



HAL
open science

Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995

C. Pezon

► **To cite this version:**

| C. Pezon. Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995. 2000, 9782906967052. halshs-02549509

HAL Id: halshs-02549509

<https://shs.hal.science/halshs-02549509>

Submitted on 24 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.

Christelle PEZON

La gestion du service d'eau potable
en France de 1850 à 1995

Conservatoire National des Arts et Métiers

Presses du CEREM, Paris

ISBN 2-906967-05-X

SOMMAIRE

Introduction générale.....	4
PREMIERE PARTIE	
LES DEUX MODELES DE GESTION	
DU SERVICE PUBLIC D’EAU POTABLE	14
CHAPITRE 1. LES CARACTERISTIQUES TECHNICO-ECONOMIQUES DES DEUX MODELES.....	20
<i>Section 1. Eau urbaine - Eau rurale (1850 - 1939).....</i>	<i>21</i>
<i>Section 2. L’urbanisation de l’eau rurale (1940 - 1995).....</i>	<i>49</i>
CHAPITRE 2. LES CARACTERISTIQUES INSTITUTIONNELLES DES DEUX MODELES.....	87
<i>Section 1. La période libérale (1850 - 1926).....</i>	<i>88</i>
<i>Section 2. L’intervention de l’Etat (1926 - 1982)</i>	<i>101</i>
<i>Section 3. Le retour à la liberté contractuelle (1982 -1995)</i>	<i>160</i>
DEUXIEME PARTIE	
REGULATION PUBLIQUE	
ET STRATEGIE DES OPERATEURS.....	188
Préambule : présentation des arrêts du Conseil d’Etat.....	194
CHAPITRE 1. LA REGULATION DU SECTEUR DE LA DISTRIBUTION D’EAU	214
<i>Section 1. La régulation du service de l’eau : une analyse théorique.....</i>	<i>216</i>
<i>Section 2. La régulation du service de l’eau : une analyse historique..</i>	<i>236</i>
CHAPITRE 2. LA NATURE ECONOMIQUE DE LA CONCESSION DE DISTRIBUTION D’EAU	290
<i>Section 1. Les caractéristiques institutionnelles et le fonctionnement de la concession : une analyse théorique</i>	<i>292</i>
<i>Section 2. Les caractéristiques institutionnelles et le fonctionnement de la concession : une analyse historique</i>	<i>309</i>
Conclusion générale.....	353
Bibliographie	361
Table des matières	427
Index des tableaux	433
Index des figures.....	436

Introduction générale

L'eau potable est, pour chacun de nous, un bien essentiel qui satisfait des besoins primaires d'alimentation et d'hygiène. A ce titre, aucune société développée, quelles que soient ses normes de justice sociale, n'accepte qu'une fraction de sa population en soit durablement privée. Comme la sécurité, la fourniture d'eau potable fait partie, dans l'esprit de tous, des missions régaliennes d'un Etat bien organisé. Du coup, la fourniture d'eau potable est d'abord vécue comme un droit, lui-même conforté par le fait que la ressource naturelle (l'eau brute) permettant de la produire est abondante et accessible sans coût. Le bien eau potable n'est donc pas perçu comme s'intégrant naturellement à la sphère marchande.

LA NATURE DU SERVICE D'EAU

La fourniture d'eau potable à domicile est un service communal. Historiquement, elle a d'abord été communale par nature. En rapport direct avec les exigences nées de la réunion des personnes au sein d'une commune, elle s'est inscrite dans le prolongement des obligations de celle-ci en matière d'hygiène (police de la salubrité) et de sécurité (lutte contre les incendies). Par la suite, dans les années 1930, le service de l'eau est devenu communal en droit. L'intérêt local de la distribution d'eau à domicile n'a pas été contesté, à la différence de la distribution d'électricité ou de gaz dont le caractère de service de proximité s'est effacé au nom d'une logique nationale économique et politique, justifiant un transfert de responsabilité des communes vers l'Etat. Techniquement, le service de l'eau opère toujours à une échelle locale. La France étant bien pourvue en eau brute, aucune région ne souffre d'un déficit qui justifie des transferts de ressource en provenance d'autres régions.¹

La fourniture d'eau potable est un monopole local. Le principal support technique de la livraison d'eau à domicile est en effet un réseau de distribution, qu'il n'est pas question de dupliquer. Le service de l'eau suppose aussi l'utilisation d'ouvrages de production d'eau potable, en amont du réseau de distribution. Ces ouvrages diffèrent selon l'éloignement de la ressource brute par rapport au lieu où elle est consommée et selon les traitements nécessités par la ressource brute pour qu'elle soit consommable. L'activité de production se réduit à un captage et à une conduite d'amenée (adduction) de quelques dizaines de mètres quand l'eau brute est située à proximité de la commune et est distribuée dans son état naturel. Elle nécessite une adduction de plusieurs dizaines de kilomètres et une usine de traitement quand l'eau brute est éloignée de la commune et requiert des traitements préalables à sa distribution en réseau. La localisation et la qualité de la ressource brute, ainsi que l'étendue et la densité du réseau de distribution déterminent la chaîne de valeur de chaque service d'eau.

Le service de l'eau est un service public local. A ce titre, il est soumis à des contraintes particulières. La fourniture d'eau potable à domicile doit en effet obéir aux principes qui caractérisent un service public en France, qu'il soit local ou national. A l'échelle de chaque service d'eau, le prestataire doit respecter :

¹ Au niveau national, les prélèvements d'eau opérés par les services d'eau potable s'élèvent à 6 milliards de m³ par an. Ils représentent 16% des prélèvements d'eau brute réalisés.

1. l'égalité de traitement des usagers placés dans une situation analogue,
2. la continuité du service rendu en quantité et en qualité,
3. la mutabilité du service ou sa nécessaire adaptation aux innovations techniques.

Les abonnés d'une même catégorie (particuliers, industriels) accèdent et usent du service public d'eau dans des conditions tarifaires identiques. En revanche, ces conditions changent d'un service d'eau à un autre et on compte en France autant de prix pour le bien eau potable que de services locaux. Chaque service d'eau doit satisfaire l'ensemble des besoins exprimés en temps réel, avec les difficultés que cela suppose compte tenu de l'irrégularité de la consommation d'eau dans une même journée et d'une saison à l'autre. L'alimentation continue n'a toutefois de valeur que dans la mesure où l'eau mise à disposition est consommable sans danger, notamment à des fins alimentaires, alors même que cet usage particulier ne représente que 1% de la consommation d'eau potable en France.

La commune est l'autorité organisatrice du service public local de distribution d'eau. La définition matérielle du service public (nature du service rendu) et sa définition organique (mode d'organisation retenu) ne doivent en effet pas être assimilées. Il appartient à chaque commune de choisir l'opérateur (unique) de son service d'eau. La commune peut, soit confier la gestion de son service d'eau à un opérateur public - on parle alors de gestion directe -, soit confier la gestion de son service d'eau à un opérateur privé - on parle alors de gestion déléguée.

Du côté de la gestion directe, on trouve, classées en fonction du degré croissant d'indépendance à l'égard de la commune : la régie simple, la régie autonome et la régie personnalisée. La régie simple est totalement intégrée à l'administration communale. La régie autonome bénéficie d'une identité budgétaire propre. La régie personnalisée est un établissement public local et constitue un démembrement de la commune.

Du côté de la gestion déléguée qui procède par voie contractuelle, on trouve, classés en fonction du degré croissant des responsabilités déléguées à l'opérateur : le contrat de gérance, le contrat de régie intéressée, le contrat d'affermage et le contrat de concession. Dans les deux premiers cas, l'opérateur privé est chargé de faire fonctionner le service de l'eau pour le compte de la commune qui conserve la responsabilité des choix d'investissement et la maîtrise des tarifs. Le fermier est responsable de l'exploitation du service qu'il gère à ses risques et périls, la commune affermante conservant la responsabilité des investissements. Le concessionnaire gère la totalité du service à ses risques et périls.

L'opérateur est choisi par la commune pour une durée limitée. La commune peut à tout moment mettre un terme à l'existence de l'opérateur public qu'elle a elle-même créé. Les contrats de délégation sont convenus pour une durée définie qui est fonction de l'étendue des responsabilités confiées à l'opérateur. Aujourd'hui un contrat de concession est généralement conclu pour trente ans.

La multiplicité des modes d'organisation ne doit pas faire oublier qu'il n'existe *a priori* que deux modèles de gestion pour un service public, fonction de la perception qu'ont les autorités organisatrices de la nature du service rendu. Dans le premier modèle que nous qualifierons de marchand, les tarifs couvrent les coûts d'investissement et d'exploitation du service public. Dans le modèle alternatif que nous qualifierons de non marchand, les tarifs du service rendu sont subventionnés.

LA SINGULARITE FRANÇAISE

En France, la majorité des communes ont délégué, le plus souvent dans le cadre de contrats d'affermage et de concession, la gestion de leur service d'eau à trois opérateurs privés. En 1996, 77% de la population française est alimentée en eau potable par la Compagnie Générale des Eaux, la Société Lyonnaise des Eaux et la Société d'Aménagement Urbain et Rural, la Compagnie Générale des Eaux assurant, à elle seule, l'alimentation en eau de 25 millions d'habitants, soit 45% de la population française.¹

A première vue, il est paradoxal que les services publics d'eau potable aient été aussi massivement confiés à des opérateurs privés. Ce paradoxe ressort particulièrement d'une rapide comparaison avec d'autres pays, en l'occurrence les Etats-Unis et l'Allemagne, où la gestion des services d'eau est essentiellement assurée en régie communale, et ce depuis le début du siècle.²

Aux Etats-Unis, près de 75% de la population est alimentée en eau par des opérateurs publics au rang desquels on distingue des régies simples et, depuis le début des années 1980, des établissements publics locaux proches des régies personnalisées françaises.³ Le premier opérateur privé est la Compagnie Générale des Eaux qui a pénétré le marché américain en 1981.⁴ La gestion privée des services d'eau est un phénomène récent aux Etats-Unis. Si, historiquement, ce sont des opérateurs privés qui ont développé les premiers réseaux urbains, dès la fin du XIX^{ème} siècle, les villes sont devenues les principaux opérateurs des

¹ C.G.E., Assemblée générale mixte du 27 juin 1996. La Lyonnaise des Eaux alimente 14 millions d'habitants, soit 25% de la population française ou 30% de la population alimentée par un opérateur privé. La Société d'Aménagement Urbain et Rural alimente environ 7 millions d'habitants depuis qu'elle a racheté la C.I.S.E. (filiale de Saint-Gobain et de Pont-à-Mousson) en 1996, soit 13% de la population française ou 15% de la population desservie par un opérateur privé.

² La distribution d'eau potable est de manière générale un service communal. Une exception est la Grande-Bretagne où Le Water Act de 1974, complété en 1983, a retiré aux communes leurs prérogatives en matière d'alimentation en eau, au profit de 23 agences indépendantes qui gèrent de manière intégrée l'ensemble du cycle de l'eau.

³ Beyeler (C.), Triantafillou (C.), La crise des infrastructures urbaines vue au travers des réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'élimination des ordures ménagères, Groupe Réseaux, cahiers n°8, mai 1987 ; Recherche et Développement International, Eclairage international de la question du génie urbain. Volume I Diagnostic comparatif sur la situation des principaux pays industrialisés. Etude pour le Plan urbain, Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, février 1986.

⁴ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 28 juin 1982. La C.G.E. intervient par l'intermédiaire de sa société Air and Water Technologies Corporation (AWT) qui regroupe Professional Services Group (PSG), numéro 1 de la distribution privée d'eau potable aux USA, Metcalf & Eddy (M&E) et Research-Cottrell (RC). La C.G.E. est en outre actionnaire significatif de deux importantes sociétés de distribution d'eau, Philadelphia Suburban Corporation (14,5% du capital) et Consumers Water Company (20,6% du capital). C.G.E., Assemblée générale mixte du 27 juin 1996.

services de distribution d'eau, gérés dans le cadre de régies simples.⁵ Elles ont progressivement évincés les opérateurs privés en rachetant les réseaux qu'ils avaient construits et financés.⁶ D'après les études de cas qui ont cherché à déterminer l'origine de cette « municipalisation », les villes ont procédé à ces rachats à la demande de leur population.⁷ Le pouvoir fédéral n'autorisait les villes à racheter les réseaux privés qu'à condition qu'une majorité de leurs habitants y soient favorable. Des référendums locaux se sont donc tenus pour décider de la propriété privée ou publique des réseaux, donc de l'identité des opérateurs. Jusqu'au début des années 1980, la gestion des services de distribution d'eau s'est distinguée de la gestion d'autres services publics (*utilities*) notamment de distribution d'électricité ou de gaz.⁸ Organisés en régie simple, les services d'eau potable étaient principalement financés grâce aux impôts locaux et pour partie seulement facturés aux abonnés. Au début des années 80, un faisceau d'événements concourt à la remise en cause de la gestion municipale américaine en général et à la gestion en régie des services de distribution d'eau potable en particulier. Ces événements tiennent principalement à :

- la crise financière des collectivités locales,⁹
- la réglementation plus sévère de la qualité de l'eau potable,¹⁰
- la réorientation stratégique d'entreprises vers le marché de la gestion des services urbains.¹¹

En Allemagne, la distribution d'eau est presque exclusivement assurée par les communes.¹² Seuls 70 des 6500 services d'eau recensés sont gérés par des

⁵ Priest (G.L.), The origins of utility regulation and the "theories of regulation" debate, Journal of Law & Economics, vol.36, avril 1993.

⁶ En 1896, seules 9 des 50 plus grandes villes américaines, sont alimentées par des réseaux privés, établis et gérés par des opérateurs privés. Plus de la moitié des 3000 réseaux existants appartiennent aux villes qui ont, soit créé leurs propres services d'alimentation, soit racheté leurs réseaux aux opérateurs privés (205 réseaux ont ainsi été rachetés, sur les 3000 existants). Jacobson (C.), Klepper (S.), Tarr (J.A.), L'eau, l'électricité et la télévision par câble : étude comparative des modèles historiques de propriété et de réglementation, Groupe Réseaux, Cahiers n°3, novembre 1985.

⁷ Etude de cas de la ville de New Haven (Connecticut) rapportée par Priest (G. L.). Etudes de cas des villes de Syracuse, New York, Boston, Baltimore et Birmingham, rapportées par Jacobson (C.), Klepper (S.), Tarr (J.A.).

⁸ Priest (G.L.), Idem, page 317 : "There is no clear explanation of why, of the variety of public utilities, water supply was the most likely to be publicly owned and managed".

⁹ En 1980, les impôts locaux sont plafonnés et les subventions allouées par l'Etat fédéral pour le financement des infrastructures locales diminuent.

¹⁰ L'amendement de 1986 du Safe Drinking Water Act impose à tout réseau alimentant plus de 25 personnes la mesure de 83 substances chimiques et l'obligation de traitement en cas de dépassement des concentrations maximales admissibles. Au moment de sa promulgation, aucun réseau de petite dimension ne répondait aux nouvelles normes.

¹¹ Recherche et Développement International, février 1986, Idem. Recherche et Développement International, Génie urbain et diversification des exploitants de réseaux (électricité, eau, vidéocommunication) dans les pays industrialisés. Observations et interrogations, Groupe Réseaux, cahiers n°8, mai 1987. Drouet (D.), Les stratégies des firmes du secteur eau-assainissement urbain dans les pays industrialisés. Synthèse comparative internationale, Rapport au ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, Octobre 1986.

¹² Les données dont nous disposons concernent l'ex-RFA. Nous tenons à remercier Madame Ute Dubois pour ses précieuses traductions, sans lesquelles nous n'aurions pu comprendre la manière dont est gérée la distribution d'eau en Allemagne.

opérateurs privés.¹³ Historiquement, les premiers réseaux de distribution d'eau ont été, comme aux Etats-Unis, construits et financés par des opérateurs privés. Les villes allemandes ont, à l'instar des villes américaines, progressivement racheté leurs réseaux aux opérateurs privés, au cours d'un vaste mouvement de municipalisation qui a largement dépassé les seuls services de distribution d'eau et qui s'est achevé dans les années 1920. En 1930, 94% des services d'eau étaient exploités par les communes, dans le cadre de régies simples (*Regiebetriebe*) et 6% dans le cadre de *Eigenbetrieb* (équivalent de notre régie autonome).¹⁴ Jusqu'au début des années 1980, les services de distribution d'eau vont se distinguer d'autres services publics (services d'intérêt général) comme ceux de distribution d'électricité ou de gaz qui, quand ils sont gérés par des opérateurs publics, font l'objet de *Eigengesellschaften* (entreprises de droit privé à capitaux publics), financés sur leurs seules recettes d'exploitation. Les communes de moins de 10000 habitants gèrent en effet leur service d'eau dans le cadre de *Regiebetrieb* et les communes plus importantes les organisent en *Eigenbetrieb*.¹⁵

Depuis une quinzaine d'années, les services d'eau des grandes villes sont peu à peu réorganisés en *Eigengesellschaften*.¹⁶ Les services d'eau ne sont donc pas privatisés mais leur nouveau mode d'organisation suppose que l'ensemble des coûts de production et de distribution d'eau potable soient facturés aux abonnés.¹⁷

La singularité française ressort de ces deux comparaisons. Au début du siècle, les opérateurs privés français n'ont été que partiellement évincés par les communes. La Compagnie Générale des Eaux - créée en 1853 - et la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage - créée en 1880 - ont continué de gérer la plupart des services que les communes leur avaient concédés. En revanche, les communes ont réduit leurs responsabilités en abandonnant progressivement la concession en faveur de contrats d'affermage ou de régie intéressée. En outre, les communes qui n'avaient pas encore créé de services d'eau ont massivement opté pour une organisation en régie simple.

Depuis le début des années 1980, on observe un retour du contrat de concession, pour la gestion des services d'eau des grandes villes. Mais à cette date, les opérateurs privés gèrent déjà les services de près de la moitié des communes et alimentent plus de 30 millions d'habitants. Si les quinze dernières années marquent une accélération et une transformation du mode de délégation, la

¹³Bundesverband der deutschen Gas und Wasserwirtschaft e. V., 103. Statistik 1991, Wirtschafts und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH, 1992. 18 services d'eau sont des sociétés à capitaux entièrement privés et 52 sont des sociétés de droit privé (SA ou SARL) à capitaux mixtes.

¹⁴Ambrosius (G.), Die wirtschaftliche Entwicklung von Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken (ab ca. 1850 bis zur Gegenwart) in : Hans POHL (éd.) Kommunale Unternehmen. Geschichte und Gegenwart, Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 42, Steiner-Verlag-Wiesbaden-GmbH Ed., 1987, p.129.

¹⁵L'ordonnance de 1938 interdit aux villes de plus de 10000 habitants de gérer les services d'intérêt général dits économiques, c'est-à-dire *a priori* rentables, en *Regiebetrieb*, organisation désormais réservée à la gestion des services d'intérêt général dits non-économiques, c'est-à-dire financés *via* l'impôt. *Eigenbetriebsverordnung vom 35. november 1938*, RGBI, S. 1650.

¹⁶Statistiques du BGW de 1991. En 1991, 182 services d'eau sont organisés dans ce cadre, contre 880 en *Eigenbetriebe*..

¹⁷En Allemagne, on parle alors de privatisation des formes juridiques des services d'eau.

singularité française tient au maintien de ces opérateurs durant la première moitié du siècle et à leur montée en puissance depuis la seconde guerre mondiale.

PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE

La gestion du service de l'eau fait l'objet d'analyses de plus en plus nombreuses. Le succès des opérateurs privés a, en effet, conduit les chercheurs en gestion à s'interroger, d'un côté sur la capacité des opérateurs publics à gérer directement le service de l'eau de manière efficace compte tenu des spécificités de la gestion communale (comptabilité publique et processus de décision communale), de l'autre sur les facteurs-clés de réussite des stratégies développées par les opérateurs privés dans le cadre de la gestion déléguée (intégration verticale et expansion géographique).¹⁸ Le choix entre gestion publique et privée du service d'eau est alors considéré comme directement fonction de l'efficacité respective des différents modes d'organisation. La place prépondérante des opérateurs privés apparaît comme l'issue victorieuse d'une compétition avec les communes, capitalisée grâce au développement de stratégies identiques pour l'ensemble des services publics locaux. Dans le « modèle français des services urbains » qui constitue, à ce jour, l'analyse stratégique la plus aboutie, la gestion privée du service d'eau et, par contagion, d'une part croissante de tous les services locaux, est le résultat d'un jeu à deux, mettant face-à-face les communes et les opérateurs privés, comme l'Etat et les opérateurs publics le sont pour la gestion des services publics nationaux.¹⁹

Supposer que le développement de la gestion privée du service d'eau résulte simplement d'une décision souveraine des communes dans la conduite de leurs services publics face à des opérateurs privés habiles pose question. La substance de l'organisation du service public de l'eau (comme de tout autre service public local) provient de règlements – cahiers des charges types, instructions comptables – élaborés par l'Etat. A travers eux, l'Etat exprime sa conception d'une bonne gestion du service. Il est en France très concerné par cette question de gestion, puisqu'il est allé jusqu'à nationaliser certains services publics originellement locaux et gérés de manière privative. Sauf à supposer un accord total entre Etat et communes, les stratégies de ces dernières en matière d'organisation du service d'eau et le positionnement des opérateurs industriels face à leur choix ne peuvent être compris qu'en introduisant l'Etat comme un acteur-clé du contexte décisionnel, à côté des traditionnelles considérations technico-économiques.

Pour étudier les modes d'organisation et les modèles de gestion induits par les stratégies d'acteurs en termes de compromis, nous avons en premier lieu effectué une analyse historique descriptive.

¹⁸ A. Kherras Chakir Menabhi a étudié la stratégie des opérateurs privés dans Contribution à l'étude de la stratégie des groupes. Le cas de la filière distribution d'eau et traitement de l'eau en France, thèse en gestion soutenue à l'Université de Montpellier 1, 1983. O. Assoumou Menye a étudié la stratégie qu'une régie pouvait suivre pour gérer de manière optimale un service d'eau dans Elaboration de stratégies pour une gestion optimale des services d'eau potable des municipalités en régie, thèse en gestion soutenue à l'université de Caen, 1997.

¹⁹ Voir notamment, Lorrain (D.), Le modèle français des services urbains, Economie et humanisme, n°312, mars-avril 1990 et Le grand fossé ? Le débat public-privé et les services urbains, Revue Politiques et management public, vol.5 n°3, septembre 1987.

La rationalité des modes d'organisation et des modèles de gestion ne s'appréhende en effet que dans la durée. L'émergence de compromis est un processus lent qui ne peut pas être analysé en coupe instantanée dans la mesure où les stratégies institutionnelles développées par les communes, les opérateurs et l'Etat sont des stratégies à long terme. C'est pourquoi il nous a semblé important de dresser un tableau de l'évolution des caractéristiques technico-économiques de l'activité sur longue période, de fait depuis son émergence au milieu du siècle dernier et jusqu'en 1995. De la même manière, nous nous sommes attachés à décrire d'un point de vue historique les traits institutionnels des deux modèles de gestion (marchand et non-marchand) supposés, ainsi que les modes d'organisation qui leur ont été associés.

Pour dresser un tableau des caractéristiques technico-économiques de l'activité, nous nous sommes essentiellement appuyés sur des documents écrits émanant : des ingénieurs d'Etat (corps des Ponts et chaussées et corps des Mines), des médecins et hygiénistes, des historiens des techniques, des services du ministère de l'Equipement, du ministère de l'Agriculture et du ministère de la Santé et, à titre illustratif, de la série complète (à sept numéros près) des rapports annuels de la Compagnie Générale des Eaux depuis sa création, en 1853.

Pour dresser un tableau des caractéristiques institutionnelles des deux modèles, nous nous principalement appuyés sur des travaux de recherche en droit administratif, la doctrine des fondateurs du droit administratif, des textes de lois, des décrets, arrêtés et circulaires relatifs à la distribution d'eau et à la gestion communale.

Nous avons ensuite tenté d'expliquer la succession de choix d'organisation mise en évidence par l'examen des faits sur longue période. Pour se faire, nous avons mobilisé des résultats de théorie économique et un système de preuves construit essentiellement autour d'une analyse exhaustive des arrêts du Conseil d'Etat relatifs à la distribution d'eau sur la période 1848-1995 et de certains rapports annuels de la Compagnie Générale des Eaux.

Les modes d'organisation privée et les contrats qui leur sont associés ont une rationalité que la théorie économique permet de mettre à jour. Un contrat de délégation peut être analysé en utilisant un modèle principal agent où le principal (celui qui délègue) confie par voie de contrat l'exécution d'un service à un agent (le délégataire). Le face-à-face entre le principal et l'agent a des origines technico-économiques. La présence de rendements d'échelle croissants rend inefficace la mise en concurrence des opérateurs. Cette situation de monopole naturel rend nécessaire un contrôle de l'agent par le principal notamment dans le domaine des tarifs pratiqués par l'agent. Dans ce cadre, la régulation s'entend du contrôle exercé par le principal sur l'agent.

La théorie des contrats dans ses diverses composantes (théorie des incitations, théorie des contrats incomplets, théorie des coûts de transactions) permet d'étudier de manière normative le traitement des problèmes d'anti-sélection, d'aléa moral, de rédaction des contrats en présence de variables non vérifiables, de mise au point de mécanismes de coordination hors marché en présence de coûts de transaction importants.

Au delà du face-à-face immédiat entre le principal et l'agent, la théorie des contrats et la théorie néo-institutionnaliste permettent d'apprécier la nature et l'importance du cadre institutionnel c'est-à-dire de l'ensemble des éléments hors contrat dont l'objet est de renforcer le caractère exécutoire des contrats. La nature « engageante » des contrats de délégation (et en particulier du contrat de concession), qui fonde, à certaines périodes, la stabilité des compromis auxquels parviennent les acteurs, est en effet liée au rôle assumé par l'Etat au sens large : cour de justice et échelon administratif ultime évitant un face-à-face aporétique entre les communes et les opérateurs.

Si la théorie des contrats permet de poser les fondements rationnels d'une régulation des opérateurs privés par les communes et du rôle que l'Etat joue dans cette régulation, il était essentiel d'essayer d'apprécier dans quelle mesure le déroulement concret de cette régulation confirmait ou non les enseignements de la théorie.

Dans un secteur comme la distribution d'eau, les stratégies développées par les différents acteurs entrent en conflit et sont médiatisées par un ou des régulateurs. Les conflits entre acteurs sont donc les faits saillants de la régulation. Ces conflits portent sur les conséquences des règles en vigueur, à un instant donné, dans la mesure où elles contreviennent aux intérêts des parties en présence et sur les règles elles-mêmes dans la mesure où celles-ci ne sont jamais considérées comme immuables. Une partie des conflits entre acteurs est gérée par les acteurs eux-mêmes. Les acteurs développent en effet des mécanismes de régulation interne (des *governance structures* au sens de Williamson) dont l'objet est d'éviter une externalisation des conflits. Mais les parties sont amenées, lorsqu'elles ne réussissent pas à se mettre d'accord, à recourir à un tiers arbitre pour les aider à résoudre leurs différends. Parmi ces tiers arbitres, on trouve les cours de justice. Notre système de preuves a justement consisté en une analyse détaillée et exhaustive des arrêts du Conseil d'Etat, juridiction qui est aux conflits administratifs ce que la Cour de Cassation est aux conflits privés, c'est-à-dire qui tranche au contentieux (en dernière instance) les litiges impliquant une personne de droit public. Tous les conflits externalisés impliquant une commune ou l'Etat peuvent donc faire l'objet d'une décision du Conseil d'Etat. On peut estimer disposer, au travers des arrêts du Conseil, d'un panorama assez complet des litiges les plus graves ayant impliqué un acteur public, à propos d'un service d'eau. Certains conflits, importants pour qualifier la régulation du système, ne sont pas traités par le Conseil d'Etat : ce sont les conflits opposant les abonnés aux opérateurs (publics ou privés) au sujet de la prestation réalisée par ces derniers (qualité du service et conditions tarifaires). Un tel manque n'apparaît toutefois pas trop pénalisant dans la mesure où les conflits que les conditions tarifaires et la qualité du service peuvent engendrer sont également susceptibles d'impliquer les communes en leur qualité de régulateurs locaux et dès lors d'intéresser le Conseil d'Etat.

En tant qu'éléments de preuve, les arrêts du Conseil d'Etat présentent un niveau d'objectivité élevé, à tout le moins lorsqu'on les considère relativement à la

période à laquelle ils sont rendus.²⁰ Les arrêts sont censés en effet transcender la position particulière des plaignants. Ils sont un jugement raisonné, rendu par des magistrats professionnels à l'issue d'une procédure stricte.

Notre thèse utilise également, à titre démonstratif cette fois, certains rapports de la Compagnie Générale qui est, depuis sa création, le premier opérateur du secteur de la distribution d'eau en France, avec une part de marché constamment supérieure à celle des autres opérateurs privés réunis. La Compagnie Générale des Eaux a eu une influence considérable dans différents domaines : techniques, contractuels, industriels, organisationnels. Si les rapports de la Compagnie n'ont, par nature, ni le caractère exhaustif, ni l'objectivité des arrêts du Conseil d'Etat, leur analyse détaillée permet de suivre, à des périodes de forte tension entre la Compagnie et les communes, matérialisées par des arrêts répétés du Conseil d'Etat, les positions et les orientations stratégiques retenues par ses dirigeants.

Le plan de notre travail est conforme au schéma de description historique puis d'explication qui vient d'être exposé.

La première partie consiste en une analyse sur longue période des caractéristiques technico-économiques et institutionnelles des modèles de gestion marchande et non-marchande du service de l'eau.

Dans un premier chapitre, nous étudierons l'évolution des caractéristiques technico-économiques des deux modèles de manière à identifier les déterminants techniques de la gestion marchande et de la gestion non-marchande du service d'eau.

Dans un second chapitre, nous étudierons l'évolution des caractéristiques institutionnelles des deux modèles de manière à identifier les formes organisationnelles publiques et privées correspondant à chacun des deux modèles de gestion du service d'eau.

A l'issue de cette première analyse, nous S.A.U.R.ons de quel modèle la gestion du service d'eau a successivement relevé et nous aurons identifié les ressorts techniques et institutionnels du passage d'un modèle de gestion à l'autre. Nous serons en mesure de rattacher chaque mode d'organisation à un modèle de gestion. Le type d'organisation retenu étant une manifestation des stratégies menées par les acteurs, l'analyse des modes d'organisation successifs nous aura permis de caractériser les stratégies sur longue période de l'Etat, des communes et des opérateurs.

La deuxième partie consiste en une analyse théorique et empirique de la régulation publique du service d'eau et des stratégies développées par les opérateurs. Cette partie a pour objet de démontrer que :

- le mode d'organisation des services d'eau et le mode de régulation de la distribution d'eau entretiennent un lien univoque. Le changement de mode de régulation s'accompagne d'un changement du mode d'organisation des services d'eau auquel les acteurs (communes et opérateurs) s'adaptent,

²⁰ Il est clair que les schémas mentaux des conseillers d'Etat évoluent dans le temps et sont pour partie le reflet de l'opinion de la société.

- chaque opérateur cherche à faire prévaloir la manière dont il perçoit le service d'eau et à faire en sorte que cette conception soit relayée de manière convenable par le cadre de régulation et les contrats qui lui sont attachés.

Nous présenterons d'abord, dans un préambule, les 455 arrêts rendus par le Conseil d'Etat à propos de la distribution d'eau, entre 1848 et 1995.

Dans un premier chapitre, nous analyserons d'un point de vue théorique les différents modes de régulation d'un service public et les stratégies que les opérateurs privés sont susceptibles de développer. Nous observerons ensuite le déroulement effectif de la régulation du service d'eau et les stratégies développées par les opérateurs privés, grâce aux seuls arrêts du Conseil d'Etat.

Dans un second chapitre, nous analyserons d'un point de vue théorique les caractéristiques institutionnelles et le fonctionnement d'un mode d'organisation particulier, la concession, en montrant que la nature engageante de ce contrat ressort de son insertion dans un dispositif institutionnel de type fédéral. Nous verrons ensuite que la disparition de la concession au début du siècle est due à la volonté des communes de faire prévaloir le caractère non marchand du service d'eau et que la réapparition récente de la concession témoigne d'une conception marchande du service d'eau, partagée par les communes et les opérateurs privés. Nous utiliserons les arrêts du Conseil d'Etat, les rapports de la Compagnie Générale des Eaux, des études de cas et des contrats de concession récents.

PREMIERE PARTIE

LES DEUX MODELES DE GESTION DU SERVICE PUBLIC D'EAU POTABLE

Introduction à la première partie

Le service d'eau potable peut faire l'objet d'une gestion marchande ou d'une gestion non marchande. Il peut être délivré à un tarif qui permet le recouvrement de l'ensemble des coûts ou à un tarif inférieur aux coûts qui suppose un financement en partie fiscal du service. C'est du moins ce que nous allons essayer de démontrer dans cette première partie, en analysant, sur longue période, la coexistence et les caractéristiques de ces deux modèles de gestion.

Pendant près de cent ans, schématiquement du milieu du XIX^{ème} siècle au début de la seconde guerre mondiale, la distribution d'eau est un univers cloisonné avec d'un côté les villes, qui ont eu très tôt à se préoccuper de leur alimentation en eau et, de l'autre, le monde rural, où l'apparition d'entités organisées en charge de l'alimentation en eau des populations est beaucoup plus tardive. Cette partition singulière, avec d'un côté un monde qui s'organise, selon des modalités que nous étudierons, et de l'autre, un monde qui, pour des raisons que nous analyserons, tarde à s'organiser, s'impose pour des raisons géographiques évidentes : dès le milieu du XIX^{ème} siècle, les grandes villes prennent conscience de la nécessité d'une prise en charge collective de l'alimentation en eau. Exceptée Paris, les premiers réseaux de distribution publique (fontaines) apparaissent à cette époque. Dans les campagnes, en revanche, l'alimentation en eau potable reste l'affaire des individus. Les habitants des campagnes ont recours à des solutions décentralisées pour leur alimentation en eau : puits individuels à proximité immédiate des habitations. Dans les campagnes, les premiers équipements collectifs (les lavoirs) n'ont pas pour objet la fourniture d'eau potable.

Au début du XX^{ème} siècle, la distribution d'eau offre une réalité contrastée : les villes, soucieuses de mettre à la disposition de leurs habitants une eau de bonne qualité, ont déjà procédé à des travaux de grande ampleur (captations de sources lointaines conduisant à des adductions sur longue distance) ; les campagnes commencent à peine à s'équiper en réseaux de distribution, en s'approvisionnant auprès de sources situées à proximité des lieux de consommation.

En France, contrairement à ce qui se passe par exemple en Allemagne, les villes vont, pour faire face au développement des besoins, recourir au traitement des eaux de surface prélevées à proximité des lieux de consommation. C'est ainsi qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, la partition géographique rural / urbain coïncide presque parfaitement avec une partition technique, eau de source / eau de surface. Sur le plan technico-économique, l'eau de source et l'eau de surface ont des caractéristiques très différentes conduisant à des chaînes de valeur assez éloignées.

La dégradation de la ressource en milieu rural va progressivement remettre en cause cette coïncidence. Le développement de l'agriculture après 1945, l'utilisation intensive des engrais et le tourisme (les besoins en eau des populations saisonnières) sont à l'origine d'un changement assez complet de problématique en milieu rural : les campagnes vont du point de vue de l'alimentation en eau potable être scindées en deux groupes avec d'un côté des communes continuant à s'alimenter en eau naturellement pure et de l'autre des communes se trouvant dans l'obligation de traiter l'eau avant consommation.

Cette évolution reflète la dégradation de la qualité des eaux de source (dont une partie doit désormais être traitée) et la nécessité, y compris en milieu rural, de recourir aux eaux de surface pour faire face à la croissance des besoins.

Nous verrons que la partition pertinente, pour comprendre l'évolution du secteur de la distribution d'eau en France d'un point de vue technico-économique, s'avère être non plus la partition géographique rural / urbain (ou son équivalent technique eau de source / eau de surface) mais une partition distinguant d'un côté les services d'eau distribuant de l'eau naturellement pure et de l'autre les services d'eau recourant au traitement de l'eau avant distribution.

S'agissant des communes rurales, cette partition n'est pas simplement d'ordre technico-économique. Nous montrerons en effet que le comportement des services d'eau ruraux sur le plan tarifaire est différent selon que l'eau distribuée est une eau naturellement pure ou une eau traitée. Les services distribuant de l'eau naturellement pure vendent l'eau à un tarif inférieur au coût de distribution ; c'est pourquoi nous qualifierons leur gestion de non marchande. A l'inverse, les tarifs pratiqués par les services distribuant de l'eau traitée ont tendance à refléter plus fidèlement les coûts. Nous qualifierons leur gestion de marchande.

Les villes ont, sauf exception, recours à de l'eau traitée. Pour autant, nous verrons que leur attitude vis-à-vis de ce que doit être la tarification de l'eau potable a évolué dans le temps. Au début du siècle, la plupart des villes ont délibérément opté pour une gestion non marchande de la distribution d'eau indépendamment du caractère naturel ou industriel de l'eau distribuée. Remarquons néanmoins que les grandes villes bénéficiant d'une eau de source abondante (Paris, Lille, Montpellier) ont pu sauvegarder plus longtemps le caractère non marchand de leur service d'eau. La coïncidence entre la partition eau traitée / eau naturelle et la partition gestion marchande / gestion non marchande n'est donc pas totale en milieu urbain, les caractéristiques technico-économiques de l'eau distribuée n'ayant pas joué de manière déterministe sur les choix politiques des municipalités ; elle n'est toutefois pas contredite, comme l'illustrent les exemples cités plus haut.

Service pouvant faire l'objet d'une gestion marchande ou d'une gestion non marchande, le statut de la distribution d'eau est resté en France longtemps ambigu, l'activité étant à la fois considérée comme un service public et comme une activité industrielle et commerciale. A la fin du siècle dernier et au début du XXème siècle, la distribution d'eau à domicile, considérée, par opposition à la distribution aux fontaines, comme une activité industrielle et commerciale, aurait dû être exclue du champ de compétences des communes. Or, on constate que les pouvoirs publics et le Conseil d'Etat n'ont jamais été jusqu'au bout, s'agissant de la distribution d'eau, du principe selon lequel les communes n'ont pas, en tant que collectivités publiques, à exercer d'activité industrielle et commerciale. Le Conseil d'Etat a plutôt pris le problème à l'envers, reconnaissant à l'activité de distribution d'eau le caractère d'un service public (ou à tout le moins celui d'une activité régaliennne) lorsqu'une commune en était l'opérateur, en soulignant à l'inverse le caractère industriel et commercial dès lors que l'opérateur était une personne morale de droit privé. La qualification juridique du secteur est donc

restée ambiguë permettant à la fois aux communes et aux acteurs privés d'assurer la gestion d'un service d'eau. On a ainsi vu apparaître et se développer une gestion publique et une gestion déléguée de la distribution d'eau. Du côté de la gestion publique, on trouve, classées en fonction du degré croissant d'indépendance à l'égard du conseil municipal : la régie simple, la régie autonome et la régie personnalisée. Du côté de la gestion déléguée, on trouve, classées en fonction du degré croissant des responsabilités déléguées à l'opérateur : la gérance, la régie intéressée, l'affermage, la concession.

En 1926, le concept de service public industriel et commercial offre enfin un cadre juridique aux communes qui souhaitent exploiter leur service d'eau. Il s'agit, répétons le, moins d'une novation que de l'officialisation d'un état de fait, les communes étant, en tant qu'opérateurs, largement engagées dans la distribution d'eau. Les décrets-lois de 1926 pourraient laisser penser que l'Etat va durablement s'accommoder du statut d'opérateur public couvert par le concept de service public industriel et commercial. Il n'en est rien. Dès les années trente et jusqu'au vote des lois de décentralisation en 1982, l'Etat va, par différents moyens, chercher à cantonner et à minorer l'action des communes dans le secteur de la distribution d'eau. Ce n'est pas la commune en tant que collectivité publique qui est attaquée - l'interventionnisme public est dès cette époque non seulement admis mais prôné. C'est la collectivité locale, dont la rationalité est contestée, qui doit s'effacer devant un Etat rationalisateur et modernisateur : les communes ne sont pas du côté du progrès. En marge des opérateurs privés, tenants d'une gestion marchande de la distribution d'eau, et des communes, chantres d'une gestion non marchande des services d'eau potable, l'Etat prône une gestion rationnelle de l'activité organisée, au delà de la question insoluble de l'identité et du statut juridique des opérateurs, autour de trois idées maîtresses : astreindre la gestion des services d'eau à l'équilibre budgétaire (ni profit, ni déficit), dépasser la maille communale pour rationaliser les choix techniques, gérer globalement la ressource. C'est ce programme, assumé par différentes administrations, qui anime l'Etat de 1937 à 1982. La création de structures intercommunales, que les villes boudent, la mise en place de règles comptables visant à réduire le champ de la régie simple, l'action locale des services déconcentrés des ministères de l'Equipement et de l'Agriculture illustrent la politique de modernisation menée avec constance par les pouvoirs publics pendant plus de quarante ans. Les opérateurs privés ont parfois été l'instrument de cette politique : la délégation a ainsi servi de tremplin à l'édification de structures intercommunales dans le secteur de la distribution d'eau.

La coexistence de deux modèles, l'un marchand, l'autre non marchand, caractéristique sur longue période de la distribution d'eau en France, appartient-elle au passé ? Le succès de la délégation et l'acceptation par la grande majorité des municipalités du caractère marchand de l'activité semblent en témoigner. Le modèle non marchand est devenu un modèle résiduel et n'est plus présent qu'en milieu rural. La réglementation actuelle lui fournit néanmoins un cadre juridique réel. Le modèle marchand triomphe, comme en témoigne le succès de la concession, forme la plus aboutie de la délégation.

Introduction

Dans le premier chapitre, nous étudierons les caractéristiques technico-économiques de la distribution d'eau dans une perspective historique. Dans le second chapitre, nous analyserons la distribution d'eau sous l'angle institutionnel, toujours dans une perspective historique.

CHAPITRE 1

LES CARACTERISTIQUES TECHNICO-ECONOMIQUES DES DEUX MODELES

L'évolution des caractéristiques technico-économiques de la distribution d'eau, du XIX^{ème} siècle à nos jours, met en évidence l'existence de deux modèles pour la gestion du service local de l'eau, fonction du caractère industriel ou naturel de la ressource distribuée.

L'histoire technico-économique de l'alimentation en eau oblige à considérer distinctement les villes et les communes rurales qui ne se sont pas équipées en réseaux de distribution d'eau à la même époque. Les premiers réseaux sont construits dans les grandes villes au cours de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle et desservent, à l'origine, les fontaines auxquelles les populations urbaines sont invitées à s'approvisionner de préférence aux puits ou aux fleuves dont les eaux sont susceptibles d'être contaminées. Les réseaux sont progressivement étendus à l'ensemble des voies publiques communales pour assurer une desserte en eau à domicile. Les communes rurales ne commencent à s'équiper de réseaux de distribution que dans les années 1930, grâce aux subventions qui leur sont allouées par l'Etat. En 1939, la quasi-totalité des citoyens disposent d'eau courante alors que 25% seulement de la population rurale bénéficie de ce service.

Les difficultés d'ordre technico-économique rencontrées par les villes et les campagnes pour créer des services d'eau ne sont pas du même ordre : en ville, c'est l'offre d'eau qui pose problème alors qu'à la campagne c'est la faiblesse de la demande qui retarde la création de services d'eau. Pour résoudre le problème d'une offre sans cesse insuffisante, les villes finissent par proposer de l'eau traitée près des lieux de consommation, plutôt que de développer des adductions d'eau de source de plus en plus lointaines, dès qu'il est moins coûteux de pomper et de traiter les eaux que de les transporter sur longue distance, sans être assuré du maintien de leur qualité jusqu'aux réseaux de distribution. Pour les communes rurales, la construction de réseaux destinés à alimenter une population peu nombreuse et dispersée n'est pas envisageable. Les subventions du ministère de l'Agriculture sont donc la condition *sine qua non* du développement des réseaux ruraux qui se distinguent durablement des réseaux urbains en distribuant une eau naturellement pure. Au milieu du XX^{ème} siècle, deux modèles de gestion pour la distribution d'eau à domicile prennent forme. Le premier modèle est urbain. Il renvoie à une eau qui a subi des traitements préalables à sa distribution et dont le coût est soumis à différents facteurs d'instabilité. Le second modèle est rural. Il correspond à une eau distribuée dans son état naturel à un coût prévisible et stable. Ces deux modèles ont perduré tant que des eaux ont pu, en quantité suffisante, être distribuées sans traitement préalable par les communes rurales. Mais dans les années 1960 et 1970, ces eaux font défaut dans certaines régions où les communes rurales distribuent des eaux traitées. La nature industrielle des eaux distribuées par ces services ruraux s'accompagne d'une gestion fondamentalement différente de celle opérée par les communes rurales qui distribuent une eau naturelle. Les deux modèles de gestion que les caractéristiques

technico-économiques nous permettent de mettre à jour ne sont donc pas triviaux, au sens où ils ne reproduisent pas une simple partition entre villes et communes rurales mais dépendent du caractère naturel ou industriel des eaux distribuées.

Nous avons scindé ce chapitre en deux sections. La première retrace les caractéristiques technico-économiques de la distribution d'eau et ses implications sur la gestion des services d'eau du début du XIX^{ème} siècle à la seconde guerre mondiale ; la seconde section couvre la période contemporaine. Ce découpage historique, nécessairement arbitraire, se justifie de deux manières. En 1939, les caractéristiques fondamentales des deux modèles de gestion sont posées, même si elles s'incarnent alors, pour le premier, dans les villes et, pour le second, dans les campagnes. La période contemporaine confirme et précise la coexistence de deux modèles de gestion fonction, non pas des coûts d'investissement par habitant desservi, nécessairement plus élevés dans les communes rurales que dans les villes, mais de la nature de l'eau distribuée.

SECTION 1. Eau urbaine - Eau rurale (1850 - 1939)

La distribution d'eau potable a toujours été du ressort des communes. Compétence communale de fait plus que de droit, elle échoit aux communes dont les fonctions, redéfinies au moment de la Révolution française et précisées en 1884, comprennent l'obligation d'assurer la police de la salubrité (nettoieement des rues et lutte contre les épidémies) et la prévention des incendies.¹

C'est à ces missions régaliennes que la responsabilité des communes en matière d'approvisionnement en eau doit en partie ses origines.² Pourtant aucun texte ne leur attribue légalement cette compétence, considérée, jusqu'en 1930, comme communale par nature.³ Par la suite, l'intérêt local de cette activité n'est pas

¹ La loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884 attribue aux communes un domaine de compétences matérielles (article 61 : Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la communes). Sans mentionner la distribution d'eau en tant que telle, elle reprend quasiment les mêmes termes que le décret de 1789, constitutif des municipalités, pour énoncer les fonctions du pouvoir municipal en matière de propreté et de salubrité et les éléments de la loi de 1790 sur l'organisation judiciaire qui range parmi les objets de police municipale, la prévention des incendies et des épidémies. La loi de 1884 énonce ainsi dans son article 97 : "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le **nettoieement**, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements...6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que les **incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses**".

² Les communes "vont se lancer dans la distribution d'eau sur le fondement de leurs attributions en matière de police et plus particulièrement de police de la salubrité." Duroy (S.), Idem, p.135.

³ Deux critères ont tour à tour justifié le caractère local de la distribution d'eau. La doctrine a longtemps considéré que le service de distribution d'eau était local par nature, avant de considérer qu'il l'était en droit. Hauriou et Michaud défendent au début du XX^{ème} siècle, l'idée selon laquelle des intérêts locaux existent en soit, directement en rapport avec les exigences nées de la réunion des habitants d'une commune. Cette position trouve à l'époque un écho dans la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, quand il a dû s'interroger sur les attributions légales d'une commune, sans pouvoir faire référence à un texte précis, a appliqué le critère de la nature des choses, relevant que le service de distribution d'eau est "de par sa nature un service communal" et que, d'une manière générale, la commune est compétente quand seuls ses intérêts sont en cause. On trouve trace dans la jurisprudence

contesté, à la différence de la distribution d'électricité ou de gaz dont le caractère local s'efface au profit d'un intérêt national, justifiant un transfert de responsabilité des communes vers l'Etat.⁴

Pour le reste, l'occupation du domaine public communal fonde, au XIX^{ème} siècle, l'intervention des communes dans la distribution d'eau, d'électricité ou de gaz. La pose de canalisations d'eau, de lignes électriques ou de conduites de gaz le long des voies communales doit en effet être autorisée par le maire, le préfet étant compétent pour autoriser l'occupation des voies départementales, y compris celles qui traversent les villes.⁵

Depuis 1893, les maires sont en mesure d'autoriser l'occupation par les canalisations d'eau de toutes les voies publiques de leurs communes.⁶ Chaque commune organise donc seule l'approvisionnement en eau nécessaire à ses habitants.⁷ A cette même prérogative, les communes ont réagi en ordre dispersé, la demande en eau s'exprimant avec urgence dans les villes dès le début du XIX^{ème} siècle, celle des villageois ne devenant préoccupante qu'un siècle plus tard (1). Les villes ont finalement répondu à cette demande en offrant une eau traitée avant d'être distribuée, donc un produit industriel, et les communes rurales, une eau de source ou souterraine (nappe phréatique) distribuée en l'état, donc un bien naturel (2).

1. La demande en eau potable : demande urbaine et demande rurale

Les grandes villes cherchent à répondre aux besoins en eau de leurs habitants dès la première moitié du XIX^{ème} siècle (1.1.). La demande en eau des populations rurales ne suscite la construction de réseaux que près d'un siècle plus tard, les

de cette conception de la distribution d'eau jusque dans les années 1930. D'autres membres de la doctrine (Duguit et Jèze au début du siècle, Laubadère et Rivero dans la doctrine contemporaine) considèrent que les intérêts locaux n'ont pas d'existence propre et que c'est la loi de l'Etat qui les détermine. La distribution d'eau n'est locale que parce que l'Etat n'en a pas décidé autrement. Duroy (S.), *Idem*.

⁴ Des textes législatifs reconnaissent implicitement le caractère communal de cette activité: les lois des 18 et 22 juillet 1837 qui dotent les communes de la personnalité morale, la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, celle du 15 février 1902 relative à la protection de la Santé Publique et la loi de finances de 1903. Ces lois constatent plus qu'elles n'affirment le ressort local de la distribution d'eau. Pour plus de détails, on consultera utilement la thèse de Duroy (S.).

⁵ Le domaine public étant inaliénable en droit, il ne peut être durablement occupé que si la puissance publique l'autorise. On distingue la voirie communale de la grande voirie (routes départementales), le maire étant compétent pour autoriser l'occupation de la première et le préfet celle de la seconde. L'occupation des chemins vicinaux (reliant plusieurs communes) doit être autorisée par le préfet, après avis des maires des communes concernées. Cette obligation est rappelée dans un arrêt du 12 février 1886.

⁶ La circulaire du 15 août 1893 donne au conseil municipal une compétence exclusive en matière de distribution d'eau pour "toutes les voies publiques du territoire communal". La commune s'engage, quand elle autorise l'occupation de son domaine, à obtenir du préfet une autorisation équivalente pour l'occupation de la grande voirie. Trois circulaires du ministre de l'Intérieur (22 juin 1882, 18 avril 1888 et 18 octobre 1889) recommandaient déjà aux préfets "de ne pas créer dans l'intérieur d'une ville un régime pour la grande voirie différent du régime de la voirie urbaine."

⁷ La coexistence de deux sociétés de distribution d'eau sur une même commune, l'une étant autorisée à occuper les voies communales, l'autre la grande voirie, ne peut donc plus se produire.

communes rurales étant dans l'incapacité de financer les investissements correspondants (1.2.).

1.1. Une préoccupation d'origine urbaine

Les ravages provoqués par le choléra et les incendies sont à l'origine du développement de l'approvisionnement en eau en France, comme dans l'ensemble des pays développés.⁸ A Paris, l'épidémie cholérique de 1832 provoque en six mois la mort de 20000 personnes ; Londres et Hambourg sont en partie détruites par le feu. Seule une eau exempte de contamination et abondante peut remédier à ces fléaux.⁹ Les villes, responsables de la salubrité et de la lutte contre les incendies, s'organisent pour mettre à disposition de leurs habitants une eau salubre destinée à se substituer à l'eau des fleuves auxquels ils ont l'habitude de s'approvisionner. Elles organisent dans un premier temps une distribution d'eau aux fontaines (§1) qui ne répond qu'imparfaitement à des besoins croissants auxquels la technique de la distribution en réseau apporte une solution (§2) dans la mesure où elle permet une démultiplication du nombre de fontaines et, surtout, la desserte en eau à domicile qui, à la différence de la distribution collective, est un service payant (§3).

§1 Une distribution d'eau limitée à la construction de quelques fontaines

En ville, chacun s'alimente selon ses besoins ou, plus exactement, selon ses moyens. Pour l'essentiel, la population urbaine puise directement au fleuve ou à la rivière l'eau nécessaire à son alimentation.¹⁰ Elle sollicite aussi l'eau des puits et des fontaines publiques, alimentées en eau de source par les aqueducs hérités des Romains. La frange aisée de la population se fait livrer à domicile l'eau des fleuves ou des fontaines par des porteurs dont le commerce ne touche que les villes les plus importantes.¹¹ L'eau courante est quasiment inconnue. En 1820, à Paris, seules 210 habitations jouissent de ce privilège royal.¹² Elles sont desservies par une canalisation reliée à une des fontaines de la ville.

Quand les villes décident d'organiser un approvisionnement en eau salubre, elles ignorent l'étendue des besoins à satisfaire. Le puisage individuel, premier mode d'alimentation, ne leur permet pas de connaître la consommation totale de leurs habitants. Durant la première moitié du XIX^{ème} siècle, une norme fixe à 20 litres

⁸ Le choléra fait sa première apparition en Europe en 1823. Il est importé d'Extrême-Orient.

⁹ Ces fléaux sont ressentis d'autant plus durement qu'ils interviennent dans une période (1815-1914) de paix relative en Europe. Polanyi (K.), La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps, Editions Gallimard, Paris, 1983.

¹⁰ La France est bien pourvue en eau et les villes se sont établies en bordure de fleuve, à l'exception de Marseille et de Nîmes.

¹¹ Les porteurs sont organisés en corporation. Si le prix de l'eau portée varie du simple au quadruple d'une ville à l'autre (de 1,25 franc le m³ à Chartres à 4,40 francs à Paris), il est fixe à l'intérieur de chaque commune, indépendamment de la distance parcourue par les porteurs. Guillaume (A.), Capter, clarifier, transporter l'eau. France 1800-1850, Les annales de la recherche urbaine n°23-24, 1984, p.44. Les porteurs d'eau parisiens en 1842, L'eau n°3, mars 1957.

¹² Guillaume (A.), Réseau : genèse d'une catégorie dans la pensée de l'ingénieur sous la Restauration, Flux n°6, octobre-décembre 1991. C'est le Roi qui accorde le privilège d'une amenée d'eau chez un particulier. La canalisation est alors établie au frais du bénéficiaire et constitue ce qu'il convient d'appeler une "concession particulière". Voir aussi Duroy (S.), Idem.

par jour la consommation d'eau par habitant.¹³ S'y ajoutent les quantités d'eau nécessaires au nettoyage des rues et à la prévention des incendies. Dans la seconde moitié du siècle, les besoins en eau sont globalisés et ne cessent d'être réévalués à la hausse. Bientôt 100 litres par personne et par jour apparaissent comme un minimum.¹⁴ La Seyne évalue ses besoins en eau sur la base de 200 litres par jour et par habitant en 1882, de même que Douai en 1883.¹⁵

Dans un premier temps, les villes pensent faire face à la demande grâce au forage de puits dans les nappes phréatiques. Cette technique, dite des puits artésiens, a l'avantage de délivrer une eau pure à moindre frais. Des puits sont forés à Paris, Saint-Denis, Mulhouse, Tours, Strasbourg, La Rochelle, Perpignan et au Havre, entre 1820 et 1840. Mais les besoins augmentent trop vite et cette technique est quasiment abandonnée après 1850.¹⁶ Pour qu'une eau salubre se substitue en totalité à l'eau puisée directement aux fleuves, on construit de nouvelles fontaines, équipées de filtres.¹⁷ Mais la technique de la distribution en ligne limite le nombre de fontaines et c'est l'application de la technique des réseaux à la distribution d'eau qui permet aux villes de multiplier les points d'approvisionnement.¹⁸

§2 Une solution technique au problème de la demande : les réseaux

La technique des réseaux révolutionne les plans de distribution d'eau.¹⁹ De projets comportant l'établissement de quelques fontaines monumentales, on passe à des plans alimentant plusieurs dizaines de fontaines et bornes-fontaines, réparties dans tous les quartiers. A Dijon, un premier projet de 6 fontaines en lignes est abandonné pour un autre de 149 fontaines en réseau, Toulouse en projette 111, Strasbourg 289...²⁰

Le coût d'un réseau est évidemment sans commune mesure avec celui de la distribution en ligne. Le projet linéaire établi par Dijon en 1825 doit coûter 60000 francs, le second projet en réseau est évalué à 1,25 million de francs, 14 ans plus

¹³ Cette norme est copiée sur l'Angleterre et plus particulièrement sur la ville de Londres, pionnière en matière de distribution d'eau. Paris n'est qu'à 7 litres par habitant et par jour en 1808, avant le lancement de la construction du canal de l'Ourcq et une ville comme Cherbourg, à la suite des travaux qu'elle engage en 1836, sert 28 litres par jour par habitant.

¹⁴ C'est encore la ville de Londres qui sert d'exemple. Guillaume (A.), 1984.

¹⁵ Arrêts des 18 février 1898 et 12 mai 1933.

¹⁶ Goubert (J.P.), La conquête de l'eau, Edition Hachette, Paris, 1987.

¹⁷ Entre 1821 et 1861, les fontaines publiques parisiennes sont toutes équipées de filtres. Cet exemple est suivi par Rouen, Toulouse... Buffet (B.), Evrard (R.), L'eau potable à travers les âges, Ed. Soledis, Liège, 1950. Saint-Blancat (G.), L'alimentation en eau potable de la Ville de Toulouse, Extrait du Bulletin municipal de la Ville de Toulouse. Document non daté.

¹⁸ La distribution en ligne consiste à tirer du réservoir où l'eau est conservée autant de conduites que de fontaines.

¹⁹ Guillaume (A.), 1984. Voir du même auteur, L'émergence du concept de réseau 1820-1830, Groupe Réseaux, Cahiers n°5, juillet 1986. Techniquement, le passage des lignes au réseau est rendu possible par la maîtrise du calcul du dimensionnement des tuyaux en fonction du débit (1855) et par la baisse du prix des canalisations. Le plomb est abandonné pour la fonte moins onéreuse et dont on arrive à faire des conduites de diamètre constant, d'épaisseur plus faible et de longueur plus importante grâce à la technique du coulage vertical. Le développement de la métallurgie au début du XIXème siècle permet au coût de la fonte, deux fois plus faible que celui du plomb en 1825, de l'être quatre fois moins en 1850.

²⁰ Guillaume (A.), 1984, p.43.

tard.²¹ A Toulouse, le premier projet linéaire s'établit à moins de 50000 francs en 1817. En 1827, le réseau projeté est évalué à plus d'un million de francs. Rapporté au nombre d'habitants, le coût de la distribution en réseaux varie de 9,50 francs à Nantes à 50 francs à Dijon.²²

De 1890 à 1897, 615 réseaux de distribution d'eau sont exécutés : 530 reviennent globalement à 11 millions de francs (moins de 21000 francs par réseaux) et 85 coûtent plus de 100000 francs. Troyes détient le record avec un réseau à 5,5 millions de francs. Par habitant, le coût moyen est évalué à 15,5 francs pour les 530 premiers et à 23 francs pour les 85 autres.²³

A la fin du XIX^{ème} siècle, succédant aux grandes villes, les villes moyennes (Annecy, Arcachon, Castres, Annonay) ou retardataires (Limoges) se sont à leur tour lancées dans la construction de réseaux de distribution.²⁴ La distribution d'eau s'opère essentiellement aux fontaines. Mais conçue en réseau, elle peut techniquement s'étendre à domicile et participer à l'amélioration des conditions d'hygiène considérées, à cette époque, comme porteuses d'un progrès social considérable.

§3 La distribution d'eau à domicile : une demande source de revenus

Grâce à la technique des réseaux, il est non seulement possible de démultiplier le nombre de fontaines publiques, mais aussi, pour peu que l'ensemble des rues soient canalisées, de connecter les immeubles d'habitation au réseau de distribution d'eau. Avec une pression suffisante, on peut même envisager de faire monter l'eau à tous les étages. Au tournant du siècle, ces prouesses techniques sont en passe d'être maîtrisées.

A la différence de l'eau des fontaines, l'eau distribuée à domicile est payante.²⁵ Dans un premier temps, un tel service n'est demandé que par la population aisée, clientèle traditionnelle des porteurs d'eau. Puis, peu à peu, une population moins fortunée vient grossir les rangs des abonnés, attirée par des tarifs inférieurs à ceux proposés par les corporations de porteurs d'eau.²⁶

²¹ Précisons qu'au XIX^{ème} siècle, l'inflation est très faible.

²² Guillerme (A.), 1984, p.43.

²³ Monod (H.), L'alimentation en eau potable de 1890 à 1897, Rapport présenté devant le comité consultatif d'hygiène publique de France.

²⁴ Comme l'explique Goubert, au Premier Empire et à la Restauration correspondent les intentions et la mise en route, au Second Empire, les premières réalisations à Paris et dans quelques grandes villes et à la Belle Epoque le phénomène commence à concerner les villes moins importantes. Goubert (J.P.), La France s'équipe. Les réseaux d'eau et d'assainissement 1850-1950, Les annales de la recherche urbaine n°23-24, 1984.

²⁵ Même quand cette desserte résultait d'un privilège royal, elle n'était pas assurée à titre gracieux. Du fait de leur appartenance au domaine public, les eaux concédées aux particuliers sont non seulement inaliénables (elles n'appartiennent pas aux particuliers dont les concessions sont révoquables), mais soumises au paiement d'une redevance de concession. Voir Duroy (S.), *Idem*.

²⁶ A Paris, les prix pratiqués par les porteurs d'eau en 1860 vont de 10 centimes pour 20 litres d'eau à deux francs pour 600 litres. Après l'édification du réseau, le prix d'un m³ d'eau est de 40 centimes. A Nantes, en 1854, le prix de vente passe de 3,56 F/m³ à 0,82 F/m³ après la construction du réseau, à Rennes, il passe de 5,55 F/m³ à moins de 1 F/m³ en 1883. En moyenne, à la fin du siècle, le prix proposé par les compagnies privées s'établit autour de 1 franc par m³. Goubert (J.P.), 1987.

Le développement de l'hygiène contribue à stimuler la demande en eau. L'usage hygiénique de l'eau s'ajoute à son usage alimentaire et augmente les quantités d'eau requises par habitant. L'approvisionnement aux fontaines apparaît comme une contrainte de plus en plus pesante qui joue en faveur du développement de la demande d'une desserte en eau à domicile.

Payante, la distribution d'eau à domicile est perçue par les villes comme une source de revenus venant en atténuation des frais supportés pour développer la distribution d'eau collective. La distribution aux fontaines est financée grâce aux ressources fiscales des communes. Les revenus de la distribution à domicile, accessible à la population la plus riche, permettent aux communes de ne pas augmenter la pression fiscale en proportion des investissements réalisés pour financer la distribution collective.²⁷ En ce sens, la demande en eau à domicile stimule l'offre de communes initialement guidées par leurs seules obligations et justifie l'engagement de dépenses importantes. « Jamais emprunt municipal ne serait (...) mieux justifié (...) pour couvrir des dépenses de premier établissement qui rapporteront immédiatement à la commune des revenus importants ».²⁸ Aux abonnements payés par les particuliers s'ajoutent ceux des industriels, sources « d'importants revenus ».²⁹ En outre, la vente d'eau présente l'avantage de contribuer au non gaspillage de la ressource.³⁰

La distribution d'eau à domicile concerne en priorité les villes importantes, industrielles ou touristiques. Il n'est qu'à suivre l'implantation de la Compagnie Générale des Eaux (créée en 1853 et première compagnie de distribution d'eau depuis) pour s'en convaincre : Lyon et Lille avec leurs industries textiles grandes consommatrices d'eau, Lens et son bassin minier, Nice Antibes, Menton, Monaco, Rouen et les stations touristiques de la côte Normande, Rennes et ses prolongements balnéaires, des villes importantes comme Nantes et bien sûr Paris.³¹

Car, si au début du XX^{ème} siècle, des étapes importantes ont été franchies qui laissent entrevoir, à terme, le développement de la distribution d'eau à domicile, beaucoup reste à faire. La grande majorité de la population urbaine s'approvisionne aux fontaines. La Lyonnaise des eaux souligne, lors de sa première assemblée générale en 1880, que de très nombreuses villes restent à alimenter en eau.³² En 1892, 290 villes sur 691 sont en mesure de distribuer de l'eau à domicile sous pression. Elles comptent plus de 4,5 millions d'habitants mais

²⁷ Les villes financent la distribution d'eau aux fontaines sur leurs propres ressources ou en s'endettant, ce qui revient au même dans la mesure où ces emprunts sont ensuite remboursés grâce à la levée de centimes additionnels (impôts locaux). Goubert (J.P.), 1987. Dans les villes de Toulouse, Reims et Soisson, ce sont les dons de bienfaiteurs qui provoquent l'opportunité de la création de réseaux. Guillerme (A.), 1984.

²⁸ Copper-Royer (E.), Des sociétés de distribution d'eau, Thèse pour le doctorat de droit, Faculté de droit de Paris, A. Pedone éditeur, 1896.

²⁹ Villard (G.), L'eau dans les villes. Ses fonctions diverses (alimentation, hygiène, industrie, distribution de force motrice à domicile), Lyon, 1887.

³⁰ Manès (G.), Le contrôle de la consommation. Prévention du gaspillage, Extraits du Génie sanitaire n°3, 1892.

³¹ Goubert (J.P.), 1987.

³² Sédillot (R.), La Lyonnaise des Eaux a 100 ans, 1990.

ne totalisent que 127318 abonnés.³³ Au début du XX^{ème} siècle, 148 villes de plus de 5000 habitants sur 616 ne disposent que de fontaines ou de puits, parmi lesquelles la préfecture de Vendée et de nombreuses sous-préfectures de plus de 25000 habitants.

Un important décalage persiste entre les grandes villes et les villes moins importantes, mais aussi à l'intérieur d'une même ville. En 1900, on dénombre 5200 puits privés à Lyon, 5000 à Marseille et entre 500 et 600 à Nice.³⁴ Dans ces grandes villes, la distribution d'eau aux fontaines reste le mode d'approvisionnement principal et les quantités d'eau vendues sont inférieures à celles qui sont gratuitement mises à disposition aux fontaines. Ainsi, à Paris sur les 397000 m³ distribués en 1878, 32% sont vendus à domicile, proportion qui tombe à 23,5% en 1890, sur les 618000 m³ distribués.³⁵ En 1882, moins de la moitié des eaux distribuées à Lyon par la Compagnie Générale des Eaux sont vendues à 16000 abonnés.³⁶

1.2. Une préoccupation rurale plus tardive

Au tournant du siècle, la distribution d'eau aux fontaines et *a fortiori* à domicile est presque inconnue des campagnes. Seules 2,5% des communes rurales ont des bornes-fontaines et 5% des abreuvoirs. L'essentiel des efforts a porté sur la construction de lavoirs (56,8%) dans des communes qui tiennent plus du bourg que du petit village.³⁷ De 1884 à 1897, le rythme d'équipement moyen des communes rurales est d'un projet par an et par département. Quand elles se sont équipées, ces communes ont donc opté pour l'édification de quelques bornes-fontaines ou d'une fontaine monumentale.³⁸ Autrement dit, les réseaux de distribution ne pénètrent pas les campagnes au XIX^{ème} siècle.³⁹

Jusque dans les années 1930, la distribution collective de l'eau est la panacée. Elle se suffit de la construction d'une ou deux fontaines en ligne dont la desserte n'est pas susceptible d'être aménagée pour assurer une distribution d'eau à domicile. On estime qu'à cette date, moins de 3000 communes (1,2 million d'habitants) ont édifié de telles distributions.⁴⁰ Il faut attendre la décennie suivante pour que

³³ Goubert (J.P.), 1984, p.47.

³⁴ Goubert (J.P.), 1987.

³⁵ Debauve (A.), Distributions d'eau, Tome 3, Paris, 1906.

³⁶ Villard (G.), Etude d'un service d'eau pour la ville de Lyon. Principes généraux d'alimentation des villes en eau potable suivi de l'étude d'un tarif rationnel des eaux ménagères, Paris, 1885.

³⁷ Cet état des lieux nous est donné par Goubert qui a analysé les archives du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (C.S.H.P.F.) et les enquêtes nationales réalisées en 1892 et en 1912. Goubert (J.P.), 1984.

³⁸ Le Couppey de la Forest (M.), Alimentation en eau potable dans les campagnes, Premier congrès international d'assainissement et de salubrité de l'habitation. Paris, 1904. "Le mode de distribution le plus généralement adopté consiste dans l'installation de bornes-fontaines en certains points des rues".

³⁹ Ceux entrepris par les grandes villes font alors "figure d'utopies extraordinaires" Goubert (J.P.), 1987, p.48.

⁴⁰ En 1954, il ressort de la première enquête menée par le ministère de l'Agriculture sur l'équipement des communes rurales en distributions d'eau que 2561 communes sur 36989 sont dotées de réseaux dits anciens, c'est-à-dire prévus à l'origine pour la seule distribution collective. Ils concernent près de 1,2 million de personnes dont seulement 353000 peuvent être raccordées par branchement, après réaménagement des réseaux d'eau. La desserte à domicile des quelques 900000 personnes restantes

l'approvisionnement en eau potable prenne son essor en milieu rural avec la desserte en eau à domicile comme objectif affiché.⁴¹ Tout ou presque reste à faire et, en 1939, 25% des habitants ruraux sont desservis en eau potable à domicile alors que les citadins disposent quasiment tous d'eau courante (95,2%).⁴²

Au tournant du siècle, c'est donc essentiellement à des puits privés que la population rurale s'alimente en eau.⁴³ Pourtant, des épidémies sévissent aussi dans les campagnes. Entre 1892 et 1901, sur un échantillon de 378 communes, 168 connaissent la typhoïde, le choléra ou la dysenterie, maladies dont l'origine hydrique a été mise en évidence dans les années 1880.⁴⁴ Pourtant la distribution d'eau ne prend pas la dimension d'un problème collectif. On cherche à modifier les habitudes des populations avec des recommandations sur l'emplacement des puits (forage éloigné des lieux de contamination comme les étables) et en vantant les bienfaits d'un usage plus abondant de l'eau (nettoyage des maisons et hygiène).⁴⁵ Mais le développement de réseaux de distribution est hors de portée des ressources des communes rurales et aucun habitant n'est prêt à payer un abonnement susceptible d'amortir les investissements engagés.⁴⁶ A la fin du

nécessite la construction de réseaux entièrement nouveaux. Or l'âge des réseaux tel qu'il ressort de la troisième enquête du même ministère en 1966 fait apparaître que, sur les 6609 réseaux alors construits et qui desservent 14302 communes, 8% l'ont été avant 1910, 12% avant 1920 et 20,5 % avant 1930, soit environ 528 réseaux pour 1144 communes avant 1910, 793 réseaux pour 1716 communes avant 1920 et 1355 réseaux pour 2932 communes avant 1930. On peut en déduire que, avant 1930, la quasi-totalité des réseaux n'autorisent qu'une distribution d'eau collective. Ministère de l'Agriculture. Direction Générale du Génie rural et de l'hydraulique agricole, Trois enquêtes sur les services publics ruraux en France I. Inventaire des distributions rurales d'eau potable en France au 1er janvier 1954, Paris, Imprimerie Nationale, 1959. Ministère de l'Agriculture. Section technique centrale de l'aménagement des eaux, Les réseaux d'eau potable dans les communes rurales. Enquête sur la production, la distribution et la consommation en 1966, Octobre 1969.

⁴¹ Ce qui fait dire à l'ingénieur en chef du Génie rural, Marc Neveu, en 1954 que : "le problème de l'alimentation en eau (...) a totalement changé d'aspect depuis deux ou trois décennies. Les dessertes dont on se satisfaisait naguère, assurées par des fontaines publiques plus ou moins ornementales et des ouvrages communs tels que le lavoir traditionnel des villages ne correspondent plus qu'à un minimum de desserte jugé à juste titre insuffisant car il ne peut assurer le degré de confort, de commodité de travail et de productivité qu'exige notre époque". Ministère de l'Agriculture, 1954, p.5.

⁴² Guillaume (M.), Situation avant la guerre 1939-1945, Les faits saillants d'un siècle d'évolution in Loriferne (H.) *sous la direction de*, 40 ans de politique de l'eau en France, Paris, Economica, 1987.

⁴³ "L'équipement hydraulique reste un phénomène typiquement urbain (...). La distribution d'eau dans les communes rurales relève de l'exception et, quand des équipements y sont réalisés, les modes d'approvisionnement restent archaïques." Goubert (J.P.), 1984, p.49.

⁴⁴ Goubert (J.P.), 1987. Le bacille typhique est découvert par Eberth en 1880 et le vibron cholérique par Koch trois années plus tard, dans la lignée des travaux de Pasteur. Il est démontré que l'eau est le principal véhicule de la transmission de ces maladies.

⁴⁵ L'hygiène est enseignée dans les écoles à partir de 1883. Mais, si "au point de vue hygiénique, les bains jouent un grand rôle, en ville, le goût et le besoin s'en répandent de plus en plus ; à la campagne et sur les plateaux, c'est une chose presque inconnue". Bonnaterra (M.), Communication sur l'alimentation d'eau des campagnes, Société libre de l'Eure. Section de l'arrondissement de Bernay, Séance du 3 juin 1883. Sur l'absence totale d'hygiène dans les campagnes, on lira utilement Goubert (J.P.), 1987, mais aussi Murard (L.), Zylberman (P.), L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918, Fayard, Paris, 1996 ; Csergo (J.), Liberté, égalité, propreté, Albin Michel, Paris, 1988.

⁴⁶ Le Couppey de la Forest (M.), Idem. Le critère distinctif entre une commune rurale et une ville est à l'époque le « centime » communal, c'est-à-dire les ressources fiscales d'une commune. Sont considérées comme rurales les communes dont la valeur moyenne du centime des quatre derniers exercices est inférieure à 1000 francs ou à 2500 francs pour les départements du Bas-Rhin, du Haut-

XIX^{ème} siècle, le mètre de canalisation d'eau s'établit à près de 10 francs alors que les ressources fiscales des communes rurales sont en moyenne inférieures à 1000 francs. En consacrant toutes ses ressources annuelles à la distribution d'eau, une commune rurale est susceptible de réaliser une canalisation de 100 mètres.⁴⁷ Les communes ne sont d'ailleurs aucunement obligées de financer de tels équipements. Des enquêtes sur la salubrité des eaux alimentaires ne deviennent obligatoires qu'à partir de 1906 et seulement lorsque la moyenne des décès dans une commune est supérieure à la moyenne nationale, trois années consécutives.⁴⁸

2. Eau de surface versus eau de source : offre d'eau urbaine et offre d'eau rurale

Les villes et les communes rurales se distinguent aussi pour le type de ressource en eau qu'elles offrent à leur population. Les villes se détournent des eaux de source et souterraines pour prélever des eaux de surface quand il leur faut, dans la première moitié du siècle, augmenter leur offre (2.1.), alors que les communes rurales commencent à organiser des services d'eau et à distribuer de l'eau naturellement pure (2.2.).

2.1. L'offre d'eau potable des villes : des eaux de source aux eaux traitées

Au XIX^{ème} siècle, les villes françaises dérivent de l'eau de source et, quand elles filtrent, procèdent à une filtration naturelle d'eaux de surface par galerie ou puit filtrant qui reproduit la filtration opérée par le sol, considéré comme imperméable à tout type d'impureté (§1). Au début du XX^{ème} siècle, quand la distribution à domicile se développe, les villes augmentent généralement leur offre d'eau avec des eaux de surface préalablement traitées grâce à des procédés biologiques et chimiques (§2).

§1 L'adduction d'eaux de source sur longue distance ou la filtration naturelle

« Pour le public, pour les médecins, pour les savants, physiiciens, chimistes, géologues même, tout sol perméable était, du fait de sa perméabilité, un sol épurateur ; tout sol filtraient, au sens précis et rigoureux, au sens pastorien du mot ; l'eau de source était intangible, parce qu'eau de source, et l'on ne se lassait pas de répéter aux villes : "Captez des sources", du ton convaincu dont on leur disait autrefois : "Enrichissez-vous". Nul sacrifice ne semblait trop lourd pour s'offrir cette richesse ».⁴⁹ Et de fait, tout au long du XIX^{ème} siècle, les villes offrent à leurs habitants de l'eau de source conduite aux réservoirs par aqueduc ou de l'eau

Rhin et de la Moselle. Ces ressources sont évidemment insuffisantes pour financer des réseaux de distribution d'eau.

⁴⁷ Le prix du mètre de canalisation ressort de l'assemblée générale de la C.G.E. du 29 mai 1893. La compagnie indique que l'achat et la pose de 40 km de canalisations en banlieue parisienne lui ont coûté 379500 francs.

⁴⁸ Circulaire du ministre de l'Intérieur du 2 avril 1906 portant application de l'article 9 de la loi sur la Santé Publique du 15 février 1902, parue au Journal Officiel le 19 février 1902.

⁴⁹ Baudin (L.), Comment une ville défend ses eaux de source, Revue pratique d'hygiène municipale, janvier 1907, p.1.

filtrée selon une méthode dite de filtration naturelle qui utilise le sol comme matière filtrante.

La capitale sert d'exemple en matière de distribution d'eau. Belgrand, directeur des Eaux de Paris sous l'administration du préfet Haussmann, est un « partisan convaincu de l'emploi de la seule eau de source pour l'alimentation ».⁵⁰ Il fait établir deux systèmes de distribution, l'un d'eau de source destiné aux besoins privés et l'autre d'eau de Seine et de Marne destiné aux besoins publics (nettoyage des rues, réserves d'eau utilisées lors des incendies).⁵¹ Le premier système prend une certaine ampleur avec la dérivation de l'Ourcq décidée en 1802, commencée en 1809 et achevée en 1837. Le canal achemine 70000 m³ d'eau par jour à 150 bornes-fontaines et à quelques fontaines publiques.⁵² Il décuple les quantités d'eau distribuées aux 600000 habitants.⁵³ Le coût du canal de l'Ourcq s'établit à 24 millions de francs.⁵⁴ Si on ajoute l'ensemble des travaux de canalisation des rues et les fontaines, on arrive à un montant de 85 millions de francs. Mais l'apport du canal est, dès le départ, insuffisant. Les épidémies se succèdent, causées par la perpétuation d'un puisage direct dans la Seine. Après avoir foré quelques puits artésiens, on entreprend la dérivation de sources lointaines, comportant des ouvrages d'art importants : la Dhuis qui sourd à 128 km de la capitale est dérivée en 1866 pour 18 millions de francs, la Vanne (173 km) en 1874 pour 43 millions, l'Avre (105 km) en 1893 pour 35 millions, les sources du Loing et de Lunain (90 km) en 1900 pour 24 millions et la source de la Voulzie (120 km) en 1924.⁵⁵

Des adductions de sources par aqueduc sont aussi entreprises par les villes de Bordeaux et de Marseille, la première investissant 4,2 millions de francs en 1851 pour dériver les sources du Taillan et la seconde 36 millions pour construire le canal de la Durance.⁵⁶ Nevers, Auxerre, Mâcon, Strasbourg, Pau⁵⁷ et Annecy procèdent aussi à l'adduction de sources pour alimenter en eau leurs habitants. Et quand l'eau conduite ne suffit plus à satisfaire la demande, de nouvelles adductions sont entreprises. A Annecy, par exemple, une première source est captée vers 1860 pour alimenter les fontaines publiques, suivie d'une deuxième quelques années après, évaluée à 255000 francs, qui suffit à peine aux besoins de cette ville où le tourisme est en plein essor. Finalement, Annecy profite de l'abondante ressource de son lac dont l'eau est excellente et commence, au début du siècle, des travaux de captation qui lui coûteront près de 400000 francs dans un premier temps.⁵⁸

Toulouse choisit d'utiliser les propriétés filtrantes du sol et creuse des galeries latérales à la Garonne. Ces travaux, entrepris en 1821, constituent « la première captation connue par filtration naturelle horizontale dans les berges d'un cours

⁵⁰ Vanneufville (M.), L'alimentation en eau de Paris, *L'eau* n°9, 1958, p.201.

⁵¹ Les eaux de Paris, *La Nature*, vol 2, 1878, p.316.

⁵² Vanneufville (M.), Idem.

⁵³ Avant cette dérivation, Paris ne distribue que 8000 m³ d'eau par jour.

⁵⁴ Guillerme (A.), 1986.

⁵⁵ Les eaux de Paris, *La Nature*, vol.1, 1901 pp.38-39.

⁵⁶ Goubert (J.P.), 1984, p.48

⁵⁷ Voir l'arrêt du 4 avril 1873.

⁵⁸ Barraqué (B.), L'eau du Lac d'Annecy, *Les annales de la recherche urbaine* n°30, 1986.

d'eau ». ⁵⁹ Le même procédé est utilisé à Lyon en 1856, à partir du Rhône. Tant à Toulouse qu'à Lyon, les galeries filtrantes doivent être régulièrement élargies pour augmenter les quantités d'eau distribuées, pour la première à ses frais et pour la seconde aux frais de la Compagnie Générale des Eaux, concessionnaire du service des eaux. ⁶⁰

Car les compagnies concessionnaires obéissent aussi à cette "loi" de l'approvisionnement en eau de source, comme en témoignent quelques-unes de leurs acquisitions. La Lyonnaise des Eaux acquiert les sources de Maromme pour exploiter ses concessions dans la banlieue de Rouen (1881) et les sources de Cap-de-Bos acheminées par aqueduc dans la banlieue de Bordeaux. ⁶¹ La Générale des Eaux rachète les sources de Tingry pour alimenter Boulogne-Sur-Mer et procède à la construction du canal de la Vésubie (1870) pour alimenter Nice en eau de source. ⁶²

§2 Les villes offrent des eaux traitées

Au tournant du siècle, les villes recourent aux eaux de surface plutôt qu'aux eaux de source pour développer leur offre. A partir de 1896, Paris utilise les eaux de la Marne et de la Seine pour satisfaire les besoins privés. ⁶³ Dans la foulée, Bordeaux, Strasbourg, Mâcon, Auxerre et Nevers complètent aussi leur offre d'eau de source avec de l'eau de surface, pour satisfaire les demandes de pointe. Quelles sont les raisons de cette évolution, de l'apparition d'une nouvelle filière technique de l'offre d'eau ?

Captation de sources → transport de l'eau par gravité → réservoirs



Pompage d'eau de surface → élévation et traitement → réservoirs

Quatre raisons expliquent, à notre avis, que l'augmentation de l'offre due au développement de la distribution d'eau à domicile ait reposé de manière privilégiée sur des eaux de surface traitées :

1. *la qualité défaillante des eaux de source,*
2. *le coût croissant des eaux de source,*
3. *le caractère moins coûteux du pompage en rivière par rapport au transport d'eau de source,*

⁵⁹ Saint-Blancat (G.), *Idem*, p.7.

⁶⁰ Les premiers travaux d'élargissement sont effectués en 1860 à Toulouse. A la fin du siècle, on projette la construction de nouvelles galeries, à 10 km de Toulouse, et d'un aqueduc qui conduira l'eau filtrée, selon le même procédé naturel, jusqu'aux réservoirs. Saint-Blancat (G.), *Idem*. A Lyon le développement des galeries filtrantes doit être augmenté dès les premières années d'exploitation. C.G.E., Assemblée Générale annuelle du 5 mai 1862.

⁶¹ Copper-Royer (E.), *Idem*.

⁶² Le canal coûte 2,8 millions de francs à la C.G.E.. C.G.E., Assemblée Générale Ordinaire du 2 avril 1870.

⁶³ Un premier établissement filtrant est construit sur la Marne en 1896 et en 1900 un deuxième à l'amont du confluent de la Marne et de la Seine. Vanneufville (M.), *Idem*.

4. *la découverte de procédés efficaces de filtration artificielle des eaux de surface.*

1. On découvre qu'eau de source n'est pas synonyme d'eau bactériologiquement pure.⁶⁴ On savait que sa qualité pouvait souffrir d'altérations temporaires (à la suite de sécheresse ou de fortes pluies⁶⁵), on ne savait pas qu'elle pouvait être porteuse de fièvre typhoïde. Dans l'agglomération de Besançon, sur neuf communes alimentées grâce à des sources, au moins cinq sont touchées par des épidémies de typhoïde en 1886, 1893 et 1901.⁶⁶ Le sol épurateur n'offre plus les garanties de pureté bactériologique nécessaires et la filtration naturelle est suspectée d'inefficacité.⁶⁷

D'ailleurs les analyses bactériologiques qui doivent obligatoirement être pratiquées sur les eaux de surface destinées à la consommation humaine sont généralisées à l'ensemble des eaux en 1900.⁶⁸ Auparavant, pour juger de la qualité des eaux retenues dans les projets communaux, le Conseil Consultatif d'Hygiène Publique de France (C.C.H.P.F.) se contentait d'un examen sommaire quand il s'agissait d'eaux de source (couleur, saveur, température) alors qu'il exigeait une analyse chimique complète et un examen microscopique pour les eaux de surface.⁶⁹

Quand les eaux captées offrent toutes les garanties de pureté, c'est leur transport qui détériore leur qualité. Il apparaît que « les risques de pollution de l'eau sont en raison directe de la longueur du trajet qu'on lui fait parcourir ». ⁷⁰ Celles dérivées

⁶⁴ "Le temps n'est pas éloigné où les mots eau de source étaient synonymes d'eau bactériologiquement pure, à l'abri de tout soupçon." Baudin (L.), *Idem*, p.1.

⁶⁵ Villard (G.), 1885, soulignait les effets de telles occurrences climatiques dès les années 1880. "On sait aujourd'hui (...) qu'il existe une foule de sources plus ou moins insalubres, quoique l'eau en soit limpide, fraîche, sans odeur ni saveur marquées". Cahen (E.) Moyen de se procurer partout de l'eau alimentaire de qualité parfaite et en quantité illimitée par le système Roubay. Notice sur les sources artificielles. Paris, novembre 1882.

⁶⁶ Baudin (L.), *Idem*.

