Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France

Guillem Canneva, C. Pezon

▶ **To cite this version:**

Guillem Canneva, C. Pezon. Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France. Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, 2008, 10.3917/flux.074.0056 . halshs-02549407

HAL Id: halshs-02549407
https://shs.hal.science/halshs-02549407

Submitted on 21 Apr 2020

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

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

Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France

Guillem Canneva[1], Christelle Pezon[2]

Introduction

En 1999, la loi Chevènement a ouvert une phase importante de réorganisation des collectivités locales françaises en communautés de communes, d'agglomération ou urbaines. Les données disponibles montrent que cette réforme a conduit à une transformation significative du paysage des services d'eau en France sans laisser percevoir de changement sur le prix ou la qualité des services, ni même sur leurs modes de gestion.

Si on peut supposer que c'est sur le long terme que les effets de cette réforme s'apprécieront, il n'en reste pas moins vrai que les outils d'observation et de suivi actuels des services d'eau et d'assainissement, sont très lacunaires. Malgré leur nombre, les observatoires mis en place à diverses échelles ne rendent pas compte de la composante organisationnelle des services et donc des conséquences des transformations liées à la réorganisation de ces derniers par les communautés.

La mise en place au sein de l'ONEMA d'un système d'information sur les services d'eau et d'assainissement est une opportunité pour disposer des moyens d'appréhender les effets de la nouvelle intercommunalité sur l'évolution des services d'eau et d'assainissement, pourvu que leurs caractéristiques notamment organisationnelles soient assez finement définies.

La première partie présente un état des lieux de la réorganisation des services d'eau. La seconde partie étudie les effets de cette nouvelle gouvernance sur la gestion des services et examine les limites des systèmes d'observation actuellement disponibles.

A. La réorganisation en communauté des services d'eau potable : état des lieux et perspectives

Très tôt, les communes ont satisfait la mission d'hygiène de laquelle découle leur responsabilité en eau potable (Duroy, 1996), en s'organisant à plusieurs. Après l'échec de l'introduction autoritaire des municipalités de canton par la Constitution de l'an III, les bases d'une coopération intercommunale furent timidement introduites par la loi du 18 juillet 1837 puis par la grande loi municipale du 5 avril 1884, avant que la loi du 22 mars 1890 ne jette véritablement les bases de la coopération intercommunale en introduisant le syndicat intercommunal qui constitue, jusqu'en 1959, l'unique organisation à laquelle les communes peuvent transférer une compétence et une seule. Le premier syndicat intercommunal d'eau potable voit le jour en Ardèche, en 1907 : il regroupe quatre communes qui mettent en commun leurs travaux d'adduction et l'entretien d'un réservoir. Le premier service intercommunal de production d'eau potable est né. En 1936, 290 syndicats d'eau potable regroupent 1641 communes (Leydet, 1936). Après la nationalisation du secteur énergétique en 1946, la compétence en eau se hisse de la deuxième à la première place en nombre de syndicats et reste le principal moteur de l'intercommunalité jusqu'à la fin des années 1980.

Tableau 1 – Intercommunalité et services d'eau potable en 1988

Types d'organisation	SIVU	SIVOM	SM	District	CU	Total
Nombre d'EPCI*	12200	2280	750	165	9	15404
EPCI d'eau potable**	3375	455	nd	62	9	3901

*Sources : * Ministère de l'Intérieur **GIP Reclus, 1992*

En 1988, il existe plus de 15400 EPCI, dont près de 14500 sont des syndicats intercommunaux : un quart sont compétents en eau potable, dont une très large majorité (88%) à l'exclusion de toute autre compétence. C'est essentiellement dans le cadre de syndicats à vocation unique (SIVU) qu'une majorité de communes ont organisé leurs services, des plus petites aux plus grandes, les organisations à vocation urbaine (district et communauté urbaine) étant peu prisées des collectivités locales. 11800 communes organisent la distribution d'eau potable à leur échelle, portant le nombre total de services d'eau potable à environ 15 700. En terme de services, l'option communale est donc toujours l'organisation dominante.

