générale des Eaux		Lyonnaise des Eaux		Saur	
		<i>% de la pop^o</i>		<i>% de la pop^o</i>		<i>% de la pop^o</i>
Nombre de contrats	8,000		2,900		7,000	
Consommateurs desservis (millions)	45 (1)		23 (1)		6	10 %
Eau potable	26	43 %	14	23 %		
Traitement des eaux usées	19	31 %	9	15 %		

Source: OIE⁶

(1) Une proportion des consommateurs sont comptés deux fois car ils sont desservis par le même opérateur pour l'eau potable et traitement des eaux usées.

Les origines de la gestion de l'eau au XIX^{ème} siècle

Lise Breuil et Christelle Pezon ont souligné⁷ que « les collectivités françaises font appel au secteur privé local à la fin du XIX^{ème} siècle pour développer les branchements individuels, qui à l'époque ne sont pas considérés comme relevant du service public (celui-ci étant limité à l'accès libre à des bornes fontaines collectives) : c'est une création de service risquée, et c'est précisément pour cela qu'elle relève de l'initiative privée. »

Les municipalités françaises ont longtemps été empêchées d'avoir des activités « économiques » ; pour l'approvisionnement en eau, elles avaient la responsabilité des fontaines publiques, d'assurer un certain contrôle sur les « porteurs d'eau », mais n'avaient pas le droit de faire payer les destinataires. Dans bien des cas, ce sont donc des initiatives privées qui ont construit les premiers réseaux de distribution d'eau. On a là les racines de la délégation de l'approvisionnement en eau à des entreprises privées.

Responsabilité communale et gestion publique ou privée

La gestion de l'approvisionnement en eau et des services de traitement des eaux usées sont de la compétence d'environ 36 000 communes ; elles peuvent, si elles le souhaitent, s'associer en structures de coopération intercommunale : syndicats intercommunaux, agglomérations des villes ou municipalités ; ainsi, le nombre des services d'approvisionnement en eau est d'environ 13 500, un peu plus pour ceux de traitement des eaux usées.

⁶ OIE, French Country Report, Aqualibrium Project, 2002.

⁷ BREUIL Lise et PEZON Christelle, Une analyse comparée de l'évolution du modèle concessionnel en France au 19^{ème} siècle et dans les pays en développement à la fin des années 1990, Systèmes de régulation du service public de l'eau, Séminaire du GDR-CNRS Rés-eau-ville, 10 et 11 février 2005, Université Paris 8 Saint-Denis.

Soulignons qu'il n'y a pas en France de dépendance entre la gestion de l'eau et celle de l'assainissement et que les structures qui gèrent l'eau ne gèrent pas nécessairement l'assainissement.

Ces autorités locales ont à choisir entre deux types de gestion, la gestion directe par un opérateur public, *régie* (qui est le cas aujourd'hui pour 21% de la population en ce qui concerne l'approvisionnement en eau et 47% pour le traitement des eaux usées) ou, d'autre part, les contrats de délégation, signés pour une période allant de 7 à 20 années et attribués sur la base des procédures d'appel d'offres ouvert à la concurrence (3 groupes principaux se partagent trois quarts du marché).

La genèse des grands groupes : Générale des Eaux et Lyonnaise des Eaux⁸

La Compagnie générale des Eaux et la Lyonnaise des Eaux ont leurs origines dans les services d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées du XIX^{ème} siècle (la Compagnie Générale des Eaux en 1853 et la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage en 1880).

Bouygues a été créée au début des années 1950 et s'était développée pendant la vague d'urbanisation dans les années 1960 et 1970⁹.

Dès 1853¹⁰, des opérateurs privés se sont intéressés à la distribution d'eau. Si la plupart des opérateurs se sont contentés d'intervenir localement, en gérant le service d'eau d'une seule commune, quelques-uns dont la Compagnie Générale des Eaux, créée en 1853, puis la Lyonnaise des eaux créée en 1880, ont eu une ambition nationale et cherché à se constituer un portefeuille de contrats en obtenant d'un nombre toujours croissant de communes qu'elles leur confient la gestion de leur service d'eau.

La Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage (SLEE) est fondée en 1880. Elle a pour objectif « l'obtention, l'achat, la prise à bail et l'exploitation, en France et à l'étranger, de toutes concessions et entreprises relatives à l'eau et à l'éclairage, plus précisément l'alimentation en eau potable, l'assainissement, l'irrigation, l'établissement des barrages et de retenues d'eau, l'éclairage et le chauffage public et particulier. Elle se donne aussi les moyens d'acheter des brevets d'invention et de participer à des sociétés déjà existantes »¹¹. En 1939, le chiffre d'affaires de la Lyonnaise dans l'énergie était cinq fois celui qu'elle réalisait dans l'eau, alors qu'en 1914 les deux montants étaient équivalents.

⁸ Tout au long de ce rapport, nous utiliserons les dénominations d'origine des groupes : Lyonnaise des eaux – qui a aujourd'hui le nom de Suez, d'Ondeo et de Suez environnement pour l'eau, et dont le projet de fusion avec Gaz de France a été annoncé par le Premier ministre français le 25 février 2006, et Générale des eaux – devenue Vivendi, puis Veolia.

⁹ Bouygues a acheté la SAUR en 1984 ; elle sera cédée à PAI Partners en 2005.

¹⁰ PEZON C., *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Presses du C.E.R.E.M., Paris, 2000.

¹¹ DE MERITENS Patrice et FABRY Joëlle, *La Lyonnaise des Eaux (1880-2000)*, Suez-Lyonnaise des Eaux 2001, Préface de Jérôme Monod.

De la première moitié du XIX^{ème} siècle aux années 1950

Dès la fin du XIX^{ème} siècle, la Lyonnaise des Eaux est présente dans des concessions d'eau de petites villes mais aussi en Espagne où se trouvent un tiers de ses engagements en 1903 (Barcelone, Valence). Par la suite les affaires ne cessent de se développer : elle fournit l'eau à Dunkerque, dans la région lilloise (Société des eaux du Nord créée en 1912 en partenariat avec la Générale des Eaux) obtient ses premières concessions dans la banlieue de Bordeaux et construit ses premières adductions d'eau.

Au tournant du XX^{ème} siècle, le Conseil d'Etat, la plus haute instance judiciaire en la matière, reconnaîtra aux Communes le droit d'avoir certaines activités économiques, à condition qu'il y ait défaillance des initiatives privées. Alors que la construction de réseaux d'adduction en eau se développe, on assiste à un essor des initiatives municipales fondées sur la responsabilité publique. Progressivement, dans la première moitié du XXI^{ème} siècle, un relatif équilibre s'établira entre gestion publique et gestion privée. Christelle Pezon montre¹² « le déclin de la concession comme mode d'organisation dominant au début du XX^{ème} siècle et son remplacement progressif par la régie simple et l'affermage. »

Parallèlement, certaines étapes ont été décisives dans le changement des orientations des grands groupes privés : la reconstruction après la guerre, la croissance des villes et le développement d'une société de consommation ; la nationalisation de l'électricité et du gaz (1946), la décolonisation (1960).

L'eau devenait de plus en plus un métier à valeur ajoutée : la consommation explosait, la pollution croissante générait une législation spécifique qui obligeait le retraitement des eaux usées. D'où l'intérêt de la Lyonnaise des Eaux pour une entreprise d'épuration des eaux comme Degrémont, qu'elle acquiert en 1972.

Habitué aux avatars des contextes politiques locaux, nationaux et internationaux et après la nationalisation du secteur de l'électricité et du gaz, la Lyonnaise des Eaux a restructuré l'ensemble de ses activités. Elle intensifie ses interventions dans les secteurs de l'énergie et de l'eau aussi bien en France qu'en Afrique francophone.

Le développement de la délégation-concession des années 1960 aux années 1980 : conjonction de facteurs et avantages

En France, à la différence de la plupart des autres pays européens, qui ont longtemps conservé une gestion publique de l'eau, les élus locaux ont délégué de plus en plus souvent la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement à des entreprises privées et ce mouvement s'est accéléré des années 1960 aux années 1980.

Cette tendance est due à une conjonction des facteurs.

¹² op. cit.

Tout d'abord, la production et la distribution de l'eau nécessitent des procédures de traitement qui sont de plus en plus importants afin de répondre aux exigences de santé publique et aux normes de qualité qui sont de plus en plus strictes ; le traitement des eaux usées a évolué et nécessite l'installation d'usines de traitement. Certaines municipalités, en particulier les petites et moyennes, ont rencontré des difficultés en essayant d'acquérir les compétences et les techniques supérieures nécessaires.

La gestion déléguée permet d'intégrer la conception, la construction et l'entretien d'une infrastructure ou d'un service.

La gestion déléguée permet, en situations de contraintes budgétaires, de faire appel à des investissements privés, sans être obligé d'aller aussi loin que la « privatisation totale », car l'infrastructure reste la propriété de la municipalité (par opposition à la réforme introduite en Angleterre, qui a réalisé la privatisation complète des entreprises régionales).

Elle permet également l'introduction d'une logique d'entreprise afin de remplacer la gestion administrative et ainsi d'encourager l'efficacité dans la gestion.

En outre, l'augmentation de l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées conduit généralement à l'augmentation des coûts du service et malgré l'augmentation de la productivité, la tendance à l'augmentation des coûts pour les consommateurs. Les contrats de délégation évitent aux élus de prendre la responsabilité de la hausse de prix de l'eau et, plus généralement, du coût de la gestion du service.

La gestion déléguée est censé réunir les avantages d'un monopole (le délégataire a un monopole pendant la durée du contrat) et ceux de la concurrence (car les règles de la concurrence doivent être respectées à chaque renouvellement du contrat).

La décentralisation politico-administrative opérée en France à partir des années 1980, en renforçant les pouvoirs des élus locaux, a contribué à une nouvelle expansion de la gestion déléguée.

En 1980, la gestion déléguée représentait 47% du marché de l'eau en France, alors que neuf ans plus tard, 73%. Ainsi, le nombre de contrats de délégation gérés par la Lyonnaise des Eaux passe de 1 300 contrats en 1979 à 2 500 contrats en 1988. En 1989, la Lyonnaise des Eaux alimente en eau 10 millions d'habitants en France, et détient 40% du marché de l'assainissement.