⁶⁷ On considère que ces galeries soit ne reçoivent que les eaux souterraines, naturellement pures, et ne servent donc à rien, soit filtrent imparfaitement les eaux des fleuves le long desquels elles sont édifiées. De Passy (G.), Communication sur la filtration naturelle de l'eau dans les villes, Extrait du compte-rendu sténographique du congrès international du Génie civil tenu à Paris du 5 au 14 août 1878. On savait déjà que les galeries filtrantes pouvaient donner des eaux "troubles et de mauvais goût". C'était le cas des galeries agrandies de Toulouse. Saint-Blancat (G.), *Idem*, p.9.

⁶⁸ Circulaire du président du Conseil, ministre de l'Intérieur et des Cultes, du 10 décembre 1900, aux préfets. Instruction des projets d'adduction d'eau pour l'alimentation des communes.

⁶⁹ Le C.C.H.P.F. est créé en 1848 auprès du ministère de l'Agriculture et du Commerce (arrêté du 10 août 1848, bulletin des lois n°63, p.230). Il reçoit en 1884, en plus de ses attributions originelles, la mission d'apprécier la salubrité des eaux alimentaires (décret du 30 septembre 1884). Plus précisément, il est appelé "à donner son avis, au point de vue de l'hygiène, sur les travaux projetés par les municipalités pour approvisionner d'eau potable les villes et les communes". (Circulaire ministérielle du ministre du commerce du 29 octobre 1884. Régime des eaux. Mode d'instruction à suivre pour les affaires s'y rapportant, au point de vue de la salubrité). Les communes qui envisagent d'alimenter en eau leur population doivent lui soumettre un projet dont il autorise ou non la mise en œuvre, en fonction de la qualité des eaux brutes. Dès 1885, le C.C.H.P.F. élabore un programme d'analyses à effectuer sur les eaux brutes dont les résultats doivent obligatoirement figurer dans les projets communaux. (Circulaire du 5 septembre 1885 relative aux instructions concernant l'analyse des eaux distribuées à la consommation).

⁷⁰ Le Méhauté (Dr), L'eau potable à bord. Captation et distribution de l'eau potable - eau distillée et eau stérilisée, Extrait des archives de médecine navale, Septembre-octobre 1904, Paris. Les coudes

vers Paris ou Nice sont d'ailleurs traitées à partir de 1898.⁷¹ Une décantation de quelques jours dans de vastes bassins suffit à rétablir couleur et température, altérées pendant le transport. Mais les eaux de source contaminées nécessitent l'adjonction de correcteurs bactériologiques avant leur distribution. Trois procédés de stérilisation par l'ozone sont mis au point entre 1895 et 1898,⁷² et la première usine de stérilisation à l'ozone est construite à Nice en 1898, par la Compagnie Générale des Eaux, pour purifier les eaux du canal de la Vésubie. Les villes de Lille, Dinard, Deauville, Brest, Sotteville-lès-Rouen, Corne-sur-Loire et Chartres utilisent à leur tour l'ozone, dont les résultats chimiques, physiques et bactériologiques sont reconnus excellents.⁷³ Les propriétés stérilisantes et microbicides d'un autre correcteur bactériologique, les ultra-violetts, sont découvertes avant 1915.⁷⁴

2. Le captage d'eaux de source ou souterraines devient rapidement coûteux quand il s'agit d'augmenter les quantités offertes (à partir d'une même source ou en opérant une nouvelle dérivation). En effet, les eaux de source et les eaux souterraines sont privées : elles appartiennent aux propriétaires des terrains sur lesquels elles sourdent ou sous lesquels elles s'écoulent.⁷⁵ Pour les capter, les villes doivent donc acquérir ces terrains, et ceux sur lesquels établir les ouvrages d'adduction (aqueduc).⁷⁶

Avant 1902, les villes deviennent propriétaires des eaux de source et des eaux souterraines en rachetant à l'amiable les terrains ou en obtenant leur expropriation.⁷⁷

Le rachat à l'amiable est plus coûteux.⁷⁸ En effet, au prix des terrains s'ajoutent les indemnités dues aux propriétaires des terrains situés à l'aval des points de

brusques et les longs segments horizontaux seraient particulièrement propices à la détérioration de la qualité de l'eau.

⁷¹ Pures au moment de leur captation, les sources alimentant Paris parviennent aux réservoirs avec une charge en microbes considérablement augmentée. Guichard (P.), L'eau dans l'industrie. Purification, filtration, stérilisation, Paris, 1894.

⁷² Courmont (J.), Lacomme (L.), La stérilisation par l'ozone des eaux urbaines, Extrait de l'Hygiène générale et appliquée, novembre 1907. Tindal prouve l'efficacité bactéricide de l'ozone et sa possible utilisation à l'échelle industrielle lors d'une exposition sur l'hygiène, en 1895. Son brevet est racheté par De Frise qui l'améliore à l'usine de Saint-Maur (implantée sur la Marne). Le deuxième est le procédé Otto. Il est mis au point en 1897 et fait l'objet d'une première application à Nice en 1898. Le troisième est le procédé Abraham et Marmier. Mis au point en 1898, il est à la base de la première installation industrielle à Lille.

⁷³ Courmont (J.) et Lacomme (L.), *Idem*.

⁷⁴ Gaultier (L.), Stérilisation des eaux par les ultra-violetts applicables aux armées en campagne et aux agglomérations, Communication faite le 8 juin 1915 à la section parisienne de l'AGHMM. Paris, bureau technique de l'hygiène.

⁷⁵ En vertu de l'article 642 du Code civil qui énonce que la propriété du dessus l'emporte sur celle du dessous.

⁷⁶ L'arrêt du 29 mars 1855 oppose la ville de Paris à la ville de Rungis, propriétaire d'une source dont elle a concédé une partie des eaux à Paris et vendu le reste à un particulier auquel Paris entend se substituer en arguant de la supériorité des besoins des habitants parisiens sur ceux de l'actuel propriétaire. Le Conseil d'Etat affirme que Rungis, propriétaire de la source, peut en user comme elle l'entend, y compris en la vendant par contrat synallagmatique à un particulier.

⁷⁷ Les travaux entrepris doivent être déclarés d'utilité publique préalablement à l'acquisition à l'amiable ou à la procédure d'expropriation. Voir l'arrêt du 29 novembre 1879.

captage, pénalisés, soit par la baisse de débit des cours d'eau que les sources dérivées n'alimentent plus, soit par le tarissement des eaux souterraines. En outre le rachat n'est pas toujours possible. Ainsi, les travaux que la Compagnie Générale des Eaux s'engage à réaliser à Saint-Brieuc sont finalement annulés, la compagnie n'ayant pu acquérir de terrains dans un périmètre de 15 kilomètres.⁷⁹

L'expropriation est plus intéressante. Non seulement elle dispense la ville du rachat des terrains mais elle lui évite d'indemniser les autres usagers des eaux privées. Mais la lenteur de cette procédure et l'hostilité qu'elle suscite de la part des propriétaires en limitent l'usage. A Montélimar, le début des travaux d'adduction est repoussé, à cause du retard de la procédure d'expropriation.⁸⁰ Aix-les-Bains ne peut se plaindre de l'insuffisance des quantités d'eau distribuées par son concessionnaire dans la mesure où elle n'a pu, de son côté, obtenir les expropriations nécessaires à l'adduction de nouvelles sources.⁸¹ Oran doit indemniser son concessionnaire parce qu'elle n'a pu disposer, comme elle s'y était engagée contractuellement, des cinq sources nécessaires à son approvisionnement.⁸² Meaux n'obtient pas les terrains nécessaires à l'adduction de sources et pallie l'insuffisance de son offre avec les eaux de la Marne.⁸³ La capitale dispose d'expropriations mais ses dérivations renouvelées, réalisées ou simplement projetées, suscitent l'hostilité des communes traversées par les aqueducs ou dépossédées de leurs sources et des habitants victimes des dégâts occasionnés par les travaux. En 1855, la commune de Rungis refuse à Paris la possibilité d'augmenter le volume d'eau dérivée à partir de ses sources.⁸⁴ En 1870, la ville de Sens réclame la destruction de l'aqueduc qui conduit la Vanne à Paris.⁸⁵ A plusieurs reprises, des particuliers protestent contre la construction des aqueducs et, en 1932, Paris doit verser des indemnités à l'un d'eux, dont la propriété a été endommagée par les travaux de dérivation des sources de la Voulzie et du Durteint.⁸⁶ « L'hostilité des populations locales » explique en partie l'abandon du projet d'adduction des sources du val de Loire vers la capitale.⁸⁷ D'abord envisagé à la fin du XIX^{ème} siècle, ce projet est réexaminé à chaque fois que la capacité de filtration des usines installées sur la Seine et sur la Marne arrive

⁷⁸ La petite commune de Cenon-Labastide rachète par exemple une source pour 50000 francs. Arrêts des 4 août 1866 et 25 juillet 1872. Pour se dispenser du rachat d'un terrain, Nogent-sur-Seine modifie, après que l'Etat lui en a cédé un autre, l'emplacement de son captage alors que la source donnée à Nogent est plus lointaine, ce qui renchérit les travaux d'adduction. Arrêt du 14 juillet 1876.

⁷⁹ Arrêts des 6 juillet 1888 et 10 janvier 1890.

⁸⁰ Arrêt du 14 février 1896.

⁸¹ Arrêt du 1er juillet 1898.

⁸² Arrêt du 4 août 1908.

⁸³ Arrêt du 7 août 1883.

⁸⁴ Arrêt du 29 mars 1855.

⁸⁵ Arrêt du 9 mars 1870. Cet aqueduc est construit sur des terrains appartenant à la ville de Sens qui forme un recours contre la capitale. L'aqueduc est d'abord menacé de démolition. Finalement, la poursuite des travaux de l'aqueduc est suspendue, le temps que la procédure d'expropriation soit prononcée.

⁸⁶ Arrêts des 1^{er} juin 1849, 18 janvier 1851 et 6 juillet 1932. Dans les deux premiers arrêts, la ville de Paris est opposée à des particuliers gênés par la construction du canal de l'Ourcq. Dans l'arrêt le plus récent, c'est la dernière dérivation parisienne qui est en cause.

⁸⁷ Vanneufville (M.), *Idem*, p.212. Il en est de même du projet d'adduction des eaux du Lac Léman ou, en 1789, du projet de dérivation des eaux de l'Yvette interrompu à cause "des difficultés nées des propriétaires des terrains traversés", p.208.

à saturation. Il n'est définitivement abandonné qu'en 1957.⁸⁸ Paris comme Aix-les-Bains, Meaux, Nogent-sur Seine et Morlaix⁸⁹, après s'être longtemps obstiné, développe finalement son offre d'eau grâce à des eaux de surface traitées.

A partir 1902, l'expropriation peut être déclarée d'utilité publique.⁹⁰ Cette procédure met plus rapidement à disposition des villes les terrains nécessaires au captage et au transport de l'eau.⁹¹ En revanche, elle ne les exonère pas de l'indemnisation des propriétaires des fonds inférieurs et fixe le volume maximal dont elles peuvent user pour leur alimentation.⁹²

Les conflits se multiplient entre les différents usagers des eaux privées, opposant les villes aux propriétaires des fonds inférieurs dont les entreprises agricoles ou industrielles sont pénalisées. En 1935, la ville de Mascara est condamnée à verser 150000 francs après avoir asséché une nappe servant à l'irrigation des terres de plusieurs agriculteurs.⁹³ A l'identique, 3 millions de francs sont réclamés à la ville d'Oran en 1955.⁹⁴ En 1934, Toulon est déclaré responsable de tous les préjudices causés par le tarissement des sources qu'elle capte depuis 1882.⁹⁵

Quand le captage de sources fait baisser le débit de cours d'eau utilisés par des usiniers pour leur force motrice, les indemnités dues doivent compenser la perte d'énergie, c'est-à-dire assurer le paiement d'installations électriques de puissance équivalente.⁹⁶ En 1928, Saint-Etienne doit verser 25000 francs à la Société d'électricité d'Yssingeaux pour avoir capté un volume d'eau supérieur au volume autorisé par décret.⁹⁷ Pont-l'Evêque est incriminé par un usinier en 1932.⁹⁸ En 1937, les villes de Carpentras et de Saint-Claude doivent indemniser les propriétaires de moulins, la seconde à hauteur de 183000 francs.⁹⁹

⁸⁸ Ce projet a fait l'objet de cinq déclarations d'utilité publique de 1931 à 1957. Arrêt du 12 juillet 1957 où la Chambre du Commerce et de l'Industrie d'Orléans et du Loiret s'oppose à la reconduction de la déclaration d'utilité publique, prorogée depuis 1936, qui autorise les expropriations nécessaires au captage et à l'adduction des eaux du Val de Loire.

⁸⁹ Arrêt du 26 juin 1926. Morlaix renonce en 1894 au captage d'une nouvelle source pour augmenter son offre d'eau, son débit ayant été jugé insuffisant. Désormais, toute l'eau supplémentaire proviendra de pompage en rivière.

⁹⁰ Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique.

⁹¹ Les communes ont désormais la possibilité de racheter les terrains à l'amiable ou d'obtenir leur déclaration d'utilité publique. La Rochelle est en 1928 condamnée pour avoir occupé un terrain ne lui appartenant pas et pour lequel aucune déclaration d'utilité publique n'avait été prononcée. Arrêts des 9 janvier 1925 et 16 novembre 1928.

⁹² A la différence de la procédure d'expropriation, la déclaration d'utilité publique ne libère pas la commune de ce type de servitude. Article 10 de la loi du 15 février 1902. Patau (J.A.), L'alimentation des communes en eau potable, Thèse en droit soutenue à l'université de Toulouse, 1911.

⁹³ Arrêt du 27 novembre 1935.

⁹⁴ Arrêt du 27 juin 1955.

⁹⁵ Arrêt du 6 juin 1934. Plus tard, en 1968, Toulouse qui a augmenté le volume d'eau prélevée sur une nappe souterraine doit indemniser le propriétaire d'une exploitation agricole. Arrêt du 23 février 1968.

⁹⁶ Ces indemnisations sont à l'origine de nombreux conflits. Avant la Seconde Guerre mondiale, voir les arrêts du 16 novembre 1928, du 6 juin 1934, du 19 mai 1936, du 8 décembre 1937 et du 6 juillet 1938.

⁹⁷ Arrêt du 16 novembre 1928.

⁹⁸ Arrêt du 26 février 1936.

⁹⁹ Arrêts des 23 et 21 juillet 1937.

Ces indemnisations sont anticipées et intégrées au coût de dérivation des sources.¹⁰⁰ Elles détournent les villes des eaux de source vers les eaux de rivière, plus faciles d'accès et moins coûteuses, dans la mesure où l'Etat en réglemente l'usage.¹⁰¹

En effet, la loi sur l'eau du 8 avril 1898 étend à l'ensemble des eaux de surface la police des eaux (ou la surveillance administrative des eaux), auparavant exercée sur les seuls cours d'eau appartenant à l'Etat.¹⁰² Désormais tout ouvrage susceptible de réduire le volume d'un cours d'eau ou de modifier son débit (barrages, prise d'eau, moulin ou usine) doit être autorisé par le préfet, au terme d'une enquête qui tient compte des éventuels dommages causés aux autres usagers pour opérer un arbitrage entre les différents usages de l'eau.¹⁰³ L'enquête est conduite localement par les ingénieurs du service des Ponts et Chaussées qui, loin de s'opposer à l'usage d'eaux de surface pour les besoins alimentaires, participent activement à la mise au point des traitements susceptibles de les rendre propres à la consommation.¹⁰⁴ L'évolution technique de l'offre urbaine est d'ailleurs marquée par les préférences des ingénieurs des Ponts et Chaussées dont on retrouve certains membres à la tête des services techniques des villes. Longtemps adeptes de la construction d'aqueducs, ils ont promu le transport d'eau de source par aqueduc.¹⁰⁵ Artisans de la filtration naturelle, ils ont établi puits et galeries filtrants à Lyon et à Nîmes¹⁰⁶ avant de promouvoir la filtration artificielle biologique puis physico-chimique des eaux de surface au début du XX^{ème} siècle.¹⁰⁷

¹⁰⁰ A Annecy, l'indemnisation des usiniers arbitre le choix des sources captées. Barraqué (B.), *Idem*.

¹⁰¹ "Aussi la tendance actuelle chez les sociétés de distribution d'eau est-elle de ne plus capter des eaux de source et de se servir uniquement d'eau de rivière, préalablement épurée en grand, selon différents procédés d'une efficacité reconnue", Copper-Royer (E.), *Idem*, p.71.

¹⁰² Cette première loi sur l'eau distingue, selon un critère purement physique, les cours d'eau navigables et flottables qui appartiennent à l'Etat (cours d'eau domaniaux) de ceux non navigables et non flottables qui ne relèvent pas du domaine public (cours d'eau non domaniaux) et pour lesquels les riverains ont un droit d'usage privilégié. Mais la loi soumet l'ensemble des eaux de surface à un même régime de surveillance administrative.

¹⁰³ Décret du 1er août 1905. Pour prélever les eaux des cours d'eau appartenant à l'Etat, une seconde autorisation (pour occupation du domaine public) est nécessaire. Cette autorisation est, par définition, révocable. La ville de Lorient à qui l'Etat a concédé des eaux appartenant au domaine public voit sa concession révoquée alors qu'elle utilise ces eaux pour alimenter ses habitants. Arrêt du 9 août 1870.

¹⁰⁴ Le service des Ponts et Chaussées agit localement pour le compte des ministères des Travaux Publics et de l'Agriculture jusqu'à ce que ce dernier se dote de services extérieurs propres, constitués d'ingénieurs d'un nouveau corps d'Etat, celui du Génie rural, en 1918. La police des eaux est une compétence partagée entre ces deux administrations. La police des eaux de surface non domaniales est assurée par le ministère de l'Agriculture et la police des eaux domaniales par le ministère des Travaux publics. Mais la répartition des compétences entre services des Ponts et Chaussées et services du Génie rural s'organise en pratique différemment, le premier conservant son monopole sur la police des eaux domaniales et les projets urbains d'alimentation en eau quand le second s'approprie l'alimentation en eau des campagnes et la police des cours d'eau non domaniaux. Brunot (A.), Coquand (R.), Le Corps des Ponts et Chaussées. Eds du C.N.R.S., Paris, 1982.

¹⁰⁵ Guillaume (A.), 1984, explique que les ingénieurs des Ponts et Chaussées sont alors séduits par le côté monumental de cet ouvrage qui fait de Paris l'égal de Rome.

¹⁰⁶ Les ingénieurs des Ponts et chaussées Villard à Lyon et Dumont à Nîmes. A Toulouse, d'Aubuisson de Voisins est ingénieur du corps des Mines. Debauve (A.), *Idem*.

¹⁰⁷ Les ingénieurs qui ont défendu la filtration naturelle doutent de son efficacité et se tournent vers la filtration biologique dont la première description est donnée par l'ingénieur Lauriol en 1891 qui estime

3. Les eaux de source sont non seulement coûteuses à utiliser mais aussi à transporter. Les termes de l'alternative (adduction de sources ou prélèvement d'eaux de surface) consistent à comparer le coût du transport (construction d'aqueducs) au coût du pompage (énergie) des eaux de surface.¹⁰⁸

En 1890, pour augmenter le volume d'eau distribuée (250000 m³), Paris hésite entre dériver 2000000 de m³ du lac Léman sur 540 kilomètres pour 500 millions de francs ou construire une ou plusieurs usines de traitement sur la Seine ou sur la Marne.¹⁰⁹ Au tournant du siècle, Lyon hésite aussi entre dériver les eaux du lac d'Annecy ou traiter les eaux du Rhône.¹¹⁰

Longtemps, il est totalement impossible de pomper et d'élever l'eau à grande échelle. Avec la machine à vapeur, des essais sont effectués à Paris vers 1830. Techniquement réalisable, le pompage est alors financièrement moins intéressant que la dérivation d'eau par gravité.¹¹¹ Jusqu'en 1890, la force motrice résulte de l'emploi de moteur à vapeur ou d'une chute d'eau et les comparaisons menées entre le transport de l'eau par gravité sur longue distance, et l'utilisation de telles forces motrices tournent en faveur du premier.¹¹² Avec l'apparition des moteurs à gaz ou à pétrole et, surtout, avec l'invention des moteurs électriques, l'issue de l'alternative s'inverse. Les moteurs à gaz utilisent trois fois moins de coke que les moteurs à vapeur et requièrent moins de place que les forces motrices à vapeur et hydraulique. On peut ainsi établir les usines élévatoires à des endroits jusqu'alors

les résultats obtenus satisfaisants malgré des impuretés d'origine végétale qui demeurent et donnent une mauvaise couleur à l'eau. L'épuration des eaux pour l'alimentation des eaux, La nature, vol.1, 1891. Cette description est complétée par celle de Marchadier et Guineadeau, ingénieurs chargés du service des eaux du Mans en 1910. Marchadier (A.L.), Guineadeau (H.), Projet d'épuration d'une eau de rivière destinée à la consommation publique, 1910.

¹⁰⁸ Nîmes fait exception à ce schéma. Ne disposant pas de ressources suffisantes à proximité, elle entreprend à la fin du XIX^{ème} siècle la construction d'un aqueduc transportant les eaux du Rhône traitées pour son alimentation. Voir l'arrêt du 5 janvier 1906. L'arrêt du 1^{er} mars 1935 précise que cet aqueduc n'a jamais été terminé.

¹⁰⁹ A Paris, "le dilemme du choix entre les puisages en Seine et l'adduction d'eau de source s'est présenté dans le passé chaque fois que l'augmentation de la consommation exigeait l'intervention de solutions nouvelles." Vanneufville (M.), *Idem*, p.207. Dans les années 1930, alors que la capacité de production des usines de traitement est proche de la saturation, le même dilemme se pose à nouveau : dériver les eaux du val de Loire pour 1,8 milliard de francs ou augmenter la capacité de traitement des usines. Le projet de dérivation des eaux du val de Loire est déjà évoqué au XIX^{ème} siècle concurrentement à celui de dérivation des eaux du lac de Genève. Vanneufville (M.), *Idem*.

¹¹⁰ Barraqué (B.), *Idem*.

¹¹¹ Le pompage de l'eau par machine à vapeur est envisagé par Genieys vers 1830, à Paris, mais la puissance d'élévation de ces machines est jugée insuffisante et leur consommation en charbon trop importante. Les pièces de ces moteurs sont fragiles et demandent un entretien journalier aussi coûteux que le salaire du machiniste. "Combustible et entretien coûtent autant que le remboursement des intérêts de l'emprunt nécessaire à la mise en place du réseau." Guillaume (A.), 1984, p.39. Une exception est la ville de Chaumont pour laquelle des considérations d'ordre stratégique ont prévalu. L'ingénieur des mines Rousset-Galle, auteur du projet d'approvisionnement en eau de Chaumont, a tenu compte du fait que cette ville était une grande place de guerre pour décider que l'eau devait "être prise le plus près possible de l'enceinte", et élevée grâce à une machine à vapeur. Guillaume (A.), 1984, p.40.

¹¹² Villard (G.) dans son projet d'alimentation en eau pour la ville de Lyon compare les deux possibilités et rejette l'usage de la vapeur. Il trouve plus intéressant d'amener l'eau au réservoir de distribution par un canal, sans moteur, même à grande distance.

inaccessibles.¹¹³ L'énergie électrique dont la production et la distribution se généralisent en ville peut astucieusement être utilisée la nuit pour l'éclairage public et le jour pour pomper l'eau. En 1906, la dérivation des eaux du lac Léman vers Paris, retenue dans un premier temps, est jugée plus coûteuse que le pompage et la purification des eaux de rivière, grâce à la baisse du coût de l'énergie.¹¹⁴ Les sources du Loing et du Lunain dérivées vers Paris en 1900 augmentent de 50000 m³ par jour l'offre d'eau parisienne. La construction des aqueducs a coûté 24 millions de francs.¹¹⁵ A la même date, en banlieue parisienne, des usines de traitement ont été installées sur les rives de la Seine et de la Marne pour élever et traiter des eaux de surface qui sont ensuite distribuées à plusieurs dizaines de communes. Leur construction a nécessité 12 millions de francs d'investissement.¹¹⁶

4. « Devant l'impossibilité matérielle de distribuer les eaux de source avec la pureté qu'elles ont à leur origine, il était naturel de chercher à résoudre et à simplifier économiquement le problème des eaux de boisson en utilisant les eaux de rivière ou de puits très faciles à capter, à cause de leur grande abondance et leur proximité des villes, après une épuration préalable ».¹¹⁷ Longtemps inopérant, le traitement des eaux de surface franchit, avec le siècle, des étapes importantes.¹¹⁸ A Hambourg et à Londres, la filtration artificielle des eaux de l'Elbe et de la Tamise donne d'excellents résultats.¹¹⁹ Dans la mesure où les villes ne peuvent trouver à proximité des eaux naturellement pures en quantité abondante, elles augmentent leur offre grâce à des eaux traitées.¹²⁰

Les correcteurs bactériologiques utilisés pour stériliser les eaux de source contaminées peuvent aussi servir à purifier les eaux de surface. Mais il faut qu'au préalable ces eaux aient été clarifiées. C'est notamment ce qui est fait à Paris, à partir de 1905, où les eaux de la Seine et de la Marne sont filtrées avant d'être stérilisées à l'ozone.¹²¹ Mais peu à peu, la filtration biologique puis la filtration physico-chimique s'imposent pour traiter les eaux superficielles.

¹¹³ Les distributions d'eau par moteurs à vapeur et à gaz, La nature vol.2, 1895, p.294. Ils se mettent en marche plus rapidement, faculté appréciée en cas d'incendie.

¹¹⁴ Debauve (A), Idem.

¹¹⁵ Les eaux à Paris, La Nature vol.1, 1901.

¹¹⁶ Leur programmation est décidée en 1893. C.G.E., Assemblée générale du 29 mai 1893. En 1898, toutes les eaux distribuées par la C.G.E. dans son service de la banlieue parisienne proviennent de ces usines dont le coût n'a pas dépassé les 12 millions de francs prévus.

¹¹⁷ Allain (M.L.), Note sur un procédé rapide et simple de stérilisation à froid des eaux de rivière destinées à la boisson, Extrait du bulletin de la société scientifique industrielle de Marseille, 2ème trimestre 1895.

¹¹⁸ Dès le début du XIXème siècle, des compagnies privées créent des établissements de filtration qui procèdent à une simple clarification des eaux de surface. En 1806, une première usine privée s'établit à Paris, Quai des Célestins. Elle filtre l'eau de Seine et la fait distribuer par 130 porteurs. Mais la qualité de l'eau ainsi distribuée est douteuse. Sédillot (R.), Idem.

¹¹⁹ Le taux de mortalité d'origine hydrique dans ces deux villes n'est pas supérieur à celui observé à Paris. Adduction des eaux dans les villes, Extrait des Comptes rendus du Congrès des Sociétés Savantes, 1908.

¹²⁰ Dans le programme d'analyses que chaque commune doit effectuer, le C.C.H.P.F. demande, avant toute chose, « Est-il absolument impossible de se procurer de l'eau de source ? ».

¹²¹ Les eaux à Paris La nature, vol.1, 1901, p.38-39.

La filtration biologique est le procédé de traitement des eaux de surface le plus courant jusque dans les années 20. Elle offre l'avantage de corriger simultanément les propriétés chimiques et bactériologiques des eaux de surface. La filtration biologique est efficace mais lente et contraignante en terme foncier. En effet, le renouvellement du filtre bactérien oblige à la construction de nombreux bassins pour pallier l'indisponibilité de ceux dont le filtre est en cours de reconstitution. Ce procédé est rapidement inadapté pour alimenter une population fortement agglomérée.

Filtration biologique

Décantation → Dégrossissage ou préfiltration¹²² → Formation du filtre → Filtration

La filtration dite biologique est historiquement le premier type de filtration artificielle.¹²³ Elle consiste à faire passer l'eau préalablement décantée et dégrossie à travers une couche de sable jusqu'à ce qu'une couche bactérienne se forme à sa surface. C'est cette couche bactérienne qui forme le filtre purificateur.¹²⁴ On fait alors couler l'eau impure sur ce filtre, aussi lentement que possible pour ne pas le briser, la couche bactérienne "dévorant" les impuretés et libérant une eau débarrassée de toute bactérie. La couche s'épaissit avec les quantités d'eau filtrées en accumulant les bactéries collectées, ce qui diminue le débit de l'eau filtrée. Quand le débit est devenu trop faible, on abrase la surface du sable et on procède à la formation d'une nouvelle couche bactérienne.

Ce procédé de filtration s'étale sur plusieurs jours (deux jours pour la seule décantation) et nécessite, du fait de la lenteur de la filtration proprement dite (2,40 m/ m²/ 24h), des bassins de grande taille. Pour filtrer ses eaux, une ville comme Le Mans (50000 habitants) dispose d'une surface de préfiltration de 1 600 m² et d'une surface de filtration de 7600 m².¹²⁵

Deux autres procédés utilisent des correcteurs chimiques, le filtre demi-lent et le filtre rapide qui relèvent tous deux de la filtration dite physico-chimique.

Filtration physico-chimique

Le filtre demi-lent : *Décantation → Dégrossissage → Filtration sur sable → Stérilisation*

Cette filtration consiste à filtrer les eaux de surface à plusieurs reprises, dans des bassins de sable dont la granulométrie est décroissante. Les eaux subissent une stérilisation finale à l'aide d'ozone ou d'ultra-violet. Après la première guerre mondiale, le chlore et ses dérivés (chlore gazeux ou eau de javel) supplantent

¹²² Le dégrossissage aussi appelée préfiltration consiste à faire couler l'eau dans des bassins de cailloux et de sable de granulométrie décroissante.

¹²³ Le premier filtre biologique est mis au point en Angleterre en 1780. Londres utilise ce procédé de filtration dès le début du XIX^{ème} siècle.

¹²⁴ Quand la couche bactérienne est formée, on dit que le filtre est "mûr".

¹²⁵ Marchadier (A.L.), Guinedeau (H.), Idem.

l'ozone dans la pratique, forts des succès obtenus pour l'alimentation en eau des troupes, notamment à Verdun.¹²⁶ Expérimentée pour la première fois à Reims en 1924, la « verdunisation » s'impose ensuite à Carcassonne, Auxerre, Bar le Duc, Calvi, Dieppe, Monte Carlo, Vichy...

La filtration semi-lente s'opère jusqu'à quatre fois plus rapidement que la filtration biologique.

Le filtre rapide : Décantation → Coagulation → Filtration sur sable → Stérilisation

La filtration rapide est peu utilisée en France avant les années 30.¹²⁷ Elle consiste à ajouter aux eaux préalablement décantées un coagulant (iode, sulfate d'alumine, permanganate de potasse ou sulfate ferreux) qui garantit la qualité chimique des eaux. Les eaux sont ensuite filtrées à travers du sable. Une stérilisation finale (avec des correcteurs bactériologiques ou une filtration sur charbon¹²⁸) garantit leur qualité bactériologique. La filtration rapide avec adjonction de chlore en guise de coagulant s'impose peu à peu comme procédé dominant.¹²⁹ Les eaux sont ensuite filtrées, stérilisées et subissent, lors d'une dernière étape, une déchloration (ajout de sulfite de soude ou filtration sur une couche de charbon de bois) qui atténue le goût du chlore. Ce procédé convient à des eaux très difficiles à clarifier et s'opère jusqu'à vingt fois plus vite que la filtration biologique. Autrement dit, il permet de réduire considérablement la taille des bassins et apparaît comme le seul procédé capable de produire de l'eau à grande échelle, près des lieux de consommation.

La filtration demi-lente convient à des eaux dont la qualité physique et chimique n'est pas trop dégradée. Elle est donc particulièrement adaptée aux eaux de source dérivées dont la qualité bactériologique s'est détériorée.¹³⁰ La filtration rapide convient à des eaux difficiles à clarifier mais nécessite un nettoyage quotidien et mécanique des bassins filtrants.

¹²⁶ Ce qui lui vaut le nom de verdunisation. Cette technique a permis d'éradiquer la fièvre typhoïde qui faisait des ravages parmi les troupes, au début de la Grande guerre. Les injections sous-cutanées opérées sur les soldats étaient en effet impuissantes face à la dysenterie amibienne propagée par les soldats indochinois. Buneau-Varilla (P.), De Panama à Verdun. Mes combats pour la France. Paris, Librairie Plon, 1937.

¹²⁷ Sa première expérimentation est faite aux USA en 1882, ce qui lui vaut aussi le nom de filtration américaine.

¹²⁸ De Passy (G.), Note sur un procédé rapide et simple de stérilisation à froid des eaux de rivière destinées à la boisson, Extrait du Bulletin de la Société Scientifique Industrielle de Marseille, 2ème trimestre 1895.

¹²⁹ Guillaume (M.), Situation avant la guerre 1939-1945, Les faits saillants d'un siècle d'évolution in Loriferne (H.) sous la direction de, 40 ans de politique de l'eau en France, Paris, Economica, 1987.

¹³⁰ A compter de 1935, les aménagements d'eau destinée à l'alimentation humaine par canaux à ciel ouvert sont interdites même si l'eau est traitée à son arrivée. Les canaux construits antérieurement doivent faire l'objet de travaux d'aménagement. Décret du 30 octobre 1935 sur la protection des eaux potables et les établissements ostréicoles.

2.2. L'offre d'eau des communes rurales : de l'eau de source sinon rien

Dans les années 1930, les communes rurales commencent à s'équiper en distribution d'eau. Contrairement aux villes, les communes rurales privilégient durablement les eaux de source.

Ce recours exclusif trouve trois explications :

1. *le choix de l'eau de source conditionne le versement de subventions,*
2. *les communes rurales bénéficient d'un accès privilégié aux eaux de sources et souterraines,*
3. *les conflits avec les autres usagers sont limités.*

1. A partir de 1903, l'équipement des communes rurales en distribution d'eau fait l'objet de subventions, réparties au plan national par une commission spéciale du ministère de l'Agriculture.¹³¹ Le Comité consultatif d'hygiène publique (C.C.H.P.) y est représenté par son président et apprécie les projets ruraux en fonction de la qualité des eaux choisies pour satisfaire les besoins alimentaires.¹³² Depuis qu'en 1884, le C.C.H.P. est chargé d'examiner la salubrité des eaux, sa position quant au choix des eaux distribuées est constante : seules les eaux de source offrent « par leur nature même, une certaine garantie de pureté ».¹³³ La seule difficulté est de protéger le lieu du captage d'une « cause quelconque de contamination (dépôts de fumiers, de boues, d'immondices ; marécages ; usine de quelque nature que ce soit) ».¹³⁴ Quand il apparaît que certaines sources ne sont pas exemptes de contamination, le C.C.H.P. ne préconise pas de prélever des eaux de surface mais invite les communes à choisir avec soin l'emplacement du captage de sources ou d'eaux souterraines, sélectionné à l'issue d'un examen

¹³¹ Ces subventions sont décidées par la loi sur la Santé publique de 1902. Elles sont réservées aux communes dont le centime municipal est inférieur à 1000 francs, critère discriminant entre communes rurales et urbaines à l'époque.

¹³² Le C.C.H.P.F. participe à la commission de répartition des subventions au côté des représentants des ministères de l'Intérieur, des Finances et de l'Agriculture, de membres du Parlement, de bactériologistes, de géologues et de chimistes.

¹³³ Circulaire ministérielle du 5 septembre 1885, émanant du ministre du commerce P. Legrand. Un ingénieur du ministère de l'Agriculture membre de la commission spéciale confirme que "la seule pratique acceptable est le captage d'eaux souterraines." Frick (P.), Considérations sur l'établissement des projets de distribution d'eau potable dans les communes, Dunod, Paris, 1919. Le corps médical fait peu confiance aux traitements pratiqués dans les villes. Ainsi, le docteur Vaillard écrit-il en 1890 : "L'eau de source est, et doit être la seule boisson à fournir en temps normal, car nulle autre n'offrira les mêmes garanties de sécurité" même si "la technique de la filtration en grand des eaux destinées à l'alimentation a fait de considérables progrès". De la double distribution d'eau de source et de l'eau de Seine dans les habitations privées, Extrait des bulletins et mémoires de la société médicale des Hôpitaux de Paris, 7 mars 1890. En 1904, le Docteur P. Le Méhauté confirme que les filtres, quels qu'ils soient "ne peuvent donner aucune sécurité au point de vue de la purification de l'eau". L'eau potable à bord. Captation et distribution de l'eau potable - eau distillée et eau stérilisée, Extrait des archives de médecine navale, Paris, septembre-octobre 1904.

¹³⁴ Circulaire du 5 septembre 1885 relative aux instructions concernant l'analyse des eaux distribuées à la consommation, complétée par la circulaire du 23 juillet 1892 relative au programme d'instruction des projets d'aménage d'eau destinée à l'alimentation des communes.

géologique sur la nature des terrains traversés par les eaux et protégé grâce à l'établissement d'un périmètre interdit à toute activité.¹³⁵

Aussi, quand la source retenue dans un projet semble impropre à l'usage qui lui est destiné, convient-il de rechercher une autre source et non de prélever et de traiter des eaux de surface.¹³⁶

Quand, dans les années 1930, la distribution d'eau rurale prend son essor, la position du C.C.H.P.F., devenu le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (C.S.H.P.F.) n'a pas varié.¹³⁷ Les eaux naturellement pures doivent impérativement être recherchées, desquelles relèvent les eaux de source considérées à leur émergence et les eaux souterraines profondes obtenues par forage.¹³⁸ Il reconnaît que les villes prélèvent souvent des eaux de surface «contaminées ou contaminables» et des eaux souterraines peu profondes sujettes à contamination mais n'admet ces pratiques qu'en dernier recours et en aucun cas pour les communes rurales.¹³⁹

L'arbitrage décisif que le C.S.H.P.F. effectue au sein de la commission spéciale promeut efficacement la distribution d'eaux de source ou souterraines dans les communes rurales.¹⁴⁰ Le type d'eau offert dans les campagnes porte la marque du rapport quasi-sacré que le C.S.H.P.F. entretient avec la nature et s'oppose au type de ressource offert dans les villes, marqué par le rapport à la technique des ingénieurs des Ponts et Chaussées.¹⁴¹

2. Depuis la loi sur l'eau de 1898, les sources nécessaires à l'alimentation des habitants d'une commune, d'un village ou d'un hameau ne peuvent plus être

¹³⁵ Circulaire du 13 mars 1901 relative à l'instruction des projets d'adduction d'eau pour l'alimentation des communes : examen géologique, reprise dans la loi sanitaire du 15 février 1902.

¹³⁶ Garrigou (Dr), Les sources d'eau potable au point de vue de l'hygiène et de l'économie des communes, Editions de la "Gazette des eaux", Paris, 1914.

¹³⁷ Dans ses instructions générales de 1924, le C.S.H.P.F. énonce que "si les enquêtes hydro-géologiques, chimiques et bactériologiques ont montré que la qualité des eaux est défectueuse, il y aura lieu de procéder à de nouvelles recherches d'eau naturellement pure et abondante."

¹³⁸ Notons que la distribution d'eau dans les communes rurales doit aussi son essor au développement de l'électricité qui a permis l'installation de pompes pour prélever des eaux souterraines profondes.

¹³⁹ "Les municipalités ne peuvent toujours se procurer de telles eaux et il leur faut souvent recourir à des eaux contaminées ou contaminables, comme le sont toutes les eaux de surface". Instructions sanitaires de 1929.

¹⁴⁰ En effet, au sein de la commission de répartition, ce sont essentiellement le C.S.H.P.F. et le ministère de l'Agriculture qui décident de l'allocation des subventions. Thibault (A.), chef du bureau de l'hydraulique agricole au ministère de l'Agriculture. Des adductions d'eau potable et de l'allocation de subventions aux communes pour travaux de cet ordre, Revue pratique d'hygiène municipale urbaine et rurale, Avril, mai, juin, juillet 1907.

¹⁴¹ La vivacité de l'opposition du corps médical à celui des Ponts et Chaussées relative au traitement des eaux de surface ressort particulièrement bien du récit de Buneau-Varilla (P.), ingénieur des Ponts et Chaussées, qui s'indigne de ce que son procédé n'ait pas été mentionné par le C.S.H.P.F. dans sa circulaire de 1929. Il demande alors à Louis Loucheur, ministre de l'Hygiène et ingénieur des Ponts et Chaussées, d'intervenir auprès du Conseil afin qu'il réexamine sa circulaire. Le C.S.H.P.F. refuse de changer son texte et Loucheur, le 15 février 1930, recommande l'usage de la verduisation sous sa seule responsabilité. En 1934, il prépare un projet de loi qui, dans un de ses articles, rend obligatoire la verduisation pour toutes les eaux suspectes. Marin, ministre de la Santé, après consultation du C.S.H.P.F., retire l'article du projet. Pour un autre exemple de l'opposition des ingénieurs et du corps médical, voir Barraqué (B.), Les eaux du lac d'Annecy.

distraites par un propriétaire privé qui abuserait alors des droits d'usage que lui confère son droit de propriété.¹⁴² Une simple déclaration d'utilité publique préfectorale permet aux communes rurales de capter jusqu'à 2 litres par seconde, volume d'eau suffisant à l'alimentation d'environ 2000 habitants.¹⁴³

Contrairement aux villes, les communes rurales accèdent ainsi sans difficulté aux eaux de source. D'ailleurs, le seul « vrai » conflit qui mette l'une d'elle en cause est antérieur à la loi de 1898, comme l'indique le tableau ci-dessous.¹⁴⁴ Celui qui survient en 1937 ne fait que contester la procédure suivie par le gouverneur général d'Algérie pour concéder des sources appartenant à l'Etat à la commune de Bizot, pour son alimentation en eau.

T 1. Arrêts du Conseil d'Etat au sujet des eaux de source

	1850 70	71- 80	81- 90	91- 00	1901 20	21- 30	31- 40	41- 50	51- 60	61- 70	71- 80	T
V	I		2	2	1		1	4				10
	D	3		3	2	1	2	3		2	2	18
C	I						9	2		1	1	13
	D				1		1					2

Ville - Communes (rurales) - Indemnisation des autres usagers - Droits d'accès

Source : nous-mêmes.

La déclaration d'utilité publique n'exonère pas les communes rurales de l'indemnisation des usagers pénalisés par leurs captages. Mais entre 1934 et 1976, l'approvisionnement en eau de milliers de communes rurales provoque seulement treize litiges avec ces usagers, indemnisés de 500 à 24500 francs et de 60000 francs en 1976.¹⁴⁵

Il faut attendre 1935 pour que l'accès aux eaux souterraines soit à son tour facilité.¹⁴⁶ Le captage d'eaux souterraines destinées à l'alimentation des communes rurales peut être déclaré d'utilité publique dès lors qu'il s'effectue « conformément aux prescriptions du ministre de l'Agriculture, en vue de sauvegarder les intérêts généraux dont il a la charge », à savoir la saine répartition des ressources en eau en milieu rural.

3. Car si la faiblesse des besoins en eau explique en partie le nombre limité des conflits qui opposent les communes rurales aux autres usagers,¹⁴⁷ il faut surtout y voir une conséquence des études conduites depuis 1934 dans chaque département

¹⁴² Ourliac (J.P.), Gazzaniga (J.L.), Le droit de l'eau, Litec, Paris, 1987.

¹⁴³ Le préfet peut déclarer une source d'utilité publique à condition que le débit prélevé soit inférieur à 2 litres par seconde, soit 172 m3 par jour. Or, vingt ans plus tard, en 1924, le CSHP établit à 100 litres par habitant et par jour les besoins à satisfaire.

¹⁴⁴ Arrêt du 13 mars 1891. La commune de Moux a entrepris des travaux d'adduction d'eau à partir d'une source dont elle n'était pas propriétaire. Le Conseil d'Etat lui interdit d'utiliser les ouvrages qu'elle a réalisés.

¹⁴⁵ L'arrêt du 10 mai 1950 rapporte une condamnation en première instance de 778000 francs que le Conseil d'Etat n'entérine pas et pour laquelle il demande un complément d'expertise.

¹⁴⁶ Décret-loi du 30 octobre 1935 (article 113 du Code rural).

¹⁴⁷ Le Couppéy de la Forest (M.), Idem.

par les services du Génie rural.¹⁴⁸ Ces études dressent l'inventaire des ressources en eau pour permettre aux communes rurales d'établir leurs plans de travaux sans causer de dommages aux usagers situés en aval des points de captage et, notamment, aux exploitants agricoles.¹⁴⁹ Ces études prévoient aussi le partage des ressources en eau entre communes rurales voisines. Les ressources en eau de bonne qualité sont limitées et le ministère de l'Agriculture oblige les communes rurales à coordonner leur approvisionnement en eau potable. Les projets communaux doivent être compatibles avec les études menées par les ingénieurs du Génie rural pour obtenir des subventions. Le souci d'une bonne répartition des ressources se conjugue avec l'exigence d'une utilisation rationnelle des fonds alloués pour inciter les communes rurales voisines à réaliser en commun leurs travaux de captage et d'adduction.

2.3. Mise en évidence de deux modèles fonction du type de ressource distribuée

L'histoire du développement de la distribution d'eau potable en ville et à la campagne montre qu'à la fin des années 30, une partition s'organise selon le type d'eau distribuée, entre villes et communes rurales. L'eau des villes est généralement traitée quand l'eau des champs est livrée dans son état naturel.

Les villes ont, dès le début du siècle, l'ambition d'approvisionner tous leurs habitants en eau à domicile. Cet objectif est en passe d'être atteint avant la deuxième Guerre mondiale. Il a pris la force d'une obligation depuis qu'en 1936 le C.S.H.P.F. impose à toutes les villes qui possèdent un réseau de distribution d'eau potable, de canaliser l'ensemble des voies publiques et de relier tous les immeubles par un branchement pour mettre l'eau "à la portée de tous les habitants de l'immeuble, à tous les étages et à toute heure du jour et de la nuit".¹⁵⁰

La principale contrainte des villes est de disposer de ressources en eau en quantité suffisante. Certaines développent, à grands frais, des adductions d'eaux de source ou souterraine puis sont confrontées à la dégradation qualitative de ces eaux dont elles corrigent les caractéristiques notamment au plan bactériologique. Les eaux transportées ne suffisent généralement pas à l'approvisionnement des citoyens. Le problème quantitatif est résolu avec le prélèvement d'eaux de surface que des traitements appropriés transforment en eau potable. Cette offre est adaptée à des installations importantes et permet aux villes de répondre aux besoins d'une population dense. La solution urbaine est donc locale : les villes s'approvisionnent avec des eaux situées sur leur territoire et quand elles ont réalisé des adductions d'eau de source, elles ont cherché à satisfaire les besoins de la population

¹⁴⁸ En 1918, la constitution de services extérieurs propres au ministère de l'Agriculture et composés d'ingénieurs du nouveau corps du Génie rural est censée permettre une meilleure prise en compte des intérêts ruraux, au rang desquels les projets d'approvisionnement en eau. Brunot (A.), Coquand (R.), *Idem*.

¹⁴⁹ Arrêté du 31 juillet 1934 du ministre de l'Agriculture.

¹⁵⁰ Disposition contenue dans le règlement sanitaire national publié au Journal Officiel le 24 avril 1936. Cette obligation que les maires ont la responsabilité de faire respecter n'est valable que si les propriétaires ne disposent pas, par leurs propres moyens, d'eau dont la qualité et la quantité sont reconnues suffisantes.

comprise sur leur territoire sans partager les eaux amenées avec leurs communes voisines.

En 1924, le C.S.H.P.F. recommande aux villes de faire choix des eaux de surface qui se prêtent le mieux à un procédé d'épuration efficace.¹⁵¹ En 1929, le traitement des eaux qui, dans leur état naturel, ne présentent pas toutes les garanties de salubrité requises est obligatoire. Toutes les eaux de surface et toutes les eaux souterraines contaminables doivent être traitées préalablement à leur distribution, sachant qu'« il est impossible d'indiquer, *a priori*, le meilleur procédé à appliquer. Dans chaque cas particulier, on devra décider lequel des procédés sera appliqué, en comparant, toute sécurité assurée, leurs avantages respectifs ».¹⁵²

La salubrité des eaux ressort d'un examen géologique et d'analyses physiques, chimiques et bactériologiques dont les résultats sont appréciés par le C.S.H.P.F., pour les 600 villes de plus de 5000 habitants, et par les conseils départementaux d'hygiène pour les 35000 autres communes. Ces analyses sont obligatoires depuis 1900, mais leur contenu n'est précisé qu'en 1924.

T 2. Etudes préliminaires des eaux brutes destinées à l'alimentation humaine

Analyse physique	Analyse chimique		Analyse bactériologique (recherche)
	(dosage)	(recherche)	
Limpidité	Matières organiques	Ammoniaques et sels ammoniacaux	Bacterium coli
Couleur			
Température	Chlorures	Nitrites	Espèces pathogènes
Odeur	Sulfates		
Résistivité électrique	Alcalinité	Degré hydrotimétrique total	
	Fer		

Source : établi à partir des instructions sanitaires de 1924.

Mises en distribution, les eaux doivent être surveillées par les communes, au titre de leur mission régalienne de santé publique.¹⁵³ En 1924, le C.S.H.P.F. définit les

¹⁵¹ Elles doivent être aussi bonnes que possible des points de vue chimique et bactériologique et être prélevées en amont des agglomérations et des déversements d'eaux usées. Circulaire du 12 juillet 1924 prescrivant des instructions générales relatives aux eaux d'alimentation, paru au Journal Officiel le 9 octobre 1924, p.9119.

¹⁵² Circulaire du 12 août 1929 relatives aux instructions générales pour l'application des procédés de correction et de stérilisation des eaux potables. Le C.S.H.P.F. recense alors les différents traitements existants pour guider les villes dans leur choix.

¹⁵³ Le pouvoir de police des maires consiste aussi à imposer l'exécution de travaux qui fassent disparaître les causes d'insalubrité (obliger le propriétaire d'un immeuble ou d'une ferme à se raccorder au réseau de distribution d'eau). Voir les arrêts des 3 mars 1939 et 4 février 1944. Le pouvoir de prescription des maires est toutefois limité par une jurisprudence administrative qui protège les intérêts individuels et les droits de propriété. Duroy (S.), Idem.

critères d'une surveillance minimale, en distinguant les eaux livrées dans leur état naturel des eaux traitées.

Quand il s'agit d'eaux distribuées en l'état, des analyses physiques et bactériologiques identiques aux analyses préliminaires sont réalisées au rythme suivant :

T 3. Rythme des analyses de surveillance recommandé par le C.S.H.P.F.

Villes de moins de 5000 habitants	Villes entre 5000 et 20000 habitants	Villes de plus de 20000 habitants
Sur proposition du conseil départemental d'hygiène ¹⁵⁴	Quatre par an, à des périodes désignées par le conseil départemental d'hygiène	Douze par an

Source : établi à partir des instructions sanitaires de 1924.

Le contrôle des eaux de surface traitées comporte des analyses physiques, chimiques et bactériologiques complètes et la recherche de corps chimiques étrangers à la composition des eaux brutes (coagulant et stérilisant). Il est recommandé aux villes de moins de 20000 habitants de s'abonner à des laboratoires d'analyse agréés pour renouveler fréquemment les examens et aux stations de traitement «assez importantes» de s'adjoindre leur propre laboratoire pour effectuer des analyses quotidiennes.

Le prélèvement d'eaux de surface est à l'origine de l'industrialisation de l'offre urbaine d'eau potable, obtenue au terme d'un processus qui transforme en grande quantité des eaux non potables (matières premières) en eau potable (bien de consommation), grâce à des procédés artificiels.¹⁵⁵ L'offre d'eau traitée suppose des investissements moindres que l'offre d'eau naturellement pure conduite sur longue distance mais engendre, à l'inverse, des coûts d'exploitation plus importants.¹⁵⁶ En effet, la qualité des eaux traitées est soumise à une surveillance incessante et le coût de leur production est soumis aux aléas des prix de l'énergie (à l'époque du charbon) et des traitements utilisés. La demande urbaine d'eau potable est donc satisfaite à un prix dont la stabilité n'est pas garantie.

L'augmentation des coûts d'exploitation relativement aux recettes d'exploitation induite par le traitement de la ressource peut être illustrée avec les exemples de deux services gérés par la Compagnie Générale des Eaux, le service de la banlieue parisienne et le service niçois. Le premier est alimenté en eau de surface (Seine et Marne) et comporte donc des coûts de pompage. En 1894, les communes desservies par ce service et la Compagnie Générale des Eaux conviennent de

¹⁵⁴ Obligatoires, ces nouveaux services publics sont présidés par les préfets qui nomment, dans chaque circonscription sanitaire infradépartementale, cinq à neuf membres, et répartissent les dépenses entre les communes. Morgand (L.), Idem.

¹⁵⁵ Gaultier (L.) démontre dès 1915 que le coût de la stérilisation des eaux par ultra-violet est fonction décroissante des quantités produites ; Courmont (J) et Lacomme (L.) que les frais de surveillance d'ozoneurs limite leur utilisation à des équipements de grande taille.

¹⁵⁶ Dans l'offre urbaine originelle, quand l'aqueduc est construit, ne restent que de faibles frais d'entretien (curage du canal et entretien des conduites). Frick remarque que la diminution du coût d'investissement est sensible même pour les réservoirs. Quand l'eau est dérivée, on construit un réservoir important, pour faire face aux durées de chômage ou d'accalmie alors que quand elle est pompée en rivière avec des moteurs électriques, un réservoir de 2 ou 3 jours suffit. Frick (P.), Idem.

traiter les eaux distribuées. Des filtres sont installés dans plusieurs usines de traitement et en 1900 la totalité des eaux subissent un traitement préalable à leur distribution. Le service niçois bénéficie d'une adduction d'eau de source construite en 1864. Deux autres sources sont captées en 1905. Une partie des eaux subit un traitement à l'ozone en 1902. La capacité de l'usine de traitement est étendue en 1907 et la totalité des eaux sont traitées à compter de 1915. Le tableau suivant indique l'évolution des recettes d'exploitation (produits de la vente d'eau) et des coûts d'exploitation (hors amortissement et provision) de 1880 à 1940.¹⁵⁷ Il fait apparaître une augmentation significative des coûts d'exploitation par rapport aux recettes d'exploitation après que les eaux soient traitées, augmentation imputable à la hausse du prix du charbon utilisé pour pomper l'eau en banlieue parisienne et aux coûts de traitement et d'entretien des ouvrages de production pour les deux services.

T 4. Evolution des coûts et des recettes d'exploitation dans deux services urbains, avant et après traitement des eaux distribuées

	Service des eaux de la banlieue parisienne			Service des eaux de la ville de Nice*		
	RE (MF)	FE (MF)	FE / RE (%)	RE (MF)	FE (MF)	FE / RE (%)
1880	1,88	0,551	29,3	0,283	0,044	15,5
1885	2,94	0,849	28,9	0,344	0,114	33,1
1890	3,6	0,797	22,1	0,561	0,120	21,4
1895	4,4	1,1	25	0,633	0,175	27,6
1900	6,21	1,65	26,6	0,970	0,230	23,7
1905	7,05	2,1	29,8	1,21	0,258	21,3
1910	8,45	2,619	31	1,588	0,333	21
1915	10	3,6	36	1,637	0,421	25,7
1920	14,68	12,03	81,9	1,660	0,719	43,3
1925	28,41	22,83	80,3	3,627	2,047	56,4
1930	71,91	57,36	79,8	6,287	4,633	73,7
1935	91,26	76,59	83,9	7,832	6,117	78,1
1940	133,05	118,02	88,7	13,65	12,35	90,5

* En 1940, tous les services de la région niçoise sont inclus dans cette exploitation.

Source : établi à partir des assemblées générales de la Compagnie Générale des Eaux

La principale difficulté des communes rurales est de financer des investissements importants au regard de la population concernée. Elles ne commencent à créer des services d'eau qu'après la loi sur la Santé publique de 1902 qui prévoit le versement de subventions pour le développement de distributions d'eau collectives dans les communes rurales. La distribution d'eau à domicile sort du champ des dépenses qui ouvrent droit aux subventions de l'Etat.¹⁵⁸ La distribution à domicile ne devient un objectif affiché qu'en 1934 et concerne, en 1939, 5 millions d'habitants ruraux sur 20, qui sont alimentés avec des eaux distribuées dans leur état naturel.

¹⁵⁷ C.G.E., Assemblées générales de 1880 à 1940.

¹⁵⁸ Nous reviendrons en détail sur le financement des distributions d'eau rurales dans le deuxième chapitre de cette première partie.

A l'inverse des villes, la solution rurale est supra-communale : pour réduire les coûts d'investissement, les villages réalisent des travaux de captage et d'adduction de source communs, en fonction du partage des ressources décidé par les ingénieurs du Génie rural. La fonction de coût de l'eau rurale se caractérise par des coûts d'investissement importants (captage, adduction et fontaine) et par des coûts d'exploitation faibles, voire nuls jusqu'en 1934. Les subventions versées de 1903 à 1934 aux communes rurales ne tiennent d'ailleurs aucun compte des frais d'exploitation dans le calcul du coût de la distribution d'eau. L'exploitation se limite alors à l'entretien des conduites d'adduction jusqu'aux lavoirs et autres fontaines et s'étend à l'entretien des réseaux de distribution à la fin des années 30. Mais la ressource distribuée ne nécessite aucun processus industriel et la demande en eau des habitants ruraux est satisfaite à un coût prévisible et stable.

T 5. Les fonctions de coût des offres d'eau urbaine et rurale

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

Source : nous-mêmes.

SECTION 2. L'urbanisation de l'eau rurale (1940 - 1995)

Après-guerre, la responsabilité des communes en matière de distribution d'eau n'est pas contestée. Les services locaux de distribution de gaz ou d'électricité sont en revanche pris en main par l'Etat. A la différence des services d'eau, les services de distribution d'énergie s'appuient sur des infrastructures qui dépassent largement l'échelle locale ce qui justifie, au plan technique, que leur gestion échappe désormais aux communes.

Depuis la Libération, les services d'eau se sont à leur tour, et de manière générale, étendus au-delà des frontières communales. La dégradation continue des ressources en eau brutes et la réglementation de plus en plus sévère de la qualité de l'eau potable sont à l'origine de ce changement : pour assurer la sécurité de leur approvisionnement en eau et diminuer le coût de production de l'eau potable les services d'eau voisins ont progressivement partagé leurs moyens de production et interconnecté leurs réseaux de distribution. Les services d'eau urbains et ruraux ont été affectés différemment par la pollution des eaux brutes. Le caractère industriel des eaux distribuées par les services urbains s'est évidemment accru. Les traitements sont devenus techniquement plus complexes et économiquement plus adaptés à la production d'eau en grande quantité et le caractère local de la distribution d'eau urbaine s'est progressivement estompé au profit d'un caractère intercommunal induit par l'utilisation conjointe d'ouvrages de production et de distribution. Dans les communes rurales, c'est le caractère naturel de la ressource distribuée que la pollution généralisée des eaux brutes a mis en cause.

Dans un premier temps, nous verrons que la dégradation de la qualité des eaux brutes a progressivement conduit à uniformiser la réglementation de l'eau potable, indépendamment de son caractère industriel ou naturel et la réglementation de l'eau brute, indépendamment de son origine superficielle ou souterraine (1.). Nous essaierons ensuite de cerner les conséquences de la dégradation généralisée des eaux sur les caractéristiques technico-économiques et la gestion des services urbains (2.) puis des services ruraux (3.).

1. La normalisation de la qualité de l'eau potable

La sévérité des normes relatives à la qualité de l'eau potable et à la surveillance dont les eaux distribuées doivent faire l'objet est étroitement liée au degré de pollution des ressources brutes. La réglementation relative à la qualité de l'eau potable s'est donc considérablement renforcée depuis 40 ans. Surtout, la surveillance des eaux distribuées qui a longtemps distingué les eaux distribuées dans leur état naturel de celles qui étaient traitées s'est finalement homogénéisée, aucune ressource n'étant aujourd'hui exempte de contamination (1.1.). Sur le plan juridique et administratif, le statut de la ressource en eau s'est aussi unifié, la police des eaux s'exerçant indifféremment sur les eaux de source ou souterraines et les eaux de surface (1.2.). Depuis 1964, la valorisation économique de l'eau s'est affirmée comme l'instrument privilégié de lutte contre la dégradation de sa qualité (1.3.).

1.1. La dimension sanitaire

Depuis 1924, la qualité de l'eau potable est appréciée d'après les analyses conduites par des laboratoires agréés par le ministre de l'Hygiène, choisis conjointement avec le ministre de l'Agriculture quand elles portent sur les eaux distribuées par les communes rurales.¹ Ces analyses doivent repérer la présence de substances indésirables (tableau 1) mais aucune teneur maximale n'est définie pour chacune de ces substances. Il faut attendre 1954 pour que la normalisation de la qualité de l'eau potable fasse l'objet de critères quantitatifs (§1), critères que la Communauté européenne renforce considérablement en 1975 pour les eaux traitées d'origine superficielle et en 1980 pour toutes les eaux distribuées, indépendamment de leur origine (§2).

§1 Une préoccupation nationale (1954 - 1975)

En 1954, le ministre de la Santé définit précisément les caractéristiques d'une eau potable et renforce la surveillance dont les eaux distribuées doivent faire l'objet.² Ces mesures prennent effet en 1961.³

Quand une commune entreprend de créer un service d'eau ou d'augmenter son approvisionnement en réalisant un nouveau captage ou un nouveau prélèvement, elle doit, au préalable, réaliser une analyse complète des eaux telles qu'elle envisage de les distribuer pour obtenir l'autorisation du ministère de la Santé. Cette analyse porte sur les caractéristiques physiques, chimiques et bactériologiques des eaux. Les caractéristiques physiques d'une eau potable ont peu changé depuis 1924 (limpidité, fraîcheur, absence d'odeur, de couleur et de saveur désagréables) et il est admis de livrer une eau qui ne satisfait pas les critères de fraîcheur et de saveur. Les caractéristiques chimiques sont, pour la première fois, posées en terme de concentrations maximales admissibles.

T 6. Teneurs maximales admissibles en éléments toxiques et indésirables dans un litre d'eau potable en 1954

Eléments toxiques (mg)		Eléments indésirables (mg)	
Plomb	0,05	Cuivre	0,05
Fluorures	1	Fer	0,1
Arsenic	0,03	Manganèse	0,05
Chrome hexavalent	Néant	Zinc	5
Cyanures	Néant	Degré hydrotimétrique	30

Source : établi à partir des instructions sanitaires de 1954.

¹ Les laboratoires agréés font l'objet d'une liste arrêté annuellement. Instructions sanitaires de 1924.

² Circulaire n°170 du 24 novembre 1954 concernant les instructions générales relatives aux eaux d'alimentation.

³ Décret n°61-859 du 1er août 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application du chapitre III du titre 1er du livre 1er du code de la Santé publique relatif aux eaux potables, paru au Journal Officiel du 5 août 1961. Ce décret est précisé dans deux arrêtés (arrêté du 10 août 1961 relatif à l'application des normes qualitatives appréciant la potabilité d'une eau et arrêté du 15 mars 1962 relatif aux analyses périodiques de contrôle des eaux d'alimentation).

Le ministère de la Santé recommande par ailleurs aux communes de ne pas distribuer des eaux qui ont une teneur en nitrates supérieure à 10 mg/l mais ne place pas ce critère au rang des critères obligatoires. D'un point de vue bactériologique, une eau potable ne doit contenir aucun germe pathogène, dont la présence est testée à partir de trois germes.

Tous les services d'eau en activité doivent par ailleurs surveiller la qualité des eaux qu'ils distribuent en procédant à des analyses dont la fréquence est considérablement renforcée par rapport aux instructions sanitaires de 1924. Les eaux qui ont subi un traitement préalable continuent de faire l'objet d'une surveillance plus étroite que les eaux distribuées dans leur état naturel. Cette surveillance s'exerce, d'une part, sur les ouvrages de captage, de traitement et de distribution (réservoirs, canalisations) et, d'autre part, sur la qualité de l'eau livrée.

T 7. Fréquence des analyses pour les eaux distribuées dans leur état naturel

Villes de moins de 20000 hab.	Villes comprises entre 20000 et 50000 hab.	Villes comprises entre 50000 et 100000 hab.	Villes de plus de 100000 hab.
mensuel	Semi-mensuel	hebdomadaire	journalier

Source : établi à partir des instructions sanitaires de 1954.

Chaque analyse porte sur deux prélèvements effectués, le premier au point de captage, le second en distribution. Le prélèvement de captage fait l'objet d'une analyse sommaire et celui de distribution d'une analyse réduite, toutes deux conduites par un laboratoire agréé qui transmet ses résultats au directeur départemental de la Santé et à la commune intéressée.⁴

Les eaux traitées doivent être contrôlées tous les jours, quelle que soit la taille de la station de traitement, par un laboratoire agréé. Au départ de la station, elles font l'objet d'une analyse sommaire et en distribution d'une analyse réduite. Des examens spéciaux contrôlent quotidiennement l'efficacité des traitements correctifs (dosage du chlore, agressivité) et les installations de traitement sont soumises à une surveillance permanente.⁵

⁴ L'analyse complète ne concerne donc que les eaux qui n'ont jamais été distribuées et pour lesquelles les communes demandent une autorisation (nouveaux services d'eau ou extension de services d'eau existants).

⁵ La composition chimique et bactériologique d'une eau stérilisée varie dans le temps et il convient donc de faire varier le dosage des produits stérilisants utilisés.

T 8. Types d'analyses réalisées sur les eaux distribuées

	Analyse sommaire (type 2)		Analyse réduite (type 3)
Physique	Turbidité Résistivité électrique Pli	Couleur Odeur Saveur	Résistivité électrique
Chimique	Matières organiques Azote ammoniacal Azote nitreux	Azote nitrique Alcalinité Chlore des chlorures	Aucune
Bactériologique	Recherche et numération de deux germes-tests		Recherche et numération de deux germes-tests

Source : établi à partir des instructions sanitaires de 1954.

§2 Une préoccupation communautaire (1975-1995)

En 1975, la Communauté Européenne prend le relais du ministère de la Santé pour normaliser la qualité des eaux potables. Dans un premier temps, la Communauté européenne ne réglemente que les eaux potables d'origine superficielle, en fonction du type de traitement qu'elles ont subi.⁶ La Communauté européenne prend acte de l'utilisation croissante des eaux de surface pour satisfaire les besoins alimentaires et renforce les critères que les eaux superficielles traitées doivent satisfaire, compte tenu de leur pollution croissante à l'état brut.

Ces eaux doivent désormais satisfaire 46 paramètres dont les valeurs limites ou guides sont fonction du type de traitement pratiqué. La directive de 1975 distingue les eaux qui subissent une simple filtration suivie d'une désinfection (A1), les eaux qui subissent une filtration physico-chimique suivie d'une désinfection (A2) et les eaux qui connaissent un traitement physico-chimique poussé avec affinage et désinfection (A3). La fréquence des analyses de contrôle est laissée à l'appréciation des autorités nationales.

En 1980, une deuxième directive normalise la qualité des eaux distribuées, indépendamment de leur origine superficielle ou souterraine et des traitements effectués.⁷ Pour être potable, une eau doit satisfaire 62 paramètres. Les Etats membres ont cinq ans pour que la qualité des eaux distribuées sur leur territoire respectent les teneurs maximales définies par la directive et il leur appartient de prendre « toutes les dispositions nécessaires pour que soit effectué un contrôle régulier de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine »⁸, contrôle dont la directive fixe, pour la première fois, les fréquences minimales.

⁶ Directive n°75/440 du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres.

⁷ Directive n°80/778 du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

⁸ Article 12 de la directive du 15 juillet 1980.

T 9. Fréquence des analyses réalisées sur les eaux distribuées définie par la directive 80/778

Vol. d'eau m3/jour	Pop alimentée	AC* minimal. Prélèvements/an	AC courant. prélèvements/an	AC périodique. prélèvements/an	AC occasionnel
100	500	Fréquence laissée à l'appréciation des autorités nationales compétentes			Fréquence à déterminer par les autorités nationales compétentes
1000	5000	Fréquence laissée à l'appréciation des autorités nationales compétentes			
2000	10000	12	3	Fréquence laissée à l'appréciation des autorités nationales compétentes	
10000	50000	60	6	1	
20000	100000	120	12	2	
30000	150000	180	18	3	
60000	300000	360 *	36	6	
100000	500000	360 *	60	10	
200000	1000000	360 *	120 *	20 *	
1000000	5000000	360 *	120 *	20 *	

* AC : analyse de contrôle

La périodicité des analyses de contrôle est désormais indépendante du type de ressource utilisée. La dégradation qualitative des eaux brutes est en effet générale. En 1981, le ministère de la Santé constate : « Au cours des dernières années, une tendance à la détérioration de la qualité des eaux, tant superficielles que souterraines, est apparue pour les paramètres azotés. En particulier, des teneurs importantes en nitrates ont été relevées dans certaines nappes. (...) Globalement, les concentrations en nitrates s'accroissent dans les aquifères dont le bassin d'alimentation est occupé par l'agriculture intensive, l'urbanisation et les équipements industriels et routiers ».⁹ La directive européenne consacre l'unité qualitative de la ressource en eau, en mettant les eaux souterraines sur le même plan que les eaux superficielles.

1.2. Les dimensions juridique et administrative

La convergence des eaux, observée au plan qualitatif, s'opère aussi au niveau juridique et administratif. Longtemps, le droit de l'eau a distingué les eaux de surface des eaux de source et souterraines avant d'unifier leur statut face à la réglementation (§1). Longtemps, les ressources en eau ont été gérées en fonction de leur usage, chaque usage faisant intervenir de multiples ministères jusqu'à ce que la création d'un ministère de l'environnement n'initie un processus de regroupement administratif (§2).

⁹ Circulaire DGSH/POS/1.D n°1005 du 10 juillet 1981 relative à la teneur en nitrate des eaux destinées à la consommation humaine. En vertu de la directive de 1980, toutes les eaux distribuées doivent à compter de 1985 contenir moins de 50mg de nitrate par litre. De 1980 à 1985, une teneur en nitrate comprise entre 50 et 100mg/l est tolérée. Avant cette directive, la réglementation française ne comportait qu'une limite indicative pour la teneur en nitrate.

§1 Un statut juridique unifié

Historiquement, le droit identifie trois types d'eaux : les eaux privées (eaux de source et souterraines), les eaux non domaniales (petites rivières) qui, sans appartenir à leurs riverains, leur ménagent un droit d'usage privilégié et les eaux domaniales (fleuves) qui appartiennent à l'Etat.¹⁰ A ce régime d'appropriation se superpose, depuis 1898, un régime de surveillance administrative qui distingue, pour sa part, les eaux souterraines des eaux de surface, le captage des premières étant, dans quelques départements seulement et au-delà d'un certain volume, soumis à autorisation, quand le prélèvement des secondes fait l'objet d'un contrôle administratif systématique.¹¹

Les lois sur l'eau de 1964 et, surtout, de 1992 généralisent le contrôle administratif à l'ensemble des eaux.¹² La loi de 1964 soumet ainsi à autorisation préfectorale toute installation susceptible de prélever plus de 8 m³ par heure d'eaux souterraines et tout forage exécuté à plus de 10 mètres de profondeur.¹³ Le contrôle des eaux privées s'aligne complètement sur le régime des eaux de surface en 1992 : « les installations, ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restituées ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants » sont soumis à une autorisation administrative, délivrée pour une durée finie.¹⁴

Pour la première fois, l'eau est appréhendée en droit comme une ressource unique, quelle que soit sa forme (souterraine, superficielle...), sa localisation géographique et ses usages.¹⁵

¹⁰ Ourliac (J.P.), Gazzaniga (J.L.), Idem.

¹¹ Le décret-loi du 8 août 1935 soumet à autorisation préalable tout puits ou sondage de plus de 80 mètres de profondeur opéré dans trois départements (Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne), prescrivant dans chaque cas d'indiquer le débit instantané maximum prévu et l'utilisation de l'eau souterraine captée. Par la suite, cette mesure de police est étendue à d'autres départements, pour des profondeurs de forage variables. Ourliac (J.P.), Gazzaniga (J.L.), Idem.

¹² Loi 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution et loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. Depuis 150 ans, la tendance est à l'accroissement de la surveillance administrative aux dépens des droits de propriété et d'usage et la loi de 1992 généralise un régime de surveillance administrative qui achève de vider de son contenu le régime d'appropriation de la ressource. Gazzaniga (J.L.) A qui appartient l'eau ? La recherche n°221, mai 1990. Théry (J.F.) Législation, réglementation et organisation administrative dans le domaine de l'eau. Les cahiers du Conseil d'Etat, 1969.

¹³ Article 40 de la loi sur l'eau de 1964 dont le décret d'application est pris le 23 février 1973.

¹⁴ Article 10, alinéa 1 de la loi sur l'eau de 1992. L'arrêté d'autorisation fixe les moyens de surveillance, les modalités des contrôles techniques, les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident, les caractéristiques, les conditions de réalisation, d'entretien et d'exploitation des installations. Il quantifie le volume des eaux susceptibles d'être prélevées, détournées, stockées ou déversées. Toutes les installations doivent être pourvues des moyens de mesure appropriés. Les exploitants sont tenus d'en assurer la pose et le fonctionnement, de conserver trois ans les données correspondantes et de les tenir à la disposition de l'administration.

¹⁵ Les Petites Affiches du 19 octobre 1992 n°126 avec les articles de Huglo (C.), Les grandes orientations de la loi 92.3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et de Auby (J.F.), Les principes du droit de l'eau. Voir aussi Lamarque (J.), Chronique, La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, Cahiers juridiques de

La loi de 1898 avait clarifié les droits de propriété de chaque type d'eau, en ménageant à la puissance publique le pouvoir d'arbitrer la répartition des seules eaux superficielles pour limiter les conflits qui se multipliaient entre usiniers pour l'usage de la force motrice de ces eaux.¹⁶ En 1964, le régime d'autorisation est étendu aux eaux souterraines, dont l'utilisation s'est accrue avec le développement de la distribution d'eau des communes rurales. Mais la répartition des eaux n'est plus l'unique préoccupation de la loi de 1964 qui prend acte de la dégradation qualitative des eaux superficielles et met en place un dispositif pour lutter contre leur pollution,¹⁷ sachant que « sur le seul plan technique et économique, il est souvent plus avantageux d'empêcher un cours d'eau de se dégrader que de faire une amenée d'eau lointaine ».¹⁸ La loi de 1992 a pour seul objet la préservation de la qualité de toutes les ressources. Les eaux de surface ne sont plus seules en cause et les eaux souterraines, dont la qualité s'est fortement dégradée, font l'objet de la même attention. Appréhendée dans la totalité de son cycle, l'eau est désormais indivisible : la loi de 1992 déclare l'eau patrimoine de la nation et sa protection d'intérêt général.¹⁹

§2 Un statut administratif unifié

Au plan administratif, la ressource en eau a longtemps fait l'objet de compétences dispersées en autant de ministères qu'elle comptait d'usages (alimentation, énergie, transport fluvial, irrigation, pêche, loisirs, industriel...). Un processus de coordination administrative s'amorce à la fin des années 50, prend corps avec la loi de 1964 et aboutit, à la suite de la création du ministère de l'Environnement en 1971, au regroupement de toutes les compétences administratives au sein d'une seule direction centrale.

La première loi sur l'eau de 1898 n'avait impulsé aucune création institutionnelle. Elle s'appuyait sur les ministères existants et sur l'administration préfectorale. Jusqu'en 1950, les ministères auxquels incombe une responsabilité se multiplient.²⁰ Pour la seule distribution d'eau potable, sont concernés les ministères de la Santé publique, de l'Intérieur, de l'Agriculture, des Travaux Publics et de la Construction. La demande en eau, tous usages confondus, reste

l'Electricité et du Gaz, février 1993, Gazzaniga (J.L.), La loi du 3 janvier 1992, Problèmes politiques et sociaux n°686, 4 septembre 1992.

¹⁶ "Ce sont les nécessités sociales qui ont conduit à organiser un usage collectif et pour le respect de l'intérêt public, que l'on a imposé des lois de police et de contrôle." Gazzaniga (J.L.) Le droit de l'eau dans une perspective historique. Colloque international "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", Toulouse, les 1er et 2 février 1996. p.1

¹⁷ Si la loi de 1964 étend le régime de surveillance administrative à l'ensemble des eaux, la police des eaux, traditionnellement associée à la conservation du domaine public, s'exerce plus naturellement sur les eaux domaniales. Leur champ est d'ailleurs élargi à l'ensemble des cours d'eau utilisés pour assurer les besoins en eau des populations.

¹⁸ Circulaire du ministre de la Santé du 23 mai 1968 relative à la protection des ressources en eau contre la pollution.

¹⁹ La loi de 1992 institue un délit général de pollution, assorti de sanctions pénale et administrative.

²⁰ Cesari (S.), Naissance de la loi sur l'eau de 1964. Fonctionnaires et parlementaires dans l'étape préalable à l'organisation d'un secteur, Mémoire de D.E.A., I.E.P. de Grenoble, septembre 1993. "Rares, en effet, sont les secteurs de la vie économique qui n'ont pas besoin d'eau et chacune des administrations concernées prétend dans les années 50, gérer l'eau à sa façon, dans son domaine de compétence", p.1.

compatible avec les ressources disponibles et permet une gestion par usage adaptée à un partage de responsabilités entre ministères. Mais entre 1945 et 1970, les besoins passent de moins de 15 milliards de m³ à plus de 30,²¹ le volume d'eau prélevée pour répondre aux besoins alimentaires et communaux passant quant à lui de 1,9 milliard de m³ en 1954 à près de 6 milliards de m³ en 1986.²² En outre, la lutte contre la pollution croissante des eaux superficielles ne peut s'opérer qu'en considérant les besoins et les rejets dans leur ensemble.

La loi de 1964 impulse une nouvelle dynamique administrative. Au niveau central, elle oblige les administrations à coordonner leurs actions pour que l'unité du cours d'eau soit respectée, et au niveau de chaque bassin hydrographique, elle crée des établissements publics chargés des problèmes de répartition des eaux et de lutte contre la pollution.

Au niveau central, la coordination est assurée par un comité interministériel permanent, présidé par le ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, où sont représentés les treize ministères compétents.²³ Les décisions du comité sont préparées principalement par les instances suivantes :

- une mission interministérielle de l'eau, composée des directeurs et chefs de service exerçant des responsabilités en matière d'eau,
- une mission déléguée de bassin composée des fonctionnaires administratifs des agences de bassin et de fonctionnaires des services extérieurs des ministères intéressés à l'eau,
- un comité national de l'eau, placé auprès du Premier ministre.

A l'échelle des six bassins hydrographiques sont créés six établissements publics dotés d'un organe d'exécution, (agence financière de bassin ou agence de l'eau) et d'un organe de consultation (comité de bassin) dont le secrétariat est assuré par le préfet du département où le comité de bassin a son siège.²⁴ L'intervention des services extérieurs des ministères intéressés à l'eau est coordonnée par une mission déléguée auprès de chaque agence.

Dans les faits, cette structure complexe fonctionne mal et en 1971, la création du ministère de l'Environnement simplifie et poursuit le processus de regroupement administratif.²⁵ Dès 1971, le ministre de l'Environnement préside la mission

²¹ Valiron (F.), *La politique de l'eau en France de 1945 à nos jours*, Presses de l'ENPC, Paris, 1991.

²² Par besoins communaux, il faut comprendre les besoins en eau destinée au nettoyage des rues, à l'approvisionnement des établissements publics et à la lutte contre les incendies. Ministère de l'Agriculture (1954), ministère de l'Environnement (1989).

²³ Article 6 de la loi sur l'eau de 1964. On aurait pu regrouper en une seule cellule administrative l'ensemble des services exerçant des compétences sur les eaux. Cette solution qui aurait eu le mérite de la simplicité avait pourtant des inconvénients, au rang desquels Théry retient principalement "la résistance des services alors en place." Théry (J.F.), *Idem*.

²⁴ L'arrêté du 14 septembre 1966 divise la France hydrographique en six bassins versants: les eaux qui coulent vers la Méditerranée sont contenues dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, celles qui coulent vers la Manche dans le bassin Seine-Normandie, celles qui coulent vers le Rhin et la Meuse le bassin Rhin-Meuse, celles qui coulent vers la Belgique le bassin Artois-Picardie et, divisées en deux, celles qui coulent vers l'Atlantique les bassins Loire-Bretagne et Adour-Garonne.

²⁵ Décret du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement. La complexité du fonctionnement du comité

interministérielle de l'eau qui coordonne et donne des instructions aux six agences de bassin. Cinq ans plus tard, il se substitue aux ministres de l'Agriculture, de l'Industrie et de l'Équipement pour la direction de la police des eaux exercée localement par les services extérieurs desdits ministères, sous l'autorité du préfet.²⁶ En 1979, il prend en charge les attributions précédemment exercées par le ministre des Transports.²⁷ En 1981, une direction d'administration centrale (Direction de la Prévention des Pollutions) est créée au sein du ministère de l'Environnement. Elle regroupe toutes les compétences du ministère en matière d'eau (coordination et police des eaux) et assure seule la tutelle des agences de bassin. Son rôle est renforcé en 1987, quand elle devient la Direction de l'Eau et de la Prévention de la Pollution et des Risques.²⁸

Au niveau de chaque bassin hydrographique, le regroupement des responsabilités administratives s'est poursuivi au même rythme. Un délégué de bassin assure, à compter de 1981, les fonctions de secrétaire de la mission déléguée de bassin.²⁹ Il organise et coordonne les recueils, exploitations de données et études, veille à la cohérence des actions en matière de police et de gestion des ressources. Le préfet de région assure quant à lui la cohésion des décisions prises par les bassins situés dans sa région. En 1987, les pouvoirs du préfet et du délégué sont renforcés.³⁰ Le premier doit non seulement coordonner les actions de l'État (police et gestion de la ressource en eau) mais aussi les diriger. La mission du second en matière de recueil des données est étendue à l'ensemble des ressources en eau, qu'elles soient souterraines ou superficielles.³¹ Placé auprès du préfet de région, il représente le ministère de l'Environnement au niveau régional et devient, en 1991, le directeur régional de l'Environnement.

Avec la loi sur l'eau de 1992, la tendance est à l'accélération du regroupement des attributions au sein du ministère de l'environnement dont on attend une tutelle plus efficace sur les agences de l'eau. Une banque nationale de données sur l'eau doit être constituée et la densité du réseau national d'observation de la qualité des eaux doit être doublée.

Au niveau de chaque bassin, le comité est chargé d'élaborer, sous l'autorité du préfet de région, un ou plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau qui fixent « les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau » et délimitent le périmètre de schémas d'aménagement et de gestion de l'eau planifiant « les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur

tenait, entre autres, à la multitude d'organes sur lesquels il s'appuyait. Théry constate en 1969 que "les administrations concernées cherchent davantage à utiliser les agences de coordination au profit de la politique propre menée par leur ministère qu'à réaliser en commun une politique commune." Théry (J.F.), *Idem*.

²⁶ Décret du 29 novembre 1976.

²⁷ Décret n°79-460 du 11 juin 1979. La gestion du domaine public fluvial affecté à la navigation fait exception.

²⁸ Décret n°87-564 du 21 juillet 1987.

²⁹ Décret n°81-481 du 8 mai 1981.

³⁰ Décret du 27 février 1987.

³¹ L'exploitation des données porte sur les débits, l'évaluation des ressources superficielles et souterraines en quantité et en qualité, sur la connaissance du milieu aquatique ; la coordination des études relatives au régime, à la gestion, à la répartition des ressources en eau.

et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielles et souterraines » dont l'élaboration et le suivi incombent aux nouvelles commissions locales de l'eau. Elles peuvent recourir à des communautés locales de l'eau, nouveaux établissements publics compétents pour la maîtrise d'ouvrage des travaux envisagés par les commissions.³²

1.3. La valeur de la ressource en eau

La loi de 1992 consacre le bassin comme cadre d'action de la protection de la qualité de l'eau et, surtout, la valorisation économique de la ressource comme instrument de lutte contre les usages intempestifs et la pollution croissante de l'eau.

Pour restaurer et préserver la qualité des ressources, la loi de 1964 a donné à l'eau une dimension marchande, en obligeant chaque usager à internaliser les coûts que son utilisation (prélèvement et rejet d'eaux) fait supporter aux autres usagers. L'eau est un bien collectif rare en quantité et en qualité : tout prélèvement et tout rejet polluant est assujéti au paiement de redevances proportionnelles au nombre de m³ d'eau prélevés et à la quantité de substances polluantes rejetée dans un cours d'eau. Ces redevances incitent les usagers à diminuer leur prélèvement et à traiter les eaux avant de les rejeter dans le milieu naturel.³³ Les taux des redevances de prélèvement et de rejet sont fixés à l'échelle de chaque bassin et chaque agence peut procéder à une discrimination tarifaire destinée à orienter les usagers vers un type de ressource.³⁴ Dans le bassin Artois-Picardie, les industriels prélèvent gratuitement les eaux de surface alors qu'ils acquittent une redevance de 0,2 franc par m³ d'eau souterraine captée. L'agence entend ainsi réserver les eaux souterraines à l'alimentation en eau des populations.³⁵ Le principe du « pollueur-payeur » s'articule avec celui du « qui épure est aidé ». En effet, le système incitatif des redevances de prélèvement et de pollution est complété par la participation de chaque agence au financement des investissements dont l'objet est de diminuer les prélèvements ou la pollution des ressources. Les redevances collectées sont à 90% redistribuées sous forme de crédits bonifiés, d'avances sans intérêt ou de subventions aux industriels et aux services d'assainissement des collectivités locales.³⁶

Le produit escompté des redevances pour la période 1968-1972 est voisin de 900 millions de francs (un tiers provient des redevances de prélèvement et deux-tiers

³² Sironneau (J.) La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée. Revue juridique de l'environnement, février 1992.

³³ Le comité est obligatoirement consulté par le président du conseil d'administration de l'agence sur le taux des redevances et sur son assiette. Cette prérogative des comités de bassin de voter en quelque sorte un impôt leur doit d'être surnommés les "parlements de l'eau ».

³⁴ Les taux des redevances sont très variables d'un bassin à l'autre, mais aussi à l'intérieur de chaque bassin. Il est en effet tenu compte du type d'eau prélevée, souterraine ou de surface, des zones géographiques soumises à des risques de déséquilibre, et de l'époque de l'année où ces prélèvements s'effectuent.

³⁵ Raack (Mr), L'eau et l'industrie in Loriferne (H.), 1987.