Les principales étapes de l'intercommunalité (1959-1999)

Les ordonnances du 5 janvier 1959 introduisent des transformations importantes pour les syndicats intercommunaux (n°59-29) et instituent la formule du district urbain (n°59-30). Les syndicats pourront désormais cumuler des compétences (syndicat intercommunal à vocation multiple, SIVOM) et associer communes, syndicats de communes et départements (syndicat mixte, SM). Les villes disposeront avec le district urbain d'une organisation adaptée à la gestion complexe de leur développement. A partir de 1966, elles peuvent aussi s'organiser en communauté urbaine, seul EPCI vers lequel les compétences communales en eau potable et en assainissement sont obligatoirement transférées.

La loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République crée deux nouvelles communautés : la communauté de communes et la communauté de villes.

La loi Chevènement de 1999 clôt la liste déjà longue des organisations susceptibles d'exercer une responsabilité sur les services d'eau. Elle modernise la communauté de communes et la communauté urbaine et substitue la communauté d'agglomération à la communauté de villes. Cette loi s'appuie sur le principe de substitution pour simplifier la carte communale et introduit des seuils de population pour orienter les communes vers des regroupements appropriés. Ainsi, la communauté d'agglomération regroupe des communes dont une de plus de 15 000 habitants sur une zone de plus de 50 000 habitants. La communauté urbaine regroupe des communes dont une de plus de 50 000 habitants sur une zone de plus de 500 000 habitants.

Si les organisations syndicales sont globalement plébiscitées par les communes rurales et par les villes, à la veille de la loi Chevènement, les intercommunalités plus intégrées ont rencontré un succès très limité. La mention urbaine du district est finalement abandonnée en 1970 pour s'ajuster au caractère rural des communes qui l'utilisaient. La communauté urbaine est retenue par 5

agglomérations en 30 ans sur la centaine escomptée, et, enfin, la communauté de villes proposée en 1992 a donné lieu à la création de seulement 5 communautés en sept ans.

La 'révolution silencieuse'[3] des communautés

Les EPCI à fiscalité propre proposés par la loi Chevènement se constituent sur la base d'un projet de développement qui intègre, à l'échelle du territoire, des compétences très larges, certaines obligatoires, d'autres optionnelles ou encore facultatives. Ces communautés ont été plébiscitées par les communes : 2588 communautés rassemblent, au 1er janvier 2007, 33413 communes représentant 54,2 millions d'habitants. Alors que les précédentes tentatives avaient échoué à accompagner les mutations urbaines du 20ème siècle, les communautés à vocation urbaine de la loi Chevènement ont rencontré un succès en partie imputable au contexte européen de mise en concurrence des territoires. En zone rurale, la rationalisation est aussi d'importance : les communautés de communes (CC) réunissent en moyenne 12,5 communes et plus de 11000 habitants.

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

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

	Communauté urbaine	Communauté d'agglomération	Communauté de communes
Nombre	14	169	2400
Compétence en EP	14	85	207

Source : Direction Générale des Collectivités Locales, ministère de l'Intérieur

Les deux tiers des services d'eau potable (8074) sont organisés à l'échelle communale (Tableau 3.). Ils concernent 28% de la population. Un tiers des services (moins de 4000) sont organisés en EPCI. Pour les trois-quarts d'entre eux, l'eau est une compétence exclusive : plus de 55% des communes (représentant près d'un Français sur trois) organisent leur service d'eau potable dans le cadre d'un syndicat à vocation unique (SIVU).

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

Organisation	Commune	CC	CA et SAN*	CU	SIVU	SIVOM	SM	Total
Nb de services		207	85	14	2949	374	143	11846
Nb de communes	8074	2 281	1 242	358	19 762	3 003	2 060	36780
Population	17,8	2,75	9,9	6,25	17,9	3,6	5,4	63,6**

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

Si les formes traditionnelles d'organisation des services (commune, SIVU) conservent leur leadership (93% des services, 75% des communes et 56% de la population), elles déclinent simultanément : près de 3800 services communaux (34%) et plus de 400 SIVU (13%) ont disparu en 20 ans. De leur coté, les communautés desservent en 2007 une population égale à celle qui est alimentée par des services communaux ou par les syndicats à vocation unique (environ 17 millions d'habitants). Environ 10% des communes ont organisé leurs services d'eau dans le cadre d'organisations communautaires : 306 services d'eau communautaires assurent la distribution d'eau potable à près d'un Français sur trois.