Cette conjonction de facteurs montre que la gestion déléguée a su apporter des réponses aux enjeux en matière d'innovation et de qualité technique, de souplesse de gestion, d'économies d'échelle, etc.

Mais il faut également noter parmi les facteurs expliquant le succès de ce mode de gestion que, jusqu'aux années 1990, la gestion déléguée a été utilisée en

France pendant un certain nombre d'années comme un important moyen de financement des activités politiques et des campagnes électorales en l'absence d'un financement public, ce qui a encouragé dans certains cas le développement des pratiques de corruption et a conduit à l'adoption de la loi Sapin relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques votée le 29 janvier 1993.

La constitution progressive des grands groupes intégrés multiservices

Le développement technologique, la diversification des besoins ainsi que l'autonomie croissante des élus locaux renforcés par la décentralisation des années 1980, ont entraîné une évolution de l'intégration et la formation de trois grands groupes (*Générale des Eaux-Véolia, Lyonnaise des Eaux-Suez, Bouygues-SAUR*), et, aujourd'hui, ils couvrent l'ensemble des activités, de la section d'urbanisation aux bâtiments et aux travaux de génie civil.

C'est ainsi qu'avec les ressources tirées de l'indemnisation des nationalisations de 1946, la Lyonnaise des Eaux acquiert des intérêts dans plusieurs secteurs, mais sans aucun lien entre eux : eau et assainissement ; collecte et traitement de déchets ; fourniture de chaleur ; sécurité incendies ; surveillance ; services funéraires ; et construction et fabrication d'équipements nécessaires pour ces services.

Se constituent des groupes multiservices dans les années 1970, tandis que se multiplient les contrats d'affermage pour l'assainissement.

Une caractéristique des grands groupes est d'avoir une grande capacité et une maîtrise technique et managériale et d'être présentes avec différentes entreprises du groupe à chaque étape du processus de production et de distribution de l'eau et de l'assainissement : recherche, commercialisation, exploitation des usines, construction d'infrastructure, activités liées à l'usage de l'eau (traitement des eaux industrielles, usées, etc.).

Ces caractéristiques se voient renforcées par leur étroite relation avec le secteur public, et le pouvoir politique développé par cette longue histoire commune.

Ils ont développé des stratégies d'internationalisation et sont devenus leaders mondiaux dans le secteur.

Au fil du temps les trois grands groupes ont étendu leur domaine d'activités à tout ce qui concerne la production et la gestion de la ville.

Ils offrent aux autorités locales tous les moyens nécessaires pour les services existants ; du savoir-faire financier aux installations et à la gestion d'infrastructures ; ils peuvent aussi répondre aux nouvelles demandes (maisons de retraite et hospitalisation, télévision par câble, téléphonie mobile, etc. ; on le retrouve dans tous les appels d'offres importants organisés par les autorités locales ainsi que par l'Etat).

Ces trois groupes se sont engagés dans un mouvement d'intégration verticale et horizontale. La diversité des activités est bénéfique en raison des synergies qui existent entre elles, à la fois productives et commerciales mais aussi par la capacité d'influence qu'elles peuvent exercer.

Ce sont de véritables multinationales, implantées en Europe et à travers le monde, qui étendent leurs activités dans chaque secteur libéralisé (télécommunications, énergie, transports) et dans le secteur de la communication (TF1, Havas, Canal +, M 6, câble, programmes, presse, etc.). Il se développe une suspicion croissante à l'égard de l'hypothèse qu'aient été utilisés les surprofits du monopole de l'eau et de l'assainissement pour investir dans les autres secteurs. Etendant leur sphère d'influence non seulement aux moyens de communications (les « tuyaux »), mais aussi au contenu (ce qui transite dans les « tuyaux »), certains font état de leurs craintes qu'ils aient l'ambition de modeler la société de demain.

Ainsi tend à se mettre en place un oligopole trans-sectoriel.

b) Les caractéristiques fondamentales du système français de délégation– concession du secteur eau-assainissement

Alors que les changements technologiques ont facilité l'ouverture à la concurrence dans le secteur de télécommunications, le secteur de l'eau est resté en situation de monopole naturel. Contrairement à l'électricité, le transport de l'eau est très cher par rapport à la valeur du bien. Ainsi, il a toujours été produit localement. En absence de tout changement technologique spectaculaire, cette situation est peu susceptible de changer dans un avenir prévisible. Ainsi, le réseau des services d'eau a été justement décrit comme un monopole local naturel *par excellence*.

L'approvisionnement en eau comporte parmi les services publics en réseau, de fortes externalités positives et négatives qui sont liées à la santé. La fourniture d'eau propre offre d'énormes externalités positives pour la santé publique à travers le contrôle des maladies infectieuses, maladies d'origine hydrique. D'autre part, l'eau fait partie d'un cycle, et nécessite des traitements avant d'être restituée à l'environnement.

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, contrairement aux autres industries de réseau, la concurrence sur le marché est difficile pour de nombreuses raisons : un monopole naturel, des coûts irrécupérables très élevés et des coûts de transport, des contraintes géographiques, environnementales et locales.

Dès lors, le principal type de concurrence dans les secteurs d'eau et d'assainissement est la concurrence pour le marché : elle se produit lorsque les opérateurs potentiels (publics ou privés) présentent leur offre en concurrence pour ce qu'on appelle en France un contrat de délégation.

Les différentes formes des contrats délégation-concession

La gestion déléguée peut prendre deux formes, revêtant toutes deux le caractère d'un contrat de droit public, mais différant quant à leur mode de financement.

Le premier de ces modes est représenté par la concession ou l'affermage, dans lesquels le titulaire du contrat est rémunéré par le produit du prix du service payé par l'utilisateur. Le concessionnaire a pour mission la construction, l'entretien et la gestion d'un réseau, le fermier reçoit un ouvrage déjà constitué qu'il doit entretenir et gérer.

Le second mode est celui du marché public, dans lequel le titulaire du contrat est rémunéré directement par la collectivité qui lui a confié l'exploitation.

Le gestionnaire du service dispose pour la gestion du service d'un monopole territorial (sur une zone donnée) et temporel (pendant une période de temps déterminée).

Différents contrats de délégation

Quatre types de contrats sont utilisés dans la délégation des services publics industriels et commerciaux en France : la concession, l'affermage – ces deux types de contrats étant les plus usuels en France – la gérance et la régie intéressée :

- **La concession**

La compagnie privée finance et construit les installations du service et assure leur gestion. La compagnie est rémunérée directement par les consommateurs (par le prix de l'eau). La municipalité reste le propriétaire des biens. Le concessionnaire est responsable pour les services, y compris l'opération, la maintenance, la gestion ainsi que les investissements de capital, pour les travaux de réhabilitation et de développement. Lorsqu'un contrat de concession expire, tous les travaux et les équipements reviennent aux autorités locales.¹³

- **L'affermage**

C'est la plus commune forme de délégation des services d'eau potable : 88% des communes ont des contrats d'affermage ; pour les services d'assainissement, 85% des municipalités utilisent ce type de contrat de délégation. La compagnie privée loue les infrastructures à la commune, et elle est responsable pour l'opération, la maintenance et la gestion du service. La commune, qui reste le propriétaire du système, est responsable pour les dépenses de capital pour les nouveaux projets, le service de la dette et les tarifs et les politiques de recouvrement de coûts. La compagnie privée est responsable pour les dépenses d'opération et de maintenance ainsi que pour les activités de facturation, de paiement et de gestion financière. Les titulaires de contrats d'affermage doivent payer à la municipalité une surtaxe incluse dans le prix de l'eau ou dans les services d'assainissement fixée dans le contrat, facturée et collectée par la compagnie privée. Les contrats d'affermage sont généralement fixés pour une période de 10-12 ans.

- **La gérance**

La municipalité garde le contrôle de l'infrastructure, conserve une partie de la responsabilité liée de l'opération et la maintenance du système, supporte les risques commerciaux et finance les travaux de capital et les actifs immobilisés. La responsabilité de l'opérateur est limitée à la gestion efficiente de son propre personnel et de ses services.

¹³ Le Conseil de la Concurrence souligne en 2000 que « compte tenu des conditions économiques actuelles, la concession a pratiquement disparu parmi les contrats de délégation récents. Aujourd'hui, la nécessité de construire des ouvrages n'a plus d'incidence sur le choix du mode de gestion, puisque le financement est presque toujours assuré par la collectivité avec des aides publiques (agence de l'eau, conseil général, FNDAE) » - Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France.

- **La régie intéressée**

Ces contrats sont similaires aux contrats de gérance, mais les paiements du contractant sont liés aux travaux réalisés contre les paiements garantis. Ces contrats sont rarement appliqués en France.

Source : Elnaboulsi¹⁴

Contrats et appels d'offre

Lorsque les autorités organisatrices décident de déléguer leur service d'eau et/ou d'assainissement, elles sont amenées d'abord à élaborer un cahier des charges, qui définit les objectifs et les moyens de réalisation du service ; elles procèdent ensuite à un appel d'offres ; sur la base des résultats de celui-ci et compte tenu des règles de choix du délégataire retenu (moins disant, mieux disant ou liberté de choix), un contrat est signé entre délégant et délégataire pour une durée de temps déterminé pendant laquelle le délégataire a une exclusivité (monopole).

Un certain nombre de points dans ce processus doivent être examinés, le système français de délégation présentant toutes les caractéristiques d'un « idéal-type ».

- Asymétrie d'informations et théorie du principal-agent

L'information constitue l'un des points clés de la concurrence pure et parfaite : tous les agents doivent avoir l'accès à toute l'information et celle-ci est entièrement résumée dans le prix de marché. En fait, cette situation idéale est rare et il existe toute une série d'asymétries d'information entre les acteurs économiques, certains acteurs étant plus informés que d'autres.

La théorie principal-agent a été développée par J. Stiglitz¹⁵ dans le cadre de l'analyse des contrats d'assurance. Il constate qu'acheteurs et vendeurs ne disposent pas des mêmes informations au moment de la signature du contrat. La différence porte aussi bien sur la quantité d'informations que sur leur qualité.