³⁶ Chaque agence de bassin doit dresser des programmes d'intervention quinquennaux regroupant un ensemble de réalisations d'intérêt commun au bassin, auxquelles elle entend contribuer. Les 10% restant correspondent aux frais d'études et de fonctionnement des agences.

des redevances de pollution).³⁷ De 1986 à 1990, le budget global des six agences est de 40 milliards de francs. Il double pour les quatre années suivantes, à 80 milliards de francs, dont la moitié est destinée à aider les communes à s'équiper en stations d'épuration, conformément à une directive européenne de 1991 qui oblige toutes les communes de plus de 2000 habitants à traiter leurs eaux usées.³⁸

2. La dégradation de la ressource et la distribution d'eau en milieu urbain

Comment les services d'eau urbains ont-ils évolué sous la contrainte de la dégradation de la ressource en eau et du renforcement des normes sur la qualité de l'eau potable ? On se souvient qu'en ville le produit « eau potable » est appréhendé comme un produit industriel, soumis à un processus de transformation avant d'être vendu aux abonnés. La dégradation qualitative de la ressource en eau a donc eu tendance à accentuer le caractère industriel de l'eau potable urbaine, sans le remettre en cause (2.1.). Depuis une vingtaine d'années, la sévérité des normes et la nécessaire amélioration de la sécurité d'approvisionnement conduisent les villes à interconnecter leurs moyens de production et de distribution avec les communes situées à leur périphérie (2.2.).

2.1. Les conséquences de l'urbanisation (1940-1970)

En 1939, 20 millions de citadins sur 21 sont alimentés en eau potable.³⁹ Les eaux distribuées font généralement l'objet d'une filtration biologique (filtration lente) ou d'une filtration physico-chimique (filtration rapide) qui sont, au début de cette période, les deux types de traitement utilisés pour transformer les eaux brutes de qualité insuffisante en eau potable. La filtration lente est historiquement le premier type de traitement et les services d'eau les plus anciens ont adopté ce procédé à la fin du XIX^e siècle. La dernière usine à filtration lente est construite en 1939, à Saint-Lô. Puis la filtration rapide se généralise à tel point que dans les années 1960, la filtration lente a pratiquement disparu.⁴⁰

La filtration rapide s'est imposée lorsqu'il s'est agi de faire face à la très forte croissance des besoins urbains due à l'augmentation de la population urbaine, d'une part, et à l'augmentation de la consommation d'eau par habitant, d'autre part.

La population urbaine qui comptait 20 millions d'habitants en 1930 (soit 50% de la population totale) et à peine plus dix ans plus tard, totalise 35 millions d'habitants en 1968 (70% de la population totale) puis 43 millions en 1982 (80% de la population totale). Le nombre de citadins a plus que doublé en 50 ans.⁴¹

³⁷ Théry (J.F.), *Idem*.

³⁸ Directive européenne du 21 mai 1991.

³⁹ Guillaume (Mr), *Situation avant la guerre 1939-1945, Les faits saillants d'un siècle d'évolution*, in Loriferne (H.), 1987.

⁴⁰ Faudry (D.), *Evolution des techniques de l'eau dans la ville*, Tome2 - La production d'eau potable, Rapport pour le ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, Plan urbain, 1985.

⁴¹ Loriferne (H.), *Situation en 1945 au lendemain de la guerre. Principaux facteurs d'évolution au cours des 40 dernières années*, in Loriferne (H.), 1987.

En outre, l'équipement sanitaire des logements a fait des progrès considérables. En 1946, seuls 5% des logements disposaient d'une salle de bains équipée, contre 70% en 1980.⁴² Les appareils ménagers consommateurs d'eau (le lave-linge et dans une moindre mesure le lave-vaisselle) se sont généralisés. Entre 1946 et 1985, la consommation moyenne d'eau par habitant raccordé a progressé de plus de 50%.⁴³ La consommation moyenne d'un habitant desservi par un opérateur privé (généralement un citoyen) a augmenté de 68%, entre 1938 et 1985, à raison d'une hausse de 4,3% entre 1938 et 1956, puis de 51,4% entre 1956 et 1974, soit de 2,3% par an pendant une vingtaine d'années.⁴⁴ En 1958, la Compagnie Générale des Eaux constate que pour maintenir une marge de sécurité suffisante entre la capacité maximale des installations et la demande de pointe dans les services d'eau urbains dont elle assure l'exploitation, il lui faut doubler des moyens de production et de distribution tous les quinze ans.⁴⁵

Dans ce contexte, la filière physico-chimique présente des avantages déterminants sur la filière biologique. C'est en effet à la faveur des quartiers suburbains que s'opère la croissance de la population urbaine. Les usines de traitement d'eau, implantées à la périphérie des villes, sont soumises à une forte contrainte foncière : leur capacité de traitement doit augmenter sous la contrainte d'une minimisation de la superficie occupée par les bassins de filtration.⁴⁶ Avec la filtration rapide, il est techniquement possible de traiter une quantité d'eau donnée en occupant une superficie de 25 à 50 fois moins importante qu'avec la filtration lente.⁴⁷ En 1958, le passage de la filtration lente à la filtration rapide permet, par exemple, à l'usine de Choisy-le-Roi de doubler sa capacité de production (à 600000 m³ d'eau par jour).⁴⁸ Les usines les plus anciennes qui fonctionnaient en filtration lente abandonnent peu à peu cette technique au profit de la filtration rapide : dans le bassin Seine-Normandie, la dernière fermeture de filtres lents (à l'exception des deux usines qui satisfont plus de la moitié des besoins de la capitale) est celle de Saint-Lô en 1970.⁴⁹

La filtration physico-chimique présente sur la filtration biologique un autre avantage : elle peut être automatisée donc générer des gains de productivité importants. Les deux usines à filtration lente de la ville de Paris produisent, au début des années 70, de l'eau à un coût deux fois plus élevé que celui obtenu avec

⁴² Recensement de 1946 et C.G.E., Assemblée Générale du 30 juin 1981.

⁴³ Loriferne (H.), Situation en 1945 au lendemain de la guerre. Principaux facteurs d'évolution au cours des 40 dernières années, in Loriferne (H.), 1987.

⁴⁴ Loosdregt (H.B.), Services publics locaux, l'exemple de l'eau, Actualité juridique – Droit administratif vol.11, 20 novembre 1990.

⁴⁵ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 26 juin 1958.

⁴⁶ "L'urbanisation rapide et le coût des terrains au voisinage des villes ont condamné les procédés de filtration lente ; l'augmentation des coûts de main-d'œuvre a rendu prohibitifs les dispositifs exigeant un génie civil ouvrage" Loriferne, (H.), Situation en 1945 au lendemain de la guerre. Principaux facteurs d'évolution au cours des 40 dernières années, in Loriferne (H.), 1987, p.23.

⁴⁷ Faudry (D.), 1985, Valiron (F.), 1991.

⁴⁸ C.G.E., Assemblée générale du 25 juin 1959.

⁴⁹ Faudry (D.), 1985. En 1987, les deux usines à filtres lents qui pourvoient à une partie des besoins de la capitale ont, pour celle située à Saint-Maur, une capacité de traitement limitée à 300000 m³/jour et, pour celle située à Ivry-sur-Seine, une capacité de 175000 m³/jour. Loriferne (H.), Retkowsky (Y.), L'alimentation en eau potable de l'agglomération parisienne in Loriferne (H.), 1987.

les usines à filtration rapide, situées en banlieue parisienne, dont le processus de production est en partie automatisé et où les charges de personnel ne représentent qu'un tiers du coût de production d'un m³ d'eau potable. La filtration lente est, quant à elle, entièrement manuelle : dans les usines parisiennes, le coût de production est aux deux-tiers composé de frais de personnel. Il représente la moitié du coût total d'un m³ d'eau potable (production et distribution) contre un tiers du coût total dans les usines de banlieue.⁵⁰

Après-guerre, l'automatisation porte sur l'ouverture des vannes, puis le débit des pompes qui est asservi au niveau des réservoirs. Avec des filtres rapides, elle touche aussi le débit d'arrivée d'eau sur les filtres et leur nettoyage, ce qui assure un rythme de filtration constant et limite la durée d'indisponibilité des bassins. Avec des filtres lents, le nettoyage est assuré manuellement, ce qui immobilise plus longtemps les bassins et oblige à la construction de bassins plus nombreux. En outre, la dégradation des ressources brutes augmente la fréquence de nettoyage des filtres lents et, en conséquence, la durée de leur indisponibilité.⁵¹

Progressivement, l'automatisation des usines à filtration rapide a permis d'ajuster, de manière continue, la production aux besoins en eau. Des automates locaux ont été placés sur les réseaux de distribution (canalisations et/ou réservoirs) pour « renseigner » les stations de production sur l'évolution de la demande. Le stockage de l'eau sur lequel la contrainte foncière s'exerce aussi a été réduit. Depuis toujours, les réservoirs régularisent la pression, stockent aux heures creuses et fournissent aux heures de pointe. Avec une production à flux tendue, une capacité de stockage correspondant à une dizaine d'heures de consommation est suffisante. A la fin des années 1970, un important service des eaux en banlieue parisienne dispose de réservoirs d'une capacité totale de 700000 m³ pour une capacité de production de 1,7 million de m³ par jour. Au même moment, la capacité de stockage du service des eaux parisien qui fonctionne avec des filtres lents est de 1,17 million de m³ pour une capacité de production journalière de 1,3 million de m³. Au début des années 80, dans plusieurs grandes villes, l'alimentation en eau s'effectue sans réservoir : les pompes assurent en permanence la fourniture du débit nécessaire à la consommation.⁵²

Parallèlement à ces efforts d'automatisation, la filière physico-chimique s'est enrichie d'étapes supplémentaires, après qu'on se soit aperçu, dans les années 60, que le chlore gazeux utilisé lors de la première étape du traitement (désinfection) entraînait des effets secondaires. La pré-chloration d'eaux chargées en matières organiques (cas de toutes les eaux superficielles) engendre une micro-pollution organique secondaire qui peut être toxique et qui s'avère être à l'origine du virus

⁵⁰ 450 personnes travaillaient après-guerre dans l'usine à filtration lente de Choisy-le-Roi (la plus grosse de France). Dans les années 80, la même usine qui a adopté la filtration rapide à la fin des années 50 n'emploie plus qu'une cinquantaine de personnes. Faudry (D.), 1985.

⁵¹ Blanchard (Mr), Faisandier (Mr), Lery (Mr), L'évolution des techniques de l'alimentation en eau potable, production et distribution in Loriferne (H.), 1987.

⁵² Dans les centres les plus importants, des programmes informatiques d'optimisation de la gestion des réseaux prennent en compte les prévisions météorologiques, la consommation en fonction du jour de la semaine... pour réduire les frais de pompage. Loriferne (H.), Situation en 1945 au lendemain de la guerre. Principaux facteurs d'évolution au cours des 40 dernières années, in Loriferne (H.), 1987.

de la poliomyélite.⁵³ Au début des années 70, une solution recourant à un procédé de type biologique est mise en œuvre. Elle consiste à utiliser de l'ozone pour fixer les matières organiques et du charbon actif en grains pour filtrer les eaux :

- la filtration sur charbon actif s'ajoute à la filtration sur sable (deuxième série de bassins ou bassins bi-couches),
- l'ozone, parce qu'elle n'élimine pas l'ammoniacque, n'annule pas l'étape de chloration : elle la repousse en aval du processus (quand les eaux ne sont plus chargées en matières organiques).

L'ozone est fabriquée dans chaque usine de traitement où elle est utilisée. Pour un débit de 1000 m³ par heure, un poste d'ozonation coûte, en 1981, 1,45 million de francs et un poste de chloration en chlore gazeux 25 fois moins.⁵⁴ Ce perfectionnement renchérit le coût fixe du traitement et s'opère plus favorablement dans les usines de grande capacité.

2.2. Traitement et interconnexion (1970-1995)

Le recours aux eaux de surface a crû au même rythme que l'urbanisation. Dans les années 70, la pollution croissante de ces eaux amène à compléter la filière initiale (clarification, stérilisation) par des traitements spécifiques qui s'appliquent aux pollutions mises en évidence, polluant par polluant. La standardisation des traitements est beaucoup plus difficile à obtenir en bactériologie qu'en physique ou en chimie et il n'existe pas de technique universellement applicable à toutes les eaux.⁵⁵ Grâce à un nombre accru de réactifs et à des appareils de mesure de plus en plus précis (en 20 ans, les seuils de détection de substances indésirables ont été abaissés d'un facteur de 100 à 1000, voire 10000 selon les substances), une filière de traitement est choisie en fonction des caractéristiques précises de l'eau à traiter.

Progressivement, le traitement des eaux de surface s'est appuyé sur l'action conjuguée de traitements spécifiques élémentaires ajustés à la composition précise de l'eau. Chaque association de traitement constitue une « filière de traitement ». Depuis une dizaine d'années, c'est l'optimisation globale de la filière qui est recherchée, l'interaction entre différents traitements spécifiques élémentaires conduisant à des résultats globaux supérieurs à ceux obtenus par la seule addition de ces traitements.⁵⁶

Les traitements spécifiques élémentaires

⁵³ Faudry (D.), 1985.

⁵⁴ Faudry (D.), 1985.

⁵⁵ Circulaire du 21 janvier 1960 relative aux méthodes d'analyse bactériologique des eaux d'alimentation.

⁵⁶ Blanchard (Mr), Faisandier (Mr), Lery (Mr), L'évolution des techniques de l'alimentation en eau potable, production et distribution in Loriferne (H.), 1987.

Stérilisation : utilisation de chlore, de dioxyde de chlore (plus onéreux et plus délicat à préparer) ou d'ozone. L'ozone est de plus en plus utilisé. C'est pourtant le procédé le plus coûteux mais aussi le plus rapide.

Clarification : décantation, coagulation-floculation avec du sel de fer ou du sel d'aluminium puis de la soude.

Filtration : à partir de sable ou de charbon actif ou de matériaux combinés (bi-couche sable/anthracite, sable/charbon actif).

Les traitements anti-polluants

Ils agissent sur des substances présentes en faible quantité mais présentant des risques pour la santé (principalement les nitrates et les pesticides). Ils connaissent un développement considérable depuis la directive européenne de 1980 et consistent à compléter la filtration utilisant ozone et charbon actif par des procédés biologiques ou chimiques.

L'élimination des nitrates peut s'opérer grâce à des procédés biologiques qui consistent à faire passer l'eau sur du soufre granulé ou à injecter du carbone sous forme d'acide acétique ou d'éthanol, puis à injecter des phosphates et à faire passer l'eau à travers un réacteur contenant un matériau granulaire.⁵⁷ L'eau doit ensuite être aérée, filtrée et désinfectée. La première usine utilisant ce procédé est construite en France en 1982, à Eragny (Val d'Oise).⁵⁸

L'élimination des nitrates peut aussi s'opérer grâce à des procédés chimiques employant des résines échangeuses d'ions. La Compagnie Générale des Eaux utilise pour la première fois ce procédé en 1987 dans une usine destinée à la station balnéaire de Binic (Bretagne).⁵⁹

Les traitements complémentaires

Neutralisation : elle s'obtient par addition de réactifs alcalins (soude, chaux) et permet d'éviter la corrosion des canalisations.

Déferri-sation et **démanganisation** : elles s'obtiennent par une oxydation des sels ferreux et manganéux qui sont ensuite éliminés par filtration. Ce sont les eaux souterraines qui présentent généralement des teneurs en fer et en manganèse trop élevées.

La sophistication des traitements se conjugue donc avec la mise au point, dans chaque cas particulier, d'une filière de traitement sur-mesure, fonction des pollutions qui altèrent la qualité de l'eau. L'origine de l'eau (superficielle ou

⁵⁷ Le premier est un procédé biologique autotrophe et les deux autres sont des procédés biologiques hétérotrophes.

⁵⁸ C.G.E., Assemblée générale du 27 juin 1983. D'autres usines sont construites, notamment pour le Syndicat de Bernes, en Normandie, en 1987. C.G.E., Assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 24 juin 1988.

⁵⁹ C.G.E., Assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 24 juin 1988.

souterraine) importe peu. Les villes qui recourent aux eaux souterraines sont confrontées à la fragilité croissante de ce type de ressource : à la fin des années 80, plusieurs années de sécheresse (1988, 1989 et 1990) assèchent les nappes et accroissent les problèmes de pollution provoqués notamment par les nitrates et les pesticides. Les mêmes traitements que ceux dont les eaux de surface font l'objet sont appliqués aux eaux souterraines, auxquels s'ajoutent des traitements spécifiques pour diminuer leur teneur en fer et en manganèse.

En 1988, l'usine de Moulin Papon à La Roche-sur-Yon, est équipée d'une filière de traitement qui offre une solution spécifique au problème d'eutrophisation des eaux brutes, à laquelle s'ajoute, en 1991, une unité de déphosphatation.⁶⁰ A Villeneuve (Lot), une filière de traitement spécifique est à l'étude en 1989 pour lutter contre une pollution d'origine industrielle.⁶¹ A Rennes, l'usine de Rophémel est équipée, en 1990, d'installations de traitement des pesticides. Le même type de traitement est mis en service à Fontenay-le-Comte (Vendée) en 1993.⁶² Une filtration sur charbon actif est mise en œuvre à Château-Gontier la même année (Mayenne). L'augmentation de la teneur en pesticides des eaux de la Mayenne oblige à l'installation de traitements spécifiques (peroxyde d'hydrogène) qui s'ajoutent aux équipements d'ozonation.⁶³ Une autre usine bretonne (usine pilote) est pourvue d'une filière de traitement des lisiers, principale cause de pollution des eaux dans cette région.⁶⁴ Dans l'Eure, les communes de Louviers et de Val-de-Reuil (Normandie) s'équipent d'une usine commune pour traiter les eaux souterraines (déferrisation et décarbonation) en 1990.⁶⁵ La ville de Montereau (Seine-et-Marne) décide, en 1991, de construire une usine pour traiter des eaux souterraines chargées en pesticides.⁶⁶ Dans le même département, la ville de Provins s'alimente à partir d'eaux souterraines qui subissent depuis 1993 un traitement de déferrisation.⁶⁷

Une des filières les plus complexes est celle qui traite les eaux de la Seine, de la Marne et de l'Oise pour alimenter en eau les habitants de la région parisienne :

préozonation → décantation → coagulation → addition de charbon en poudre → floculation → nouvelle décantation → filtration rapide sur sable → ozonation → filtration rapide sur charbon en grains → ozonation virulicide → traitement final à l'hypochlorite de soude pour protéger le réseau.

Depuis le début des années 80, la recherche d'une plus grande sécurité d'approvisionnement en eau est devenue l'élément moteur de l'évolution des caractéristiques technico-économiques de la distribution d'eau. Pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement et parer à toute pollution accidentelle, les moyens de production et de distribution des services d'eau urbains d'une même zone sont progressivement interconnectés.

⁶⁰ C.G.E., Assemblées générales mixtes du 29 juin 1989 et du 26 juin 1992.

⁶¹ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1990.

⁶² C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1994.

⁶³ C.G.E., Assemblée générale mixte du 28 juin 1991.

⁶⁴ C.G.E., Assemblée générale mixte du 28 juin 1991.

⁶⁵ C.G.E., Assemblée générale mixte du 28 juin 1991.

⁶⁶ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1992.

⁶⁷ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1993.

En banlieue parisienne, les interconnexions décidées en 1985 ont permis d'opérer un dispatching de l'eau produite par trois usines entre des réseaux alimentant au total quatre millions d'habitants. En cas de pollution grave de la Seine, la prise d'eau de l'usine de Choisy-le-Roi est fermée sans que les réseaux normalement desservis par cette usine cessent d'être alimentés : l'usine de Neuilly-sur-Marne est en mesure de prendre le relais en acheminant plus de 500000 m³ d'eau dans les réseaux habituellement alimentés par l'usine de Choisy, et réciproquement.⁶⁸ En 1987, les réseaux de distribution des services d'eau de la banlieue sud de Tarbes sont connectés avec le réseau de la ville de Bagnières-de-Bigorre.⁶⁹ Les services d'eau de la ville de Rouen et de la commune de Grand-Couronne entreprennent de se connecter avec celui de la banlieue de Rouen en 1988.⁷⁰ L'année suivante, les réseaux de la corniche des Maures et de Sainte-Maxime poursuivent leur travaux d'interconnexion et ceux des deux sites de production de l'agglomération niçoise s'achèvent.⁷¹ Les réseaux périphériques à la ville de Metz (région de Florange) se connectent avec celui de la ville en 1991, pour bénéficier d'une nouvelle source d'approvisionnement.⁷²

Les interconnexions concernent aussi les adductions d'eaux souterraines. Ainsi, dans la région de Béthune, deux adductions sont entreprises en 1994, au sud-est et au nord-ouest d'un bassin minier (forage de Quiéry-la-Motte), dont les eaux souterraines ont une forte teneur en nitrates. Leur interconnexion doit assurer la sécurité d'approvisionnement de l'ensemble du bassin (200000 personnes) avec des eaux sans nitrates mais qui nécessitent un traitement de déferrisation.⁷³

Les services d'eau urbains diversifient l'origine et/ou le type de leurs ressources brutes. Dans l'agglomération lyonnaise, une usine de secours est mise en service en 1990 pour pallier une éventuelle pollution du Rhône sur les rives duquel la principale usine de traitement est installée.⁷⁴ Dans l'agglomération de Mantes, un nouveau site de pompage est installé sur la rive droite de la Seine pour garantir la sécurité d'approvisionnement.⁷⁵ En 1991, Montpellier construit une nouvelle adduction d'eau souterraine et l'agglomération lilloise complète son approvisionnement en eaux souterraines avec des eaux de surface, pour préserver les nappes affectées par les sécheresses de 1989 et 1990.⁷⁶

La capacité de traitement des usines qui sont interconnectées doit être augmentée, de manière à ce que l'une d'elle puisse assurer une production globale suffisante quand une autre est victime d'une pollution accidentelle des eaux prélevées ou captées. En 1988, la capacité de l'usine de Neuilly-sur-Marne est portée à 800000 m³ par jour, pour pallier les éventuelles pollutions de la Seine qui obligeraient à arrêter l'usine de Choisy-le-Roi (les besoins journaliers du service d'eau alimenté

⁶⁸ C.G.E., Assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 24 juin 1988.

⁶⁹ C.G.E., Assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 24 juin 1988.

⁷⁰ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1989.

⁷¹ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1990.

⁷² C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1992.

⁷³ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1994.

⁷⁴ C.G.E., Assemblée générale mixte du 28 juin 1991.

⁷⁵ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1994.

⁷⁶ C.G.E., Assemblée générale mixte du 28 juin 1991.

par ces usines sont alors, en moyenne, de 864000 m³ par jour⁷⁷). En 1992, la capacité de la troisième usine du même service d'eau est doublée à son tour, pour atteindre 400000 m³ par jour.⁷⁸

Une autre solution, généralement couplée à l'augmentation de la capacité des usines, est la construction de réservoirs de très grande capacité, sollicités en cas d'indisponibilité d'une ou de plusieurs usines de traitement. En 1989, un réservoir de 15000 m³ (équivalent à la consommation journalière de 75000 habitants) est construit pour la Communauté urbaine de Lille et la construction du barrage de la Verne, d'une capacité de 8 millions de m³ débute pour accroître les ressources des réseaux interconnectés de la région des Maures et de Sainte-Maxime⁷⁹ ; en 1991, un réservoir de 50000 m³ est en cours de réalisation en banlieue parisienne et à Marmande la construction d'un nouveau réservoir et l'extension de la capacité d'ozonation de l'usine sont programmées⁸⁰ ; en 1994, un réservoir de 40000 m³ est prévu pour le service d'eau de l'agglomération de Montpellier.⁸¹

Les travaux d'interconnexion et d'extension des usines se produisent alors que la croissance des besoins en eau s'est considérablement ralentie en milieu urbain, depuis la fin des années 70. Entre 1975 et 1990, la consommation moyenne des citadins a cru de 1,1% par an contre plus du double lors des 20 années précédentes.⁸² En 1986, les besoins du service des eaux de la banlieue parisienne n'augmentent plus qu'au rythme d'un doublement tous les quarante ans alors qu'ils doublaient tous les quinze ans dans les années 50 et 60.⁸³ Désormais les conditions climatiques déterminent seules ou presque les variations de la consommation d'eau : les années de relative sécheresse (1988, 1989, 1990 et dans une moindre mesure 1991) s'accompagnent d'une augmentation de la consommation d'eau alors que les années pluvieuses occasionnent au contraire des consommations unitaires plus faibles.⁸⁴

Des efforts d'automatisation ont été menés pour compenser, par des gains de productivité, le coût de perfectionnement des traitements et fiabiliser la conduite de l'ensemble des installations. Le contrôle de la qualité des eaux brutes est assuré, en amont des stations de pompage, par des capteurs-analyseurs (station d'alerte) qui signalent toute variation de la qualité des eaux. Les services d'eau des agglomérations de Toulouse, Montpellier et Boulogne-sur-Mer sont, par exemple, équipés de stations d'alerte. En cas de pollution accidentelle, le pompage d'eau brute cesse automatiquement et il est fait appel à l'eau stockée

⁷⁷ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1990. Le service des eaux de la banlieue parisienne a produit 315,4 millions de m³ dans l'année, p.20.

⁷⁸ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1992.

⁷⁹ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1990.

⁸⁰ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1992.

⁸¹ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1995.

⁸² Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, F.N.D.A.E., Consommation domestique et prix de l'eau - Evolution en France de 1975 à 1990, novembre 1992.

⁸³ Loriferne (H.), Retkowsky (Y.), L'alimentation en eau potable de l'agglomération parisienne, in Loriferne (H.), 1987.

⁸⁴ A l'inverse, au cours de la période précédente, la C.G.E. constatait que "la variation des conditions climatiques de chaque année n'amène que des fluctuations secondaires autour du taux moyen" de la croissance de près de 3% de la consommation d'eau par habitant. C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 24 juin 1965, p.3.

dans les réservoirs ou, solution la plus moderne, les traitements s'ajustent automatiquement à la pollution rencontrée (les quantités de réactifs utilisés, le temps de filtration ou de stérilisation varient).⁸⁵ Enfin, l'ensemble des ouvrages fait l'objet d'une télésurveillance.

L'augmentation des coûts du contrôle des eaux brutes et des eaux traitées pousse à la limitation du nombre de sites de production, donc à une augmentation de leur capacité.⁸⁶ Au nord de la Mayenne, l'interconnexion des réseaux s'accompagne du doublement de la capacité de production de la principale usine, en 1989. Quand les interconnexions des réseaux et des usines de l'agglomération de Rouen sont achevées, des équipements de télécontrôle sont installés pour surveiller l'ensemble des installations.⁸⁷ Les installations de la ville de Toulouse (captages, usines, réservoirs et réseau) sont aussi équipées d'un système central de contrôle en 1991 et celles de la ville de Montpellier en 1994.⁸⁸

Enfin, l'amélioration du rendement des réseaux de distribution est recherchée. A l'échelle nationale, près de 40% des volumes d'eau qui transitent par les réseaux de distribution sont perdus.⁸⁹ Le repérage des fuites sur des réseaux qui atteignent plusieurs centaines de kilomètres, le remplacement des canalisations ou leur renouvellement complet pour les réseaux les plus anciens permettent une réduction des fuites à environ 10-15% des volumes distribués. Ces travaux sont devenus systématiques et sont couplés avec l'installation de moyens de mesure pour suivre l'évolution de la qualité de l'eau lors de sa distribution. Les travaux de renouvellement des réseaux de distribution sont évidemment coûteux : on estime que chaque mètre de canalisation remplacée coûte plus de 1000 francs. A titre d'exemple, le réseau d'une ville comme Orléans a une longueur totale de 334 km.⁹⁰

En 1990, la recherche systématique de fuites sur les réseaux de distribution de Montpellier et de Narbonne permet de réduire en un an de respectivement 10% et 18% les volumes injectés dans ces réseaux. En 1991, la Compagnie Générale des Eaux estime que la diminution des volumes perdus sur l'ensemble des réseaux dont elle assure l'exploitation est de 15% en cinq ans. « La quantité d'eau ainsi économisée est supérieure à 30 millions de mètres cubes par an, soit l'équivalent de la consommation de la ville de Nice ». ⁹¹ En 1992, le rendement global des réseaux gérés par la Compagnie Générale des Eaux est de 82%. A Paris, le rendement global du réseau atteint 90% en 1992, alors qu'il était de 77% en 1985, soit une économie de production d'environ 35 millions de m³ d'eau par an.⁹² La même année, à Marseille, la recherche de fuite et le renouvellement de

⁸⁵ C.G.E., Assemblée générale mixte du 27 juin 1996.

⁸⁶ L'installation de stations d'alerte est au programme de toutes les usines de traitement situées dans le bassin Seine-Normandie. Faudry (D.), 1985.

⁸⁷ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1990.

⁸⁸ C.G.E., Assemblées générales mixtes du 26 juin 1992 et du 29 juin 1994.

⁸⁹ Ministère de l'Environnement, 1989.

⁹⁰ Demeestere (R.), L'évolution des modes de gestion de l'eau dans les grandes villes, Correspondance municipale, mai 1987

⁹¹ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1992, p.18.

⁹² C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1992.

canalisations entraînent une baisse du niveau des pertes de 21 à 18 m3 par jour et par kilomètre.

3. La dégradation de la ressource et la distribution d'eau en milieu rural

On se souvient que les communes rurales qui se sont équipées avant-guerre ont capté des eaux de source ou souterraines pour satisfaire leurs besoins en eau avec une ressource distribuée dans son état naturel. Jusque dans les années 70, les services d'eau ruraux qui s'approvisionnent en eau souterraine ne sont pas touchés par la dégradation des eaux brutes. Par contre, ceux qui se créent le plus tardivement recourent, soit à des eaux de surface, soit à des eaux souterraines de mauvaise qualité qui doivent être traitées, (3.1). Depuis une vingtaine d'années, la pollution altère la qualité de toutes les eaux. La dégradation généralisée des ressources conduit progressivement tous les services ruraux à distribuer une eau qui s'apparente à un bien industriel (3.2.). Nous montrerons alors que la gestion dont les services d'eau ruraux font l'objet est fonction du caractère naturel ou industriel de la ressource distribuée (3.3.).

3.1. La généralisation de la desserte

En 1939, les trois-quarts des personnes habitant en zone rurale, soit 15 millions de personnes correspondant à 36,6% de la population française, ne disposent pas d'eau courante.⁹³ En 10 ans, l'équipement des communes rurales a pourtant progressé au rythme de 144 nouveaux réseaux par an, ce qui a permis de desservir en eau 4,16 millions de personnes supplémentaires, à comparer aux 5 millions alimentées en 1939.⁹⁴ A cette date, plus de 29000 communes rurales restent à équiper. La décennie suivante marque une pause dans la construction des réseaux : moins d'un million d'habitants supplémentaires sont raccordés à un réseau de distribution entre 1940 et 1949.⁹⁵ Ensuite, l'équipement des communes rurales reprend à un rythme soutenu : 181 réseaux sont construits chaque année entre 1950 et 1959 et presque 200 entre 1960 et 1966, soit 615000 habitants supplémentaires desservis annuellement. En 1966, le nombre de réseaux construits a plus que doublé depuis 1950 et chacun dessert, en moyenne, plus de deux communes.⁹⁶ Ce rythme est maintenu au cours des seize années suivantes et en 1982, plus de 94% de la population rurale est raccordée à un réseau de

⁹³ Guillaume (Mr), Situation avant la guerre de 1939-1945. Les faits saillants d'un siècle d'évolution, in Loriferne (H.), 1987.

⁹⁴ En 1966, on sait que 23,3% des réseaux existants ont été construits entre 1930 et 1939, ce qui rapporté à la population rurale alimentée à domicile en 1966 (65%), correspond à la desserte de 4,16 millions d'habitants. Ministère de l'Agriculture, Les réseaux d'eau potable dans les communes rurales. Enquête sur la production, la distribution et la consommation en 1966, Octobre 1969.

⁹⁵ En 1966, 5,1% des réseaux qui globalement alimentent 65% de la population rurale ont été construits entre 1940 et 1949. Ministère de l'Agriculture, 1969.

⁹⁶ En 1966, 51,1% des réseaux qui alimentent 65% de la population rurale ont été édifiés depuis 1950. Ministère de l'Agriculture, 1969.

distribution d'eau.⁹⁷ Il faut cependant attendre la fin des années 80 pour que la quasi-totalité des ruraux soient abonnés à un service public de distribution d'eau.

T 10. Evolution de l'alimentation en eau à domicile de la population rurale

Année	1954	1960	1966	1970	1976	1981	1985	1990
Taux de desserte	37,6	47,4	65	75,2*	88	94	97	98

* Ce taux correspond à une extrapolation réalisée par le ministère de l'Agriculture, lors de son enquête de 1960. Les autres taux sont des taux constatés.

Source : inventaires du F.N.D.A.E..

§1 Le coût de la desserte des populations isolées et saisonnières

Le coût élevé de la desserte d'une population peu nombreuse et dispersée explique, en partie, la lenteur de la généralisation des services d'eau en milieu rural. En 1990, le ministère de l'Agriculture constate que le coût de revient d'un m³ d'eau potable distribué à un habitant rural est en moyenne trois fois plus élevé que le coût de revient d'un m³ d'eau distribué en ville, malgré les coûts de traitement.⁹⁸ Cet écart provient du linéaire de canalisation nécessaire à l'alimentation d'un habitant rural : si un à deux mètres de canalisation suffisent à l'approvisionnement d'un citadin, il en faut dix fois plus pour un habitant rural, sachant que le coût moyen d'un mètre de canalisation s'établit à près de 1000 francs.⁹⁹ Quand on laisse de côté les localités rurales où la densité d'habitants oscille entre 500 et 5000 habitants au km², restent les zones rurales où les habitations sont isolées et la densité inférieure à 100 habitants au km².¹⁰⁰ C'est alors plusieurs dizaines de mètres de canalisations qui doivent être posées pour un abonné c'est-à-dire, quelques habitants et non, comme en ville, un immeuble. Les habitations isolées donc les plus coûteuses à raccorder ont été desservies en dernier. Au fur et à mesure que la desserte de la population rurale a progressé, le coût moyen des habitants restant à desservir a augmenté. En 1985, le raccordement de 250000 habitations isolées est évaluée à 7,5 milliards de francs, soit un coût moyen de 30000 francs.¹⁰¹ En 1990, l'alimentation à domicile des 750000 habitants ruraux non desservis est évaluée à 15 milliards de francs, soit un coût moyen, par habitant desservi, de 20000 francs et par habitation de 72000 francs.¹⁰²

⁹⁷ De 1960 à 1966, 2,88% par an, de 1966 à 1970, la croissance s'établit à 3% par an et à 4% entre 1975 et 1982. Troisième inventaire de l'alimentation en eau potable des populations rurales réalisé par les soins du ministère de l'Agriculture, de la direction générale de l'espace rural et de la direction des aménagements ruraux. Situation au 1er janvier 1966. Diffusé par le Comité "Hygiène et Eau". Basalo (C.) D'après les premiers résultats du IV^{ème} inventaire : l'alimentation en eau potable des communes rurales. Situation au 1er janvier 1970. Techniques et sciences municipales n°10. Octobre 1970. Basalo précise que sur la période 1966-1970, près de deux millions d'habitants sont devenus urbains, ce qui laisse supposer un rythme supérieur à 3%..

⁹⁸ Ministère de l'Agriculture, F.N.D.A.E., Dossier d'information n°4, juin 1990.

⁹⁹ Le coût d'un mètre de canalisation varie, en 1992, de 500 à 2000 francs, en fonction du diamètre (de 60mm à 300 mm) et du matériau utilisé (fonte ductile, PVC ou polyéthylène). Lyonnaise des Eaux, Idem. Mangin (P.), La gestion de l'eau, Problèmes économiques n°2236, 7 août 1991.

¹⁰⁰ Précisons que la densité moyenne au niveau national est de 92 habitants au km².

¹⁰¹ Ministère de l'Agriculture, 1987.

¹⁰² Ministère de l'Agriculture, 1990.

L'augmentation de la population saisonnière explique aussi la lenteur de la progression et le coût élevé de la distribution d'eau rurale. La population rurale s'entend de la population rurale sédentaire et de la population rurale saisonnière, essentiellement touristique. Or, en 40 ans, la population rurale totale a quasiment doublé du fait de l'augmentation continue de la population saisonnière.¹⁰³

T 11. Evolution des populations rurales sédentaire et saisonnière (en millions d'habitants)

Années	Pop. rurale sédentaire	Pop. rurale saisonnière	Pop. rurale totale
1954	21,6	Non estimée	21,6
1960	21,8		21,8
1966	21,7	4,4	26,1
1970	19,6	7,1	26,7
1976	20,2	8,2	28,4
1985	22,5	11	33,5
1990	24,4	13,5	37,9
1995	25,5	14,7	40,2

Source : établi à partir des inventaires du F.N.D.A.E..

T 12. Evolution de la desserte en eau de la population rurale sédentaire

Années	Pop. Rurale sédentaire (million)	Pop. rurale sédentaire alimentée (%)
1954	21,6	41,1
1960	21,8	50,4
1966	21,7	67,7
1970	19,6	76,8
1976	20,2	90,2
1990	24,4	98,3

Source : établi à partir des inventaires du F.N.D.A.E..

T 13. Evolution de la desserte en eau de la population rurale saisonnière

Années	Pop. rurale saisonnière (millions)	Pop. rurale saisonnière alimentée (%)
1966	4,4	58,3
1970	7,1	70,8
1976	8,2	82,6
1990	13,5	97,6

Source : établi à partir des inventaires du F.N.D.A.E..

Les communes rurales ont dû dimensionner leurs équipements de distribution d'eau (taille des réseaux et diamètre des canalisations mais aussi capacité des stations de pompage) en fonction des besoins de la population rurale totale. En 1985, dans près d'un département rural sur trois¹⁰⁴, les réseaux de distribution d'eau sont sur-dimensionnés à plus de 30% par rapport aux besoins de la

¹⁰³ La liste des communes rurales est fixée par décret interministériel des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture du 25 mars 1966. Près de 500 communes rurales desservies en eau potable deviennent urbaines, ce qui induit une sous-estimation de l'évolution du taux de desserte entre 1966 et 1970. Le décret de 1966 est modifié par les décrets du 10 juillet 1968 et du 6 septembre 1972.

¹⁰⁴ 92 départements sur 95 comptent des communes rurales.

population rurale permanente, pour être en mesure de satisfaire, en période estivale, les besoins de la population rurale saisonnière qui s'expriment, de surcroît, quand les ressources en eau sont les plus rares.¹⁰⁵

L'augmentation de la consommation d'eau par habitant a entraîné la réalisation de travaux de renforcement (pose de canalisations de plus gros diamètres) sur les réseaux de distribution en activité, travaux qui se sont ajoutés aux travaux neufs de nouvelles dessertes.

T 14. Estimation des travaux neufs et des travaux de renforcement en milieu rural de 1959 à 1985

Année de prévision	1959	1966	1970	1976	1981	1985
Estimation des travaux neufs	12,66	11	10,5	9,2	10,65	4,32
Estimation des travaux de renforcement	0	0	2	4,6	10,11	13,9

Source : Inventaires du F.N.D.A.E.. Milliard de francs courants.

T 15. Evolution de la consommation domestique en milieu rural de 1966 à 1990

	1966	1975	1980	1985	1990
Consommation domestique moyenne annuelle par habitant rural (m3)	24	41,8	45,8	49,2	54,6

Source : Ministère de l'Agriculture et de la pêche, F.N.D.A.E., *Situation de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des communes rurales en 1990, Synthèse nationale*, p.14.

Depuis 1975, la consommation d'eau d'un rural augmente plus rapidement que la consommation d'eau d'un citadin, ce qui réduit progressivement l'écart de consommation d'eau entre les zones rurales et urbaines à 17,8% en 1975, 12,3% en 1985¹⁰⁶ et 9% en 1990.¹⁰⁷

§2 Les cas particuliers de la Bretagne, de la façade atlantique et du sud-ouest

Alors que la filtration physico-chimique se généralise dans les services d'eau urbains pour répondre aux besoins d'une population fortement agglomérée et traiter efficacement des eaux superficielles dont la qualité ne cesse de se dégrader, les communes rurales s'approvisionnent avec des eaux souterraines ou de source distribuées en l'état. Si les travaux qu'elles effectuent pour alimenter leur population s'avèrent longs et coûteux, le produit distribué conserve son caractère de bien naturel.

En 1966, 60% des besoins de la population rurale alimentée sont satisfaits avec des eaux de source et souterraine distribuées dans leur état naturel. 27% de la

¹⁰⁵ Ministère de l'Agriculture, 1987. La liste des communes rurales a peu évolué depuis 1977. Elles sont 34400 en 1985. Au critère des centimes inférieurs à 1000 francs s'est substitué dans les années 60 celui des communes de moins de 2000 habitants et des bourgs ruraux à l'activité étroitement liée à l'économie d'une petite région agricole. Aujourd'hui la définition est moins rigoureuse mais la population moyenne des collectivités rurales est de 635 habitants.

¹⁰⁶ Ministère de l'Agriculture, 1987.

¹⁰⁷ A cette date, on constate que les consommateurs urbains consomment significativement plus que les ruraux des zones nord et ouest mais que l'inverse se vérifie au niveau de la zone sud-ouest. Ministère de l'Agriculture et de la pêche, Synthèse nationale 1990.

demande est satisfaite avec des eaux souterraines traitées et 13% grâce à des eaux de surface préalablement traitées.¹⁰⁸ En Bretagne, sur la côte atlantique et dans le sud-ouest de la France, les communes rurales doivent traiter les eaux souterraines qu'elles captent ou prélever des eaux de surface pour alimenter leur population. Elles sont, avec les communes rurales des départements les moins peuplés (Lozère, Creuse, Aveyron, Loir-et-Cher) celles dont l'équipement progresse le plus lentement.

Au fur et à mesure que la desserte en eau progresse dans ces départements et rattrape peu à peu le taux de desserte national moyen des communes rurales (signalé en gras dans le tableau), les prélèvements d'eaux de surface augmentent. En 1985, les eaux de surface qui font l'objet d'un traitement physico-chimique complet représentent 24% des ressources distribuées en milieu rural.¹⁰⁹ A la même date, l'eau consommée par l'ensemble des villageois n'a plus grand chose en commun avec l'eau naturellement pure qu'il suffit de canaliser. La pollution a peu à peu gagné les eaux souterraines et, en 1985, la part de l'eau distribuée sans aucun traitement ne représente plus que 22% du volume d'eau consommée en milieu rural.¹¹⁰

T 16. Evolution du taux de desserte des départements où les communes s'approvisionnent avec des eaux de surface ou souterraine traitées

	1954	1960	1966	1970	1976	1981	1990
Manche	15,67	29,06	45,7	61,7	91,4	98,33	99,9
Finistère	19,49	26,58	50,4	56,8	80,7	86,76	98,2
Ille-et-Vilaine	14,54	20,61	43,2	61,6	81,2	93,76	96,9
Côtes-du-Nord	14,51	30,15	37,3	63,6	85	95,18	98,9
Morbihan	12,17	19,73	46,9	75,8	96,3	99,83	100
Vendée	15,89	33,02	54,8	40,1*	71	91,68	99,4
Loire-Atlantique	19,47	34,57	42,9	67,9	77,7	94,17	98,2
Mayenne	12,56	26,69	40	54,5	71,2	93,34	96,4
Maine-et-Loire	18,28	28,42	43,1	51,3	67,2	87,68	97,5
Sarthe	17,29	29,55	48,8	51,4	70,5	94,26	96,9
Charente	12,72	36,39	55,4	75,7	83,5	97,65	99,7
Charente-Maritime	22,35	38,10	66,4	86,2	80,3* *	96,33	98,3
Deux-Sèvres	28,81	35,16	60,8	71,9	85,5	98,14	99,1
Vienne	19,70	36,13	59,9	75,2	91,5	91,95	98,7
Landes	13,58	24,51	45,3	79,4	90,9	94,59	98,4

¹⁰⁸ Ministère de l'Agriculture, 1969.

¹⁰⁹ Ministère de l'Agriculture, 1987.

¹¹⁰ Ministère de l'Agriculture, 1987.

Conclusion

Dordogne	13,92	27,57	47,2	56,4	82,9	94,52	99,3
Lot-et-Garonne	13,58	28,15	48,8	68,3	92,5	97,83	99,2
Gers	16	28,66	48,1	65,3	89,9	99,03	100
Lot	17,21	33,77	58,3	78,7	89,5	94,26	99,3
Moyenne nationale	37,6	47,4	65	75,2	88	94	98

*65,3% en ne comptant que la population permanente.

** 89,7% en ne comptant que la population permanente.

3.2. Les conséquences de la pollution généralisée des eaux brutes

La pollution généralisée des eaux oblige les communes rurales à améliorer la sécurité de leur approvisionnement en diversifiant l'origine des ressources utilisées ou en traitant les eaux distribuées. Alors que la desserte en eau est désormais généralisée, la mise en conformité des eaux distribuées par les communes rurales avec les exigences européennes implique un effort d'investissement accru (§1). Pour la première fois dans l'histoire, ce sont les problèmes de qualité des eaux rurales qui donnent lieu aux innovations techniques les plus récentes en matière de traitement des eaux (§2).

§1 L'interconnexion des réseaux

La dégradation qualitative des eaux souterraines est telle qu'en 1985 les normes édictées par la Communauté européenne ne peuvent être respectées par la plupart des services d'eau ruraux qui obtiennent cinq à dix années de délai supplémentaire pour mettre leurs eaux potables en conformité avec la réglementation européenne.¹ Les 34400 communes rurales s'approvisionnent à partir de 1030 points de prélèvement d'eaux de surface et 28920 points de captage d'eaux souterraines dont plus de 6000 délivrent une eau dont la qualité présente régulièrement une ou plusieurs caractéristiques non conformes aux normes européennes.²

Entre 1985 et 1987, le ministère de la Santé relève que 1,4 million d'habitants ont été alimentés avec une eau anormalement chargée en nitrates par des services ruraux dont les deux tiers desservent moins de 1000 habitants.³ La prolifération de petits points d'eau complique considérablement les problèmes d'exploitation et de surveillance de la qualité. Les points d'eau doivent être sélectionnés et ceux qui délivrent en petite quantité des eaux de mauvaise qualité abandonnés. Pour réduire la teneur en substances dangereuses, les communes rurales ont la possibilité :

¹ Un délai supplémentaire de cinq ans leur est accordé, voire de dix ans pour ceux dont les contraintes techniques ou économiques sont les plus fortes. Circulaire DGS/PGE/1.D. n°636 du 29 avril 1985 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, et notamment aux problèmes posés par le respect en août 1985 de certaines dispositions de la directive CEE 80-778 du 15 juillet 1980.

² Ministère de l'Agriculture, 1987.

³ Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville, Direction Générale de la Santé, Eaux destinées à la consommation humaine, Rapport d'enquête, décembre 1993.

- de mélanger les eaux polluées à des eaux non contaminées en interconnectant leurs réseaux ou en procédant à de nouveaux captages d'eaux salubres,
- d'installer des stations de traitement.⁴

En 1985, le ministère de l'Agriculture dénombre 1395 projets de création d'installations de traitement et 510 projets d'amélioration et d'interconnexion de réseaux. Ainsi, en 1988, les communes situées à la périphérie de la ville de Chateaubriand (Bretagne) se connectent à son réseau de distribution pour profiter d'une alimentation en eau exempte de contamination. Les communes de Poigny et de Sainte-Colombe sont raccordées au réseau de la ville de Provins (Seine-et-Marne) après que leurs eaux de source aient été affectées par une pollution de mercure. Dans la région de Mantes-la-Jolie, plusieurs petites communes abandonnent leurs captages et se raccordent au service formé par les communes de Guernes et Follainville. Dans le limousin, les services d'eau dits du Vincou et de la Gartempe qui assurent séparément l'approvisionnement de plusieurs communes rurales décident de connecter leur réseau.⁵ Dans la région de Montpellier, de nombreuses communes de petite et moyenne dimension (Vendargues, Saint-Clément-de-Rivière sont les plus importantes), desservant au total 6000 abonnés connectent, en 1992, leurs réseaux à celui de la métropole qui vient de développer une nouvelle adduction d'eau.⁶

Le prélèvement d'eaux de surface reste minoritaire.

Seuls 30 nouveaux points de prélèvement ont été entrepris entre 1985 et 1990. Ils pallient l'insuffisance quantitative ou qualitative des nappes souterraines et sont principalement localisés dans l'ouest, le pourtour méditerranéen, en Corse et dans une partie du bassin aquitain.⁷ Mais des usines de grande taille destinées à la satisfaction des besoins citadins peuvent desservir des réseaux auparavant indépendants et alimentés par des eaux souterraines dont la qualité et la disponibilité se sont dégradées. En 1989, de nombreuses communes du nord de la France alimentées grâce aux nappes souterraines pallient l'abaissement anormal des nappes en recourant aux eaux de surface traitées dans l'usine de Carly. Dans la Marne, les communes de Vertus (1100 abonnés) et Dormans (1000 abonnés) dont les réseaux indépendants étaient alimentés en eaux souterraines se connectent à des réseaux plus importants alimentés en eaux de surface traitées pour assurer la sécurité de leur approvisionnement. Dans les Yvelines, un service d'eau alimentant les communes de Guernes, Follainville et Denemont grâce à une usine de traitement biologique entreprend d'augmenter sa capacité de traitement à 500 m³ par heure pour assurer l'alimentation des communes de Porcheville, Issous et Gargenville. De la même façon, les réseaux des communes de Jouars et Ponchartrain se connectent avec ceux d'un important service des Yvelines pour assurer leur approvisionnement en une eau exempte de contamination.⁸ En

⁴ Circulaire DGSH/POS/1.D n°1005 du 10 juillet 1981 relative à la teneur en nitrate des eaux destinées à la consommation humaine.

⁵ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1989.

⁶ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1993.

⁷ Ministère de l'Agriculture, 1987, synthèse nationale de 1990.

⁸ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1990.

Charente-Maritime, un réseau départemental relie les petites communes. Il s’approvisionne depuis 1990 à partir d’ouvrages de production localisés à Saintes, dont la capacité est doublée à 4 millions de m³ par an.⁹ La construction d’une importante usine de production d’eau potable à partir de l’eau du Cher (18000 m³ par jour) suscite, en 1992, la connexion des réseaux de petites communes à celui de Joué-les-Tours.¹⁰

En 1990, 5000 points de captage sur 31350 sont toujours considérés comme défectueux, dont 3600 délivrent une eau non traitée dont la qualité bactériologique est insuffisante. Un service d’eau rural sur trois distribuent une eau non potable (selon les critères européens) à 15% de la population rurale (permanente et saisonnière).

T 17. Répartition des insuffisances de la qualité des eaux distribuées

	Collectivités	Population (milliers)
Paramètres organoleptiques	650	880
Paramètres physico-chimiques	780	861
Substances indésirables	1240	1970
Dont nitrates	930	1114
Substances toxiques	20	59
Pesticides	390	785
Paramètres microbiologiques	3280	2070

Source : Ministère de l’Agriculture, Synthèse nationale de 1990, p.12.

A l’exception des régions montagneuses qui disposent d’eaux de source de bonne qualité, toutes les régions agricoles sont affectées par les pollutions en nitrates et en pesticides, de manière permanente ou à la suite de périodes de sécheresse suivies de fortes pluies. Dans les années 1980, ce sont d’abord l’ouest et le pourtour méditerranéen qui sont concernés. En 1990, après trois années de sécheresse, la qualité des eaux souterraines s’est considérablement dégradée. Les eaux du nord et du centre de la France sont à leur tour affectées par la pollution des nitrates et des pesticides.

En outre la consommation d’eau continue d’augmenter et les sécheresses des années 1988, 1989 et 1990 ont souligné les dangers encourus en cas d’alimentation à partir d’une unique ressource. En 1990, le ministère de l’Agriculture estime que 46% des services d’eau ruraux (6920) ont des équipements qui présentent des insuffisances notoires, susceptibles de compromettre la continuité ou la sécurité du service de distribution d’eau.

T 18. Répartition des insuffisances en équipements de distribution

	Collectivités	Population
Ressources en eau	2400	3930000
Capacité de pompage ou de traitement	1620	2806000
Réservoirs	1750	2170000

⁹ C.G.E., Assemblée générale mixte du 28 juin 1991.

¹⁰ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1993.

Réseaux	5120	6180000
---------	------	---------

Source : Ministère de l'Agriculture, Synthèse nationale de 1990, p.12.

Des travaux d'amélioration des ressources en eau et d'extension de réseaux sont alors en projet dans tous les départements. Alors que toute la population est désormais alimentée en eau, le montant des investissements à réaliser marque une progression de 10% par rapport à celui de la période quinquennale précédente.

Si l'on distingue les investissements destinés à la production de ceux destinés à la distribution proprement dite (réservoirs et réseaux), on obtient la répartition suivante :

Investissements en distribution : 20,482 milliards de francs

dont : renforcement des réseaux, 6,476 milliards

interconnexions des réseaux, 2,933 milliards

renouvellement des réseaux, 2,562 milliards

Investissements en production : 6,954 milliards de francs

dont : stations de traitement, 2,670 milliards

T 19. Les besoins d'investissement des communes rurales en 1990

Amélioration des ressources en eau		5,794 milliards
Forages et captages d'eau souterraine	2060 nouveaux points de captage augmentant de 2 millions de m ³ /jour le volume d'eau distribuée.	1,725 milliard de francs Coût moyen : 891 f/m ³ /jour
Captages d'eaux de surface	Construction de 36 retenues fournissant 250000 m ³ /jour et de 170 points de prélèvements fournissant 665000 m ³ /jour	885 millions de francs Coût moyen : 967 f/m ³ /jour
Protection des points de captage	5720 périmètres de protection pour atteindre un taux de 25% de points protégés	514 millions de francs
Stations de traitement	Construction ou modernisation de 3730 stations pour une capacité totale de 290500 m ³ /jour. 2780 installations de simple stérilisation (1250000 m ³ /jour) 110 installations de lutte contre les nitrates (170000 m ³ /jour) Autres filières de traitement (1525000 m ³ /jour).	2,670 milliard de francs Coût moyen : 920 f/m ³ /jour
Extension de réseaux		5,270 milliards de francs
Raccordement des populations	190000 habitants permanents 68000 habitants saisonniers	9920 francs par habitant 7940 francs par habitant
Nouveaux besoins	656000 habitants permanents 539000 habitants saisonniers	2950 francs par habitant 1680 francs par habitant
Amélioration et renforcement des réseaux existants		13,157 milliards de francs
Stations de pompage	1865 nouveaux ouvrages pour un débit de 2090000 m ³ /jour	1,160 milliard de francs Coût moyen : 555 f/m ³ /jour
Réservoirs de stockage	1660 nouveaux réservoirs pour une capacité de 1100000 m ³	1,788 milliard de francs Coût moyen : 1625 f/m ³
Renforcement des réseaux	5060 opérations	6,476 milliards de francs
Interconnexions de réseaux	1900 opérations	2,933 milliards de francs
Contrôle et automatisation de certaines installations et développement de la télégestion	2930 opérations	800 millions de francs
Renouvellement des équipements		3,215 milliards de francs
Canalisations	2780 services sont concernés	2,562 milliards de francs
Ouvrages et installations diverses	Plus de 2000 services concernés	653 millions de francs
Investissement total : 27,436 milliards de francs Coût par abonné : 520 francs		

Source : établi à partir de la synthèse nationale réalisée par le ministère de l'Agriculture en 1990, pp.15 à 17.

§2 Le traitement des eaux souterraines

Les eaux souterraines constituent toujours la première ressource d'approvisionnement des communes rurales, celle qu'elles sollicitent prioritairement, y compris dans les années 1980.¹¹ Mais les eaux souterraines font généralement l'objet de traitements préalables à leur distribution. La distinction traditionnellement établie entre les eaux souterraines et les eaux de surface n'a plus rien d'absolu. Les eaux souterraines doivent au minimum être traitées pour diminuer leur teneur en fer et en manganèse.¹²

Jusqu'au début des années 1990, les eaux souterraines de qualité insuffisante ont bénéficié des traitements qui avaient été élaborés pour les eaux de surface sur lesquelles s'était concentrée la recherche technique et scientifique. Les pollutions microbiologiques dont souffrent les eaux souterraines peuvent en effet profiter des applications biologiques qui ont été développées pour traiter les eaux de surface.

Le fer et le manganèse, très fréquents dans les eaux souterraines, n'altèrent pas nécessairement leur qualité bactériologique mais leur donnent un aspect trouble que l'ozone réussit à éliminer. Pour éliminer les pesticides et les nitrates, la combinaison de l'ozone, du peroxyde d'hydrogène et du charbon actif est utilisée dans les services d'eau ruraux, après avoir fait ses preuves en banlieue parisienne. Le procédé récent d'élimination des nitrates par des résines échangeuses d'ions est mis en œuvre en 1988 dans les communes de Sémalens et de Saint-Nicolas-de-la-Grave (près de la ville d'Auch) pour traiter les nitrates dont l'eau est en permanence affectée.¹³ En 1993, la pollution des nappes bretonnes par les nitrates entraîne la construction d'une usine destinée à alimenter les communes rurales situées dans la région de Goyen. En Champagne-Ardenne, deux nouvelles unités de traitement destinées à éliminer les pesticides, d'une capacité totale de 800 m³ par heure, sont construites dans la commune de Vitry-le-François pour approvisionner plusieurs communes.¹⁴ En 1995, dans la Drôme, une unité destinée à éliminer les nitrates est construite pour la ville de Bourg-de-Péage et un service d'eau desservant plusieurs communes rurales (service de Rochefort-Samson).¹⁵

Les dernières innovations en matière de dépollution des eaux ont directement concerné les eaux souterraines : il s'agit de la filtration par membrane.

La filtration par membrane

Les membranes sont des barrières sélectives qui séparent les différents constituants d'un fluide en fonction de leur taille.

La microfiltration par membrane retient des éléments dont la taille est de l'ordre du micron.

¹¹ Ministère de l'Agriculture, 1987.

¹² Blanchard, Faisandier, Lery, L'évolution des techniques de l'alimentation en eau potable, production et distribution, in Loriferne (H.), *sous la direction de*, Idem.

¹³ C.G.E., assemblée générale mixte du 29 juin 1989.

¹⁴ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1994.

¹⁵ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1995.

La filtration par osmose inverse retient des éléments dont la taille est de l'ordre du millièème de micron.

La nanofiltration par membrane retient des éléments dont la taille est de l'ordre du milliardième de mètre.

Elles ont donné lieu à des applications réussies qui, jusqu'en 1991, n'ont concerné que les eaux souterraines pour des unités de traitement de faible capacité. Une usine de microfiltration par membrane est construite en 1988 pour un service d'eau desservant plusieurs communes rurales près de Saint-Maurice-les-Châteauneuf (Saône-et-Loire).¹⁶ Elle traite des eaux souterraines qui sont normalement de bonne qualité mais qui peuvent se dégrader après de fortes pluies. Cette usine a une capacité de filtration de 150 m³ par heure, correspondant à la consommation d'environ 10000 habitants. Les eaux sont purifiées en une seule étape et l'installation démarre automatiquement, en fonction de la turbidité de l'eau. Ce procédé évite un traitement permanent des ressources dont la teneur en micropolluants biologiques n'excède les normes que de manière occasionnelle.

En 1991, la filtration par membrane fait l'objet d'une première application pour le traitement d'eaux superficielles dans l'usine de Méry-sur-Oise, en banlieue parisienne. Limitée dans un premier temps à une production de 2800 m³ par jour¹⁷, elle est, en 1994, étendue à 140000 m³ par jour.¹⁸ La même année, à Chauvigny, une installation de micro-filtration sur membranes est en cours de réalisation.¹⁹

La filtration par membrane est promise à un bel avenir. Outre ses propriétés virulicide et bactéricide, elle facilite la maîtrise de l'évolution de la qualité de l'eau dans les réseaux de distribution en éliminant totalement la chloration des eaux. L'eau produite est comparable aux meilleures eaux souterraines et se trouve de surcroît adoucie. Or, l'Organisation Mondiale de la Santé recommande, depuis 1992, une prise en compte plus globale de l'évolution de la qualité de l'eau jusqu'au robinet (ce que garantit l'utilisation de membranes, en évitant la chloration finale des eaux). En outre, l'O.M.S. retient 150 paramètres (contre 62 en Europe) pour contrôler la qualité des eaux potables, dont certains entraînent des modes de traitement très pointus (notamment la nanofiltration sur membranes).

3.3. La tarification de l'eau potable en milieu rural

Il n'existe pas à l'heure actuelle d'analyse exhaustive des prix et des coûts de production et de distribution d'eau en France. En 1990, le ministère de l'Agriculture a rendu compte des prix moyens pratiqués par les services d'eau urbains et ruraux répartis dans huit zones géographiques, sans les mettre en

¹⁶ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1989.

¹⁷ C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1992.

¹⁸ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1994.

¹⁹ C.G.E., Assemblée générale mixte du 29 juin 1994.

rapport avec les coûts correspondants.²⁰ Valiron a établi les coûts d'un service d'eau-type en milieu urbain pour une ville de 100000 habitants grâce à des données professionnelles.²¹ Ballay, en partant d'une analyse plus théorique relative au problème de la tarification de l'eau, a reconstitué de manière normative ce que devraient être les coûts de production et de distribution du service d'eau d'une ville de 100000 habitants.²²

On dispose toutefois d'un certain nombre d'ordres de grandeur qui permettent de dresser un tableau intéressant, bien qu'incomplet, de la manière dont se comparent les coûts de production et de distribution d'eau :

- en milieu rural et en milieu urbain,
- en milieu rural, avec ou sans traitement.

On dispose en outre d'une estimation de l'écart entre le coût correspondant au traitement le plus sommaire et le coût correspondant à des modes de traitement plus sophistiqués.²³

En dépit du caractère lacunaire de cette information, il est possible de mettre en évidence les différences de principe qui président à la tarification des eaux naturelles et des eaux traitées en milieu rural.

Les communes rurales disposant d'une ressource en eau naturellement pure ont été les premières à construire des réseaux de distribution. Ainsi dans la région Est, telle que l'a définie le ministère de l'Agriculture, le taux d'équipement des communes rurales en 1954 est largement supérieure à 38%, taux d'équipement moyen des communes rurales au niveau national.

T 20. Taux d'équipement des communes rurales des départements de la région Est en 1954 (%)

Meurthe et Moselle	Haute-Marne	Moselle	Doubs	Haut-Rhin	Ter. de Belfort	Meuse	Bas-Rhin	Jura	Vosges	Haute-Saône
75	72	72	71	69	63	61	56	49	47	38

Source : ministère de l'Agriculture, 1954, p.16.

En 1954, l'eau vendue par les communes rurales s'établit à un prix moyen de 16,88 francs par m³ quand l'eau vendue par les villes l'est à un prix de 18,45 francs par m³. Toutefois 58% du volume d'eau distribué par les communes rurales est gratuit. A la même époque, le prix de l'eau (non traitée) vendue par les communes rurales de Savoie n'est que de 6,25 francs par m³ contre 62,5 francs par m³ en Mayenne, où l'eau est traitée.²⁴

²⁰ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, F.N.D.A.E., Consommation domestique et prix de l'eau. Evolution en France de 1975 à 1990, novembre 1992.

²¹ Valiron (F.), Gestion des eaux, Tome 1. Principes, moyens, structures, Tome 2. Alimentation en eau, assainissement, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1985, réédité en 1991. Chapitre 16 : Formation du prix de l'eau et tarification.

²² Ballay (D.), La tarification au coût marginal in Valiron (F.), Gestion des eaux, Annexe III.2, 1991.

²³ Lyonnaise des eaux, Mémento du gestionnaire de l'alimentation en eau et de l'assainissement, Tome 1. Eau dans la ville. Alimentation en eau, Lavoisier, Paris, 1994. Partie II, chapitre II.4.

²⁴ Ministère de l'Agriculture, 1954.

Conclusion

En 1966, le prix moyen de l'eau potable vendue par les communes rurales est en moyenne de 1,06 franc par m³. Il s'établit à près du double dans les départements ruraux dont l'équipement est le plus récent et où l'eau doit subir des traitements préalables à sa distribution (Bretagne, Ouest et Sud-ouest).²⁵

Depuis 1975, les communes de la région Est vendent toujours l'eau potable à un prix moyen sensiblement inférieur à celui pratiqué, en moyenne, par les communes de la région Ouest. Le prix moyen d'un m³ d'eau potable traitée s'établit, dans cette région, à près du double de celui pratiqué dans la région Est.²⁶

T 21. Prix, en francs de l'année, pour une fourniture de 100 m³/an d'eau potable à un usager domestique

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

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

Dans la région Est, le prix moyen de l'eau distribuée par les communes rurales est inférieur au prix moyen pratiqué par les services d'eau urbains alors que le prix de l'eau traitée et distribuée par les communes rurales de la région Ouest est deux fois plus élevé que le prix de l'eau en urbain.

T 22. Prix en francs courants pour une fourniture de 100 m³/an d'eau potable à un usager domestique

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

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

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

Le coût du traitement et l'âge des réseaux ne sont pas seuls en cause. Le traitement est un procédé industriel dont le coût d'investissement est assez stable quelle que soit la localisation des installations. Le coût d'une station de traitement

²⁵ Ministère de l'Agriculture, 1969.

²⁶ La région Ouest au sens du ministère de l'Agriculture comprend en plus des 12 premiers départements du tableau 15 les départements du Calvados, de l'Orne et de l'Indre-et-Loire. Ministère de l'Agriculture, 1992.

croît moins vite que la capacité de traitement : en 1994, une station d'une capacité de 250 m³/heure coûte 13,3 millions de francs, une station d'une capacité de 500 m³/heure, 20 millions de francs et une station d'une capacité de 1000 m³/heure, 33,2 millions de francs.²⁷ La localisation géographique de la station peut affecter le coût du génie civil (qui représente 35% du coût total, le reste correspondant aux équipements de traitement). Mais, en dehors de l'effet de taille et de l'effet de site, le coût d'investissement lié au traitement des eaux ne diffère guère en milieu urbain et en milieu rural. Valiron estime que les coûts d'investissement pour l'alimentation en eau potable d'une ville de 100000 habitants se répartissent selon la clé suivante quand l'eau distribuée a été préalablement traitée :

- investissements en production : 17,7%,
- investissements en distribution : 82,3%.

Lorsque la même ville distribue des eaux non traitées, la répartition devient :

- investissements en production : 11%,
- investissements en distribution : 89%.²⁸

Par ailleurs, le coût d'investissement annualisé (charge de la dette et provision de renouvellement) s'élève à 35-40% du coût de revient total d'un m³ d'eau, le solde afférent aux dépenses d'exploitation. L'impact du traitement sur le coût de revient d'un m³ d'eau peut donc être estimé à environ 3%.

Les coûts d'exploitation sont constitués en moyenne pour un tiers de charges liées au traitement et pour les deux tiers restants de charges d'entretien des ouvrages. On peut donc estimer que les charges d'exploitation liées au traitement ont un impact de l'ordre de 20 % sur le coût de revient d'un m³ d'eau.

Au total, en milieu urbain, le coût du traitement représente 23 % du coût de revient d'un m³ d'eau. Ce pourcentage est un majorant de l'impact du traitement sur le coût de revient d'un m³ d'eau potable en milieu rural, les coûts de distribution étant, pour des raisons évidentes, proportionnellement plus élevés dans les campagnes que dans les villes. Au pire, le traitement n'expliquerait qu'un écart de l'ordre de 20% entre le coût dans les zones où l'eau est traitée et celles où l'eau ne l'est pas.²⁹

L'âge des réseaux ne permet pas non plus de rendre compte des écarts de prix mis en évidence plus haut. On a rappelé que les communes rurales disposant d'une eau naturellement pure avaient été les premières à construire des réseaux de distribution. On pourrait par conséquent imputer l'écart de prix entre les communes traitant l'eau et celles ne la traitant pas à un décalage dans

²⁷ Lyonnaise des eaux, Idem, p.180.

²⁸ Quand l'adduction est supérieure à 20 km, les investissements en production sont supérieurs à ceux induits par le traitement de l'eau.

²⁹ Le ministère de l'Environnement constate pour sa part que l'existence d'au moins un traitement engendre un supplément de prix de l'ordre de 18%, en moyenne, au niveau national, en 1988. Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques, Enquête nationale sur le prix de l'eau et de l'assainissement, octobre 1989.

Conclusion

l'amortissement des ouvrages, une région comme la région Est ayant aujourd'hui des ouvrages de distribution amortis alors que ceux de la région Ouest ne le sont sans doute que partiellement. Or, on constate qu'en 1975, à une époque où la région Est n'a pas fini d'amortir ses ouvrages de distribution, les prix entre l'Est et l'Ouest diffèrent déjà du simple au double. En 1966, le même rapport était déjà constaté entre les départements situés sur la façade atlantique et les zones rurales où l'eau était distribuée dans son état naturel. La différence d'âge des ouvrages ne peut donc rendre compte, à elle seule, de la dispersion des prix en milieu rural.

L'écart dans le coût de production et de distribution d'eau entre zones rurales ne peut donc expliquer à lui seul l'écart de prix constaté sur longue période. Il semble que lorsque l'eau est traitée, les tarifs de vente reflètent mieux le coût de revient que lorsque l'eau ne l'est pas. Quand la production d'eau est de nature industrielle, l'eau est plus spontanément considérée comme un bien marchand, dont il faut organiser le commerce, en veillant à ce que le prix de vente assure la couverture d'une partie des coûts. Lorsque l'eau distribuée est une eau naturelle, les communes ont au contraire cherché, dans la mesure du possible, à tendre vers une quasi-gratuité de la fourniture en ne demandant aux usagers qu'une contribution minimale à la couverture des charges du service.

Conclusion du premier chapitre

L'analyse sur longue période de l'activité de distribution d'eau telle que nous l'avons conduite jusqu'à présent permet de mettre en avant les éléments suivants :

1. Au terme d'un processus de plus de cent cinquante ans, 98% de la population française est desservie en eau potable à domicile.

T 23. Construction des réseaux de 1900 à 1990

Période	Réseaux construits par rapport aux réseaux existants en 1990	Réseaux cumulés
Avant 1900	2%	2%
1900-1920	3%	5%
1920-1940	10%	15%
1945-1955	10%	25%
1955-1965	22%	47%
1965-1980	45%	92%
1980-1990	8%	100%

Source : *Chambre Syndicale Nationale de l'Hygiène publique, L'eau en France – Richesse et sauvegarde d'un patrimoine, 1990, p.7.*

Le secteur est aujourd'hui arrivé à maturité, avec un patrimoine évalué au niveau national à 410 milliards de francs.

T 24. Le patrimoine de la distribution d'eau en 1990

Canalisations	558000 km	318 milliards de francs
Branchements	122000 km	48 milliards de francs
Réservoirs	15000	30 milliards de francs
Usines de traitement	3000	10 milliards de francs
Ouvrages secondaires	5 à 6000	4 milliards de francs

Source : *Chambre Syndicale Nationale de l'Hygiène publique, L'eau en France – Richesse et sauvegarde d'un patrimoine, 1990, p.7.*

A l'avenir, l'effort d'investissement sera axé non plus sur l'extension des capacités de production ou de distribution d'eau potable mais sur :

- l'amélioration (durcissement des normes) ou le maintien (dégradation nouvelle de la ressource brute) de la qualité de l'eau potable,
- la recherche de nouveaux gains de la productivité en exploitation,
- le renouvellement des réseaux de distribution.

Compte tenu du rythme actuel, les investissements envisagés devraient conduire à un doublement du prix de l'eau en 10 ans.³⁰

³⁰ 4,5 milliards de francs sont investis annuellement, dont 1,5 milliard pour le renouvellement des équipements. 18 années sont nécessaires à la réalisation des travaux hors renouvellement. Les efforts de renouvellement nécessiteront des investissements annuels de l'ordre de 9 milliards de francs pendant une vingtaine d'années. Aux investissements en travaux neufs et en travaux de

T 25. Les investissements prévus d'ici 20 ans

Types d'investissement	Mds F
Achèvement de la desserte et amélioration de la distribution d'eau à domicile	15
Mise en conformité des eaux aux normes européennes (hors élimination des pesticides, difficiles à évaluer à cette date)	5
Amélioration de la sécurité d'approvisionnement (diversification des ressources, interconnexions)	15
Stockage de la ressource, protection des points de captage et des sites de prélèvement, lutte contre les incendies	30
Renouvellement des équipements, principalement des réseaux de distribution	180
Total	245

Source : Etabli à partir des données de la Chambre Syndicale Nationale de l'Hygiène publique, *L'eau en France – Richesse et sauvegarde d'un patrimoine, 1990.*

2. Au cours des années 1960, la partition eau rurale / eau urbaine cesse de coïncider avec la partition eau naturelle / eau traitée. S'agissant des eaux traitées, la présence d'économies d'échelle au niveau de la production conduit à des mises en commun d'actifs : en milieu urbain, cette mise en commun va au delà de la seule activité de production et concerne également la distribution, du fait de la densité des consommations et de la connexité des réseaux qui en découle. En milieu rural, la mise en commun se limite à la production. Si le « modèle urbain » se trouve d'abord altéré dans sa dimension « locale », le « modèle rural » se trouve quant à lui d'abord affecté dans sa dimension « naturelle ».

3. En France, comme ailleurs, la dégradation de la ressource brute conduit à une importance croissante des eaux traitées dans le bilan production-consommation. Les eaux traitées, à des degrés divers, représentent aujourd'hui 95% de la consommation totale. La nouvelle chaîne de valeur induite par le traitement implique un dépassement de la maille communale. En outre, la part des eaux de surface s'accroît et représente 43% des eaux distribuées. En Grande-Bretagne où les eaux de surface couvrent 75% de la consommation, la responsabilité de la distribution d'eau échoit à des autorités régionales.³¹ Le dépassement de la maille communale se produit également dans un pays comme l'Allemagne qui a privilégié la distribution d'eaux souterraines transportées sur longue distance. En Allemagne comme en France, le dépassement de la maille communale n'a pas conduit à un transfert de responsabilité en matière de distribution d'eau des communes vers des entités supracommunales, la gestion de la ressource primaire ayant toutefois été confiée, en France, à six agences régionales de bassin.

4. Depuis les années 1960, la partition eau marchande / eau non marchande, liée au type d'eau distribuée (traitée ou non traitée) a cessé de coïncider avec la

renouvellement s'ajoutent les investissements liés à l'assainissement (inclus dans le prix de l'eau), estimés à 124 milliards de francs.

³¹ Barraqué (B.), *sous la direction de, les politiques de l'eau en Europe*, Editions La Découverte, Paris, 1995.

partition eau urbaine / eau rurale. Le traitement généralisé de la ressource fait de plus en plus apparaître le modèle non marchand, constitué autour de la distribution à titre gratuit, d'une eau naturellement pure, comme un modèle résiduel.

CHAPITRE 2

LES CARACTERISTIQUES INSTITUTIONNELLES DES DEUX MODELES

Le caractère marchand ou non marchand du service de distribution d'eau est en partie déterminé par le caractère industriel ou naturel de l'eau vendue à domicile. L'analyse institutionnelle du service d'eau du XIX^{ème} siècle à 1995 doit nous permettre d'établir une correspondance entre chaque modèle de gestion et chaque type d'organisation, sachant que la gestion d'un service d'eau peut faire l'objet d'organisations publiques (trois types de régie différents) ou d'organisations privées (délégation à des opérateurs privés selon quatre modalités contractuelles différentes). Si l'on peut faire correspondre chaque organisation à l'un des deux modèles, l'observation des « modes de gestion » des services d'eau, sur longue période, nous permettra d'évaluer, à travers les choix opérés par les communes, la prépondérance du caractère marchand ou non marchand de la distribution d'eau et la capacité des deux types d'opérateurs (publics ou privés) à gérer un service d'eau marchand ou un service d'eau non marchand.

La perspective historique donne tout son relief à cette analyse. En effet, les différents types d'organisation ne sont pas apparus au même moment et ont fait l'objet d'une réglementation changeante ; les communes n'ont pas immédiatement bénéficié de la possibilité de gérer, en régie, des activités marchandes alors que les opérateurs n'avaient pas d'autre possibilité que de gérer de manière marchande les services qui leur étaient délégués. D'une manière générale, l'intervention de la puissance publique locale dans les activités marchandes interroge la limite des domaines d'action respectifs des personnes publiques et des personnes privées. Les communes sont-elles ou non légitimes pour gérer des activités marchandes qui comportent, sur les plans technique et financier, des risques non négligeables ? Doivent-elles au contraire laisser aux intérêts privés le soin de développer ces activités ? Au fil du temps, la frontière entre les prérogatives publiques et privées s'est déplacée, la question de l'opportunité d'une intervention des communes donnant lieu à des réponses différentes. Les opérateurs sont-ils ou non légitimes pour gérer des activités dont l'équilibre financier est assuré par d'autres et, en l'occurrence, par les communes ou par l'Etat, donc à reporter sur d'autres les risques techniques et financiers de leur gestion ?

Dans cette analyse, la tutelle exercée par l'Etat sur les communes est déterminante. En effet, le pouvoir central définit les prérogatives des communes et notamment les modalités de leur intervention dans les activités marchandes en conditionnant la gestion publique communale au respect de règles comptables et financières évolutives. De la même manière, l'Etat encadre les relations contractuelles des communes et définit de manière plus ou moins stricte, selon les périodes considérées, les contrats de délégation du service d'eau et le caractère marchand ou non marchand de la gestion menée par les opérateurs privés. Si la tutelle de l'Etat sur les communes s'exerce à des degrés variables selon les époques et selon le service public considéré, nous verrons que, pour la distribution d'eau, elle tend, sur longue période, à faire prévaloir la dimension

marchande du service d'eau sur sa dimension non marchande. Se faisant, l'Etat oppose aux communes une conception du service public d'eau différente de la leur, en réduisant progressivement le champ des modes de gestion possibles à la faveur de ceux qui supposent une meilleure prise en compte des coûts dans la fixation des tarifs de l'eau et en se ménageant un droit de contrôle sur la gestion marchande du service d'eau qui n'est pas étranger au type d'organisation (publique ou privée) choisi par les communes.

Nous avons construit notre démonstration en définissant des périodes calées sur le degré de liberté avec lequel les communes ont pu gérer leur service d'eau, donc sur la tutelle plus ou moins forte de l'Etat à leur égard. La première section s'achève en 1926, date à laquelle les communes sont autorisées à gérer des activités considérées comme marchandes par le pouvoir central. L'analyse de la distribution d'eau au cours de cette première période nous permettra de faire ressortir la nature institutionnelle ambivalente du service d'eau et les caractéristiques originelles de sa gestion marchande ou non marchande. La deuxième section couvre la période 1926-1982. Son unité provient de la montée du pouvoir réglementaire exercé par l'Etat sur les communes, l'élargissement des prérogatives communales s'accompagnant d'une extension équivalente du pouvoir de contrôle de l'Etat sur les activités marchandes des communes. Les services d'eau n'échappent pas à cette règle, dès lors que leur gestion est opérée dans le cadre d'organisations à vocation marchande, ce que l'Etat finit par imposer à certaines communes opposées à la gestion marchande de leur service d'eau, d'une part, et à l'intervention de l'Etat dans les activités qui relèvent de leur responsabilité, d'autre part. La troisième section commence avec les lois de décentralisation et s'achève en 1995. La tutelle disparaît progressivement, le contrôle administratif *a priori* s'effaçant au profit d'un contrôle judiciaire *a posteriori*. Toutefois, les communes ne retrouvent pas la liberté avec laquelle elles choisissaient, avant 1926, de gérer sous forme marchande ou non marchande leur service d'eau dont le caractère marchand s'impose désormais à toutes les communes.

SECTION 1. La période libérale (1850-1926)

En 1884, une compétence générale est reconnue aux communes, investies du pouvoir de régler, par elles-mêmes, toutes les affaires communales.¹ Cette autonomie comporte la possibilité de créer de nouveaux services locaux destinés à satisfaire les missions de police, de sécurité et de salubrité publique.²

Tous les services communaux sont administrés par la commune avec son personnel et grâce à la perception de taxes ou impôts, sans rapport avec le service rendu à chacun, mais qui permettent à ces services publics d'exister dans l'intérêt commun. Administration, service public et régie sont alors des notions confondues. La régie est l'organisation administrative en charge d'un service public, le service public est forcément assuré par l'administration puisqu'il est sa

¹ Article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, parue au Journal Officiel, le 6 avril 1884, pp.1857-1868.

² Article 115 de la loi du 5 avril 1884.

raison d'être et il est organisé en régie c'est-à-dire intégré à la structure communale puisqu'il découle des attributions incontestées de la commune.³

Les activités qui émergent à la faveur de la Révolution industrielle (distributions de gaz, d'eau potable et d'énergie électrique, transports urbains) sont à la frontière du domaine d'intervention légitime de la commune. Dans la mesure où ces activités occupent durablement le domaine public communal et satisfont une exigence de police (l'éclairage public accroît, par exemple, la sécurité des cités), elles nécessitent l'intervention communale et ont la dimension d'un service public. Mais ces activités comportent, à la différence des services publics traditionnels, une dimension industrielle et commerciale. Les communes peuvent-elles régir la distribution d'électricité grâce à leurs ressources fiscales et avec leurs personnels ou doivent-elles au contraire laisser l'initiative privée s'en charger ?

Pour les tenants du socialisme municipal, la dimension de service public de ces nouvelles activités prévaut sur leur nature industrielle et commerciale.⁴ Il convient alors de mettre en adéquation les missions de l'administration communale avec un service public redéfini et étendu, en élargissant le domaine d'intervention des communes. Pour les opposants au socialisme municipal, toute extension de la notion de service public, donc du domaine d'action des communes, introduit une confusion des genres néfaste aux finances publiques et aux intérêts privés. Les communes doivent se tenir à l'écart de toute activité techniquement et financièrement incertaine, même si elle requiert l'emprise de leur domaine public. Leur rôle est de contrôler l'initiative privée sans s'y substituer en choisissant un concessionnaire qui assume les risques industriels et financiers de ces activités.

Tout dépend de la manière dont les prérogatives communales sont interprétées. En la matière, c'est le Conseil d'État, juge des décisions administratives, qui délimite le champ d'intervention des communes, la loi de 1884 n'en ayant pas précisé l'étendue. Il ressort de sa jurisprudence que, d'une manière générale, « toutes les opérations industrielles et commerciales sont déclarées étrangères aux attributions légales des conseils municipaux ».⁵ Le Conseil d'État délimite le champ d'intervention des communes à partir d'une dichotomie simple qui associe la personnalité morale de droit public des communes et les missions de type administratif, d'une part, et la personnalité morale de droit privé des entreprises et les activités industrielles et commerciales, d'autre part (1.).

La distribution d'eau fait figure d'exception puisqu'elle n'obéit pas aux termes de cette alternative. Le Conseil d'État admet que la distribution d'eau potable soit régie par les communes ou concédée à des personnes privées. La nature juridique de la distribution d'eau a la particularité d'être instable : elle est tour à tour

³ « Quand une collectivité publique prend elle-même en charge une activité d'intérêt général, il s'agit aussi bien d'un service public que de régie », Viguier (J.), *Les régies des collectivités locales*, thèse en droit publiée par les éditions Economica, Paris, 1992, p.29.

⁴ Le socialisme municipal est le nom donné au mouvement engagé par les communes au tournant du siècle pour prendre en charge des activités qu'elles jugent essentielles mais que le Conseil d'État réserve à l'initiative privée. Ce mouvement cristallise un débat sur les limites des sphères d'intervention publique et privée en matière économique et se nourrit de conflits répétés opposant les communes au Conseil d'État.

⁵ Avis du Conseil d'État du 2 août 1894.

régaliennne ou marchande selon qu'une commune ou une personne privée en assure le financement et l'exploitation (2.).

1. Le Conseil d'Etat et le socialisme municipal

Invoquant leurs missions régaliennes de police, de sécurité et de salubrité publiques, les communes créent des services publics locaux avec une liberté que le Conseil d'Etat conteste et circonscrit précisément.⁶ La loi municipale de 1884 n'a précisé ni les contours, ni les limites de l'intervention économique des communes. Elle laisse donc un vide juridique que les partisans et les opposants au mouvement du socialisme municipal comblent différemment.

De nombreuses communes cherchent à s'approprier les droits résiduels de la loi de 1884, en faisant une lecture extensive de leurs prérogatives. Schématiquement, elles considèrent que :

- les nouvelles activités satisfont un intérêt public local et relèvent de leur mission,
- elles peuvent satisfaire ces activités à un prix plus faible que les concessionnaires qui en attendent un profit,
- si elles réalisent des bénéfices, elles les consacrent à la création de services qui profitent à leurs administrés.⁷

Le Conseil d'Etat s'appuie sur la loi Le Chapelier et les décrets d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 relatifs à la liberté du commerce et de l'industrie pour partager les droits résiduels de la loi de 1884. Les activités industrielles et commerciales sont réservées aux personnes de droit privé (particuliers et entreprises) et interdites aux communes (personnes morales de droit public). Leur caractère industriel fait courir des risques aux finances locales et leur caractère commercial suppose des actes de vente de services aux habitants pour lesquels les personnes morales de droit public sont incompétentes.⁸

Les risques industriels et financiers de ces activités proviennent :

- de l'incertitude qui pèse sur leur coût d'exploitation, fonction du prix du combustible (charbon),
- du caractère aléatoire des produits d'exploitation : la vente d'électricité n'est pas assurée et les communes ne peuvent miser sur ces revenus pour amortir les investissements et couvrir des frais d'exploitation dont l'évolution est incertaine,

⁶ Nous n'évoquerons ici que le contentieux relatif aux activités de service public. Des débats se tiennent, selon les mêmes termes, à propos de la création par les communes de boulangeries, boucheries, restaurants, théâtres, pharmacies...

⁷ Viguiier (J.), *Idem*.

⁸ L'opposition du Conseil d'Etat au socialisme municipal a fait l'objet d'une jurisprudence particulièrement célèbre. Voir Long (M.), Weil (P.), Braibant (G.), Dévolvé (P.) et Genevois (B.), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Sirey, 9^{ème} édition, 1990, p.268 à 275. Paira (R.), Les interventions économiques des collectivités locales. Revue du Trésor, n^o spécial, janvier 1958.

- de la propension des communes à pratiquer des tarifs "sociaux", inférieurs au coût de revient des activités.⁹

Les communes mettent en péril les finances publiques et font une concurrence déloyale aux entreprises privées qui ne peuvent sous-tarifier leurs services. Enfin, elles développent un clientélisme politique en embauchant plus que de besoin pour la conduite de leurs nouvelles activités.

Le Conseil d'Etat estime que les communes doivent faire faire. Leur intervention doit se limiter au choix et au contrôle des personnes privées auxquelles ces activités sont concédées.¹⁰ Les concessionnaires assument le financement et les risques commerciaux et industriels : leur rémunération est constituée des revenus de l'exploitation des installations qu'ils ont financées et construites, c'est-à-dire de la vente à des abonnés d'un service qu'ils créent, en accord avec la puissance publique locale. Les pertes ou bénéfices que les concessionnaires retirent de leur contrat leur sont entièrement acquis, en contrepartie du risque à financer des activités au rendement incertain.¹¹ La commune choisit son concessionnaire *intuitu personae* et tout deux définissent dans un cahier des charges et un traité de concession l'objet de leur contrat, les modalités de sa mise en œuvre (travaux, quantité à produire), sa durée, le prix du service vendu aux habitants et les sanctions encourues par le concessionnaire s'il ne respecte pas ses engagements (pénalité financière, résiliation de son contrat ou déchéance).