L'émergence dynamique des communautés introduit deux ruptures majeures. La première est historique : pour la première fois, le nombre de services d'eau potable se réduit. Estimé à environ 15000 en 1988, il est stable jusqu'en 2001 puis diminue d'environ 1000 services entre 2001 et 2004, d'après l'IFEN, et de 2000 services pour s'établir à moins de 12000 en avril 2007, d'après le ministère de l'Intérieur, soit une réduction de 20% en 6 ans.[4] La seconde est organisationnelle : les modalités d'exercice de la compétence en eau potable sont très différentes selon le type d'organisation. Communale ou syndicale, la compétence peut se limiter à la production

ou à la distribution d'eau potable. Les communes peuvent ne transférer que la maîtrise d'ouvrage en production d'eau à un syndicat et conserver une maîtrise d'ouvrage communale pour la distribution d'eau.[5] Communautaire, la compétence est intégrée et la maîtrise d'ouvrage unique. Les décisions relatives à la conservation et l'amélioration du patrimoine (du captage au compteur) relèvent alors d'une seule collectivité, la communauté, à laquelle sont transférés la totalité des actifs, des dettes et des personnels attachés aux services de production et de distribution précédemment en activité à l'échelle de son territoire.

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

Conséquence et modalité de cette réorganisation en terme de gestion

La nouvelle gouvernance des services d'eau potable en communauté n'est pas neutre en terme de gestion : des services précédemment exemptés d'une tarification au coût complet de l'eau potable basculent dans la catégorie des 'grands' services pour lesquels un financement partiellement fiscal de l'activité doit demeurer exceptionnel. En effet, depuis 1995, l'instruction comptable M49 applicable aux services d'eau et d'assainissement oblige les services d'eau des communes de plus de 3000 habitants et des EPCI dont au moins une commune membre compte plus de 3000 habitants à équilibrer leur budget sans contribution du/au budget général des collectivités, sauf exception.[6] La contribution du budget général au financement des investissements reste une faculté ouverte aux services d'eau plus petits mais le mouvement de concentration des services à travers les communautés tend à les réduire.

Le Tableau 6 indique qu'en 2007 89% des services d'eau communaux comptent moins de 3000 habitants. Ces services représentent 3,8 millions d'habitants, soit 19% de la population alimentée par un service communal, et sont dispensés d'équilibrer leurs dépenses avec les redevances perçues sur les abonnés, quel que soit leur mode de gestion.

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

Tranches de population	Nombre de services communaux*	Population
Moins de 3000	7015	3865461
De 3000 à 10 000	602	3178517
De 10 000 à 20 000	144	2057850
De 20 000 à 50 000	79	2408918
De 50 000 à 100 000	16	1083668
Plus de 100 000	14	7277856

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

Le Tableau 5 indique pour sa part que 2742 EPCI dont 2378 SIVU ne sont pas assujettis à la règle de l'équilibre budgétaire, quel que soit leur mode de gestion. Ils concernent 17723 communes et près de 8,5 millions d'habitants. Globalement, 9757 services (plus de 80%) ne sont pas assujettis à la règle de l'équilibre budgétaire. Ils concernent 24738 communes et plus de 12,3 millions d'habitants, soit un Français sur cinq. Autrement dit, moins de 20% des services d'eau doivent équilibrer leurs dépenses grâce aux factures acquittées par leurs abonnés, quel que soit leur mode de gestion.

Une lecture plus fine du type d'EPCI concerné montre que près de 81% des SIVU sont exemptés de l'équilibre budgétaire de leurs services d'eau alors que la moitié des communautés de communes doivent au contraire équilibrer leurs dépenses sur la base des redevances perçues sur les abonnés. Par définition, la totalité des

communautés d'agglomération et des communautés urbaines sont assujetties à la règle de l'équilibre budgétaire, là encore, quel que soit leur mode de gestion.

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

	< 400	400 à 1000	1000 à 3000	3000 à 10000	10000 à 20000	20000 à 50000	Total non assujetti	Total assujetti
Nb CC	2	6	23	70	6	0	107	100
Nb de com.	6	25	184	776	85	0	1076	1241
Population	533	4 896	45 675	404 881	67 945	0	523 930	2 261 643
Nb SIVU	201	484	908	693	86	6	2378	570
Nb de com.	454	1462	4124	6580	1761	256	14637	6584
Population	54 418	326 238	1 707 126	3 571 896	1 104 856	170 306	6 934 840	13 377 647
Nb SIVOM	10	26	110	91	17	3	257	117
Nb de com.	28	84	560	968	291	79	2010	1645
Population	2481	18012	210297	482991	219217	65211	998209	3309212

Source : Ministère de l'Intérieur, données avril 2007.