Dans le cas d'une délégation, le mandant (le principal) et le mandataire (l'agent) sont dans une position asymétrique par rapport à l'information. L'agent, qui a la possibilité de signer de multiples contrats a accumulé une rente informationnelle qu'il pourra exploiter à son avantage. De ce fait, l'une des parties obtiendra une plus grande part des bénéfices espérés de l'opération¹⁶.

Pour le système eau-assainissement, on parle également de « rationalité limitée »¹⁷ à propos des municipalités, qui n'ont pas toujours les compétences et

¹⁴ Elnaboulsi J.C. (2001), "Organization, management and delegation in the French water industry", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 72, n° 4, pp. 507-547.

¹⁵ STIGLITZ J, *Imperfect Information in the Product Market*, in Scmalensee et Willig, *Handbook of Industrial Organization*, vol. 1, Chap 13, North Holland, Amsterdam, 1989.

¹⁶ Ce que la théorie a conceptualisé sous le terme d'« effet de hold up ».

¹⁷ SIMON Herbert, *Economics, bounded rationality and the cognitive revolution*, Edwar Elgar, 1992.

l'expérience pour comprendre et évaluer le contenu des contrats. Elles ont des difficultés à évaluer si le service répond aux exigences requises et ceci réduit leur capacité de renégociation du contrat. Ces difficultés s'accroissent avec le temps. La délégation s'accompagne en effet d'une perte de contrôle et de compétence des municipalités qui sont de moins en moins expertes (phénomène de « *lock-in* » (blocage) : plus l'entreprise privée s'engage dans la gestion de l'eau, plus la municipalité perd la compétence pour surveiller les contrats et plus cette situation devient irréversible (le coût pour acquérir l'information et l'expertise nécessaire pour contrôler la gestion et négocier les contrats de délégation devient croissant et prohibitif). On se retrouve en situation d'asymétrie croissante : la municipalité n'est pas compétente et ne dispose pas de l'information nécessaire pour évaluer le service d'eau et d'assainissement.

Dans les systèmes d'eau et d'assainissement, il y a un avantage important pour l'opérateur historique qui découle de sa connaissance détaillée de l'état des infrastructures et des conditions d'exploitation, connu sous le nom « l'avantage du premier » (*first mover advantage*). Cela joue particulièrement au moment du renouvellement des contrats et explique en partie que les entreprises en place parviennent dans plus de 90% des cas à gagner de nouveau l'appel d'offres (95% en 1997).

Laetitia Guérin ajoute¹⁸ que « toute relation d'agence comprend implicitement une dissymétrie entre le mandant qui ne connaît pas en détail les modalités de mise en œuvre et le mandataire qui a les compétences. Ce décalage existe aussi bien pour une régie que pour un service délégué. Mais dans le cas de la gestion privée, la dissymétrie est encore alourdie par la différence d'échelle d'intervention entre les partenaires. Le fait de gérer des milliers de services sur tout le territoire donne aux opérateurs privés une expérience qui ne se limite pas aux seules questions techniques. Les délégataires ont constitué des services spécialisés dans la négociation des contrats et dans les compétences juridiques et économiques ».

Les entreprises délégataires et leur personnel ont acquis une expérience depuis le XIX^{ème} siècle sur la gestion de l'eau potable, les techniques employées pour le traitement de l'eau potable, les investissements nécessaires, etc., qui limitent les possibilités de substitution (apprentissage par l'action, *learning by doing*).

Une grande inégalité existe entre d'un côté, les trois grands groupes disposant de fortes capacités techniques et financières, et de l'autre 36 000 communes à la capacité de négociation et de contrôle réduite. L'asymétrie des informations et des compétences est patent et le rapport de forces est fortement inégal, au détriment des élus et collectivités locales.

Alors que l'histoire de tous les réseaux de service public a été marquée par une adaptation progressive de la maille de la régulation au territoire technique,

¹⁸ GUERIN L., op. cit.

économique et capitaliste d'activité des opérateurs, il n'en a rien été dans le cas des services publics locaux. L'organisation-régulation de l'eau reste de la compétence de la commune ou du syndicat intercommunal (qui est à la fois autorité organisatrice et « régulatrice »), alors que la production et l'assainissement, voire la distribution pour les stations de pompage, ne sont plus, dans la plupart des cas, assurés au niveau communal. Les questions de l'eau sont de plus en plus appréhendées au niveau des « bassins » (en France, les Agences de bassin ont été créées en 1964). Quant aux grands groupes, leur champ d'intervention stratégique est national et international. Ils peuvent jouer de ces différences pour échapper à la transparence.

Plus que dans tout autre secteur, il est légitime de parler ici de « capture » du régulateur par l'opérateur.

- *L'incomplétude des contrats*

Plusieurs auteurs ont contribué à l'émergence de la théorie des contrats incomplets parmi lesquels Grossman et Hart¹⁹.

L'asymétrie d'informations mène à l'incomplétude des contrats : l'un des contractants possédant moins d'information que l'autre ne disposera pas de suffisamment d'éléments lors de l'élaboration du contrat ; cette asymétrie peut être étendue à l'agent faisant office de tiers : en cas de litige, les deux parties vont se retourner vers un arbitre ou un juge ; la complexité des contrats, leur spécialisation, font que celui-ci ne dispose pas forcément de toutes les informations, de toutes les compétences, pour décider en toute connaissance de cause.

Dans toute une série de situations, les groupes de l'eau rédigent sur la base de leurs compétences les projets de contrats et les autorités publiques n'ont pas toujours les compétences pour en apprécier tous les éléments.

C'est surtout l'incertitude face à l'avenir qui amène à l'incomplétude des contrats ; dans la réalité, se réalisent des situations non prévues par le contrat, qui donnent lieu à des renégociations et parfois à des arbitrages.

Pour le système eau-assainissement, l'existence d'incertitudes est d'autant plus marquante pour des contrats dont la durée dépasse classiquement la dizaine d'années : comment auront évolué la population, les ressources ? Quelles normes nouvelles seront venues modifier les obligations légales ? Souvent, la collectivité ne dispose ni des compétences, ni des outils pour exprimer en termes clairs et complets les objectifs fondamentaux qu'elle souhaite assigner à la gestion du service d'eau-assainissement. Laetitia Guérin souligne²⁰ que

¹⁹ GROSSMAN S.J. et HART O.D., *The cost and Benefits of Ownership: a Theory of Vertical Integration*, Journal of Political Economy, 94, pp. 691-719, 1986.

²⁰ GUERIN-SCHNEIDER Laetitia, op. cit., p. 47.

« l'incomplétude des contrats trouve deux origines : la description complète des engagements contingents se heurte au coût de recherche d'information dans un contexte de rationalité limitée et, de plus, l'avenir incertain rend impossible l'énumération exhaustive des situations possibles ».

Le même auteur ajoute : « La délégation repose en revanche sur un réel contrat d'objectifs. C'est d'ailleurs l'un des fondements de la distinction entre délégation (spécification des objectifs) et marché public (spécification des moyens). Mais, au-delà du principe, dans les faits, ces objectifs sont effectivement définis en termes "grossiers", pour reprendre l'expression de Williamson²¹ ».

Tout particulièrement dans le domaine de l'eau en France, les contrats sont traditionnellement peu précis sur les objectifs, les opérateurs mettent l'accent sur l'efficacité des moyens employés, et les élus savent mal définir des obligations de résultat. Une des caractéristiques de ces contrats est qu'ils sont renégociés et modifiés très fréquemment, par des avenants destinés à permettre leur adaptation à des circonstances nouvelles. Mais les marchandages qui en découlent permettent-ils d'atteindre des prix d'efficacité ?

Dans son rapport 1997, la Cour des Comptes signale²² que « fréquents sont les cas où les augmentations de prix interviennent après la délégation des services publics ; le manque de clarté des contrats, le manque d'information de la collectivité ou des usagers, l'insuffisance des contrôles, l'absence de véritable concurrence y contribuent. » Elle constate également « que de nombreux contrats ont été renégociés, parfois avant leur terme normal, quelques mois ou quelques semaines avant l'entrée en vigueur de la loi (du 8 février 1995). »

J. Luis Guasch analyse les caractéristiques du système français²³, précisant que la renégociation peut-être un instrument positif quand elle concerne la nature inhérente incomplète des contrats de concession. Correctement utilisée, la renégociation peut améliorer le bien-être ; il ajoute que deux éléments jouent un rôle majeur dans la détermination des offres des opérateurs, en dehors de la façon dont ils sont efficaces pour fournir le service et des informations qu'ils ont sur la concession. Le premier élément est l'évaluation par les opérateurs d'une possible renégociation ; le second est l'évaluation par les opérateurs de leur propre capacité à renégocier. Si les deux évaluations sont positives, les opérateurs tentent d'obtenir une concession. Ensuite, s'ils remportent le contrat, ils demandent une renégociation avec l'autorité publique pour obtenir de meilleures conditions. Cette approche fausse le jeu de la concurrence, parce que l'opérateur

²¹ WILLIAMSON O. E., WINTER S. G., *The Nature of the Firm*, Oxford University Press, 1991.

²² La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, Rapport public particulier, Cour des Comptes, 1997.

²³ GUASCH J.L., *Granting and renegotiating infrastructure concessions. Doing it right?*, World Bank Institute, Development Studies, 2004.

gagnant peut-être le plus qualifié dans la renégociation ou le plus optimiste quant à ses chances, plutôt que le plus efficace – en particulier si l'autorité publique ne peut s'engager de façon crédible à une politique de non-renégociation – comme c'est prévu.

- *La durée des contrats*

Certains contrats sont établis pour de longues périodes, parfois jusqu'à vingt ou trente ans. Pour l'un des contractants, c'est un acte unique et il n'a aucune expérience des changements pouvant survenir dans l'avenir. En revanche, l'autre agent peut être une firme passant chaque année des dizaines de contrats identiques et cela depuis des dizaines d'années ; cette société a accumulé non seulement une expérience industrielle mais aussi un savoir-faire juridique lui permettant de prévoir les possibilités de litiges futurs, d'insérer de ce fait des clauses qui lui seront avantageuses lors de renégociations et surtout des moyens juridiques constituant une véritable force de frappe dans de futurs conflits.

Sur des contrats de longue ou très longue période, rares sont ceux qui ne connaissent pas des renégociations, des avenants, des litiges portés devant les tribunaux. Aussi peut-on parler de véritable asymétrie juridique entre les agents économiques ayant accumulé une longue expérience de la renégociation et ceux qui découvrent les pièges derrière les différentes clauses, au fur et à mesure qu'ils s'ouvrent sous leurs pieds.