La loi de 1884 renforce le pouvoir des élus locaux mais soumet leurs décisions à l'approbation préfectorale.¹² La création de nouveaux services communaux et la signature de contrats de concession pour une durée supérieure à 30 ans sont soumises à ce régime approbatoire.¹³ Pour les villes dont les revenus dépassent 3 millions de francs, c'est au Président de la République qu'une autorisation doit être demandée pour la création de services et la passation de contrats.¹⁴

Dans un premier temps, la tutelle conforte les décisions prises par le Conseil d'Etat, en limitant l'intervention des communes dans les activités industrielles et

⁹ Le risque pour les personnes privées est que la régie travaille "à perte, avec le concours inépuisable de l'impôt, jusqu'à complète disparition de ses adversaires." Mimin (P.), Le socialisme municipal devant le Conseil d'Etat (critique juridique et politique des régies communales), Librairie de la Société Sirey, Pithiviers, 1911, p.95.

¹⁰ Le droit de contrôle de la commune a le caractère d'une obligation pour le Conseil d'Etat. Dans l'arrêt du 21 décembre 1906 (Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey-Tivoli), une commune est condamnée pour n'avoir pas fait respecter ses engagements contractuels à son concessionnaire. Cette jurisprudence est confirmée plus tard par l'arrêt Caire du 7 novembre 1957 qui réaffirme le caractère obligatoire du contrôle exercé par une autorité concédante sur son concessionnaire. Thibault (J.L.), Quelles obligations le mode de gestion implique-t-il pour la collectivité ? Panorama de la jurisprudence, Séminaire de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Services d'eau et d'assainissement : quelle gestion ? pour quel coût ? 26 et 28 novembre 1985.

¹¹ Bettinger (C.), La concession de service public et de travaux publics, Berger-Levrault, Paris, 1978.

¹² Morgand (L.), La loi municipale. Commentaire de la loi du 5 avril 1884, Tomes 1 et 2, Editions Berger-Levrault, Paris, 1952.

¹³ Article 115 de la loi du 5 avril 1884. Sont aussi soumis à l'approbation du préfet les marchés de travaux de plus de 50000 francs dans les villes comptant plus de 25000 habitants ou de plus de 5000 francs dans les communes plus petites.

¹⁴ Monsarrat (G.), Contrats et concessions des communes et des établissements communaux de bienfaisance, Paris, Bibliothèque municipale et rurale, 1920. Mimin (P.), Idem.

commerciales.¹⁵ Une étape est franchie pendant la Première Guerre mondiale.¹⁶ A cette occasion, les communes organisent des services de ravitaillement et de logement avec la bienveillance de l'Etat.¹⁷ Dès 1915, ce dernier autorise, par décret, les communes à créer des régies pour leurs services de transport et en 1917 pour distribuer de l'énergie électrique.¹⁸

La voie réglementaire ouvre une première brèche dans l'édifice jurisprudentiel du Conseil d'Etat. Elle élargit le champ des prérogatives communales à certaines activités, ce qui préfigure la réglementation de 1926 qui reconnaîtra aux communes une compétence générale pour la gestion des services publics locaux.¹⁹ En est-il de même pour les services de distribution d'eau ?

2. La distribution d'eau potable entre service public et activité industrielle et commerciale

De 1850 à 1926, le Conseil d'Etat et l'État admettent sans difficulté que les communes régissent la distribution d'eau potable ou la concèdent à des personnes privées. Cette dualité inédite repose sur des fondements qu'il nous faut expliciter, avant de nous interroger sur ses conséquences pour la gestion des services d'eau.

Nous verrons que quand un service d'eau est régi par une commune, il est considéré comme régalien alors qu'il est marchand quand une personne privée l'assure par voie de concession (2.1.). Nous essaierons de comprendre les raisons de cette instabilité juridique : suffit-il de distinguer la distribution d'eau gratuite aux fontaines de la distribution d'eau payante à domicile pour comprendre que cette activité soit alternativement régalienne et marchande ? (2.2.). En fait la distribution d'eau à domicile change progressivement de nature, devenant le

¹⁵ La position commune du Conseil d'Etat et de l'Etat aurait un fondement idéologique et politique : la proximité du socialisme municipal avec l'idéologie communiste. Mimin (P.), Idem. Ribeill (G.) rappelle que c'est avec l'arrivée des diverses gauches (radicale, socialiste) à la tête des mairies que s'amorce la réappropriation des services concédés. Réseaux techniques : le développement à la française, Métropolis n°92-93, numéro spécial, 1990. Cette position contiendrait en outre un basculement du partage des pouvoirs entre les communes et l'État, défavorable à ce dernier. Le clivage gauche/droite serait rapidement dépassé au profit d'un clivage communes/Etat avec la répartition des pouvoirs comme enjeu. Cottereau (A.), Les débuts de la planification urbaine dans l'agglomération parisienne (1900-1920), Sociologie du travail vol.12, n°4, 1970.

¹⁶ L'interventionnisme des communes et de l'Etat doit beaucoup aux circonstances exceptionnelles de la Première comme de la Seconde Guerre mondiale au cours desquelles les collectivités publiques ont pris l'habitude d'intervenir. Singer (J.), L'intervention des collectivités locales en matière économique, Editions Aframpe, Paris, 1956 A.

¹⁷ "J'estime que ces tentatives doivent être encouragées et j'attache le plus grand prix à ce que vous engagiez dans cette voie les municipalités de votre département". Circulaire du ministre de l'Intérieur adressée aux préfets pendant le conflit, citée par Viguière (J.), Idem, p.17.

¹⁸ Décrets du 26 juin 1915 et du 8 octobre 1917.

¹⁹ L'obstination du Conseil d'Etat explique que le mouvement du socialisme municipal ait été plus faible en France qu'en Grande-Bretagne, en Allemagne ou aux Etats-Unis où les communes deviennent au début du siècle des acteurs économiques importants. D'autres raisons sont invoquées : l'urbanisation tardive de la France et son industrialisation lente (Barraqué (B.), Pour une histoire des services urbains, Economie et humanisme n°312, mars-avril 1990), l'absence de réels centres de pouvoir locaux qui se seraient manifestés par la prééminence d'un appareil administratif local au service des dirigeants locaux sur les services extérieurs des administrations centrales (Cottereau (A.), Idem).

simple prolongement de la mission de police d'hygiène des communes (2.3.). Mais l'organisation des services d'eau en régie et l'organisation des services d'eau en concession ne se confondent pas : chacune obéit à des principes de gestion différents (2.4.).

2.1 Le caractère dual de l'activité

Que les communes assurent l'approvisionnement en eau potable de leurs administrés est reconnu par le Conseil d'Etat, admis par l'État, abondamment commenté par la doctrine et ne suscite aucune réaction des opposants au socialisme municipal (§1). Qu'une activité communale concédée à une personne privée ait un caractère marchand est indéniable et la distribution d'eau fait aussi l'objet de contrats de concession (§2).

§1 La dimension régalienn

La jurisprudence du Conseil d'Etat de 1848 à 1926 ne contient aucun recours contestant la création de régie d'eau. Quand un litige implique une régie d'eau, le Conseil d'Etat ne marque jamais la moindre opposition à son existence, reconnaissant implicitement le droit des communes à gérer la distribution d'eau. Les villes de Nantes, Lyon, Rouen et Toulon transforment en régie leurs services d'eau initialement concédés, en rachetant les droits d'exploitation de la C.G.E., sans susciter de réaction du juge administratif.²⁰ De manière plus explicite, le Conseil d'Etat reconnaît en 1900 autoriser les villes à assurer leur approvisionnement en eau dans le cadre de régies communales, même si la concession est encore le mode de gestion choisi par la majorité d'entre elles.²¹

Pour sa part, « l'autorité administrative a toujours autorisé les municipalités à gérer directement les services de distribution d'eau ». ²² Le ministre de l'Intérieur reconnaît explicitement l'existence de régies d'eau en 1877.²³ Leur légalité est consacrée en 1910 quand l'État fixe la redevance due par les communes pour l'occupation du domaine public national par les canalisations de leurs régies d'eau.²⁴

La doctrine ne s'est jamais interrogée sur la possibilité pour les communes d'assurer la distribution d'eau en régie.²⁵ La distribution d'eau est à l'évidence « un service pour lequel la commune a un droit d'intervention incontournable ». ²⁶ Mimin, farouche opposant au socialisme municipal, reconnaît que les régies

²⁰ Nous reviendrons abondamment sur ces rachats de concession dans la partie 2.

²¹ Avis rendu après les séances des 1er et 15 mars 1900.

²² Monsarrat (G.), 1920, *Idem*, p.247.

²³ Avis du 7 juin 1877, cité par Duroy (S.), *Idem*.

²⁴ Loi de finances du 8 avril 1910. Les canalisations d'eau qui empruntent le domaine public national (quand elles passent sous une route nationale par exemple) doivent être autorisées par l'administration des Domaines qui perçoit en échange une redevance, dont le montant est régulièrement redéfini.

²⁵ Pour une revue exhaustive de la position de la doctrine, on se reportera à la thèse de Duroy (S.) déjà citée.

²⁶ Michoud (L.), cité par Duroy (S.), *Idem*, p.120.

d'eaux « se recommandent de considérations spéciales » fondées sur « des raisons d'ordre public et de salubrité ».²⁷

L'intervention des communes dans la distribution d'eau est justifiée par leur compétence régaliennne de police d'hygiène. Sur ce point, la doctrine est unanime. « C'est en recourant d'abord à l'idée de police que le Conseil d'Etat a commencé à légitimer l'institution de service public local (...) en premier lieu, la création des services visant un but de salubrité ou d'hygiène publique, comme les services de bains-douches ou les lavoirs municipaux : ces services constituent, en effet, le prolongement naturel de cette fonction tendant à faire jouir les habitants d'une bonne police ».²⁸ Or les régies d'eau « ont pour objet d'assurer la salubrité et l'hygiène publique ».²⁹

Les communes se sont donc appuyé sur leur compétence de police sanitaire pour créer des services publics de distribution d'eau potable. Habituellement, « police et service public s'opposent en ce que le procédé normal de la police est la prescription, alors que le procédé normal du service public est la prestation. Dans un cas, l'administration réglemeente les activités privées, dans l'autre, elle prend elle-même en charge la satisfaction d'un besoin ».³⁰ Mais « les pouvoirs de police de la salubrité sont une véritable invite à la fourniture de prestations ».³¹

L'alimentation en eau, compétence régaliennne de police, relève du service public communal et ne constitue pas, quand elle est assurée par les communes, une activité privée. D'ailleurs « l'eau n'a rien à voir avec le socialisme municipal (...) il s'agit ici pour la municipalité d'organiser la police de la cité et non d'entrer dans la vie économique. Il s'agit de son domaine propre et incontesté d'assurer la salubrité, la sûreté ».³²

§2 La dimension marchande

Pourtant la distribution d'eau peut faire l'objet d'un contrat de concession entre une commune et une personne privée, à l'instar de la distribution d'énergie électrique ou de gaz.³³ Elle n'est pas seulement une activité régaliennne du ressort exclusif de l'administration communale. En effet, toute activité concédée est susceptible de bénéfices qui sont la contrepartie des risques industriels et financiers encourus par le concessionnaire. La distribution d'eau est donc, quand elle est concédée, une activité marchande.

²⁷ Mimin (P.), *Idem*, p.122.

²⁸ Picard (E.) cité par Duroy (S.), *Idem*, p.136. Notons que les seules lois qui accordent, dès le milieu du XIXème siècle, un droit d'intervention aux communes sont relatives aux bains et aux égoûts, donc à l'hygiène.

²⁹ Monsarrat (G.), 1920, *Idem*, p.230.

³⁰ Vedel (G.), cité par Duroy (S.), *Idem*, p.135.

³¹ Vedel (G.), cité par Duroy (S.), *Idem*, p.135-136.

³² Mimin (P.) cité par Duroy (S.) *Idem*, p.136.

³³ Le premier contrat de concession de la C.G.E. est signé avec la ville de Lyon en 1854.

A ce titre, les services d'eau concédés sont soumis à l'impôt de la patente et à la contribution des portes et fenêtres.³⁴ Concédés, les services d'eau ne sont pas considérés comme des services publics mais comme des entreprises commerciales dont le statut fiscal doit s'aligner sur le régime général. De la même manière, la redevance due par les services concédés pour l'emprise de leurs canalisations sur le domaine public national est fixée à des tarifs « ordinaires », semblables à ceux dont s'acquitte n'importe quel autre service concédé.³⁵ Les régies d'eau sont exonérées des deux premières taxes et ne versent qu'un franc symbolique à l'administration des Domaines au titre de la troisième.³⁶ La distribution d'eau exercée en régie est alors considérée par le Conseil d'Etat et par l'Etat comme un service public.^{37 38}

Ainsi, la nature juridique du service d'eau change avec la qualité de l'autorité exploitante, commune ou concessionnaire. Mais la terminologie "distribution d'eau" est peut-être trompeuse. Si les régies communales distribuent gratuitement l'eau aux fontaines alors que les concessionnaires vendent l'eau à domicile, l'approvisionnement en eau n'est plus une compétence partagée mais recoupe deux activités distinctes, l'une assurée par l'administration locale et l'autre réservée aux personnes privées.

2.2. La distribution d'eau aux fontaines et la distribution d'eau à domicile

Certains éléments peuvent laisser croire à l'identification par le Conseil d'Etat de deux activités dont l'une, régaliennne (la distribution d'eau collective), serait un attribut des communes quand l'autre, marchande (la vente d'eau à domicile), serait du seul ressort des concessionnaires. En effet, la terminologie de la jurisprudence du Conseil d'Etat fait croire à l'existence de deux activités dont l'une, gratuite et collective, pourrait être assurée en régie quand l'autre, payante et à domicile, serait concédée.³⁹ En effet, à maintes reprises, la Haute juridiction distingue le service public et le service privé des eaux, la distribution d'eau

³⁴ Dans l'arrêt du 14 décembre 1859 opposant la C.G.E., concessionnaire du service d'eau nantais, au ministère des finances, le Conseil d'Etat énonce que les ouvrages utilisés pour l'exploitation de la concession faite à une société anonyme ne peuvent être considérés comme affectés à un service public.

³⁵ "Les tarifs ordinaires seraient exigibles si la commune concédait l'exploitation de son service d'eau". Instruction du 5 août 1911 relative à l'exécution de l'article 57 la loi de finances du 8 avril 1910. Les redevances dues par les concessionnaires sont régulièrement révisables, malgré les protestations de la C.G.E. qui, à deux reprises, conteste leur augmentation. (Arrêts du 7 avril 1911 et du 28 octobre 1927).

³⁶ Instruction du 5 août 1911. En 1930, le Conseil d'Etat rappelle que les canalisations des régies sont assujetties au paiement d'une redevance symbolique de 1 franc pour l'occupation du domaine public national, dans un litige qui oppose la régie des villes de Roubaix et de Tourcoing au préfet du Nord, ce dernier ayant réclamé à la régie le paiement d'une redevance « normale » de 240 francs. (Arrêt du 24 octobre 1930).

³⁷ Voir les arrêts du 27 avril 1877 pour la soumission à l'impôt de la patente des concessionnaires des villes de Blois et Châteauroux et l'arrêt du 14 décembre 1859 pour la soumission à la contribution des portes et fenêtres du concessionnaire de la ville de Nantes.

³⁸ Le 17 juillet 1967, le Conseil d'Etat exonère la ville de Châteauroux de la contribution des portes et fenêtres au motif que le bâtiment de la régie des eaux est affecté à un service public. En 1877 et en 1878, le Conseil d'Etat exonèrent les villes de Poitiers, Blois, Carpentras et Lille du paiement de la patente, au motif que leur régie d'eau doit être considérée comme un service public (arrêts du 27 avril 1877, 28 décembre 1877 et 6 août 1878).

³⁹ Que la distribution d'eau à domicile soit payante ne fait alors aucun doute. Duroy (S.), Idem.

gratuite aux fontaines et la vente d'eau à domicile.⁴⁰ Assimilant, d'une part, le service public et le mode de distribution (aux fontaines) et, d'autre part, le service public et l'organisation qui en assure la gestion (la régie), le Conseil d'Etat semble exclure, de prime abord, la distribution d'eau à domicile du service public.

N'impliquant aucun acte commercial, la distribution collective pourrait être exercée en régie alors que la vente d'eau à domicile serait, à l'instar de la vente d'électricité ou de gaz, l'apanage des concessionnaires.⁴¹

Mais les régies d'eau s'adonnent aussi au commerce de l'eau, sans être condamnées par le Conseil d'Etat. Une première raison tient aux lois de 1837 et de 1884 qui autorisent les communes à compter la vente d'eau parmi leurs recettes.⁴² Cette disposition s'applique quand une commune « au lieu de traiter avec un concessionnaire pour l'exécution des travaux de canalisation et l'exploitation de la canalisation (...) sert elle-même des abonnements à ses habitants ». ⁴³ Toutefois, cette disposition ne suffit pas à expliquer que le Conseil d'Etat ait continué à accepter la gestion en régie de la distribution d'eau à domicile quand il est clairement apparu que cette activité comportait des risques financiers ou industriels.

Dans un premier temps, la faiblesse de ces risques justifie la position du juge administratif qui estime que les quantités d'eau vendue par les régies sont accessoires par rapport à celles distribuées aux fontaines.⁴⁴ Comme seuls les surplus des quantités d'eau nécessaires au service public sont vendus, les finances communales ne sont pas engagées dans une activité aléatoire.⁴⁵ Le produit des abonnements est jugé trop faible pour faire tomber la qualification de service public attaché à l'activité des régies et la distribution d'eau à domicile est alors assimilée à un service public.⁴⁶ La vente d'eau n'est pas l'objet principal des régies : la distribution d'eau collective est prioritaire sur la distribution d'eau à domicile. Les abonnements peuvent d'ailleurs être révoqués quand les fontaines et les établissements publics (écoles, hôpitaux, casernes...) sont insuffisamment approvisionnés.⁴⁷

⁴⁰ Citons les arrêts des 21 février 1896, 24 novembre 1905 et 6 avril 1935. Le Conseil d'Etat utilise indifféremment les termes "service public" et "usage public", mettant sur le même plan les "eaux affectées à l'usage public" et les "eaux affectés au service public". Duroy (S.), *Idem*, p.22 à 24.

⁴¹ On ne peut alors considérer leurs "actes comme industriels ou commerciaux puisqu'ils ont pour objet d'assurer la salubrité et l'hygiène publique (arrosage des rues, bornes-fontaines)". Monsarrat (G.), *Idem*, p.230.

⁴² L'article 133 alinéa 10 de la loi municipale de 1884 énonce : "Les recettes du budget ordinaire se composent : ... Du produit des concessions d'eau". Ces concessions s'entendent des privilèges octroyés aux particuliers desservis en eau à domicile.

⁴³ Arrêt du 17 novembre 1882, commentaire du commissaire du gouvernement.

⁴⁴ En 1868, une ville comme Rouen compte 70 abonnés. Guillerme (A.), 1984.

⁴⁵ Monsarrat explique que dans la mesure où les quantités d'eau disponibles dépassent celles nécessaires aux services publics, elles peuvent être vendues aux particuliers sans risque financier. Monsarrat (G.), 1920.

⁴⁶ Arrêts des 27 avril et 28 décembre 1877, et du 6 août 1878.

⁴⁷ Duroy (S.) interprète dans ce sens l'arrêt Delorme de 1835 qui énonce la révocabilité de la concession du sieur Delorme au nom de la supériorité du service public et qui précise qu'une telle concession est toujours révocable dans la mesure où elle dessert des eaux acheminées grâce à des ouvrages publics appartenant au domaine public.

Mais cette priorité est partagée par les services d'eau concédés. Les traités de concession distinguent soigneusement le service public du service privé et font passer la satisfaction du premier avant celle du second.⁴⁸ La distribution d'eau collective est au cœur des contrats de concession qui détaillent précisément les modalités de son exécution (nombre de fontaines, répartition des fontaines dans les rues, volume d'eau livré à chacune, débit,...).⁴⁹ La vente d'eau à domicile est un service prévu dans les contrats (prix des abonnements, conditions de raccordement),⁵⁰ mais si son développement est l'affaire du concessionnaire, il ne peut s'opérer au détriment du service public.

En 1877, le ministre de l'Intérieur estime que dans la mesure où « l'eau est un produit naturel de qualité toujours égale et qui ne peut éprouver de variations brusques et importantes ni dans son prix de revient, ni dans sa consommation »⁵¹, la distribution d'eau peut faire l'objet d'une régie. La qualité naturelle de l'eau, immuable, et sa consommation, indispensable et stable, garantiraient la constance des coûts de distribution d'eau et obéiraient tout aléa industriel.

Ainsi, tant que les régies n'ont pas pour priorité la vente d'eau à domicile et procèdent au captage et au transport d'eau de source, leur entreprise n'est pas considérée comme aléatoire. Mais on se souvient qu'au tournant du siècle la consommation d'eau augmente à la faveur du développement des abonnements et que les villes commencent à offrir des eaux traitées. Les régies exercent alors indiscutablement une activité risquée, sans que le Conseil d'Etat modifie sa position. Pourtant, les régies d'eau sont de plus en plus nombreuses et concernent, bien avant 1926, une majorité de services d'eau urbains.

En 1900 et en 1906, le Conseil d'Etat prend connaissance du rachat de leur concession d'eau par les villes de Nantes et de Lyon qui réorganisent leurs services d'eau en régie.⁵² Au moment de ces rachats, les services des eaux nantais et lyonnais se caractérisent par :

- des quantités d'eau vendue à domicile en croissance continue,
- une offre d'eau industrielle : l'eau est pompée dans la Loire ou le Rhône et traitée.

Le rendement des investissements réalisés dépend donc des ventes d'eau : il y a *a priori* un risque financier et commercial à gérer de tels services. Les régies nantaise et lyonnaise s'apprêtent à commercialiser un produit industriel dont le

⁴⁸ Duroy (S.) confirme que "beaucoup de traités de concession prenaient le soin de distinguer soigneusement l'un et l'autre mode de distribution et (...) beaucoup d'entre eux faisaient prévaloir la distribution par bornes-fontaines sur celle faite à domicile", Idem, p.35.

⁴⁹ Comme en rendent compte les arrêts du 29 janvier 1875 pour la ville du Havre, du 9 février 1877 pour la ville de Laon, du 28 février 1879 pour la ville de Melun, du 13 juin 1879 pour la ville de Cannes et du 7 août 1897 pour la ville de Nevers.

⁵⁰ Dès 1854, le contrat de concession signé par la C.G.E. et la ville de Lyon prévoit, outre la mise en oeuvre d'une distribution collective de grande ampleur, le droit de desservir en eau les particuliers qui en feraient la demande.

⁵¹ Avis du ministre de l'Intérieur du 7 juin 1877.

⁵² Arrêts des 6 avril 1900 et 23 février 1906.

coût est soumis aux aléas du prix du charbon : leur exploitation comporte donc aussi un risque industriel.

La distribution d'eau est effectivement une compétence partagée. Une régie peut, à l'instar d'un concessionnaire, assurer une alimentation en eau aux fontaines et à domicile. Une commune peut aussi limiter son activité en régie au seul service public et faire appel à un concessionnaire pour développer la vente d'eau à domicile comme c'est le cas à Paris⁵³ ou concéder la seule distribution collective.⁵⁴

2.3. La distribution d'eau à domicile : une extension du service public d'hygiène

Les risques industriels et financiers inhérents au développement de la vente d'une eau préalablement traitée ne modifient pas la position du Conseil d'Etat. La conception d'une bonne police d'hygiène est en effet devenue plus exigeante et la position du Conseil d'Etat rend compte des exigences nouvelles auxquelles prétend la distribution d'eau, au titre de service communal d'hygiène publique.⁵⁵ Au tournant du siècle, la desserte en eau à domicile se substitue peu à peu à l'alimentation collective dans l'ordre de ce que les populations urbaines sont en droit d'attendre en matière d'hygiène. La distribution d'eau à domicile se défait de son caractère de privilège d'Ancien Régime et devient le simple prolongement de la mission de police d'hygiène⁵⁶ : « une bonne alimentation d'eau non seulement dans les rues, mais dans les maisons particulières est une condition de salubrité ». ⁵⁷ C'est parce que le lien est apparu « plus évident entre salubrité publique et distribution à domicile, qu'entre sécurité publique et distribution d'électricité à domicile »⁵⁸ que la distribution d'eau est historiquement la première activité industrielle des communes.

Si l'extension de la notion de service public de distribution d'eau explique la bienveillance du juge administratif à l'égard des régies d'eau, le statut premier de la distribution d'eau à domicile, longtemps assimilée à un service privé, explique sans doute que les services d'eau aient pu continuer à être concédés alors que « les services de police sont d'une manière générale organisés en régie ». ⁵⁹

⁵³ La ville de Paris confie la vente d'abonnements à la C.G.E. en 1860, arrêt du 17 novembre 1882.

⁵⁴ Arrêts des 2 mai 1890 et 8 mai 1908. Il s'agit de petites communes.

⁵⁵ Le juge administratif en prend acte après de nombreuses hésitations. Dès 1883, il considère que les "travaux nécessaires pour assurer l'alimentation des fontaines publiques" de la ville de Saint-Chamond sont des travaux dont le but est de fournir en eau les fontaines mais aussi toutes les parties de la ville et de livrer l'eau aux habitants et aux industriels qui en feraient la demande (arrêt du 28 décembre 1883). Pourtant le dernier arrêt qui définit le service de distribution à domicile comme un service privé date de 1935 (arrêt du 6 avril 1935).

⁵⁶ L'eau à domicile est jusqu'au dernier quart du XIX^{ème} siècle, un privilège, une survivance de l'Ancien Régime, ce qui a, comme le rappelle Duroy, joué un rôle important dans "l'enfermement prolongé de la distribution d'eau à domicile dans une logique de privilège, étrangère à l'idée de service public". Sous la Monarchie, les lignes d'eau qui alimentent de rares privilégiées sont attribuées par le Roi. Elles portent donc la marque d'un privilège royal.

⁵⁷ Hauriou (H.), cité dans Duroy (S.), *Idem*, p.34.

⁵⁸ Duroy (S.), *Idem*, comparant l'eau et l'électricité, p.33.

⁵⁹ Revel (G.), cité par Viguier (J.), *Idem*, p.141.

2.4. Deux formes polaires d'organisation : régie et concession

La dualité statutaire de la distribution d'eau, activité régaliennne et activité marchande, est à l'origine de l'existence de deux modèles de gestion. Gérés par les communes, les services d'eau sont assimilés à une branche de l'administration locale.⁶⁰ Ils ne peuvent faire l'objet d'une gestion comparable à celle des services d'eau concédés soucieuse d'assurer l'amortissement et la rémunération des capitaux investis. L'organisation en régie n'est pas armée pour gérer une activité industrielle. Elle ne dispose d'aucune direction autonome par rapport à l'administration communale, toutes les décisions qui se rapportent à son activité sont prises par le maire en conseil municipal. Son budget se confond avec le budget communal rendant impossible toute comptabilisation des coûts de distribution. « Les crédits nécessaires à son fonctionnement sont prévus au budget général des dépenses de la collectivité » et ses recettes « se confondent dans la masse des recettes budgétaires sur lesquelles est prélevé l'ensemble des dépenses ».⁶¹ Ces raisons justifient d'ailleurs l'opposition du Conseil d'Etat à la prise en charge par les communes d'activités industrielles et commerciales compte tenu des risques qu'une telle gestion implique pour les finances locales : « le législateur serait insensé qui aurait pu assurer aux communes, dans ces conditions, l'exercice de la fonction industrielle ».⁶² Mais les communes qui gèrent leur service d'eau en régie ne s'inscrivent pas dans une logique industrielle, elles « cherchent moins à réaliser des bénéfices qu'à assurer un service public dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité »⁶³ et échappent ainsi « à la question financière ».⁶⁴ Les abonnements que les régies communales perçoivent pour la distribution d'eau à domicile viennent en déduction des dépenses réalisées mais n'ont pas pour objet de les équilibrer.

En 1926, la gestion en régie simple a nettement pris le pas sur la gestion par voie de concession. A la fin du XIX^{ème} siècle, la concession avait encore la préférence des villes.⁶⁵ Puis la distribution d'eau à domicile change de nature : de service de pur luxe, elle devient le simple prolongement d'une mission d'hygiène publique sur laquelle les communes exercent une responsabilité ancestrale et une capacité d'intervention incontestée. Les villes de Nantes, Lyon, Toulon et Rouen reprennent en régie les services d'eau qu'elles avaient concédés, avant l'échéance de leurs contrats de concession, d'autres créent directement des régies d'eau, qu'elles financent grâce à leurs ressources fiscales de manière à assurer le service de distribution à domicile à des tarifs moindres que ceux qui résulteraient d'une gestion en concession où l'amortissement et la rémunération des capitaux investis sont impérativement recherchés. En 1908, plus de la moitié des villes gèrent leurs

⁶⁰ "Toutes les fois que le service public est exploité en régie par l'administration, il perd son caractère commercial ou industriel." Hauriou (M.), cité dans Viguier (J.), *Idem*, p.185.

⁶¹ Viguier (J.), *Idem*, p.24

⁶² Mimin (P.), *Idem*, p.81.

⁶³ C'est la raison pour laquelle la redevance due par les services concédés serait "excessive lorsque la distribution d'eau potable est effectuée directement par les municipalités". Instruction du 5 août 1911 qui fixe à 1 franc la redevance annuelle due par les régies d'eau.

⁶⁴ Mimin (P.) cité par Duroy (S.), *Idem*, p.123.

⁶⁵ Copper-Royer (E.), *Idem*.

services d'eau en régie.⁶⁶ A cette date, seules les villes importantes disposent de réseaux d'alimentation : on compte, en 1900, 468 villes de plus de 5000 habitants sur 616 équipées de distributions d'eau. La régie simple, comme la concession, est donc limitée aux villes importantes. Après la première guerre mondiale, « l'exploitation directe des services municipaux par les communes tend à se généraliser », particulièrement pour les services de distribution d'eau que deux villes de plus de 5000 habitants sur trois exploitent en régie.⁶⁷

La gestion communale ne s'inscrit pas dans une logique industrielle mais participe de la poursuite d'une mission d'hygiène pour laquelle les communes ne cherchent pas à recouvrer les dépenses engagées. Au début du siècle, les prix pratiqués par les services dont la gestion a été déléguée s'établissent en moyenne à 1,03 franc par m³ contre 58 centimes dans les services gérés par les communes.⁶⁸

⁶⁶ Burel (J.) La régie directe considérée du point de vue de l'hygiène dans les villes, la question à Lyon, Thèse pour le doctorat en droit, A. Rousseau éditeur, Paris, 1912.

⁶⁷ Monsarrat (G.), 1920, Idem, p.223 et p.247.

⁶⁸ Goubert (J.P.), 1987.

SECTION 2. L'intervention de l'Etat (1926 - 1982)

En 1926, les communes sont autorisées à gérer, en régie, les activités industrielles et commerciales qui nécessitent l'occupation durable de leur territoire. En 1955, les communes sont autorisées à intervenir plus largement dans l'économie locale en créant ou en participant financièrement à toute entreprise dont l'objet leur semble favorable à l'intérêt général. Ces élargissements successifs des prérogatives communales sont suivis d'une extension équivalente du pouvoir de contrôle de l'Etat sur les communes. Au cours de la première sous période (1926-1955), ce sont les administrations centrales qui assurent directement la tutelle des activités industrielles et commerciales des communes. Au cours de la seconde sous période (1955-1982), le contrôle de l'Etat procède par l'intermédiaire des préfets et des services déconcentrés des ministères de l'Agriculture et des Travaux Publics (de l'Equipement après 1966).

La distribution d'eau est une compétence pour laquelle les communes conservent le choix de l'opérateur : une régie ou la délégation à un parmi plusieurs opérateurs. A ce titre, le service d'eau se distingue des autres services publics nés au XIXème siècle pour lesquels les communes ont à faire à des opérateurs qui leur ont été imposés par l'Etat et dont ce dernier est l'unique actionnaire. Mais cette liberté n'est qu'apparente. A défaut de nationaliser les compagnies de distribution d'eau qui ne gèrent, à la Libération, qu'une minorité de services d'eau, l'Etat, après avoir essayé de contraindre les communes à une gestion en régie intégrant la dimension marchande de la distribution d'eau, favorise le recours aux opérateurs privés plus enclins à intégrer cette dimension et normalise les contrats de délégation dont il se charge de contrôler le bon déroulement.

Sous-section 1.

Une gestion non marchande généralisée (1926 - 1955)

En 1930, le Conseil d'Etat admet, sous conditions, que les communes prennent en charge les activités industrielles et commerciales qui nécessitent l'occupation de leur domaine public.¹ Ce revirement jurisprudentiel traduit les nouveautés réglementaires de 1926.² L'Etat revient alors sur le principe fondamental de séparation entre, d'une part, les missions régaliennes que les collectivités locales assurent grâce à leurs ressources fiscales et, d'autre part, les activités industrielles et commerciales dévolues aux seules personnes de droit privé, en créant une activité hybride : le service public à caractère industriel et commercial (SPIC).

La dichotomie en vigueur avant 1926 faisait des activités régies par les communes des services publics rétrospectivement qualifiés d'administratifs et de celles dont l'exécution était concédée, des activités marchandes impliquant l'emprise du

¹ Les deux conditions sont : la satisfaction d'un intérêt public local (existence d'un besoin collectif qui nécessite l'emprise du domaine public) et sa non-satisfaction par l'initiative privée (on parle alors de carence de l'initiative privée). Arrêt "Chambre syndicale du commerce de détail de Nevers", 30 mai 1930.

² Décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926.

domaine public communal. La création du SPIC bouscule cette classification. Toutes ces activités appartiennent désormais à la famille des services publics locaux, ce qui confère aux communes une légitimité d'intervention. Elles peuvent gérer les SPIC au même titre que les personnes privées et conservent l'exclusivité de la gestion des services publics administratifs (SPA) qui sont financés par impôts et dévolus gratuitement à leurs administrés. L'appartenance de la distribution d'eau à la famille des services publics assujettit sa gestion au respect des trois principes qui définissent tout service public (égalité des abonnés devant le service, continuité et mutabilité du service) et confère aux communes, responsables des services d'eau, des pouvoirs exorbitants du droit commun pour les faire appliquer (1.).

En 1926, l'Etat ne préjuge pas de la qualité marchande ou non marchande des services d'eau que les communes ont la liberté de gérer à la manière de SPA ou de SPIC. Dans ce dernier cas, elles ont le choix entre une organisation publique (la régie autonome) ou plusieurs types d'organisations privées, la délégation ne se résumant plus au seul contrat de concession. Les communes optent largement pour une gestion non marchande de leurs services d'eau : les villes maintiennent les services créés avant 1926 en régie simple et les communes rurales qui créent des services d'eau entre 1926 et 1955 leur confèrent le statut de service public administratif (2.).

La liberté des communes est de courte durée. L'Etat leur soustrait, dans les années 1930, marquées par un recul des mouvements de décentralisation et de déconcentration initiés par la loi municipale de 1884, une partie de leur prérogatives. La capacité des communes à contrôler les SPIC dont elles ont délégué la gestion à des opérateurs est mise en cause : l'Etat se substitue à elles dans cet exercice et créent finalement des monopoles publics pour assurer les services publics concernés. La distribution d'eau n'en fait pas partie. Mais l'Etat s'oppose à la gestion non marchande des services d'eau pratiquée par les communes. Plutôt que de qualifier *a priori* les services d'eau de SPIC, donc de les astreindre à la règle de l'équilibre budgétaire, il espère d'un recours plus large aux opérateurs privés une meilleure prise en compte des coûts pour la fixation des tarifs de l'eau (3.).

1. L'intervention des collectivités locales

L'Etat reconnaît aux communes la qualité d'opérateurs d'activités industrielles d'intérêt local (1.1.). Une commune peut concurrencer un opérateur privé, à condition d'exercer sa gestion dans le cadre d'une régie autonome dont le budget est distinct de son budget général (1.2.). Les opérateurs peuvent continuer de gérer les activités devenues services publics dans un cadre juridique et institutionnel modifié (1.3.).

1.1. Les services publics locaux à caractère industriel et commercial

Les décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926 élargissent le champ d'intervention des communes à la prise en charge d'activités « susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars

1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des traités de concession ou d'affermage ». ³ Avec ce nouveau dispositif réglementaire, « il n'y a plus aucune sorte de prééminence du domaine d'application de la concession sur celui des régies ». ⁴ Les activités industrielles d'intérêt public, dont la gestion était réservée aux personnes privées, peuvent désormais être prises en charge par les communes.

Une commune est non seulement susceptible de gérer les services publics qui assurent le transport, l'approvisionnement en énergie et en eau potable de ses habitants, mais elle est aussi habilitée à gérer les SPIC d'une ou de plusieurs autres communes, une commune concédant à une autre le soin de distribuer de l'électricité ou de l'eau potable sur son territoire.

En outre, si une commune concède la gestion d'un de ses SPIC à un opérateur privé, elle a la possibilité d'en devenir actionnaire ou de créer avec lui une société d'économie mixte (SEM) dont elle détient, au maximum, 40% du capital.

Le décret-loi du 28 décembre 1926 autorise les communes à se grouper au sein d'une organisation intercommunale, le syndicat de communes, pour gérer ou réguler collectivement un SPIC. Les syndicats de communes datent de 1890 ⁵ et leurs compétences ont évolué au rythme des compétences reconnues aux communes : si « le syndicat de communes peut faire plus grand que la commune, il ne saurait faire autre chose ». ⁶ Destiné, à l'origine, aux missions régaliennes que les communes peuvent avoir intérêt à satisfaire ensemble (création ou entretien d'écoles, d'établissement de bienfaisance et de chemins vicinaux ordinaires), ⁷ ses prérogatives ont été progressivement étendues à la gestion des réseaux de distribution d'électricité (loi du 8 octobre 1917) et à la participation au capital d'établissement d'usines hydrauliques (loi du 16 octobre 1919). ⁸

A compter de 1926, le syndicat accède au rang d'opérateur : il peut gérer un SPIC ou en concéder la gestion à un opérateur privé ou à une SEM. ⁹ Il suffit que

³ Décret-loi du 28 décembre 1926.

⁴ Monsarrat (G.), Contrats et concessions. Tome 2 Concessions des communes et des syndicats de communes, ouvrage complété et mis à jour par P. Bouffard, Publications administratives, Paris, 2ème édition, 1948, p.9.

⁵ La loi du 22 mars 1890 crée la première structure de regroupement dotée d'un statut juridique distinct des communes qui la créent. Les associations ou commissions syndicales de 1837 étaient limitées dans leur action à la gestion des biens indivis (forêts, cours d'eau...) et ne bénéficiaient pas d'une personnalité morale. Les conférences intercommunales de 1884 n'avaient pas pour ambition d'entreprendre des actions de longue durée mais plutôt celle d'élaborer des projets qui, pour être exécutoires, devaient être ratifiés par les conseils municipaux.

⁶ Hauriou (M.), Précis de droit administratif, Sirey, Paris, 1897, p.518. Les communes ne peuvent confier à un syndicat les pouvoirs que le maire détient en tant que représentant de l'Etat (état civil, pouvoir de police, pouvoir de réquisition).

⁷ Les objets proposés sont donc relativement variés mais "dans l'esprit des promoteurs de la loi, c'étaient les établissements de bienfaisance auxquels on songeait surtout". Régismanset (H.), Les syndicats de communes : étude sur la loi du 22 mars 1890, thèse en droit publiée par les éditions A. Rousseau, Paris, 1897, p.163.

⁸ Leydet (V.), Le syndicat de communes, thèse en droit publiée par la Librairie technique et économique, Paris, 1936.

⁹ Auparavant, le Conseil d'Etat avait strictement interprété la loi et était contrevenu à la création, par les communes, de syndicats pour gérer en régie des activités industrielles. Régismanset (H.), Idem. Limités dans leur objet, les syndicats rencontrent peu de succès : en 1908, on ne compte que 22

l'objet du syndicat présente un intérêt intercommunal (par exemple, le financement et l'utilisation conjoints d'une infrastructure) pour que les communes soient autorisées à se regrouper et que cet objet s'inscrive dans la durée dans la mesure où les communes ne peuvent se désengager de cette organisation supra-communale.¹⁰

1.2. La régie simple et la régie autonome

Quand une commune ou un syndicat de communes décide de gérer un SPIC, cette gestion doit s'opérer dans le cadre d'une régie à vocation industrielle et commerciale, la régie autonome. Les communes qui ont créé, avant 1926, donc en dehors des textes, des régies exploitant une activité industrielle, doivent les transformer en régie autonome pour leur donner existence légale.¹¹

T 26. Type d'activité et mode d'organisation des services publics locaux

Type d'activités	Mode d'organisation
SPA	Régie simple
SPIC	Régie autonome

A la différence de la régie originelle, rétrospectivement qualifiée de simple ou directe, totalement intégrée à l'administration communale, la régie autonome bénéficie d'une individualité budgétaire. Les recettes et les dépenses de la régie autonome ne figurent plus au budget communal que pour leur résultat net. La production d'un budget propre à la régie autonome, annexé au budget général de la commune, a vocation à limiter les risques encourus par les finances locales en obligeant chaque commune à dissocier les opérations budgétaires relatives aux missions régaliennes, financées sur ses ressources fiscales (SPA), des opérations budgétaires qui résultent de la gestion d'une activité risquée au plan industriel et financier et dont les recettes proviennent des redevances perçues sur les abonnés en contrepartie du service rendu (SPIC).

T 27. Type d'activité, mode d'organisation et principe de fonctionnement des services publics locaux

Type d'activité	Mode d'organisation	Principe de fonctionnement
SPA	Régie simple	Financement par l'impôt
SPIC	Régie autonome	Tarification aux abonnés

syndicats dont seulement six répondent aux attentes des législateurs de 1890 (quatre hospices intercommunaux, une école et un bureau de bienfaisance). Fayolle (L.), Les syndicats de communes dans leurs applications pratiques, thèse en droit publiée par les éditions A. Rousseau, Paris, 1908.

¹⁰ Les communes qui le composent ne sont pas limitées en nombre mais doivent se situer dans un même département. Dans un arrêt du 10 décembre 1937, le Conseil d'Etat rappelle à la commune de La Croix que, conformément à la décision prise par le préfet du Var, il ne lui est pas possible de quitter le syndicat intercommunal auquel elle participe pour la réalisation d'une amenée d'eau commune.

¹¹ L'article 12 du décret-loi du 28 décembre 1926. Comme le dit Viguier (J.) : "Le régime juridique mis en place par les autorités politiques (...) visait à institutionnaliser une pratique tout en l'encadrant strictement ", Idem, p.229.

Ces nouvelles règles rendent caduque la dichotomie établie par le Conseil d'Etat à partir de la nature juridique de l'entité gestionnaire (personne morale de droit public ou personne morale de droit privé) en faveur d'une dichotomie d'un autre ordre qui distingue une gestion de type administratif (la régie simple) et une gestion de type marchand où la régie autonome apparaît comme un mode de gestion concurrent de la concession. Aussi la création d'une régie autonome est-elle, à l'instar d'un contrat de délégation, soumise à l'approbation du préfet. Ce dernier autorise ou non la création d'une régie autonome, selon qu'il juge *a priori* opportun de gérer le SPIC en régie autonome plutôt que par voie de concession.

Mais deux éléments contrarient la mise à égalité des communes et des personnes privées pour la gestion des SPIC.

Le premier ne concerne que la distribution d'eau. Si le législateur n'a pas qualifié *a priori* les services publics locaux, il a précisé que « les régies organisées exclusivement dans un but d'hygiène ou d'assistance et ne comportant que des recettes en atténuation des dépenses sont *a priori* exclues des activités industrielles et commerciales ». ¹² Autrement dit les villes qui géraient, avant 1926, leurs services d'eau en régie simple peuvent déroger à l'obligation de gérer, après 1926, cette activité en régie autonome.

Un deuxième élément provient de la loi de finances de 1930 qui revient partiellement sur le dispositif réglementaire de 1926 et admet que « les communes qui avaient des régies municipales avant le 28 décembre 1926 ont la faculté de conserver la forme de régie simple ». ¹³ En vertu de la seule loi de finances, les régies de distribution d'eau créées après 1926 devraient prendre la forme de régies autonomes.

¹² Décret-loi du 28 décembre 1926. Le décret-loi du 5 novembre 1926 stipule pour sa part que les communes peuvent intervenir par voie d'exploitation directe (régie simple) ou simple participation financière (subventions) dans le ravitaillement, le logement, les oeuvres d'assistance, **d'hygiène**, de prévoyance et d'améliorations urbaines.

¹³ Article 23 de la loi de finances du 30 décembre 1930.

T 28. Les modes d'organisation des services publics locaux avant et après 1930

De 1926 à 1930	Régie simple	SPA
	Régie autonome	SPIC
Après 1930	Régie simple	SPA SPIC créé avant 1926
	Régie autonome	SPIC

Mais nous verrons que les communes (urbaines et rurales) ont largement fait prévaloir la mission d'hygiène publique poursuivie par leurs services d'eau en régie sur sa dimension marchande, en privilégiant l'organisation de la régie simple.

1.3. *La concession et la théorie de l'Imprévision*

On se souvient que la concession est un contrat qui engage le concessionnaire à construire et à exploiter les ouvrages d'un service communal à ses risques et périls, c'est-à-dire en assumant les pertes ou en gardant au contraire les bénéfices de son entreprise. Les comptes de l'autorité concédante sont donc indépendants de ceux du service concédé, dans le sens où le budget général de la commune n'est pas affecté par les pertes éventuelles de son concessionnaire.

Au cours de la première Guerre mondiale, une forte inflation déséquilibre l'économie de contrats de concession conclus dans un contexte de stabilité des prix et qui prévoient tous des tarifs fixes jusqu'à leur échéance (qu'il s'agisse de distribution d'eau, d'électricité, de gaz ou de transports). Entre 1914 et 1920, le prix du charbon est multiplié par 7,5 et les charges salariales augmentent considérablement à la suite des lois sociales votées en 1919.¹ La théorie de l'Imprévision naît de la perturbation introduite par la hausse des prix du charbon dans l'économie des contrats de concession.² Elle pose que « le concessionnaire est en droit de compter que les conditions dans lesquelles, au départ, ont été équilibrés les droits et les obligations soient, pour l'ensemble, poursuivies. »³ Autrement dit, le concessionnaire a droit au rééquilibrage de son contrat, quand des circonstances économiques ou techniques indépendantes de sa volonté et imprévisibles au moment de la signature du contrat en ont bouleversé l'économie. Sauf à avoir interrompu le service dont il est responsable, le concessionnaire peut prétendre à l'allocation d'une indemnité dite de charges extra-contractuelles et au relèvement des tarifs du service. En donnant aux concessionnaires les moyens de poursuivre leur exploitation, la théorie de l'Imprévision cherche, avant tout, à assurer la continuité du service public. En outre, elle fait peser sur l'autorité

¹ A titre d'exemple, les charges de personnel de la Lyonnaise des Eaux passent de 2 millions de francs en 1913 à 9 millions de francs après la loi des huit heures votée en 1919. Ses dépenses de charbon passent quant à elles de 4 à 40 millions de francs : la qualité du charbon a diminué et il faut en utiliser plus pour un rendement identique. Sédillot (R.), *Idem*.

² Cette théorie est définie dans le célèbre arrêt "gaz de Bordeaux" du 30 mars 1916.

³ Vedel (G.), cité par Bettinger (C.), *Idem*.

concedante (l'Etat, le département ou la commune) sa part d'aléas anormaux dans la gestion d'un service qui n'est que délégué et sur lequel elle détient des pouvoirs exorbitants du droit commun.

Les activités de service public sont en effet soumises à des contraintes particulières de continuité, d'égalité et de mutabilité parfaitement définies par la jurisprudence du Conseil d'Etat et par la doctrine dans les années 1920.⁴ Leur organisation relève du pouvoir réglementaire et l'autorité concedante est susceptible de modifier unilatéralement certaines clauses contractuelles. Une commune peut, par exemple, exiger de son concessionnaire qu'il entreprenne des travaux non prévus contractuellement pour que la desserte en eau potable se généralise à l'ensemble de ses habitants. Comme les conditions financières des contrats de concession restent librement définies par l'autorité concedante et son concessionnaire, la commune use de prérogatives exorbitantes du droit commun, soit en assumant, sur ses propres ressources, les conséquences onéreuses de ses décisions (elle participe au financement des travaux d'extension), soit en accordant au concessionnaire un relèvement des tarifs pour que l'équilibre financier du contrat soit préservé. La commune, en participant aux décisions d'investissement et/ou d'exploitation du service concédé, partage, du même coup, avec son concessionnaire, les risques et périls de la gestion du service concédé. Le budget général de la commune n'est donc plus forcément indépendant du budget du service concédé.⁵

2. Des régies simples pour gérer les services d'eau

La partition que la réglementation de 1926 organise pour que les services publics qui présentent des risques industriels et commerciaux ne pèsent pas sur les ressources des communes est sans incidence sur la distribution d'eau que les villes continuent de gérer dans le cadre de régie simple ou qu'elles concèdent mais en subventionnant leurs concessionnaires (2.1.). En outre le développement de la distribution d'eau dans les campagnes dans les années 1930 et 1940 suscite la création de très nombreuses régies simples dont le financement est en partie pris en charge par l'Etat (2.2.).

2.1. Les services d'eau urbains poursuivent une mission d'hygiène

La réglementation de 1926 a été sans grande incidence sur les services de distribution d'eau qui pouvaient déjà être gérés en régie. Les grandes villes

⁴ Les trois principes attachés à un service public sont progressivement établis par la jurisprudence du Conseil d'Etat, de 1900 à 1920. L'adaptation du contrat de concession au respect de ces principes dans un contexte instable s'achève en 1925, quand Gaston Jèze publie "Les contrats administratifs de l'Etat, des départements et des communes" en quatre tomes, ouvrage qui fait, en la matière, référence. Voir Bettinger (C.), *Idem*.

⁵ L'arrêt "Gaz de Bordeaux" définit le contrat de concession de la manière suivante : "c'est le contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et qui l'en rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage public ou sur ceux qui bénéficient du service public". Autrement dit, le Conseil d'Etat admet une participation financière de l'autorité concedante au service concédé. Voir Bettinger (C.), *Idem*.

disposent toutes de services d'eau quand la régie autonome est créée en 1926. La particularité de la mission qu'elles poursuivent et les dispositions législatives de 1930 leur offrent la possibilité de maintenir leurs services en régie simple, sans susciter de réaction particulière du Conseil d'Etat. Ainsi, quand les villes d'Agde et de Brive se présentent devant le Conseil d'Etat en 1930 et en 1934, pour des litiges qui concernent leurs services d'eau en régie simple, ce mode d'organisation n'appelle aucun commentaire particulier du juge.⁶

Globalement, les régies d'eau urbaines perçoivent des redevances sur leurs abonnés mais dans des proportions nettement insuffisantes pour recouvrer les dépenses engagées : en 1939, un rapport commandé par le chef du gouvernement, Paul Reynaud, fait état « de l'insuffisance notoire de rendement des régies d'eau potable ».⁷ Les villes importantes ne sont pas les seules visées. A cette date, 95% des citadins sont alimentés en eau courante dont 65% par des régies. Les opérateurs privés n'alimentent que 7 millions d'habitants répartis dans 945 communes⁸ sur 25 millions d'habitants répartis dans 11878 communes⁹, soit 28% de la population desservie à domicile ou 35% de la population urbaine alimentée, les opérateurs étant très peu présents en zone rurale.

Dans les services d'eau concédés, différents éléments montrent que, si les abonnements perçus couvrent en partie les dépenses, les communes participent au financement d'une partie des investissements et/ou couvrent les déficits d'exploitation des services concédés grâce à leurs ressources fiscales. D'une manière générale, les communes préfèrent ne pas augmenter le tarif des abonnements : la distribution d'eau revêt une dimension politique et sociale qui ne s'est pas atténuée depuis qu'au début du siècle les villes de Lyon, Nantes, Toulon et Rouen ont racheté leurs concessions et créé des régies simples dirigées par leurs maires respectifs. Aussi, plutôt que d'accorder des hausses tarifaires suffisantes à leurs concessionnaires, les communes préfèrent-elles les indemniser pour leurs charges extra-contractuelles et prendre part aux investissements d'extension des réseaux et d'amélioration de la qualité de l'eau sur leurs ressources propres.¹⁰

En 1919, la C.G.E., premier distributeur privé, sollicite des relèvements de tarifs auprès des villes qui lui ont concédé leurs services d'eau, pour compenser les charges imprévisibles supportées depuis le début de la guerre. Elle négocie difficilement des augmentations avec les petites villes d'Ancenis et de la banlieue rouennaise mais échoue à obtenir des « relèvements de tarifs auxquels une jurisprudence bien établie (lui) donne le droit de prétendre ».¹¹ L'année suivante, la C.G.E. n'obtient que quelques augmentations tarifaires provisoires qui ne lui

⁶ Arrêts des 6 mai 1931 et 29 juin 1934. Le Conseil d'Etat fait la différence entre une régie « classique » et une régie industrielle. La régie de distribution d'eau de la ville de Brest est qualifiée de régie industrielle en 1930 (arrêt du 24 janvier 1930).

⁷ Baudant (O.), Pont-à-Mousson (1918-1939) Stratégies industrielles d'une dynastie lorraine, Thèse d'histoire, Publications de la Sorbonne, Paris, 1980, p.250.

⁸ Loosdregt (H.B.), *Idem*.

⁹ Loriferne (H.), Situation en 1945 au lendemain de la guerre. Principaux facteurs d'évolution au cours des 40 dernières années in Loriferne (H.), 1987.

¹⁰ Nous reviendrons en détail sur ce point dans la partie 2.

¹¹ Assemblée générale ordinaire du 22 juin 1920, p.6.

permettent pas d'avoir « des résultats en rapport au moins avec l'importance des capitaux » engagés.¹² A Morlaix, la C.G.E. essuie une fin de non-recevoir non seulement pour qu'une augmentation tarifaire lui soit consentie mais aussi pour être indemnisée des charges extra-contractuelles supportées entre 1917 et 1920.¹³ La Compagnie des Eaux de Creil rencontre les mêmes difficultés avec la ville de Creil qui lui refuse une augmentation tarifaire compensant les charges extra-contractuelles supportées de 1915 à 1923.¹⁴ En 1931, la S.L.E.E. forme un recours auprès du Conseil d'Etat pour que la commune de Talence lui verse une indemnité pour les charges extra-contractuelles qu'elle supporte depuis 1921, date à laquelle les tarifs ont été augmentés pour compenser le déséquilibre financier antérieur (1915-1921) mais dans une proportion insuffisante pour faire face aux hausses salariales.¹⁵

Les collectivités concédantes prennent à leurs charges une partie des coûts d'investissement en transférant sur la distribution à domicile les ressources qu'elles allouaient auparavant à la distribution d'eau collective à travers leurs abonnements pour l'alimentation des fontaines et des établissements publics. Les villes prennent l'habitude d'exiger (et d'obtenir) de leurs concessionnaires la livraison d'un certain volume d'eau gratuit pour les établissements publics et les fontaines.¹⁶ Leur ancien abonnement, généralement abondé, contribue dès lors à financer la distribution d'eau à domicile dont elles décident, avec leurs concessionnaires, du rythme et des modalités de développement.¹⁷ D'autres villes, comme Oran ou Sanvic cèdent l'exploitation d'équipements qu'elles ont financés à des opérateurs en contrepartie de la livraison gratuite de l'eau nécessaire aux besoins publics.¹⁸

Le contrat de concession de distribution d'eau évolue progressivement selon l'un des schémas suivants, au fur et à mesure de la généralisation de la distribution d'eau à domicile en ville :

Le concessionnaire et la commune conviennent d'un cahier des charges et d'un tarif. Le concessionnaire finance, construit et exploite à ses risques et périls et la commune contrôle le respect du cahier des charges

¹² Assem

¹³ Arrêt d

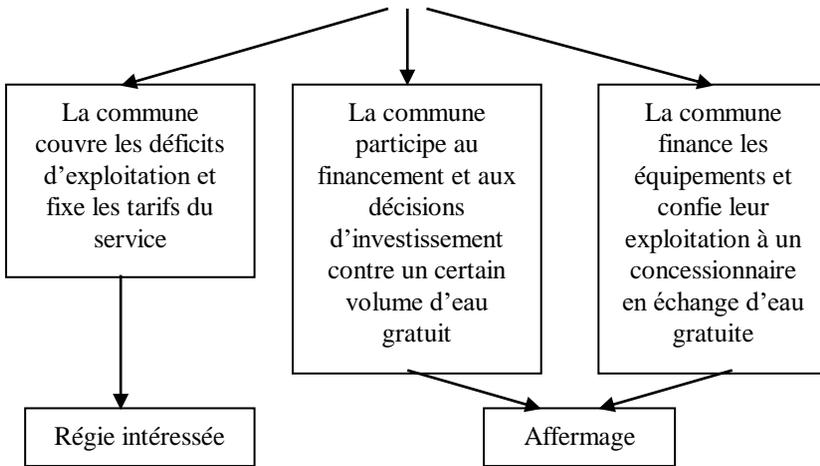
¹⁴ Arrêt du 13 janvier 1926.

¹⁵ Arrêt du 29 avril 1931. L'arrêt du 23 avril 1937 indique que la C.G.E. a également obtenu du service des eaux de la banlieue parisienne des relèvements de tarifs en 1920. Les charges de personnel ont obéré ces relèvements et, en 1925, la C.G.E. réclame en vain de nouvelles augmentations aux communes qui composent ce service.

¹⁶ Voir par exemple l'arrêt du 9 juillet 1920 où la C.G.E. distribue 900 m3 par jour gratuitement à Antibes.

¹⁷ Ainsi l'arrêt du 29 mars 1932 donne l'exemple de la ville de Calais qui consent, en 1921, une faible augmentation du tarif des abonnements particulier en contrepartie de la livraison gratuite des eaux nécessaires au « service public ».

¹⁸ Arrêts du 4 août 1908 et du 28 mars 1925



Le type de contrat glisse de la concession à la régie intéressée ou à l'affermage, contrats de délégation de service public que la doctrine définit dans les années 1940 après en avoir observé l'usage de plus en plus répandu, par altérations successives de la concession traditionnelle.¹⁹ Le régisseur intéressé gère un service dont la collectivité finance des investissements et fixe le tarif. L'affermage « ne se distingue de la concession que par la circonstance que les frais de premier établissement ont été exposés par la collectivité publique, de sorte que le fermier est simplement chargé de la gestion du service ».²⁰ La rémunération du fermier résulte de la différence entre les recettes et les dépenses d'exploitation du service. Le régisseur perçoit une rémunération forfaitaire et une prime fonction « d'éléments sur lesquels l'exploitant peut avoir une certaine action, à l'exclusion de ceux qui échappent à son action ».²¹ Si les risques et périls de la gestion en affermage se réduisent, pour le fermier, à la gestion de l'exploitation, dans le cas de la régie intéressée, ils échoient totalement à la collectivité qui fixe généralement les tarifs à un niveau qui l'oblige à la couverture des déficits d'exploitation sur ses ressources propres.

2.2. Les services d'eau ruraux sont subventionnés par l'Etat

Au début du siècle, les services d'eau ruraux sont extrêmement rares, les ressources financières des communes rurales étant trop faibles pour financer les investissements nécessaires à l'alimentation d'une population peu nombreuse, dispersée et qui ne perçoit pas l'intérêt d'une telle dépense, l'eau étant abondante

¹⁹ Précisons que ce glissement s'opère sans que le contrat de concession soit nécessairement requalifié. La répartition des responsabilités respectives de la commune et de son concessionnaire est redéfinie par avenant, sans que la dénomination du contrat en soit affectée.

²⁰ Waline (M.), 1948, cité par Duroy (S.), *Idem*, p.223.

²¹ Waline (M.), 1948, cité par Duroy (S.), *Idem*, p.246.

donc accessible et préjugée naturellement pure. En 1926, les communes rurales qui ont créé des services d'eau ont bénéficié des subventions versées par l'Etat au titre de la loi sanitaire de 1902, en sachant que « lorsqu'un projet comporte une distribution desservant à la fois un service public et des concessions particulières, la dépense subventionnable est celle qui serait uniquement nécessitée par les besoins du service public ».²²

Seule la distribution collective ouvre droit à des subventions qui couvrent jusqu'à 50% des investissements et peuvent, mais plus rarement, être portées à 80%.²³ Le complément provient des « impositions extraordinaires » que votent les communes ou des emprunts qu'elles contractent et dont elles assurent le remboursement par des impositions extraordinaires échelonnées sur plusieurs années.²⁴

Les demandes de subventions affluent par centaines au ministère de l'Agriculture et peu sont satisfaites.²⁵ Leur versement est suspendu de 1914 à 1920²⁶ et si les travaux d'adduction connaissent un certain essor entre 1920 et 1930, ils ne prennent une réelle ampleur qu'au cours de la décennie suivante, grâce à l'augmentation des subventions versées par l'Etat.²⁷

²² Thibault (A.), *Idem*, p.156.

²³ Le Couppey de la Forest (M.), *Idem*.

²⁴ Chapuis (A.), *Idem*, précise qu'en vertu de la loi de 1884, un emprunt peut être souverainement décidé par le conseil municipal si son amortissement n'excède pas 30 ans et si les centimes votés pour le rembourser n'excèdent pas un seuil défini par le Conseil Général. Les emprunts contractés sont en effet remboursés grâce au vote de centimes additionnels. Trois types d'emprunt sont envisageables : l'émission d'obligations remboursables par tirage, l'emprunt auprès de particuliers ou l'emprunt auprès des établissements de crédit. Ce dernier a la préférence des communes rurales.

²⁵ Chapuis (A.), *Idem*. Les demandes de subvention dépassent toujours très largement les fonds alloués. Un arrêté ministériel du 1er décembre 1903 précise que les subventions ne seront payées qu'au fur et à mesure des travaux, pour pouvoir répondre à un plus grand nombre de communes chaque année. Le Couppey de la Forest (M.) confirme l'insuffisance des subventions, de même que Desmars (M.) et Kelhetter (R.), Le point de vue de la FNCCR sur la gestion déléguée de la distribution de l'eau potable en France, Colloque international "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", Toulouse, 1er et 2 février 1996.

²⁶ Duroy (S.), *Idem*.

²⁷ Les subventions ne proviennent plus exclusivement d'une fraction des recettes du Pari mutuel. Elles sont aussi alimentées, de 1930 à 1933, par des prélèvements sur les fonds des Plans d'Outillage national décidés par l'Etat et, de juillet 1934 à mars 1937, votées sous le régime des Plans de Grands travaux. Baudant (O.), *Idem*, retrace dans sa thèse l'histoire du lobbying exercé par les constructeurs de canalisations, au rang desquels Pont-à-Mousson, au sein du Comité Hygiène et Eau créé en 1928, pour que les adductions d'eau fassent l'objet de subventions plus importantes de l'Etat.

**T 29. Subventions versées par le ministère de l'Agriculture de 1920 à 1939
(millions de francs)**

20-29	30	31	32	33	Début 34	juillet 34-mars 35	fin 35	36	37	38	39
40-50	75	167	245	246	10	175	95	333	205	307	225*

* Ces subventions concernent l'ensemble de l'équipement rural.

Source : Baudant O. Pont-à-Mousson (1918-1939), Publications de la Sorbonne, 1980. Données reconstituées à partir des éléments contenus pp.232-250.

En 1934, l'objet des subventions est étendu à la desserte en eau à domicile.²⁸ Le montant des subventions n'est plus seulement fonction des investissements nécessités par la distribution d'eau aux fontaines (travaux neufs et grosses réparations). Désormais, il tient compte des investissements occasionnés par la construction des réseaux et les travaux de branchement et des frais d'exploitation des réseaux.²⁹ Les subventions varient de 15 à 60% des frais d'investissement et d'exploitation par habitant.³⁰ Elles sont versées pour moitié l'année de la création du service et pour moitié sous forme d'annuité.³¹

Frais de création et d'exploitation d'un service de distribution d'eau à domicile

Taux de subvention =
$$\frac{\text{Frais de création et d'exploitation d'un service de distribution d'eau à domicile}}{\text{Nombre d'habitants de la commune}}$$

Les communes rurales sont d'autant plus aidées qu'elles comptent moins d'habitants, le produit de leurs abonnements étant alors minime ou nul. En élargissant la base de calcul des subventions, le législateur prend acte de l'extension du service public d'eau à la distribution à domicile et prolonge *de facto* le caractère non marchand des services d'eau ruraux. Les départements ont aussi la possibilité de subventionner l'équipement en réseaux de distribution des communes rurales situées sur leur territoire ou, plus exactement, d'aider financièrement les communes dont les travaux sont déjà subventionnés par l'Etat, au terme de la sélection opérée par le ministère de l'Agriculture.³²

La création de services d'eau ruraux s'interrompt pendant la deuxième guerre mondiale. Si l'idée d'une desserte en eau généralisée a fait son chemin depuis 1902, beaucoup reste à faire. En 1939, un habitant rural sur quatre seulement dispose d'eau à domicile et en 1954, 62% de la population rurale reste à desservir en eau courante.

²⁸ Les nouveaux critères d'attribution des subventions sont définis dans un arrêté et une circulaire du 29 octobre 1934. Voir Duroy (S.), Idem et Goubert (J.P.), 1987.

²⁹ Trois éléments supplémentaires sont pris en compte : la charge annuelle des dépenses (intérêt et amortissement), la dépense annuelle d'entretien et la dépense annuelle d'exploitation.

³⁰ Décret du 6 mai 1939, modifié par le décret n°47-1290 du 7 juillet 1947. Duroy (S.), Idem.

³¹ Bilan dressé par le Directeur du Comité Hygiène et Eau dans Duroy (S.), Idem.

³² Singer (J.), Le concours des techniciens et hommes de l'art publics et privés aux travaux des collectivités locales, Paris, Editions du Moniteur, 1956 B.

2.3. La particularité de la gestion déléguée : une progression par extension territoriale

Dans l'entre-deux-guerres, les nouvelles concessions sont relativement rares. La C.G.E. obtient très peu de nouvelles affaires (Binic en Bretagne en 1927, Lens en 1928, Combourg en 1935, La Roche sur Yon en 1936) et la S.L.E.E. privilégie le développement de ses activités de gaz et d'électricité au point de devenir le premier opérateur privé pour la gestion en concession des services de production et de distribution d'énergie. Son activité de distribution d'eau s'enrichit des concessions des services de Dax et de Vendôme en 1925 mais c'est essentiellement à l'étranger (Espagne, Maroc, Tunisie) que la S.L.E.E. obtient de nouveaux contrats.³³ En revanche, la C.G.E. continue de progresser à la périphérie des services d'eau qui lui sont déjà concédés (dans les banlieues parisiennes, lyonnaise, rouennaise et à la périphérie des services qui lui ont été concédés par Nice, Rennes, Arcachon, Villefranche-sur-Saône, Lisieux et Arras au XIX^{ème} siècle)³⁴, de même que la S.L.E.E. progresse à la périphérie de la ville de Dunkerque qui lui a concédé la gestion de son eau potable en 1909 et dans la région lilloise où elle gère les services d'eau d'une vingtaine de communes, par l'intermédiaire d'une société dont elle partage le capital avec la C.G.E. depuis 1912.³⁵

La stratégie de développement de ces opérateurs consiste à étendre leur zone d'influence, à proximité d'un service d'eau dont ils sont déjà concessionnaires, en négociant des contrats pour la gestion des services d'eau voisins. La C.G.E., créée en 1853, privilégie depuis 1865 une stratégie d'extension territoriale à la périphérie des villes qui lui ont concédé leur service d'eau.³⁶ Cette démarche est partagée avec de nombreuses compagnies qui opèrent le plus souvent à l'échelle d'un département ou d'un canton alors que la C.G.E. et la S.L.E.E. ont une couverture nationale.³⁷ Il est en effet relativement fréquent qu'une compagnie demande à la commune qui lui concède son service d'eau l'autorisation d'utiliser son domaine communal pour poser des canalisations destinées aux communes

³³ Goubert (J.P.), La rente de l'eau. La stratégie industrielle de la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage 1880-1925, *Les annales de la recherche urbaine* n°30, juin 1986.

³⁴ Assemblées générales ordinaires de la C.G.E. de 1918 à 1940.

³⁵ Sédillot (R.), *Idem*.

³⁶ La C.G.E. est convaincue "que c'est dans l'extension judiciaire et économique de nos entreprises actuelles que nous trouverons, en grande partie, l'accroissement de nos bénéfices". C.G.E. Assemblée générale ordinaire du 22 avril 1868, p.14.

³⁷ Certaines compagnies, comme la Société départementale des eaux et services municipaux, la Compagnie des eaux de la banlieue parisienne, la Compagnie des eaux de Seine et des sources du canton de Boissy-Saint-Léger affichent clairement leur vocation supra-communale.

voisines³⁸ ou d'utiliser les canalisations du réseaux concédé pour faire transiter de l'eau vers d'autres communes.³⁹

L'expansion des opérateurs privés au-delà des frontières communales suscite la création de syndicats de villes.⁴⁰ En 1923, 138 communes réparties dans trois départements de la banlieue parisienne⁴¹ créent le syndicat des eaux de la banlieue de Paris (S.E.B.P.) et en 1928, une vingtaine de communes situées à la périphérie de Lyon créent le syndicat intercommunal des eaux de la banlieue lyonnaise (S.I.E.B.). Avant de créer ces syndicats, les communes avaient, au XIX^{ème} siècle pour la plupart, concédé la gestion de leur service d'eau à la C.G.E. dans le cadre de contrats singuliers dans leur durée, les tarifs, les modalités d'extension des réseaux, les conditions de rachat des concessions et les dispositions à prendre à expiration des contrats.⁴² Ces syndicats ont vocation à contrôler la qualité technique des ouvrages réalisés par le concessionnaire, la qualité des eaux distribuées et les documents comptables et financiers communiqués chaque année par la compagnie.⁴³

En banlieue parisienne comme en banlieue lyonnaise, un contrat unique signé par chacun des syndicats se substitue aux multiples contrats de concession dont les communes avaient individuellement convenu avec la C.G.E.. Le S.E.B.P. délègue en 1923 la gestion de l'eau dans le cadre d'un contrat de régie intéressée. Cet exemple est suivi par les communes de la banlieue lyonnaise qui engagent « une longue négociation pour substituer un contrat unique aux multiples concessions communales ». Un nouveau contrat intervient en 1949, il « est pour partie en fait un contrat d'affermage, dans la mesure où les investissements prévus pour

³⁸ En 1859, la Compagnie des eaux de Melun obtient la concession du service d'eau de cette ville et négocie la possibilité de distribuer des abonnements en dehors du territoire communal. Arrêt du 28 février 1879. En 1865, la Compagnie des eaux de Seine et des sources du canton de Boissy-Saint-Léger obtient la concession du service des eaux de Villeneuve-Saint-Georges et de huit communes proches et obtient de la ville l'autorisation de traverser le territoire communal pour poser des canalisations destinées à ces communes. Arrêt du 20 novembre 1903.

³⁹ En 1912, la S.L.E.E. obtient de la commune de Talence l'autorisation d'utiliser son domaine communal pour passer des canalisations destinées aux communes alentour et d'utiliser les canalisations du réseau concédé de Talence pour y faire transiter de l'eau. Arrêt du 29 avril 1931.

⁴⁰ En 1936, Leydet remarque que, d'une manière générale, la concession concerne "principalement (...) les services gérés par les syndicats de communes". Leydet (V.), *Idem*, pp.126-127.

⁴¹ Ce syndicat est le premier à englober des communes de départements différents (Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne). Il fera d'ailleurs jurisprudence, les communes de départements différents n'étant pas autorisées à créer un syndicat d'après la loi de 1890.

⁴² "On se trouvait, en définitive, devant une mosaïque de traités disparates donnant l'impression d'avoir été composée pour isoler pratiquement chaque commune de ses voisines et la laisser seule en face d'une compagnie d'autant plus puissante qu'elle avait su imprimer à son organisation technique et administrative une remarquable homogénéité". Gérard (G.), Développement du service de la distribution de l'eau dans les communes syndiquées de la banlieue de Paris. Activité du syndicat intercommunal depuis sa création en 1923 jusqu'en 1939, 1945, p.2. Gérard est alors maire du Kremlin-Bicêtre et président du syndicat des eaux de la banlieue de Paris de 1938 à 1944. Pour le service de la banlieue lyonnaise, voir Scherrer (F.), Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et gestion privée, in *Gestions urbaines de l'eau*, Lorrain (D.), *sous la direction de*, Paris, Economica, 1995, chapitre 2.

⁴³ Le personnel du S.E.B.P. affecté au contrôle (techniciens spécialisés et experts comptable) triple entre 1923 et 1938. Gérard (G.), *Idem*.

accompagner la croissance urbaine de la périphérie seront à la charge des collectivités locales ».⁴⁴

La même année, la ville de Bordeaux adhère au syndicat d'eau formé par des communes de sa proche banlieue. La constitution d'un syndicat intercommunal associant une grande ville et des communes périphériques est unique : les grandes villes dont les services d'eau sont, à l'instar de celui de Bordeaux jusqu'en 1949, gérés en régie simple ne développent aucune structure de coopération intercommunale. En Gironde, c'est le manque de ressources en eau qui pousse Bordeaux à adhérer au syndicat dont la gestion est concédée à la S.L.E.E., propriétaire des sources du Cap-de-Bos. Son contrat est à l'occasion de cette adhésion transformé en régie intéressée : la compagnie gère l'alimentation en eau pour le compte du syndicat en contrepartie d'une rémunération et le syndicat finance les investissements et fixe les tarifs.⁴⁵

De nombreux syndicats se sont créés pour gérer la distribution d'eau. Mais en 1936, à l'exception des syndicats parisiens et lyonnais, ils réunissent des communes rurales. A l'origine, la montée en puissance des organisations intercommunales reflète l'augmentation de la proportion des communes rurales comptant moins de 500 habitants qui, de 45,9% en 1851, atteint 51,1% en 1911 et plus de 62% en 1954. Il n'est donc pas étonnant qu'en 1936, 97% des 2168 syndicats représentant 24054 communes soient exclusivement composés de communes rurales, 290 d'entre eux (1641 communes) ayant pour objet la distribution d'eau.⁴⁶ Ils se sont constitués pour réaliser des travaux de captage et d'adduction d'eau jusqu'aux réservoirs.⁴⁷ Les collectivités membres se répartissent les dépenses de leur syndicat en fonction de leur nombre d'habitants et financent séparément l'acheminement de l'eau, du réservoir jusqu'aux fontaines.⁴⁸ Ce schéma est peu modifié quand l'eau est ensuite distribuée par réseau à domicile. Les syndicats ruraux continuent d'assurer les travaux d'intérêt intercommunal et répondent aux sollicitations des communes qui souhaitent leur confier la construction et l'entretien de leur réseau. Les ouvrages communs sont alors financés par l'ensemble des communes et les ouvrages communaux par chacune d'elles.⁴⁹

3. L'Etat pour une gestion marchande des services publics locaux

La liberté des communes est de courte durée. A compter de 1935, l'Etat conteste la capacité des communes à contrôler les SPIC lorsqu'elles en ont largement

⁴⁴ Scherrer (F.), 1995, p.49.

⁴⁵ Barthélémy (J.R.), Bordeaux, 1903-1993, in Gestions urbaines de l'eau Lorrain (D.), sous la direction de, Paris, Economica, 1995.

⁴⁶ Leydet (V.), Idem. 1674 syndicats regroupant 21011 communes se sont constitués pour électrifier les zones rurales. Dans l'entre-deux-guerres, "pour beaucoup de non-spécialistes le terme de syndicat non accompagné de sa qualification désignait le syndicat d'électrification", Hourticq (J.), Le nouveau statut des syndicats de communes, Départements et communes, avril 1959, p.111.

⁴⁷ Le premier syndicat réunit quatre communes en Ardèche (Darbes, Lussac, Lavedieu, Saint-Germain) dans le but de capter et d'acheminer une source dans un réservoir commun. Le syndicat est chargé des travaux et de l'entretien du captage et de la conduite d'amenée.

⁴⁸ Verdun (L.G.), Idem.

⁴⁹ Leydet (V.), Idem.

délégué la gestion et à gérer, autrement qu'en les subventionnant, leurs services d'eau (3.1.). L'Etat espère d'une délégation plus large des services d'eau urbains une meilleure prise en compte des coûts dans les tarifs (3.2.) et entend réserver ses subventions pour les adductions rurales aux communes dont les services d'eau sont *a priori* rentables (3.3.)

3.1. Une gestion rationalisée des services publics

A compter de 1935, le pouvoir de contrôle des administrations centrales sur les SPIC s'accroît aux dépens de celui des communes et des préfets. La loi du 8 juin 1935 autorise le gouvernement à prendre, par décret, toutes dispositions ayant force de loi pour défendre le franc et une série de décrets-lois renforcent, de 1935 à 1939, la tutelle financière de l'Etat sur les communes.⁵⁰

Ainsi, l'Etat se donne les moyens de contrôler directement la gestion des services publics locaux concédés en obligeant les concessionnaires à remettre « tous livres et documents qui seraient jugés nécessaires à la vérification » de leurs comptes, non seulement aux communes, mais aussi à l'inspection générale des finances et à l'inspection des services administratifs du ministère de l'Intérieur.⁵¹

L'Etat transfère au Conseil d'Etat le soin d'approuver les contrats de concession d'une durée supérieure à 30 ans et laisse aux préfets l'approbation des contrats de durée moindre, pour inciter les communes à la signature de contrats plus brefs.⁵²

L'Etat réglemente les prix de l'électricité et du gaz en 1935, nationalise, en 1937, les sociétés de chemin de fer et, en 1946, celles de production et de distribution d'électricité et de gaz. Les services publics locaux de transport, d'électricité et de gaz ont été généralement concédés par les communes. C'est donc à l'encontre des concessionnaires de ces services que s'exerce l'intervention croissante du pouvoir central dans les activités communales, intervention dont les lois de nationalisation sont l'aboutissement. Mais implicitement, c'est la capacité des communes à contrôler leurs concessionnaires qui est contestée par l'Etat, comme est contestée leur capacité à assurer certaines compétences que l'Etat leur retire (l'assistance sociale en 1934 et l'entretien des routes nationales en 1936⁵³).

A la différence de tous les grands services publics locaux industriels et commerciaux, la distribution d'eau fait essentiellement l'objet d'une gestion en régie simple. La proportion des régies simples et des régies autonomes n'est pas connue avant 1954 mais, à cette date, la gestion en régie simple est toujours prédominante au niveau national. On ne compte alors que 181 régies autonomes pour 9608 régies simples et les services concédés, affermés ou en régie intéressée, représentent 8,5% du nombre des services gérés en régie simple. 31% du volume

⁵⁰ Morgand (L.), *Idem*.

⁵¹ Décret-loi du 29 octobre 1935 relatif aux rapports entre les collectivités et les entreprises avec lesquelles elles ont passé des contrats, paru au Journal Officiel le 31 octobre 1935, p.11499, article 3.

⁵² Décret-loi du 12 novembre 1938.

⁵³ A chaque fois, c'est la mauvaise gestion locale qui sert de prétexte à la centralisation. Barraqué (B.), 1990.

d'eau distribuée dans les villes est gratuit, proportion qui atteint 58% dans les communes rurales équipées.⁵⁴

C'est donc à l'encontre de la gestion communale qu'est dirigée la réglementation de l'Etat, décidé à faire appliquer le principe de la vérité des prix dans les services d'eau. Le gouvernement de Paul Reynaud estime en effet que « les collectivités doivent faire face elles-mêmes à leurs besoins d'investissement. Elles ne peuvent investir sans prévoir l'amortissement de leurs dépenses. Elles doivent donc vendre l'eau quand elle est distribuée gratuitement, ou augmenter le prix de l'eau quand celui-ci est trop bon marché. Les travaux d'adduction d'eau doivent être rentables ».⁵⁵

En 1937, un premier décret-loi oblige les SPIC d'eau à équilibrer leurs recettes et leurs dépenses, c'est-à-dire à assurer le recouvrement de leurs coûts grâce aux seules ressources procurées par la vente d'eau à domicile.⁵⁶ Les tarifs des SPIC d'eau sont soumis à l'approbation préfectorale et lorsqu'ils ne permettent pas d'atteindre l'équilibre budgétaire, peuvent être relevés arbitrairement par le ministre de l'Intérieur ou le ministre des Finances.⁵⁷ Un second décret-loi offre aux communes et, surtout, à leurs concessionnaires, la possibilité de demander au ministre de l'Intérieur de résilier leur convention ou d'en réviser les clauses si les comptes des services d'eau délégués sont en permanence déséquilibrés, du fait d'une prise en compte insuffisante d'événements imprévus pour fixer de nouveaux tarifs.⁵⁸

Ces deux mesures visent plus particulièrement les SPIC d'eau dont la gestion a été déléguée. Si la règle de l'équilibre budgétaire s'impose à tous les SPIC, indépendamment de leur mode de gestion, de fait, dans la distribution d'eau, elle s'impose aux services d'eau délégués et non à ceux que les communes assurent en régie simple. En effet, pour distinguer un SPIC en régie d'un SPA, c'est le critère du mode de financement qui prime. « Ainsi une régie, ayant strictement la même activité, mais financée par des ressources différentes, aura, suivant les communes, un caractère administratif ou un caractère industriel et commercial ».⁵⁹ Quand le mode principal de financement d'un service en régie est d'origine fiscale, le Conseil d'Etat le qualifie de SPA et réserve la qualification de « service public industriel » au service dont l'objet est de ceux qui peuvent être le fait d'une entreprise privée, dont les ressources proviennent essentiellement des redevances perçues sur les usagers et dont les modalités d'organisation et de fonctionnement (méthodes de gestion, règles de comptabilité) sont proches de celles utilisées par des entreprises privées. Aussi la contrainte d'équilibre budgétaire a-t-elle vocation

⁵⁴ Ministère de l'Agriculture, 1959.

⁵⁵ Baudant (O.), *Idem*, p.250.

⁵⁶ Décret-loi du 30 juillet 1937.

⁵⁷ Sans viser explicitement les services d'eau, ce décret semble les concerner particulièrement. En effet, en 1937, les tarifs de tous les grands services publics municipaux, à l'exception de la distribution d'eau, sont réglementés par l'Etat. En revanche, les tarifs des services de distribution d'eau sont toujours librement déterminés par les communes quand ils sont gérés en régie et font l'objet d'une négociation tarifaire librement conduite par les communes et les concessionnaires quand ils sont délégués.

⁵⁸ Décret-loi du 25 août 1937.

⁵⁹ Viguier (J.), *Idem*, p.186.

à mettre un terme à la couverture des déficits d'exploitation des services d'eau délégués par les budgets communaux.

Pour les régies d'eau le gouvernement envisage, en 1939, d'imposer des augmentations tarifaires.⁶⁰ Il renonce finalement à cette mesure autoritaire. Mais dans les villes, le gouvernement estime qu'il faut pousser les municipalités à concéder leur service d'eau. « Pour rendre ces concessions possibles, le gouvernement est prêt à participer à toute propagande pour démontrer que l'eau doit être payée à son prix et pour démontrer que, pour des raisons d'hygiène, l'eau doit être consommée en plus grande quantité. Mais il entend que tout l'effort (d'investissement) soit fait par les concessionnaires éventuels ». ⁶¹ Des communes rurales, le gouvernement attend qu'elles s'endettent pour financer leurs travaux et assurent grâce aux produits des abonnements le remboursement de leurs emprunts.⁶² Les services d'eau ruraux ne doivent plus dépendre des subventions que le gouvernement entend réserver aux seuls projets ruraux rentables. La guerre retarde la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions mais au début des années 50, l'Etat a considérablement modifié les règles du jeu.

3.2. La tentation de la délégation et du démembrement des services d'eau

Pour mettre un terme à la gestion non marchande des services d'eau urbains, l'Etat, plutôt que d'obliger les communes à adopter le cadre de la régie autonome (§1), entend favoriser le recours à des opérateurs privés, dans un cadre qu'il prend soin de définir au préalable (§2). La délégation à des compagnies spécialisées est alors un moyen de discipliner les communes sans les affronter directement (§3).

§1 L'inadaptation de la régie simple à la règle de l'équilibre budgétaire

De manière quasi tautologique, la régie simple, dont les recettes et les dépenses se fondent dans l'ensemble des ressources et des charges communales, est dans l'incapacité de vérifier et donc d'assurer l'équilibre budgétaire d'une activité industrielle et commerciale.⁶³ Seule la régie autonome est susceptible de respecter le principe de la vérité des prix. La production d'un budget propre oblige à l'identification des charges d'investissement et d'exploitation du service d'eau et permet de mettre au regard de ces charges les recettes d'exploitation qui doivent les équilibrer grâce à la fixation d'un tarif approprié. Si le risque de transferts entre le budget d'une régie autonome et le budget général de la commune n'est pas nul, il devient en revanche visible. Aussi un contrôle budgétaire plus strict de ce type de régie est-il susceptible d'éviter les subventions croisées. L'Etat pouvait donc, avant-guerre, obliger les villes à abandonner la régie simple pour la régie

⁶⁰ Paul Reynaud envisage d'imposer des augmentations de tarifs par voie de circulaire. Baudant (O.), Idem.

⁶¹ Baudant (O.), Idem, p.250.

⁶² Les communes rurales doivent s'appuyer sur la Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes que l'Etat a créé en 1931 et qui finance à taux bonifié les équipements des collectivités territoriales grâce aux fonds d'Assurance Sociale.

⁶³ Duroy (S.) ne dit rien d'autre quand il affirme : "Un service public de distribution d'eau reste purement administratif s'il est dépourvu de toute autonomie au point de ne faire l'objet d'aucun budget propre", Idem, p.50.

autonome, à l'instar du gouvernement allemand qui imposa, en 1938, aux communes de plus de 10000 habitants d'abandonner la Regiebetrieb pour la Eigenbetrieb, pour gérer leurs services d'eau.