Il convient en outre de remarquer que la diminution du nombre de services d'eau s'accompagne d'une augmentation du nombre de syndicats mixtes compétents en eau potable : en 2001, 4% des communes regroupées en EPCI relèvent d'un syndicat mixte, représentant 3% de la population ; en 2007, 7% des communes et 11% de la population sont concernées. Alors que certains services d'eau ruraux organisés à l'échelle des communes ou en SIVU sont progressivement absorbés par les communautés de communes, des syndicats mixtes se constituent, contribuant au mouvement de départementalisation des services d'eau ruraux (Grandgirard 2006). Ce mouvement n'est pas exclusif à la compétence en eau potable. Il est en effet remarquable que le nombre de syndicats mixtes ait littéralement explosé depuis 1999, alors que les autres types de syndicats accusent un net retrait. [7]

Tableau 6. Evolution du nombre de syndicats mixtes (1962-2006)

	1972	1980	1988	1992	1999	2007
Nombre de Syndicats Mixtes	153	439	750	975*	1454	2749
Nombre de SIVU	9289	11664	11967	14596	14885	12149
Nombre de SIVOM	1243	1980	2076	2478	2165	1501

*Source : DGCL, ministère de l'Intérieur. *donnée 1993*

Ce phénomène n'est pas sans rappeler la réorganisation en cours des services d'eau italiens. Suite à la réforme initiée par la loi Galli en 1994 (L. n.36/1994), les 8000 services d'eau potable et d'assainissement italiens sont progressivement transférés des communes et regroupements de communes aux 100 Provinces (équivalant à nos départements), et, plus rarement, aux régions (notamment la région des Pouilles). Certaines provinces, dont la Lombardie, se caractérisent par la 'provincialisation' de leurs services d'eau ruraux, les services de la 'grande' ville, en l'occurrence Milan, restant sous contrôle de l'agglomération (Pezon 2006).

Un effet possible de ce double mouvement de départementalisation des services ruraux et d'organisations communautaires des services urbains serait d'améliorer la régulation du secteur grâce au développement de capacité de gestion suffisante à l'échelle des départements et des communautés. Taille critique et capacité de gestion mettent communautés et syndicats mixtes en position, soit d'exercer un meilleur pilotage des contrats de DSP, soit de rendre plus crédible la menace d'un changement de mode de gestion. Doit-on s'attendre à une évolution particulière des modes de gestion des services d'eau potable ? S'il est probable qu'une large majorité

de communautés s'acheminent vers une uniformisation du mode de gestion des services d'eau potable, rien n'indique qu'elles basculeront vers l'une ou l'autre des modalités de gestion. Deux facteurs rendent particulièrement incertain le devenir des services en terme de gestion. Le premier tient au caractère inédit de l'élément déclencheur : jusqu'en 1999, la ligne de partage entre gestion en régie et DSP se déplaçait en réaction à l'évolution des règles de gestion applicables aux services d'eau potable. Ainsi tant que les communes ont librement déterminé leur mode de gestion, elles ont opté pour une gestion publique qui les autorisait à sous-tarifer le service rendu. La DSP a progressé au fur et à mesure que se réduisait le nombre de communes disposant de cette faculté. Avec la loi Chevènement, ce ne sont pas les règles de gestion qui changent mais l'organisation des services, et il est difficile, faute de précédent, d'en anticiper les conséquences. Un second facteur d'incertitude tient à la nature fondamentalement politique de la prise de décision des conseils généraux et communautaires. Les élus exercent le leadership que les techniciens des collectivités et des services déconcentrés de l'Etat exerçaient de fait sur les EPCI syndicaux. Si l'évolution des prix de l'eau marque le pas, après une décennie de forte hausse[8], et que l'enjeu politique de la gestion des services est aujourd'hui moins vif[9], il peut retrouver une certaine force, avec le franchissement du seuil des 3000 habitants par des services précédemment non contraints sur le plan budgétaire.