Dans le cas du système eau-assainissement, la concurrence pour le marché peut intervenir seulement chaque 10 ou 15 années ou plus, car la plupart des contrats exigent une longue durée pour amortir les investissements réalisés par l'opérateur. Or en France, la durée des contrats était traditionnellement peu corrélée à la période d'amortissement, qu'elle excédait largement. Il a fallu attendre la Loi Barnier de 1995 (cf. infra) pour fixer la durée maximum d'un contrat de délégation à 20 ans. On a observé depuis une réduction de la durée des contrats, vers une moyenne de 11 ans, 59% des contrats étant signés pour 12 ans²⁴.

- *Appel d'offres et concurrence*

La forte concentration observée dans ce secteur se traduit par une faible concurrence réelle et par le nombre restreint de candidats qui se présentent aux appels d'offre : en moyenne, 4,4 compagnies candidates (comprenant souvent plusieurs filiales du même groupe). Sur les cinq dernières années²⁵, environ 30% des procédures ne donnent lieu qu'à une seule offre.

²⁴ Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, ENGREF-GEA, <http://www.engref.fr/labogea/observatoire2.html>

²⁵ Idem.

Le Conseil de la Concurrence précise²⁶ que « chaque appel d'offre n'entraîne en moyenne que trois candidatures et la part des exploitants indépendants reste faible (moins de 2% de l'ensemble des contrats) ».

En 2001, pour chaque appel d'offre, on enregistre 3,8 candidatures, mais seulement 2,2 offres reçues²⁷.

Le représentant de la DGCCRF (Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes) a souligné devant la Commission des Finances de l'Assemblée nationale²⁸ que « c'est vraiment un des points clés pour mettre le marché en concurrence, c'est-à-dire sortir le marché de sa situation de totale certitude où chacun sait, notamment parmi les membres de l'oligopole, qui va remporter le marché. Il y a une transparence peut-être négative qui joue en ce sens ».

La concurrence oligopolistique qui existe entre les opérateurs est souvent suspecte d'entente ou de partage du marché entre eux. Et l'on constate de fait de nombreux comportements qui vont dans ce sens :

- soit des associations ou accords dans de nombreuses opérations, avec la création de filiales communes ou de consortiums²⁹ ; le Conseil de la Concurrence note en 2000³⁰ que « les groupes Vivendi et Lyonnaise des Eaux ont créé des entreprises communes pour assurer la distribution de l'eau dans certaines zones géographiques. Il s'agit de douze filiales ou sous-filiales, créées de longue date. » ; pour la ville de Paris en 1984 ont été passés pour 25 ans des contrats de délégation pour la distribution de l'eau, avec un « partage » entre la rive droite de la Seine confiée à la Compagnie des Eaux Parisienne, filiale de la Compagnie Générale des Eaux et la rive gauche déléguée à la Parisienne des Eaux, filiale de la Lyonnaise des Eaux ; les entreprises concernées ont été sommées de dénouer ces liens, mais résistent depuis des années à le faire ;
- soit des ententes de partage de marché : la faible proportion de contrats qui changent de délégataire (5% en 1997) peut être interprétée par le fait que « les entreprises titulaires des délégations s'accordent, au moins implicitement à ne pas faire jouer la concurrence lors des renouvellements des conventions »³¹ ;

²⁶ Conseil de la Concurrence, avis n° 00-A-12 du 31 mai 2000 sur le prix de l'eau en France.

²⁷ L. Guérin-Schneider et D. Lorrain, Les relations puissance publique-firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, *Flux* n° 52-53 avril-septembre 2003.

²⁸ Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, présenté au nom de la Commission des Finances sous la XI^{ème} législature sur le financement et la gestion de l'eau, 2001, et débat au sein de la Commission.

²⁹ Comme c'est le cas pour l'Argentine (Agua del Aconquija Générale des Eaux / Agua Argentinas Lyonnaise des Eaux).

³⁰ Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France.

³¹ Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, présenté au nom de la Commission des Finances sous la XI^{ème} législature sur le financement et la gestion de l'eau, 2001.

- soit des comportements opportunistes, en présentant des offres basses pour obtenir un premier contrat avec l'espoir d'assurer une forte rentabilité ultérieure, à l'occasion soit de multiples révisions, soit de travaux, soit d'extension du domaine d'activités, soit encore en sous-investissant à la fin de contrat ; la conséquence pratique est que, sitôt signé le contrat, le concessionnaire tente de le renégocier ; face à un candidat « indépendant », un groupe peut conclure un contrat à perte dans la mesure où il détient nombre d'autres contrats rentables, ce qui n'est pas possible pour un indépendant de moindre taille : la possibilité d'opérer des péréquations occultes entre contrats est une des grandes forces des groupes ;
- soulignons également une question jusqu'ici taboue en France : l'impossibilité pour les entreprises étrangères d'entrer sur le marché : « à ce jour, seul le groupe Thames Water a fait une offre, dans le cadre du renouvellement de la convention de délégation de la ville de Quimper »³².

Ainsi, « la concentration particulièrement forte qui règne sur ce marché est de nature à entretenir des doutes quant à l'exercice de la concurrence. Elle met les collectivités désireuses de déléguer leur service public de l'eau et de l'assainissement dans une situation particulièrement inconfortable, faute d'une réelle situation de concurrence, elles ne sont jamais sûres que l'offre qu'elles acceptent est effectivement la meilleure, qu'il s'agisse de la qualité du service ou du coût »³³.

Comme le résume Laetitia Guérin³⁴, « la situation de monopole entraîne des inconvénients largement décrits dans la littérature économique³⁵. En particulier, le prix ne s'impose pas comme une donnée du marché, mais peut être fixé par le monopoliste. La maximisation de son profit le conduit à choisir un niveau de prix supérieur au coût marginal³⁶ : le monopoliste dégage une rente, au détriment du consommateur. Cette perspective est rendue encore plus intolérable par le fait que le client, non seulement n'a pas le choix du vendeur, mais de plus est obligé d'acheter. Ce point est important car il distingue le service de l'eau d'autres activités en situation de monopole local. (...) Parce que ces services répondent à des besoins fondamentaux et qu'il n'existe pas de produit de substitution, la clientèle est captive. »

³² Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, op. cit.

³³ Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, op. cit.

³⁴ GUERIN L., op. cit.

³⁵ cf. PEZON C., *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Presses du C.E.R.E.M., Paris, 2000, deuxième partie, chapitre 1, section 1.

³⁶ La maximisation du profit conduit le monopoliste à choisir un niveau de production qui égalise sa recette marginale et son coût marginal. Dans ce cas, le coût marginal est inférieur à la recette moyenne, c'est-à-dire au prix unitaire. Cette divergence entre prix et coût marginal crée une perte de surplus collectif. Cf. PEZON C., op. cit., pp. 244 et suiv.

c) *Les enjeux de la régulation et les tentatives de réformes*

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les entreprises françaises du secteur sont habituées à travailler dans un environnement où la régulation est largement informelle (on l'a parfois qualifiée d'« auto-régulation »).

La régulation peut-être définie comme modes permanents et évolutifs d'ajustements d'une pluralité d'actions et de leurs effets, permettant un équilibre dynamique de systèmes instables. S'il y a « régulation », c'est parce que les normes et les règles ne peuvent pas prévoir toutes les éventualités, doivent être interprétées et sont mises en cause – en constante adaptation –, en fonction des situations et des objectifs.

Toute régulation implique une série d'arbitrages entre différents intérêts – en tenant compte de la diversité des acteurs, des échelles de temps considérées (intérêts des générations futures), des spécificités nationales, de l'internalisation de telle ou telle externalité, etc. Ces arbitrages mettent en jeu des intérêts et des forces qui ne sont pas seulement identiques, mais sont le plus souvent opposés.

Comme nous l'avons vu, la régulation du système eau-assainissement est confrontée en France à l'existence de profonds déséquilibres :

- la structure de l'industrie, marquée par l'existence d'un oligopole formé par de groupes qui sont à la fois des groupes internationaux et des groupes multi-services ; cette situation non seulement réduit les possibilités de concurrence, mais encore rend le contrôle plus complexe. Comment, en particulier au niveau financier, arriver à faire la part entre les activités strictement liées à l'eau et les autres ?
- la faible capacité régulatrice due à l'éparpillement des autorités organisatrices (36 000 communes, 15 000 services) ;
- la tradition de contrats succincts, explicitant mal les objectifs et les obligations de résultat, dotés de peu de mécanismes incitatifs, et de moins encore d'instruments de contrôle ;
- un manque flagrant de transparence, aussi bien dans le choix des entreprises (marchés de gré à gré, et, en cas d'appel d'offres, principe du choix *intuitu personae*) que dans le déroulement du contrat (l'information transmise par le délégataire est lacunaire, et peu d'obligations s'imposent à lui dans ce domaine) ; les critiques récentes portent sur des comptes succincts³⁷ ou incomplets, sur l'impossibilité d'évaluer réellement la marge bénéficiaire³⁸ ; c'est ainsi que sont mis en cause un cadre comptable variable³⁹ ou la majoration artificielle des coûts, de doubles

³⁷ Chambre Régionale des Comptes Ile-de-France, Lettre d'observations définitives du 07/09/2000 sur la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable et non potable à Paris.

³⁸ Id.

³⁹ Rapport de la Cour des Comptes 2003 n° 54.

comptes et des facturations indues⁴⁰, des investissements inférieurs aux montants provisionnés et inclus dans les tarifs⁴¹, des mécanismes d'indexation qui font augmenter les tarifs plus vite que les coûts⁴² ;

- un système de régulation très informel, basé sur la confiance plus que sur le contrat, souple et adaptatif car autorisant tous les ajustements, mais de ce fait même peu transparent, se prêtant à de multiples marchandages ; la gestion des conflits est elle aussi principalement informelle, fait peu recours aux arbitrages ou aux tribunaux⁴³.

Depuis le milieu des années 1980, une série de mises en cause du système français est intervenue, qu'elles proviennent de municipalités ou du développement de mouvement d'usagers mécontents en particulier des augmentations des prix.