D'autant que la régie autonome conserve, par construction, des liens étroits avec sa commune créatrice et n'est donc pas synonyme d'une perte totale du pouvoir de décision de la commune sur le développement de son service d'eau. Le directeur de la régie autonome est nommé par le maire et les deux tiers des membres de son conseil d'exploitation sont nommés par le conseil municipal, pour une durée égale aux mandats locaux.⁶⁴ Si le conseil d'exploitation prépare le budget de la régie et doit être consulté pour toutes les questions intéressant le fonctionnement du service (recrutement, licenciement et rémunération du personnel, tarifs, approbation des travaux, vote du budget...), c'est le maire qui dirige et recrute le personnel de la régie dont le statut reprend celui des agents municipaux et c'est au conseil municipal qu'échoit le vote du budget de la régie, dans la mesure où les investissements de la régie affectent l'endettement de la commune. En effet, la régie autonome, dépourvue de personnalité morale, ne peut s'endetter en son nom. La commune lui prête les sommes nécessaires au financement de ses investissements que la régie lui rembourse au taux d'escompte de la Banque de France.⁶⁵

Mais, à la différence de la gestion en régie simple, la gestion en régie autonome échappe, en partie, à l'administration communale, au bénéfice de l'administration préfectorale. Le préfet nomme le tiers des membres du conseil d'exploitation de la régie autonome et agréé son directeur (nommé par le maire) qu'il détient seul le pouvoir de révoquer. Il doit approuver le tarif décidé par le conseil municipal et est susceptible de l'augmenter s'il ne permet pas de satisfaire la contrainte d'équilibre budgétaire. L'intervention du préfet dans la gestion des activités communales suscite l'hostilité des communes. Le mode de gestion de la régie autonome est globalement peu utilisé, parce qu'il est perçu par les autorités locales « comme une volonté de les déposséder de leurs compétences normales (...) en les rattachant directement à l'administration préfectorale ».⁶⁶

§2 L'action de l'Etat en faveur de la délégation des services d'eau urbains

L'Etat entreprend de normaliser les contrats négociés par les communes et les opérateurs. En 1938, il confie à un Conseil supérieur des SPIC, présidé par le ministre de l'Intérieur,⁶⁷ le soin de rédiger des cahiers des charges définissant les obligations respectives des contractants.⁶⁸ La Guerre retarde les travaux préparatoires du Conseil supérieur⁶⁹ et il faut attendre 1947 pour que le cahier des charges-types de concession de la distribution d'eau soit décrété et 1951 pour

⁶⁴ Le conseil d'exploitation comprend de quatre à douze membres.

⁶⁵ Le prêt consenti par la commune correspond à une ouverture de crédit dans le budget communal. Singer (J.), 1956 A.

⁶⁶ Douence (J.C.), cité par Viguier (J.), Idem, p.239.

⁶⁷ Décret-loi du 24 mai 1938.

⁶⁸ Circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 juillet 1938.

⁶⁹ L'ordonnance n°290 du 24 février 1945 abroge et remplace le décret-loi de 1938. Le Conseil supérieur devient alors le Conseil national des SPIC.

qu'un autre, d'affermage celui-ci, soit à son tour promulgué.⁷⁰ Les futurs contrats de concession et d'affermage devront s'y conformer, sauf à obtenir une dérogation du ministre de l'Intérieur.⁷¹ En outre, les communes doivent en moins d'un an mettre leurs contrats en cours en conformité avec les cahiers des charges, si les conditions d'exploitation des services concédés ou affermés s'avèrent plus onéreuses pour elles ou pour les usagers que celles qui résultent des nouveaux cahiers des charges.

Les cahiers des charges-types garantissent le respect des trois principes auxquels tout service public est normalement assujéti : l'égalité des abonnés, la continuité du service en quantité et en qualité et l'adaptation du service au progrès technique. Mais ces trois principes ont toujours été parfaitement respectés depuis qu'ils ont été clairement posés en droit administratif, dans les années 1920.⁷² L'objet des cahiers des charges-types n'est donc pas d'obliger au respect de ces principes, pas plus que de renforcer, pour des raisons de santé publique, les sanctions auxquelles s'exposerait tout concessionnaire en distribuant une eau de mauvaise qualité. L'obligation de résultat en matière de qualité des eaux distribuées a déjà fait l'objet d'un décret en 1935, selon lequel « tout concessionnaire d'une distribution d'eau potable est tenu de fournir une eau bactériologiquement et chimiquement pure. Cette prescription comporte, toutes les fois que l'eau est susceptible d'être souillée, même accidentellement, l'emploi de méthodes de correction scientifique, approuvées par le ministre de la Santé publique, sur avis motivé du conseil supérieur d'hygiène et l'obligation de prélèvements périodiques rapprochés de ladite eau suspecte ».⁷³ Le concessionnaire encourt un emprisonnement de 6 jours à 6 mois, une amende de 50 à 2000 francs et la déchéance de son contrat si l'eau qu'il livre est susceptible de nuire à la santé publique.⁷⁴ En outre, les responsabilités sanitaires des grandes villes ont été transférées à l'administration départementale (préfets et conseils départementaux d'hygiène), dont les prérogatives se limitaient auparavant au contrôle sanitaire des communes de moins de 20000 habitants.⁷⁵ Les bureaux d'hygiène créés dans les villes de plus de 20000 habitants pour surveiller la qualité des eaux alimentaires ont été placés sous la tutelle du ministère de la Santé⁷⁶ et

⁷⁰ Décret n° 47-1554 du 13 août 1947 portant approbation d'un cahier des charges type pour la concession d'une distribution publique d'eau potable et décret n°51-359 du 6 juillet 1951 portant approbation d'un cahier des charges type pour l'affermage d'une distribution publique d'eau potable.

⁷¹ Bettinger (C.), *Idem*. Une approbation préfectorale suffit aux contrats de délégation conformes aux cahiers des charges-types.

⁷² Duroy (S.) a montré dans sa thèse qu'ils ne souffraient, dans les services de distribution d'eau, aucune entorse depuis la réglementation de 1926.

⁷³ Décret du 10 octobre 1935 sur la protection des eaux potables et les établissements ostréicoles.

⁷⁴ Les sanctions encourues par un concessionnaire livrant une eau dangereuse sont renforcées en 1958 : il est passible d'un emprisonnement de 11 jours à 1 an et/ou d'une amende de 50000 à 2 millions de francs. Ordonnance n°58-1286 du 29 décembre 1958.

⁷⁵ Les préfets peuvent prendre par arrêté toute mesure pour faire cesser l'insalubrité (décret du 24 mai 1938). Voir l'arrêt du 27 octobre 1944. Duroy (S.), *Idem*, estime que c'est la prise de conscience d'un intérêt national (l'identification de risques de contamination qui peuvent s'étendre au-delà du niveau local) qui est à l'origine de l'intervention croissante de l'Etat sur le plan sanitaire. Ce pouvoir d'abord dévolu aux maires est, après 1938, partagé avec les préfets, selon une ligne qui n'est d'ailleurs pas toujours très claire. Voir l'arrêt du 21 février 1947.

⁷⁶ La création d'un bureau d'hygiène municipal dans les grandes villes était devenu obligatoire en 1902, dans le cadre de la loi relative à la Santé Publique. Les maires avaient toute latitude dans le

des règlements sanitaires départementaux rédigés par les préfets et les services d'hygiène départementaux, conformément au modèle défini par le C.S.H.P.F., se sont substitués aux règlements municipaux établis par les maires.⁷⁷

Les cahiers des charges-types n'ont pas plus vocation à mettre les communes en mesure de contrôler la gestion de leur concessionnaire. L'Etat les oblige depuis 1935 à fournir tous les documents que l'administration communale pourrait exiger pour vérifier leurs comptes, sans que les communes se soient apparemment plaintes de difficulté en la matière.⁷⁸

§3 Délégation et gestion rationalisée des services d'eau urbains

En revanche, la délégation à des opérateurs privés dans un cadre normalisé offre à l'Etat un moyen de discipliner les communes sans les affronter directement. D'ailleurs le ministre de l'Intérieur n'a pas pour seule mission de rédiger les contrats pour la gestion déléguée des services d'eau. En 1946, il doit aussi organiser le contrôle technique, administratif et financier des services d'eau.⁷⁹ Il charge les préfets de conduire ce contrôle avec le concours des services des Ponts et chaussées et du Génie rural, les premiers étant compétents pour contrôler les services d'eau urbains et les seconds pour contrôler les services d'eau ruraux.⁸⁰ Ce contrôle se superpose à celui que chaque commune a l'obligation d'assurer à l'égard de sa régie ou de son délégataire. Le ministre de l'Intérieur recommande aux communes de faire désormais appel pour assurer leur propre contrôle au service départemental qui assure déjà, au titre de sa nouvelle mission obligatoire, un contrôle administratif, technique et financier des services d'eau.

Ces contrôles tutélaires sont sans aucun doute destinés à surveiller la gestion des services d'eau délégués. Cette surveillance est facilitée par la normalisation des contrats de délégation et par l'existence d'opérateurs peu nombreux. Globalement, les compagnies distributrices d'eau se partagent le marché de la gestion déléguée dans des proportions qui n'ont guère changé depuis. Ainsi, en

choix de leur personnel, le montant des dépenses et la nomination des chefs de bureau d'hygiène. Le ministère se substitue aux maires pour nommer les chefs des bureaux d'hygiène municipaux et leurs adjoints. Voir les arrêts des 18 avril 1958 et 10 février 1978. Morgand (L.), *Idem*.

⁷⁷ Règlement sanitaire national publié au journal officiel le 24 avril 1936, remplacé en 1963 (circulaire du 24 mai) par un règlement sanitaire-type, établi au niveau national qui s'impose à l'ensemble des communes. Il est régulièrement modifié par la suite : en 1967 (décret n°67-1093 du 15 décembre 1967), en 1978 (circulaire du 9 août 1978) et en 1982 (circulaire du 26 avril). Les règlements sanitaires départementaux sont obligatoires et les communes ne peuvent les modifier que dans le sens d'une plus grande sévérité. Décret-loi du 30 octobre 1935. Ils ne sont pas nécessairement rédigés dans l'année qui suit. L'arrêt du 19 mai 1954 rapporte que le règlement sanitaire du département du Nord est établi en 1947.

⁷⁸ Seuls deux litiges ont, en 1908 et 1911, mis en cause les concessionnaires des villes de Bourges et de Nanterre qui se plaignaient de ne pouvoir vérifier les bénéfices de leur exploitation, faute de données. Arrêts du 8 février 1878 et du 14 février 1908. Ces griefs n'étaient par ailleurs pas au cœur des litiges qui ont conduit ces villes devant le Conseil d'Etat.

⁷⁹ Décret n°46-2483 du 9 novembre 1946 relatif à l'organisation du contrôle de la distribution publique d'eau.

⁸⁰ Article 1^{er} du décret n°46-2483. Le service des Ponts et chaussées s'occupe des communes qui disposent d'un centime supérieur à 1000 francs, comptant plus de 2000 habitants et de celles soumises au régime des stations classées. En l'absence de ces trois critères, ce service est compétent si la commune présente un caractère urbain prédominant. Le Génie rural est compétent pour les communes qui satisfont les critères inverses.

1952, la C.G.E. distribue de l'eau potable à 3532000 habitants répartis dans 352 communes, soit la moitié de la population alimentée par l'ensemble des opérateurs privés.⁸¹ Avant la guerre, quelques compagnies avaient survécu au socialisme municipal, au terme d'un processus de concentration sur lequel nous reviendrons.⁸² En 1935, on comptait 89 sociétés cotées à la bourse de Paris opérant dans le secteur des services publics : 24 sur le marché de l'électricité, 11 sur celui du gaz, 13 sur celui des transports urbains et seulement trois sur le marché de la distribution d'eau.⁸³ A ces trois sociétés, il convient d'en ajouter trois autres : la Société Eau et Assainissement (S.O.C.E.A.) créée par le groupe Pont-à-Mousson en 1918, la Société d'Aménagement Urbain et Rural (S.A.U.R.) et la Société de Distribution d'Eau intercommunale (S.D.E.I.) créées en 1933 et qui sont les dernières compagnies des eaux constituées en France.

§4 La tentation du démembrement des services d'eau ruraux

En zone rurale, l'Etat opère une sélection plus stricte des projets ouvrant droit à subventions. Auparavant, les communes rurales devaient soumettre leurs projets de distribution d'eau au ministère de l'Agriculture, chaque projet comportant, en sus des résultats sur la qualité de l'eau, la conception technique des travaux, les matériaux utilisés et le coût estimé des travaux. Le ministère disposait d'un pouvoir d'appréciation absolu et pouvait notamment conditionner le versement de subventions à des modifications d'ordre technique.⁸⁴

Depuis 1934, seules les communes rurales qui font appel au concours technique des ingénieurs du Génie rural pour établir leur projet d'alimentation sont subventionnées.⁸⁵ Les projets ruraux sont de cette manière obligés de tenir compte du partage des ressources en eau établi par les ingénieurs, de manière à ne pas priver les communes voisines des communes requérantes des ressources nécessaires à la satisfaction de leurs besoins.⁸⁶ En 1941 et en 1943, la nature de ce concours est considérablement étendue.⁸⁷ Les ingénieurs du Génie rural sont chargés d'établir des programmes de travaux préalables à la rédaction des projets communaux. Chaque programme est communiqué au ministre avec l'avis de la commune concernée. Le ministre détermine alors « les conditions dans lesquelles les études ou travaux peuvent être effectués », à savoir les eaux qui seront utilisées, les travaux nécessaires à leur distribution à domicile et les communes concernées par ces travaux, si l'équipement simultané de plusieurs communes ou

⁸¹ Brève histoire de cent années, écrite pour le centenaire de la C.G.E. en 1953.

⁸² Voir le chapitre 1 de la deuxième partie de notre thèse.

⁸³ Dessirier (J.), Secteurs « abrité » et « non abrité » dans le déséquilibre actuel de l'économie française, Revue d'économie politique n°49, août 1935. Les trois sociétés sont la C.G.E., la Compagnie des Eaux de la Banlieue de Paris et la S.L.E.E. qui est rangée parmi les sociétés d'énergie.

⁸⁴ Frick (P.) et Cauvin (A.) donnent l'exemple des réservoirs pour la construction desquels seul le béton armé était admis par l'administration.

⁸⁵ Arrêté du 31 juillet 1934.

⁸⁶ Cette mesure est particulièrement incitative quand on sait que les 10 millions de francs de subventions distribués entre janvier et juin 1934 sont à comparer aux 700 millions nécessaires au financement des projets émis par les communes et considérés comme acceptables d'un point de vue technique et sanitaire. Baudant (O.), *Idem*.

⁸⁷ Circulaires du ministère de l'Agriculture du 15 juillet 1941 et du 10 août 1943. Alimentation des communes en eau potable, étude technique du service du Génie rural préalable à la demande de subvention.

le rattachement de la commune requérante à un réseau préalablement réalisé est moins onéreux. La commune peut alors établir son projet, dont les ingénieurs vérifient la conformité avec le programme arrêté par le ministre. Les projets subventionnés se limitent ainsi à ceux qui offrent un minimum de rentabilité, au sens où ils prévoient l'exploitation de réseaux dont la conception est la plus rationnelle possible au plan technique.

En 1950, les opérations de recherche et les travaux de captage d'eau réalisés par les communes rurales n'ouvrent plus droit à subvention. Les ingénieurs du Génie rural ont désormais le monopole des recherches et des travaux, ces derniers ayant acquis le statut de travaux d'Etat et constituant, à ce titre, une compétence obligatoire des ingénieurs d'Etat.⁸⁸ Ils sont donc assurés aux frais du ministère de l'Agriculture, une faible participation financière étant demandée aux communes, au titre des opérations de recherche.⁸⁹

En 1954, le Fonds National pour le Développement de l'Alimentation en Eau (F.N.D.A.E.) est créé.⁹⁰ Il va donner au ministère de l'Agriculture les moyens d'exécuter son plan national d'équipement des communes rurales, sans obliger l'Etat à augmenter le volume des subventions versées à ces communes. Ce fonds est alimenté par le traditionnel prélèvement annuel opéré sur les fonds du Pari Mutuel et, ce qui est nouveau, par le produit d'une taxe prélevée sur chaque m³ d'eau potable vendue en France (initialement fixée à 0,048 franc par m³⁹¹).⁹² Désormais, le montant des subventions n'est plus voté chaque année, dans le cadre de la loi de finances. Il n'est donc plus soumis aux aléas de la conjoncture économique mais dépend du volume d'eau vendue au niveau national. En 1954, ce dispositif opère, de fait, une péréquation qui consiste à faire payer les adductions d'eau rurales par les abonnés urbains, libérant l'Etat de la charge de ce financement, comme il prévoyait de le faire avant guerre et entérinant de fait le caractère marchand de l'eau potable vendue en ville.⁹³

Par une circulaire du 30 novembre 1953, les ministres de l'Intérieur et de l'Agriculture font procéder au recensement des services de distribution d'eau potable "afin de disposer des éléments d'information permettant d'orienter la politique d'équipement dans ce domaine".⁹⁴ Les services des Ponts et chaussées doivent faire le bilan technique et financier des services d'eau urbains en procédant à l'inventaire de leurs équipements et des conditions générales de leur

⁸⁸ Loi n°854 du 21 juillet 1950, article 23.

⁸⁹ Décret d'application du 31 octobre 1950 et circulaire du ministre de l'Agriculture du 28 mars 1951.

⁹⁰ Décret du 14 décembre 1954.

⁹¹ Elle connaîtra des évolutions successives : 0,065 franc par m³ en 1968 (Duroy (S.), *Idem*), 0,85 franc par m³ en 1985 après 10 années de relative stabilité. (Valiron (F.), 1991, Malandain (G.), *Propositions pour une gestion de l'eau décentralisée et coordonnée*, Rapport parlementaire établi à la demande du Premier ministre et du ministre de l'Environnement, 21 novembre 1985).

⁹² La dotation du F.N.D.A.E. est, depuis sa création, financée pour moitié (de 50 à 60%) par la taxe et pour moitié par des versements des fonds du Pari mutuel. A sa création en 1954, la taxe a vraisemblablement doublé les fonds affectés au développement des adductions d'eau rurales.

⁹³ En 1954, le volume d'eau vendu par les villes est de 1,16 milliard de m³, contre 237 millions par les communes rurales. Ministère de l'Agriculture, 1959.

⁹⁴ Circulaire interministérielle du 30 novembre 1953.

exploitation (mode de gestion, consommation et prix de l'eau).⁹⁵ Les ingénieurs du Génie rural doivent réaliser un inventaire identique des services d'eau ruraux.⁹⁶

Sous-section 2.

Une gestion marchande limitée à l'exploitation (1955 - 1982)

En 1955, une compétence économique générale est reconnue aux communes pour l'ensemble des activités présentant un intérêt communal ou intercommunal.⁹⁷ Les communes accèdent au rang de véritables acteurs de la vie économique locale : elles peuvent gérer ou participer financièrement à toute entreprise dont l'implantation ou le maintien sur leur territoire est favorable à l'intérêt général ; elles peuvent porter leur participation maximale dans le capital des sociétés d'économie mixte de 40 à 65% et conduire toutes les opérations qui visent à la réalisation d'améliorations urbaines ou rurales.⁹⁸

L'extension des prérogatives communales s'accompagne d'un élargissement équivalent du champ de la tutelle administrative.⁹⁹ Le régime approbatoire auquel est soumise la passation d'un contrat pour la gestion déléguée d'un SPIC ou la création d'une régie autonome est étendu aux nouvelles activités communales. Les préfets évaluent les périls que la gestion d'activités économiques par les communes fait peser sur les finances publiques, le contrôle des préfets étant censé compenser ou pallier le manque d'expertise des communes.¹⁰⁰

Plus fondamentalement, l'Etat cherche à organiser une séparation nette entre les activités régaliennes des communes et leurs activités économiques de manière à limiter les risques encourus par les finances publiques locales, d'une part, et à mieux contrôler la gestion des activités économiques communales, d'autre part. La segmentation des activités communales se caractérise par une mise à distance institutionnelle des structures gérant les activités économiques vis-à-vis de l'administration communale. Cette distanciation offre à l'Etat des gages de bonne gestion d'autant plus solides qu'elle s'articule avec une mise sous tutelle

⁹⁵ Notons que c'est au cours de la deuxième Guerre mondiale que la planification s'organise, même si elle n'est mise en œuvre que dans les années 1950. Sur ce point, on lira utilement Kuisel (R.F.), Vichy et les origines de la planification économique (1940-1946), Le mouvement social n°98, janvier-mars 1977. Sur les prémisses de la planification et la montée en puissance de l'Etat avant guerre, voir Sauvy (A.), Histoire économique de la France entre les deux guerres, Economica, Paris, 1984.

⁹⁶ Cette mission est rappelée et précisée dans la circulaire du ministre de l'Agriculture du 15 décembre 1953 relative à l'inventaire des distributions rurales d'eau potable.

⁹⁷ Décret n°55-579 du 20 mai 1955.

⁹⁸ Gerbaux (F.), Muller (P.), Les interventions économiques des collectivités locales, Problèmes économiques n°2275, 14 mai 1992.

⁹⁹ Chaque élargissement du champ d'intervention des communes s'accompagne d'un renforcement équivalent du pouvoir de surveillance exercé par l'Etat ou ses représentants locaux sur les communes. Singer (J.), 1956 A.

¹⁰⁰ Ainsi, dans les années 60, de nombreuses circulaires rappellent aux préfets et aux trésoriers-payeurs-généralistes l'étendue et l'importance de leur pouvoir de contrôle sur les communes : pour préserver les finances locales et l'égalité des citoyens devant l'impôt, ils doivent évaluer les nouvelles activités exercées par les communes et apprécier les périls éventuels de leur gestion, au motif que les collectivités locales n'ont pas les capacités de contrôle nécessaires. La tutelle économique qui s'exerce sur les communes s'accroît dans les années 70 et devient même plus restrictive que la jurisprudence du Conseil d'Etat. Barthélémy (J.R.), Idem.

préfectorale desdites structures qui échappent ainsi à l'emprise des élus locaux pour mieux se placer sous celle des préfets.

En outre, l'Etat se fait le promoteur d'un aménagement rationalisé du territoire national. La conception, le financement et la gestion des équipements communaux doivent, pour ne pas pâtir du morcellement communal, susciter la création de structures de coopération intercommunales auxquelles les communes transfèrent leur responsabilité pour un ou plusieurs types d'équipement. Seul un démembrement des compétences communales peut conduire à une gestion rationalisée et coordonnée de chaque équipement.

Segmentation et démembrement sont les maîtres mots de cette période. Nous étudierons d'abord les modalités selon lesquelles les communes doivent se séparer de leurs activités économiques au profit de structures en régie ou d'établissements publics de coopération intercommunale (1.). Nous essaierons ensuite de démontrer que la délégation croissante des services d'eau est une conséquence de la politique de l'Etat et, plus exactement, de la manière dont les communes y ont réagi (2.).

1. Segmentation et démembrement des services publics locaux industriels et commerciaux

L'Etat entreprend de réformer le cadre comptable applicable aux activités économiques des communes pour que ces dernières n'engagent pas leurs ressources fiscales dans les activités risquées que le décret de 1955 les autorise à gérer en grand nombre. Les réformes affectent d'abord les établissements publics locaux, au rang desquels la régie personnalisée, créée en 1959, puis les régies autonomes des villes de plus de 10000 habitants (1.1.). Parallèlement l'Etat crée des établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.) auxquels les communes sont susceptibles ou obligées de transférer certaines de leurs activités économiques pour en améliorer la coordination et la gestion (1.2.).

1.1. La segmentation des SPIC

Quand les communes gèrent un SPIC en régie, elles doivent opérer dans le cadre d'organisation dont l'indépendance juridique et/ou financière garantit un financement du service à partir des seules recettes d'exploitation, sans recours aux ressources communales. En 1959, un établissement public local est créé, la régie personnalisée, seule régie qui n'entretienne aucun lien organique avec la commune qui l'a créée (§1). Dans les années 1960, le cadre comptable de la régie autonome est progressivement intégré au Plan comptable général, pour que l'indépendance budgétaire de cette régie prenne la dimension d'une réelle indépendance financière (§2).

§1 La régie personnalisée

En 1959, une nouvelle régie à vocation industrielle est créée, la régie personnalisée.¹⁰¹ A la différence de la régie de 1926, la régie personnalisée est juridiquement et financièrement totalement indépendante de la commune dont elle émane. Si la commune a le pouvoir de la créer et de nommer les trois-quarts des membres de son conseil d'administration, elle n'a aucune emprise sur son fonctionnement. La régie décide seule de ses investissements, vote son budget en conseil d'administration et gère un personnel dont le statut est soumis au droit privé.¹⁰²

Avec la création de la régie personnalisée, la logique du SPIC qui « est de chercher à obtenir son indépendance »¹⁰³ vis-à-vis des autres activités communales parvient à une sorte d'aboutissement. En 1926, la régie autonome avait fait évoluer la régie d'une structure intégrée à l'administration communale vers un mode de gestion interchangeable, sans la désolidariser de l'administration communale. En 1959, la rupture des liens organiques de la régie personnalisée avec la commune est consommée. Des membres de la doctrine estiment que, de ce fait, cette régie ne peut pas être considérée comme un mode de gestion direct.¹⁰⁴ Une commune X peut d'ailleurs déléguer, par voie de concession ou d'affermage, son service d'eau potable à la régie personnalisée créée par une commune Y. Si la commune Y avait créé une régie autonome, c'est alors elle qui serait devenue fermière ou concessionnaire du service de distribution d'eau de la commune X, et non sa régie personnalisée.

A sa création, la régie personnalisée devient propriétaire des équipements du service public industriel dont une commune lui confie la gestion (immobilier, infrastructure et logistique).¹⁰⁵ Dotée de ressources propres et d'une identité juridique propre, la régie personnalisée est en mesure de financer ses investissements en contractant des emprunts dont elle garantit le remboursement sur ses recettes d'exploitation. Les outils de gestion, notamment comptables, de la régie personnalisée sont identiques à ceux des entreprises concessionnaires. Le patrimoine de la régie personnalisée est valorisé et fait l'objet de dotations aux amortissements (amortissement technique) destinées à financer son renouvellement.¹⁰⁶ Ces amortissements sont généralement insuffisants pour financer des équipements dont la durée de vie est de plusieurs dizaines d'années. La régie personnalisée doit compenser l'écart entre la valeur historique de son patrimoine et sa valeur de renouvellement en constituant des provisions de

¹⁰¹ Décret n°59-1225 du 19 octobre 1959.

¹⁰² Viguier (J.), *Idem*.

¹⁰³ Viguier (J.), *Idem* p.73.

¹⁰⁴ Cette position est partagée par J.F. Lachaume et J. Viguier. Dans le *Jurisclasser des collectivités locales*, la régie personnalisée figure dans les modes de gestion déléguée.

¹⁰⁵ Bozec (J.), *Le service public à caractère industriel et commercial : état des lieux juridique, Economie et humanisme*, n°312, mars-avril 1990.

¹⁰⁶ Dans les années 1950, l'uniformisation des règles techniques comptables publiques et privées, par alignement sur le Plan Comptable Général, ne concerne que les établissements publics industriels et commerciaux locaux et nationaux. Magnet (J.), *Eléments de comptabilité publique*, L.G.D.J. Finances publiques, 2ème édition, 1994.

renouvellement qui assurent, avec les amortissements techniques, le financement des équipements futurs.¹⁰⁷

Si la régie personnalisée jouit d'une grande autonomie vis-à-vis de la commune qui la crée, elle est soumise à une tutelle préfectorale étroite. Le préfet nomme le quart des membres et le directeur de son conseil d'administration. Surtout, si le tarif arrêté conjointement par la commune et la régie personnalisée est fixé à un niveau trop faible pour assurer l'équilibre budgétaire du service et que ce dernier affiche, en fin d'exercice, des pertes d'exploitation, le préfet bénéficie automatiquement d'un droit de contrôle sur le budget suivant. Quand la régie soumet ce budget à son approbation, elle doit avoir pris des mesures pour le rééquilibrer, en réduisant ses coûts ou en augmentant ses tarifs. L'indépendance de la régie personnalisée vis-à-vis de l'administration communale permet au préfet de vérifier facilement que le principe d'équilibre budgétaire défini par l'Etat en 1937 est respecté.

§2 La régie autonome

Dans les années 1960, la régie autonome doit aussi prendre plus de distance vis-à-vis de l'administration communale de manière à ce que le financement de ses investissements soit moins dépendant des ressources communales.¹⁰⁸ La régie autonome, dépourvue de personnalité morale propre, n'est pas propriétaire des équipements dont elle assure l'exploitation. Ces équipements appartiennent à la commune qui l'a créée et sont seulement mis à sa disposition. Or les règles de comptabilité publique applicables aux communes ne prescrivent pas d'amortir le patrimoine communal et rien n'oblige la régie autonome à constituer des réserves financières correspondant à l'amortissement industriel des équipements du service. Si la régie autonome a l'obligation de constituer un fonds de réserve destiné à compenser un éventuel déficit d'exploitation et à permettre un renouvellement du matériel, c'est le conseil municipal qui fixe le pourcentage des recettes versé au fonds de réserve de la régie autonome et le maire qui décide de l'utilisation de ce fonds.¹⁰⁹

Progressivement, la régie autonome est soumise « à des pressions successives mais toutes orientées vers un même but : adapter au secteur communal les méthodes de gestion en vigueur dans l'entreprise privée ». ¹¹⁰ Cette ambition est circonscrite aux villes de plus de 10000 habitants.¹¹¹ Un changement de logique est à l'œuvre selon lequel les outils de gestion de la régie autonome doivent permettre non seulement de vérifier la régularité des opérations budgétaires mais

¹⁰⁷ Les provisions pour renouvellement sont une particularité comptable de la gestion des SPIC.

¹⁰⁸ C'est la direction de la comptabilité publique qui élabore et actualise les règles juridiques et comptables des finances publiques locales, desquelles relèvent les régies autonomes. Les notes bleues, n°362, 14 décembre 1987.

¹⁰⁹ Singer (J.), 1956 A.

¹¹⁰ Le Lamer (C.), L'évolution de la gestion communale en France depuis 20 ans. Fausses pistes et vrais problèmes, *Annuaire des collectivités locales*, CNRS, GRAL, 1986, p.241.

¹¹¹ Elles s'inscrivent dans le cadre des réformes opérées en 1964-1965 avec la mise en place des normes comptables M12 pour les communes de plus de 10000 habitants et M11 pour les plus petites. Le Lamer (C.), Idem.

aussi de connaître le résultat et l'efficacité de ces opérations.¹¹² Aussi les outils comptables utilisés par la régie autonome doivent-ils évoluer dans le sens d'une progressive intégration au Plan comptable général.¹¹³

En 1962, les objectifs assignés aux SPIC en régie sont donnés : leurs comptes doivent permettre de calculer le coût intégral et le rendement du service rendu grâce à la détermination de résultats annuels.¹¹⁴ La comptabilité en partie double et la constitution de bilan font leur entrée dans la gestion des régies autonomes.¹¹⁵ La substitution des budgets d'investissement et de fonctionnement à ceux de dépenses extraordinaires et dépenses ordinaires n'est pas pur symbole : les produits de la régie autonome doivent permettre de recouvrer les charges d'exploitation (budget de fonctionnement) et assurer le financement des investissements (budget d'investissement).¹¹⁶ Dans le budget d'investissement, les dépenses imputables au remboursement du capital emprunté doivent se compenser avec les recettes procurées par l'amortissement industriel (ou « technique ») des immobilisations (« fonds de réserve obligatoire »).

Des instructions comptables (MO) sont promulguées en 1967 et 1969 pour la gestion en régie de la distribution d'eau.¹¹⁷ Tous les services d'eau, à l'exception de ceux des communes de moins de 3000 habitants et, sous certaines conditions, des villes de moins de 10000 habitants, doivent faire l'objet d'un budget propre, c'est-à-dire *a minima* adopter l'organisation de la régie autonome.¹¹⁸ Les régies urbaines de distribution d'eau doivent assurer l'équilibre de toutes leurs dépenses, investissements inclus, et procéder pour se faire à l'inventaire et à l'estimation de leur patrimoine dans l'ordre indiqué par le Plan comptable.¹¹⁹ Les instructions comptables de 1967 et 1969 laissent aux communes le choix entre un amortissement linéaire, progressif ou dégressif du patrimoine de leur service d'eau et établissent un barème indicatif de la durée d'amortissement de chaque type d'immobilisation.¹²⁰ L'amortissement technique a généralement une durée plus longue que l'amortissement financier. Il constitue, quand le remboursement est achevé, une capacité d'investissement net qui doit permettre aux régies

¹¹² Prada (M.), Sonrier (A.), La comptabilité publique, Berger-Levrault, Paris, 1985.

¹¹³ Berthier (J.F.), Comment l'Etat tient ses comptes, Paris, Dunod, 1990.

¹¹⁴ Décret du 29 décembre 1962.

¹¹⁵ Dans les villes de plus de 10000 habitants, les recettes et dépenses du budget général reçoivent une affectation correspondant à leur fonction (objet de la dépense ou de la recette) qui permet l'ébauche d'une comptabilité analytique d'exploitation et des opérations en capital. Brémond (C.), Le budget communal : préparation et présentation, Problèmes économiques n°2.106, 4 janvier 1989.

¹¹⁶ "La règle de l'équilibre est de loin la plus stricte. Non seulement les recettes couvrent les dépenses dans chaque section mais de plus les ressources propres doivent couvrir les remboursements d'emprunts." Brémond (C.), Idem, p.11.

¹¹⁷ Instructions n°67-113 MO du 12 décembre 1967 et n°69-69 MO du 12 juin 1969. Voir aussi La gestion en régie des services publics de l'eau et de l'assainissement, Revue des finances locales, volume 44 n°3, mars 1979.

¹¹⁸ Seules les communes comptant moins de 3000 habitants peuvent s'en tenir à une simple comptabilité d'exploitation. Le Lamer (C.), Idem.

¹¹⁹ Les régies sont aussi dans l'obligation de constituer un bilan prévisionnel, d'établir un état financier prévisionnel des dépenses et des recettes et un compte de résultat.

¹²⁰ Commissariat Général du Plan La politique de l'eau des communes. Quels objectifs, quels instruments ? Éléments méthodologiques pour une démarche d'évaluation, La Documentation française, Paris, 1992.

d'autofinancer en partie leurs investissements, donc de moins dépendre du niveau d'endettement des communes.

Mais dégager des moyens de financement propre ne suffit pas. Encore faut-il qu'ils ne se dévalorisent pas avant d'être investis.¹²¹ Or, les fonds communaux, obligatoirement déposés au Trésor Public depuis 1811, ne sont pas rémunérés.¹²² En 1962, cette obligation est en partie levée : les comptes des régies autonomes font apparaître la situation de trésorerie dont le solde peut être porté dans un compte courant ouvert dans n'importe quel établissement de crédit.¹²³ La trésorerie et les excédents budgétaires (capacité de financement) peuvent être placés en rentes ou en valeurs autorisées (emprunts d'Etat comme les OAT, bons du Trésor, bons du Trésor négociables et titres des emprunts garantis par l'Etat). La trésorerie résultant d'un différé dans le lancement de travaux peut être placée en bons du Trésor négociables (de 10 jours à 7 ans) ou non.¹²⁴

1.2.Le démembrement des activités communales

Quatre E.P.C.I. sont créés pour pallier l'éclatement communal qui contrevient à un aménagement rationalisé du territoire : le syndicat mixte, le syndicat intercommunal à vocation multiple (S.I.V.O.M.), le district urbain (D.U.) et la communauté urbaine (C.U.), (1.2.1). Si les structures syndicales rencontrent un succès certain auprès des communes, les structures de coopération spécifiquement urbaines ne parviennent pas à séduire les villes (1.2.2).

§1 Organisation intercommunale et aménagement rationalisé du territoire

Les communes sont « le support d'un réseau plus ou moins dense d'équipements collectifs et de services publics »¹²⁵ qui débordent généralement le périmètre de leur territoire. Si les communes rurales n'atteignent pas le seuil de population en dessous duquel aucun équipement n'est financièrement concevable, les villes sont contenues dans un territoire administratif exigu qui nuit à l'aménagement cohérent des agglomérations multicommunales nées d'un exode rural brutal et massif. A l'échelle de ces agglomérations, la gestion des services publics manque de coordination et les grandes villes sont limitées dans leur développement, alors

¹²¹ Van de Vyver (P.G.) rappelle à juste titre que le problème des règles budgétaires est d'arriver à coupler l'obligation d'amortissement des ouvrages avec la possibilité de placer les excédents d'exploitation afin qu'ils soient rémunérés.

¹²² En contrepartie de l'obligation de dépôt au Trésor, l'Etat s'impose une responsabilité dans l'équilibre de la trésorerie des collectivités et des avances faites par le Trésor sur les impôts à percevoir dans l'année. Cette obligation perdure pour les collectivités territoriales et les établissements publics à caractère administratif "prédominant", après les réformes de la comptabilité publique des années 60.

¹²³ L'article 43 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 énonce que les fonds peuvent être placés ailleurs qu'au Trésor, après dérogation obtenue auprès du ministre des Finances. Une balance mensuelle doit être établie par les régies autonomes et les villes de plus de 10000 habitants. L'ouverture d'un compte courant nécessite l'autorisation du préfet et l'accord du trésorier-payeur-général, en vertu du décret n°59-1225 du 19 octobre 1959, article 44. Prada (M.), Sonrier (A.), La comptabilité publique, Berger-Levrault, Paris, 1985.

¹²⁴ Le placement du fonds de réserve de la régie autonome fait l'objet des mêmes mesures que le placement de la trésorerie des communes. L'eau et les collectivités locales. Editions du Moniteur, Paris, 1991.

¹²⁵ Bernard (P.), Le grand tournant des communes de France. Des communautés nouvelles à l'épreuve de l'équipement, Librairie Armand Colin, Paris, 1969, p.16.

qu'elles disposent de ressources qui font défaut aux communes de leur proche banlieue.¹²⁶

Le syndicat mixte et le S.I.V.O.M. forment, avec le syndicat de communes, rétrospectivement qualifié de syndicat intercommunal à vocation unique (S.I.V.U.), les trois E.P.C.I. destinés à pallier l'éclatement des communes rurales. Le syndicat mixte, créé en 1955, peut associer un département avec des syndicats de communes et des communes isolées.¹²⁷ Le S.I.V.O.M., créé en 1959, permet aux communes rurales de gérer en commun plusieurs activités.¹²⁸

La création d'un S.I.V.U., d'un syndicat mixte ou d'un S.I.V.O.M. résulte toujours d'une démarche volontaire des communes. Mais l'Etat peut modifier le périmètre définitif de ces syndicats en intégrant autoritairement une ou plusieurs communes si des enjeux en terme d'aménagement du territoire le justifient. Le nombre de communes intégrées de force est cependant limité dans la mesure où le ministre de l'Intérieur ne peut passer outre l'opposition de plus du tiers des communes syndiquées.

T 30. Création et extension du périmètre des E.P.C.I. à vocation rurale

	S.I.V.U. et syndicat mixte		S.I.V.O.M.
1955 ¹²⁹	Le consentement tacite des communes membres se substitue à la règle de l'unanimité pour l'admission de nouvelles communes ¹³⁰		
1959 ¹³¹	<u>Création</u> La volonté unanime des communes n'est plus requise, leur majorité qualifiée suffit. ¹³²	<u>Extension du périmètre (mesures identiques)</u> Une nouvelle commune peut adhérer au syndicat si la majorité qualifiée des communes ne s'y oppose pas. Le ministre de l'Intérieur peut passer outre à l'opposition du tiers des communes syndiquées pour imposer une nouvelle commune.	<u>Création</u> La volonté unanime des communes est requise. ¹³³
1970 ¹³⁴	La volonté de la majorité qualifiée des communes suffit à créer n'importe quel type de syndicat.		

¹²⁶ Bloch-Lainé (F.), Pour une réforme de l'administration économique, Revue économique n°6, novembre 1962.

¹²⁷ Décret n°55-606 du 20 mai 1955. Sa création et sa dissolution nécessitent un décret du Conseil d'Etat, puis, après l'ordonnance n°58.937 du 11 octobre 1958, un arrêté du ministre de l'Intérieur.

¹²⁸ Ordonnance du 5 janvier 1959. Il doit permettre de "dégager des circonscriptions susceptibles d'être dotées d'un ensemble d'équipements aussi complet que possible". Les communes qui créent un S.I.V.O.M. ne sont pas nécessairement contiguës et peuvent appartenir à des départements différents. Bèze (F.), Une formule de regroupement communal. Le S.I.V.O.M., thèse en droit soutenue à l'université de Toulouse en 1968, p.14.

¹²⁹ Décret 55.606 du 20 mai 1955.

¹³⁰ Chaque commune membre du syndicat a 40 jours pour s'opposer à l'admission d'une nouvelle commune. Si aucune ne le fait, la commune adhère automatiquement au syndicat. Si une seule s'y oppose, la demande d'admission est rejetée.

¹³¹ Ordonnance du 5 janvier 1959.

¹³² La majorité qualifiée est atteinte lorsque la moitié des conseils municipaux représentant au moins les deux tiers de la population ou les deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population sont réunis.

¹³³ "La pluralité des missions exigeait de la part des participants une adhésion totale et sans réticence." Hourticq (J.), Idem, p.112.

¹³⁴ Loi n°70.1297 du 31 décembre 1970, relative à la gestion municipale et aux libertés communales.

Deux E.P.C.I. sont destinés au groupement de villes : le district urbain créé en 1959 et la communauté urbaine créée en 1966.¹³⁵ L'Etat se réserve la possibilité de les créer d'office, donc de passer outre la volonté de toutes les communes.

T 31. Création et extension du périmètre des E.P.C.I. à vocation urbaine

<p>District urbain</p>	<p><u>Création d'office</u> : districts de Tours et de Creil.</p> <p><u>Création volontaire</u> : elle nécessite la majorité qualifiée des communes.</p> <p><u>Extension du périmètre</u> : l'admission de nouvelles communes requiert la majorité absolue du conseil districial (et non des communes membres).</p> <p>Il est impossible de quitter un D.U. ou de le dissoudre.</p>
<p>Communauté urbaine</p> <p>Réservée aux agglomérations de plus de 50000 habitants</p>	<p><u>Création d'office</u> (1968) : C.U. de Lyon, Bordeaux, Lille et Strasbourg.</p> <p><u>Création volontaire</u> : elle nécessite la majorité qualifiée des communes, l'accord de la commune représentant plus du quart de la population étant indispensable.¹³⁶ Le périmètre est déterminé par le préfet qui tente de rassembler le maximum de communes.¹³⁷</p> <p><u>Extension du périmètre</u> : la demande émane du conseil de la C.U. et le préfet l'accorde de manière discrétionnaire.</p> <p>Il est impossible de quitter la C.U. La majorité qualifiée des communes peut par contre dissoudre une C.U. créée volontairement.</p>

Si le D.U. est une première étape vers « la formation d'une nouvelle collectivité territoriale unitaire »,¹³⁸ la C.U. est une véritable administration de second niveau, plus proche d'une nouvelle collectivité territoriale que d'une nouvelle organisation intercommunale.¹³⁹

Toutes les communes sont également représentées au sein des comités syndicaux. En revanche, au sein des conseils districiaux ou communautaires, les communes sont représentées en fonction de l'importance de leur population.

¹³⁵ Ordonnance n°59.30 du 5 janvier 1959 et loi n°1069 du 31 décembre 1966.

¹³⁶ Les communes doivent être limitrophes et faire partie d'un même département.

¹³⁷ L'avis du conseil général est requis et les conseils municipaux sont tous consultés. Le dossier est ensuite présenté aux collectivités locales qui ont 45 jours pour émettre un avis, transmis au ministère de l'Intérieur.

¹³⁸ Bourjol (M.), Les districts urbains, Ed. Berger-Levrault, Paris, 1963, p.207. En effet, le conseil districial "règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence du district", comme le conseil municipal est en charge des affaires communales.

¹³⁹ Le Dalloz des collectivités locales définit d'ailleurs la communauté urbaine comme "une administration d'agglomération qui se superpose à celle des communes".

T 32. La représentation des communes dans les E.P.C.I.

S.I.V.U., S.I.V.O.M.	D.U.	C.U.
Chaque commune est représentée par deux membres choisis ou non parmi ses conseillers municipaux	Chaque commune est représentée proportionnellement à sa population par ses conseillers municipaux. La ville centre ne peut pas avoir la majorité absolue au conseil.	Les communes sont représentées proportionnellement à leur population par leurs conseillers municipaux. Les maires ont une voix consultative. Les petites communes ne sont pas nécessairement représentées. ¹⁴⁰

Le choix et la nature des compétences communales transférées aux différents E.P.C.I. distinguent aussi les syndicats des D.U. et des C.U. Les syndicats sont des organisations de coopération légères et les communes décident librement des compétences qu'elles leur transfèrent. La création d'un D.U. ou d'une C.U., qu'elle soit volontaire ou non, provoque le transfert obligatoire de compétences qui, dans le cas de la C.U., conduit à un démembrement tel qu'il ne laisse aux communes que leurs compétences de police.

T 33. Les compétences transférées aux E.P.C.I.

E.P.C.I.	Compétences facultatives	Compétences obligatoires	
S.I.V.U. S. mixte S.I.V.O.M.	Distribution d'eau, assainissement, collecte et traitement des ordures ménagères, transports, câble...	Aucune	
D.U.	Le S.I.V.U. est limité à une activité alors que le syndicat mixte, le S.I.V.O.M. et le D.U. peuvent en avoir plusieurs.	Service de logement Service de lutte contre les incendies.	
C.U.	Toutes compétences communales à l'exception des compétences de police.	Distribution d'eau, Assainissement, Transports urbains, Ordures ménagères, Parkings, Abattoirs, Marchés, Cimetières,	Voirie et signalisation, Programmes d'aménagement d'ensemble, ZAC, Lycées et collèges, Services de lutte contre les incendies.

Enfin, les E.P.C.I. à vocation rurale et à vocation urbaine se distinguent sur le plan de leur indépendance financière vis-à-vis des communes dont ils émanent, indépendance conditionnée par l'existence de ressources propres.

Les syndicats n'accèdent à une certaine autonomie financière que si les communes y consentent unanimement. En effet, le S.I.V.U. et le S.I.V.O.M. ont théoriquement la possibilité de s'endetter en leur nom. Mais les établissements de crédit ne leur consentent des prêts que lorsque les communes syndiquées

¹⁴⁰ Les communes non représentées ont la possibilité de se retirer de la C.U.

garantissent fiscalement le remboursement des emprunts.¹⁴¹ La garantie fiscale est un gage de solvabilité : quand les produits de l'activité gérée par un syndicat sont insuffisants pour assurer le service de la dette, les ressources fiscales des communes syndiquées sont censées y pourvoir.¹⁴²

Les districts bénéficient d'une indépendance financière plus grande dans la mesure où ils sont dotés de ressources propres qui leur permettent de garantir le remboursement de leurs emprunts. Ces ressources propres sont constituées des contributions budgétaires obligatoires des communes ou de la perception d'une fraction des impôts locaux. C'est le comité districte qui vote, à la majorité qualifiée, le montant des ressources que les communes lui transfèrent.¹⁴³

La C.U. est complètement indépendante des communes. Ses ressources sont de différentes sortes : la principale provient d'un nouvel impôt local (qui s'ajoute aux quatre taxes communales) dont le conseil communautaire fixe l'assiette ; viennent ensuite toutes les ressources mobilières, immobilières et financières relatives aux compétences qui lui sont transférées par les communes et dont la C.U. devient automatiquement propriétaire et comptable (les dettes que les communes ont contractées deviennent des dépenses obligatoires de la C.U.).¹⁴⁴ En outre, la C.U. dispose d'un personnel propre, quand les autres groupements usent de personnels communaux mis à leur disposition.

§2 L'échec de l'intercommunalité urbaine

Les E.P.C.I. rencontrent un succès très variable. Si les syndicats se développent à un rythme soutenu, le D.U. et la C.U. sont des échecs. Autrement dit, les E.P.C.I. qui conduisent à un démembrement communal poussé ne sont pas retenus par les communes qui préfèrent, même quand il s'agit de villes importantes, participer à des syndicats plutôt que de créer un D.U. ou une C.U.

L'échec du D.U. auprès des villes est d'ailleurs à l'origine de la création autoritaire de quatre C.U. En 1962, on ne compte que 21 D.U. dont seulement trois réunissent plus de 100000 habitants.¹⁴⁵ Les autres se sont constitués en zone rurale, le plus souvent en dehors de toute agglomération, alors qu'une ville comme Rouen continue de participer à une trentaine de S.I.V.O.M.. L'Etat verse, à compter de 1965, des subventions supplémentaires aux communes qui se regroupent en D.U.¹⁴⁶ Cinq ans après, 68 D.U. ont été créés qui, avec les 21 premiers, regroupent 687 collectivités locales. Mais une dizaine seulement

¹⁴¹ Les syndicats mixtes n'ont pas cette faculté et la contribution de leurs membres reste leur mode de financement principal.

¹⁴² Verdun (L.G.), *Idem*.

¹⁴³ "Le district urbain apparaît comme possédant une personnalité mieux affirmée que le S.I.V.O.M., jouissant d'une plus grande souplesse et d'une plus grande liberté de manœuvre", Bèze (F.), *Idem*, pp.210-211.

¹⁴⁴ Il en est de même des subventions et garanties d'emprunt. La part des taxes communales utilisées pour gérer les SPA est transférée aux C.U. (taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères, fraction de la taxe sur les salaires redistribuée aux départements, aux communes et à leurs groupements et fraction de l'attribution de garantie versée aux communes).

¹⁴⁵ Dont les agglomérations de Nancy et de Tourcoing.

¹⁴⁶ Décret 64.884 du 27 août 1964. L'Etat majore les subventions versées aux communes de 5 à 20% pendant cinq ans, quand elles créent des D.U.

rassemble plus de 100000 habitants, quand la France compte 41 agglomérations de cette taille.¹⁴⁷ La qualification urbaine des D.U. est alors abandonnée.¹⁴⁸

La C.U. ne rencontre pas beaucoup plus de succès. Elle simplifie pourtant la situation des agglomérations auxquelles elle est imposée, à l'image de celle formée par les villes de Lille, Roubaix et Tourcoing où, avant 1966, coexistent 29 E.P.C.I. dont 25 S.I.V.U., 5 syndicats mixtes, 2 S.I.V.O.M. et un district.¹⁴⁹ Mais les villes refusent de transférer l'essentiel de leurs compétences à un établissement sur lequel elles n'exercent aucun pouvoir. Seules cinq C.U. volontaires sont créées par les agglomérations de Dunkerque en 1968, de Creusot-Montceau-les-Mines et de Cherbourg en 1970, du Mans en 1972 et de Brest en 1973. Avec les quatre premières créées d'office, elles regroupent 251 collectivités locales et 4 millions d'habitants.¹⁵⁰

Face à cet échec, l'Etat envisage de remédier au morcellement communal en imposant un nouvel échelon administratif qui se substitue aux communes.¹⁵¹ « Si l'inadaptation du cadre communal est tel que de très nombreuses compétences doivent être transférées à un échelon intercommunal, la conception fonctionnelle ne parvient plus à maintenir (...) son postulat selon lequel les communes ne doivent pas être supprimées ».¹⁵² Mais la crainte d'une réaction vive des élus fait avorter le projet et l'Etat renonce au regroupement autoritaire des communes. En 1971, c'est finalement une loi sur la fusion des communes basée sur le volontariat qui est votée alors que la plupart des pays européens réduisent autoritairement le nombre de leurs collectivités locales.¹⁵³

T 34. La fusion des communes en France et dans quelques pays européens

Pays	Date des réformes	Nombre de communes avant les réformes	Nombre de communes après les réformes	Population moyenne des communes après les réformes
R.F.A.	1970	24386	8514	7300
R.U.	1972	1383	545	110000
Belgique	1971	2359	596	17500
Danemark	1967-1974	1388	275	19500
France	1971	37708	36257	1586

Source : Meny Y., *La réforme des collectivités locales en Europe, 1985*

¹⁴⁷ Roussillon (H.), Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1972.

¹⁴⁸ Loi n°1297 du 31 décembre 1970.

¹⁴⁹ Roussillon (H.), *Idem*.

¹⁵⁰ Perrin (B.), La coopération intercommunale. bilan et perspectives, Berger-Levrault, Paris, 1994.

¹⁵¹ Selon les projets, l'échelon privilégié fait référence au canton, à l'arrondissement ou au département. La question du statut de ce nouvel échelon est débattue et celui de collectivité territoriale semble préféré. Roussillon (H.), *Idem*.

¹⁵² Roussillon (H.), *Idem*, p.64.

¹⁵³ Loi du 16 juillet 1971.

En France, la loi sur les fusions est un échec : les résultats attendus ne sont satisfaits qu'à hauteur de 20% et 70% des fusions se sont produites en milieu rural, la moitié des communes issues de ces fusions comptant moins de 500 habitants.¹⁵⁴ En 1975, la France compte plus de communes que les onze autres pays de la Communauté européenne réunis (32964 communes).

En 1976, un dernier projet de regroupement autoritaire est mis au point.¹⁵⁵ Il préconise de regrouper les communes rurales dans des communautés de communes et de rendre obligatoire la C.U. dans les agglomérations de plus de 200000 habitants. Son caractère autoritaire est tempéré par un transfert de compétences significatif. On estime en effet que « la coopération intercommunale doit dépasser le niveau de la gestion en commun de services techniques pour déboucher sur de nouveaux centres de pouvoirs ».¹⁵⁶ Aussi le regroupement des communes doit-il s'accompagner d'une décentralisation des compétences de l'Etat vers les communautés de communes, les C.U. mais aussi vers les départements et les régions et de la suppression de la tutelle préfectorale. Les nouveaux centres de pouvoir locaux bénéficieraient de ressources propres en percevant la taxe professionnelle que les communes leur abandonneraient, leur compétence se limitant désormais aux missions traditionnelles de police (état civil, cadastre, organisation des élections, police administrative, gestion de leur domaine) pour lesquelles les trois taxes locales seraient suffisantes.

La publication du rapport « Guichard » est accueillie par une levée de boucliers des élus locaux. La réforme préconisée est pour eux synonyme de l'abandon de toutes leurs prérogatives et la perte de la taxe professionnelle s'apparente à une dépossession de leur principale ressource financière. Le projet est abandonné. Au lieu d'imposer des groupements, l'Etat assouplit le fonctionnement de la C.U., espérant que les villes se laisseront séduire par une organisation sur lesquelles elles exercent un contrôle plus large. En 1977, les communes acquièrent la faculté de quitter ou de dissoudre une C.U.¹⁵⁷ En 1982, le fonctionnement de la C.U. est simplifié, le contrôle exercé sur elle par les communes est renforcé et le nombre de compétences qui lui sont obligatoirement transférées est diminué.¹⁵⁸

Cette politique est sans effet : aucune C.U. n'est créée. En 1980, la France de l'intercommunalité ressemble plus que jamais à ce « manteau d'arlequin » auquel Roussillon la comparait en 1972. On dénombre en effet plus de 7000 S.I.V.U., 1980 S.I.V.O.M. réunissant près de 20000 collectivités locales, 147 districts réunissant 1286 collectivités locales et 9 C.U. réunissant 250 communes, soit 9136 E.P.C.I. qui s'ajoutent aux quelques 36000 communes dont 32000 comptent moins de 2000 habitants.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Novarina (G.), Martin (S.), *La décentralisation vol 11 Décentralisation et intercommunalité*, Syros Alternatives, 1988.

¹⁵⁵ Ce projet fait l'objet du rapport Guichard "Vivre ensemble". Voir Novarina (G.), Martin (S.), *Idem*.

¹⁵⁶ Novarina (G.), Martin (S.), *Idem*, p.71.

¹⁵⁷ Loi n°825 du 22 juillet 1977.

¹⁵⁸ La création et l'équipement de zones (urbaines, industrielles ...), les cimetières, les parcs de stationnement, la voirie et la signalisation et les services HLM deviennent des compétences facultatives. Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 (Paris-Lyon-Marseille).

¹⁵⁹ Perrin (B.), *Idem*.

Les communes refusent le démembrement de leurs compétences mais aussi leur segmentation ce qui, nous allons le voir, explique en grande partie le recours croissant aux opérateurs pour la gestion des services d'eau potable.

2. La concurrence entre formes organisationnelles

On sait, notamment grâce aux travaux de D. Lorrain, que la période contemporaine se caractérise par une croissance forte de la gestion déléguée des services d'eau, au détriment de la gestion en régie. On méconnaît en revanche les ressorts de cette expansion et le rôle déterminant joué par l'Etat pour favoriser le recours aux opérateurs privés.

Les communes ont délégué la gestion de leurs services d'eau par voie d'affermage, contrat dont l'Etat a défini un modèle type susceptible de convenir au plus grand nombre (2.1.). L'Etat a pu promouvoir la délégation par voie d'affermage en usant de l'arme des subventions auprès des communes dont les services d'eau nécessitaient des investissements en travaux neufs (2.2.), puis en créant une distorsion fiscale favorable à l'affermage en 1968 (2.3.). Avant les lois de décentralisation, l'Etat promulgue un nouveau cahier des charges-type pour corriger certaines dérives constatées dans la pratique de ces contrats et rétablit le contrôle administratif des prix qui touche, cette fois, les régies et les services d'eau délégués (2.4.).

2.1. La régie communale contre l'affermage

En 1982, les opérateurs privés assurent l'alimentation en eau de 33,5 millions d'habitants contre à peine 13,5 millions en 1956.¹⁶⁰ La délégation des services d'eau a progressé en deux étapes, affectant des communes non équipées ou insuffisamment équipées dans un premier temps, puis des villes de taille moyenne, après 1968 (§1). Le contrat-type d'affermage défini par l'Etat en 1951 convient à toutes les communes, qu'elles soient équipées ou non et offre aux opérateurs de larges perspectives de développement (§2).

§1 Le recul de la régie

En 1950, plus de 60% de la population desservie en eau à domicile est alimentée par des services gérés en régie.¹⁶¹ 12 ans plus tard, plus de 55% des habitants qui disposent d'eau courante sont desservis par des régies¹⁶², proportion qui s'établit à 52% en 1970¹⁶³ et qui tombe sous la barre des 50% avant 1976, date à laquelle

¹⁶⁰ Syndicat professionnel des distributeurs d'eau, Loosdregt (H.B.), Idem.

¹⁶¹ Malandain (G.), *Propositions pour une gestion de l'eau décentralisée et coordonnée*, Rapport établi à la demande du Premier ministre L. Fabius et du ministre de l'Environnement, 21 novembre 1985.

¹⁶² En 1962, les opérateurs alimentent 16,95 millions d'habitants (chiffre donné par Loosdregt, Idem). A cette date, 12 millions d'habitants ruraux disposent d'eau à domicile (chiffre donné dans le deuxième inventaire du ministère de l'Agriculture) et s'ajoutent aux 25,8 millions de citadins pourvus d'eau courante (chiffre donné dans l'enquête réalisée par le ministère de l'Intérieur en 1961).

¹⁶³ Rapport Martinand au ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, *Le Génie urbain*, 1990.

les opérateurs assurent l’approvisionnement en eau de 54,5% de la population desservie.¹⁶⁴

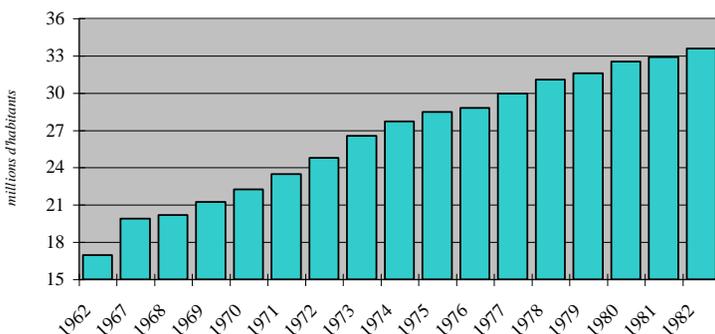
T 35. Population alimentée par des régies d’eau

Population alimentée par des régies		
1938	72 %	18 millions
1950	60 %	Non connue
1962	55 %	20,85 millions
1970	52 %	24,2 millions
1976	45,5 %	22,02 millions
1980	43 %	20,2 millions

Source : nous-mêmes.

Les parts respectives de la gestion déléguée et de la gestion en régie des services d’eau n’ont pas évolué à périmètre constant. Entre 1954 et 1982, la population française a augmenté de 26% et la population alimentée en eau est passée de moins de 30 millions à plus de 52 millions d’habitants.¹⁶⁵ Alors que le nombre d’habitants desservis par des régies en 1980 est redescendu à son niveau de 1962, la population desservie par des opérateurs privés a doublé entre 1962 et 1982, passant de 16,95 millions d’habitants à plus de 33,5 millions.¹⁶⁶

Figure A. Population desservie par les opérateurs privés 1962 - 1982



La croissance de la gestion déléguée est particulièrement marquée à la fin des années 1960 et au début des années 1970 en terme de population desservie mais aussi en terme de communes qui optent pour la gestion déléguée de leurs services d’eau.¹⁶⁷

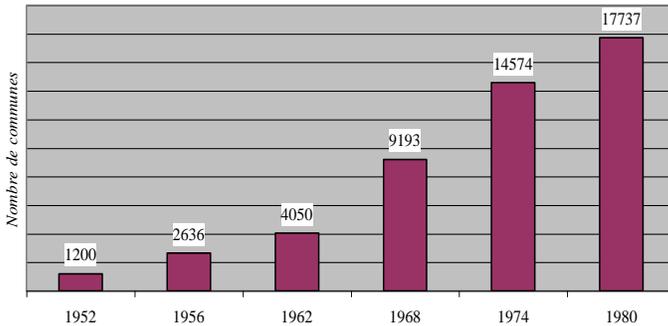
¹⁶⁴ En 1976, les opérateurs alimentent 28,8 millions d’habitants. On considère qu’à cette date toute la population urbaine dispose d’eau courante alors que 2 millions de ruraux n’en disposent pas encore, sur une population totale de 52,8 millions d’habitants.

¹⁶⁵ Le recensement de 1954 dénombre 42,8 millions d’habitants et celui de 1982 plus de 54 millions.

¹⁶⁶ Syndicat professionnel des distributeurs d’eau, Loosdregt (H.B.), Idem.

¹⁶⁷ Les données de 1956 à 1980 proviennent du tableau de Loosdregt (H.B.). Les données de 1952 sont extrapolées à partir de celles de 1938, date à laquelle 945 communes avaient délégué leurs services d’eau. Entre 1943 et 1950, les communes ne délèguent pas pour des raisons que nous exposons plus loin. On peut estimer, en comptant large, à 200 le nombre de communes qui délèguent entre 1939 et 1942 et entre 1950 et 1952.

Figure B. Communes déléguant leurs services d'eau 1952 - 1980



Entre 1962 et 1974, le nombre de communes qui délèguent la gestion de leur service d'eau évolue à un rythme de près de 900 communes par an contre 285 communes entre 1952 et 1962 et 447 communes entre 1974 et 1982. La plus forte variation annuelle se produit en 1973, année où 1460 communes représentant 1,766 millions d'habitants délèguent la gestion de leur service d'eau et date probable du passage sous la barre des 50% de la population alimentée par des régies d'eau.¹⁶⁸

La taille moyenne des communes qui délèguent leur service d'eau évolue aussi. Alors que les opérateurs gèrent, en 1938, les services de villes dont la population moyenne est de 7500 habitants, les services qu'ils prennent en gestion entre 1938 et 1956 concernent des villes dont la population moyenne s'établit à 3800 habitants. Les communes qui délèguent entre 1956 et 1982 comportent, toujours en moyenne, 1300 habitants. Leur taille décroît régulièrement jusqu'en 1968, année où les 1048 nouvelles communes « concédantes » comptent, en moyenne, 250 habitants.¹⁶⁹ En 1969, elle augmente brutalement à 1800 habitants et se stabilise autour de 1500 habitants jusqu'au début des années 1980.¹⁷⁰

Raisonné en terme de population moyenne ne permet évidemment pas de spécifier le type de communes qui opte pour la gestion déléguée entre 1956 et 1982. Si, de toute évidence, les opérateurs se sont solidement implantés en zone rurale au cours de cette période, la baisse importante de la taille des communes entre 1956 et 1968 puis son augmentation en 1969 masquent deux séquences bien distinctes du mouvement massif de délégation des services d'eau, que les rapports de la C.G.E. nous aide à spécifier.

La C.G.E. distingue parmi les communes qui recourent à ses services : les villes d'une certaine importance, les petites villes (de 2000 à 10000 habitants), les communes rurales et les syndicats de communes rurales ou urbaines. Il ressort des rapports annuels sur son développement commercial, entre 1950 et 1968, que¹⁷¹ :

¹⁶⁸ Syndicat professionnel des distributeurs d'eau, Loosdregt (H.B.), Idem.

¹⁶⁹ Une commune « concédante » s'entend d'une autorité publique qui passe un contrat de délégation mais ne préjuge pas du type de contrat signé.

¹⁷⁰ D'après le tableau de Loosdregt (H.B.), Idem.

¹⁷¹ Tous les rapports d'activité de la C.G.E. commencent par la présentation du développement commercial de l'année écoulée, c'est-à-dire par une description des nouveaux services d'eau gérés par

- de 1950 à 1958, les nouveaux services d'eau gérés par la C.G.E. sont situés à la périphérie des services dits « anciens », dont elle assure déjà la gestion. Ce sont, à l'exception des villes de Outreau (près de Boulogne-sur-Mer) et de Luçon, les services de communes rurales, groupées ou non en syndicats,¹⁷²
- de 1959 à 1968, la C.G.E. obtient la gestion des services d'eau de dix-sept villes et de centaines de communes rurales, généralement syndiquées, auxquelles s'ajoutent, à compter de 1963, de nombreuses petites villes. Ces délégations occasionnent l'implantation puis l'extension de la C.G.E. dans de nouveaux départements.

Entre 1950 et 1962, plus de 700 communes rurales délèguent leurs services d'eau à la C.G.E..¹⁷³ Entre 1963 et 1968, 1068 communes rurales et petites villes lui confient la gestion de leurs services d'eau.¹⁷⁴ En 1968, la C.G.E. est implantée dans 75 départements. Elle gère 2144 services d'eau et alimentent près de 11 millions d'habitants.

Par ailleurs, la C.G.E. est le plus urbain des distributeurs d'eau. En 1952, elle gère les services de communes qui comptent en moyenne 10000 habitants. A la même époque, les autres opérateurs gèrent les services de communes moitié moins peuplées. En 1968, la commune concédante moyenne ne représente plus que 5320 habitants pour la C.G.E. et 1500 habitants pour les autres opérateurs. En effet, les 1791 communes qui ont délégué, entre 1952 et 1968, leurs services d'eau à la C.G.E. comptent en moyenne 4170 habitants.¹⁷⁵ Pour la gestion déléguée dans son ensemble, ce sont 6557 communes représentant en moyenne 1019 habitants qui ont fait appel aux opérateurs privés durant ces 16 années. De 1956 à 1968, si le nombre d'habitants desservis par la C.G.E. passe de 5 millions à 11 millions d'habitants (+ 120%), il n'augmente que de 7,8% pour l'ensemble des autres opérateurs, passant de 8,48 millions à 9,2 millions d'habitants. En revanche, le nombre de communes dont les services d'eau sont gérés par les opérateurs s'établit, en 1968, à 9193, dont à peine le quart (2144) le sont par la C.G.E..¹⁷⁶

Du début des années 1950 à 1968, la gestion déléguée progresse donc essentiellement en zone rurale et, à compter de 1963, elle s'étend aux services urbains de petite taille pour le distributeur urbain qu'est la C.G.E.

la compagnie. Seules les villes d'une certaine importance sont nommées. Le type des autres est précisé.

¹⁷² Le premier inventaire du ministère de l'Agriculture remarque, au 1^{er} janvier 1954, que les services délégués "concernent généralement des réseaux assez importants, quoique certaines distributions de faible envergure soient également gérées par des industriels, mais ceci, en général, à proximité immédiate d'un centre d'exploitation relativement important", p.23.

¹⁷³ Douze villes délèguent la gestion de leur service d'eau en 1950, 1951, 1959, 1960 et 1962. En 1950, la C.G.E. gère les services d'eau de 352 communes et de 1070 en 1962.

¹⁷⁴ Entre 1963 et 1968, sept villes délèguent leur service d'eau à la C.G.E.. En 1968, la C.G.E. gère les services d'eau de 2144 communes.

¹⁷⁵ En 1952, la C.G.E. gère 353 services d'eau et alimente 3,532 millions d'habitants. En 1968, elle gère 2144 services d'eau et alimente 11 millions d'habitants.

¹⁷⁶ Entre 1956 et 1968, le nombre d'habitants desservis par les opérateurs privés passe de 13,479 millions à 20,162 millions. Loosdregt (H.B.), Idem.

Cette première séquence du mouvement de délégation concerne essentiellement des communes rurales non équipées et des petites villes insuffisamment équipées pour répondre aux besoins d'une population en forte croissance. En revanche, à compter de 1969, l'augmentation brutale de la taille moyenne des communes qui délèguent provient de la délégation de services urbains plus importants. Entre 1969 et 1975, 37 villes généralement de taille moyenne délèguent leurs services d'eau à la C.G.E.. Elles s'ajoutent à des communes rurales qui sont généralement situées dans des départements où la C.G.E. est désormais bien implantée et la conduisent à s'étendre dans onze nouveaux départements. A la différence des communes qui lui déléguaient la gestion de leurs services d'eau avant 1968, les villes qui délèguent après 1968 alimentent en totalité leur population grâce à des régies relativement anciennes. La gestion déléguée progresse désormais aux dépens des régies d'eau, par basculement de la gestion publique vers la gestion privée, et non à la faveur de création de services d'eau.

En 1982, la gestion en régie caractérise les grands services d'eau urbains et les petits services d'eau ruraux. Les grandes villes comme Paris, Lyon, Toulouse, Toulon, Lille, Strasbourg, Nancy, Rouen, Le Havre, Amiens, Dijon, Clermont-Ferrand, Orléans, Limoges, Nantes, Saint-Etienne ... ont continué de gérer leurs services d'eau en régie. En 1980, on estime que 79% des villes de plus de 50000 habitants ont conservé la gestion de leurs services d'eau en régie.¹⁷⁷ En zone rurale, de nombreuses régies ont été créées à la faveur du développement de la distribution d'eau, depuis 1950. En 1980, 19000 communes exploitent leur service d'eau dans le cadre d'une régie, contre 14000 en 1954, 5000 communes ayant donc durablement opté pour la gestion directe, et plus précisément pour la gestion en régie simple.¹⁷⁸ En 1981, trois services d'eau ruraux sur quatre font l'objet d'une régie simple mais les opérateurs privés sont en passe d'alimenter la moitié de la population rurale.¹⁷⁹ La gestion déléguée est donc fonction croissante de la taille des services d'eau ruraux. Cette tendance se dessine dès les années 1960 puisque en 1966 85% des services d'eau ruraux sont gérés en régie simple, proportion qui tombe à 65,2% en terme de volume d'eau potable distribuée par les communes rurales. Alors que neuf services communaux sur dix font alors l'objet d'une régie simple, un tiers des services intercommunaux font appel aux opérateurs privés.¹⁸⁰

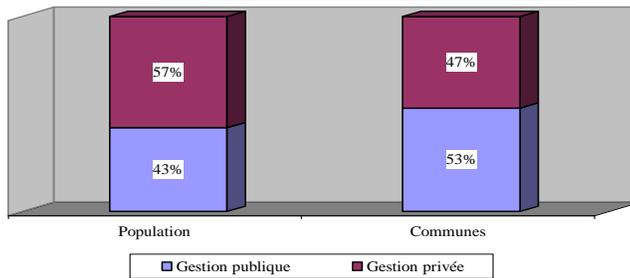
¹⁷⁷ Covo-Dahan (P.), Sous-traitance d'un service public communal. Stratégie d'implantation sur le marché de l'eau, Thèse en économie soutenue à l'université Paris-Dauphine, 1980.

¹⁷⁸ En 1954, le ministère de l'Agriculture dénombrait 9789 régies d'eau et 14936 communes alimentées. A la même date, les distributeurs privés gèrent les services d'eau de 945 communes. Partant, 9789 régies desservent 13991 communes rurales et urbaines en 1954. En 1980, on dénombre 11000 régies représentant 19000 communes.

¹⁷⁹ La proportion des services d'eau en régie simple est déduite de celles de 1966 (85% des services ruraux sont en régie simple) et de 1990 (70% des services ruraux font l'objet de régie simple). Pour le reste, voir Ministère de l'Agriculture, 1981.

¹⁸⁰ Ministère de l'Agriculture, rapport de 1969.

Figure C. La gestion des services d'eau en 1980



§2 La montée en puissance de l'affermage

C'est essentiellement dans le cadre de contrats d'affermage que les communes ont délégué la gestion de leur service d'eau, avant comme après 1968.¹⁸¹ Ce contrat est réglementé par l'Etat en 1951, quatre ans après la réglementation du contrat de concession qui connaît pour sa part peu de succès.¹⁸² Avant que le ministre de l'Intérieur ne rédige le contrat-type pour la gestion en affermage des services d'eau, la doctrine considère l'affermage comme une technique financière d'exploitation.¹⁸³ Le fermier est chargé d'assurer la gestion d'un service public dont les équipements ont été financés par la commune affermante ou par un concessionnaire, de nombreuses années auparavant. Ils ont non seulement fait la preuve de leur fonctionnement mais sont aussi en grande partie amortis.¹⁸⁴ D'ailleurs, le cahier des charges-type pour l'affermage d'une distribution publique d'eau potable stipule que le fermier reçoit des installations en état de marche et en assure seulement la gestion à ses risques et périls alors que dans le cahier des charges-type pour la concession d'une distribution publique d'eau potable, le concessionnaire doit équiper une commune d'un service d'eau à ses frais et tirer de l'exploitation du service l'essentiel de ses revenus. Aussi, la délégation en affermage plutôt qu'en concession des services d'eau ruraux où tout reste à faire surprend-elle *a priori*.

En toute logique, l'Etat aurait dû réserver le contrat d'affermage aux communes déjà équipées de distributions d'eau et le contrat de concession aux communes non équipées. Or, si le cahier des charges-type de 1947 réserve aux seules

¹⁸¹ Valiron (F.), La politique de l'eau en France de 1945 à nos jours, Presses de l'E.N.P.C., Paris, 1991.

¹⁸² Ces contrats types s'imposent aux communes qui délèguent en concession ou en affermage la gestion de leurs services d'eau et les préfets vérifient la conformité des contrats conclus avec les cahiers des charges rédigés par le ministre de l'Intérieur. Les contrats sont tacitement approuvés si les préfets ne se sont pas opposés à leur exécution dans les trois mois qui suivent leur dépôt dans les préfectures.

¹⁸³ "Lorsqu'un service public est, par nature, rémunérateur, sa concession revêt la forme d'un affermage" Monsarrat (G.), 1948, p.4. Cette conception n'a pas varié depuis, voir notamment Coudeville (A.), Contribution à la théorie générale du service public communal, thèse en droit soutenue à l'Université de Bordeaux, 1976. Dans la mesure où les investissements ont déjà été réalisés et où le service fonctionne depuis de nombreuses années, sa gestion en affermage est forcément rentable puisque les capitaux engagés sont en grande partie amortis.

¹⁸⁴ "Le fermier est simplement chargé de la gestion du service (...), sa seule avance se réduit en principe au fonds de roulement" dit Walline M. en 1948, cité par Duroy (S.), Idem, p.223.

communes non équipées la possibilité de concéder leur service d'eau¹⁸⁵, celui de 1951 offre aux communes équipées comme à celles qui ne le sont pas encore la possibilité d'affermier leur service d'eau. Dans ce cas, les communes s'engagent à financer la construction des équipements et à les remettre à leurs fermiers en état de fonctionnement.¹⁸⁶

A notre avis, l'Etat a conféré au contrat-type d'affermage un champ d'application anormalement large pour ne pas compromettre le recours aux opérateurs qu'il entendait promouvoir avant-guerre et dont il a dû adapter les modalités contractuelles aux circonstances d'après-guerre. En effet, le cahier des charges-type de 1947 est resté fidèle à « l'esprit » du contrat de concession. S'il prévoit la participation des communes aux « dépenses de premier établissement » (ou d'investissement en travaux neufs) dans des proportions librement définies avec les concessionnaires,¹⁸⁷ le financement public doit toutefois demeurer exceptionnel pour les investissements en travaux neufs et est exclu des investissements en travaux d'amélioration et d'extension.¹⁸⁸ Ce cahier des charges, préparé avant-guerre, témoigne en fait de la volonté du gouvernement de Paul Reynaud qui voulait, on s'en souvient, promouvoir la délégation des services d'eau à condition que les opérateurs assument le financement des investissements.

Or, après-guerre, la pénurie de capitaux obère le financement sur fonds privés de l'activité économique en générale et de la distribution d'eau en particulier. Les prix de tous les services d'eau ont été complètement bloqués par le pouvoir central durant la guerre (1941-1947), dans un contexte de pénurie des matières premières et de blocage des prix des ressources de première nécessité.¹⁸⁹ Les prix de l'eau ne sont débloqués qu'en 1948, date à laquelle ils sont à nouveau « déterminés par les formules contractuelles figurant aux contrats ou cahiers des charges ».¹⁹⁰ Au terme de cette période de blocage des prix, les distributeurs privés sont dans une situation financière très difficile et ne sont effectivement pas en mesure de financer les investissements en équipement de distribution d'eau.¹⁹¹

¹⁸⁵ Article 1^{er} du décret n°47-1554 : "Est approuvé le cahier des charges type annexé au présent décret, relatif à la concession d'une distribution publique d'eau potable comportant création du service et exécution de travaux de premier établissement".

¹⁸⁶ Chapitre II du cahier des charges type d'affermage, Remise des installations : "Selon que le service est ou non créé, il sera établi un état des lieux ou stipulé que tous les travaux de premier établissement seront exécutés par la commune et à ses frais".

¹⁸⁷ Chapitre IV Financement et tarifs du cahier des charges-type : "La commune participera aux dépenses de premier établissement incombant au concessionnaire par une subvention qui sera déterminée et versée dans des conditions que les contractants détermineront".

¹⁸⁸ Monsarrat (G.), 1948 ; Duroy (S.), *Idem*.

¹⁸⁹ Kuisel (R.F.), *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXème siècle*, Gallimard, NRF, Paris, 1984.

¹⁹⁰ Arrêté du 30 décembre 1947, fixant au 1^{er} janvier 1948 la fin du blocage des prix.

¹⁹¹ Dès 1949, la C.G.E. estime obtenir à nouveau des résultats "normaux" avec des produits nets d'exploitations qui assurent, à l'exclusion de produits d'origine diverse, une rémunération plus en rapport avec les capitaux qu'elle a investis. Entre 1943 et 1949, la C.G.E. ne gère aucun nouveau service d'eau et les services dont elle obtient la gestion en 1950, 1951 et 1952 font l'objet de contrats d'affermage ou de régie intéressée, à l'exception de deux d'entre eux.

T 36. Les déficits d'exploitation de la C.G.E. de 1944 à 1948 (millions de francs courants)

	Produits d'exploitation	Charges d'exploitation	Résultat d'exploitation
1944	19,94	23,1	- 3,16
1945	7,1	20,4	- 13,3
1946	21,4	33	- 11,6
1947	35	41	- 6
1948	89,57	91,98	- 2,41
1949	215,4	168	47,4

Source : C.G.E., Assemblées générales ordinaire de 1945 à 1950

La rédaction du contrat-type d'affermage tient compte de ce nouveau contexte en ménageant aux communes non équipées la possibilité de déléguer leurs services d'eau, sans que les opérateurs aient à financer les investissements de premier établissement. En outre, le contrat-type d'affermage est congruent avec la manière dont les communes délèguent leurs services d'eau avant-guerre. Les villes qui recourent à un opérateur le font dans un cadre contractuel qu'elles ont progressivement fait évoluer de la concession vers la régie intéressée ou l'affermage, dans la première moitié du siècle, en partageant le financement et la responsabilité du développement de leurs services. Celles qui gèrent en régie leur service d'eau décident totalement des modalités et du rythme de leur développement et sont très vraisemblablement opposées à la délégation complète de leurs responsabilités en la matière. Or, le cahier des charges-type de 1947 ne laisse aux communes aucun pouvoir pour décider des ouvrages à réaliser en cours de concession et du rythme de leur exécution.¹⁹² A l'inverse, dans le cahier des charges de 1951, l'exécution des travaux doit être « reconnue nécessaire par la commune au cours de l'affermage », la commune décidant de leur réalisation et des modalités de leur financement.¹⁹³

La pénurie de capitaux privés ne compromet donc pas le recours aux opérateurs qui vont pouvoir gérer, en affermage, des services d'autant plus nombreux que les investissements ne leur incombent pas.

2.2. L'affermage des services ruraux et des petits services urbains

En affermage, les communes assurent le financement des investissements. On est dès lors en droit de s'interroger sur les mobiles qui ont poussé les communes à déléguer plutôt qu'à gérer en régie leurs services d'eau. Nous allons voir que les communes délèguent dans un cadre réglementaire qui garantit une augmentation maîtrisée des tarifs de l'eau vendue par les services affermés (§1). Nous verrons

¹⁹² La commune a l'obligation de surveiller l'exécution des ouvrages mais le concessionnaire décide du type d'ouvrage qu'il exécute et de sa programmation, choix qu'il soumet simplement à l'agrément du maire (Cahier des charges-type de 1947, Chapitre II. Exécution des ouvrages).

¹⁹³ Cahier des charges-type de 1951, Chapitre II. Remise des installations et exécution des travaux ultérieurs : "Les travaux d'amélioration et d'extension (...) seront exécutés (...) après accord avec la commune sur leur financement et sur l'exploitation des ouvrages".

ensuite que l'Etat s'est donné les moyens d'inciter les communes à la délégation (§2).

§1 Un contrôle des prix favorable à l'affermage

On peut précisément dater l'essor de la gestion déléguée des services d'eau en 1952, année où l'Etat met en œuvre une politique de limitation des prix de l'eau à laquelle la loi du 31 décembre 1970 relative aux libertés communales mettra un terme provisoire.¹⁹⁴ Au plan des principes, le plafonnement des prix de l'eau s'inscrit dans le cadre d'une politique nationale de lutte contre l'inflation.¹⁹⁵ Sa conséquence directe est de limiter les marges dégagées par les opérateurs dans la mesure où ce sont les services dont la gestion a été affermée ou concédée qui pratiquent les tarifs les plus élevés.¹⁹⁶ Poursuivie de 1952 à 1970, cette mesure est en fait une véritable politique de régulation des prix et des bénéfices d'exploitation des services d'eau délégués qui garantit aux édiles locaux, très sensibles au prix de leurs services d'eau et, de ce fait, réfractaires à la délégation de leur gestion, une évolution mesurée des tarifs, s'ils recourent aux opérateurs.

Les communes doivent, chaque année, soumettre à l'approbation des préfets les tarifs de leur SPIC d'eau potable.¹⁹⁷ Le 15 avril 1952, le premier d'une longue série d'arrêtés ministériels confie aux préfets la mission de limiter l'évolution des prix de l'eau, à l'occasion de leur contrôle annuel.¹⁹⁸ Pour se faire, les préfets vont, pendant vingt ans, contrarier l'application des clauses tarifaires contenues dans les contrats de délégation. Les tarifs sont décidés en début de contrat et leur variation annuelle résulte du jeu de clauses tarifaires qui prennent en compte des paramètres propres aux services d'eau (frais de personnel, dépenses d'entretien et d'énergie...) mais aussi des paramètres exogènes aux services (situation économique, taux d'intérêt...)¹⁹⁹ Si les opérateurs doivent bénéficier de tarifs suffisants pour équilibrer leurs coûts d'exploitation, la mission des préfets consiste à vérifier que le jeu des clauses tarifaires n'induit pas une augmentation des prix telle que leur niveau soit trop élevé.²⁰⁰ Dans ce cas, les préfets fixent, par arrêtés, des prix inférieurs à ceux qui résulteraient de l'application des clauses

¹⁹⁴ Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970.

¹⁹⁵ L'ordonnance n°45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix confère à l'Etat la faculté d'administrer l'ensemble des prix.

¹⁹⁶ En 1956, la C.G.E. relève que ses services en régie intéressée ne sont pas touchés par le blocage des prix alors que tous ses services en affermage ou en concession le sont, dont certains ont vu leur résultat baisser. C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 28 juin 1956. L'exception des services en régie intéressée est confirmée en 1957.

¹⁹⁷ Cette obligation n'est pas nouvelle. Elle est constante depuis 1926.

¹⁹⁸ La C.G.E. prend acte de la limitation autoritaire des prix de l'eau en ces termes : "Alors que (...) les tarifs de distribution d'eau étaient déterminés par le jeu normal et libre des formules ou des clauses de variation insérées dans les traités conclus avec les Autorités Concédantes, plusieurs arrêtés ministériels – dont le premier est daté du 15 avril 1952 – ont, en fait, rétabli le régime, que nous espérons définitivement aboli, de la taxation de nos prix par les pouvoirs publics, en marge des dispositions contractuelles". C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 juin 1953, p.3.

¹⁹⁹ Dispositions communes aux cahiers des charges-types pour la concession et pour l'affermage d'une distribution publique d'eau potable.

²⁰⁰ La C.G.E. explique pour sa part que le régime de la taxation des tarifs par les pouvoirs publics "donne aux préfets le pouvoir de suspendre le jeu des clauses contractuelles d'adaptation des tarifs aux circonstances économiques". C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 3 juin 1955, p.3.

contractuelles, voire bloquent les prix plusieurs années consécutives quand le tarif défini initialement est élevé. Ainsi, dans les Côtes du Nord, les tarifs des services gérés par la C.G.E. sont bloqués entre 1965 et 1969 et, dans l'Ille-et-Vilaine, les prix augmentent moitié moins que si les clauses contractuelles tarifaires avaient été respectées.²⁰¹

Si, comme le précise la C.G.E., la fixation administrative des prix s'exerce dans des conditions variables, selon les années et les zones géographiques, elle a pour effet de faire diminuer ses taux de marge qui de 31% en 1952 descendent progressivement à 15,7% en 1955 et s'établissent, en moyenne, pour la décennie 1955-1965, à près de 13%.²⁰²

T 37. Produits, charges d'exploitation et taux de marge de la C.G.E. pour la gestion des services d'eau entre 1955 et 1965

	Produits d'exploitation (MF courants)	Charges d'exploitation (MF courants)	Taux de marge (%)
1955	706	595	15,7
1956	745	649	12,9
1957	832,07	710	14,7
1958	967	805,4	16,7
1959	1178,7	923	21,7
1960	13,3	12,4	6,8
1961	16,55	15,083	8,9
1962	20,18	18,235	9,6
1963	23,3	20,478	12,1
1964	25,346	21,781	14,1
1965	26,3	22,9	12,9

Source : C.G.E., Assemblées générales ordinaires de 1956 à 1966.