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

Quand elles ont opté pour une seule des deux compétences, les communautés ont plus souvent retenu l'assainissement que l'eau potable[10]. Outre que les communes étaient fiscalement incitées à transférer l'assainissement à des communautés, deux éléments expliquent cette évolution différenciée. D'une part, les départements sont moins impliqués en assainissement qu'en eau potable : le rôle de bailleurs qu'ils assument pour l'eau potable est joué par les agences de bassin pour l'assainissement, ce qui rend plus vital le transfert des services d'assainissement à des institutions locales susceptibles d'atteindre la taille critique. En outre la préexistence de syndicats départementaux d'eau potable dissuade les communes adhérentes du transfert de cette compétence qui aurait pour effet de les désorganiser. D'autre part, la gestion des services d'assainissement s'opère majoritairement à l'échelle des communes et en régie. Il est plus simple de transférer à des communautés des services qui partagent le même mode de gestion et dont la réorganisation ne bousculent pas des EPCI établis.

Pour les services d'assainissement, l'organisation communautaire est sans doute favorable au maintien si ce n'est à la croissance de la gestion en régie. A cet égard, la mise en perspective avec les services d'eau potable est instructive. Largement publique jusqu'à la fin des années 1960, la gestion de ces derniers a souffert d'une difficulté des régies à opérer à une échelle territoriale supra-communale. En se syndicalisant, essentiellement pour des raisons techniques, l'activité s'est éloignée des centres locaux de décision politique, et les élus ont marqué leur perte relative de pouvoir en 'externalisant' l'activité par DSP. De leur côté, les communautés sont, malgré l'élection indirecte de leurs élus, des acteurs politiques majeurs au niveau local. Leur taille et leur capacité permettent de maintenir une gestion en régie. Une incertitude forte demeure toutefois, dans la mesure où le secteur de l'assainissement n'a pas atteint la maturité de celui de l'eau potable. En effet, l'équipement en réseaux de collecte et stations d'épuration n'est pas généralisé, loin s'en faut : 20000 communes seulement offrent un service d'assainissement complet. 2500 communes ont des réseaux de collecte qui couvrent totalement ou partiellement leur territoire mais ne traitent pas leurs effluents, et 14120 communes n'ont pas de service d'assainissement collectif (IFEN, 2005). En assainissement, le tuyau n'est pas roi comme il le fut pour distribuer l'eau. L'ouverture à des techniques d'assainissement décentralisé (fosses sceptiques) suscite la création de nombreux services d'assainissement non collectif, pour la gestion desquels opérateurs privés et régies sont également novices.

Conclusion

La reforme de la coopération intercommunale en 1999 a ouvert une phase de réorganisation des services d'eau et d'assainissement autour des nouvelles communautés. Cette réforme touche essentiellement les zones urbaines et périurbaines, autour de la création de communautés d'agglomération, tandis que dans les zones rurales les formes traditionnelles d'organisation du service, la commune ou le syndicat intercommunal, restent prépondérantes. Cette évolution récente rompt avec deux tendances observées jusqu'alors : un nombre de service élevé et stable et un émiettement des compétences. Désormais le nombre de service décroît et les communautés prennent des compétences intégrées. Cette révolution de la carte des services induit des changements dans leur gestion. L'augmentation de l'échelle des services en assujettit un plus grand nombre à la règle de l'équilibre budgétaire. De plus l'harmonisation du prix et de la qualité du service sur les nouveaux périmètres devrait induire des changements dans leur organisation, dans leur mode de gestion ou dans leur performance.

Cependant il est aujourd'hui matériellement impossible de percevoir à une échelle nationale les effets de ces changements.

D'une part, ces effets ne sauraient être aussi immédiats que la création de communautés. Les infrastructures existantes, les contrats en cours et la constitution d'un service (même limité à une activité de maîtrise d'ouvrage et de pilotage du service) à l'échelle communautaire, induisent des inerties sur l'évolution de l'organisation du service au-delà de son périmètre. On peut donc comprendre qu'un effet à l'échelle nationale ne soit pas encore perceptible.