Le développement des associations de consommateurs locaux pour protester contre la hausse des prix de l'eau ou travaillant sur les enjeux de la qualité doit aussi être soulignée. Ces associations ont parfois engagé des procès contre les entreprises concessionnaires qui ont conduit le plus souvent à la condamnation des entreprises en question. Il est frappant de constater combien ces petites associations, ayant à leur disposition très peu des moyens, parviennent à mettre en difficulté des grands groupes internationaux.

Considérant les difficultés à assurer une réelle régulation de la délégation de service, certaines municipalités ont jugé nécessaire, ces dernières années, de revenir à la gestion directe de l'eau et/ou du traitement des eaux usées.

Des rapports officiels sont venus étayer les critiques et ont conduit à des réformes législatives et réglementaires importantes.

Le manque de transparence, l'absence de contrôle réel et de contre-pouvoir, la rente qui en découle, l'utilisation du gré à gré, ou, en cas d'appel d'offre, le choix de l'opérateur selon le principe de l'*intuitu personae*, les difficultés de recours, ont favorisé les prévarications, voire la corruption, et ont été utilisés jusqu'à la fin des années 1980 pour financer la vie politique, avant que la loi Sapin sur les mécanismes de choix des délégataires et les lois sur le financement

⁴⁰ Chambre Régionale des Comptes du Nord-Pas de Calais, AVIS n° 97-0079, Chambre Régionale des Comptes de Provence. Lettre d'observations définitives du 11/03/1999.

⁴¹ Chambre Régionale des Comptes de Provence. Lettre d'observations définitives du 11/03/1999.

⁴² Id.

⁴³ Aussi lorsqu'un contrat est dénoncé par l'autorité concédante, on ne se réfère pas à la notion d'expropriation (comme c'est le cas aujourd'hui en Argentine), mais on négocie un accord informel, comme ce fut le cas à Grenoble (Voir Rapport de la Cour des Comptes 2003), où Suez a accepté une indemnité transactionnelle très fortement inférieure à ce que prévoyait le contrat en cas de résiliation unilatérale du contrat (et notamment pour la prise en compte des profits futurs).

des partis politiques viennent « moraliser » le secteur, sans parvenir toutefois à faire disparaître toute suspicion dans l'opinion.

Certaines petites communes ont de faibles pouvoirs de négociation et de contrôle, et cette asymétrie d'information et de compétences disponibles fausse l'équilibre de pouvoir au détriment des dirigeants élus et des autorités locales. On peut parler de non régulation de l'opérateur, même si les municipalités ont mis en place des outils d'expertise de leurs services, tels que l'association « Service Public 2000 ».⁴⁴

- *La lutte contre la corruption*

L'exposé des motifs de la loi Sapin du 29/1/1993 « relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques », recense les délégations de service public parmi les cinq domaines nécessitant le renforcement de la transparence et de la concurrence. Il note l'absence d'encadrement en matière de publicité et de mise en concurrence et souligne les « graves inconvénients » qui peuvent exister (sont mentionnés des négociations occultes, des détournements d'argent public au détriment de l'utilisateur et en contrepartie d'avantages accordés à l'exploitant).

- *Le renforcement de la concurrence*

La même loi, qui n'est pas spécifique au secteur de l'eau, rend obligatoire la mise en concurrence en cas des contrats de délégation, pour appliquer des règles de concurrence et d'appels d'offres sur la base des spécifications clairement définies, en précisant les objectifs de volume, de coût et de service recherchés ; les reconductions tacites sont interdites.

La loi Sapin réduit la durée des contrats et peut également permettre de remettre plus fréquemment en concurrence la prestation du service⁴⁵. On a commencé à l'observer, comme nous l'avons vu, tout comme on a enregistré⁴⁶ une tendance à

⁴⁴ Cette association a été créée en 1996 par AMF (Association des Maires de France) et FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies-association de régies) afin d'aider les municipalités dans la gestion des services d'eau potable et d'assainissement, face à une complexité croissante de la législation et des techniques. Cette association fournit expertise, assistance et conseils aux municipalités dans leurs décisions concernant la gestion de l'eau.

⁴⁵ La Cour des Comptes précise cependant que « la durée de la délégation peut être prolongée – sans nouvelle mise en concurrence – lorsque le délégataire effectue à la demande de la collectivité des investissements non prévus initialement au contrat et de nature à modifier son économie générale. L'enquête des Chambres régionales des comptes a révélé des cas d'application extensive de ces dispositions. » - La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, Rapport public particulier, Cour des Comptes, 1997.

⁴⁶ Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, op. cit.

une diminution globale des prix « délégataire » pondérés par le volume (- 9% en 1998, - 10% en 1999, - 12% en 2000, - 8% en 2001, - 21% en 2002 et - 10,5% en 2003) ; mais la part des trois grands groupes reste essentielle : ils représentent 91% du chiffre d'affaires remis en concurrence en 2003, 81% en 2002, 88% en 2001, 89% en 2000, 78% en 1999.

Il reste la concurrence potentielle (ou pseudo-concurrence) fondée sur une comparaison entre les opérateurs. Cette voie est encore peu développée en France.

- *L'amélioration de la transparence*

La loi Barnier du 2 février 1995: oblige à des rapports annuels sur le prix et la qualité du service qui doivent être rédigés par la municipalité.

La loi Mazeaud votée le 2 février 1995 (sur les marchés publics et la délégation des services publics) complète la loi Sapin en obligeant l'opérateur à présenter, chaque année, à l'autorité délégataire, un rapport contenant notamment les comptes de toutes les opérations résultant de la délégation et une analyse de la qualité du service ; la Chambre régionale des comptes peut vérifier les comptes de l'opérateur.

Nous sommes encore loin d'une réelle concurrence, comme le reconnaissait la Commission des Finances de l'Assemblée en 2001⁴⁷ : « le minimum serait de normaliser le cadre comptable afin de s'assurer que les comptes donnent une image fidèle des opérations de délégation et de rendre possibles des comparaisons valables entre services et d'une année sur l'autre. Il faut parallèlement exiger plus de détails dans les comptes du délégataire, et en particulier la présence d'éléments de bilan et des précisions sur les méthodes de calcul des amortissements, des provisions, des produits financiers et de la répartition des charges indirectes ».

L'Observatoire mis en place par la loi Sapin, destiné à encourager la transparence et la concurrence, et assuré par l'ENGREF, publie chaque année depuis 1999 un état des contrats de délégation⁴⁸.

- *Le développement des mécanismes incitatifs*

Le rapport d'information de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale de 2001 souligne⁴⁹ que « les "risques et périls" du concessionnaire, qui constituent un élément central de la définition jurisprudentielle de la

⁴⁷ Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, op. cit.

⁴⁸ Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement, ENGREF-GEA,

<http://www.engref.fr/labogea/observatoiresp2.html>

⁴⁹ Rapport d'information (n° 3081) de M. Yves Tavernier, op. cit.

délégation⁵⁰, doivent désormais porter sur la qualité du service rendu et sur des indicateurs de performance, ceux-ci devant déterminer le niveau de la rémunération du service. (...) Les contrats qui intégreront de tels éléments pousseront les délégataires à faire mieux au meilleur prix et mettront un terme aux rentes de situation qui existent actuellement ». Les efforts dans ce sens sont encore rares.

Le rapport souligne que la nouvelle loi « devrait restaurer la notion de risque pris par le délégataire. Aujourd'hui les obligations de moyens prennent le pas sur le contrat d'objectifs de jadis et le risque "quantitatif" a disparu des contrats de délégation dans le secteur de l'eau. ».

Le Rapport de Cour des Comptes de 2003⁵¹ aborde le risque apparu du fait de la stagnation ou de la réduction des volumes d'eau consommés, notamment dans les grandes agglomérations, qui « fait peser un risque sur le chiffre d'affaire des exploitants. Aussi certains cherchent-ils à s'en prémunir en négociant des formules de protection. Des clauses d'augmentation automatique des prix en cas de diminution récurrente des volumes vendus mettent parfois les distributeurs à l'abri d'un risque de baisse de leur chiffre d'affaires », ce qui est peu acceptable puisque le seul risque assumé dans des contrats d'affermage est justement le risque commercial.

Plus généralement, Christelle Pezon insiste⁵² sur « l'aversion pour le risque des opérateurs, qui incite le régulateur à assurer les opérateurs contre certains aléas ».

- *L'introduction des usagers dans la régulation*

Il faut souligner ici en particulier la création de Commissions Consultatives des Services Publics Locaux, qui doivent donner leur avis sur le choix du mode de gestion, sur les grands investissements, et sur les rapports annuels des délégataires. Leur fonctionnement est encore très inégal selon les communes.

- *Le projet de création d'une instance nationale de régulation*

Un rapport du *Haut Conseil du Secteur Public* (1999) a recommandé la création d'une autorité de régulation de l'eau et des services urbains en charge d'établir des standards techniques, le financement des investissements, les règles de l'indice des prix, etc. En 2000, le Conseil de la Concurrence⁵³ « suggère la création d'une autorité de surveillance permettant la mise en commun et la

⁵⁰ Cf. Conseil d'État, 7 avril 1999, Commune de Guilhaud-Granges.

⁵¹ Rapport de la Cour des Comptes 2003 n° 54.

⁵² *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Presses du C.E.R.E.M., Paris, 2000.

⁵³ Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France.

diffusion des informations détenues par les différentes administrations ou organisations déjà présentes dans le secteur, qui jouerait un rôle d'observation, d'information et de conseil et qui pourrait saisir, le cas échéant, le Conseil de la concurrence de toute pratique prohibée ». En juin 2001, le Gouvernement a proposé au Parlement un projet de loi incluant la mise en place d'une telle autorité de régulation (*Haut Conseil du Service Public de l'Eau et de l'Assainissement*). Les négociations ont été très dures, et les prérogatives de cette autorité ont été progressivement coupées. Les élections générales de 2002 ont mis le projet en veilleuse.

*

Ce dernier épisode montre bien à quel point il est difficile de modifier le système. Malgré les réformes, les rapports officiels récents continuent à mettre l'accent sur des dysfonctionnements du système français.