Le contrôle administratif des prix s'accompagne d'une croissance considérable du nombre de communes délèguant la gestion de leurs services d'eau.²⁰³ En 1950, 1951 et 1952, la C.G.E. obtient la gestion des services d'eau de huit communes et

²⁰¹ Camus (J.D.), *La gestion privée des services publics d'adduction d'eau*, mémoire pour l'École Nationale d'Administration, décembre 1969.

²⁰² En 1969, la C.G.E. constate que "les contrôles administratifs ont sur nos résultats financiers une influence souvent plus déterminante que notre propre action. C'est ainsi que les blocages de prix complètement aberrants ont sensiblement dégradé les résultats de certains de nos services de l'Ouest. Ailleurs, cependant, l'effet des interventions administratives s'est généralement limité à de longs retards dans l'homologation des tarifs, et par suite, dans l'encaissement des recettes". C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 25 juin 1970, p.7.

²⁰³ Le Syndicat des distributeurs d'eau donne le nombre de communes « concédantes » et la population alimentée par les distributeurs privés en 1938, 1956, 1962 puis de 1967 à 1989. En 1938, 945 communes ont délégué leurs services d'eau. En 1956, le syndicat en dénombre 2636 sachant que, d'après la C.G.E., aucune nouvelle commune ne délègue entre 1943 et 1950, à cause du blocage des prix. Il est donc probable que l'essentiel des 1691 communes qui délèguent entre 1938 et 1956 l'ont fait à compter de 1952.

trois syndicats de communes, soit moins de cinq communes par an.²⁰⁴ En 1953, ce sont au minimum cinq communes qui lui confient la gestion de leurs services d'eau, et rapidement, beaucoup plus.

T 38. Communes et syndicats de communes qui délèguent la gestion de leur service d'eau à la Compagnie Générale des Eaux de 1953 à 1958

	Communes	Syndicats de communes	Nombre total de communes (minimum)
1953	3	1	5
1954	7	2	11
1955	3	4	11
1956	4	5	14
1957	2	7	16
1958	9	8	25

Sources : établis à partir des assemblées générales ordinaires de la C.G.E. de 1954 à 1959

En 1955, la C.G.E. constate que la croissance du nombre de ses abonnés n'a jamais été aussi forte. Quatre ans plus tard, elle cesse de décompter les communes toujours plus nombreuses qui font appel à ses services. En 1962, elles sont 1070 contre 352, 10 ans plus tôt. Au niveau de l'ensemble des opérateurs, le nombre de communes dont les services d'eau ont été délégués a vraisemblablement plus que triplé en 10 ans, passant d'environ 1200 communes à 4050. Entre 1962 et 1967, le nombre de communes qui optent pour la gestion déléguée double à 8145 (2002 pour la C.G.E.) et progresse au même rythme jusqu'en 1971. La C.G.E. précise que la réglementation des prix est particulièrement sévère au début et à la fin des années 1960, ce qui peut expliquer l'ampleur du mouvement de délégation au cours de cette décennie. Mais le contrôle administratif des prix des services délégués n'explique cependant pas tout.

§2 L'action de l'administration en faveur de l'affermage

Pour financer leurs équipements, les communes peuvent contracter des emprunts auprès des seules caisses publiques, au premier rang desquelles la Caisse des Dépôts et Consignation puis le Crédit Agricole et le Crédit Foncier, deux établissements auxquels le Fonds de Modernisation et d'Equipement fait des avances, avant que la Caisse d'Aide à l'Equipement des Collectivités Locales ne soit créée, en 1966.²⁰⁵ Les caisses publiques consentent aux communes des emprunts à taux bonifiés, à condition que l'Etat ait accepté de doter les équipements d'une subvention spécifique.²⁰⁶ Une commune pourra, par exemple, financer à faible taux son réseau de distribution d'eau, si l'Etat a accepté, à sa

²⁰⁴ C.G.E., Assemblées générales ordinaires de 1951 à 1953. En comptant un minimum de deux communes par syndicat, faute de savoir combien de collectivités locales chacun regroupe.

²⁰⁵ Barge (P.), L'endettement communal de 1970 à 1993, Problèmes économiques n°2375, 11 mai 1994. Dans les années 60 et 70, les communes ont comme principal prêteur la Caisse des Dépôts et Consignations qui arbitre entre le financement de l'équipement local et celui du logement social. La C.A.E.C.L., spécialisée dans le financement des équipements des collectivités locales, est créée en 1966 pour faire face à la croissance des besoins d'investissement des communes.

²⁰⁶ Jusqu'en 1982, toutes les subventions d'équipements versées par l'Etat aux communes sont des dotations spécifiques.

demande, de lui verser une subvention couvrant une partie de l'investissement. A l'inverse, une commune financera au prix fort les travaux d'extension de son réseau de distribution d'eau si l'Etat n'a pas en quelque sorte approuvé son projet en lui accordant une subvention spécifique. En fait « le système de subvention spécifique permet à l'Etat de réguler et d'orienter les investissements » des communes.²⁰⁷

Pour la distribution d'eau, ce sont les ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture qui décident de l'allocation des dotations spécifiques. Toutes les communes sont susceptibles de percevoir ces subventions, qu'elles délèguent ou non la gestion de leurs services d'eau. Le ministère de l'Intérieur est habilité à subventionner à hauteur de 10 à 30% les investissements réalisés par les communes de plus de 2000 habitants et le ministère de l'Agriculture à hauteur de 20 à 50% les investissements réalisés par les services d'eau ruraux.²⁰⁸

A. Le ministère de l'Agriculture décide des modes de gestion des services d'eau ruraux

C'est au vu des projets que les communes rurales lui soumettent que le ministère de l'Agriculture alloue ou non des subventions. Or, la progression significative de la gestion déléguée en zone rurale porte très clairement sa marque. En effet, le ministère de l'Agriculture prend totalement en main la gestion des services d'eau ruraux et privilégie le recours aux opérateurs privés quand des difficultés techniques se posent, particulièrement dans les départements tardivement équipés, faute de ressources brutes de bonne qualité.

Depuis 1943, les projets communaux doivent être conformes aux programmes de travaux élaborés par les ingénieurs du Génie rural et coordonnés par le ministre de l'Agriculture, pour être subventionnés. En 1959, le ministère de l'Agriculture prend connaissance de la première enquête nationale réalisée par ses ingénieurs sur le degré d'équipement des communes rurales en distributions d'eau et sur les modalités de gestion des services d'eau ruraux.²⁰⁹ Il commande à ses ingénieurs d'établir, sans attendre que les communes rurales sollicitent le concours technique de ces derniers, avant le 1^{er} janvier 1960 et pour chaque département, un programme détaillé et une évaluation précise des travaux restant à réaliser pour équiper en distributions d'eau toutes les communes rurales.²¹⁰ Les ingénieurs établissent les contours des futurs services d'eau selon une logique purement technico-économique, de manière à limiter les investissements en travaux neufs et à permettre une exploitation efficace des réseaux.²¹¹ Quand un service rural intercommunal leur semble devoir s'imposer, ils en prévoient la création juridique

²⁰⁷ Barge (P.), *Idem*, p.7.

²⁰⁸ Duroy (S.), *Idem*.

²⁰⁹ Le premier inventaire des distributions d'eau rurale dresse un bilan au 1^{er} janvier 1954. Il est publié en 1959.

²¹⁰ Circulaire du ministre de l'Agriculture du 8 janvier 1959 relative à l'étude des éléments d'un plan d'ensemble pour l'alimentation en eau potable des communes rurales.

²¹¹ Les programmes de travaux établis à la demande des communes depuis 1943 relèvent déjà de cette logique. En 1961, Verdun remarque que depuis la fin de la guerre, "l'essentiel de l'accroissement du nombre des syndicats de communes est dû au développement des travaux d'adduction d'eau dans les campagnes". Verdun (L.G.), *Idem*, p.97.

et évaluent à l'échelle du groupement pour l'heure inexistant les travaux à réaliser ; quand une commune rurale équipée leur semble devoir être « incorporée à une collectivité plus large non encore constituée » pour faciliter la desserte des communes rurales voisines, ils évaluent aussi à l'échelle de ce futur groupement les travaux de desserte ; quand un syndicat existant leur paraît devoir englober une ou plusieurs nouvelles communes, les ingénieurs doivent « prendre en considération, non la limite actuelle, mais la limite optimale » qui figurera dans leur programme.²¹²

En 1963, le ministre estime que « les conditions sont actuellement remplies pour dresser un plan de travaux assurant finalement la desserte totale des communes rurales ». ²¹³ L'enjeu d'une desserte généralisée dépasse le seul problème de l'hygiène des populations et prend une dimension économique : la production agricole et toute l'expansion locale sont conditionnées par la réalisation de cet équipement.²¹⁴ Selon une tradition bien française, les thèmes conjugués du retard et de l'importance des enjeux justifient une intervention directe de l'Etat. En 1963, les ingénieurs des services du Génie rural doivent définir pour l'ensemble des communes non équipées les avants-projets de travaux, les modalités contractuelles d'exécution de ces travaux et les conditions juridiques et financières d'exploitation des nouveaux services d'eau ruraux, c'est-à-dire leur mode de gestion.²¹⁵ Il va sans dire que lorsqu'une commune rurale soumet son projet d'alimentation en eau au ministère de l'Agriculture, il doit être en tout point conforme au programme arrêté par les ingénieurs du Génie rural pour obtenir une subvention.

La même année, la C.G.E. remarque qu'un nombre croissant de syndicats de communes rurales font appel à ses services. A la différence des services d'eau ruraux dont elle assure déjà la gestion et qui se situent à la périphérie des zones urbaines où elle est implantée (dans les départements du Pas-de-Calais, de la Seine-et-Marne et des Alpes-Maritimes essentiellement), ces nouveaux services d'eau ruraux sont essentiellement situés dans l'ouest de la France, dans des départements où la C.G.E. était peu et souvent pas du tout implantée. En 1966, la Compagnie prend ainsi en affermage des services ruraux dispersés dans une vingtaine de départements et remarque qu'ils nécessitent un recours plus fréquent aux eaux de surface traitées.²¹⁶

²¹² Circulaire du ministre de l'Agriculture du 8 janvier 1959.

²¹³ Circulaire du 25 octobre 1963 relative à l'établissement et à l'agrément des programmes de travaux d'alimentation en eau potable, complétant les instructions du 10 août 1943, p.1.

²¹⁴ "Cette forme essentielle de l'équipement ne saurait être poursuivie sans une organisation, une planification qui s'imposent chaque fois que l'on se trouve devant des ressources limitées ; or, dans ce domaine, elles le sont doublement en eau et en crédit.", Ministère de l'Agriculture, deuxième inventaire (1960), p.3.

²¹⁵ Les documents se présentent sous forme de rapports, cartes, devis estimatifs et bordereaux de prix. Le rôle des communes se réduit à la simple acceptation des travaux proposés. Chaque programme peut prévoir un fractionnement en tranches des travaux quand l'importance de l'avant-projet est incompatible avec les sujétions techniques et les ressources budgétaires annuelles allouées par le ministère.

²¹⁶ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 juin 1967.

Dans l'ouest de la France, la distribution d'eau a suscité la création de services d'eau importants, dont certains ont une échelle départementale. En effet, le regroupement des communes rurales varie fortement d'un département à l'autre. Si globalement les syndicats d'eau ruraux pourvoient, en 1966, à la moitié des besoins en eau potable, contre le tiers en 1954, ils ne distribuent dans les départements de la Lozère, des Bouches du Rhône ou de Haute-Vienne que 2% du volume d'eau total, le reste provenant de services d'eau communaux. Par contre, dans un département comme la Vendée, les syndicats d'eau pourvoient à 89% des besoins de la population rurale.²¹⁷

La Vendée fait partie des départements qui ont créé des services d'eau départementaux ou des syndicats mixtes. Six départements situés sur la côte ouest ou dans le sud-ouest de la France, (le Morbihan, la Charente Maritime, la Vendée, la Loire Atlantique, la Haute Garonne et l'Ariège) ont ainsi créé, entre 1949 et 1964, des services spécialisés pour aider les communes rurales à financer l'achèvement de leur desserte en eau potable.²¹⁸ Les communes sont libres d'adhérer ou non à ces structures départementales. Elles y adhèrent massivement, chaque département accordant des subventions pour financer les investissements des communes adhérentes.²¹⁹ Mais seul le syndicat mixte de la Charente-Maritime fonctionne en régie : les communes qui ont adhéré à ce syndicat peuvent lui transférer l'exploitation de leurs services d'eau, sans faire appel aux opérateurs. Dans les cinq autres départements, l'aide financière n'est assortie d'aucune aide à la gestion et les communes qui ont adhéré aux organisations départementales font gérer leurs services d'eau par les opérateurs.

En 1969, Camus explique comment les services d'eau ruraux des départements bretons du Morbihan, de l'Ille-et-Vilaine, et des Côtes du Nord ont, en quelques années, majoritairement opté pour la gestion déléguée.²²⁰ Les ingénieurs du Génie rural ont choisi de faire assurer la gestion des services de ces départements où l'eau est de mauvaise qualité par des opérateurs privés. Leur intervention a généralement pris la forme d'une négociation directe des contrats de délégation avec les entreprises privées (en l'occurrence la S.A.U.R. et la C.G.E.).²²¹ La gestion en affermage s'est rapidement généralisée dans les services d'eau du Morbihan où seules les communes rurales qui n'ont pas adhéré au syndicat départemental fonctionnent en régie. Dans les services d'eau urbains des mêmes départements, les ingénieurs des Ponts et chaussées ont suivi la même politique

²¹⁷ Ministère de l'Agriculture, Inventaire de 1966.

²¹⁸ Faudry (D.), La gestion publique à grande échelle. Les syndicats et services départementaux d'eau potable et d'assainissement, rapport pour le Plan Urbain, Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, décembre 1987.

²¹⁹ En Charente-Maritime, les régies ont disparu au profit du service départemental qui, entre 1955 et 1985, a été rallié par 54 communes et 53 syndicats de communes. A la même date, les syndicats départementaux de Vendée, du Morbihan et de Loire Atlantique comptent entre 94 et 96% des communes rurales de leur circonscription.

²²⁰ Camus (J.D.), *Idem*.

²²¹ Les contrats sont des contrats d'affermage ou de gérance. En gérance, les opérateurs sont chargés de l'exploitation des services sans encourir le moindre risque. Ils sont directement rémunérés par les autorités « concédantes » et perçoivent une somme forfaitaire indépendante des résultats d'exploitation des services.

que leurs homologues du Génie rural et négocié avec les opérateurs des contrats pour la gestion des services d'eau des petites villes.

B. Le ministère de l'Intérieur intéresse les ingénieurs des Ponts et chaussées à la gestion déléguée des services d'eau urbains

C'est au vu des projets qui lui sont présentés par les communes de plus de 2000 habitants que le ministre de l'Intérieur fixe le taux de subvention des investissements d'extension ou d'amélioration des services d'eau urbains.²²² Différents éléments tendent à montrer que les subventions ont dû être plus facilement ou plus largement accordées aux petites villes qui déléguaient ou envisageaient de déléguer la gestion de leur service d'eau.

Chaque projet doit d'abord être approuvé par le préfet au terme d'une enquête d'opportunité conduite avec les ingénieurs des Ponts et Chaussées. Cette enquête évalue les modalités techniques, financières et juridiques retenues par la ville pour construire et exploiter son nouvel équipement.

Les mêmes ingénieurs des Ponts et chaussées perçoivent par ailleurs des villes des honoraires pour assurer le contrôle technique, administratif et financier des services d'eau. Ces honoraires s'ajoutent à leur traitement d'ingénieurs d'Etat. En effet, on se souvient que le ministre de l'Intérieur a dû organiser, dans le cadre du décret du 9 novembre 1946, le contrôle des services d'eau urbains. Il a confié aux ingénieurs des Ponts et chaussées le soin de contrôler les services urbains aux plans administratif, technique et financier.²²³ Ce contrôle est une compétence obligatoire des ingénieurs des Ponts et chaussées : il est dévolu gratuitement aux communes et se superpose à celui qu'elles ont dans l'obligation de conduire, en tant qu'autorités « concédantes ».²²⁴ Les villes assurent ce contrôle à leur frais, soit en chargeant leurs propres services technique et comptable de cette mission, soit en recourant à des hommes de l'art privé (architecte, ingénieurs...) soit en sollicitant le concours des ingénieurs des Ponts et chaussées. Ce concours n'étant pas une compétence obligatoire desdits ingénieurs, il ouvre droit à honoraires. Or, le ministre de l'Intérieur conseille vivement aux communes, en 1947, de faire dorénavant assurer leur propre contrôle par les mêmes ingénieurs des Ponts et Chaussées que ceux qui ont décidé, avec le préfet, de l'opportunité de leurs projets.²²⁵ En ce sens, les ingénieurs des services techniques de l'Etat semblent directement intéressés à la délégation croissante des services d'eau.

En 1963, la C.G.E. observe que des petites villes commencent à faire appel à ses services.²²⁶ La délégation de petits services d'eau urbains se confirme les années suivantes. Or, une enquête commandée par le ministère de l'Intérieur fait état, au

²²² Les projets soumis par les villes ne sont pas des projets de création comportant des travaux de premier établissement. Les investissements urbains sont destinés à faire face à l'augmentation de la population à desservir et à l'amélioration de la qualité de l'eau potable.

²²³ Décret n°2483 du 9 novembre 1946 relatif au contrôle des distributions publiques d'eau.

²²⁴ C'est-à-dire en tant qu'autorité publique investie du pouvoir de déléguer la gestion du service public de distribution d'eau potable.

²²⁵ Circulaire du 8 octobre 1947.

²²⁶ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 27 juin 1963.

1^{er} janvier 1961, des difficultés rencontrées par les villes qui comptent de 2000 à 10000 habitants pour alimenter une population en forte croissance.

T 39. Desserte des villes de 2000 à 10000 habitants au 1^{er} janvier 1961

	Taux de desserte	Population restant à alimenter
Villes de 2000 à 5000 hab.	71,2 %	2 millions
Villes de 5000 à 10000 hab.	84,8 %	682 000

Source : Ministère de l'Intérieur, *Enquête sur l'alimentation en eau potable et l'assainissement des communes de plus de 2000 habitants (ville de Paris non comprise). Situation au 1^{er} janvier 1961, p.12.*

Le ministère prend acte des efforts financiers restant à accomplir et prévoit de concentrer ses aides, globalement insuffisantes, sur les petites villes dont le taux de croissance démographique est supérieur à la moyenne nationale.

2.3. L'affermage des services d'eau dans les villes moyennes

Une mesure fiscale favorable à la gestion en affermage des services d'eau est prise par l'Etat en 1968 (§1). Les villes moyennes viennent alors grossir les rangs des communes « concédantes » (§2) préférant affermer la gestion de leurs services d'eau plutôt que d'opérer une gestion marchande de la distribution d'eau en régie (§3).

§1 Une distorsion fiscale favorable à l'affermage des services d'eau

En 1968, l'Etat prend une disposition fiscale favorable à la gestion en affermage des services d'eau.²²⁷ En effet, il offre aux communes la possibilité de récupérer la TVA payée sur leurs investissements (en travaux neufs, d'extension ou d'amélioration) donc de diminuer leurs coûts d'investissement, à condition d'affermager leurs services d'eau.²²⁸ Pendant sept ans, cette possibilité n'est offerte qu'aux services d'eau affermés : les régies n'en bénéficient qu'à partir de 1975, date à laquelle elles peuvent, soit assujettir leurs recettes à une TVA de 5,5% et récupérer la TVA sur leurs investissements quand elles sont de type autonome ou personnalisée²²⁹, soit bénéficier des reversements du Fonds de Compensation de la TVA sans assujettir leurs tarifs au paiement de la TVA quand elles sont de type simple ou autonome.²³⁰

De fait, la période qui commence en 1968 correspond à la croissance la plus forte de la gestion déléguée. Les villes moyennes viennent grossir les rangs des communes « concédantes » formées de communes rurales et de petites villes, provoquant, en 1969, une brusque augmentation de la taille moyenne des communes qui recourent aux opérateurs. Si, de 1956 à 1968, le nombre de communes « concédantes » a été multiplié par 3,5 quand la population desservie par les opérateurs était multipliée par 1,5, de 1968 à 1982, le nombre de communes est multiplié par 2 et la population alimentée par des opérateurs par

²²⁷ Décret du 7 octobre 1968.

²²⁸ C'est par l'intermédiaire de leurs fermiers auxquels la TVA est d'abord versée que les communes peuvent la récupérer.

²²⁹ Décret du 9 juillet 1975.

²³⁰ Article 14 de la loi de finances de 1975.

1,7.²³¹ En l'espace de quelques années, la C.G.E. s'implante dans 11 nouveaux départements, multipliant la prise en affermage de services urbains de moyenne importance.²³²

T 40. Les services d'eau délégués à la C.G.E. avant et après 1969

Villes importantes citées par la C.G.E.	
1950	Outreau
1951	Luçon
1952 à 1959	<i>Aucune</i>
1960	Bastia, Abbeville, Beaune
1961	<i>Aucune</i>
1962	Auch, Bapaune, Cherbourg, Autun-le-Tiche, Richelieu
1963	<i>Aucune</i>
1964	<i>Aucune</i>
1965	Creusot, Reims, Caen, Monchanin
1966	<i>Aucune</i>
1967	<i>Aucune</i>
1968	Valence, Hagondange, Nantua
1969	Mantes-la-Jolie, Sarreguemines, Provins
1970	Vervins
1971	Gannat, Mende, Millau, Roche-la-Molière, Saint-Chamond
1972	Coulommiers, Belleville-sur-Saône et Saintes
1973	Metz, Autun, Sélestat, Rethel, Beaucaire, Bourg-de-Péage, Lillers, Sainte-Menehould, Charleville-Mézières (usine de traitement et pompage dans la Meuse), Aire-sur-la-Lys (usine de traitement destinée à la Communauté Urbaine de Lille).
1974	Salon-de-Provence, Mâcon, Nancy (usine de traitement) ²³³ , Cognac, Senlis, Bagnols-sur-Cèze, Fontenay-le-Comte, Jarny
1975	Gap, Alès, Revin, Grand-Couronne, La Ferté-Macé, Auchel, Moyeuivre-Grande

Source : établis à partir des rapports de la GCE de 1953 à 1972.

La mesure fiscale de 1968 explique, en partie, que l'interruption du contrôle des prix n'ait pas infléchi la tendance à la délégation des services urbains. En 1971, les préfets ne peuvent plus limiter l'application des clauses tarifaires contenues dans les contrats de délégation.²³⁴ Ils ne conservent un pouvoir de contrôle qu'à

²³¹ Syndicat professionnel des distributeurs d'eau, Loosdregt (H.B.), Idem.

²³² La C.G.E. est implantée dans 75 départements en 1968 et dans 86 départements en 1973. La gestion de nouveaux services ruraux contribue aussi à cette extension mais la C.G.E. précise tout au long de ces années qu'ils sont essentiellement situés dans des départements où elle s'est déjà implantée lors des années précédentes, à l'ouest de la France.

²³³ Les villes de Nancy et de Charleville-Mézières continuent d'opérer en régie mais elles ont affermé l'exploitation de leur nouvelle usine de traitement, de manière à récupérer la TVA acquittée pour la construction des usines.

²³⁴ Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970. La circulaire LC 193 du 19 octobre 1971 précisait en application de cette loi que "les délibérations par lesquelles les conseils municipaux fixent les prix de cession de l'eau potable distribuée par les services communaux ou dont la distribution est concédée par

l'égard des services d'eau qui font apparaître un déficit d'exploitation. Les tarifs de ces services sont obligatoirement soumis à l'approbation des préfets qui vérifient que leur niveau réhaussé permet de rééquilibrer les dépenses et les recettes, en vertu du décret de 1937.²³⁵

§2 Segmentation, démembrement et gestion déléguée

Mais cette disposition fiscale n'explique pas tout. Il faut en effet se replacer dans le contexte réglementaire de la fin des années 1960 pour comprendre le soudain intérêt des villes moyennes pour la gestion en affermage de leurs services d'eau. Les instructions comptables de 1967 et 1969 obligent les villes de plus de 10000 habitants à doter leurs régies d'eau d'un budget propre, autrement dit à gérer leurs services d'eau dans le cadre d'une régie autonome ou d'une régie personnalisée. De fait, à la fin des années 1960, l'Etat contraint les villes à l'abandon de la régie simple comme mode de gestion de leurs services d'eau et confère au service d'eau urbain le caractère obligatoire d'un SPIC.²³⁶ La gestion des services urbains ne procède plus d'une alternative entre gestion en régie simple et gestion en affermage. En 1968, la gestion en affermage devient une alternative à la gestion en régie autonome ou en régie personnalisée.

Avant la promulgation des instructions comptables, les villes ont pu continuer de gérer leurs services d'eau en régie simple, en usant des droits résiduels dont bénéficie toute commune au titre de ses responsabilités en matière d'hygiène. Le décret de 1955, relatif aux nouvelles compétences économiques communales, a en effet réitéré - dans les mêmes termes qu'en 1926 - le droit des communes à exploiter en régie simple leurs œuvres d'hygiène.²³⁷ Les villes ont ainsi pu continuer de gérer leurs services d'eau à la manière d'un SPA, sans chercher à recouvrer, grâce à une tarification appropriée, les coûts desdits services.²³⁸

A la fin des années 1960, la régie personnalisée n'a pas rencontré plus de succès que la régie autonome n'en avait rencontré auparavant, pour la gestion des

la commune ne sont plus soumises à approbation sous réserve que le budget de ces services est en équilibre réel."

²³⁵ Les contrats deviennent par ailleurs immédiatement exécutoires quand ils sont conformes aux cahiers des charges-types et sont soumis aux préfets (au lieu du Conseil d'Etat) en cas contraire, ces derniers ne disposant plus que de trente jours (au lieu de trois mois) pour s'y opposer.

²³⁶ Notons que cette obligation fait suite au décret n°67-945 du 24 octobre 1967 qui confère au service public local d'assainissement (collecte et traitement des eaux usées) le statut obligatoire de SPIC. Les charges de ce service public doivent désormais être couvertes grâce à des redevances assises sur le volume d'eau potable consommée par l'abonné du service d'assainissement, c'est-à-dire sur le volume d'eau achetée par lui au service public de distribution d'eau. Les deux services locaux de distribution d'eau et d'assainissement font l'objet d'une facturation commune et doivent presque simultanément être tarifés à leur coût. Le Conseil d'Etat interprète strictement le statut de SPIC du service d'assainissement. En 1975, il est amené à se prononcer à propos d'un service d'assainissement dont le tarif, trop faible, n'assure pas l'équilibre de ses recettes et de ses dépenses. Il oblige le service à fixer un tarif plus élevé. (arrêt du 4 juin 1975). C'est donc le caractère marchand de la collecte et du traitement des eaux usées qui situe l'origine du caractère obligatoirement marchand de la distribution d'eau, dans les communes de plus de 10000 habitants.

²³⁷ L'article 68 du décret du 20 mai 1955 reprend les mêmes termes que le décret-loi du 5 novembre 1926.

²³⁸ La doctrine parle alors de "SPIC placé dans une position administrative et budgétaire identique à celle d'un service administratif traditionnellement géré directement par la collectivité", cité par Viguier (J.), p.235.

services d'eau comme de l'ensemble des services publics locaux.²³⁹ Les communes avaient été peu attirées par la régie autonome dont les modalités de création et de fonctionnement ménageaient aux représentants de l'Etat (les préfets) un droit d'intervention dans les affaires communales. La régie autonome provoquait une segmentation partielle du service public, segmentation que la régie personnalisée a poussé à son comble, les communes perdant tout pouvoir d'intervention sur la gestion du service au bénéfice des préfets. « L'empressement des élus nationaux à protéger les régies n'est pas exempt d'arrière-pensées, ils pensent ainsi que les agents déconcentrés de l'Etat pourront mieux surveiller leur gestion, sinon en prendre, à eux seuls, le contrôle ».²⁴⁰

A l'inverse, la régie simple est indiscutablement associée à l'exercice de leur pouvoir par les élus locaux. Elle ne ménage aucune possibilité d'intervention aux représentants de l'Etat et a, de ce fait, la préférence des autorités locales. Obliger les villes à placer leurs régies d'eau en marge de leur administration, en abandonnant la structure de la régie simple, induit une segmentation des activités communales que les élus assimilent à un véritable démembrement.²⁴¹

Segmentation de la distribution d'eau et démembrement de cette activité en faveur de l'administration départementale caractérisent la gestion en régie autonome ou en régie personnalisée. Et « il est indiscutable que les collectivités locales n'ont aucune attirance pour ces deux derniers modes de gestion » qu'elles perçoivent comme « une véritable situation de gestion déléguée ».²⁴² Car si la régie simple s'identifie dans l'esprit des élus locaux à l'exercice de leur pouvoir, elle est, du même coup, indissociable du territoire de la commune.²⁴³ « Le caractère territorial de la compétence est fondamental parce qu'il permet de circonscrire parfaitement le domaine d'intervention de la collectivité, celui-ci étant limité *ratione loci* et large *ratione materiae* ».²⁴⁴ Au contraire de la gestion en régie simple, la segmentation est la condition *sine qua non* de la gestion déléguée qui se conjugue parfaitement avec le démembrement ou la gestion intercommunale des services d'eau.

Mieux, gestion déléguée rime avec gestion intercommunale. Les opérateurs ne tiennent évidemment pas compte des frontières communales pour aménager les équipements de services d'eau voisins. Ils opèrent à une échelle supra-communale de manière à exploiter dans les meilleures conditions des équipements dont ils assurent la gestion à leurs risques et périls. Le cahier des charges-type

²³⁹ Aujourd'hui encore plus de 90% des régies recensées, toute activité confondue, sont des régies simples Viguier (J.), Idem.

²⁴⁰ Viguier (J.), Idem, p.229.

²⁴¹ "Si la segmentation implique une fragmentation des services et la mise en marge de certains d'entre eux, le démembrement entraîne la mise en-dehors de la structure en régie. (...) La position en marge appelle la position en dehors. Segmentation et démembrement relèvent d'une même logique, et le démembrement n'est souvent que la phase ultime d'un phénomène de segmentation très poussé". Viguier (J.), Idem, p.68.

²⁴² Viguier (J.), Idem, 146.

²⁴³ Viguier explique à ce propos que le lien avec la puissance publique est non seulement incontestable mais antérieur au lien avec le service public apparu quand la doctrine a conçu le droit administratif comme le droit du service public.

²⁴⁴ Viguier (J.), Idem, p.86.

d'affermage les autorisent d'ailleurs à utiliser les ouvrages et les canalisations des services d'eau qu'ils gèrent pour desservir des consommateurs en dehors du périmètre affermé.²⁴⁵ Ils peuvent ainsi s'étendre à partir d'un service donné vers d'autres communes sans que ces dernières aient créé avec la première commune affermante une structure de coopération intercommunale. Autrement dit, la stratégie d'implantation et d'extension territoriales des opérateurs pallie l'éclatement communal. A ce titre, les compagnies des eaux contribuent à l'aménagement du territoire en créant ou en bénéficiant d'une dynamique certaine entre gestion intercommunale et gestion déléguée.²⁴⁶

Cette dynamique correspond à différents schémas :

- la délégation de services d'eau voisins à un même opérateur suscite la création de syndicats,
- le ralliement d'une commune à un syndicat qui fonctionne en gestion déléguée entraîne *ipso facto* la délégation de son service d'eau au même opérateur,²⁴⁷
- plusieurs communes fonctionnant en régie peuvent décider de développer une production d'eau conjointe (nouveau captage, usine de traitement) et confier la gestion du futur syndicat à un opérateur privé.²⁴⁸

Cette dynamique prend une dimension institutionnelle avec les E.P.C.I. urbains. En effet, un district hérite obligatoirement des compétences précédemment assumées par un ou plusieurs syndicats associant tout ou partie des communes comprises dans son périmètre.²⁴⁹ Lorsque le ou les syndicats assurent la distribution d'eau en régie, le district substitue sa représentation à celles des communes dans les organes de la régie syndicale. Quand le ou les syndicats délèguent la gestion de l'eau à un opérateur, le district reprend à son compte les contrats de délégation sans que ce transfert modifie, tout au moins dans

²⁴⁵ Chapitre Ier Utilisation accessoire des ouvrages et canalisations, alinéa 3.

²⁴⁶ Cette caractéristique des compagnies des eaux n'est probablement pas sans lien avec l'inclinaison des ingénieurs des Ponts et chaussées à favoriser la délégation des services d'eau. En effet, à la suite de la réforme administrative du ministère des Travaux Publics qui devient en 1966 le ministère de l'Équipement, les ingénieurs des Ponts et chaussées ont mission de promouvoir la création d'E.P.C.I. urbains. A défaut de réussir à convaincre les élus locaux de créer de telles structures, les ingénieurs d'Etat ont trouvé, avec les opérateurs privés, un moyen de pallier l'éclatement communal et de limiter les surcoûts en terme d'aménagement et d'équipement qu'une gestion strictement communale des services d'eau urbains n'aurait pas manqué de provoquer. Voir Grémion (P.), Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Ed. du Seuil, 1976 ; Thoenig (J.C.), L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées, L'Harmattan, Logiques sociales, Paris, 1987 ; Duran (P.), Moderniser l'Etat ou le service public ? Les chantiers de l'Équipement, Revue politiques et management public vol.11 n°1, mars 1993.

²⁴⁷ En 1969, Camus remarque que les régies communales qui subsistent dans les départements bretons sont dispersées et ne peuvent être rentables sauf à adhérer aux syndicats qui ont tous délégué la gestion de l'eau à des opérateurs. Pour ces communes, démembrement communal rime forcément avec délégation.

²⁴⁸ C'est ainsi qu'un nombre important de S.I.V.U. se contentent d'assurer le remboursement des emprunts contractés à leur création et cessent toute activité quand les emprunts sont remboursés sans pour autant être dissous.

²⁴⁹ Par contre, si le périmètre du syndicat déborde du périmètre du district, il poursuit sa mission sans changement.

l'immédiat, le mode de gestion des communes qui n'étaient pas syndiquées. Mais, « tôt ou tard, le district uniformisera le régime des services de l'agglomération ». ²⁵⁰ Les communes non syndiquées lui transfèrent tôt ou tard cette compétence, ce démembrement jouant en faveur de la délégation quand le district est déjà engagé avec un opérateur. ²⁵¹ Pour une communauté urbaine, la distribution d'eau est une compétence obligatoire : le ou les syndicats d'eau compris dans son périmètre sont automatiquement dissous et la communauté reprend, pour le compte des communes antérieurement syndiquées, les contrats de délégation en cours. Elle engage alors des négociations pour uniformiser le régime juridique des différents services d'eau. Seule la C.U. de Strasbourg généralise la gestion en régie de la distribution d'eau. Dans la C.U. de Bordeaux, la pré-existence d'un syndicat, formé par la ville de Bordeaux et les communes alentours, qui délègue en régie intéressée la distribution d'eau à la Lyonnaise des Eaux entraîne immédiatement l'extension du contrat de délégation à l'ensemble des communes de la C.U. ²⁵² De la même manière, la pré-existence de contrats de délégation pour la gestion des services d'eau de Cherbourg, du Creusot et de Dunkerque favorise la généralisation de la gestion déléguée dans les C.U. dont elles forment le cœur. ²⁵³ Les villes de Lille, Lyon et Brest ont conservé leurs services d'eau en régie sans réussir à généraliser ce mode de gestion à l'ensemble des C.U. auxquelles elles appartiennent. Les C.U. de Lyon et Brest ont substitué un contrat de délégation unique aux contrats qui liaient la plupart des communes de leurs banlieues respectives à la C.G.E. et l'ont progressivement fait adopter aux communes restantes. La C.U. de Lille s'est adressée au fermier des communes périphériques à la ville de Lille, la C.G.E., pour l'exploitation d'une usine (située à Aire-sur-la-Lys) dont la production est destinée à l'ensemble de la C.U.

§3 Segmentation, démembrement et gestion marchande

Les villes qui conservent, après 1969, la gestion de leurs services d'eau en régie adoptent la régie autonome, moins distante de leur administration que la régie personnalisée. ²⁵⁴ En régie autonome, les transferts entre budget général de la commune et budget du service d'eau sont interdits et s'ils restent matériellement possibles, la production d'un budget propre a l'avantage de les rendre visibles. Les rapports des Chambres Régionales des Comptes observent régulièrement la sous-tarification des services d'eau et d'assainissement organisés en régie. Seules les régies d'eau des très grandes villes respecteraient la règle de l'équilibre des budgets de fonctionnement et d'investissement, les villes moyennes comblant les déficits d'exploitation de leurs régies autonomes grâce à leurs ressources fiscales. ²⁵⁵ En 1976, « les dotations aux amortissements des immobilisations

²⁵⁰ Bourjol (M.), *Idem*, p.116.

²⁵¹ Une exception est celle du district de l'agglomération de Nancy. Le mode de gestion de la régie s'y est généralisé parce que Nancy et la grande majorité des communes qui ont créé ce district géraient en régie leurs services d'eau.

²⁵² Barthélémy (J.R.), 1995.

²⁵³ Dunkerque a délégué son service d'eau à la Lyonnaise des Eaux en 1909, Cherbourg a affirmé son service d'eau à la C.G.E. en 1962 et Le Creusot en 1965.

²⁵⁴ Loosdregt (H.B.), *Idem*.

²⁵⁵ Rapports de la Cour des Comptes de 1967, de 1976, de 1979 et de 1989. Duroy (S.), *Idem*.

n'apparaissent pas toujours suffisantes pour assurer le service de la dette et le renouvellement des installations. Quelquefois même, comme à Chateauroux... elles ne suffisaient pas à rembourser les emprunts ». ²⁵⁶ En 1979, la ville de Saint-Etienne ne procède à aucune dotation aux amortissements et la Communauté Urbaine de Lyon n'en effectue que depuis 1976. ²⁵⁷

Quand en 1975 l'Etat donne aux régies autonomes et personnalisées la possibilité d'être assujetties au paiement de la TVA, il prévoit de leur reverser directement la TVA acquittée sur les investissements, sans passer par l'intermédiaire des communes, pour « favoriser le financement des régies par des ressources propres plutôt que par des subventions provenant des impôts perçus par les collectivités locales ». ²⁵⁸ De fait, les villes choisissent rarement d'assujettir leurs régies d'eau au paiement de la TVA, autant parce qu'un tel assujettissement suppose d'augmenter le prix de l'eau de 5,5% que parce que le reversement donne à l'administration fiscale des moyens supplémentaires de vérifier que les recettes d'exploitation proviennent uniquement de la vente d'eau. Les communes optent pour le bénéfice du fonds de compensation pour la TVA qui leur rembourse la TVA acquittée sur les dépenses d'investissement, sans que les abonnés paient une taxe de 5,5%. ²⁵⁹

En revanche, les abonnés des services d'eau affermés acquittent une TVA de 5,5% sur leur facture d'eau. Est-ce à dire que les villes qui afferment leur service d'eau considèrent la distribution d'eau comme un service marchand ? Plusieurs éléments tendent au contraire à démontrer que la gestion par voie d'affermage est alors, pour les communes, parfaitement conciliable avec le caractère particulier du service public de distribution d'eau.

En effet, les modalités contractuelles du recouvrement, par les communes, des investissements qu'elles ont financés avant d'affermier leur service d'eau et des investissements qu'elles continuent de financer au cours de l'affermage sont suffisamment floues pour que les tarifs des services affermés s'établissent à un niveau inférieur à celui qui permettrait d'équilibrer dépenses et recettes. Le cahier des charges-type d'affermage prévoit qu'en contrepartie du financement des travaux, « le fermier versera à la commune, soit le montant du produit d'une surtaxe, versée les 1^{er} mars et 1^{er} septembre, soit une redevance spéciale dont la détermination est laissée à l'appréciation des contractants ». ²⁶⁰ Le tarif correspond à l'addition du prix de base qui permet d'équilibrer les dépenses et les recettes d'exploitation du fermier, d'une part, et de la surtaxe ou de la redevance perçue par le fermier pour le compte de la commune affermante, d'autre part. Le montant de la surtaxe, affectée au budget du service affermé pour la partie investissement est librement définie par la commune affermante. La redevance -

²⁵⁶ Rapport de 1976, cité par Duroy (S.), p.316.

²⁵⁷ Comme le dit Barthélémy, "la vérité des comptes de patrimoine ne fait pas partie des engagements des gestionnaires publics. Un élu rend compte de ses recettes et dépenses, non de la valeur déclarée de son actif." Barthélémy (J.R.), Méthode de financement et techniques comptables publiques et privées dans l'exploitation de 10 grands réseaux d'eau urbains, Rapport pour le Plan urbain, ministère de l'Équipement, Fondation des villes, 1992.

²⁵⁸ Viguier (J.), p.229.

²⁵⁹ Remarquons que la régie personnalisée ne peut bénéficier des remboursements du F.C.T.V.A.

²⁶⁰ Chapitre IV Financement et tarifs, cahier des charges-type d'affermage.

qui s'ajoute, comme la surtaxe, au prix de base de l'eau – est quant à elle automatiquement affectée au budget général et comptabilisée comme une recette communale et non comme la contrepartie d'une charge d'investissement.²⁶¹

En 1975, le ministre de l'Intérieur précise, par circulaire, que la surtaxe versée par le fermier doit permettre à la collectivité d'amortir ses investissements passés et de couvrir ses frais de contrôle. La redevance doit s'entendre d'une redevance locative que le fermier verse à la commune pour l'utilisation des ouvrages du service public et qui constitue une source d'autofinancement pour la commune.²⁶² Ces précisions n'ont pas vocation à modifier les dispositions du contrat-type d'affermage mais signifient aux communes qu'elles ne peuvent continuer d'affermager la gestion de leurs services d'eau en percevant une surtaxe sans rapport avec les investissements qu'elles financent.²⁶³ De même, les communes ne doivent pas affecter la TVA sur les investissements qui leur est reversée par leurs fermiers au bénéfice du service affermé. Cette TVA doit venir en déduction de leurs charges d'investissement pour favoriser leur recouvrement.

2.4. La redéfinition des règles du jeu en fin de période

A la fin des années 1970, l'Etat entreprend de réviser le cahier des charges-type d'affermage de 1951. Un nouveau contrat d'affermage est décrété en 1980 que les communes affermantes ont un an pour adopter s'il leur semble plus avantageux que leur contrat en cours.²⁶⁴ Parallèlement, l'Etat rétablit un contrôle des prix qui nuit particulièrement aux régies et qui contredit la gestion de type marchand qu'il impose par ailleurs.

Le nouveau cahier des charges-type tente de corriger certains des écueils constatés lors de l'exécution des contrats d'affermage, écueils dont le ministère de l'Intérieur dresse le bilan en 1978.²⁶⁵ Les communes contrôleraient insuffisamment la gestion assurée par les opérateurs, tant au plan comptable et financier qu'au plan technique : « il importe, en effet, que l'autorité concédante ait une connaissance actuelle, et précise, du prix de revient de la prestation fournie de façon à pouvoir exercer un pouvoir de contrôle élémentaire et initial sur le prix demandé aux usagers. Faute de connaître les dépenses et les recettes du fermier, la commune se trouve évidemment hors d'état de vérifier le fonctionnement de la formule de révision de prix et de mesurer l'écart qui peut séparer du prix de revient réel du service le prix résultant de la formule de révision ».²⁶⁶

²⁶¹ La redevance est toujours comptabilisée de cette manière au début des années 1990. Ministère de l'Agriculture, 1993.

²⁶² Circulaire du ministre de l'Intérieur n°75-634 du 13 décembre 1975.

²⁶³ Une circulaire ne peut modifier un décret. Elle peut toutefois préciser ou interpréter les dispositions contenues dans un décret.

²⁶⁴ Il oblige à la production de comptes-rendus techniques et financiers, d'un compte d'exploitation prévisionnel, à la suppression des clauses désignant nommément les ingénieurs chargés du contrôle et prévoyant leur rémunération par le fermier.

²⁶⁵ Ministère de l'Intérieur, DGCL. Circulaire 266 25 50 P.391, non publiée, mars 1978.

²⁶⁶ "Il apparaît que les principes généraux régissant la matière des contrats de services publics locaux continuent d'être assez largement méconnus". Circulaire, mars 1978.

Or la production de comptes détaillés exigée par le cahier des charges de 1951 et à laquelle tout délégataire est soumis depuis 1935 est une obligation souvent violée.²⁶⁷ Le ministre observe que les compagnies « sont réticentes à satisfaire aux obligations que la réglementation leur impose en la matière ». Le nouveau cahier des charges précise les documents que doivent obligatoirement remettre les compagnies aux communes et prévoit une sanction pécuniaire égale à 1% des recettes annuelles du service quand elles se soustraient à cette obligation.²⁶⁸ Ces documents doivent permettre aux communes de vérifier que le tarif dont l'indexation est prévue pour toute la durée contractuelle ne s'écarte pas du coût de revient réel.

En outre, le contrôle administratif, financier et technique exercé par les services extérieurs de l'Etat, au titre de leur mission normale de tutelle, est lui aussi critiqué.²⁶⁹ Ce contrôle obligatoire est exercé dans chaque département avec le concours des services des Ponts et chaussées ou du Génie rural et il est normalement gratuit. Or, le ministre de l'Intérieur constate qu'un contrôle onéreux lui est souvent substitué et qu'il constitue même une condition préalable à l'approbation des contrats pour lesquels les mêmes ingénieurs conduisent une enquête d'opportunité.²⁷⁰ Le cahier des charges cherche à corriger ces pratiques « qui introduisent une grande confusion dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales »²⁷¹, notamment en interdisant les clauses contractuelles qui désignent nommément le service chargé du contrôle et qui prévoient sa rémunération par le fermier, clauses devenues courantes dans les contrats d'affermage.

Il semble en fait que vingt ans de contrôle administratif des prix aient habitué les opérateurs à prévoir une indexation excessive du prix contractuel et que ce contrôle des prix conjugué à une tutelle technique forte aient déshabitué les communes à contrôler les comptes et l'activité de leurs fermiers. Les prix sont ainsi susceptibles de créer un enrichissement sans cause au profit des compagnies sans que le montant de la surtaxe assure pour autant à la commune l'amortissement de ses investissements. Au sujet de la surtaxe, le cahier des charges corrige aussi les constats répétés d'insuffisance.²⁷² Le fermier doit obligatoirement verser une surtaxe à la commune (et non plus une surtaxe ou une

²⁶⁷ Il est rappelé que l'article 40 du cahier des charges-type pour l'exploitation par affermage définit assez précisément le contenu du compte-rendu statistique annuel dû par le fermier, mais "Cet article est très souvent violé."

²⁶⁸ Chapitre 15 du cahier des charges-type (compte rendu annuel, compte rendu technique, compte rendu financier et compte de l'exploitation).

²⁶⁹ "Il est apparu que les conditions du contrôle exercé sur le service public de l'eau devaient être clairement précisées". Circulaire, mars 1978.

²⁷⁰ Parce qu'ils exercent, pour le compte des communes, le contrôle administratif, financier et technique que ces dernières sont dans l'obligation de conduire, en tant qu'autorités « concédantes » et qui, on s'en souvient, est une mission non obligatoire des ingénieurs d'Etat qui ouvre donc droit à honoraires, les ingénieurs n'assurent plus le contrôle obligatoire et donc gratuit des services délégués de distribution d'eau. En outre, ils apparaissent comme clairement intéressés à la délégation des services d'eau qui est la condition *sine qua none* du contrôle théoriquement non obligatoire.

²⁷¹ Circulaire, mars 1978.

²⁷² En 1978 comme en 1975, le ministère de l'Intérieur a observé : "en cas d'affermage la collectivité territoriale qui a exposé les frais d'établissement du service public doit évidemment pouvoir se rembourser des dépenses qu'elle a assumées", ce qui est loin d'être systématiquement le cas.

redevance) qui reste « entièrement souveraine dans (sa) fixation annuelle » mais dont le montant doit « tenir compte des frais d'amortissement du réseau remis au fermier ». ²⁷³ Une redevance peut en outre être perçue par la commune qui en fixe librement le montant. ²⁷⁴ Enfin, la TVA reversée par le fermier est « propriété de la collectivité qui en conserve la libre disposition, sans affectation préalable au profit du service affermé ». ²⁷⁵

Par ailleurs, l'Etat rétablit le contrôle des prix, dans le cadre de sa politique de lutte contre l'inflation. Pour les services délégués, la fixation des prix ne résulte plus d'une appréciation au cas par cas des préfets. Elle s'établit au plan national et prévoit, pour 1978, une hausse des tarifs plafonnée à 78% de celle qui aurait résulté du libre jeu des formules d'indexation contractuelles. ²⁷⁶ En 1979, une nouvelle loi limite l'évolution des prix à la stricte application des formules d'indexation contractuelles. ²⁷⁷

Les régies ne sont visées qu'en 1981, date à laquelle leur prix sont contraints à une augmentation annuelle limitée à 4%. ²⁷⁸

SECTION 3 Le retour à la liberté contractuelle (1982 - 1995)

Le dispositif tutélaire qui fonctionne depuis 1926 et qui a consisté à assortir chaque extension des prérogatives communales d'un contrôle administratif croissant est rompu avec les lois de décentralisation des 2 mars et 22 juillet 1982. ²⁷⁹ L'Etat procède à des transferts de compétences importants tout en laissant les nouveaux pouvoirs exécutifs des départements et des régions ainsi que les conseils municipaux seuls maîtres de leurs actes. Les préfets perdent le pouvoir de juger *a priori* de l'opportunité des actes décidés par les communes et ne bénéficient plus désormais que d'un pouvoir de contrôle de légalité *a posteriori*. Quand des décisions leur semblent entachées d'illégalité, les préfets font appel aux tribunaux administratifs ou aux chambres régionales des comptes

²⁷³ Article 31 du cahier des charges-type commenté par la circulaire du 17 mars 1980.

²⁷⁴ Article 30 du cahier des charges-type.

²⁷⁵ Article 44 du cahier des charges-type de 1980.

²⁷⁶ Loi n°77-1457 du 29 décembre 1977 relative à diverses dispositions en matière de prix, paru au Journal Officiel le 30 décembre 1977. Cette loi prévoit en outre qu'au cours du premier semestre 1978, les hausses de tarif ne pourront entraîner une hausse de plus de 6% par rapport aux tarifs en vigueur le 31 décembre 1977. L'autorité locale est autorisée à accorder des hausses plus importantes, sous condition d'approbation préfectorale et de justification d'une augmentation des charges dépassant très notablement les hausses prévues par la loi.

²⁷⁷ Loi n°78-1250 du 29 décembre 1978 relative à la modération du prix de l'eau, parue au Journal Officiel le 31 décembre 1978. Le prix de vente de l'eau résultant des contrats relatifs à l'exploitation des services d'eau sera fixé à partir du 1er janvier 1979 en appliquant l'augmentation résultant de la formule de variation contenue dans le contrat.

²⁷⁸ Thibault (J.L.), *Idem* ; Demesteere (R.), 1987.

²⁷⁹ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et loi n°82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n°82-213 du 2 mars 1982 et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales. Depuis 1884, aucune loi générale sur les collectivités n'avait été votée. Si cette dernière réservait aux préfets un droit de contrôle sur les actes communaux, c'est après que les prérogatives communales aient été redéfinies en 1926 que le dispositif tutélaire que nous avons longuement décrit dans la section 2 prend réellement toute sa force.

qui apprécient leur conformité aux textes en vigueur.²⁸⁰ L'Etat n'est plus en mesure de réglementer les relations contractuelles des collectivités locales et perd en 1986 la possibilité de modifier les tarifs convenus dans les contrats de délégation de service public. La loi se substitue au règlement et cherche à rendre les modes de passation des contrats de délégation plus transparents plutôt que de régler, dans le détail, le déroulement de contrats de longue durée. Les services d'eau sont explicitement visés par les lois votées en 1993 et en 1995. Les communes sont suspectées d'en déléguer la gestion à des conditions financièrement avantageuses et on découvre que quelques opérateurs se sont considérablement enrichis en vendant une ressource naturelle et se sont, grâce à la rente captée, diversifiés sur tout le champ urbain. Le service d'eau urbain est incontestablement devenu un service marchand, caractère que les services ruraux doivent obligatoirement adopter au 1^{er} janvier 1995, pour les plus petits d'entre eux.

Nous verrons d'abord que la mise en œuvre des lois de décentralisation qui dure une dizaine d'années coïncide avec la généralisation de la délégation des services urbains, les grandes villes abandonnant, après les villes petites et moyennes, la gestion en régie de leurs services d'eau (1.) Nous achèverons cette section et cette première partie avec la présentation des nouvelles instructions comptables applicables aux services d'eau en régie et les lois votées en 1993 et 1995 qui consacrent, chacune à sa façon, le caractère marchand du service d'eau (2.).

1. Les lois de décentralisation et la délégation des grands services d'eau urbains

Les communes acquièrent de nouvelles libertés en plusieurs étapes (1.1.). Affranchies du contrôle d'opportunité des préfets dès 1982, elles attendent 1988 pour que tombe le régime réglementaire qui pèse sur leurs régies, régime qui a longtemps contribué à l'assimilation entre gestion marchande et démembrement communal. Les lois de décentralisation ne font aucune mention particulière à l'intercommunalité : elles s'appuient sur les collectivités locales existantes et considèrent, à l'instar de la loi municipale de 1884, toutes les communes également, sans assujettir le transfert de compétences à l'existence de groupements préalables. Ce n'est qu'en 1992 qu'une loi est votée sur l'aménagement du territoire, portant création de deux nouveaux E.P.C.I. A cette date, la délégation des services d'eau s'est généralisée : les grandes villes ont à leur tour abandonné la gestion en régie, particulièrement après 1986, date à laquelle les prix de l'eau cessent d'être réglementés. Alors que 61,7% de la population étaient alimentés en eau par les opérateurs privés en 1982 et 70% en 1986, on estime à plus de 75% la part de marché de la C.G.E., de la S.L.E.E., de la S.A.U.R. et de la C.I.S.E. en 1992 (1.2.).

²⁸⁰ Van de Vyver (P.G.), Idem.

1.1. La fin du régime tutélaire et la création de nouveaux centres de pouvoirs locaux

Les collectivités territoriales sont affranchies du contrôle préfectoral en 1982 (§1) mais la tutelle qui pèse sur leurs régies autonome et personnalisée persiste et n'est harmonisée avec l'esprit des lois de décentralisation qu'en 1988 (§2). Deux nouveaux E.P.C.I. sont créés en 1992, la communauté de villes (C.V.) et la communauté de communes (C.C.), pour permettre aux communes d'assurer, au mieux, les compétences qui leur ont été transférées dix ans auparavant (§3).

§1 Des collectivités territoriales affranchies du contrôle préfectoral

Les régions acquièrent en 1982 le statut de collectivité territoriale.²⁸¹ Elles deviennent compétentes en matière de formation professionnelle, de planification économique, de construction et de gestion des lycées.²⁸² Aux départements échoient les actions sociales, l'aménagement rural, le transport scolaire, la construction et l'entretien des collèges et aux communes revient une compétence générale en matière d'urbanisme.²⁸³ Pour les grandes villes, le transfert de compétences entérine une situation de fait.²⁸⁴ Vis-à-vis des communes rurales - dont les obligations et les charges sont identiques à celles des villes - la décentralisation produit, de fait, un transfert de compétences de l'Etat vers les départements qui sont, dix ans après la grande réforme de 1982, unanimement considérés comme les grands bénéficiaires des lois de décentralisation.²⁸⁵

Pour les départements et les régions, le transfert de compétences s'accompagne du transfert de l'exécutif des préfets de département et de région vers les présidents des conseils généraux et régionaux. Les services déconcentrés n'ont plus de mission tutélaire mais sont mis au service des conseils départementaux et régionaux.²⁸⁶ La fonction de régulation et de chef d'orchestre joués par le préfet et les services de l'Etat est donc supprimée alors qu'au niveau communal et particulièrement dans les villes, le pouvoir d'arbitrage politique se rapproche des lieux d'exécution des services.

En effet, à chaque transfert de compétences correspond un transfert de ressources, marque de la légitimation du pouvoir d'intervention des collectivités

²⁸¹ Depuis 1972, la région est un établissement public.

²⁸² En outre, "La région règle par ses délibérations les affaires de la région", comme le département et la commune règlent souverainement les affaires sur leur territoire. La région peut donc réaliser ses propres investissements et créer ses propres services.

²⁸³ Novarina (G.), Martin (S.), Idem. Aucune collectivité territoriale n'exerce sa tutelle sur une autre puisque chacune a son propre domaine d'activités. Ce principe des lois de décentralisation est resté théorique pour les petites communes, financièrement dépendantes des départements, à travers les attributions de subventions, les garanties d'emprunt et autres aides.

²⁸⁴ La loi du 31 décembre 1970 relative aux libertés des communes affranchissaient en partie les villes de la tutelle préfectorale. Dans les années 1970, des services publics comme celui de la collecte et du traitement des ordures ménagères sont devenus obligatoires dans les villes.

²⁸⁵ Hertzog (R.), Siat (G.), Ruptures et continuités, Dix ans de transformations dans les services publics locaux, Colloque "La décentralisation, 10 ans après" organisé par le Sénat les 5 et 6 février 1992 in *Les cahiers français* n°256, mai-juin 1992.

²⁸⁶ Lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983. Sur la réorganisation des services techniques de l'Etat et particulièrement sur la réorganisation des services de l'Equipement on lira Duran (P.), Idem.

territoriales en matière économique.²⁸⁷ Les lois de décentralisation mettent un terme au système des aides spécifiques versées par l'Etat aux collectivités territoriales. Le financement à taux bonifiés est désormais accessible sans être conditionné par l'obtention d'une subvention. Les aides sont globalisées au sein d'une dotation générale d'équipement (D.G.E.) et d'une dotation générale de fonctionnement (D.G.F.) et chaque collectivité en arbitre souverainement la répartition. Les subventions destinées au financement des réseaux d'eau des communes rurales font exception à cette règle et continuent de faire l'objet d'une dotation spécifique. Le F.N.D.A.E. est maintenu, mais le ministère de l'Agriculture est dessaisi de la répartition des subventions au profit des départements.²⁸⁸

Le transfert de compétences et la création de nouveaux services expliquent que les dépenses du secteur public local (communes, départements, régions, SEM, E.P.C.I.) s'établissent à 500 milliards de francs en 1987 - soit 10% du PIB contre 5% au début des années 1970 – montant à rapprocher des 1000 milliards de francs du budget de l'Etat.

T 41. Les dépenses des collectivités locales en 1987

	Dépenses (milliards de francs)
Régions	30
Départements	130
Communes	340
Total	500

Source : Marin (J.M.), 1987.

§2 Des régies industrielles et commerciales sous tutelle de 1982 à 1988

Les lois de décentralisation ne sont pas immédiatement suivies d'une réforme des régies autonomes et personnalisées. En 1988, une réforme supprime le contrôle que l'Etat exerce, par préfets interposés, sur les régies.²⁸⁹ Elle « s'accompagne simultanément d'une diminution proportionnelle de l'autonomie de gestion des régies par rapport à leur collectivité créatrice ». ²⁹⁰ Le préfet n'intervient plus, ni pour désigner les membres du conseil d'exploitation de la régie autonome, ni pour nommer les membres du conseil d'administration de la régie personnalisée. Les membres de ces conseils sont désormais tous nommés par le conseil municipal et leurs directeurs par le maire qui dispose seul du pouvoir de les révoquer. Les budgets de ces régies ne sont plus soumis à l'approbation des préfets qui ont toutefois la possibilité de saisir la Chambre régionale des comptes quand ils sont votés en déséquilibre.

²⁸⁷ Un autre signe de cette reconnaissance est le fait que la loi du 7 juillet 1983 donne aux communes la possibilité de porter leur participation dans les SEM jusqu'à 80% (contre 65% auparavant), avec un minimum de 50%.

²⁸⁸ Il est toujours financé à 60% par des prélèvements sur le Pari Mutuel et à 40% par une taxe prélevée sur chaque m3 d'eau vendue. Cette dernière est de 8,5 centimes par m3 en 1988, de 9,5 en 1990 et de 14 centimes aujourd'hui. En 1998, le budget du fonds s'élève à 940 millions de francs.

²⁸⁹ Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

²⁹⁰ Viguié (J.), *Idem*, p.232.

L'Etat cherche toutefois à obtenir « que, quelle que soit la régie concernée, les règles budgétaires ne permettent pas de revenir sur l'attribution d'une certaine autonomie, assortie de l'interdiction à la collectivité créatrice, même pour la régie dotée de la seule autonomie financière, de s'immiscer de trop près dans son fonctionnement ». ²⁹¹ Le rapprochement des régies de type industriel et commercial et de l'exécutif local coïncide avec l'achèvement de l'intégration des principes du Plan Comptable général aux règles de fonctionnement de la régie autonome. ²⁹² Le régime comptable et financier de la régie autonome est désormais identique à celui de la régie personnalisée, confirmant l'appartenance de ces régies à la même famille des modes de gestion marchands. Dans le même sens, il était traditionnellement admis que seuls les personnels de la régie personnalisée relevaient du droit privé, à l'exception de son directeur et de son comptable. En 1986, le Conseil d'Etat considère que le caractère industriel et commercial d'un service public entraîne, que la régie soit pourvue d'une personnalité morale ou non, l'assujettissement de son personnel à un statut de droit privé. ²⁹³ Seuls les fonctionnaires territoriaux affectés dans ces services conservent le bénéfice de leur statut. ²⁹⁴ Aussi, en 1988, la régie autonome est-elle en mesure de recruter un personnel au statut différent de celui de la fonction publique territoriale. ²⁹⁵

§3 La création d'organisations intercommunales d'intégration

L'intercommunalité est la grande oubliée des lois de décentralisation qui appréhendent les communes sur un pied d'égalité. L'absence de structures intercommunales fortes est pourtant considérée comme un frein à la décentralisation mais les échecs précédents font hésiter le législateur et ce n'est qu'en 1992 qu'une loi sur l'aménagement du territoire est votée. ²⁹⁶ Elle crée deux nouvelles structures intercommunales disposant de ressources fiscales propres, la communauté de villes (C.V.) et son pendant rural, la communauté de communes (C.C.), dont la mission commune est de donner une meilleure cohérence aux actions d'aménagement et de développement économique. La C.V. et la C.C. doivent regrouper au moins trois communes, situées ou non dans un même département ou une même région. Ces deux nouvelles structures participent, comme la communauté urbaine en son temps, de l'intercommunalité d'intégration et non de l'intercommunalité de coopération. ²⁹⁷

²⁹¹ Viguié (J.), *Idem*, p.202.

²⁹² Décret n°88-621 du 6 mai 1988, la section de fonctionnement est désormais appelée section d'exploitation. Les sections ou comptes d'exploitation et d'investissement sont beaucoup plus détaillés notamment sur le plan financier, de manière à ce que les biens qui restent affectés à la régie autonome sans lui appartenir fassent l'objet d'un traitement comptable et financier (notamment pour ce qui concerne leur amortissement industriel) identique à ceux possédés par la régie personnalisée.

²⁹³ Avis du Conseil d'Etat du 3 juin 1986, Viguié (J.), *Idem*.

²⁹⁴ Frankart (G.), *Idem*.

²⁹⁵ Van de Vyver (P.G.), *Idem*.

²⁹⁶ Loi du 6 juin 1992 relative à l'aménagement du territoire de la République.

²⁹⁷ Lerousseau (B.), *Intercommunalité et coopération intercommunale*. Les institutions de l'intercommunalité dans la loi du 6 février 1992 in Intercommunalité et coopération intercommunale, Bourjol (M.), *sous la direction de*, L.G.D.J., Paris, 1993.

En effet, leur régime de financement ne repose pas sur la contribution des communes ou sur une fiscalité qui se superpose à celle des communes. Ces E.P.C.I. bénéficient en effet obligatoirement d'une fiscalité propre qui se substitue en partie à celles des communes.

T 42. Caractéristiques de la CV et de la CC

	Communauté de villes (minimum 20000 habitants)	Communauté de communes²⁹⁸
Création	Volonté de la majorité qualifiée des communes, y compris celle représentant plus de la moitié de la population du futur groupement.	Volonté de la majorité qualifiée des communes, y compris celle représentant plus du quart de la population du futur groupement.
Représentation des communes	Fonction de la population des communes. Un siège collectif est prévu pour les petites communes.	Fonction de la population des communes qui sont toutes individuellement représentées, sans qu'une commune puisse disposer de la majorité des sièges.
Durée	Illimitée	Limitée
Blocs de compétences obligatoires	Aménagement de l'espace et Développement économique et Protection et mise en valeur de l'environnement ou Logement et réhabilitation ou Voirie et transports urbains ou Equipements culturels, sportifs et scolaires. Compétences des D et des S préexistants sur le même périmètre + toutes compétences facultatives.	
Conséquences Du transfert de compétences	Transfert définitif de la propriété des meubles et immeubles afférents aux compétences. Mise à disposition du personnel anciennement affecté aux compétences transférées Transfert des dettes afférentes aux mêmes compétences.	Transfert de propriété des meubles et immeubles afférents aux compétences Ou Simple affectation des biens
Régime financier	Perception de la TP, harmonisée sur l'ensemble du périmètre. ²⁹⁹	Perception d'une nouvelle taxe Ou Perception de la TP, harmonisée sur l'ensemble du périmètre Ou Perception de la TP dite de zone, perçue sur une partie du territoire.
Avantages financiers	D.G.F. un an après leur création (au lieu de deux pour les autres E.P.C.I.) D.G.E. majorée de 25% Récupération de la TVA sur les investissements dans l'année de leur réalisation (au lieu de deux ans après pour les autres E.P.C.I.).	

Au 1er janvier 1993, 196 C.C. ont été créées contre trois C.V. Les 196 C.C. réunissent 2903 communes et 3092418 habitants. Les deux tiers se composent de

²⁹⁸ Aucune population maximale n'est fixée pour la C.C. Si elle compte moins de 35000 habitants, elle bénéficie de la dotation de développement rural. Mais la C.C. peut réunir plus de 35000 habitants et donc ne pas percevoir cette dotation.

²⁹⁹ Les C.V. ont dix ans pour harmoniser la taxe professionnelle mais peuvent la percevoir en l'état de sa quotité dès la première année. Après paiement de ses charges, la C.V. distribue la taxe professionnelle résiduelle aux communes membres.

moins de 10 communes et 115 comptent moins de 10000 habitants. Les trois CV concernent les agglomérations de La Rochelle (9 communes et 114604 habitants), Aubagne-Garlaban (4 communes et 57648 habitants) et Cambrai (17 communes pour 55756 habitants).³⁰⁰

La C.C. a été préférée pour sa plus grande souplesse (les compétences sont moins précisément définies donc moins contraignantes), pour son mode de financement (l'intégration fiscale totale est obligatoire pour les C.V. et optionnelle pour les CC alors que la taxe professionnelle représente en 1994 45% de la fiscalité directe locale) et pour son mode de représentation. La progression du nombre de C.C. entre 1993 et 1995 confirme la préférence des communes pour cet E.P.C.I.

T 43. Les E.P.C.I. en 1995

S.I.V.U	S.I.V.O.M	S. mixtes	Districts	C.U.	C.C.	C.V.
14490	2298	975*	322	9	756	4

Source : *Les collectivités locales en chiffres, édition 1995, ministère de l'Intérieur.*

* Donnée de 1994, Perrin (B.), 1994.

1.2. La délégation généralisée des services d'eau urbains

De 1982 à 1990, la gestion déléguée a gagné du terrain dans les grandes villes. Si la part de marché des opérateurs privés progresse lentement en terme de communes (passant de 50% à 54%), en terme de population alimentée, elle progresse de 8,5 millions d'habitants : en 1990, 42 millions d'habitants (75% de la population) sont desservis en eau potable par cinq opérateurs. Cette progression s'est faite alors que les prix des services d'eau organisés en régie étaient plus sévèrement contrôlés que ceux des services dont la gestion était déléguée (§1). Elle s'est poursuivie après 1986, date à laquelle cesse le contrôle administratif des prix de l'eau (§2) et après 1988, quand est assouplie la règle de l'équilibre budgétaire applicable depuis 1937 pour les SPIC d'eau potable (§3).

§1 La délégation des services d'eau et le contrôle des prix

A compter de 1982, les préfets n'exercent plus de contrôle d'opportunité. Les communes déterminent librement le mode de gestion de leur SPIC, sans que les préfets aient à approuver leur choix au terme d'une enquête conduite avec les services extérieurs de l'Etat. Aussi quand une association d'usagers conteste l'adhésion de la commune de Peyreleau au syndicat du Causse noir dont le contrat d'affermage avec la S.A.D.E. est étendu à ladite commune, le tribunal administratif se déclare-t-il incompétent pour statuer sur l'opportunité d'un passage de la régie simple à l'affermage.³⁰¹

Les cahiers des charges-types ne sont évidemment plus obligatoires. Ils n'ont plus valeur que de modèles. Seul le fait du Prince peut conduire à une révision réglementaire de ces contrats. Une telle mutation survient lorsque la commune use des pouvoirs exorbitants du droit commun qui lui sont reconnus et provoque

³⁰⁰ Perrin (B.), 1994.

³⁰¹ Arrêt du 10 janvier 1992.

des modifications importantes des conditions du contrat, portant notamment sur le territoire desservi, la nature du service ou l'importance des ouvrages à réaliser, ouvrant automatiquement un droit à révision au profit de son co-contractant.³⁰²

L'Etat n'a donc plus la possibilité d'encadrer les relations contractuelles des communes.³⁰³ Mais la loi du 2 mars 1982 a rappelé que les SPIC étaient astreints à équilibrer leurs recettes et leurs dépenses. Elle a durci cette contrainte en excluant la dérogation précédemment admise, selon laquelle les communes ne pouvaient prendre en charge, sur leur budget général, de dépenses au titre de leurs SPIC « autres que celles qui résultent de traités ou de cahier des charges dûment approuvés ».³⁰⁴ En supprimant les mécanismes d'approbation préfectorale, la première loi de décentralisation fait disparaître toute possibilité de dérogation au principe de la vérité des prix.³⁰⁵

Toutefois, la règle de l'équilibre budgétaire est suspendue par la réglementation des prix de l'eau rétablie par l'Etat en 1978 et prolongée jusqu'au 1^{er} décembre 1986, date à laquelle l'ordonnance relative à la liberté des prix et de la concurrence abroge l'ordonnance du 30 juin 1945.³⁰⁶ La réglementation des prix s'établit au plan national et distingue les services délégués des services en régie.

L'augmentation des prix des services d'eau délégués résulte de négociations tripartites associant les ministères de l'Economie et de l'Intérieur, l'association des maires de France et le syndicat professionnel des distributeurs d'eau.³⁰⁷ Le 18 octobre 1982, un premier accord de régulation fixe un rabais applicable aux prix de l'eau vendue par les services délégués. Ce rabais est reconduit le 30 décembre 1983 pour l'année suivante.³⁰⁸ Le 31 décembre 1984, un nouvel accord intervient qui consent un rabais supplémentaire de 1% sur toutes les factures d'eau émises après le 1er juillet 1985.³⁰⁹ Ces rabais successifs s'appliquent aux prix déterminés

³⁰² Van de Vyver (P.G.), *Idem*.

³⁰³ Les communes ont toutefois la possibilité de se faire conseiller quand elles envisagent de s'engager contractuellement. Ainsi, la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) peut aider les communes à déterminer un mode de gestion pour leurs SPIC, à fixer leurs tarifs et à élaborer des contrats de délégation. Les notes bleues, n°362, 14 décembre 1987.

³⁰⁴ Exception codifiée dans l'article L 322.5 du Code des communes.

³⁰⁵ Frankart (G.), Services publics locaux. Le bilan des récentes évolutions, L'actualité juridique - Droit administratif, 20 novembre 1990.

³⁰⁶ Ordonnance n°86-1243. A compter du 2 décembre 1986, le Conseil d'Etat est désormais seul en mesure de réglementer les prix de l'eau, après avis du Conseil de la concurrence. En effet, l'ordonnance relative à la liberté des prix et de la concurrence énonce, dans son article 1^{er}, que "dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation du Conseil de la concurrence".

³⁰⁷ Si ces négociations n'aboutissent à aucun accord, les prix de l'eau sont déterminés par décret.

³⁰⁸ Loi n°83-1181 du 29 décembre 1983 relative au prix de l'eau en 1984, parue au Journal Officiel le 30 décembre 1983. Les prix de l'eau potable, les redevances et les surtaxes ne peuvent être supérieurs aux niveaux pratiqués au 31 décembre 1983.

³⁰⁹ Loi n°84-1212 du 29 décembre 1984 relative au prix de l'eau en 1985, parue au Journal Officiel le 30 décembre 1984. Les prix de l'eau potable, les redevances et les surtaxes ne peuvent être supérieurs aux niveaux pratiqués au 31 décembre 1984. L'accord signé le 31 décembre fait suite à la loi n°84-1212 du 29 décembre 1984 qui vise à maîtriser l'inflation. Journal officiel du 14 février 1985.

contractuellement, après application des clauses d'indexation. Ils ne conduisent donc pas à une diminution des prix de l'eau mais modèrent simplement leur hausse.³¹⁰

Pour les services en régie, le plafonnement des prix résulte de négociations entre les ministères de l'Economie et de l'Intérieur, d'une part, et l'association des maires de France, d'autre part. La hausse des prix des services en régie est limitée à 4% entre 1981 et 1982, à 7% entre 1982 et 1983, puis à 4,25% de 1983 à 1984³¹¹ et à 5,2% pour 1985.³¹²

Si l'augmentation des prix des services d'eau délégués est globalement limitée à un rythme identique à celui de l'inflation, les prix des régies d'eau diminuent en francs constants entre 1980 et 1985 à un rythme annuel moyen de 1,3%.³¹³ En outre, la réglementation du prix des régies ne souffre aucune dérogation. En revanche, les rabais consentis par les services délégués tombent à l'occasion de la mise en jeu des clauses de révision contractuelles ou de la modification des prestations contractuelles.³¹⁴ Ces deux conditions ouvrent droit à la fixation de nouveaux tarifs librement définis par les parties contractantes, dans le cadre d'un avenant contractuel.³¹⁵ Par ailleurs, si le mode de gestion en régie est abandonné au profit de la délégation, le niveau initial du tarif contractuel est librement défini et seule son évolution est soumise à la réglementation.

En effet, de 1978 à 1986, la réglementation des prix ne vise plus à maintenir les prix de l'eau à un niveau raisonnable mais cherche à limiter leur progression annuelle dans le cadre d'une politique nationale de maîtrise de l'inflation. Celle-ci est en effet calculée sur la base d'un panier de biens dans lequel entre le bien « eau potable ». Aussi, le niveau initial du tarif n'est-il pas en cause : la réglementation

³¹⁰ Avis relatif à l'accord conclu avec le syndicat professionnel des distributeurs d'eau dans le cadre de la loi n°84-1212 du 29 décembre 1984 relative au prix de l'eau en 1985.

³¹¹ Circulaire du 3 février 1984 publiée dans la Gazette des Communes 21 mai-3 juin 1984.

³¹² Thibault (J.L.), Idem et Demesteere (R.), Idem.

³¹³ Au niveau national, le prix moyen d'un m³ d'eau potable est de 2,78 francs en 1980 et de 4,40 francs en 1985, en francs courants. En francs de 1990, le prix d'un m³ d'eau est de 5,12 francs en 1980 comme en 1985. Ministère de l'Agriculture, Consommation domestique et prix de l'eau – Evolution en France de 1975 à 1990, p.5. Mais si entre 1980 et 1985, le prix des services délégués augmente chaque année en moyenne de 0,4% en francs constants 1985, passant de 3,32 francs à 5,35 francs/m³, le prix des services en régies diminue en moyenne de 1,3% par an en francs 1985, passant de 2,47 francs à 3,65 francs/m³. Ministère de l'Agriculture, Situation de l'alimentation en eau potable des communes rurales en 1985, Document « Hors série » du F.N.D.A.E., décembre 1987, p.16.

³¹⁴ Le modèle de cahier des charges d'affermage de 1980 prévoit une révision contractuelle des conditions tarifaires tous les cinq ans et si :

- le volume d'eau vendue varie de plus de 20%,
- le périmètre de l'affermage change,
- le prix de base varie de plus de 50% par rapport à la dernière révision,
- des modifications substantielles affectent les ouvrages et les procédés de production d'eau,
- le montant des impôts à la charge du fermier augmente de façon significative.

³¹⁵ Dans l'avis relatif à l'accord conclu avec le syndicat professionnel des distributeurs d'eau dans le cadre de la loi n°84-1212 du 29 décembre 1984 relative au prix de l'eau en 1985, il est précisé que le rabais de 1% est consenti "jusqu'à intervention d'une nouvelle fixation des prix contractuels, à l'occasion de la mise en jeu des clauses de révision contractuelles ou de la modification des prestations contractuelles ; cette nouvelle fixation sera librement définie par les parties contractantes et concrétisée par un avenant ou un nouveau contrat".

des prix touche indifféremment l'ensemble des services d'eau, en fonction du seul critère de leur mode de gestion. Or, en 1980, le prix moyen des régies d'eau est nettement inférieur à celui des services délégués. Sous l'effet de la réglementation des prix, les tarifs pratiqués par les régies en 1985 atteignent le niveau des tarifs pratiqués par les services délégués, cinq ans auparavant.

T 44. Prix (francs courants) pour 100m3 d'eau potable en fonction des modes de gestion en 1975, 1980 et 1985

	1975	1980	1985
<u>Régies</u>			
Collectivités rurales	142	234	342
Collectivités urbaines	119	202	327
Toutes collectivités	127	210	341
<u>Services délégués</u>			
Collectivités rurales	218	350	573
Collectivités urbaines*	179	307	488
Toutes collectivités	191	320	505

* hors agglomération parisienne.

Source : Ministère de l'Agriculture, 1992, p.5.

S'il semble évident que les coûts réels de tous les services d'eau ont augmenté entre 1980 et 1985, "un bon nombre de services, particulièrement les plus petits services et ceux exploités en régie, ont été dissuadés de pratiquer une politique de vérité des prix".³¹⁶

Les grandes régies urbaines qui équilibraient leurs dépenses et leurs recettes, avant la réglementation des prix, ont repoussé à plus tard les dépenses en investissement nécessitées par le renforcement des normes qualitatives de l'eau et le renouvellement des équipements, sans bien sûr constituer des réserves susceptibles de les autofinancer. Certaines d'entre elles ont disparu au profit de la délégation. Entre 1981, date de la première limitation des prix des régies d'eau, et 1986, 1762 communes délèguent leurs services d'eau.³¹⁷ En cinq ans, les opérateurs desservent plus de 5 millions d'habitants supplémentaires, ce qui porte à 72% leur part de marché en terme de population alimentée, contre 63% en 1981.³¹⁸ Le nombre d'habitants par nouvelle commune « concédante » signale la présence de villes importantes. Ainsi en 1982, la population moyenne des 95 communes qui délèguent la gestion de leurs services d'eau s'établit à 7000 habitants et en 1985, les 252 nouvelles communes « concédantes » comptent, en moyenne, plus de 12500 habitants.³¹⁹ Avant que les prix de l'eau ne soient libérés

³¹⁶ Ministère de l'Agriculture, Consommation domestique et prix de l'eau – Evolution en France de 1975 à 1990, p.5.

³¹⁷ Syndicat professionnel des distributeurs d'eau, Loosdregt (H.B.), Idem.

³¹⁸ Les opérateurs alimentent (d'après le syndicat des distributeurs d'eau) 32,9 millions d'habitants en 1981, date à laquelle 95% de la population française est alimentée en eau. En 1986, 97% de la population bénéficie d'eau courante et les opérateurs alimentent 38,5 millions d'habitants répartis dans 19499 communes.

³¹⁹ Nous reviendrons en détail sur ces villes dans la partie 2.

fin 1986, la seule possibilité dont disposent les communes qui gèrent leur service d'eau en régie pour augmenter leur tarif est d'en déléguer la gestion.³²⁰

Pour les petits services d'eau ruraux, la limitation des prix a conduit les départements à dépasser les compétences que les lois de décentralisation leur avaient transférées.³²¹ Leur action se limite de moins en moins à un simple arbitrage de l'allocation des subventions dont le volume global diminue depuis 1976, au fur et à mesure de l'achèvement de la desserte en eau des communes rurales, entraînant une diminution constante des investissements réalisés.

T 45. Montant des investissements réalisés dans la distribution d'eau rurale de 1976 à 1985 (milliards F 1985)

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
4,662	4,507	4,287	3,690	3,425	3,196	3,090	2,577	2,690	2,978

Source : Ministère de l'Agriculture, 1987, p.19.

Entre 1981 et 1985, les départements ont consenti des subventions aux communes rurales qui représentent, en moyenne, plus de la moitié des aides versées.

T 46. Répartition des aides consenties sur la période 1981-1985 aux services d'eau ruraux

Origine du financement	En % de l'aide totale	En % de l'investissement total
Subventions du F.N.D.A.E.	33,9	13,1
Autres subventions de l'Etat	2,7	1
Subventions des régions	3,6	1,4
Subventions des départements	52,9	20,5
Autres participations	6,9	2,7
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>38,7</i>

Source : Ministère de l'Agriculture, 1987, p.21.

Les taux de subvention sont globalement compris entre 20 et 50% et dans certains départements les aides cumulées de l'Etat et du Conseil Général peuvent dépasser 65%.³²² Dans 31 départements, la répartition des subventions tend à opérer une péréquation des coûts d'investissement entre l'ensemble des communes rurales, les subventions étant distribuées en fonction d'une clé qui fait intervenir le prix de l'eau, le coût des travaux et la richesse de la commune. Mais le niveau d'endettement des services d'eau ruraux reste cependant très élevé : le service de la dette correspond en moyenne à plus de 30% du prix de l'eau en 1985, date à

³²⁰ Desmars (M.), Kelhetter (R.), Le point de vue de la F.N.C.C.R. sur la gestion déléguée de la distribution d'eau potable en France, Colloque international, Toulouse, 1^{er} et 2 février 1994.

³²¹ On compte en 1985 plus de 15000 services d'eau ruraux dont 6600 sont syndicaux et regroupent environ 26000 communes rurales et 8400 sont communaux et desservent 14% de la population rurale. Ministère de l'Agriculture, 1987.

³²² Valiron estime que les départements consacrent la quasi-totalité de leurs aides à l'alimentation en eau et à l'assainissement. Valiron (F.), 1991.

laquelle la barre des 50% d'abonnés ruraux approvisionnés par des opérateurs privés est franchie.

§2 La délégation des services d'eau et la libération des prix

En 1986, dans la perspective de la libération des prix des services publics, un avis est demandé au Conseil d'Etat sur la portée exacte de la règle de l'équilibre budgétaire telle qu'elle ressort des dispositions législatives de 1982. La Haute juridiction en donne une interprétation très stricte : « Des dispositions législatives particulières aux communes interdisent à ces collectivités de subventionner leur services industriels et commerciaux, quel que soit le mode d'exploitation du service, et font obstacle, par suite, aussi bien à l'octroi d'une garantie de recettes qu'à toute forme de subvention ». ³²³ Le 1^{er} janvier 1987, les prix de l'eau sont déréglementés et tous les services doivent, par le biais d'une tarification appropriée, assurer l'équilibre de leurs recettes et de leurs dépenses, c'est-à-dire procéder à des hausses de prix substantielles.

Les perspectives d'augmentation des prix sont d'autant plus fortes que la libération des prix coïncide avec la libéralisation du financement des investissements des collectivités territoriales. ³²⁴ Les communes peuvent s'endetter auprès de n'importe quel établissement de crédit mais le financement de leurs équipements s'opère désormais aux taux du marché financier, ce qui renchérit le coût des investissements. ³²⁵ De 34% en 1983, la part du financement des équipements locaux au taux du marché financier s'établit à 86% en 1987. ³²⁶ Tout au long des années 1980, l'augmentation continue des taux d'intérêt aggrave la situation financière déjà difficile des collectivités locales, du fait de l'insuffisance des ressources que l'Etat leur a transférées, en 1982, en contrepartie de leurs nouvelles obligations. Après huit années de limitation autoritaire des prix, les services d'eau ne sont pas en mesure d'autofinancer des équipements d'amélioration et le coût élevé du financement de leurs investissements doit se répercuter dans le prix de l'eau.

En 1987, les opérateurs réalisent une des progressions les plus importantes de toute leur histoire, en obtenant la gestion des services d'eau de 117 communes représentant 1,7 million d'habitants. De grandes régies urbaines disparaissent au cours de cette année, sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir plus en détail. ³²⁷

³²³ Frankart (G.), *Idem*, cité p.759. Cet avis du Conseil d'Etat est donné en 1986.

³²⁴ En 1986, la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales est privatisée et devient le Crédit Local de France. Ce dernier est désormais en concurrence avec l'ensemble du système bancaire : il prête aux communes au taux du marché et les communes sont libres de s'adresser à n'importe quel établissement bancaire pour contracter des emprunts.

³²⁵ De la même manière quand les régies personnalisées sont affranchies de la tutelle préfectorale en 1988, elles acquièrent la possibilité de placer leurs fonds contre rémunération auprès de certains établissements bancaires. Décret du 6 mai 1988.

³²⁶ Boa (E.), *Gestion de l'endettement communal et nouveaux instruments financiers : faux débats et vraies questions*, Annales du management, Tome II. Contributions, Nancy 1992, Economica.

³²⁷ Partie 2, chapitre 2.

T 47. Les plus fortes progressions annuelles de la gestion déléguée

	1985	1973	1987
Population supplémentaire (millions)	3,163	1,776	1,665
Nombre de communes supplémentaires	252	1460	117
Population moyenne des nouvelles communes	12551	122	14235

Source : à partir de Loosdregt (H.B.).

La même année, le ministre de l'Intérieur constitue un groupe de travail chargé de réfléchir à l'amélioration des modalités d'exercice de la gestion déléguée des services publics locaux.³²⁸ Les services d'eau ne sont pas seuls en cause, pas plus d'ailleurs que les seuls services publics locaux à caractère industriel et commercial.³²⁹ D'autres services comme le chauffage urbain ou la collecte et le traitement des ordures ménagères ont été massivement délégués à des opérateurs déjà très présents dans la gestion des services d'eau.

T 48. Les chiffres d'affaires de la C.G.E. en 1980 et 1985 pour les activités de chauffage collectif et de traitement des ordures ménagères, en milliards de francs 1980

	1980	1985
Chauffage collectif	1,642	5,265
Evacuation et traitement des résidus urbains	0,791	1,095
Chiffre d'affaire du Groupe	13	28

Source : nous-mêmes, à partir des AGO de 1981 et 1986 et de l'indice INSEE des prix à la consommation.

Si la gestion de la distribution d'eau *stricto sensu* représente 40,7% du chiffre d'affaires de la C.G.E. en 1980, elle ne représente plus, en 1986, qu'un tiers du chiffre d'affaires de la société.