Surtout, les conséquences sur la performance des services d'eau ne seront perceptibles que si on sait les observer. Or les systèmes d'informations sur les services d'eau montre un éclatement des approches, sectorielles autour de la qualité de l'eau distribuée, du périmètre des services, et des échelles géographiques (observatoires par agence ou par département). La consolidation nationale et le croisement des bases s'avèrent impossible. Compte tenu des outils disponibles, nous sommes dans l'incapacité d'apprécier les effets de la réforme.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006) crée l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) dans son article 88 et dispose qu'il aura en charge la construction d'un système d'information sur les services d'eau et d'assainissement. La constitution d'un tel observatoire qui inclurait la dimension organisationnelle des services ainsi que leur performance (par la collecte des indicateurs de performance que les collectivités doivent mentionner dans leur rapport annuel sur le prix et la qualité du service) permettrait, entre autre, d'apprécier les effets de la réforme de l'intercommunalité sur les services d'eau, pas seulement du point de vue du périmètre des services mais aussi de l'organisation et de la performance que permettent les changements d'échelle et de gouvernance.

---

[1] Guillem Canneva est ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts et enseignant-chercheur dans l'unité de recherche Gestion de l'Eau et de l'Assainissement (GEA), au sein de l'UMR G-Eau.

[2] Christelle Pezon est docteur ès sciences de gestion et Programme Officer à l'IRC (International Water and Sanitation Center) à Delft, aux Pays-Bas.

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

[4] Les données de la base Banatic confirment une tendance observée par l'IFEN lors de sa dernière enquête qui s'appuie sur des données de 2004. Soulignons toutefois que des différences peuvent persister entre l'IFEN et le ministère de l'Intérieur : les estimations de l'Ifen s'appuient sur un échantillon alors que celles de la base de données Banatic sont exhaustives. En outre, l'enquête IFEN s'intéresse à la collectivité qui réalise la fonction (distribution de l'eau potable aux usagers) tandis que la base de données Banatic recense l'adhésion des collectivités à des structures de coopération intercommunale.

[5] D'après la base de données de l'IFEN, 13% des communes organisent encore différemment les deux activités (l'une communale et l'autre syndicale ou les deux activités en syndicat mais par des syndicats différents)en 2001, proportion qui s'établit à 11% en 2004.

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

[7] Cette tendance est confortée par la faculté reconnue, depuis 2004, aux EPCI à fiscalité propre –donc aux communautés- de demander aux départements ou aux régions d'exercer en leurs noms, tout ou partie de leurs compétences, dans des conditions prévues par une convention. Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

[8] Les prix des services d'eau potable et d'assainissement ont augmenté de 50% dans les années 1990.

[9] Notons toutefois qu'il reste encore très sensible dans certains départements comme celui des Landes ou des Pyrénées Orientales.

[10] Ainsi, 588 CC ont opté pour l'assainissement collectif, contre 207 pour l'eau potable. De même 43 CA ont opté pour l'assainissement collectif, contre 85 pour l'eau potable (Banatic, 2007).

Bibliographie

Baudant A., 1980, Pont-à-Mousson (1918-1939), stratégies industrielles d'une dynastie lorraine, Thèse de doctorat en histoire, Paris, Publications de la Sorbonne.

Bernard P., 1969, *Le grand tournant des communes de France. Des communautés nouvelles à l'épreuve de l'équipement*, Paris, Librairie Armand Colin, Coll. Science administrative.

Bèze F., 1968, *Une formule de regroupement communal. Le SIVOM*, Thèse de doctorat en droit, Université de Toulouse.

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

Bloch-Lainé F., 1962, « Pour une réforme de l'administration économique », *Revue économique* n°6, novembre.

Bourjol M., 1963, *Les districts urbains*, Paris, Berger-Levrault.

Bourjol M., 1975, *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault.

Bourjol M., 1963, *(sous la direction de)*, *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

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

Communauté d'agglomération Montpellier Agglomération, 2004. Schéma directeur d'assainissement, décembre 2004

Communauté urbaine Nantes Métropole, 2005. Rapport sur le prix et la qualité du service de l'eau, disponible à l'adresse http://www.nantesmetropole.fr/1161876092222/0/fiche___document/

Covo-Dahan P., 1980, *Sous-traitance d'un service public communal. Stratégie d'implantation sur le marché de l'eau*, Thèse en économie, Université Paris-Dauphine.

Delamarre, F, Auriac, F. Durand-Dastès, P. Brossier, 1992, *Les services de réseaux en France. Intercommunalité et mode de gestion*, GIP Reclus.