Le Rapport public particulier de la Cour des Comptes de 1997⁵⁴ soulignait que « l'absence d'encadrement et de contrôle des délégations de service public, aggravée par la moindre transparence de ce mode de gestion, a conduit à des abus. La loi du 29 janvier 1993 et les lois récentes des 2 et 8 février 1995 ont eu pour objet de remédier à ces difficultés. »

Après une étude du Conseil de la Concurrence⁵⁵, le rapport de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale en 2001, concluait : « il est essentiel de veiller à ce que les contrats de délégation ne soient pas déséquilibrés au profit du groupe délégataire et au détriment des usagers. C'est ce à quoi le législateur s'est employé lors de la dernière décennie, sans parvenir encore à combler parfaitement le déséquilibre structurel entre les acteurs. ».

⁵⁴ La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement, Rapport public particulier, Cour des Comptes, 1997.

⁵⁵ Avis n° 00-A-12 du 31 mai 2000 sur le prix de l'eau en France.

B. Etudes de cas

Les trois études de cas présentées ci-dessous ont été choisies, la première – Grenoble, en raison de son double changement du mode de gestion sur une période de dix ans : de la régie à la délégation, puis un retour à une gestion directe (régie), et les deux autres – Rouen et Nantes, car ils donnent des exemples d'un contrôle plus marqué sur la gestion directe et déléguée de l'eau par une organisation intercommunale (le cas de l'agglomération de Rouen) et d'un réseau efficace d'organisation intercommunale (le cas de la Communauté urbaine de Nantes).

a) **Grenoble** est un bon exemple de changement de gestion : de la gestion directe à la gestion déléguée, et actuellement un retour à la gestion directe⁵⁶. Il s'agit d'une grande ville située au cœur des Alpes qui bénéficie d'un accès privilégié à une ressource en eau disponible. Après les élections municipales de 1989, le nouveau maire Alain Carrignon a décidé de déléguer le service d'eau de la ville de Grenoble à la Lyonnaise des Eaux avec paiement d'un droit d'entrée à la ville, ainsi que d'autres paiements qui feront l'objet de controverses. De 1991 à 1995, le prix de l'eau (pour une consommation de 120m³/an) passe de 0,512 €/m³ à 0,753 €/m³, soit une augmentation d'environ 50% en euros courants.

Une telle évolution a conduit à la création et au développement d'une association pour la protection de l'eau appelée « Eau Secours » en 1994. Cette association est constituée au départ par des militants écologistes qui contestent la hausse des prix et de la délégation du service d'eau à des entreprises privées. Cette association a développé différentes formes d'action : la dénonciation, l'organisation du paiement d'une partie des consommations (qui représente 10% de la facture d'eau) sur un compte bancaire bloqué, des procès, des interventions institutionnelles, etc.

La question de l'eau a fait l'objet de nombreux débats et combats politiques et elle a constitué l'une des questions importantes des élections municipales de 1995. Une alliance de gauche a été élue, avec un maire socialiste, Michel Destot, et des élus écologistes dont certains avaient contesté la délégation de la gestion de l'eau. La nouvelle municipalité a voulu remettre en cause ce mode de gestion, mais sans compensation financière pour le Groupe *Lyonnaise*. Dans un premier temps, une négociation avec le Groupe *Lyonnaise* a abouti à créer une société mixte, la *Société des Eaux de Grenoble* associant la municipalité et le Groupe *Lyonnaise*. En 1997, le prix de l'eau diminue de 8,5%. Mais la présence du groupe *Lyonnaise* dans la société d'économie mixte est critiquée et des tensions subsistent (concernant la facturation) ; la justice annule différentes clauses des

⁵⁶ See EUROMARKET, <http://mir.epfl.ch/page18246.html>

contrats anciens. Le retour à une régie municipale a lieu en 2000. Seuls les bureaux dans lesquels la régie travaille sont gérés par la société d'économie mixte.

D'autres exemples de retour en gestion publique sont intervenus en France ces dernières années : Neufchâteau (Vosges), Cherbourg (Manche), Castres (Tarn), Chatellerault (Vienne), Alès (Gard) ou Pertuis (Vaucluse). Soulignons qu'en 2000, le Conseil de la Concurrence⁵⁷ « estime qu'il conviendrait d'ajouter dans le Code des collectivités territoriales une disposition imposant aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics de se prononcer expressément sur le principe d'un retour à la régie à l'échéance des conventions de délégation. »

b) Rouen est un exemple de contrôle accru sur la gestion publique et déléguée de l'eau par une organisation intercommunale : l'agglomération de Rouen⁵⁸. Cette agglomération regroupe 37 communes, dont Rouen représente 25% de la population. L'agglomération de Rouen est responsable pour le secteur des eaux usées depuis le 1^{er} janvier 2000. Depuis le 1^{er} janvier 2005, l'agglomération de Rouen a pris aussi la responsabilité d'organiser le secteur de l'eau potable. La Communauté d'agglomération de Rouen est maintenant l'autorité organisatrice pour toutes les communes. Auparavant, les services d'eau potable étaient organisés de la manière suivante : 17 structures différentes pour fournir l'eau potable pour les 400 000 habitants de l'agglomération, dont 39% de volumes étaient fournis par des régies et 60% par gestion déléguée. Sur ces 17 différentes structures, 12 étaient des syndicats intercommunaux (gestion déléguée), 3 communes n'avaient pas de syndicat et 3 communes avaient une gestion en régie (régie simple) : Rouen, Le Grand-Quevilly et Darnetal. Maintenant, l'agglomération de Rouen a plus de pouvoirs pour négocier des contrats visant la réduction des prix.

En 2003, pour 120m³ (avant impôt), le prix était compris entre 109,04 euros et 190,70 euros dans l'agglomération. L'objectif de l'agglomération a été de mieux contrôler les entreprises privées et d'augmenter la concurrence⁵⁹. L'un des objectifs est d'accroître le pouvoir de négociation avec les entreprises afin d'avoir un prix unique et harmonisé en 2012, qui devrait être le plus bas prix en vigueur. Cela conduirait à l'équité géographique : le même prix pour le même service. L'agglomération souhaite harmoniser le financement des investissements par les communes. Cette harmonisation va prendre du temps en raison de disparités existantes (la variation est du simple au double pour l'eau

⁵⁷ Avis n° 00A12 du 31 mai 2000 relatif à une demande d'avis de la Commission des finances, de l'économie et du plan de l'Assemblée nationale sur le prix de l'eau en France.

⁵⁸ Cf. EUROMARKET, op. cit.

⁵⁹ Contrats de délégation arrêtés entre 31 décembre 2006 et 31 décembre 2011.

potable et du simple au triple pour le traitement des eaux usées). Une commission consultative a été créée depuis 2000.

c) **Nantes** est un autre exemple⁶⁰ qui illustre une entité organisatrice efficiente, la Communauté urbaine de Nantes (organisation intercommunale). Depuis le 1^{er} janvier 2001, la Communauté urbaine de Nantes est responsable de l'eau potable et de l'assainissement. Auparavant, 33 entités administratives (communes, syndicats) organisaient le service d'eau. La facture d'eau était constituée de 214 éléments différents avec 48 tarifs distincts. La Communauté urbaine de Nantes (ou Métropole de Nantes) a choisi d'accepter un mix des modes de gestion (régie et délégation), estimant que la concurrence entre les modes de gestion peut avoir des effets positifs. Pour l'eau potable et l'assainissement, les régies (régies simples) couvrent plus de 50% de la population ; il a aussi 24 contrats de délégation. L'objectif est d'harmoniser la facture de l'eau qui varie du simple au double pour une facture moyenne : elle varie de 490 euros à 205 euros pour une consommation de 120m³. L'harmonisation était planifiée pour l'année 2006. L'harmonisation des prix est également accompagnée d'une harmonisation de la qualité des services avec la création d'une charte (Charte du service public d'eau potable) proposé par la Communauté urbaine de Nantes et convenue avec les trois opérateurs (régie, SAUR et Générale des Eaux).

C. Résumé des conclusions sur les principaux enjeux et tendances dans la fourniture du service

Remarques conclusives

Le système français de délégation-concession du secteur eau-assainissement, ancré dans l'histoire et les traditions françaises depuis un siècle et demi, a apporté d'évidents gains de qualité et d'efficacité dans un secteur où l'organisation administrative n'est pas toujours la plus adaptée, en particulier avec la technicisation croissante du traitement de l'eau, de sa distribution et de son assainissement.

Pour autant, le système français est marqué par l'existence de profonds déséquilibres, du fait en particulier de l'asymétrie structurelle de connaissances et d'expertises qui existe entre autorités organisatrices délégantes et opérateurs délégataires.

Les opérateurs ont utilisé les marges de manœuvre qui existent dans le système, de façon à obtenir – ce qui est au fondement de leur logique spécifique – une

⁶⁰ Cf. EUROMARKET, op. cit.

forte rentabilité de leurs capitaux, fondée sur l'existence possible de rentes de monopole. Ils ont développé des intégrations verticale puis horizontale, qui ont débouché sur l'existence d'une concurrence oligopolistique, dont nous avons analysé les spécificités.

Depuis le début des années 1990, une série de réformes législatives et managériales sont intervenues, sous l'effet d'une sensibilité croissante de l'opinion aux enjeux de l'eau en France et dans le monde. Ces réformes ont donné davantage de moyens d'orientation, de contrôle et de régulation aux autorités organisatrices, qu'il s'agisse du renforcement de la concurrence, de l'amélioration de la transparence, du développement de mécanismes incitatifs ou de la création de moyens d'expertise à leur disposition, sans qu'il soit possible de faire totalement disparaître l'asymétrie structurelle. Dans certains cas sont intervenus des retours à la gestion publique ; dans d'autres, les autorités organisatrices ont acquis une taille critique leur permettant de mieux exercer leur rôle ; les exemples les plus efficaces sont peut être ceux pour lesquels les autorités organisatrices ont d'autant plus de moyens d'expertise qu'elles opèrent directement le service sur une partie de leur territoire.

Les tarifs des services publics d'eau diffèrent largement en France, selon les territoires parce qu'il n'existe pas de péréquation nationale des tarifs. Ces différences sont principalement dues à des disparités importantes dans le coût d'accès aux ressources et le traitement ; selon le lieu où l'on se trouve, dans une région où la ressource est rare et nécessite un traitement plus poussé pour la rendre potable, les différences de coûts sont importants. Toute comparaison des tarifs et des coûts n'a donc de sens que par rapport à ces réalités.