³²⁸ "Il n'appartient pas à l'Etat de se substituer aux collectivités locales dans les choix qui leur incombent" en matière de mode de gestion de leurs services publics. Par contre, "Il revient à l'Etat, notamment par la suppression des obstacles juridiques et par la diffusion la plus large des informations de caractère technique, juridique, économique et financier dont il dispose, de faciliter la recherche de toute solution permettant d'améliorer l'efficacité de la gestion locale et de garantir la neutralité de choix et de fonctionnement entre les différents modes de gestion des services publics locaux."

³²⁹ En 1986, le Conseil d'Etat a non seulement donné une interprétation très stricte de la règle d'équilibre budgétaire mais il a aussi admis l'extension du champ de la délégation aux services publics locaux administratifs : "le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées". Avis du Conseil d'Etat du 7 octobre 1986. Le Conseil d'Etat est à cette occasion appelé à se prononcer sur la délégation de la gestion des cantines scolaires. Mais son avis a une portée générale et les services locaux de santé, de loisirs, de culture... sont aussi susceptibles d'être délégués. Marin (J.M.), Impact financier des services publics locaux et choix des modalités de gestion de ces services, Correspondance municipale, mai 1987.

T 49. Les activités eau, chauffage collectif et propreté dans le chiffre d'affaires du groupe C.G.E.

	1982	1986
Activité Eau %	40,7	33,1
Activité Chauffage urbain %	18,5	16,9
Activité Propreté %	4,1	5,4
CA du groupe (milliards de francs courants)	26,76	48

Source : nous-mêmes, à partir des AGO de 1983 et 1987.

Le ministre de l'Intérieur attire, par circulaire, l'attention des préfets sur trois points particulièrement sensibles :

- les conditions de passation des contrats de délégation : le ministre recommande un appel à la concurrence,
- la durée des contrats souvent tacitement reconduits sans que la part prise par l'opérateur dans le financement des investissements ne le justifie,
- les modalités de contrôle de la gestion des opérateurs qui doit s'appuyer sur les comptes rendus techniques et financiers que les communes doivent obliger les opérateurs à leur transmettre au moins une fois par an.³³⁰

§3 La délégation des services d'eau et l'assouplissement de la contrainte d'équilibre budgétaire

En janvier 1988, la règle de l'équilibre budgétaire que les lois de décentralisation avaient durcie et que le Conseil d'Etat avait interprétée à la lettre est considérablement assouplie, au point d'autoriser la prise en charge par le budget général des communes de dépenses des services d'eau dans des conditions plus extensives que par le passé.³³¹ Les communes peuvent non seulement prévoir contractuellement la prise en charge de certaines dépenses mais aussi, en cours de contrat ou dans le cadre de leur gestion en régie, les charges de leurs SPIC d'eau potable :

1. lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
2. lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
3. lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

³³⁰ Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets B 8700-232-c du 7 août 1987. La Circulaire n° MFR/CB P.29-21 du 14 avril 1988 relative au modèle de règlement du service de distribution d'eau répète le devoir de contrôle qui échoit à la collectivité « concédante ».

³³¹ Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, article 14.

La loi revient donc sur l'interdiction faite aux communes de financer sur leurs ressources fiscales leurs SPIC de distribution d'eau, qu'ils soient affermés, concédés ou en régie et reconnaît, à cette occasion, que cette prise en charge n'avait pas disparu. Le législateur confère une portée interprétative à ces dispositions : « sont réputées légales les délibérations ainsi que les clauses des traités ou cahiers des charges qui, antérieurement à la présente loi, ont prévu la prise en charge par les communes des dépenses répondant aux conditions » suscitées, de même que « sont également réputées légales les clauses des traités ou des cahiers des charges approuvées avant l'entrée en vigueur de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 qui ont prévu la prise en charge par une commune de dépenses d'un SPIC, même dans les cas autres que ceux mentionnés » précédemment.

Cet assouplissement ne provoque aucun regain d'intérêt pour la gestion en régie des services d'eau. Alors que les opérateurs alimentent 41,1 millions d'habitants en 1988, ils pourvoient aux besoins de plus de 46 millions d'habitants en 1995, soit 75% de la population, la C.G.E. alimentant à elle seule 25 millions de personnes.³³² La gestion déléguée a progressé dans un cadre contractuel différent de celui qui prévalait depuis les années 1950. L'intérêt du contrat d'affermage, directement lié aux financements privilégiés auxquels accédaient les communes, s'éteint avec les nouvelles modalités de financement des investissements communaux. En 1990, on estime que 60% des contrats de délégation pour la gestion de la distribution d'eau sont des contrats d'affermage, 30% des contrats de concession et 10% des contrats de gérance ou de régie intéressée.³³³ On note un regain d'intérêt pour la concession³³⁴ et « on observe surtout une évolution des contrats de délégation dans le sens d'un accroissement du nombre de contrats mixtes entre affermage et concession »³³⁵, c'est-à-dire de contrats d'affermage qui comportent le financement par le fermier d'une partie des investissements.

La gestion déléguée a bénéficié du caractère supra-communal de plus en plus affirmé de la distribution d'eau. Les exemples de Paris, Lyon, Toulouse et Grenoble relevés par le G.I.P. Reclus sont particulièrement éloquents. Ces grandes métropoles ont, jusqu'au milieu des années 1980, géré leurs services d'eau dans le cadre de régies communales alors que leurs proches banlieues s'étaient fédérées et avaient délégué la gestion de leurs services d'eau. Dans la deuxième moitié des années 1980, ces villes font appel aux gestionnaires privés des services d'eau de leur banlieue pour pouvoir développer des équipements communs avec les communes situées à leur périphérie.³³⁶

Gestion déléguée et gestion intercommunale vont plus que jamais de pair. En 1992, l'agence de bassin Rhône-Méditerranée-Corse observe que dans certains

³³² Syndicat professionnel des distributeurs d'eau.

³³³ Ministère de l'Environnement, Données économiques de l'environnement, 1991.

³³⁴ Valiron (F.), 1991.

³³⁵ F.N.C.C.R., La gestion déléguée du service de distribution d'eau potable. Guide pour la préparation d'un contrat (projet), Octobre 1994, p.5.

³³⁶ Delamarre (A.), Auriac (F.), Durand-Dastès (F.), Brossier (P.), Les services de réseaux en France. Intercommunalité et mode de gestion, GIP Reclus, 1992. Les données sur lesquelles le GIP s'est appuyé sont issues de l'inventaire communal de l'INSEE de 1988.

départements (Savoie, Haute-Savoie, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-provence, Haute-Corse) le nombre de communes dont les services d'eau sont gérés en régie est supérieur à 80% alors que dans d'autres (Rhône, Alpes-Maritimes, Vaucluse), les services dont la gestion est affermée alimentent plus de 90% de la population. Au niveau de l'agence, les services d'eau gérés en régie sont plus nombreux (4450 contre 3510) mais la population alimentée par ces régies ne représente que 29% des 13,4 millions d'habitants compris dans le périmètre de l'Agence.

Au niveau national, 25408 communes se sont regroupées dans 3901 E.P.C.I. (dont 3375 S.I.V.U., 455 S.I.V.O.M., 62 districts et 9 C.U.) pour gérer en commun leurs services d'eau.³³⁷ 11754 services d'eau opèrent à une échelle communale, ce qui porte à 15655 le nombre de services d'eau.

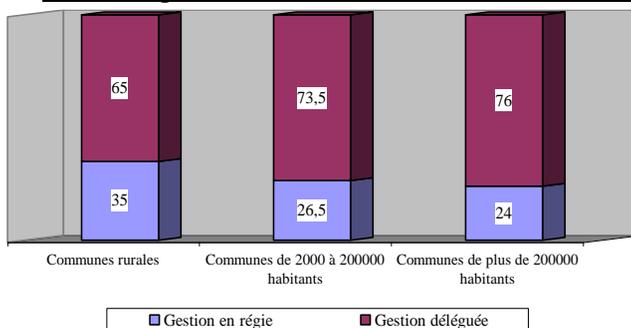
T 50. L'intercommunalité dans la distribution d'eau en fonction du type de commune

Type de services d'eau	Type de communes	Nombre de communes
Services intercommunaux	Communes rurales	21962
	Villes de 2000 à 200000 habitants	2924
	Villes de plus de 200000 habitants	522
Services communaux	Communes rurales	9547
	Villes de 2000 à 200000 habitants	1974
	Villes de plus de 200000 habitants	233

Source : nous-mêmes, à partir des données du G.I.P. Reclus.

Plus de 81% des services d'eau communaux sont des services d'eau ruraux. Le lien entre gestion intercommunale et gestion déléguée ressort clairement, comme le montre le graphique ci-dessous.

Figure D. Modes de gestion des services d'eau intercommunaux (%)



Globalement, les deux tiers des services intercommunaux font l'objet d'une gestion déléguée. Quand ils sont gérés en régie, les services d'eau sont à 51,4% d'échelle communale, proportion qui tombe à 14% quand leur gestion est déléguée.

³³⁷ Delamarre (A.), Auriac (F.), Durand-Dastès (F.), Brossier (P.), Idem.

Figure E. Les régies communales et intercommunales en 1988 (%)

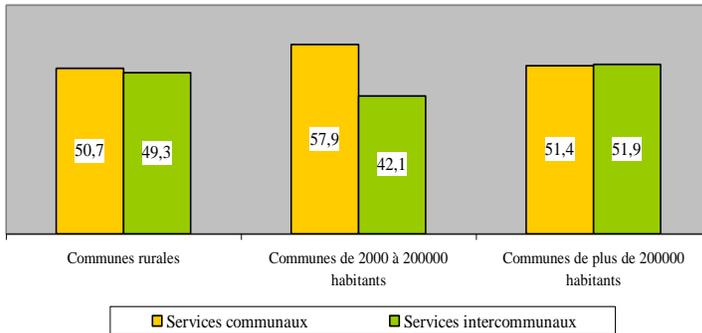
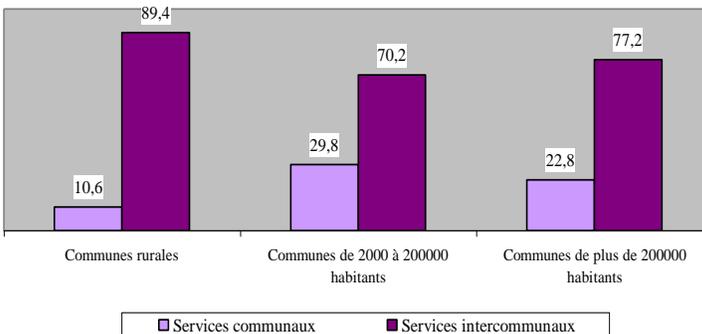


Figure F. Les services délégués communaux et intercommunaux en 1988 (%)



Les données sur lesquelles s'appuie le G.I.P. Reclus datent de 1988 et font apparaître un taux de délégation des services d'eau de 52,7% en terme de communes. Deux ans plus tard, 55% des communes ont délégué la gestion de leur service d'eau, en s'associant aux E.P.C.I. existants et qui faisaient déjà appel aux opérateurs.³³⁸ En milieu rural, les services en régie représente encore 70% des services d'eau, mais ils ne desservent que 40% de la population rurale. Si le nombre de communes qui gèrent en régie leur service d'eau reste relativement élevé, il s'agit donc le plus souvent de communes rurales. En 1990, 14 millions d'habitants sont alimentés en eau par des régies d'eau dont 4 millions le sont par 10670 services ruraux communaux ou intercommunaux.³³⁹

La dynamique entre gestion déléguée et gestion intercommunale des services d'eau n'explique pas à elle seule la progression de la gestion déléguée depuis le milieu des années 1980. En effet, les nouvelles modalités de financement des investissements communaux obligent non seulement les collectivités locales à une gestion financière plus serrée mais aussi à opérer une sélection des activités auxquelles elles consacrent leurs ressources et à se procurer de nouvelles ressources. Les communes sont dans une situation de concurrence pour attirer de

³³⁸ Loosdregt (H.B.), Idem.

³³⁹ En 1990, le huitième inventaire du ministère de l'Agriculture dénombre 15244 services d'eau ruraux alimentant 10,5 millions d'habitants. 70% sont gérés en régie (10670 services) et alimentent 40% des habitants (4,1 millions de personnes).

nouveaux investisseurs susceptibles de créer des emplois et font, à ce titre, valoir leurs atouts, notamment sur le plan fiscal. Elles ne peuvent augmenter le niveau d'impôt en consacrant à des activités de type marchand des ressources fiscales qu'elles préfèrent réserver à des activités de type non marchand dont la distribution d'eau fait de moins en moins partie. En outre, un service d'eau dont la gestion est déléguée s'acquitte de la taxe professionnelle, alors qu'une régie simple ou autonome en est exonérée. Le volume de la taxe professionnelle représente 45% des ressources fiscales communales et la délégation des services d'eau présente sur la gestion en régie un avantage évident.

Le principe de non-affectation des recettes frappe aussi la comptabilité publique : "l'ensemble des recettes assurent l'exécution de l'ensemble des dépenses".³⁴⁰ En régie simple, les décisions sont prises en conseil municipal. Celles qui concernent des investissements importants sont discutées et votées lors de la préparation du budget, donnant lieu à des arbitrages qui dépassent le seul service de distribution d'eau (création de services à la population, tarification de ces services, grands investissements à réaliser, augmentation des impôts à prévoir).³⁴¹ Les ressources nécessaires à ces investissements n'ont pas à provenir des services correspondants, des transferts sont opérés entre les différents postes budgétaires pour parvenir à l'équilibre du budget général.

2. Pour une gestion marchande et transparente

Le caractère marchand du service d'eau est énoncé sans équivoque possible au début des années 1990 (2.1.). Au même moment, la gestion déléguée est contrainte à une plus grande transparence, notamment lors de la passation des contrats de délégation des services d'eau (2.2.). Le contrôle de la gestion des services d'eau reste toutefois lacunaire (2.3.).

2.1. Le service de distribution d'eau est un service marchand

Le caractère marchand des services d'eau est affirmé par la loi du 3 janvier 1992 sur la tarification de l'eau et par les nouvelles règles comptables applicables aux services affermés.

§1 La loi du 3 janvier 1992 sur la tarification de l'eau

La loi du 3 janvier 1992 oblige dans son article 13 les services d'eau à adopter une tarification binôme comportant une prime fixe d'abonnement et un terme proportionnel au volume d'eau consommé. Ce principe de tarification se substitue au régime de liberté antérieur qui permettait aux communes d'adopter les modalités tarifaires de leur choix : forfait, tarification linéaire ou mélange des deux.

L'article 13-11 de la loi sur l'eau de 1992 énonce toutefois que si l'eau est abondante et le nombre d'usagers faible, la tarification sans terme proportionnel est possible. Le décret d'application du 28 décembre 1993 précise que seules sont

³⁴⁰ Prada (M.), Sonrier (A.) La comptabilité publique, Berger-Levrault, Paris, 1985.

³⁴¹ Brémond (C.) Le budget communal : préparation et présentation. Problèmes économiques n°2.106, 4 janvier 1989.

concernées les communes de moins de 1000 habitants. La gestion administrative des services d'eau reste donc permise dans certaines conditions et particulièrement dans les petites communes.

§2 Les nouvelles instructions comptables des régies d'eau

Depuis le 1^{er} janvier 1992, une nouvelle instruction comptable (M49) est applicable aux régies de distribution d'eau. Elle oblige à l'individualisation budgétaire de tous les services d'eau en régie, y compris pour les communes de moins de 3500 habitants, que les instructions comptables de 1967 et 1969 avaient épargnées. Si les communes de moins de 2000 habitants ont pu solliciter un report jusqu'au 1^{er} janvier 1994 et celles de moins de 1000 habitants jusqu'au 1^{er} janvier 1995, l'instruction M49 met définitivement un terme à l'existence des services d'eau organisés en régie simple dans les communes rurales, donc à la coexistence des SPIC et des SPA de distribution d'eau.³⁴² Les régies simples témoignaient de la persistance du caractère non marchand de la distribution d'eau.³⁴³ Leur disparition programmée consacre le caractère marchand de cette activité.

En effet, la constitution d'un budget propre va de pair avec le respect de la règle d'équilibre budgétaire. Les régies doivent tarifier le service de distribution d'eau à son coût et constituer des réserves financières destinées à financer les investissements de renouvellement. Elles doivent donc non seulement constituer des dotations pour l'amortissement de leurs équipements mais aussi des provisions qui leur permettront d'autofinancer leur renouvellement.³⁴⁴ A la différence d'un amortissement classique qui est calé sur la valeur historique des ouvrages, la provision ou « l'autofinancement complémentaire » est fonction de la valeur de renouvellement des actifs. Il permet « par l'augmentation du prix du service qu'il génère, de programmer un résultat excédentaire de l'exercice budgétaire » qui, reproduit sur plusieurs années, dégage une capacité de financement pour les nouveaux ouvrages.³⁴⁵

Les régies d'eau qui subsistent en 1992 sont loin de toutes constituer ne serait-ce que des dotations aux amortissements. En 1989, une enquête réalisée par le ministère de l'Environnement montre que les recettes des régies d'eau ne permettent de couvrir que 81% des dépenses. 29% des régies ne pratiquent alors aucune dotation aux amortissements, proportion qui s'élève à 60% dans les

³⁴² Auparavant, un service d'eau pouvait sans difficulté être qualifié de SPA par le juge administratif. Ainsi, en 1989, la Cour d'appel de Bordeaux admet qu'un service d'eau ne soit ni industriel ni commercial (affaire Lazaref contre commune de Soulac). Voir L'eau et les Collectivités locales, Editions du Moniteur, 1991.

³⁴³ Duroy avance : "Il n'est pas douteux que l'affirmation du caractère de service public par nature de la distribution d'eau, à une époque où les activités qualifiées de service public assurées par les personnes publiques étaient considérées comme purement administratives, a joué un rôle considérable dans l'ancrage d'une conception non commerciale de la distribution d'eau."

³⁴⁴ L'instruction de 1969 qualifiait ces amortissements d'amortissements techniques. La M49 les désigne simplement sous le terme d'amortissements, en conformité avec le Plan comptable général de 1982.

³⁴⁵ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Fonds national pour le développement des adductions d'eau, Le financement du renouvellement des réseaux d'adduction d'eau potable, Document technique n°15, 1993.

petites régies dont nous avons vu qu'elles sont les plus nombreuses.³⁴⁶ En 1990, le ministère de l'Agriculture explique que les écarts de prix constatés entre services d'eau ruraux selon leur mode de gestion (4,53 francs pour un m³ d'eau vendu par une régie contre 6,99 francs quand le service est délégué) sont imputables, d'une part, au surcoût du traitement de l'eau distribuée par les services délégués et, d'autre part, à la sous-estimation des coûts des services en régie.³⁴⁷ « Bon nombre de services ruraux desservent un territoire étendu tout en retirant de la vente d'eau des recettes insuffisantes pour couvrir pleinement l'entretien courant et l'amortissement de leur réseau ».³⁴⁸ Les communes rurales répugnent à augmenter le prix de leur régie d'eau, au point de préférer endetter fortement leurs services pour payer leurs charges, alors que les taux d'intérêt ne cessent d'augmenter.³⁴⁹ « Parfois même, l'eau est gratuite, c'est-à-dire qu'elle n'est pas payée par l'utilisateur ».³⁵⁰ La Cour des Comptes relève dans son rapport de 1989, que de nombreux services d'eau s'apparentent encore à des SPA. Dans la région Midi-Pyrénées, 38 services sur 73 étudiés ne pratiquent pas l'amortissement de leurs équipements et en Bourgogne 11 services sur 22 étudiés n'ont aucun budget propre.³⁵¹

§3 Les nouvelles instructions comptables des services affermés

Tous les services de distribution d'eau doivent satisfaire l'instruction M49, à l'exception des services dont la gestion est concédée. Quand un service d'eau est affermé, la commune doit individualiser son budget de manière à équilibrer les coûts qui sont à sa charge et les recettes qui lui sont reversées par le fermier. La surtaxe doit permettre à la commune :

- de rembourser les emprunts qu'elle a contractés pour financer les investissements,
- d'amortir les ouvrages mis à la disposition du fermier,
- de constituer des provisions pour le financement des ouvrages que le contrat lui laisse le soin de renouveler à ses frais.

Le fermier doit lui aussi amortir les ouvrages qu'il a pu financer et constituer des provisions pour le renouvellement des installations que le contrat laisse à sa charge. A la différence des services gérés en régie, ceux dont la gestion est déléguée sont soumis à l'impôt sur les sociétés. Aussi les opérateurs sont-ils fiscalement incités à amortir et à provisionner les équipements qu'ils financent et le font-ils systématiquement. Si les communes constituent souvent des provisions

³⁴⁶ Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau, Enquête nationale sur le prix de l'eau et de l'assainissement, octobre 1989.

³⁴⁷ Ministère de l'Agriculture et de la pêche, F.N.D.A.E., Synthèse nationale de 1990.

³⁴⁸ Ministère de l'Agriculture et de la pêche, F.N.D.A.E., Synthèse nationale de 1990, p.4.

³⁴⁹ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. F.N.D.A.E., 1993. En 1990, 24% du prix de l'eau est consacré au service de la dette.

³⁵⁰ Viguier (J.) Idem, p.185.

³⁵¹ Rapport cité par Duroy (S.) qui conclut : "Il ne nous semble pas exagéré d'affirmer qu'à l'heure actuelle en France, particulièrement dans les communes rurales, un nombre non négligeable de services de distribution d'eau se trouve mériter la qualification de SPA et non celle de SPIC, en dépit de l'appréciation parfois peu exagérée de la commercialité retenue par le juge". Idem, p.52.

insuffisantes, les fermiers ont tendance à provisionner à l'excès les actifs qu'ils ont la charge de renouveler. Il est donc fortement recommandé aux communes de limiter et de détailler les équipements dont le renouvellement incombe aux fermiers de manière à ce que les réserves financières qu'ils constituent soient réellement et entièrement consacrées aux investissements de renouvellement, dans la mesure où « il n'est pas prévu de restituer à la collectivité les provisions non utilisées au terme du contrat ».³⁵²

2.2. La transparence de la gestion déléguée en question

Depuis 1992, plusieurs lois mettent la gestion déléguée sous tension en obligeant les opérateurs et les autorités « concédantes » à une gestion des services publics locaux plus transparente.

Il en est ainsi de la loi sur l'Aménagement du Territoire de la République qui oblige à la mise à disposition du public des documents concernant la gestion déléguée (contrats de délégation, comptes-rendus techniques et financiers des services délégués transmis aux autorités « concédantes »).³⁵³

En 1993, la loi dite loi « Sapin » oblige les communes à rendre publique la décision de déléguer leur service d'eau.³⁵⁴ Les propositions qui font suite à la publicité de la décision communale sont soumises à l'examen d'une commission spécialisée, composée du maire ou du président de l'E.P.C.I. si le service est intercommunal, de cinq membres de l'assemblée délibérante élus (conseil municipal ou comité/conseil de l'E.P.C.I.), du comptable de la commune ou de l'E.P.C.I. et du représentant du ministre chargé de la concurrence. La commission donne son avis au maire ou au président de l'E.P.C.I. et établit un rapport destiné à l'assemblée délibérante.

La loi « Sapin » maintient toutefois la tradition de la libre négociation des contrats de délégation.³⁵⁵ Elle stipule en effet que : « les offres présentées par les entreprises candidates sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire ».³⁵⁶ Le maire ou le président de l'E.P.C.I. négocie lui-même la discussion finale du contrat sans être tenu de suivre l'avis de la commission. Quand le montant total des sommes perçues par le délégataire pendant toute la durée du contrat n'excède pas un certain seuil, le maire ou le président peut négocier le contrat de délégation sans que les offres des différents candidats aient

³⁵² Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. F.N.D.A.E., 1993, p.28.

³⁵³ La loi A.T.R. est celle qui, on s'en souvient, crée les communautés de villes et de communes.

³⁵⁴ 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. Quand une commune décide de déléguer la gestion d'un service précédemment géré en régie ou dont le contrat de délégation est arrivé à échéance, elle doit en faire la publicité dans la presse (décret n°93-481 du 24 mars 1993).

³⁵⁵ Lévy (B.), Le processus d'appel d'offres et les modes de contrôle de délégation de service public, Colloque international, Toulouse, 1^{er} et 2 février, "Services publics délégués et marchés de l'eau en Europe".

³⁵⁶ Article 38 de la loi « Sapin ».

été préalablement examinées par la commission spécialisée qui n'est obligatoire que dans les communes de plus de 3500 habitants.³⁵⁷

La loi « Sapin » cherche en outre à limiter la durée et les possibilités de prolongation des contrats de délégation. « Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre ».³⁵⁸ De même, si, au cours du contrat, le délégataire réalise à ses frais des investissements qui n'étaient pas prévus contractuellement, il peut convenir avec l'autorité « concédante » d'une prolongation de son contrat limitée à la durée d'amortissement desdits investissements.

En 1995, le pouvoir de contrôle de l'administration et du juge administratif sur la gestion des opérateurs est considérablement renforcé.

Le 2 février, une première loi interdit aux communes et aux opérateurs la pratique de plus en plus répandue des droits d'entrée, que la loi « Sapin » les obligeait seulement à justifier.³⁵⁹ Désormais, « le versement de droit d'entrée à la collectivité délégante est interdit quand la délégation concerne l'eau potable, l'assainissement ou les ordures ménagères et autres déchets ».³⁶⁰ La même loi impose aux maires et aux opérateurs d'établir chaque année un rapport sur le prix et la qualité de l'eau présenté en conseil municipal (dont les délibérations sont publiques) et soumet tout contrat d'une durée supérieure à 20 ans à l'avis obligatoire du trésorier-payeur-général du département.

Le 8 février 1995, les préfets qui contrôlent *a posteriori* la légalité des contrats de délégation peuvent en suspendre l'exécution pendant un mois quand ils les estiment litigieux, pour permettre au tribunal administratif de statuer sur un éventuel sursis à exécution.³⁶¹ La commission spécialisée doit obligatoirement être consultée si un avenant contractuel décide d'une augmentation du prix de l'eau de plus de 5%. Cette loi interdit à un fonctionnaire qui a été chargé, au cours des cinq années précédant son départ de la fonction publique, soit de contrôler une entreprise, soit de préparer des marchés ou des contrats qu'elle a obtenus, d'exercer une activité dans ladite entreprise. Enfin la loi renforce le pouvoir de contrôle des juridictions financières. La Cour des Comptes ou la Chambre régionale des comptes peuvent contrôler les comptes produits par les délégataires à l'occasion du contrôle des comptes des collectivités locales.³⁶²

³⁵⁷ Le seuil est initialement fixé à 1,35 million de francs. Il est ensuite ramené à 700000 francs par la loi n°95-127 du 8 février 1995. Notons que la commission n'est pas obligatoire dans les petites communes alors que ce sont essentiellement elles qui sont susceptibles de déléguer la gestion de services précédemment gérés en régie.

³⁵⁸ Article 40 de la loi « Sapin ».

³⁵⁹ Loi n°95-101 du 2 février 1995 sur l'Environnement dite loi « Barnier ».

³⁶⁰ Article 76 de la loi « Barnier » modifiant l'article 40, alinéa 7 de la loi « Sapin ».

³⁶¹ Loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public. Article 27.

³⁶² Les juridictions financières publiques ne peuvent normalement pas contrôler les comptes d'entreprises privées. Aussi est-ce à l'occasion du contrôle des comptes des collectivités locales

2.3. Le difficile contrôle de gestion des services d'eau

Malgré les obligations nées des lois de 1993 et de 1995, le contrôle de la gestion des services d'eau reste difficile. La Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies (F.N.C.C.R.) a dressé en 1994 un bilan des problèmes posés pour le contrôle de la gestion des services délégués, que les lois de 1995 n'ont que partiellement résolus (§1.). En outre, l'absence de consolidation des comptes publics limite les possibilités de contrôle de la gestion des services d'eau et de l'ensemble des activités communales gérés par des E.P.C.I., qu'elle soit assurée en régie ou déléguée à des opérateurs (§2.).

§1 Des services d'eau délégués sans existence juridique propre

La réglementation oblige le gestionnaire délégué d'un service d'eau à remettre des comptes financiers détaillés de toutes les opérations qui se rapportent au service à l'autorité « concédante ». Mais les services délégués, qu'ils soient affermés ou concédés bénéficient rarement d'une existence juridique propre. Les opérateurs sont dans l'obligation de se faire représenter par une personne physique résidant sur le territoire de l'autorité « concédante » mais n'ont pas l'obligation de créer une entité juridique (personne morale) correspondant à chaque service géré.³⁶³ Si les grandes villes obligent les opérateurs à créer une filiale locale spécifiquement en charge de la gestion de leur service d'eau, les services des communes de moindre importance sont généralement comprises dans le périmètre d'exploitations plus vastes qui ne procèdent pas à une production individualisée des comptes des différents services.³⁶⁴

Quand ces services sont affermés, les écritures comptables sont réparties entre les comptes de l'autorité « concédante », en vertu de l'instruction M49, et les comptes du fermier qui gèrent un grand nombre de services sans qu'il soit possible de séparer les activités correspondant à chaque service compris dans le périmètre d'un centre régional. Quand ils sont concédés, les concessionnaires sont théoriquement tenus de fournir des comptes de gestion et de résultats distincts pour chaque service, en vertu d'un plan comptable des entreprises concessionnaires applicable depuis le début des années 1990.³⁶⁵ Ce plan comptable ne concerne que les services concédés et la F.N.C.C.R. observe, en 1994, que sa mise en œuvre est par ailleurs « quasiment inexistante ».³⁶⁶

qu'elles sont habilitées à vérifier les documents comptables et financiers que les compagnies concessionnaires transmettent aux autorités « concédantes ».

³⁶³ Les cahiers des charges-types obligeaient les compagnies concessionnaires à désigner un représentant local, sorte de relais entre la compagnie gérant le service d'eau d'une commune et la commune en question.

³⁶⁴ Les villes qui ont récemment délégué la gestion de leurs services d'eau à la C.G.E. ont exigé la création de sociétés locales (Compagnie des Eaux de Paris, Société des Eaux de Versailles et de Saint-Cloud...).

³⁶⁵ Il a été établi par le Conseil national de la comptabilité qui a estimé avec la Cour des comptes et la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques que les comptes des entreprises délégataires "étaient souvent obscurs et difficilement interprétables". F.N.C.C.R., Octobre 1994, p.50.

³⁶⁶ F.N.C.C.R., Octobre 1994, p.50.

§2 Le problème de la consolidation des comptes communaux

Pour les services en régie, la F.N.C.C.R. relève le développement de formules contractuelles nouvelles qui dérogent à l'obligation de publicité auxquels sont soumis les contrats de délégation : le marché d'entreprise de travaux publics (METP), d'une part, et le Bail emphytéotique administratif (BEA), d'autre part.³⁶⁷ Dans un METP, une entreprise construit à ses frais un ouvrage (par exemple une usine de traitement) et en assure l'exploitation. Elle est rémunérée par la collectivité et non par les usagers et n'est donc pas délégataire du service public. L'entreprise est responsable du fonctionnement de l'ouvrage mais n'assure pas les risques et périls de son exploitation. Avec un BEA, l'entreprise loue à la collectivité pour 18 à 99 ans un terrain sur lequel elle a construit, à ses frais, des ouvrages affectés au service public et en assure le fonctionnement contre une redevance versée par la commune. Ces formules contractuelles présentent un intérêt pour les communes qui ne peuvent financer la construction de nouveaux équipements mais veulent conserver la gestion du service en régie. Pour les opérateurs, elles sont un moyen de contourner les obligations de publicité afférentes aux contrats de délégation.

Une autre difficulté nous semble contrevenir à une gestion transparente des services d'eau, quel que soit leur mode de gestion. Les lois de 1995 ne l'ont pas réglée car elle dépasse largement le cadre de la seule distribution d'eau : il s'agit de la consolidation des comptes des communes.

Quand les communes transfèrent leur compétence en eau potable à un E.P.C.I. de type syndical, ce dernier assure souvent de façon partielle la gestion du service d'eau. Les communes peuvent, à l'instar des cinq communes situées dans le bassin potassique de la Hardt (près de Mulhouse), confier la seule production d'eau à un syndicat qui en délègue la gestion à un opérateur (en l'occurrence la Lyonnaise des Eaux).³⁶⁸ Dans un tel cas, les cinq communes conservent la gestion de la distribution d'eau *stricto sensu* sans que leurs comptes « service d'eau » respectifs ne soient consolidés avec celui du syndicat ce qui, pour peu que l'opérateur ne produise pas de comptes propres au service syndiqué, ajoute à la confusion relevée par la F.N.C.C.R. Or la tendance est bien à la création d'E.P.C.I. en charge des seuls ouvrages supracommunaux (conduites d'interconnexion ou ouvrage de traitement) dont la gestion est déléguée à des opérateurs. Les opérations comptables et financières des services d'eau sont donc éclatées entre les comptes des communes, ceux des opérateurs et ceux des E.P.C.I. La consolidation des comptes publics contribuerait à réduire une telle dispersion : évoquée dans la loi ATR de 1992 et maintes fois vantée, elle semble pour l'heure assez lointaine³⁶⁹, dans la mesure où cette consolidation rendrait nécessaire la

³⁶⁷ Raymundie (O.) fait état du développement de ces formules contractuelles dans sa thèse en droit, soutenue en 1993.

³⁶⁸ Petit (P.), *Le guide de la coopération intercommunale*, Le Moniteur "Collectivités locales", Paris, 1993.

³⁶⁹ Klopfer (M.), Pourquoi et comment consolider les comptes des collectivités locales ?, Revue française de finances publiques n°34, 1991.

tenue d'une véritable comptabilité patrimoniale vers laquelle les communes ne s'acheminent que lentement.³⁷⁰

Conclusion du deuxième chapitre

Nous avons démontré la coexistence sur longue période de deux régimes juridiques pour la distribution d'eau, l'un administratif (le SPA), l'autre marchand (le SPIC), associés chacun à un modèle de gestion particulier. Des deux modèles, le modèle non marchand, aujourd'hui en repli, a relativement peu évolué dans le temps. Il appréhende la distribution d'eau comme une mission régaliennne et l'organise, à ce titre, aujourd'hui comme au siècle passé, dans le cadre d'une régie simple en partie financée par l'impôt. Le budget de ce simple service communal se fonde dans celui de la commune, sans qu'il y ait nécessité d'un équilibre entre dépenses et recettes. Le modèle marchand, aujourd'hui dominant, a eu une histoire plus mouvementée. Menacé de disparition au début du siècle, il réapparaît progressivement, après la seconde guerre mondiale, sous une forme atténuée (parce qu'empruntant à la fois aux logiques marchande et non marchande) avec l'affermage et la régie intéressée. En outre, il convient d'associer au modèle marchand deux types d'organisation publique, la régie autonome et la régie personnalisée. Le modèle marchand transcende le clivage entre gestion publique et gestion privée. Ce clivage qui retient habituellement, d'un côté, l'ensemble des régies et, de l'autre, les formes issues de la gestion déléguée, n'a plus de sens après 1926, avec la création de la régie autonome.

Depuis la seconde guerre mondiale et jusqu'au milieu des années 1980, la croissance de la gestion déléguée s'est opérée en faveur de l'affermage. Il convient de remarquer que cette forme de délégation relève d'un modèle que l'on peut qualifier de mixte, au sens où il laisse le financement des investissements à la charge des collectivités locales. C'est, après 1967, date à laquelle l'Etat oblige les services urbains à opter, s'agissant de la gestion directe, soit pour la régie autonome, soit pour la régie personnalisée, la seule forme d'organisation qui permette de tarifier l'eau en dessous de son coût de revient. Les tarifs de la régie autonome et de la régie personnalisée doivent en effet couvrir conjointement et en totalité les charges d'exploitation et d'investissement du service.

³⁷⁰ Klopfer (M.), Pour oublier Angoulême, *Revue française de Gestion* n°85, septembre-octobre 1991.

T 51. Types d'organisation et modèles de gestion du service de distribution d'eau potable

Période	Type d'organisation	Modèle de gestion
1850-1926	Concession	Modèle marchand
	Régie simple	Modèle non marchand
1926-1982	Concession	Modèle marchand
	Affermage	Modèle mixte
	Régie intéressée	Modèle mixte
	Régie personnalisée	Modèle marchand
	Régie autonome	Modèle marchand (après 1967)
	Régie simple	Modèle non marchand
1982-1995	Concession	Modèle marchand
	Affermage	Modèle marchand
	Régie intéressée	Modèle marchand
	Régie personnalisée	Modèle marchand
	Régie autonome	Modèle marchand
	Régie simple	Modèle non marchand

Depuis le milieu des années 1980, c'est à travers la concession que la délégation se développe, les communes ne souhaitant plus participer au financement du secteur. Si le modèle marchand n'est pas remis en cause, c'est sans doute autour de la concession et d'organisations intercommunales élargies que s'organisera l'essentiel du secteur de la distribution d'eau.

En 1989, le chiffre d'affaires des services publics industriels et commerciaux locaux est estimé à 75 milliards de francs.¹ En 1993, il atteint 110 milliards de francs dont 40 milliards pour les services d'eau et d'assainissement.² En 1995, la C.G.E. estime réaliser 60% du chiffre d'affaires du secteur eau assainissement avec 25,5 milliards de francs de chiffres d'affaires.

Enfin, la réduction des écarts de prix de l'eau sur longue période illustre la généralisation de la gestion marchande, de nombreuses communes ayant renoncé à subventionner massivement leur service d'eau. En 1894, les prix de l'eau variaient dans un rapport de 1 à 561 (de 1 centime à Royat, Causerets ou Argelès à 5,61 francs en Haute-Marne). En 1978, l'écart de prix est encore de 1 à 120.³ En 1990, l'écart de prix en milieu rural n'est plus que de 1 à 25, sachant que la variance des prix est inférieure en milieu urbain.⁴

¹ Van de Vyver (P.G.), Idem.

² Les collectivités locales en France, Les notices, La Documentation Française, Paris 1996, p.63.

³ Goubert (J.P.), 1987.

⁴ Ministère de l'Agriculture, 1992.

Conclusion de la première partie

En étudiant dans une perspective historique les caractéristiques technico-économiques de la distribution d'eau, nous avons mis en évidence la succession de deux phases d'investissement intensif : l'une au moment de la création des réseaux, l'autre, qui correspond à la période actuelle, d'adaptation de l'appareil de production à la dégradation de la ressource brute alors que les normes de qualité s'accroissent en Europe. Nous avons étudié le comportement des communes lors du démarrage de la première phase : souhaitant éviter les hausses de tarif qui auraient normalement dû accompagner l'effort d'investissement engagé, les communes ont repris à leur compte, selon des modalités diverses, la gestion des services d'eau et financé, sur leurs ressources, le développement des réseaux. Nous avons analysé l'hostilité de l'Etat à l'égard des communes et de leur conception de la distribution d'eau. L'Etat modernisateur cherche dès 1937 à cantonner le rôle des communes dans le secteur. En 1966, avec la création des agences de bassin, l'Etat affirme la nécessité d'une gestion économique rationnelle de la ressource brute en calant une valorisation de celle-ci sur la base des investissements réalisés pour préserver la qualité de la ressource. Trois ans plus tard, l'Etat impose pour la première fois l'équilibre budgétaire aux services d'eau urbains. Conjuguées, ces deux mesures auront pour effet d'accélérer le mouvement vers la délégation.

On peut aujourd'hui se demander quelle sera l'attitude des communes au moment où un nouvel effort d'investissement s'avère nécessaire pour pallier la dégradation de la qualité de la ressource brute et renouveler les réseaux de distribution. Les communes ont dans l'intervalle majoritairement accepté les principes de la gestion marchande soit en déléguant, soit en pratiquant une politique de vérité des prix. Aujourd'hui, deux possibilités s'offrent à nous : soit la logique marchande perdure et les prix de l'eau continuent d'augmenter pour assurer le financement des investissements nécessaires, soit les communes sortent de la logique marchande en utilisant la possibilité que leur offre la loi de 1988 de déroger au principe de l'équilibre budgétaire s'agissant des services d'eau. Dans le premier cas, les consommateurs feront pression pour que la gestion des opérateurs soit exemplaire. C'est indirectement la capacité des communes à réguler les délégataires qui sera en jeu. La deuxième possibilité devrait concerner pour l'essentiel le monde rural pour lequel les pouvoirs publics devront inventer des solutions institutionnelles nouvelles.

L'analyse des caractéristiques institutionnelles de la distribution d'eau a montré que la création du SPIC en 1926 a mis fin à un *statu quo* qui avait pour lui sa grande simplicité (partition des activités en fonction du caractère public ou privé des acteurs) mais l'inconvénient d'être fortement contesté et finalement peu respecté. Le SPIC est en fait apparu comme un compromis subtil dans sa conception et ambitieux sur le plan de sa mise en œuvre. Pour mettre les finances communales à l'abri d'aventures industrielles et commerciales risquées, la gestion publique d'un SPIC est conditionnée à l'adoption d'une organisation autonome au plan financier ou juridiquement distincte de la commune. Dans sa mise en œuvre, ce compromis implique qu'en plus des deux acteurs que sont la commune et l'opérateur privé, un troisième intervienne pour assurer le respect des nouvelles

règles du jeu. En accédant au rang d'opérateurs potentiels, les communes perdent le monopole du contrôle qu'elles assuraient, avant 1926, sur les opérateurs privés de leurs services d'eau. Leurs régies industrielles doivent être surveillées par un tiers et leurs contrats de délégation ne doivent pas souffrir d'un quelconque chantage à la mise en régie. C'est donc l'Etat qui assurera désormais cette fonction, essentiellement de manière réglementaire, en s'appuyant sur ses services extérieurs techniques et sur le corps préfectoral.

En 1982, les lois de décentralisation redonnent aux communes leur capacité à contracter avec les opérateurs. Ce faisant, les communes retrouvent, en théorie, la fonction de régulateur qui étaient la leur avant 1926, dans un cadre que les lois de 1993 et de 1995 relatives au mode de passation des contrats de délégation et au contrôle des opérateurs privés ont redéfini. Entre temps, les services d'eau ont acquis, dans leur grande majorité, une dimension intercommunale, les établissements publics intercommunaux pouvant, soit gérer ces services en régie, soit, ce qui est plus fréquent, en déléguer la gestion à des opérateurs privés. Autrement dit, la régulation de la distribution d'eau est aujourd'hui exercée par des entités supra-communales, le plus souvent, spécialisées. Cet élément devrait, *a priori*, être favorable à une poursuite de la logique marchande plutôt qu'à un retour à un financement public des investissements nécessaires, permis par l'assouplissement de la règle de l'équilibre budgétaire. En outre, on peut se demander si cet élément ne favorisera pas, à terme, l'éviction des communes de tout rôle dans la régulation de la distribution d'eau, celle-ci étant confiée à terme à des entités régionales (par exemple les agences de bassin), les communes n'apparaissant plus que comme des contreparties fictives dans le cadre de contrats de délégation vidés de l'essentiel de leur substance. Dans ce schéma, qui présente implicitement les contrats de délégation actuels, et notamment la concession, comme des mécanismes intermédiaires entre un régime de monopoles privés régulés agissant sous licence (le modèle anglais) et un régime de mise en concurrence périodique des opérateurs (pour lequel la concession apparaît comme moins bien adaptée que l'affermage ou la régie intéressée), seul le traitement juridique, en droit français, du domaine public, continuerait à justifier la participation des communes aux mécanismes institutionnels qui organisent la distribution d'eau.

DEUXIEME PARTIE

REGULATION PUBLIQUE ET STRATEGIE DES OPERATEURS

Introduction à la deuxième partie

Nous allons nous intéresser dans cette deuxième partie aux raisons qui ont conduit un nombre de plus en plus important de collectivités locales à déléguer la gestion de leur service d'eau et à opter, parmi les contrats de délégation disponibles, pour ceux organisant une délégation de compétences et de responsabilités élargie. Quand on pense à ce mouvement, on pense d'abord au succès rencontré par la concession depuis les lois de décentralisation. Il faut également ne pas oublier un mouvement plus ancien qui est l'apparition, dans les années 1920, et le développement, jusqu'en 1980, de l'affermage.

Il nous faut à ce stade être un petit peu précis concernant ces deux mouvements.

Le regain d'intérêt pour le régime de la concession, contemporain, nous l'avons dit, des lois de décentralisation, et qui structure de manière forte l'évolution récente du secteur, ne doit pas faire oublier que ce même régime, très présent tout au long de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, est tombé en désuétude au début du XX^{ème} siècle : les collectivités locales ont en effet, à cette époque, soit repris à leur compte la gestion de services d'eau autrefois délégués (transformation en régie ou dénaturation du contrat de concession), soit opté directement pour une organisation en régie lors de la création du service d'eau. Nous aurons à expliquer ce mouvement de reflux et de flux.

Le succès de l'affermage à partir des années 1920 est d'abord un succès quantitatif : le nombre de collectivités locales ayant affermé leur service d'eau croît régulièrement et à un rythme soutenu pendant près de soixante ans. L'affermage est, dans le milieu des années soixante-dix, la forme la plus courante de délégation et, en terme de population alimentée, l'organisation dominante. C'est également une spécificité française que l'on ne rencontre dans aucun autre pays.

Le développement de l'affermage s'accompagne, au fil des années, d'une dénaturation progressive de ses fondements. Le partage des rôles qui fonde le contrat d'affermage (exploitation à la charge du fermier, investissement à la charge de la collectivité affermante) a souffert de plus en plus d'exceptions, le fermier ayant joué un rôle de plus en plus important en matière d'investissement, au niveau de la préparation des décisions d'investissement d'abord, de l'exécution des travaux ensuite, du financement enfin.

Ces deux mouvements, le premier (relatif à la concession) ayant relayé, dans les années 1980, le second, illustrent tous deux le succès rencontré par des formes contractuelles, au demeurant voisines, caractérisées par :

- la présence, parmi les cocontractants, d'un opérateur privé asservi à un objectif de rentabilité plus ou moins explicite (maximisation de la valeur pour l'actionnaire),
- la délégation, à cet opérateur, de responsabilités industrielles étendues, de l'investissement à la maintenance et à l'exploitation courante, lui permettant de réaliser les arbitrages technico-économiques nécessaires et de construire, tout au long de la chaîne de valeur, le retour d'expérience adéquat,

- l'attribution à l'opérateur de pouvoirs exorbitants du droit commun et une assimilation croissante entre le service public et celui à qui l'exploitation et le développement du service ont été confiés : avec l'amélioration de la qualité de service, l'autorité organisatrice du service s'efface de plus en plus devant l'opérateur, les relations entre le concessionnaire et le concédant se limitant assez souvent aux questions relatives à l'utilisation du domaine public et à son indemnisation.

On peut, d'un point de vue théorique, étudier les problèmes que pose la régulation d'un monopole local comme la distribution d'eau et examiner les stratégies que le régulateur et l'opérateur vont avoir envie de développer pour leur compte propre. Le premier objectif du régulateur est d'éviter que l'opérateur n'abuse de sa position de monopole en pratiquant des tarifs trop élevés. Le contrôle des tarifs est donc une des pièces centrales de la régulation. Il suppose que le régulateur ait une idée assez précise des coûts d'investissement et d'exploitation de l'opérateur et de leur évolution de manière à déterminer une trajectoire tarifaire qui assure à l'opérateur une rentabilité correcte eu égard aux risques assumés tout en garantissant pour les usagers un niveau de prix acceptable.

En pratique, le contrôle des tarifs se heurte à une méconnaissance assez systématique des coûts d'exploitation et d'investissement par le régulateur. Cette situation d'asymétrie d'information amène le régulateur, quel que soit le mode de contrôle mis en œuvre, à abandonner à l'opérateur des rentes : il est en pratique très difficile de caler les tarifs sur les coûts du service.

Les coûts évoluent de plus dans le temps parfois sans que l'opérateur en ait une réelle maîtrise. Le régulateur doit autoriser la passation dans les tarifs des variations de coût exogènes de manière à garantir la viabilité financière des exploitations. Le régulateur doit donc en permanence faire des compromis entre des régimes de prix plafonds laissant au bénéfice de l'opérateur toute évolution favorable (ou défavorable) des coûts (régime de type *price cap*) et des régimes plus souples recherchant une adaptation plus fréquente des tarifs sur les coûts constatés du service (régime de type *cost-of-service*).

La régulation d'un monopole ne peut toutefois pas se laisser enfermer dans un jeu trop formel. La régulation implique toujours un certain pouvoir de discrétion de la part du régulateur. Le contrôle des prix mais également d'autres variables (qualité de service, politique d'investissement le cas échéant) n'est jamais complètement automatisé. Les clauses des contrats relatives aux tarifs donnent fréquemment lieu à discussion, interprétation, voire renégociation. En terme économique, nous dirons que la régulation génère des coûts de transaction et que le régulateur doit faire en sorte, lorsqu'il met en place des règles du jeu, d'éviter que ces règles n'engendrent des coûts de transaction trop importants.

Pour un opérateur en situation de monopole, la relation avec le régulateur est primordiale. Rien ne sert en effet d'accroître la qualité de service ou le degré de satisfaction de la clientèle dès lors que le régulateur n'autorise pas l'opérateur à bénéficier en retour de ces progrès. La relation avec le régulateur est donc au cœur de la stratégie et du système de gestion des entreprises régulées.

L'entreprise régulée doit tout d'abord connaître le régulateur, son processus de décision, les objectifs qu'il poursuit et qui peuvent évoluer dans le temps. Il doit ensuite être à même d'anticiper la réaction du régulateur aux informations qu'il lui transmet. Il doit enfin chercher à peser sur la manière dont les règles sont appliquées et sur la manière dont elles peuvent évoluer.

Le jeu entre le régulateur et l'entreprise régulée est un face-à-face durable. Les avantages indus gagnés par l'une des parties à un moment peuvent être récupérés par l'autre partie un peu plus tard. La dynamique du jeu en est une composante clé.

La rationalité de la concession, d'un point de vue économique, est assez évidente : contrat formel, elle est suffisamment souple pour s'adapter aux imprévus. Structure de gouvernement, elle introduit une répartition des pouvoirs entre le concédant et le concessionnaire qui s'est adaptée à l'évolution des savoir-faire respectifs des cocontractants. Confiant au concessionnaire des responsabilités étendues et complètes, elle fait de ce dernier le bénéficiaire en dernier ressort des décisions qu'il prend et est de fait dotée d'un pouvoir incitatif substantiel.

Il serait pour autant erroné de penser que cette construction, dont on peut bâtir la rationalité *ex post*, a été le fruit d'un processus de rationalisation intentionnel : la concession n'a pas été conçue *in abstracto* ni introduite dans le secteur de la distribution d'eau avec l'idée d'en faire une des pièces maîtresses de la régulation du secteur. Sur le plan juridique, la concession est d'essence jurisprudentielle. Son élaboration progressive se déroule sur plus de quarante ans. Sur le plan économique, le « succès » de la concession est le résultat d'un compromis entre les collectivités locales, l'Etat et les opérateurs. L'Etat, en cherchant à réguler les communes, a créé les conditions d'une généralisation de la délégation des services d'eau. Les communes, contraintes financièrement, ont, après 1982, basculé vers la concession de manière à ne plus supporter sur leur budget propre le poids des investissements nécessaires au développement du secteur. Les opérateurs ont pu, en signant des contrats de concession pour des durées longues (25 à 30 ans), négociés de gré à gré avec les collectivités locales, accroître leurs parts de marché.

L'ampleur du basculement vers la concession et la solidité apparente des contrats de concession sur le plan juridique n'interdisent toutefois pas de s'interroger sur la stabilité du système concessionnaire. Celui-ci apparaît comme un régime intermédiaire entre un système de monopole locaux de droit privé, où les opérateurs seraient propriétaires de leurs actifs et travailleraient sous licence¹, et un régime contractuel permettant une mise aux enchères formelle et fréquente des opérateurs. Forme de compromis, la concession est par construction une forme instable parce qu'en permanence menacée par les logiques des régimes qui l'encadrent.

Le régime de droit privé dans lequel l'opérateur est propriétaire *ad infinitum* des actifs est un régime qui suppose l'aliénabilité du domaine public. En Angleterre, le

¹ C'est le cas de la distribution d'eau en Angleterre.

concept de domaine public est très étroit et de fait non pertinent en ce qui concerne l'exploitation des services publics industriels et commerciaux. En France, le domaine public des collectivités publiques s'entend comme une propriété inaliénable. Le rapport concessionnaire / concédant cherche par conséquent d'abord à régler juridiquement et financièrement la question de l'utilisation de ce domaine public. La concession n'a clairement pas été créée pour servir de cadre juridique à la régulation par les collectivités locales, d'opérateurs privés de services publics locaux même si elle en est devenue l'hôte obligé en devenant de fait le cadre dans lequel une certaine forme de régulation s'opère.

Le domaine public étant inaliénable, la concession est forcément de durée limitée. Etant de durée limitée, on peut vouloir s'en servir comme cadre pour la mise aux enchères de délégations de service public. Force est de constater que le déploiement de la concession en France s'est opéré en dehors de tout régime de mise en concurrence formel des opérateurs. Les concessions ont échappé au code des marchés publics et l'Union Européenne n'a pas réussi à imposer des règles de transparence et de publicité minimales lors de l'attribution des contrats de concession. Ce n'est qu'en 1993, avec la loi Sapin, que la France s'est dotée d'un cadre tendant à formaliser *a minima* le processus d'attribution des concessions de service public.

Paradoxalement, une mise en concurrence formelle et régulière des opérateurs plaidera plutôt en faveur d'un retour à l'affermage strict, les collectivités locales reprenant à leur compte les investissements et leur financement, voire à la régie intéressée. Une mise aux enchères régulière ne portant que sur l'exploitation est en effet plus facile à organiser qu'une mise aux enchères portant sur la totalité (investissement et exploitation) et pour laquelle la détermination de la valeur de reprise des équipements se pose. Pour autant, une mise aux enchères régulière de contrats d'affermage ou de régie intéressée continuerait de poser un problème quant à la bonne manière de traiter des interactions entre dépenses d'exploitation et dépenses d'investissement.

Les hypothèses que nous entendons vérifier ici sont :

1. le mode d'organisation des services d'eau et le mode de régulation de la distribution d'eau entretiennent un lien univoque. Le changement de mode de régulation s'accompagne d'un changement du mode d'organisation des services auquel les acteurs (collectivités locales et opérateurs) s'adaptent,
2. chaque opérateur cherche à faire prévaloir la manière dont il perçoit le service d'eau et à faire en sorte que cette conception soit relayée de manière convenable par le cadre de régulation et les contrats qui lui sont attachés.

Nous présenterons d'abord en préambule les 455 arrêts du Conseil d'Etat. Puis un premier chapitre sera consacré à une analyse, théorique puis historique, de la régulation de la distribution d'eau Enfin un second chapitre sera consacré à la concession, analysée également du double point de vue théorique et historique.

Préambule : présentation des arrêts du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est aux conflits administratifs ce que la Cour de Cassation est aux conflits privés, la juridiction de dernière instance qui tranche au contentieux les litiges impliquant une personne (physique ou morale) publique. Le droit administratif définit les droits et obligations de la puissance publique (Etat, régions, départements, communes) et des établissements publics contractuellement liés à une personne privée. Ce droit (que l'on distingue du droit public dont l'objet est de définir les droits et obligations des personnes publiques les unes à l'égard des autres) tient compte de la particularité des missions des personnes publiques, d'une part, et de leurs prérogatives exorbitantes du droit commun, d'autre part, pour résoudre les conflits qu'elles peuvent rencontrer pour la passation ou lors du déroulement de leur contrat avec les personnes privées, que ces dernières soient parties prenantes aux contrats ou qu'elles leur soient étrangères (tiers aux contrats) et subissent des dommages causés par les ouvrages publics ou nés des servitudes inhérentes à l'exécution du service public.

La puissance publique peut aussi convenir de contrats de droit commun dont les litiges sont traités par la juridiction civile. Il en est ainsi des contrats qui définissent les rapports entre les SPIC et leurs abonnés. Si la satisfaction des obligations de service public est appréciée par le juge administratif, l'appréciation des droits et des obligations (notamment des conditions tarifaires) de l'exploitant (public ou privé) du service public vis-à-vis de son bénéficiaire (l'utilisateur ou l'abonné) relève des tribunaux judiciaires. Est aussi exclu du champ de compétence du Conseil d'Etat le règlement des litiges entre compagnie concessionnaire et sous-traitant (entreprise de pose de canalisation, par exemple).

Notre analyse porte sur tous les arrêts rendus par le Conseil d'Etat entre 1848 et 1995 (inclus) à propos de la distribution d'eau potable, à l'exclusion des arrêts relatifs aux eaux usées (activité d'assainissement) et aux eaux d'irrigation. Des conflits nés du partage des eaux brutes, nous avons retenu ceux pour lesquels l'usage des eaux brutes à des fins alimentaires était en cause, à l'exclusion de tous les autres.

1. La jurisprudence du Conseil d'Etat et la distribution d'eau

En 148 ans, le Conseil d'Etat a rendu 455 arrêts qui se rapportent à l'activité de distribution d'eau potable.¹

T 52. Caractéristiques générales des arrêts relatifs à la distribution d'eau

Nombre d'arrêts sur toute la période	455
Moyenne du nombre d'arrêts par an	3
Ecart-type du nombre d'arrêts rendus chaque année	2,7

¹ Ces arrêts sont répertoriés dans la bibliographie de la thèse. D'une manière générale, les arrêts de la Haute Juridiction administrative sont classés par thème dans des tables décennales à partir desquelles il est aisé de se reporter aux recueils annuels « Lebon » qui publient les arrêts rendus par le Conseil d'Etat du 1^{er} janvier au 31 décembre. Sont exclus des 455 arrêts, les arrêts relatifs aux eaux usées (activité d'assainissement), aux eaux d'irrigation et aux conflits nés du partage des eaux brutes à des fins non alimentaires.

Nombre maximal d'arrêts rendus en un an	16
Nombre d'années ou aucun arrêt n'est rendu	21

Source : nous-mêmes.

On comprend mieux, avec les graphiques ci-dessous, que la répartition des arrêts au cours de cette longue période n'a rien d'homogène.

Figure G. Nombre d'arrêts rendus chaque année de 1848 à 1995

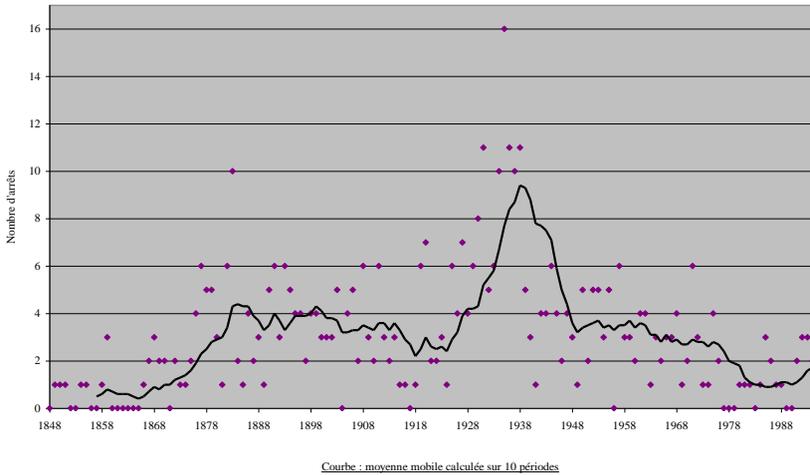
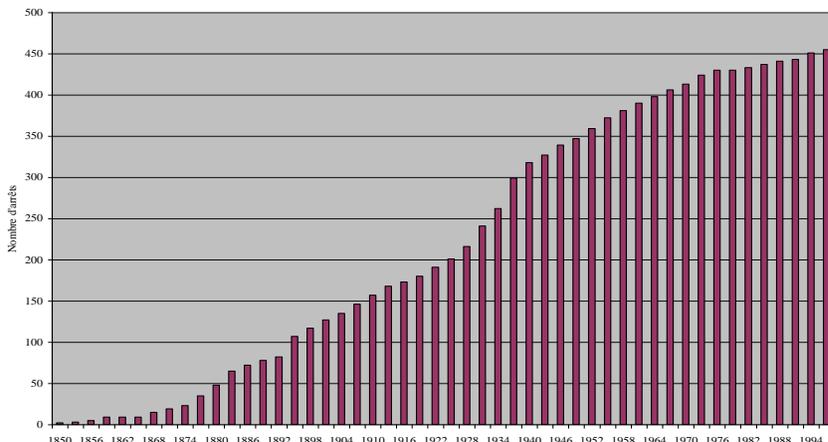


Figure H. Nombre cumulé d'arrêts rendus de 1848 à 1995



En 1929, à mi-parcours de la période qui nous intéresse, 222 arrêts sur 455 ont été rendus. Les années 1930 constituent la période la plus riche en litiges tranchés : 93 arrêts sont rendus de 1930 à 1939, soit 20% de l'ensemble des arrêts. Les 30% restant sont rendus entre 1940 et 1995.

En dehors des années 1930, les périodes les plus actives en terme de production d'arrêts sont :

1. le dernier quart du XIX^{ème} siècle avec 36 litiges réglés entre 1877 et 1883 et 33 arrêts rendus de 1890 à 1896,
2. les années 1925 à 1929 où 27 arrêts sont rendus en 5 ans,
3. les années 1950 à 1955 où 25 arrêts sont rendus en 6 ans.

Les périodes les moins actives en terme de production d'arrêts sont :

- les douze premières années (1848 à 1859) qui totalisent 9 arrêts,
- les années 1977 à 1990 qui totalisent 11 arrêts.

Ensemble, ces deux périodes rassemblent 17 des 21 années sans arrêt.

T 53. Années où le Conseil d'Etat ne rend aucun arrêt

Années sans arrêt pour la période 1848-1865		Années sans arrêt pour la période 1977-1990		Autres années sans arrêt	
1848	1860	1977		1871	
1852	1861	1978		1904	
1853	1862	1979			
1856	1863	1983			
1857	1864	1989		1917	
	1865	1990		1956	

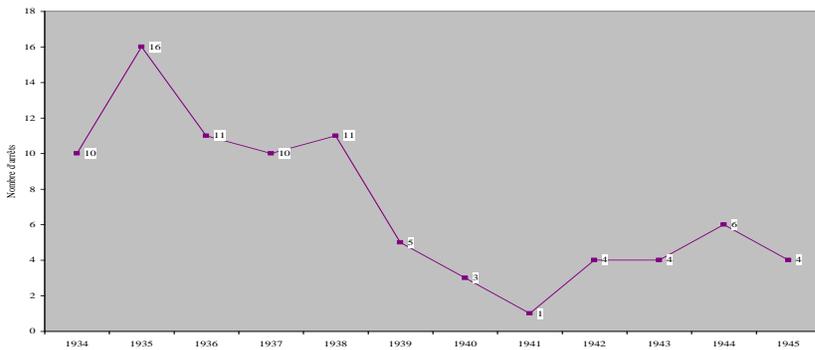
Source : nous-mêmes

En outre, les deux guerres mondiales marquent un ralentissement du nombre d'arrêts rendus, au regard des années qui les précèdent : 3 arrêts sont rendus en 1915, 1916, 1917 et 1918, contre 14 au cours des quatre années précédentes ; 22 arrêts sont rendus de 1940 à fin 1945, contre 63 au cours des six années précédentes.

Figure I. Arrêts du Conseil d'Etat avant et pendant la 1^{ère} Guerre mondiale



Figure J. Arrêts du Conseil d'Etat avant et pendant la 2^{nde} Guerre mondiale



Les dates auxquelles les arrêts sont rendus sont-elles représentatives des dates auxquelles les litiges surviennent ? Le délai des recours est-il trop long ou trop inégal selon les époques pour que l'on puisse, à partir des dates du contentieux administratif, inférer les périodes au cours desquelles les litiges ont été les plus nombreux ?

Les arrêts du Conseil d'Etat mentionnent rarement les dates auxquelles l'une des parties en appelle à l'arbitrage, en première instance, du juge administratif.² En revanche, 447 arrêts sur 455 (98%) précisent la date de la décision prise par le juge administratif de première instance, ce qui nous permet de préciser les périodes les plus conflictuelles.³

² Ce sont les conseils de préfecture présents dans chaque département qui tranchent en première instance les litiges relatifs à la distribution d'eau de 1848 à 1928, puis les conseils de préfecture interdépartementaux jusqu'en 1955, et les tribunaux administratifs depuis.

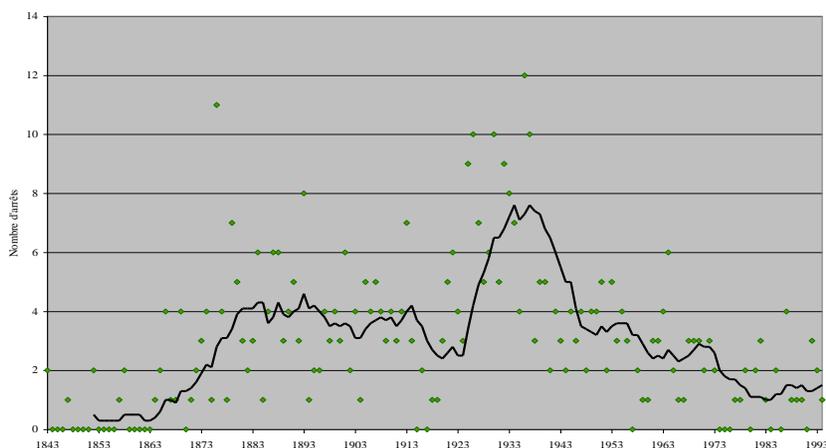
³ On trouvera dans l'annexe 9 la date de la décision prise en première instance correspondant à chacun des 447 arrêts pour lesquels elle est précisée.

T 54. Délais entre la décision de première instance et la décision du CE

Délai moyen	4 ans
Ecart-type du délai	2 ans
Délai maximal	13 ans
Délai minimal	3 mois*

* L'arrêt du 14 mars 1914 est traité en première instance en 1914.

Figure K. Décisions du juge en première instance 1843 - 1993



Les arrêts font donc référence à des litiges réglés en première instance quatre ans plus tôt en moyenne. Les 87 décisions rendues par le premier juge administratif entre 1874 et 1893 sont ainsi traitées au contentieux avant 1897. De même, la fin des décennies 1970 et 1980, pauvre en arrêts, accuse un léger retard par rapport aux dates où aucun litige n'est traité en première instance.

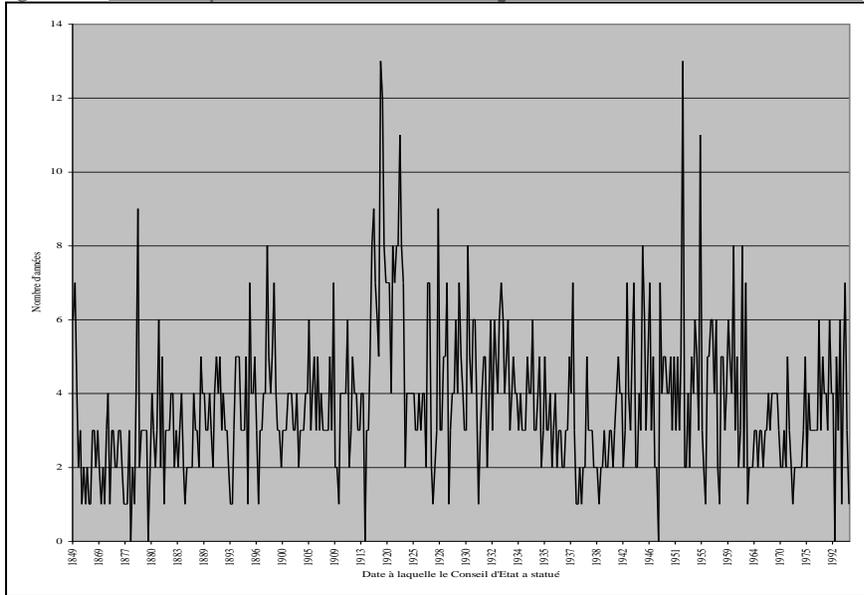
T 55. Absence de litiges au milieu des années 1970 et 1980

Années où aucun litige n'est réglé en première instance	Années où aucun arrêt n'est rendu par le Conseil d'Etat
1974	1977
1975	1978
1976	1979
1980	1983
1984	1989
1986	1990

Source : nous-mêmes.

Le graphique suivant montre que les délais entre les décisions de première et de dernière instance ont été plus longs à certaines périodes qu'à d'autres.

Figure L. Délai moyen entre les décisions de première et de dernière instance



42 arrêts sont rendus plus de 6 ans après avoir été traités en première instance.⁴

- 27 sont réglés en première instance avant, pendant ou immédiatement après la première ou la seconde guerre mondiale, événements au compte desquels on peut raisonnablement imputer la longueur du règlement au contentieux. Aussi les nombreux litiges réglés par le Conseil d'Etat au début des années 1920 et 1950 font-ils référence à des litiges survenus juste avant ou pendant les conflits et traités avec retard.

T 56. Les décisions du Conseil d'Etat en période de guerre

Périodes	1910-1920	1936-1947
Litiges tranchés en première instance	18	9
Délai moyen entre les deux règlements	7,7 ans	8 ans

Source : nous-mêmes.

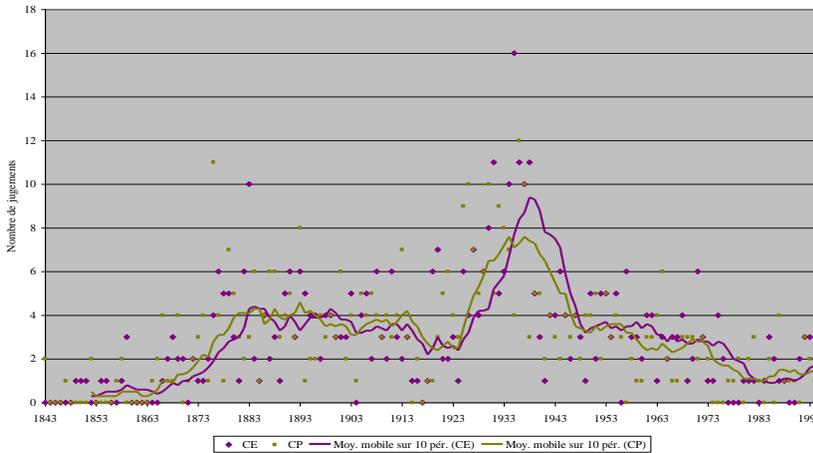
- 12 litiges sont réglés en première instance entre 1922 et 1929 et font l'objet d'arrêts échelonnés entre 1930 et 1935. D'une manière générale 31 des 93 arrêts rendus entre 1930 et 1939 sont réglés en première instance dans les années 1920. Aussi la période la plus conflictuelle correspond-elle, quand on observe les décisions du premier juge administratif, aux années 1925-1937 et non à la période 1930-1939, telle qu'elle ressortait de l'observation des arrêts du Conseil d'Etat.

Le graphique ci-dessous montre que les deux périodes les plus conflictuelles restent, que l'on considère le règlement en première instance ou le règlement au

⁴ Voir l'annexe 10 où sont triés les arrêts par ordre de délai décroissant entre les décisions de première et de dernière instance.

contentieux, le dernier quart du XIX^{ème} siècle et l'entre-deux-guerres, dans l'ordre chronologique.

Figure M. Jugements en première instance et arrêts du CE



Avec les dates des décisions prises en première instance, nous avons une représentation plus juste des périodes où les litiges relatifs à la distribution d'eau potable font appel à l'arbitrage du juge administratif. Les décisions du premier juge administratif constituent une approximation dont il est difficile d'estimer la pertinence sur toute la période. En effet, on ne sait pas si ces décisions marquent un décalage constant par rapport aux dates de dépôt des plaintes.

2. Typologie des arrêts du Conseil d'Etat

Pour présenter les 455 arrêts rendus par le Conseil d'Etat, nous classerons les arrêts en croisant deux critères : la nature urbaine, rurale ou intercommunale des services d'eau impliqués et l'identité des parties adverses.⁵ Chaque famille d'arrêts (arrêts dont les deux attributs sont identiques) pourra alors être analysée sous l'angle de sa densité et de sa répartition dans le temps.

2.1. Identification des services d'eau impliqués dans les conflits

Différents types de services d'eau sont impliqués dans les arrêts du Conseil d'Etat : les services d'eau des villes, les services d'eau des communes (au sens de petites ou rurales) et les services d'eau des syndicats. Ils constituent, en 1995, 99% des services au sujet desquels des arrêts sont rendus depuis 1848.⁶ La qualification de service d'eau syndical est quelque peu abusive dans la mesure où deux des 31 arrêts impliquant un service d'eau intercommunal concernent, pour le

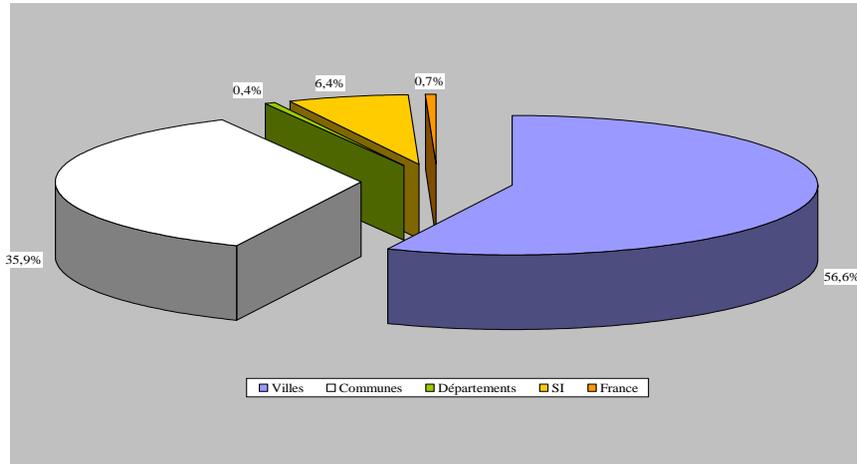
⁵ Ce sont toujours deux parties qui s'opposent au Conseil d'Etat, parties dont l'identité ne figure pas dans l'intitulé de l'arrêt, sauf à ce qu'elles forment toutes deux un recours.

⁶ Le Conseil d'Etat désigne sous le terme de commune une commune rurale et sous le terme de ville une ville. A la différence du ministère de l'Agriculture, le Conseil d'Etat discrimine les collectivités locales en fonction de leur nombre d'habitants et non en fonction de leurs ressources fiscales et du caractère industriel ou rural de leur économie.

premier, le service d'eau du district urbain de Clermont-de-l'Oise (arrêt du 10 février 1971) et, pour le second, le district de l'agglomération nancéienne (arrêt 3 novembre 1995).

Cinq arrêts ont été classés dans deux catégories particulières : la catégorie « départements » et la catégorie « France ».

Figure N. Types de services d'eau impliqués dans les arrêts de 1848 à 1995

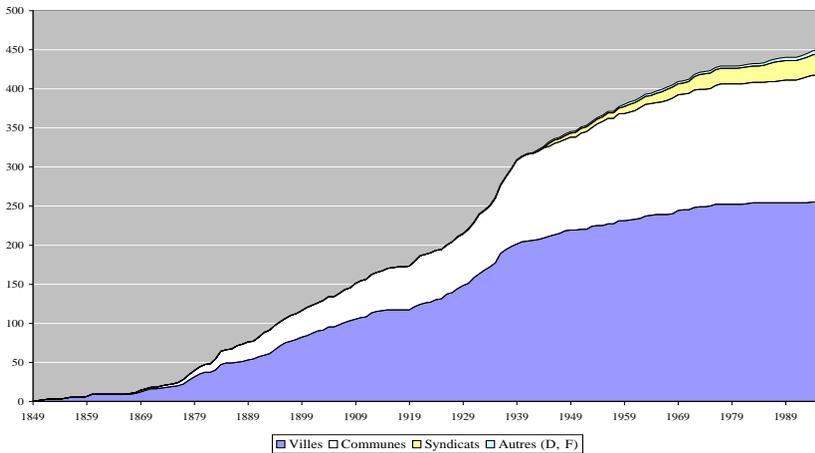


La catégorie « Département » comprend deux arrêts : l'arrêt du 7 novembre 1958 relatif au service d'eau du Territoire de Madagascar et l'arrêt du 13 mars 1985 relatif à celui du Département de la Guyanne. La catégorie « France » comprend trois arrêts rendus le 28 octobre 1927, le 31 juillet 1942 et le 30 novembre 1992. Dans le premier, la C.G.E. conteste à l'Etat le droit de réviser le tarif des redevances dues pour l'occupation du domaine public national. Cet arrêt ne mentionne pas de service d'eau particulier : la Compagnie conteste la révision des redevances d'une manière générale et le Conseil d'Etat arrête une décision valable pour l'ensemble des compagnies des eaux, donc pour tous les services d'eau dont la gestion est déléguée. Le deuxième arrêt concerne aussi l'ensemble des sociétés de distribution d'eau : il est relatif au calcul du bénéfice imposable des sociétés concessionnaires que le Conseil d'Etat désigne sous le terme de « Société X ». Le dernier arrêt ne précise pas la nature du service d'eau impliqué. Toutefois son objet nous a paru suffisamment large pour qu'il figure dans le type « France ». Cet arrêt se déroule dans le département des Deux-Sèvres dont le préfet a pris un arrêté en vertu des dispositions législatives sanitaires de 1961. Cet arrêté est contesté par la C.G.E. à qui le juge administratif rappelle que des textes autorisent les préfets à prendre de telles dispositions.

Un seul arrêt (30 avril 1867) ne rentre dans aucune de ces cinq catégories. Il n'implique aucun service d'eau mais seulement la canalisation qui alimente la prison de la ville d'Arras, canalisation indépendante du service d'eau de cette ville. Aussi la typologie des services d'eau impliqués dans les arrêts concerne-t-elle 454 des 455 arrêts.

En attribuant un type à chaque arrêt et en représentant l'ensemble des arrêts de manière chronologique et cumulée, on montre que les services des villes ont été globalement à la source des conflits les plus nombreux et que près de 80% d'entre eux (204) se sont déroulés avant la deuxième guerre mondiale.⁷

Figure O. Les arrêts par type de service d'eau (1848/1995)



Plus précisément, un tiers des arrêts « urbains » surviennent avant 1900 et les deux-tiers sont antérieurs à 1933. Quand on prend en compte la date du jugement en première instance, on constate qu'un tiers des litiges se déroulent avant 1898 et les deux-tiers avant 1930.⁸

Le premier litige impliquant un service communal survient en 1866. Le tiers des arrêts « communaux » (54) sont antérieurs à 1916 et 70% des arrêts relatifs aux services communaux (115) ont été rendus en 1945. En tenant compte des délais qui séparent les décisions de première instance des décisions au contentieux, il ressort que le tiers des litiges impliquant des services communaux surviennent avant 1912 et que 70% sont antérieurs à 1938.

Sur les 118 arrêts rendus depuis 1946, 43 ont concerné les services d'eau des villes, 45 ceux des communes et 27 ceux des syndicats. Le premier arrêt impliquant un service d'eau syndical date de 1944. Entre 1980 et 1995, dans 11 des 25 arrêts rendus concerne ce type de service d'eau.

Il convient de noter qu'un même service peut faire l'objet de plusieurs arrêts successifs, en particulier en milieu urbain. Le tableau ci-dessous montre que 155 arrêts « urbains » sur 256 (60%) concernent des villes dont les services connaissent plusieurs conflits.⁹ Les arrêts ne portent donc pas sur 256 services d'eau urbains mais sur les services de 145 villes dont 44 connaissent de 2 à 22

⁷ Voir l'annexe 11 où chaque arrêt reçoit un attribut fonction du type de service d'eau impliqué (V pour ville, C pour commune, SI pour syndicat, D pour département et F pour France).

⁸ Les dates des décisions de première instance sont connues pour 255 des 257 arrêts « urbains ».

⁹ Voir l'annexe 12 où sont précisées pour chaque ville les numéros et les dates des arrêts relatifs à leurs services d'eau.

conflits réglés en Conseil d'Etat. Avant 1900, par exemple, ce ne sont pas 84 villes dont les services font l'objet d'un arrêt mais seulement 49.

Sept services d'eau « communaux » font l'objet de deux arrêts.¹⁰ Ainsi les 162 arrêts relatifs aux services communaux concernent en fait 155 petites communes. Mais si les 48 arrêts impliquant des services communaux avant 1911 concernent en fait 45 communes, ce nombre reste élevé dans la mesure où l'équipement des communes rurales est alors marginal. Il faut préciser que le tiers des 45 communes sont, certes, de petite taille mais ont la particularité d'être industrielle (commune du Petit-Quevilly située dans la banlieue industrielle de Rouen) ou touristiques (communes de Vence, Sainte-Maxime-sur-Mer et Grasse) ou situées en banlieue parisienne (communes d'Ivry-sur-Seine, Saint-Mandé, Neuilly-sur-Seine, Clichy, Asnières, Pantin, Sceaux et Nanterre). Ces collectivités locales que le Conseil d'Etat qualifie de « commune » parce qu'elles comptent à l'époque peu d'habitants n'auraient pas été considérées comme des communes rurales par le ministère de l'Agriculture dont le critère discriminant n'était pas la population mais la richesse de la commune (ressources fiscales). Ces 13 services d'eau particuliers sont, au sein de la catégorie « service des communes » et pour la période antérieure à la Première Guerre mondiale, les seuls qui distribuent l'eau à domicile.

¹⁰ Voir l'annexe 13 où sont précisées pour chaque commune les numéros et les dates des arrêts relatifs à leurs services d'eau.

T 57. Les services d'eau urbains ayant fait l'objet de plusieurs arrêtés entre 1848 et 1995

	De à	1848 1870	71 80	81 90	91 00	1901 1910	11 20	21 30	31 40	41 50	51 60	61 70	71 1995	T
Paris		9		1	1			5	4	1	1			22
Toulon					2			3	4				1	10
Marseille			1					1		2	2	1	2	9
Oran				1		1		1	2		1			6
Nantes		1	1	1	1	1								5
Rouen							3	2						5
Bastia					1				1	1	1	1		5
Boulogne-sur-Mer					1			1	2				1	5
Lyon						1	1	2						4
Brest			1	1				1					1	4
Nice					1					2		1		4
La Rochelle								2	1					3
Le Havre			1	1								1		3
Troyes						3								3
Saint-Etienne							1	1	1					3
Carpentras			1						1			1		3
Nîmes			1			1	1							3
Saint-Brieuc				2	1									3
Toulouse					2							1		3
Alger					1	1				1				3
Dunkerque					1						1	1		3
Narbonne								1	1					2
Perpignan				1	1									2
Lorient		1			1									2
Bayonne							1	1						2
Charenton									2					2
Vichy							1		1					2
Calais								1	1					2
Raincy									2					2
Saint-Jean-de-Luz									2					2
Morlaix								2						2
Pau			2											2
Meaux			1	1										2
Saint-Chamond			1	1										2
Aix-les-Bains					2									2
Mazamet					2									2
Mézières									2					2
Granville				1					1					2
Miliana									1	1				2
Limoges				1							1			2
Saint-Lô							1				1			2
Béziers					1							1		2
Rennes						1							1	2
Montpellier				1									1	2
Total		11	10	13	19	9	9	26	27	8	8	8	7	155

2.2. Identification des parties adverses

Nous allons maintenant nous intéresser à l'identité des parties adverses dont nous avons identifié huit types pour 454 des 455 arrêts.¹¹

T 58. Les huit types de parties adverses au Conseil d'Etat

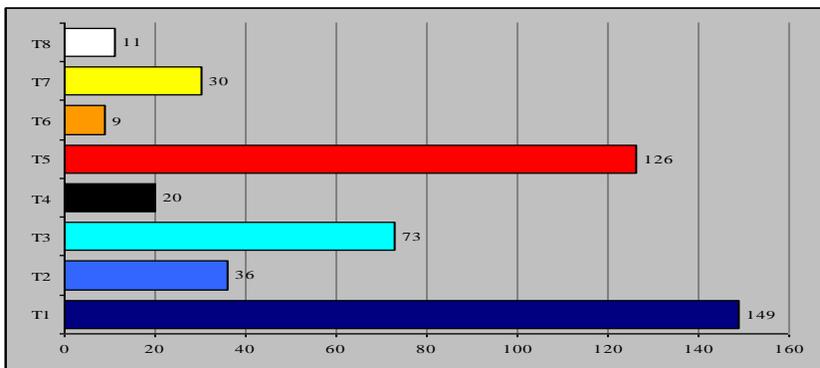
Collectivité locale	Entreprise de travaux publics ou architecte	T1
Collectivité locale	Abonné du service d'eau	T2
Collectivité locale	Tiers au service	T3
Collectivité locale	Autorité administrative supérieure (préfet ou Etat)	T4
Concessionnaire*	Collectivité locale	T5
Concessionnaire	Abonné du service d'eau	T6
Concessionnaire	Tiers au service	T7
Concessionnaire	Autorité administrative supérieure (préfet ou Etat)	T8

* Par concessionnaire, il faut entendre exploitant privé du service d'eau, sans préjuger du type de contrat de délégation dont ledit exploitant est titulaire.

Un seul arrêt (13 juillet 1883) n'entre dans aucune de ces catégories. Il est provoqué par un entrepreneur chargé par la compagnie des chemins de fer des Charentes de réaliser des travaux de conservation sur la « fontaine d'Angoulême » à Limoges pour prévenir les dommages qui pourraient être causés à la canalisation par le creusement d'un tunnel ferroviaire. L'entrepreneur éprouve des difficultés à se faire payer par la compagnie pour ses travaux. Il se retourne alors contre la ville de Limoges (propriétaire de la canalisation) dégagée de toute obligation par le Conseil d'Etat dans la mesure où elle est étrangère au contrat.

Si l'on définit les 454 arrêts restants à l'aide d'un des huit types, on obtient, en 1995, la répartition suivante :

Figure P. Les huit types de parties adverses au CE



Au terme de 148 années de jurisprudence, il apparaît que 33% des conflits ont opposé les collectivités locales à des architectes et/ou à des entrepreneurs de travaux publics (T1) et 28% les collectivités locales aux opérateurs (T5). Les 149

¹¹ Voir l'annexe 11 où un type est attribué à chaque arrêt.

conflits de type T1 comprennent 97 conflits opposant les collectivités locales à des entrepreneurs (65%), 35 conflits opposant les collectivités locales à des architectes (23,5 %) et 17 conflits opposant les collectivités locales à des architectes et à des entrepreneurs (11,5 %).