Delannnoy M.-A., Rieu J. & Pallez F., 2004. Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs. *Politiques et management public*, 22 (2), pp. 75-93.

Ernst & Young, 2004, *Etude relative au calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les districts hydrographiques français*, Rapport pour le Medd.

Fauquert G., 2006. Retour d'expérience sur la mise en œuvre de la mesure de performance des services d'eau et d'assainissement par les DDAF en 2004. Synthèse de rapport d'étude réalisé pour le MAP, décembre 2006, 4p.

Fayolle L., 1908, *Les syndicats de communes dans leurs applications pratiques*, Paris, Ed A. Rousseau.

Givaudan A. (1978). *La question communale*, Paris, Ed de la RPP.

Grandgirard, A. (2007). De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion, Doctorat en Sciences de Gestion, Ecole des Mines de Paris. 285 p.

Hourticq J., 1959, « Le nouveau statut des syndicats de communes », *Départements et communes*, avril.

IFEN, 2005, Enquête 'Les collectivités locales et l'environnement' – Volet Eau. La gestion de l'eau potable en France en 2001, Collection Etudes et Travaux n°44, 25p.

Le Lamer C., 1986, « L'évolution de la gestion communale en France depuis 20 ans. Fausses pistes et vrais problèmes », *Annuaire des collectivités locale*,. CNRS, GRAL.

Leydet V., 1936, *Le syndicat de communes*, Paris, Librairie technique et économique.

Loosdregt H.B., 1990, « Services publics locaux, l'exemple de l'eau », *Actualité juridique-Droit administratif* vol. 11, 20 novembre.

Loriferne H., 1987, *(sous la direction de)*, 40 ans de politique de l'eau en France, Paris, Economica.

Maurice R., 1976, *Le syndicat de communes*, Paris, ed. Masson.

Novarina G., MARTIN S., 1988, « La décentralisation », Syros Alternatives, Décentralisation et intercommunalité Vol. 11.

Perrin B., 1994, *La coopération intercommunale : bilan et perspectives*, Paris, Berger Levrault.

Pezon C., 2000, *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Paris, Cnam.

Pezon, C., 2002, « La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés », *Flux* n°48-49, 15 p.

Pezon C., Petitet S., 2004, « Histoire de l'intercommunalité en France (1890-1999): la distribution d'eau potable en question », communication au Colloque "Les territoires de l'eau", Réseau Développement Durable et Territoires Fragiles, Université d'Artois, 26 mars.

Pezon, C., Bonnet, F., 2006, Déroulement des procédures de délégation de services publics d'eau et d'assainissement. Analyses des procédures 2004. Rapport pour le Ministère de l'Environnement, 63 p.

Pezon, C., 2006, "The Public Private Partnership French model for water services management: genesis and key factors of success", *Urban Water Conflicts Working Series. Phase VI*, UNESCO - IHP, Paris, p. 25 – 38

Pezon, C. (ss dir.), 2006, *Intercommunalité et durabilité des services d'eau potable et d'assainissement en France, en Italie et au Portugal*, Rapport de recherche pour le Medd, Programme Politiques territoriales et développement durable, 140 p.

Pezon, C., 2007, "The role of users' cases in drinking water services development and regulation in France: a historical perspective", *Utilities Policy*, vol. 15, n° 2, p. 110 - 120 [ ]

Pezon, C., (à paraître), Decentralisation and delegation of French drinking water services in Public Policy and the Management of Water and Sanitation Services José Esteban Castro and Léo Heller (eds.), Polisan, London, 17p.

Régismanset H., 1897, *Les syndicats de communes: étude sur la loi du 22 mars 1890*, Paris, Ed. A.Rousseau.

Roussillon H., 1972, *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Paris, Bibliothèque de science administrative, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Singer J., 1956, *L'intervention des collectivités locales en matière économique*, Paris, Editions Aframpe.

Terrazzoni A., 1975, *Les fusions et regroupements de communes dans l'arrondissement d'Avranches*, thèse de doctorat en sciences administratives, Rennes.

Trorial J. ,Astier H., 1966, "La réforme communale et l'aménagement du territoire ; où en sont les regroupements de communes", in *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, n°15, 9 avril.

Verdun L.G., 1961, *Le groupement de communes en France*, Thèse de doctorat en droit, Université de Bordeaux, Bordeaux, *Imprimerie* Bière.