Etant donné les différents modes de gestion des services publics d'eau, il existe la tentation de comparer les tarifs afin d'essayer de prouver la supériorité d'un mode de gestion sur l'autre. Les statistiques montrent que les tarifs sont plus bas dans une organisation communale et dans la gestion directe que dans l'organisation intercommunale plus complexe ou dans le cadre d'une gestion déléguée.

Prix de l'eau en fonction de l'organisation et la gestion des services dans les communautés avec système des eaux usées collectives⁶¹

	<i>Organisation</i>	
	<i>Communale</i>	<i>Intercommunale</i>
<i>Gestion directe (régie)</i>	2,19	2,85
<i>Gestion déléguée</i>	2,93	3,44
<i>Gestion mixte*</i>	2,60	3,04
<i>Total</i>	2,59	3,19

* Avec une organisation différente pour l'eau potable et assainissement

⁶¹ Source: Ifen-Scees, Enquête Eau 2004 – Insee, Recensement 1999 de la population, <http://www.ifen.fr/uploads/media/de117.pdf>

Mais cette comparaison n'a pas réellement de sens. Elle ne prend pas en compte les différences de coûts de la ressource, le fait que le mode de gestion est en relation avec la taille (superficie et population) de l'autorité organisatrice, ce qui a pour effet une tendance à générer des coûts croissants. Bien que les tarifs de la gestion déléguée comprennent le bénéfice de l'opérateur et que la gestion directe (*in house*) soit tenue seulement d'équilibrer les comptes, il peut également apparaître des différences dans l'efficacité de la gestion.

Globalement, il n'existe aucune supériorité avérée et systématique d'un mode de gestion sur l'autre.

Néanmoins, les principaux opérateurs continuent à innover, en développant de nouvelles techniques mentionnées dans les rapports officiels cités ci-dessus. De ce point de vue, il est légitime de se demander ce que ces entreprises feraient si des mesures législatives étaient introduites afin de s'assurer qu'elles ne sont plus en mesure de générer des profits au-dessus de la moyenne. Peut-être seraient-elles tentées de se développer dans de nouveaux domaines d'expertise ou de nouvelles zones géographiques, moins strictement régulés, dans lesquelles elles pourraient exercer leurs compétences.

ANNEXES

Dans le cadre du projet de recherche de la Commission Scientifique Internationale “Services Publics / Entreprises Publiques” sur les services publics locaux, une grille d’analyse commune a été mise en place pour recueillir des données. L’objectif de cette grille est de recueillir des éléments descriptifs pour permettre l’examen futur analytique et comparatif des modes de prestation des services publics locaux. En effet, les études nationales sont en cours d’élaboration sur trois secteurs : la distribution de l’eau, les transports publics locaux et la collecte des déchets.

Les deux tableaux ci-dessous présentent une partie de cette grille de travail commune avec quelques informations générales, données et indicateurs concernant le secteur de la distribution de l’eau en France.

* * *

Tableau 1. Responsabilité et organisation	
<u>Responsabilité</u>	<p><u>Le sujet en charge de la programmation : qui équilibre la demande de ressources d’eau ? Comment et par qui la fourniture est planifiée et organisée ? Comment et qui décide les tarifs, le niveau de financement et d’investissement ?</u></p> <p>En France, les secteurs de l’eau-assainissement sont la responsabilité des collectivités locales ou des structures de coopération intercommunale : syndicats intercommunaux, collectivités municipales ou communales.</p> <p>Le prix est fixé soit entre la municipalité et l’opérateur pendant le contrat (délégation), soit par la municipalité ou le syndicat (régie).</p>
<u>Forme de marché et fourniture</u>	<p><u>Monopole légal ou partiel ou libéralisation totale d’entrée</u></p> <p>Dans les cas de gestion directe (régie), le monopole est complet ; dans la gestion déléguée le monopole légal subsiste pendant la période du contrat.</p> <p><u>Procédures utilisées pour choisir le fournisseur : in house, octroi direct (dans le cas de la gestion directe - régie), appel d’offres public (dans le cas de la gestion déléguée)</u></p> <p><u>Formes contractuels de fourniture.</u> Quatre types de contrats sont utilisés dans la délégation des services publics industriels et commerciaux en France : concession, affermage, - ces deux premiers types de contrat étant les plus usuels en France -, gérance et régie intéressée.</p> <p><u>Typologie dominante des opérateurs : privé</u></p> <p><u>Régime des salaires et clauses sociales spécifiques possibles pour le personnel existant</u></p> <p>Le statut des employés est statutaire ou contractuel et le régime des salaires public ou privé. Dans les cas de changement de l’opérateur (de public à privé/de privé à public) il y a une obligation pour le nouvel opérateur de reprendre les employés de l’ancien opérateur en respectant leur conditions d’emploi (statut, conventions collectives, etc.)</p>
<u>Contrôle et régulation</u>	<p><u>Relations entre le programmeur et le fournisseur ; le rôle du contrat de service ; type de contrôle ; degré d’indépendance et d’autonomie de sujet politique pertinent</u></p> <p>La loi Sapin oblige l’opérateur à présenter, chaque année, à l’autorité délégataire, un rapport incluant en particulier les comptes de toutes les opérations issues de la délégation et une analyse de la qualité du service ; la Chambre régionale des comptes peut vérifier les comptes de l’opérateur.</p>

Tableau 2. Index et données concernant le secteur de l'eau au niveau national

Evaluation et indicateurs quantitatifs			
Formes d'organisation	<p>% de la fourniture selon différentes formes opérationnelles (in house, attribution directe aux entreprises publiques ou mixtes, appel d'offres ou concessions aux entreprises privées, publiques ou mixtes) et % des parts des différents types de fourniture (publique, privée, mixte)</p> <p>En France, les autorités locales sont responsables pour les services de l'eau potable et de traitement des eaux usées. Les opérateurs publics fournissent les services de l'eau à 21% de la population française et assurent le traitement des eaux usées pour 47% de la population par une gestion directe (régie). Le reste de ces services sont assurés par la gestion déléguée sur la base des contrats de délégation signés pour une période entre 7 et 20 ans : les contrats de délégation concernent 79% de la population desservie en eau potable et 53% de la population desservie en assainissement.</p> <p>% de la fourniture réalisée par les 3 plus grands opérateurs</p> <p>Trois groupes principaux se partagent trois quarts du marché : Véolia-Environnement (service de l'eau potable pour 43% de la population ; service de traitement des eaux usées pour 31% de la population), Suez-Lyonnaise (service de l'eau potable pour 25% de la population ; service de traitement des eaux usées pour 15% de la population), Saur (10% de la population) (Source OIE, 2002a).⁶²</p>		
	PRODUCTION (approvisionnement en gros)	DISTRIBUTION	EAUX USEES ET TRAITEMENT DES EAUX USEES
Fourniture et demande	<p>- Demande totale et tendances de fourniture</p> <p>Chaque année, en France, sont produits environ 34 milliards m³ de l'eau.⁶³</p> <p>- Demande sectorielle :</p> <p>La production totale est partagée ainsi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 19,1 milliards m³ pour la production de l'électricité ; - 6 milliards m³ représentant l'eau potable (moins de 20% de la production totale ; la quantité de l'eau pour le réseau public est relativement stable depuis 25 ans⁶⁴) - 4,8 milliards m³ pour l'irrigation ; - 3,6 milliards m³ pour l'industrie⁶⁵ 	<p>- Demande et tendances de fourniture</p> <p>L'eau est en général abondante, en dépit de disparités locales : environ 1 000 milliards m³ de réserves et 170 milliards m³ de ressources internes.</p> <p>La consommation annuelle pour une personne représente environ 50°000 litres⁶⁶</p> <p>- No. d'habitants desservis</p> <p>En 2004, 99% de la population totale de la France était desservie en eau potable, soit environ 62,3 millions habitants (pour une population totale d'environ 63 millions)</p>	<p>- No. d'habitants desservis</p> <p>En 2004⁶⁷, la population connectée au système collectif d'assainissement représentait 78,8% du total (46,1 millions habitants).</p> <p>Plus de 5 millions de ménages, environ 12 millions habitants (19% de la population totale), était équipée en installations individuelles d'assainissement et 2,2% de la population française n'est pas connecté au réseau collectif ou aux systèmes individuels de traitement des eaux usées.⁶⁸</p>

⁶² Bauby Pierre, Lupton Sylvie, Euromarket Work Package 4 (Phase 2), Report France – Analysis of the legislation and emerging regulation at the EU country level, 2004.

⁶³ Ministère de l'Écologie, <http://www.ecologie.gouv.fr/Bon-a-savoir-les-chiffres-de-la.html>
 Quelle est la quantité de l'eau, appelée « partie consommée », qui ne revient pas dans le milieu naturel ? - 5,75 milliards m³. Comment est consommée cette partie ? 2,8 milliards m³ ; irrigation - 1,4 milliards m³, 1,3 milliards m³ - production de l'électricité, 0,25 milliards m³ industrie. *Les prélèvements d'eau en France* – voir le rapport complet sur <http://www.ecologie.gouv.fr/Les-prelevements-d-eau-en-France.html>

⁶⁴ Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) & BIPE, Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France. Données économiques, sociales et environnementales, 2008, p. 7.

⁶⁵ 32 552 millions m³ en total: 59% (19.1 mm³) pour la production d'énergie, 9% (2.9 mm³) pour les besoins de l'industrie, 14% (4.7 mm³) pour l'agriculture, 18% (5.8 mm³) pour l'eau potable, 19% provienne de souterrain, 81% provient de l'eau de surface - Source: Ifen 2006
 68% pour l'agriculture, 24% pour l'eau potable, 5% pour l'industrie (sauf l'énergie), 3% pour la production de l'énergie; 162 litres / jour: moyenne de consommation de l'eau per capita (118 l/jour pour Nord-Pas-de-Calais à 259 litres / jour pour Corsica) - Source: Ifen 2002
http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=449

⁶⁶ http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=466,
http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=472

⁶⁷ Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) & BIPE, 2008, op. cit, p. 13.

<p>Couverture financière</p>	<p><u>% des coûts couverts par des tarifs et des autres sources privées ou publiques</u> Les coûts des services d'eau et d'assainissement est de 11 milliards/an, dont 98% couverts par le prix de l'eau et 2%⁶⁹ par les communes</p>	<p><u>% des coûts couverts par des tarifs et des autres sources privées ou publiques</u> 2,71 euros : prix moyen pour 1m³ de l'eau distribué (de 3,44 euros en Bretagne à 2,15 euros en Auvergne) comprenant le coût pour l'eau potable – 49% et 51% pour l'assainissement. En 2006, le budget moyen total pour un ménage français a été d'environ 37 800 euros, dont 290 euros consacrés aux dépenses⁷⁰ concernant l'eau et l'assainissement, ce qui représentait environ 0,8% du budget.</p>	<p>Dépenses pour l'assainissement non-collectif 700 millions euros/an pour les investissements, 170 millions euros/an pour le fonctionnement. L'augmentation des tarifs a été lente depuis 1998 : une partie des investissements nécessaires pour appliquer les standards d'assainissement (obligations issues de la directive européenne « assainissement urbain » du 21 mai 1991) a été réalisée par les communautés locales. L'année 2006 a marqué une légère reprise qui a continué en 2007</p>
<p>Qualité</p>	<p><u>-% fuite</u> En 2004, sur 6 milliards m³ d'eau potable produite, 1,6 milliards ont été perdus (environ 25%)⁷¹. Les ménages paient pour la plupart des coûts de pollution ; pourtant, ils contribuent pour seulement 20-35% de cette pollution.⁷²</p>	<p><u>-% de la population desservie</u> En 2003, 99,2% de la population française était connectée au système public de fourniture de l'eau⁷³ et 98% des ménages français étaient connectés à un réseau public de distribution de l'eau. <u>-% fuite</u> Le niveau de fuite dans les habitats résidentiels représente environ 20%⁷⁵. Selon d'autres sources, entre 15 et 25% de l'eau consommée par les ménages en France est perdue à cause des fuites (de robinet, dans les toilettes, et dans les canaux des aires communales). Un taux de fuite de 17 l/min à 3 bar jusqu'à 20 l/min à 4 bar ou plus de 3 l/min et un gaspillage annuel d'environ 26m³ représente un peu plus de la moitié de la consommation annuelle d'un individu à son domicile. <u>-Satisfaction et non satisfaction des consommateurs</u> Les usagers utilisent seulement 1% de l'eau potable qu'ils consomment pour la boisson et consomment de plus en plus de l'eau en bouteilles. Cette situation traduit un manque de confiance dans la qualité et la sécurité de l'eau, due aussi aux différentes crises en France qui ont montré un manque de contrôle par les autorités publiques.⁷⁶</p>	<p><u>-% de la population desservie</u> En 2004⁷⁷, la population connectée au système collectif d'assainissement représente 78,8% du total. Plus de 5 millions des ménages, environ 12 millions habitants (19% de la population totale) ont été équipés avec des installations non collectives d'assainissement. <u>- Quantité (%) de l'eau traitée</u> Le volume quotidien des eaux usées recyclés a été estimé à 19 200 m³ (2000-2003).⁷⁸ <u>-% des eaux usées recyclées</u> L'abondance des ressources d'eau n'a pas encouragé le recyclage des eaux usées. L'expérience actuelle est très limitée et concerne les irrigations (à la fin de 1990, 2 300 ha ont été équipés pour irrigation avec des eaux usées⁷⁹).</p>

⁶⁸ Bauby Pierre, Lupton Sylvie, 2004, op. cit.

⁶⁹ http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=467. For details see Bauby Pierre, Lupton Sylvie, 2004, op. cit.

⁷⁰ http://www.fp2e.org/fic_bdd/annexe_fr_fichier_pdf/12041894031_Rapport_BIPEFP2E_2008_BAT_vf.pdf, p. 23.

1%: part de l'eau dans le budget des ménages –

http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=473

⁷¹ http://www.ifen.fr/uploads/media/dossier07_02.pdf

⁷² Bauby Pierre, Lupton Sylvie, 2004, op. cit.

⁷³ Source: EUROSTAT, 2003, EUROMARKET WP 4, 2004, LUPTON S. and BAUBY P., *Analysis of the Social Implications of the different Water Liberalisation Scenarios*, 2005, p. 7.

⁷⁴ http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=466,

<p>Objectifs sociaux Obligations de service public</p>		<p><u>Augmentation globale de tarif vs prix uniforme de remise de service minimum, non-refus d'accès, etc.</u> En France, les exemples des prix (contrats de délégation et gestion publique) montrent un niveau plus élevé dans la gestion déléguée. Les compagnies peuvent couper l'accès à l'eau pour non paiement.</p>	
<p>Efficiences</p>	<p><u>- Investissement par habitant</u> En 2006, les investissements dans les secteurs de l'eau et d'assainissement ont été de 5,6 milliards euros (886 euros/habitant pour 63,2 millions habitants en 2006). Ils sont destinés principalement à la création des nouveaux réseaux, le traitement et l'assainissement ; modernisation des équipements existants, en particulier pour atteindre les nouvelles normes. Ainsi, trois connections sur cinq sont compatibles avec le standard de qualité à atteindre en 2013. Les municipalités et les associations de municipalités sont responsables pour plus d'une moitié de ces niveaux d'investissement. Pour leur part, les opérateurs privés ont réalisé des investissements de 713 millions euros dans le cadre de leurs contrats de délégation. Parts : collectivités (sauf les départements et les régions) 58%, Agences de l'Eau 18%, opérateurs privés 13%, départements et régions 11%.⁸⁰</p>	<p><u>- Investissement par habitant</u> En 2003, 1,6 milliards euros/an d'investissements en eau pour environ 63 millions personnes = 25 euros/habitants <u>- Longueur de tuyaux par employé :</u> En 2004, 900 000 kms de tuyaux existaient sur le territoire français⁸¹ et 32 000 personnes étaient employées dans les services d'eau (2003), ce qui représente environ 28 km tuyau/employé⁸² <u>- Fourniture (m3) par employé</u> 5,8 milliards m³ de l'eau/an pour 32 000 employés⁸³ = 18 125 m³/employé</p>	<p><u>- Investissement par habitant</u> 3 milliards euros/an pour les investissements en assainissement et le traitement des eaux usées (investissements par les services publics d'eau et d'assainissement) pour environ 63 millions personnes = environ 47,62 euro/habitant. Les Agences de l'eau, pour des mesures contre la pollution : 1152 millions euros pour les communautés locales ; 185 millions euros pour les industries ; 48 millions euros pour l'agriculture et 241 millions pour la gestion des ressources⁸⁴ Pour l'assainissement non collectif : 700 millions euros/an⁸⁵ <u>-Eaux usées traitées (cm) par employé</u> En 2001, 28 millions de ménages (95% du total des ménages français, soit environ 58 millions d'habitants) ont été connectés à un système d'assainissement (collectif ou individuel). La même année, les 16 100 stations d'assainissement pouvaient traiter la pollution correspondante à 86,4 millions équivalents-habitants (EH) (en 1998, 15 400 stations avaient une capacité de 81,3 millions EH). Ces stations traitent aussi la pollution des industries. Au total, en 2001, pour environ ¾ des ménages français, il était assuré un traitement adéquat de l'eau. 4% des ménages dans les zones normales et 6% dans les zones sensibles ne traitent pas leurs eaux usées.⁸⁶</p>

http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=472

⁷⁵ Données 2007, Ministère de l'Ecologie, <http://www.ecologie.gouv.fr/Bon-a-savoir-les-chiffres-de-la.html>

⁷⁶ Bauby Pierre, Lupton, Sylvie, 2004, op. cit.

⁷⁷ Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) & BIPE, 2008, op. cit., p. 13.

⁷⁸ B. Jiménez and T. Asano, *International survey of wastewater reclamation and reuse practice*, IWA Publishing, 2007, cited in <http://www.agref.org/XEauXLAZAROVA.pdf>

⁷⁹ Valentina Lazarova, François Brissaud, *Intérêt, bénéfices et contraintes de la réutilisation des eaux usées en France*, <http://www.agref.org/XEauXLAZAROVA.pdf>

⁸⁰ Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) & BIPE, 2008, op. cit., p. 27.

⁸¹ http://www.ifen.fr/uploads/media/dossier07_02.pdf

856 000 kilomètres des tuyaux

http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=466,

http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=472

⁸² http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=64

⁸³ Entre 1993 et 2002, le chiffre de l'emploi total dans le secteur de l'eau a augmenté de 31 207 à 39 446, ce qui représente une augmentation de 26% en 10 ans. La source principale d'augmentation est dans le secteur d'assainissement (77%), pendant que dans le secteur de l'eau l'augmentation de a été de seulement 17%. LUPTON Sylvie and BAUBY Pierre, 2005, op. cit., p. 7.

⁸⁴ http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique187&id_article=66

⁸⁵ Source : Commission des comptes 2002,
www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique18&id_article=66

⁸⁶ www.ifen.fr/actualites/presse/

This yearly series of working papers (WP) aims to publish essentially works in English or in French resulting from the scientific network of CIRIEC and more specifically its working groups. The WP are submitted to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of the CIRIEC international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.

The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s)' one.

The submissions are to be sent to CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

Cette collection annuelle de Working Papers (WP) est destinée à accueillir essentiellement des travaux en français ou en anglais issus du réseau scientifique du CIRIEC et en particulier de ses groupes de travail. Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et de la rédactrice de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer à l'adresse du CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

Publications

- 2010/01 Municipal waste management in Italy
A. Massarutto
- 2010/02 Spanish Local and Regional Public Transport
P. Martín Urbano, A. Ruiz Rúa, J.I. Sánchez Gutiérrez & G. Andreu Losantos
- 2010/03 The Spanish Waste Sector: Waste Collection, Transport and Treatment
D. Dizy Menéndez & O. Ruiz Cañete
- 2010/04 Genossenschaften und Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre
Johann Brazda, Robert Schediwy, Holger Blisse & Florian Jagschitz
- 2010/05 Le tandem président - directeur général au sein de coopératives financières
canadiennes : la compétence du leadership
M. Séguin & S. Guerrero
- 2010/06 The Urban Transport in France
C. Zadra-Veil
- 2010/07 Les mécanismes cognitifs de gouvernance : un atout pour les banques
mutuelles ?
C. Marsal
- 2010/08 Le système français de gestion de l'eau
P. Bauby