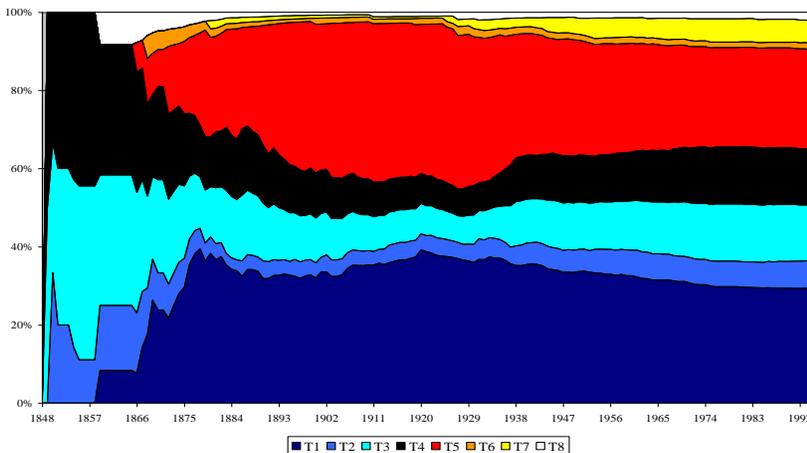
Près d'un arrêt sur six oppose une collectivité locale à un tiers (T3), c'est-à-dire à une personne privée ou morale étrangère au service d'eau mais qui subit ou cause des dommages audit service. La proportion des litiges impliquant des tiers s'établit à 22,5% quand on prend en compte le type T7 où les tiers sont opposés aux opérateurs.

Les conflits entre les collectivités locales et les abonnés des services d'eau (T2) représentent près de 8% des arrêts. On compte seulement 8 conflits entre opérateurs privés et abonnés (T6), ce qui est peu (1,8%) eu regard au nombre de services délégués, mais élevé quand on sait que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour régler ce genre de litige.

Enfin les conflits de type T4 et T8 représentent moins de 7% des conflits, sachant que les communes ont connu deux fois plus de litiges avec l'administration supérieure que les exploitants privés. L'importance de ces arrêts ne tient évidemment pas à leur nombre mais à leur objet et au moment où ils sont survenus.

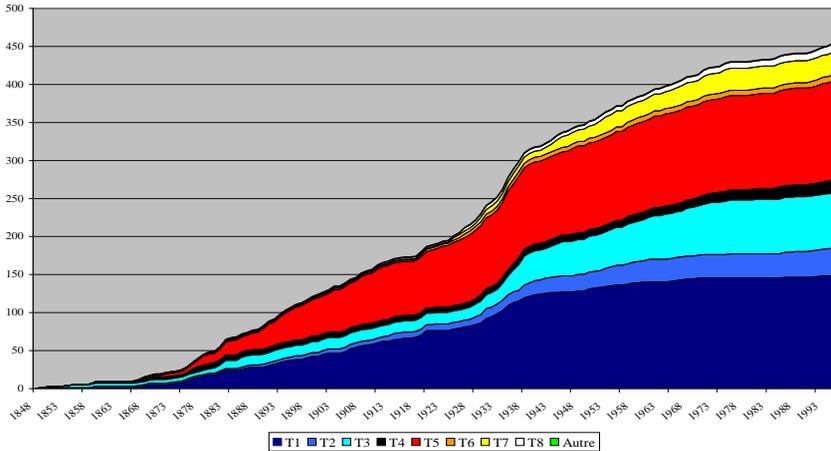
Le poids relatif des différents types d'opposants n'est pas constant dans le temps, comme le montre le graphique suivant.

Figure Q. Part relative des différents types de 1848 à 1995



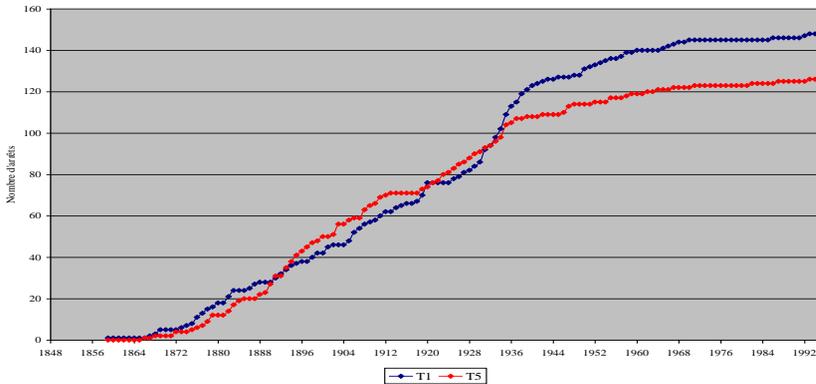
La répartition cumulée des arrêts entre les différents types d'opposant peut, quant à elle, s'illustrer comme suit :

Figure R. Les types d'arrêts sous forme cumulée (1848/1995)



De 1848 à 1868, le type T3 est prédominant. A compter de 1869 et jusqu'en 1890, c'est le type T1 qui compte le plus d'arrêts (28), suivi du type T5 (27) et du type T3 (13). Puis de 1891 à 1931, les conflits opposant les collectivités locales aux opérateurs (T5) sont les plus nombreux. 74% des arrêts de type T5 (93 arrêts) sont rendus avant 1932. 15 arrêts de ce type sont ensuite rendus entre 1932 et 1938, portant à 86% le nombre d'arrêts de type T5 rendus avant la deuxième guerre mondiale. Le graphique suivant montre que les arrêts de type T1 sont de ce point de vue relativement proches des arrêts de type T5, 80,4% des arrêts de type T1 étant réglés avant 1939.

Figure S. Les arrêts T1 et T5 (1848/1995), en cumulé



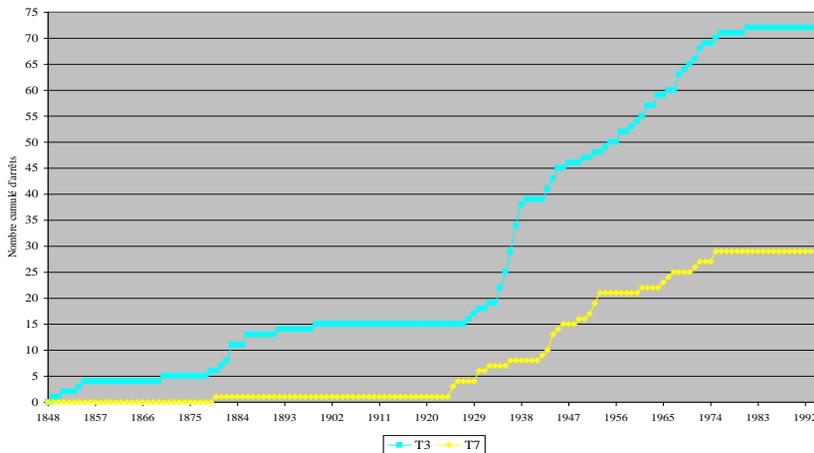
De 1945 à 1995, on dénombre 29 années sans arrêt de type T1 et 33 années sans arrêt de type T5. Si le nombre d'arrêts de type T1 et T5 reste important au regard de l'ensemble des arrêts rendus entre 1945 et 1995 (32,5 %), les arrêts de type T3 sont devenus les plus nombreux (24,5 %).

T 59. Les arrêts rendus par type d'opposants entre 1945 et 1995

Type d'opposants	Nombre d'arrêts	Proportion
T1	23	15 %
T2	15	42 %
T3	30	41 %
T4	11	55 %
T5	17	13 %
T6	3	44 %
T7	17	57 %
T8	6	55 %
Total	122	27%

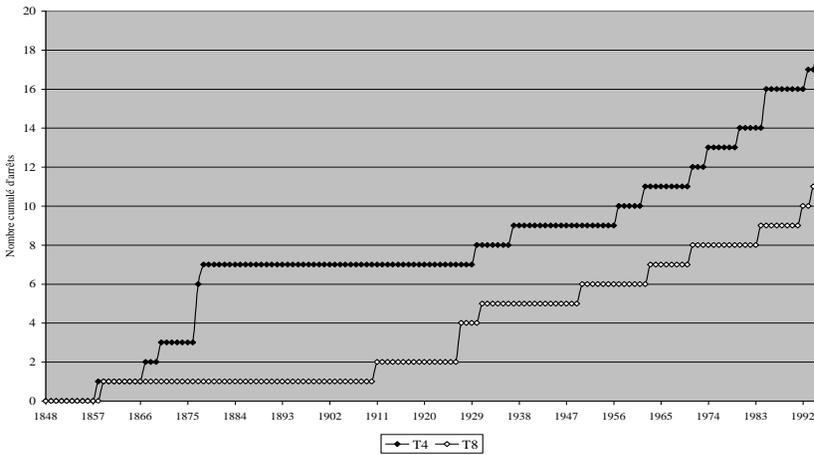
Le graphique suivant montre que les arrêts de type T3 et T7 sont contemporains, ceci sur l'ensemble de la période.

Figure T. Arrêts de type T3 et T7 de 1848 à 1995, en cumulé



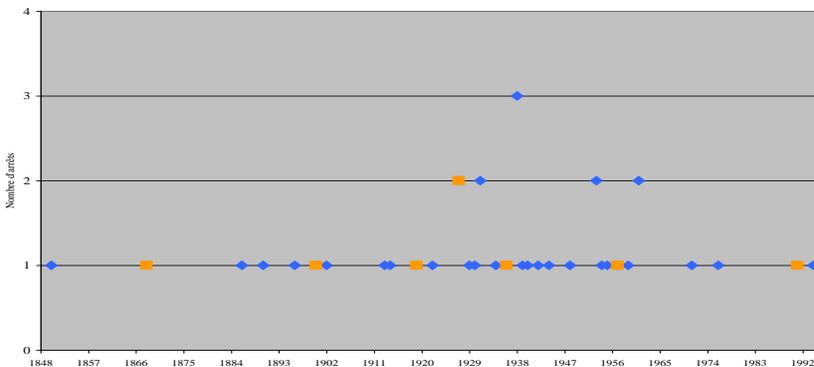
Les arrêts de type T4 sont, avec les arrêts de type T8, plus nombreux après-guerre qu'avant. Ils sont cependant peu nombreux : la réglementation des contrats de délégation en 1947 et en 1951 et le contrôle des prix de l'eau de 1951 à 1986 ont suscité peu de conflits entre les exploitants des services d'eau et l'administration supérieure. Sur l'ensemble de la période, ils surviennent à des dates relativement proches, encore que deux arrêts de type T4 soient rendus entre 1878 et 1931 quand aucun litige n'oppose un opérateur à l'administration supérieure entre ces deux dates.

Figure U. Arrêts de type T4 et T8 de 1848 à 1995, en cumulé



Les litiges impliquant les abonnés des services d'eau arrivent plus nombreux devant le conseil d'Etat avant 1945. Aucune correspondance particulière n'existe entre les conflits de type T2 et T6, même si le graphique suivant montre que ces deux types surviennent essentiellement entre 1890 et 1945. Il faut préciser ici qu'après-guerre le Conseil d'Etat s'estime incompétent pour régler les litiges entre exploitants (public et privé) et abonnés quand des dommages ont été causés à ces derniers à la suite du fonctionnement défectueux de leur branchement. Le Conseil d'Etat reste compétent quand des dommages sont causés aux tiers par les branchements mais perd, au profit des tribunaux judiciaires, la faculté d'apprécier ces dommages quand ils concernent des abonnés.¹²

Figure V. Les arrêts de type T2 et T6 de 1848 à 1995

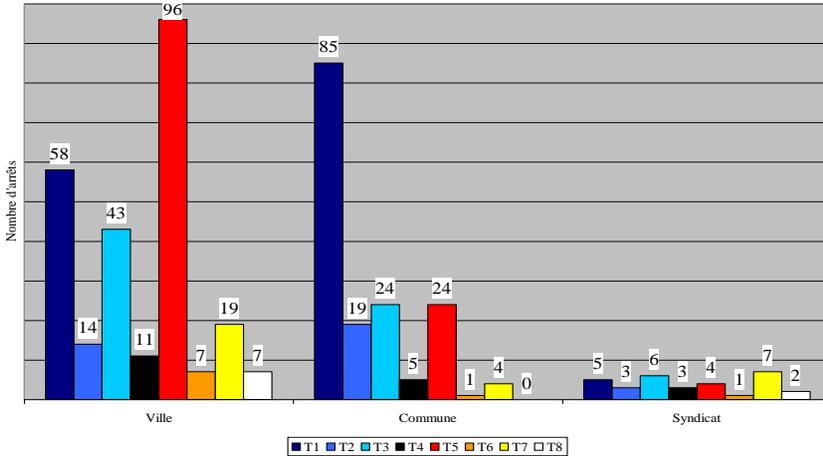


¹² Arrêts n°361, 382 et 387.

2.3. Les types de service d'eau et les types d'opposants au Conseil d'Etat

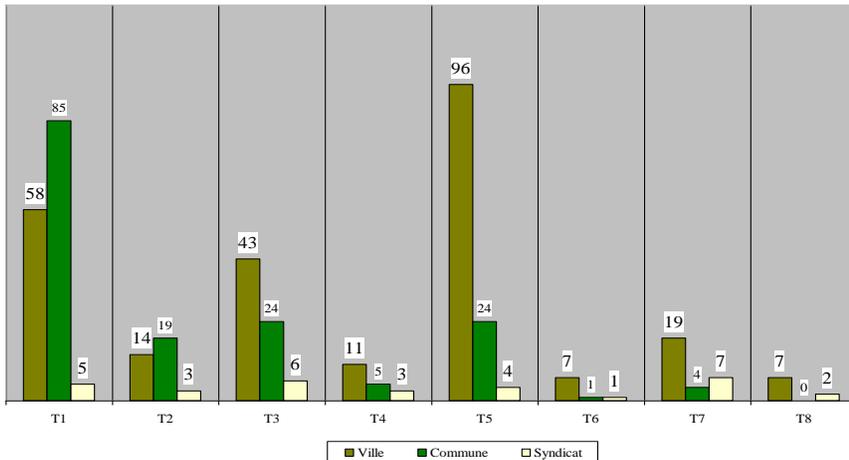
Quand on croise les deux critères (type de service d'eau et type d'opposants), on obtient, au terme de 148 années de jurisprudence, la répartition suivante¹³ :

Figure W. Types d'opposants en fonction des types de service (1848-1995)



Le graphique suivant donne, pour chaque catégorie d'opposants, les types de services impliqués.

Figure X. Types de services d'eau par type d'opposants (1848-1995)



Ces graphiques montrent que les services des villes, des communes et des syndicats n'ont pas suscité les mêmes types de conflits, à en juger par les types d'opposants qui se sont présentés, à leur propos, devant le Conseil d'Etat.

¹³ Le croisement des deux types est effectué sur 453 arrêts, les deux arrêts dépourvus de type de service ou de type d'opposant ayant été enlevés.

Les conflits de type T1 ont d'abord concerné les services des communes : 57% des litiges de type T1 ont impliqué des services communaux et 23% des services urbains.

Plus de la moitié des conflits rencontrés par les services des communes sont des conflits de type T1 (52%), avec des entrepreneurs de travaux publics comme opposant à hauteur de 32% des litiges, des architectes à hauteur de 13% et des entrepreneurs et des architectes dans une proportion de 7%. Moins d'un quart des conflits ayant impliqué les services urbains sont des conflits de type T1 (23%).

77% des conflits de type T5 se concentrent sur les services urbains. Ils représentent 38% des conflits rencontrés par les services urbains contre seulement 15% des conflits rencontrés par les services des communes.

Les villes connaissent deux fois plus de litiges avec les tiers que les communes ou que les exploitants privés des services urbains et communaux. On remarque en outre que les conflits de type T3 et T7 représentent 45%, c'est-à-dire l'essentiel des conflits impliquant les services syndicaux.

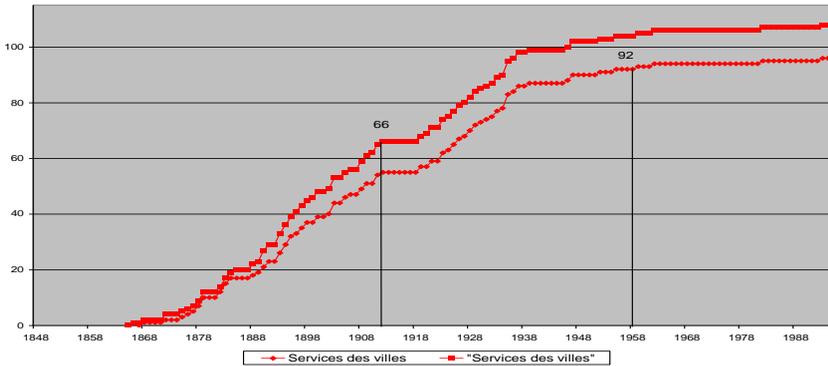
Les services communaux sont ceux qui connaissent le plus grand nombre de conflits avec les abonnés. Les conflits entre opérateurs privés et abonnés concernent surtout les abonnés urbains et jamais les abonnés des services syndicaux.

On remarque enfin que 73% des conflits rencontrés par les opérateurs (type T5 à T8) les ont opposé aux autorités concédantes, dont les trois-quarts sont des villes. Des litiges les opposent ensuite aux tiers à hauteur de 17% et aux abonnés des services urbains à hauteur de 4%. On observe que 73 arrêts concernent directement la C.G.E. (sans compter ceux impliquant ses filiales), soit 41,5% des arrêts de type T5 à T8.

Pour mieux cerner les différentes familles d'arrêts, nous allons préciser les périodes auxquelles elles se sont manifestées dans la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Le graphique suivant montre que 57% des arrêts « urbains » de type T5 (UT5) sont antérieurs à 1911. Cette proportion s'établit à 60% si l'on inclut les 13 arrêts impliquant les services d'eau des communes industrielle, touristiques ou situées près de Paris que nous évoquions (ajoutées dans les « UT5 »), et dont 12 affichent des opposants de type T5. Un quart des arrêts UT5 sont rendus entre 1923 et 1937 et, de 1938 à 1995, on compte dix arrêts opposant les villes aux opérateurs dont seulement cinq au cours des quarante dernières années.

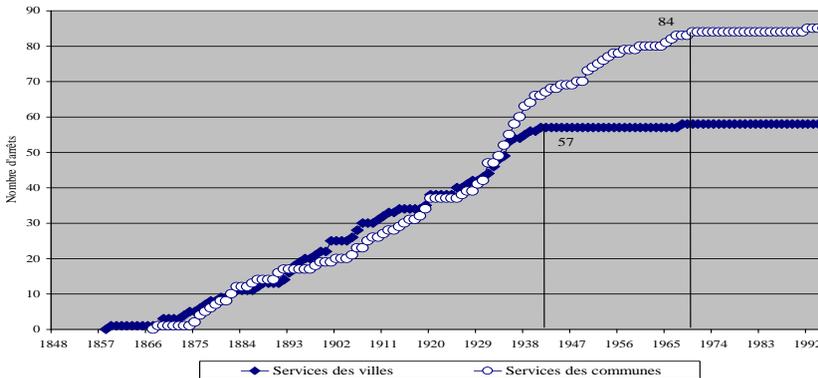
Figure Y. Conflits entre villes concédantes et concessionnaires



En 1942, 57 des 58 arrêts de type T1 ayant pour objet un service d'eau urbain (UT1) sont résolus. De 1943 à 1995, seule la ville de Vannes connaît un litige avec la C.G.E. au sujet d'un marché de travaux publics pour la construction d'une usine de traitement.¹⁴

C'est donc au sujet des services communaux que les arrêts de type T1 (CT1) continuent de croître après-guerre, le nombre d'arrêts CT1 augmentant régulièrement jusqu'en 1970, date à laquelle 84 des 85 arrêts CT1 ont été rendus.

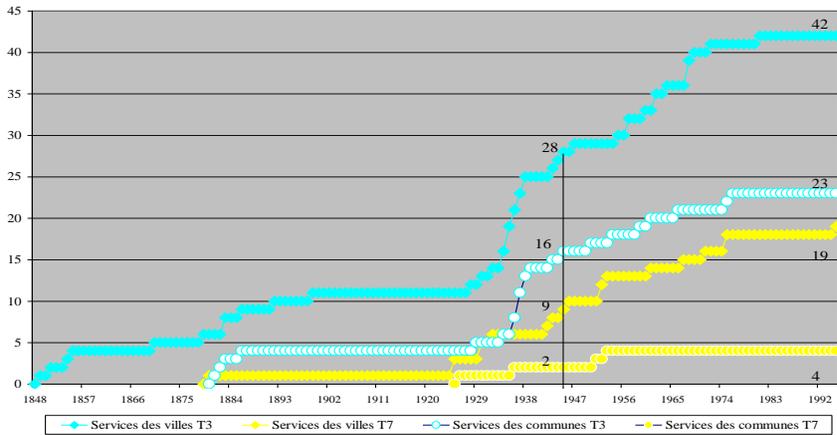
Figure Z. Arrêts opposant les villes et les communes aux entrepreneurs et/ou aux architectes



La période contemporaine se caractérise par la prédominance des litiges opposant les collectivités locales ou les opérateurs aux tiers : 38,5% des arrêts rendus depuis 1946 sont de type T3 (24,6%) ou T7 (14%). On constate que les litiges de type UT7 ont plus que doublé depuis 1946, la responsabilité des opérateurs étant plus fréquemment mise en cause dans les conflits à l'égard des tiers, au fur et à mesure que la gestion déléguée des services d'eau urbains se généralise.

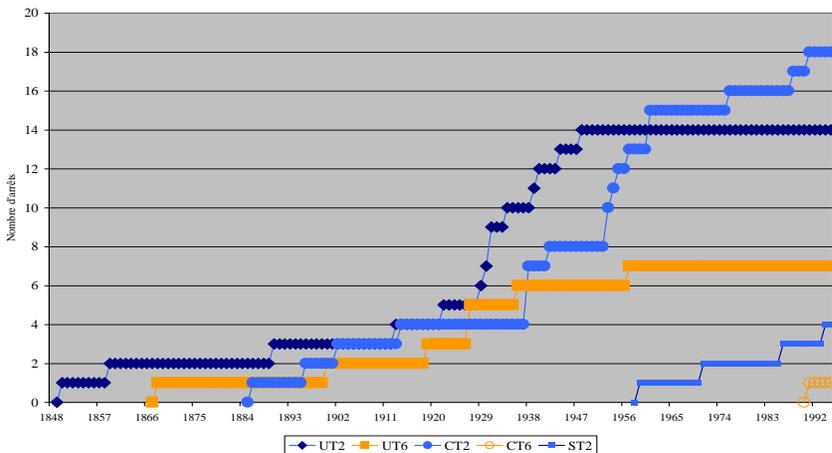
¹⁴ Arrêt n°410 du 17 décembre 1968, réglé en première instance en 1964.

Figure AA. Arrêts opposant villes, communes, concessionnaires urbains et concessionnaires ruraux à des tiers



Pour finir cette présentation des arrêts du Conseil d'Etat, il nous faut préciser la période où sont survenus des litiges avec les abonnés. Le graphique ci-dessous montre que les régies urbaines n'ont plus connu de conflits avec leurs abonnés, tout du moins de conflits réglés par le Conseil d'Etat, depuis 1948 et que les services urbains délégués n'en ont connu qu'un seul depuis 1936.¹⁵ Les conflits entre abonnés et régies rurales ont en revanche doublé depuis la fin de la guerre, le seul arrêt opposant un service rural délégué à un abonné datant de 1991.

Figure BB. Arrêts opposant exploitants et abonnés



¹⁵ Arrêt n°376 du 8 novembre 1957, traité en première instance en 1953.

CHAPITRE 1

LA REGULATION DU SECTEUR DE LA DISTRIBUTION D'EAU

Dans un système de marché imparfait, les agents économiques ont la possibilité de développer des stratégies, au sens de la théorie des jeux, dont l'objectif est d'accroître leur pouvoir de marché. Dans un système politiquement organisé, la recherche, par les opérateurs, du plus grand pouvoir de marché possible est contrecarré par l'action d'une coalition, que nous appellerons par souci de simplification le régulateur, dont l'objectif, allocatif et redistributif, est de promouvoir un certain équilibre entre les intérêts contradictoires en présence.

Notre analyse de la régulation ne se limite pas à la description des actions du régulateur. Une partie de la régulation s'opère en dehors de toute intervention de ce dernier par la confrontation directe des différents acteurs en présence. Le régulateur n'est à la limite qu'un acteur parmi d'autres, même si la loi lui confère généralement un pouvoir de contrainte supérieur à celui des autres acteurs. Notre analyse de la régulation débute par l'étude des conditions d'apparition du pouvoir de marché des opérateurs et des conséquences qu'elle induit sur le plan économique. Le cœur de l'activité de distribution d'eau présente les caractéristiques d'un monopole naturel qui empêchent que soit organisée une concurrence directe entre opérateurs. Protégés par un monopole de droit ou de fait, ceux-ci sont en état de confisquer à leur profit une rente dont l'ampleur est fonction des seules caractéristiques physiques de la demande émanant des usagers. Pire encore, les opérateurs déploient des stratégies d'intégration verticale leur permettant d'étendre vers l'amont ou vers l'aval le pouvoir de monopole dont ils disposent.

S'il pouvait observer avec précision les coûts supportés par l'opérateur, le régulateur n'aurait d'autre question à se poser que celle de la définition de l'écart optimal, par rapport au coût marginal, qu'imposent conjointement la présence de coûts fixes et la volonté de respecter la règle de l'équilibre budgétaire. En présence d'asymétries d'information, le régulateur peut, soit opter pour des modes de régulation très incitatifs, en permettant à l'opérateur de capter, au cours d'une période déterminée à l'avance, la différence entre un niveau tarifaire calibré *ex ante* et les coûts supportés par l'opérateur, soit, au contraire, garantir à l'opérateur le remboursement des coûts supportés, tels qu'objectivés en comptabilité. Ces deux familles de régulation (*price cap* et *cost-of-service*) induisent de la part des opérateurs des stratégies assez différentes. Le *price cap* pousse, toutes choses égales par ailleurs, l'opérateur à sous-investir et à rechercher, par des gains de productivité décentralisés, à peser sur ses coûts, sachant qu'il capitalise une part substantielle des économies ainsi réalisées. Dans une régulation de type *cost-of-service*, l'opérateur a plutôt tendance à sur-investir et à limiter l'effort en exploitation, les coûts d'investissement étant, le plus souvent, passés dans les tarifs ou pris par le régulateur à sa charge.

Les difficultés de la régulation sont accrues par la rationalité limitée des agents, qui limite la complétude des contrats passés entre le régulateur et les opérateurs,

et par l'aversion au risque de ces derniers qui incite le régulateur à assurer les opérateurs contre certains aléas.

L'analyse historique de la régulation du secteur de la distribution d'eau et de son évolution, à travers les arrêts du Conseil d'Etat, illustre assez fidèlement les concepts développés sur le plan théorique. Les litiges jugés par le Conseil sont l'expression de la rationalité des acteurs et des conflits causés par la rencontre de rationalités contradictoires. L'analyse de la jurisprudence permet de suivre l'évolution dans le temps des modes de régulation mis à mal, soit par l'évolution des conditions économiques générales (théorie de l'imprévision, par exemple) soit par celle des mentalités (soumission des contrats de délégation aux principes généraux du service public, par exemple). Indirectement, les arrêts de la Haute Juridiction permettent également d'apprécier les stratégies développées par les opérateurs ou par les collectivités locales, notamment en matière d'organisation industrielle. C'est ainsi que l'analyse des arrêts permet de voir émerger puis se déployer un des éléments qui fondent la stratégie des groupes d'eau en France, à savoir l'intégration progressive des activités d'ingénierie (qu'il s'agisse de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'ouvrage déléguée ou de maîtrise d'œuvre), de construction et d'exploitation. Le nombre important d'arrêts traitant des différends ayant opposé entre eux maître d'ouvrage, maître d'œuvre et entrepreneur, illustre comme en négatif l'intérêt de régler, par la mise en place de procédures spécialisées internes aux groupes, les conflits caractéristiques des phases de construction.

SECTION 1 La régulation du secteur de la distribution d'eau : une analyse théorique

Les problèmes que pose la régulation de l'activité de distribution d'eau proviennent pour une part importante de ce que cette activité est un monopole naturel et de ce que le régulateur n'observe qu'imparfaitement les conditions économiques dans lesquelles évolue l'opérateur. L'ensemble des questions que nous analysons dans cette section (captation par un opérateur d'une rente de monopole, astreinte d'un monopole à l'équilibre budgétaire en présence de coûts fixes, anti-sélection et aléa moral, incomplétude des contrats) s'y rattachent. Après avoir passé en revue ces différentes questions et leur traitement dans la littérature économique récente, nous en tirerons un certain nombre d'enseignements à caractère positif concernant la régulation des monopoles et les stratégies développées en retour par les opérateurs.

1. Le monopole

On dit qu'une entreprise est en position de monopole lorsqu'elle est seule à offrir un certain type de bien ou de service sur un marché. Un monopole peut, à la différence d'une entreprise intervenant sur un marché parfaitement concurrentiel, déterminer le prix auquel il souhaite vendre sa production. Le monopole n'est toutefois pas totalement libre dans la fixation de son prix : il doit en effet tenir compte de la réaction de la clientèle et de la sensibilité avec laquelle cette dernière réagit à une variation du prix.

Différentes raisons peuvent expliquer l'existence de monopoles. Nous ne nous intéresserons ici qu'à une d'entre elles : la situation de monopole naturel. On dit qu'il y a monopole naturel sur un marché lorsque, pour tout niveau de production, le coût de production est minimal lorsque la production est assurée par une seule et même entreprise. Cette condition peut être formalisée de la manière suivante :

$$\forall q_1, q_2, \dots, q_n, C\left(\sum_i q_i\right) \leq \sum_i C(q_i)$$

Une condition suffisante (mais non nécessaire) pour qu'une activité soit un monopole naturel est que toutes les entreprises susceptibles de l'exercer aient la même technologie (la même fonction de coût) et que cette fonction de coût exhibe des rendements d'échelle croissants.

Toutes choses égales par ailleurs, il est préférable, dans le cas d'un monopole naturel, de n'avoir sur le marché qu'une seule entreprise. L'existence d'un monopole naturel peut donc justifier, dans une optique de maximisation du surplus collectif, l'érection de *barrières à l'entrée*.

En situation de concurrence pure et parfaite, les entreprises considèrent le prix comme une donnée. Il en va différemment en situation de monopole. Appelons $D(p)$ la demande totale adressée au monopole. On suppose que $D(p)$ est une fonction décroissante de p . Si on appelle Y la quantité vendue par le monopole, on a : $Y = D(p)$. Cette égalité définit une relation entre les quantités vendues et le

prix. On peut inversement exprimer p en fonction de Y : $p = D^{-1}(Y)$ que l'on écrira plus simplement $p = p(Y)$ où $p(\cdot)$ est la fonction inverse de demande.¹

La fonction de recette totale $RT(Y)$ représente le chiffre d'affaires réalisé par le monopole. On a $RT(Y) = p(Y)Y$. On peut définir une fonction de recette marginale $R_m(Y) = T'(Y)$. Cette fonction exprime le supplément de chiffre d'affaires procuré par la vente d'une unité supplémentaire du bien. La fonction de recette marginale est la dérivée de la fonction de recette totale par rapport à Y :

$$R_m(Y) = p(Y) + p'(Y)Y.$$

On peut enfin définir une fonction de recette moyenne qui représente le chiffre d'affaires par unité produite :

$R_M(Y) = \frac{RT(Y)}{Y} = p(Y)$. La fonction de recette moyenne est égale à la fonction inverse de demande.

On remarque que, $p(Y)$ étant décroissante en Y , $R_m(Y) < R_M(Y)$: le monopole doit baisser son prix s'il veut vendre une unité de bien supplémentaire : le chiffre d'affaires qui en découle est donc nécessairement inférieur au prix auquel le bien était vendu jusqu'à présent.

Le profit du monopole, noté $\pi(Y)$ est égal à la différence entre la recette totale $RT(Y)$ et le coût total de production $C(Y)$. La maximisation du profit par le monopole conduit celui-ci à choisir un niveau de production Y qui égalise recette marginale et coût marginal :

$$\pi'(Y) = RT'(Y) - C'(Y) = 0 \text{ soit } R_m(Y) = C_m(Y)$$

Au point où le coût marginal est égal à la recette marginale, le coût marginal est nécessairement inférieur à la recette moyenne c'est-à-dire au prix unitaire $p(Y)$. On a en effet :

$$C_m(Y) = R_m(Y) = p(Y) + p'(Y)Y < p(Y).$$

Cette situation, dans laquelle le prix et le coût marginal divergent, diffère fondamentalement d'une situation de concurrence pure et parfaite caractérisée justement par l'égalité entre le prix et le coût marginal de production.

L'écart entre le prix et le coût marginal provoque une perte de surplus collectif, la diminution du surplus des consommateurs étant supérieure au profit réalisée par le monopole. On peut montrer qu'à l'équilibre, l'écart entre le prix et le coût marginal est fonction de l'inverse de l'élasticité-prix de la demande adressée au

monopole. On a $p = \frac{\eta}{1 + \eta} C_m$ où η est l'élasticité-prix de la demande adressée

¹ La fonction inverse de demande est décroissante en Y .

au monopole. Le prix est donc proportionnel au coût marginal, le coefficient de proportionnalité étant d'autant plus grand que la demande est faiblement élastique.

2. Règles de tarification en information parfaite

On peut, à ce stade, définir la régulation d'un monopole comme l'ensemble des moyens permettant de réduire la perte de surplus collectif mise en évidence au paragraphe précédent. En information parfaite, on suppose que le régulateur connaît la fonction de coût du monopole. La régulation se résume alors en la sélection d'une règle de tarification qui permette de limiter la perte de surplus collectif.

Dans le cas d'un monopole naturel, une tarification au coût marginal ne permet pas au monopole de recouvrer l'ensemble de ses coûts. Supposons par exemple que la fonction de coût du monopole ait la forme suivante : $C(Y) = A + cY$.

Le coût marginal c est en permanence inférieur au coût moyen $\frac{A}{Y} + c$, quel que soit le niveau de production Y .

Le régulateur doit donc trouver un compromis entre la tarification au coût marginal et l'équilibre financier du monopole. Nous examinerons la nature de ce compromis dans trois cas de figure :

1. absence de coût d'opportunité des fonds publics
2. présence d'un coût d'opportunité des fonds publics
3. respect de l'équilibre budgétaire du monopole.

2.1. Absence de coût d'opportunité des fonds publics

En l'absence de coût d'opportunité des fonds publics, le régulateur peut financer par l'impôt l'octroi d'une subvention au monopole pour la couverture du coût fixe A . Il est alors possible de fixer le tarif au niveau du coût marginal $p = c$ et d'atteindre un optimum de premier rang.

2.2. Présence d'un coût d'opportunité des fonds publics

L'hypothèse d'absence de coûts d'opportunité des fonds publics n'est pas réaliste. Meade² a, le premier, montré qu'en l'absence de transfert forfaitaire, les pouvoirs publics ont recours à des outils fiscaux (impôt sur le revenu, sur le capital, sur la consommation) qui introduisent des distorsions dans l'économie et ont de ce fait un coût. La théorie moderne des finances publiques³ montre que lorsque les pouvoirs publics lèvent 1 franc par voie d'impôt, le coût pour la société est égal à

² Meade (J.), Price and Output Policy of State Enterprise, Economic Journal, 54 : 321-328, 1944.

³ Voir par exemple Atkinson (A.), Stiglitz (J.), Lectures in Public Economics, New York : McGraw-Hill, 1980.

$(I + \lambda)$ franc. Le paramètre λ est appelé coût d'opportunité des fonds publics. Le régulateur doit intégrer ce paramètre lors de l'élaboration du tarif.

Reprenons l'exemple précédent d'un monopole ayant pour fonction de coût $C(Y) = A + cY$. Appelons $S(Y)$ le surplus brut des consommateurs et $p(\cdot)$ la fonction inverse de demande. Une tarification optimale en présence d'un coût d'opportunité des fonds public est donnée par la résolution du programme suivant :

$$\text{Max}_y \{ S(Y) - p(Y)Y - (I + \lambda)(cY + A - p(Y)Y) \}$$

Le tarif optimal est tel que : $\frac{p-c}{p} = \frac{\lambda}{I + \lambda} \frac{1}{\eta}$ où η est l'élasticité-prix de la

demande adressée au monopole. Le régulateur est amené à laisser le tarif s'écarter du coût marginal pour éviter un financement du déficit de la firme par l'impôt trop important.

2.3. Respect de l'équilibre budgétaire du monopole

Boiteux⁴ a recherché une règle de tarification optimale lorsque le monopole est astreint à l'équilibre budgétaire. Le régulateur cherche cette fois à résoudre le programme suivant :

$\text{Max}_y S(Y) - c(Y)$ sous la contrainte : $p(Y)Y - c(Y) \geq 0$, où $S(Y)$ est le surplus brut des consommateurs et $p(Y)$ la fonction inverse de demande.

La solution du programme, formellement identique à celle obtenue en présence d'un coût d'opportunité des fonds publics, est telle que :

$$\frac{p-c}{p} = \frac{\mu}{I + \mu} \frac{1}{\eta}, \text{ où } \eta \text{ est l'élasticité-prix de la demande et } \mu \text{ la variable}$$

duale associée à la contrainte d'équilibre budgétaire. Le prix optimal s'écarte ici aussi du coût marginal, l'écart dépendant des caractéristiques de la demande et du « poids » de la contrainte d'équilibre des comptes. Si μ joue formellement le même rôle que le coût d'opportunité des fonds publics, sa signification est ici différente puisqu'il ne s'agit plus d'un coût macro-économique mais bien d'un coût résultant d'une contrainte institutionnelle imposée au régulateur.

Un certain nombre de critiques ont été adressées au modèle de Boiteux quant à sa capacité à fonder une théorie de la régulation des monopoles. Le modèle interdit pour des raisons non explicitées toute possibilité de transfert monétaire des pouvoirs publics vers la firme. S'il est vrai qu'en pratique ces transferts, qui permettraient de se rapprocher d'une tarification au coût marginal, sont souvent

⁴ Boiteux (M.), Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire, *Econometrica* 24 : 22-40, 1956. Les travaux de Boiteux sont très proches de ceux de Ramsey. Voir notamment : Ramsey (F.), A Contribution to the Theory of Taxation, *Economic Journal* 37 : 47-61, 1927.

prohibés, le modèle n'apporte pas de justification théorique à une telle prohibition.

Le modèle suppose par ailleurs que le régulateur connaît la fonction de coût et la fonction de demande. C'est en pratique une hypothèse très forte que les faits démentent. La non connaissance par le régulateur de la fonction de coût et de la fonction de demande explique que le modèle n'ait pas trouvé d'application pratique et que les tarifications mises en œuvre aient reposé sur des règles plus simples (tarification au coût moyen par exemple).

Enfin, le modèle suppose que la fonction de coût est une donnée exogène et que le monopole n'a pas les moyens d'agir sur le coût de production.

Nous allons revenir sur cette dernière hypothèse et examiner les problèmes que pose la régulation d'un monopole en présence d'asymétrie d'informations dans deux cas :

- le coût de production est une donnée exogène mais est inconnu du régulateur (3),
- le coût de production dépend de l'intensité de l'effort consenti par le monopole (4).

3. Extraction de rente par un monopole en information asymétrique

Nous allons considérer ici un opérateur en situation de monopole à qui le régulateur délègue la production d'un bien ou d'un service.⁵ On appelle q le niveau de production et $S(q)$, avec $S'(q) > 0$ et $S''(q) < 0$, le surplus brut associé. Le coût de production du monopole $c(q) = \theta q + k$ dépend d'un paramètre θ susceptible de prendre deux valeurs discrètes : θ_{inf} et θ_{sup} avec $\theta_{inf} \leq \theta_{sup}$. On suppose que la structure d'information du jeu est la suivante : l'opérateur connaît la valeur de θ : il sait s'il est de type θ_{inf} ou θ_{sup} . Le régulateur ignore quant à lui de quel type est l'opérateur. Il ne connaît que la distribution de probabilité du paramètre θ :

$$\theta = \theta_{inf} \text{ avec une probabilité } \nu$$

⁵ Le modèle présenté ici s'inspire très directement de Baron (D.), Myerson (R.), Regulating a Monopoly with Unknown Costs, *Econometrica* 50 : 911-930, 1982. Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole ont développé à la suite de Baron et Myerson un modèle incorporant, outre un paramètre de sélection adverse, un paramètre d'aléa moral sous la forme d'un effort non observable : Laffont (J.J.), Tirole (J.), Using Cost Observation to Regulate Firms, *Journal of Political Economy*, 64 : 614-641, 1986. Dans ce modèle, le régulateur observe le coût *ex post* mais ne peut dissocier ce qui est lié à l'effort fourni par l'entreprise de ce qui est lié à ses caractéristiques intrinsèques. Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole ont en outre examiné les problèmes de régulation en dynamique. Voir notamment : Laffont (J.J.), Tirole (J.), The Dynamics of Incentive Contracts, *Econometrica* 56 : 1153-11, septembre 1988 et Laffont (J.J.), Tirole (J.), Adverse Selection and Renegotiation in Procurement, *Review of Economic Studies*, 75 : 597-626, octobre 1990.

$$\theta = \theta_{sup} \text{ avec une probabilité } 1 - \nu$$

On suppose enfin que le coût fixe k est connaissance commune.

La régulation va être ici modélisée comme un jeu dans lequel le régulateur va devoir inciter l'opérateur à lui révéler la vraie valeur de θ afin de pouvoir déterminer le niveau de production maximisant le surplus collectif.

Examinons au préalable ce qui se passe en information symétrique. Le régulateur connaît dans ce cas la valeur du paramètre θ . Il va déterminer le niveau de production q en résolvant le programme suivant :

$$\underset{q}{\text{Max}} S(q) - \theta_{inf} q - k \Rightarrow S'(q) = \theta_{inf} \text{ lorsque } \theta = \theta_{inf}$$

$$\underset{q}{\text{Max}} S(q) - \theta_{sup} q - k \Rightarrow S'(q) = \theta_{sup} \text{ lorsque } \theta = \theta_{sup}$$

Comme $S'(q)$ est une fonction décroissante en q , il vient de la résolution des deux programmes précédents que $q(\theta_{inf}) > q(\theta_{sup})$. Le régulateur va exiger de l'opérateur qu'il produise davantage lorsqu'il est de type θ_{inf} que lorsqu'il est de type θ_{sup} . Le contrat de régulation va se matérialiser à travers un transfert t du régulateur vers l'opérateur tel que :

$$t = \theta_{inf} q(\theta_{inf}) + k \text{ lorsque l'opérateur est de type } \theta_{inf}$$

$$t = \theta_{sup} q(\theta_{sup}) + k \text{ lorsque l'opérateur est de type } \theta_{sup}$$

Examinons maintenant ce qui se passe en information asymétrique. On suppose qu'il est toujours préférable d'obtenir un certain niveau de production que de ne rien produire du tout. Dans ces conditions, ne connaissant pas le type de l'opérateur, le régulateur va devoir amener l'opérateur à révéler son type en début de jeu en proposant à ce dernier un contrat *incitatif*.

On dira qu'un *menu de contrat* (t_{inf}, q_{inf}) , (t_{sup}, q_{sup}) est *incitatif* si :

$t_{inf} - \theta_{inf} q_{inf} \geq t_{sup} - \theta_{inf} q_{sup}$: l'opérateur de type θ_{inf} a intérêt à révéler son type au régulateur,

$t_{sup} - \theta_{sup} q_{sup} \geq t_{inf} - \theta_{sup} q_{inf}$: l'opérateur de type θ_{sup} a intérêt à révéler son type au régulateur.

Ces deux contraintes sont appelées *contraintes d'incitation*.

En outre, le régulateur veut être sûr qu'une production effective prendra place. Il doit donc s'assurer que l'opérateur, quel que soit son type, participera à la production et s'imposer pour ce faire deux contraintes supplémentaires :

$t_{inf} - \theta_{inf} q_{inf} \geq 0$, l'opérateur de type θ_{inf} est prêt à produire lorsqu'il a révélé son type,

$t_{sup} - \theta_{sup} q_{sup} \geq 0$, l'opérateur de type θ_{sup} est prêt à produire lorsqu'il a révélé son type.

Ces deux contraintes sont appelées *contraintes de participation*.

Les deux contraintes d'incitation et de participation caractérisent l'ensemble des contrats *incitatifs* que le régulateur va proposer à l'opérateur en information asymétrique.

Le programme du régulateur s'écrit de la manière suivante :

$$Max v(S(q_{inf}) - t_{inf}) + (1 - v)(S(q_{sup}) - t_{sup})$$

sous les contraintes :

$$t_{inf} - \theta_{inf} q_{inf} \geq t_{sup} - \theta_{inf} q_{sup}$$

$$t_{sup} - \theta_{sup} q_{sup} \geq t_{inf} - \theta_{sup} q_{inf}$$

$$t_{inf} - \theta_{inf} q_{inf} \geq 0$$

$$t_{sup} - \theta_{sup} q_{sup} \geq 0$$

En notant $U_{inf} = t_{inf} - \theta_{inf} q_{inf}$ et $U_{sup} = t_{sup} - \theta_{sup} q_{sup}$ les rentes correspondant respectivement aux types θ_{inf} et θ_{sup} , le programme précédent peut être réécrit de la manière suivante :

$$Max v(S(q_{inf}) - \theta_{inf} q_{inf}) + (1 - v)(S(q_{sup}) - \theta_{sup} q_{sup}) - vU_{inf} - (1 - v)U_{sup}$$

sous les contraintes : $U_{inf} \geq 0$

$$U_{sup} \geq 0$$

$$U_{inf} \geq U_{sup} + \Delta\theta q_{sup}$$

$$U_{sup} \geq U_{inf} - \Delta\theta q_{inf}$$

Le régulateur cherche à maximiser le surplus collectif en espérance sur les types θ . La troisième contrainte exprime bien le fait que l'opérateur, s'il est de type θ_{inf} , pourra capter une rente informationnelle, liée au fait qu'il lui est toujours possible de déclarer au régulateur qu'il est de type θ_{sup} . Pour limiter cette rente,

le régulateur va exiger de l'opérateur de type θ_{sup} un niveau inférieur à celui qui aurait prévalu en information symétrique.

La solution du programme précédent est la suivante :

$S'(q_{inf}) = \theta_{inf}$: l'opérateur de type θ_{inf} est invité à produire ce qu'il aurait produit en information symétrique. Il capte une rente d'information U_{inf} strictement positive égale à $\Delta\theta q_{sup}$,

$S'(q_{sup}) = \theta_{sup} + \frac{\nu}{I + \nu} \Delta\theta$: l'opérateur de type θ_{sup} est invité à produire un niveau inférieur à celui qui aurait prévalu en information symétrique ($S'(q)$ est décroissante en q), afin de limiter la rente accordée à l'opérateur de type θ_{inf} et ne capte quant à lui aucune rente.

Le modèle met bien en évidence les distorsions qu'introduit, dans la régulation, l'asymétrie d'information. Il montre que le régulateur doit intégrer cette asymétrie d'information pour la mise au point du contrat de régulation et inciter l'opérateur à révéler l'information privée qu'il détient.

4. Aléa moral et incitation

Nous avons jusqu'à présent supposé que l'opérateur ne pouvait pas agir sur son coût de production. Au paragraphe précédent, l'opérateur avait un avantage informationnel sur le régulateur mais ne pouvait agir sur la valeur du paramètre θ . Nous allons cette fois faire l'hypothèse que le monopole peut agir sur ses coûts en exerçant un effort plus ou moins intensif au cours du processus de production. L'objectif du régulateur sera d'inciter l'opérateur à effectuer le « bon » niveau d'effort sachant que l'effort exercé n'est pas observable par le régulateur et ne peut donc faire en tant que tel l'objet d'un contrat.

Le type de contrat que le régulateur va être amené à proposer à l'opérateur dépendra de l'attitude de ce dernier à l'égard du risque, sachant que l'on fait ici l'hypothèse centrale que le régulateur n'éprouve pas d'aversion pour le risque. Nous nous intéresserons dans un premier temps au cas où l'opérateur est, comme le régulateur, neutre à l'égard du risque (4.1.). Nous examinerons ensuite ce qui se produit lorsque l'opérateur éprouve de l'aversion à l'égard du risque (4.2.).

4.1. Cas où l'opérateur est neutre à l'égard du risque

Considérons l'exemple suivant. Un opérateur en situation de monopole est invité par un régulateur à effectuer une tâche nécessitant de sa part un certain niveau d'effort. Le résultat, qui dépend de l'intensité de l'effort fourni, est une variable aléatoire Π . En moyenne, Π prend les valeurs suivantes :

Π_{sup} quand l'opérateur fournit un niveau d'effort élevé e_{sup} ,

Π_{inf} quand l'opérateur fournit un niveau d'effort moindre e_{inf} .

L'utilité obtenue par l'opérateur en fonction du niveau d'effort fourni est $U = t - e$ où t est la rémunération versée par le régulateur et e l'effort fourni par l'opérateur.

On suppose que $\Pi_{sup} - \Pi_{inf} \geq e_{sup} - e_{inf}$: le fait que l'opérateur fournisse un niveau d'effort élevé est socialement optimal.

Le régulateur et l'opérateur étant tous les deux neutres à l'égard du risque, on peut raisonner à partir des valeurs moyennes atteintes par Π dans les différents cas de figure.

Le régulateur cherche à inciter l'opérateur à fournir un niveau d'effort élevé. Pour ce faire, il va lui proposer le contrat suivant : l'opérateur choisit le niveau d'effort qu'il souhaite exercer et reçoit une rémunération $t = \Pi - T$: l'opérateur est *residual claimant*, la rémunération qu'il reçoit est fonction du niveau de performance réalisé.

Face à ce contrat, l'opérateur va chercher à maximiser sa propre fonction objectif en résolvant le programme suivant :

$$\underset{e}{\text{Max}} \Pi - T - e$$

L'opérateur obtient l'utilité maximale en exerçant un niveau d'effort élevé : $U_{sup} = \Pi_{sup} - T - e_{sup}$, T étant calé *ex ante* de manière à ce que le niveau d'utilité atteint *ex post* par l'opérateur soit égal au niveau d'utilité de réserve.⁶

Un tel contrat, que l'on peut interpréter comme un contrat de type *price cap*, incite l'opérateur à exercer le « bon » niveau d'effort. L'opérateur étant neutre à l'égard du risque, le régulateur n'a pas à chercher à prémunir l'opérateur contre le caractère aléatoire de la rémunération qu'il reçoit.

Examinons maintenant quelle aurait été la réaction de l'opérateur si le régulateur lui avait proposé un contrat de type *cost-of-service*, rémunérant l'opérateur indépendamment de la performance atteinte. Dans un tel contrat, l'opérateur recevrait comme rémunération un transfert t indépendant de Π et chercherait à résoudre le programme suivant :

$$\underset{e}{\text{Max}} t - e : \text{l'opérateur a cette fois intérêt à choisir un niveau d'effort faible } e_{inf}.$$

La conclusion de ce petit modèle est fort simple : en l'absence d'aversion pour le risque de la part de l'opérateur, un contrat incitatif, plaçant l'opérateur en position de bénéficiaire en dernier ressort, est socialement préférable à un contrat moins incitatif dont la principale qualité (assurer l'opérateur contre une

⁶ Il s'agit du niveau d'utilité en deçà duquel l'opérateur refuse de signer le contrat de régulation.

fluctuation aléatoire de sa rémunération) est sans objet en l'absence d'aversion pour le risque de ce dernier.

4.2. Cas où l'opérateur éprouve de l'aversion à l'égard du risque

Lorsque l'opérateur éprouve de l'aversion à l'égard du risque, le régulateur est placé devant un dilemme : assurer l'opérateur contre le risque en lui versant une rémunération ne dépendant pas de la performance réalisée ou laisser porter à l'opérateur une fraction du risque afin de l'inciter à la performance, en sachant que la rémunération qu'exigera dans ce cas l'opérateur sera *ipso facto* supérieure à ce qu'elle aurait été si l'opérateur avait été neutre à l'égard du risque.⁷

L'exemple suivant va permettre de mieux comprendre le dilemme auquel est confronté le régulateur.⁸ Imaginons que le profit réalisé par un opérateur en situation de monopole puisse prendre deux valeurs : Π_1 et Π_2 avec $\Pi_1 < \Pi_2$. L'opérateur peut atteindre le niveau de profit Π_2 avec une probabilité x et le niveau de profit Π_1 avec une probabilité $1-x$ à condition d'exercer un niveau d'effort e . En l'absence d'effort, l'opérateur atteint le niveau de profit Π_2 avec une probabilité y et le niveau Π_1 avec une probabilité $1-y$. On suppose bien entendu que y est inférieur à x .

Le niveau d'utilité atteint par l'opérateur est égal à $U = u(w - e)$ lorsqu'il fournit l'effort e et $U = u(w)$ lorsqu'il ne fournit aucun effort, w étant la rémunération qu'il perçoit du régulateur. L'opérateur, qui éprouve de l'aversion à l'égard du risque, cherche à maximiser l'utilité espérée. Le régulateur cherche quant à lui à maximiser l'espérance de profit net $\Pi - w$.

Le régulateur va chercher à inciter l'opérateur à fournir le bon niveau d'effort en lui proposant une rémunération w_2 élevée lorsque le profit Π est élevé et une rémunération moindre w_1 lorsque le profit dégagé est faible. Le contrat que le régulateur va proposer à l'opérateur doit satisfaire, comme au paragraphe 3., les contraintes d'incitation et de participation de l'opérateur :

$$\text{incitation : } xu(w_2 - e) + (1-x)u(w_1 - e) \geq yu(w_2) + (1-y)u(w_1)$$

$$\text{participation : } xu(w_2 - e) + (1-x)u(w_1 - e) \geq U_0, \text{ où } U_0 \text{ est l'utilité de réserve de l'opérateur.}$$

Le régulateur va maximiser l'espérance de profit net sous les deux contraintes précédentes.

⁷ Ce dilemme a été mis en évidence notamment par Arrow et Borch : Arrow (K.), Essays on the Theory of Risk Bearing, Amsterdam : North-Holland, 1970 et Borch (K.), The Economics of Uncertainty, Princeton University Press, 1963 .

⁸ L'exemple est extrait de *The Theory of the Firm*, in Tirole (J.), The Theory of Industrial Organization, The MIT Press, Cambridge Mass, 1988.

La résolution du programme montre que, l'effort n'étant pas observable, le régulateur va devoir verser à l'opérateur une rémunération moyenne strictement supérieure à ce qu'elle aurait été si le régulateur avait pu observer l'effort : $xw_2 + (1-x)w_1 > U_0 + e$. L'accroissement de rémunération induit par la nécessité d'inciter l'opérateur à l'effort peut être telle qu'elle conduise le régulateur à ne pas chercher à inciter l'opérateur à l'efficacité et à lui proposer une rémunération indépendante des performances réalisées. Un schéma de régulation de type *cost-of-service* peut donc parfois être préférable à un schéma de régulation plus incitatif, de type *price cap*. C'est notamment le cas lorsque l'incertitude est grande et que l'opérateur éprouve une forte aversion pour le risque.

5. Régulation et incomplétude des contrats

Nous n'avons pas pour l'instant fixé de limite aux types de contrat que le régulateur pouvait proposer à l'opérateur, qu'il s'agisse de déterminer une règle de tarification optimale, d'amener l'opérateur à révéler l'information privée dont il dispose ou de l'inciter à l'efficacité. Les développements des paragraphes précédents reposaient implicitement sur la possibilité, pour le régulateur, de proposer à l'opérateur des *contrats contingents complets* c'est-à-dire des contrats capables de gouverner, dans tous les états de la nature, la relation régulateur-régulé.

En pratique, les contrats de régulation sont le plus souvent incomplets : ils ne portent que sur un nombre restreint de variables et donnent lieu de ce fait à de fréquentes renégociations dont l'objet est justement de prendre en compte ce qui n'avait pas pu l'être au moment de la rédaction du contrat. On a coutume de rassembler sous le vocable de coûts de transaction l'ensemble des éléments qui conduisent à la signature de contrats incomplets⁹ :

- certains événements affectant les relations entre le régulateur et l'opérateur ne peuvent être prévus voire même conçus au moment de la signature du contrat de régulation,
- quand bien même ces événements pourraient être individuellement décrits, leur nombre est trop important pour qu'il soit possible, à un coût raisonnable, de les incorporer dans le contrat,
- vérifier que les parties exécutent fidèlement le contrat peut être coûteux,
- rendre le contrat exécutoire en cas de différends peut engendrer des coûts prohibitifs (procédures légales complexes et lentes, etc.).

Ces différents éléments ne sont pas tous de même nature. Les deux premiers surgissent *ex ante*, au moment de la préparation du contrat et renvoient à la

⁹ Pour une discussion du concept de coûts de transaction, voir : Coase (R.), *The Nature of the Firm*, *Economica* 4 : 386-405, 1937 et Williamson (O.E.), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press, 1985.

difficile question de la rationalité limitée des agents économiques.¹⁰ Les deux derniers n'interviennent au contraire qu'*ex post*, durant la phase d'exécution du contrat.

Si l'on accepte le postulat d'une rationalité limitée des agents économiques, c'est à la gestion de la phase d'exécution des contrats qu'il convient de se consacrer. C'est la voie que nous nous proposons d'emprunter en étudiant successivement les trois modalités de gestion *ex post* de l'incomplétude :

- la renégociation entre les parties dans un cadre bilatéral (5.1),
- le recours à un arbitre extérieur (5.2),
- le recours à une logique de type administratif reconnaissant à l'une des parties, en général le régulateur, une forme d'autorité sur l'autre partie (5.3).¹¹

5.1. La renégociation entre les parties dans un cadre bilatéral

La solution la plus simple aux difficultés rencontrées lors de la rédaction du contrat consiste à renvoyer le traitement du problème à une date ultérieure : les parties peuvent convenir qu'elles renégocieront le moment venu si un événement non prévu au moment de la signature du contrat rend son exécution en l'état difficile. Le régulateur et l'opérateur ayant réussi à se mettre d'accord et à signer un contrat qui, bien qu'incomplet, n'en existe pas moins pour autant, on peut de prime abord penser que la renégociation *ex post*, dans le cadre du contrat existant, ne présentera pas plus de difficulté que la négociation initiale.

Cette intuition n'est toutefois pas exacte.¹² L'opérateur et le régulateur sont en effet, au moment de renégocier, et l'un vis-à-vis de l'autre, dans une situation fort différente de celle qui prévalait au moment de la négociation initiale.

Adoptons pour commencer le point de vue du régulateur. Lors de la négociation initiale, il y a de grandes chances que le régulateur ait eu la possibilité de discuter avec plusieurs opérateurs potentiels et de les mettre ainsi en concurrence. A l'inverse, le régulateur se trouve face à un opérateur *unique* pour aborder la phase de renégociation. La menace consistant à résilier le contrat, outre qu'elle peut conduire le régulateur à verser à l'opérateur des dommages et intérêts élevés, peut ne pas être crédible dans la mesure où les investissements, matériels ou humains, réalisés par l'opérateur depuis la signature du contrat, et qui ne seraient pas transférables à un nouvel opérateur, donne à l'opérateur en place un avantage

¹⁰ On peut trouver une discussion approfondie du concept de rationalité limitée dans Simon (H.), *Rationality as Process and as Product of Thought*, *American Economic Review* 68 : 1-16, 1978.

¹¹ La littérature économique parle d'allocation de droits résiduels de contrôle à la suite de Grossman (S.), Hart (O.), *The Costs and Benefits of Ownership : a Theory of Lateral and Vertical Integration*, *Journal of Political Economy* 94 : 691-719, 1986.

¹² Voir Williamson (O.E.), *Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications*, New York , Free Press, 1975.

comparatif qui peut être important et auquel le régulateur n'a pas forcément envie de renoncer.¹³

L'opérateur doit faire face à des difficultés similaires. Il peut avoir consenti, depuis la signature du contrat, des investissements spécifiques dont la valeur économique viendrait à s'annuler si le contrat était résilié. Sans aller jusqu'à une résiliation du contrat, il peut craindre que le régulateur ne profite de la phase de renégociation pour ne plus rémunérer les investissements déjà réalisés (par exemple en fixant les tarifs à un niveau moindre). La menace consistant pour l'opérateur à résilier à son tour le contrat peut ne pas être crédible dès lors qu'il apparaît que l'opérateur a plus à perdre à une résiliation qu'à l'acceptation des nouvelles conditions proposées par le régulateur.

Il apparaît ainsi qu'une renégociation en situation de monopole bilatéral, dès lors que des investissements spécifiques ont été réalisés par l'une ou l'autre des parties, peut être une source d'inefficacité.

5.2. Le recours à un arbitre extérieur

Le régulateur et l'opérateur peuvent alternativement décider de recourir à un arbitre extérieur pour résoudre les différends nés de la survenance d'événements non anticipés au moment de la signature du contrat. Le recours à un arbitre extérieur a néanmoins toutes les chances d'être coûteux. L'arbitre aura en effet vraisemblablement besoin de temps pour appréhender l'origine du différend. Il lui faudra recourir à une expertise extérieure pour comprendre la nature des problèmes qui se posent. Ces difficultés peuvent toutefois être surmontées s'il existe des arbitres ou des juridictions spécialisés.

5.3. Le recours à une logique de type administratif

Une solution ultime pour gérer l'incomplétude des contrats consiste, lorsqu'un événement imprévu survient, à donner à l'une des parties le soin de décider ce qu'il convient de faire, à charge pour elle de ne pas violer la contrainte de rationalité individuelle de la partie adverse.¹⁴ C'est le type de solution étudiée par Grossman et Hart¹⁵ à propos de la question de l'intégration verticale, la problématique pouvant sans difficulté être appliquée à l'étude des relations régulateur-régulé.

Grossman et Hart comparent, dans le cas d'une relation entre deux firmes se déroulant sur deux périodes, les événements de deuxième période ne pouvant faire l'objet d'un contrat *ex ante*, trois solutions : laisser les entreprises négocier librement en deuxième période, donner le pouvoir de décision à l'une des firmes ou à l'inverse le donner à l'autre. Ces trois solutions sont comparées à l'aune de l'impact qu'elles ont sur les choix économiques de première période. Le critère de choix est en fait assez simple : il s'agit d'allouer les droits résiduels de contrôle à

¹³ Pour une analyse économique applicable à la mise aux enchères périodiques de contrats de concession, voir Laffont (J.J.), Tirole (J.), *Repeated Auctions of Incentive Contracts, Investments and Bidding Parity, with an Application to Takeovers*, *Miméo*, Université de Toulouse, 1987.

¹⁴ Faute de quoi celle-ci demandera la résiliation du contrat.

¹⁵ Grossman (S.), Hart (O.), 1986.

la partie qui est la mieux à même, de par le rôle économique qu'elle joue, d'incarner l'intérêt collectif.

La notion d'allocation de droits résiduels rompt le principe d'équilibre entre les parties, l'une étant soumise au contrôle de l'autre. Elle peut fournir une justification théorique à certaines pratiques propres au droit administratif.

6. Enseignements pour la régulation d'un monopole

Les éléments théoriques présentés aux paragraphes précédents sont difficilement applicables en l'état. C'est pourquoi les règles appliquées en pratique ne dérivent jamais strictement des enseignements ou des mises en garde de la théorie. Nous analysons ici certains aspects de la réglementation des monopoles à mi-chemin sous l'angle non plus normatif mais sous l'angle positif. Les problèmes que nous évoquons ici restent des problèmes d'ordre conceptuel mais interrogent plus directement les pratiques de la régulation. Cette halte à mi-parcours est une transition indispensable entre l'analyse théorique évoquée plus haut et la réalité que nous chercherons à interpréter dans la section suivante.

6.1. Contrôle des tarifs

Le contrôle des tarifs a pour objectif d'éviter qu'un opérateur en situation de monopole ne capte des rentes indues dans l'exercice de son activité. En pratique, l'exercice se heurte à trois difficultés : l'estimation des coûts d'exploitation et d'investissement à venir, le lissage dans le temps des évolutions de tarif, l'estimation du « bon » niveau de rentabilité pour l'opérateur.

Le travail de base pour un régulateur consiste à estimer l'évolution dans le temps des coûts d'exploitation et d'investissement du service. Les estimations des dépenses d'exploitation et des dépenses d'investissement ne peuvent tout d'abord pas être réalisées indépendamment l'une de l'autre. Investissement et exploitation sont pour une part substituables. En acceptant de dépenser plus en exploitation, il est possible de réduire le niveau des investissements sans dégrader les performances physiques du service et *vice versa*. L'estimation des coûts d'exploitation et d'investissement futurs ne peut par ailleurs pas être menée *in abstracto*. Le régulateur ne peut se forger une idée de ce qui va se passer au cours des années à venir que s'il a une idée de ce qui s'est produit au cours des années passées. La capacité à anticiper l'avenir se nourrit de la connaissance du passé : les dépenses d'exploitation ont une certaine inertie ; les investissements qu'il convient de réaliser sont fonction de la politique d'investissement menée au cours des années passées. De la même manière, le fait de pouvoir comparer le comportement de l'opérateur avec celui d'autres opérateurs permet de mettre en perspective le plan d'affaires annoncé par l'opérateur et d'en apprécier l'opportunité.

L'instrument du dialogue entre le régulateur et l'opérateur sera le plan d'affaires (c'est-à-dire la chronique des budgets prévisionnels à venir) de l'opérateur et les états financiers (bilans, comptes de résultat, tableaux de financement) des années écoulées. Ces éléments seront utilement complétés par des annexes techniques spécialisées.

Le lissage dans le temps du profil des tarifs est un exercice complexe. Supposons que le régulateur et l'opérateur cherchent à se mettre d'accord sur ce que doivent être les tarifs au cours des cinq prochaines années. Si l'opérateur ne consent que des dépenses d'exploitation régulières dans le temps, le problème du calage dans le temps des tarifs est relativement simple. Dès lors que le régulateur et l'opérateur ont le même taux de préférence pour le présent, ce que nous supposons dans ce qui suit, l'exercice consiste à aligner les tarifs sur les coûts d'exploitation. En présence d'investissements, le problème devient plus compliqué. La présence d'investissement introduit une discontinuité dans les flux de dépenses. En outre, par définition, l'effet économique des investissements consentis va se propager au delà de la période de cinq ans considérée. Le régulateur est donc obligé de se projeter au delà de la période pour évaluer ce que peut être pour l'opérateur la rentabilité économique des investissements réalisés. Ce faisant, il introduit un couplage entre la période de cinq ans pour laquelle il cherche à arrêter une trajectoire tarifaire et les périodes à venir. *A priori*, tous les arbitrages intertemporels sont possibles. La rentabilité des investissements réalisés dépendant du niveau de tarif qui prévaudra à l'avenir et donc *in fine* du comportement du régulateur, ce dernier pouvant proposer à l'opérateur un niveau de tarif relativement bas aujourd'hui contre un niveau de tarif élevé demain. En pratique, différents éléments vont venir limiter le niveau d'indétermination temporelle : les marchés financiers n'étant pas parfaits, l'opérateur et les consommateurs n'ont pas une capacité d'endettement illimitée. Il faut donc prendre en compte leur situation financière pour définir une trajectoire tarifaire acceptable ; la confiance dans le régulateur n'est jamais totale et l'opérateur aura tendance à exiger des niveaux actualisés de tarifs d'autant plus élevés que le relèvement des tarifs dans le temps est lointain.

Le régulateur doit enfin déterminer quel est le « bon » niveau de rentabilité pour l'opérateur. En toute logique, le régulateur ne devrait pas tenir compte de la manière dont l'opérateur se finance. La politique financière poursuivie par l'opérateur et l'effet de levier qu'elle détermine sont des éléments dictés par l'arbitrage rentabilité / risque auquel se livre l'opérateur : un opérateur averse au risque aura tendance à privilégier un financement sur fonds propres et à se contenter d'une rentabilité financière modeste ; un opérateur ayant davantage de goût pour le risque aura tendance à s'endetter davantage de manière à accroître la rentabilité financière des capitaux investis. Le régulateur va chercher, indépendamment de la politique financière suivie par l'opérateur, à déterminer le niveau de rentabilité économique acceptable par l'opérateur compte tenu des risques inhérents au métier d'exploitant. L'appréciation objective des risques va conduire le régulateur à s'interroger sur ses propres pratiques. Le risque de régulation se décompose en deux parties. Il y a tout d'abord le risque que le régulateur choisit de transférer volontairement à l'opérateur. Toutes choses égales par ailleurs, une régulation de type *cost-of-service* est pour l'opérateur moins risquée qu'une régulation de type *price cap*. Il y a en suite le risque dit de régulation, c'est-à-dire le risque que le régulateur se montre malveillant, volontairement ou non, à l'égard de l'opérateur, en revenant par exemple sur les règles qu'il a lui-même édictées et en adoptant de la sorte un comportement

imprévisible. L'opérateur appréciera ce risque, de nature politique, en fonction de ce qu'il peut inférer du comportement du passé du régulateur.

6.2. Contrôle des investissements

De nombreux régulateurs ne se contentent pas de contrôler les tarifs et se livrent de fait à un véritable contrôle des investissements réalisés par l'opérateur. Le contrôle des investissements peut s'interpréter de deux manières : il peut être un des moyens mis en œuvre par le régulateur pour tenter de réduire l'asymétrie d'information entre lui et l'opérateur, dans le cadre d'un contrôle des tarifs ; il peut au contraire s'inscrire dans une logique totalement différente de contrôle des éléments de formation des coûts, en amont de tout contrôle tarifaire.

Le contrôle des investissements peut tout d'abord s'interpréter comme un élément du contrôle des tarifs. Il s'agit, en demandant à l'opérateur de présenter de manière détaillée les investissements qu'il compte réaliser, de mieux apprécier l'assiette des investissements présentée, cette assiette servant de base au calcul des tarifs. Il est également possible pour le régulateur de vérifier que les prix retenus pour l'évaluation des investissements réalisés (canalisations, pompes, filtres, systèmes de contrôle-commande, etc.) n'ont pas été surévalués sciemment par l'opérateur. Le contrôle des investissements n'est dans ce cas qu'un des éléments de l'analyse permettant un calage raisonnable des tarifs dans le temps.

Le contrôle des investissements par le régulateur peut viser non pas à l'analyse des coûts que l'opérateur s'apprête à intégrer dans les tarifs mais bien à apprécier le bien-fondé des décisions d'investissements elles-mêmes. Alors que dans le premier cas, le régulateur cherche simplement à s'assurer que l'opérateur se situe bien sur sa fonction de coût, dans le cas présent, le régulateur cherche, en se substituant à l'opérateur, à vérifier que le niveau d'investissement envisagé correspond bien à l'évolution anticipée de la demande, que les arbitrages investissement / exploitation ont été correctement réalisés, voire que les choix techniques opérés sont les bons. Le régulateur quitte ici le domaine du contrôle *a posteriori* pour le domaine du contrôle *a priori*, en quantité et non plus en prix, de l'opérateur.

6.3. Intégration verticale

L'intégration verticale, c'est-à-dire la possibilité pour l'opérateur d'être présent à différents niveaux de la chaîne de valeur conduisant aux services livrés aux clients, peut être pour l'opérateur un moyen de réduire l'efficacité de la régulation en renforçant notamment l'asymétrie d'information entre l'opérateur et le régulateur dans le cas d'une intégration en amont de l'activité régulée.

Le régulateur ne contrôle en général qu'un maillon de la chaîne des produits et services qui conduisent à la livraison du service final à l'utilisateur. Dans le cas des services d'eau, seule l'activité de distribution est régulée. En amont, les activités d'ingénierie et de construction des ouvrages, qui pèsent fortement dans la formation des coûts de l'activité régulée, ne sont pas en tant que telles contrôlées par le régulateur.

L'intégration verticale en amont a un avantage immédiat : elle permet à l'opérateur de transférer vers l'amont une rente. Les coûts d'investissement exposés par l'opérateur au régulateur ont en effet vocation à être passés dans les tarifs de vente aux usagers. Une sur-évaluation de ces coûts permet à l'opérateur de transférer du pouvoir d'achat des usagers vers les filiales qu'ils contrôlent en amont de l'activité régulée.

Si le régulateur est en droit de suspecter l'opérateur chaque fois que celui-ci tend à s'intégrer verticalement, il ne peut pas pour autant condamner systématiquement toutes les formes d'intégration verticale. L'intégration verticale peut être pour l'opérateur un moyen puissant de réduction des risques. Le contrôle de l'activité d'ingénierie et l'organisation, au sein d'un même groupe industriel, d'une boucle d'expérience entre ingénierie et exploitation sont générateurs d'économie de coûts de transaction et de coûts d'assurance. Dans la mesure où une partie de ces coûts peut être répercutée sous forme de baisse de tarifs aux usagers, le régulateur doit considérer comme économiquement fondées certaines formes d'intégration.

Dans la pratique, toute opération d'intégration verticale emprunte à ces deux logiques : une logique d'amélioration de l'efficacité économique de l'ensemble verticalement intégré, qui peut conduire à des baisses de tarifs, une logique de renforcement par l'opérateur de son pouvoir de marché, qui vise à accroître les rentes captées au détriment des usagers. La difficulté pour le régulateur sera d'apprécier le poids relatif de ces deux logiques pour juger du caractère opportun ou non d'une opération d'intégration.

6.4. Organisation d'une concurrence ex ante

Il est toujours, au moins en théorie, envisageable de substituer à la régulation (des tarifs, des investissements) la mise en concurrence des opérateurs ex ante, pour l'accès à l'exercice de l'activité. Au lieu en effet de redéfinir tous les cinq ans la trajectoire tarifaire à laquelle devra se conformer un opérateur donné, pourquoi ne pas organiser tous les cinq ans un appel d'offres visant à sélectionner, sur la base d'un prix moyen actualisé du service rendu aux usagers, un opérateur parmi un ensemble de candidats potentiels ? Les résultats à attendre d'une mise aux enchères sont en théorie assez voisins de ceux d'un recalage périodique des tarifs avec un opérateur présent dans la durée. Ici aussi, c'est essentiellement le problème du transfert des investissements dans le temps et dans l'espace qui introduit une différence de nature entre ces deux solutions. Dans le cas d'une mise aux enchères périodique, deux problèmes se posent :

- le problème des investissements spécifiques : la perspective d'une perte de la concession à l'occasion de sa remise aux enchères peut amener l'opérateur à ne pas réaliser des investissements dont le degré de spécificité est élevé. La mise aux enchères induit un coût en terme d'efficacité économique. Inversement, le fait pour un opérateur d'avoir réalisé un niveau élevé d'investissement spécifique peut lui conférer une supériorité qui rend caduque toute tentative de remise aux enchères. L'opérateur en place bénéficie d'atouts qui le rendent invincible dans la compétition ;

- le problème de l'évaluation des actifs résiduels : le régulateur risque de ne pas évaluer correctement les actifs résiduels et induire des comportements de sous-investissements chroniques de la part de l'opérateur, qui va craindre d'être systématiquement exproprié.

Le même problème se pose dans le cas d'un face-à-face durable entre un opérateur et son régulateur (les problèmes de lissage du profil tarifaire dans le temps évoqués plus haut renvoient à la difficile question de l'appréciation de la valeur d'actifs spécifiques, pour lesquels on ne peut pas déterminer de valeur de marché objective). Toutefois, dans le cas d'un face-à-face durable, le régulateur et l'opérateur peuvent se rattraper dans le temps. Le fait de jouer un jeu répété conduit en effet le régulateur et l'opérateur à coopérer tacitement.

7. Stratégie des opérateurs

Les éléments théoriques que nous avons présentés plus haut peuvent également être utilisés pour tenter de dégager à grands traits ce que peut être la stratégie d'un opérateur régulé. Le face-à-face avec le régulateur est un jeu marqué, nous l'avons vu, par une asymétrie d'information intrinsèque que l'opérateur doit chercher à utiliser au mieux. En dynamique, l'opérateur doit s'efforcer à la fois de conforter son pouvoir de marché, de maintenir un niveau d'asymétrie suffisant et d'influer sur les modalités de la régulation dans un sens qui lui soit favorable.

7.1. Gestion en économie régulée

Dans un secteur régulé, les revenus de l'opérateur dépendent souvent davantage du comportement du régulateur que de celui des clients, en particulier lorsque la consommation de ces derniers est peu sensible au prix. Il est dès lors normal que l'opérateur cherche à court terme à déjouer les règles mises en place par le régulateur et à infléchir ces règles dans un sens qui lui soit favorable à long terme.

En pratique, la régulation se matérialise tout d'abord dans des contrats définissant les règles de construction des tarifs et leur mode de révision dans le temps. L'opérateur est ensuite amené à fournir régulièrement au régulateur un certain nombre de pièces d'information de nature comptable, technique et financière. L'opérateur doit donc disposer de services spécialisés dans la négociation avec le régulateur et dans la production de l'information demandée par ce dernier. Il doit en outre se poser la question du type de relations qu'il entend entretenir avec le régulateur. Certains opérateurs chercheront à établir des relations de confiance, d'autres n'hésiteront pas à entretenir des relations conflictuelles.

7.2. Intégration horizontale

Dans un secteur régulé, la taille n'a pas d'effet direct sur le pouvoir de marché, à la différence de ce qui se produit sur un marché concurrentiel. Par définition, l'opérateur est toujours localement en situation de monopole. Seule la régulation limite son pouvoir de marché. La manière dont la taille de l'opérateur, ramenée par exemple au nombre de concessions dont il a la charge, influence la relation avec le régulateur est complexe. En premier lieu, le fait d'être titulaire de plusieurs contrats de concession permet à l'opérateur d'accroître son pouvoir de

négociation vis-à-vis de chaque régulateur local. L'opérateur qui s'est vu concédé plusieurs services d'eau peut développer une stratégie de portefeuille et diversifier les risques de régulation auxquels il est confronté localement. De la même manière, l'assise financière que procure l'exploitation simultanée de différentes concessions permet à l'opérateur de mieux négocier en étant par exemple moins pressé de conclure sur tel ou tel point avec le régulateur. En outre, en négociant simultanément avec différents régulateurs locaux, l'opérateur acquiert une expérience que n'auront pas ses interlocuteurs à l'échelon local. Le déséquilibre dans la capacité à négocier, conséquence d'un niveau d'expérience différencié, peut rapidement créer un rapport de force favorable à l'opérateur.

7.3. Intégration verticale

Du point de vue de l'opérateur, l'intégration verticale en amont de l'activité régulée est un moyen d'accroître l'asymétrie d'information entre le régulateur et l'opérateur et de mettre en œuvre des mécanismes de transfert de revenus échappant au contrôle du régulateur. En faisant fournir par ses propres filiales des produits ou services qui participent, en tant que consommations intermédiaires, à la constitution du produit ou du service sur le marché régulé, l'opérateur peut détourner à son profit la régulation. Ainsi, dans une régulation de type *cost-of-service*, où le tarif au client final va être recalé périodiquement sur les coûts supportés par l'opérateur, ce dernier peut, en surfacturant certaines consommations intermédiaires dont il contrôle la fabrication, dégager des marges au détriment de l'activité régulée, alors même que le fait de disposer d'un marché captif en aval devrait, parce qu'il diminue intrinsèquement le risque de l'activité amont, conduire à une baisse du prix des consommations intermédiaires.

Le gain associé à l'intégration verticale est moins évident lorsque l'activité aval est régulée en *price cap*. Dans ce cas en effet, le prix pratiqué sur le marché régulé est en principe indépendant, des coûts réellement supportés. Il convient toutefois de noter que ce principe n'est valable que sur la période de validité du prix plafond (généralement de l'ordre de quelques années). A chaque recalage des prix plafonds, le régulateur observe l'évolution passée des coûts de manière à recalculer convenablement le niveau des tarifs. La manipulation du prix des consommations intermédiaires par un opérateur intégré peut donc continuer de produire ses effets.

7.4. Relations avec le régulateur

L'opérateur ne peut pas se contenter de réagir aux règles édictées par le régulateur. Il se doit d'essayer de faire valoir son point de vue lors de l'élaboration des règles qui sous-tendent la régulation. L'opérateur a toujours pour objectif de parvenir à créer les conditions d'un équilibre collusif avec le régulateur. L'objectif est de convaincre le régulateur que les objectifs qu'il poursuit, loin d'être antinomiques aux siens, peuvent présenter des similitudes. En sensibilisant par exemple le régulateur sur des enjeux à long terme ou sur la nécessité d'améliorer la qualité du service, l'opérateur peut amener le régulateur à être moins exigeant sur le niveau des tarifs à court terme. L'opérateur peut également chercher à satisfaire certains objectifs annexes du régulateur (le cas des

collectivités locales est sur ce plan exemplaire dans la mesure où les élus locaux ont des missions qui dépassent très largement le cadre de la régulation des services d'eau) et à monnayer ces services annexes contre une réglementation assouplie. Les équilibres collusifs peuvent donc parfois inclure des actes de corruption implicites ou explicites qui constituent une réalité des secteurs régulés. Les phénomènes de capture du régulateur par l'opérateur régulé sont en pratique assez fréquents.

SECTION 2 La régulation du service de l'eau : une analyse historique

En nous appuyant sur l'analyse théorique que nous avons conduite, nous allons maintenant étudier la régulation dont le service d'eau a fait l'objet, et plus précisément, les différents types de régulation dont il a successivement fait l'objet depuis le milieu du siècle dernier. Nous étudierons ensuite les stratégies industrielles développées par les opérateurs selon le mode de régulation en vigueur.

D'un point de vue méthodologique, nous allons analyser le contenu des arrêts du Conseil d'Etat de trois manières différentes, en interrogeant successivement le contenu à partir du thème du monopole, puis du thème des modes de régulation et enfin du thème de l'organisation des travaux dans les services d'eau.

Le thème du monopole a d'abord pour objet de vérifier que les services d'eau délégués sont des monopoles locaux. Nous isolerons donc les exceptions, les arrêts dont le contenu est marqué par l'absence de la catégorie « monopole ».

Le thème du monopole a comme deuxième fonction de définir l'étendue du monopole. Quels ouvrages du service d'eau sont inclus dans le monopole dont bénéficie un opérateur et quels ouvrages en sont exclus ? On peut retenir *ex ante* plusieurs types d'ouvrages : les stations de traitement, les stations de pompage, les canalisations, les branchements, les compteurs, les colonnes montantes, les conduites privées (installées par un individu pour assurer sa seule alimentation). Chacun de ces objets est appelé à figurer dans la catégorie « inclus dans le monopole » ou dans la catégorie « exclu du monopole » du thème monopole. Si tous les arrêts ont été analysés, le contenu de chacun ne sera pas développé ici. Quand un objet (le réseau de distribution par exemple) est constamment inclus dans le monopole, nous rapportons le contenu du premier arrêt qui en fait état. De même quand l'objet est constamment exclu du monopole, nous rapportons le contenu du premier arrêt qui l'indique. Quand l'objet change de catégorie et qu'il est, au cours d'une période, inclus ou exclu du monopole puis, lors d'une période ultérieure, exclu ou inclus dans le monopole, nous rapportons les arrêts qui marquent des ruptures ou des « incidents critiques ». Ce balayage est conduit, dans un premier temps, avec tous les arrêts impliquant un opérateur privé (arrêts T5 à T8). A titre de comparaison, la même opération est effectuée pour les services organisés en régie (arrêts de type T1 à T4) : nous rapportons alors le contenu des arrêts signalant l'appartenance d'objets à une catégorie différente de celle qui prévaut quand les services d'eau sont délégués (tel objet est inclus dans le monopole d'un opérateur alors qu'il est exclu du monopole d'une régie, à quelle date et combien de temps).

Le thème du monopole a comme troisième fonction de vérifier que l'attribution du monopole procède de gré à gré. Cette vérification est effectuée à partir de tous les arrêts de type T5 à T8, chaque arrêt dont le contenu indique le mode de passation du contrat de délégation figurant, soit dans la catégorie « attribution *intuitu personae* », soit dans la catégorie « autre mode d'attribution », sachant que tous les contrats sont normalement passés de gré à gré. Nous rapporterons

alors les exceptions à cette règle et analyserons pour les arrêts contenus dans la première catégorie («attribution *intuitu personae*»), les limites de cette règle, grâce à l'identité des opérateurs.

Le deuxième thème de notre étude concerne la régulation des services d'eau délégués. A partir de tous les arrêts, nous avons d'abord repéré ceux dont le contenu permettait d'inférer le respect de la règle de l'équilibre budgétaire. Puis, en limitant notre étude aux arrêts de type T5 à T8, nous avons recherché ceux dont le contenu faisait état d'une régulation de type *price cap* et ceux dont le contenu faisait état d'une régulation de type *cost-of-service*. Chaque arrêt peut appartenir à une seule de ces deux catégories, à condition que son contenu rapporte sans ambiguïté possible le type de régulation à l'œuvre. Un arrêt classé dans la catégorie *price cap* doit impérativement montrer que les conditions d'une régulation de ce type sont remplies (les prix sont définis pour une durée définie et l'opérateur est *residual claimant* de son activité). Nous étudierons les arrêts compris dans cette catégorie en fonction de l'identité du détenteur des droits résiduels de contrôle. Les arrêts dont le contenu montre clairement que la régulation à l'œuvre est de type *cost-of-service* seront classés dans la deuxième catégorie et étudiés de la même manière. Dans la mesure où nous intéressons aux origines et aux conséquences d'un changement de mode de régulation, notre analyse de contenu du thème « régulation » mentionnera les arrêts qui marquent le début et la fin de chaque mode de régulation, c'est-à-dire les incidents critiques propres à ce thème.

Le dernier thème abordé dans ce chapitre se rapporte à l'organisation des travaux dans les services d'eau. Il a pour objet de comparer la façon dont s'organise la construction des travaux en fonction du mode de gestion des services d'eau. Ce thème suppose la prise en compte de tous les arrêts. Une première catégorie contiendra les arrêts qui rapportent l'existence d'une sous-traitance des travaux et/ou de leur conception par l'exploitant public ou privé du service d'eau. Une seconde catégorie contiendra les arrêts dont le contenu rapporte que l'exploitant est intégré verticalement, de manière partielle (ingénierie ou travaux) ou totale (ingénierie et travaux). Les deux catégories sont constituées pour chaque mode de gestion apparaissant dans la jurisprudence, soit pour les services organisés en régie et ceux organisés en régie intéressée, en affermage et en concession. Dans chaque cas, nous rapporterons le contenu des arrêts qui marquent une rupture par rapport à l'organisation des travaux précédemment constatée. Le thème de l'organisation des travaux a pour objet de démontrer que la stratégie d'intégration des opérateurs a une incidence sur la régulation des services d'eau délégués.

Grâce à ces analyses successives, nous montrerons d'abord que le service d'eau a toujours été un monopole local et que l'étendue exacte de ce qui est inclus dans ce monopole (fourniture d'eau proprement dite et services périphériques) diffère selon que le service d'eau est délégué ou géré en régie. L'étude des modalités d'attribution du monopole montrera ensuite que les collectivités locales ne choisissent que de manière très relative le bénéficiaire du monopole (1.). Nous montrerons ensuite que le service d'eau a longtemps fait l'objet d'une régulation de type *price cap* avant d'être régulé en *cost-of-service*, avec une répercussion plus large des coûts dans les tarifs (2.). Nous nous intéresserons ensuite à

l'organisation des travaux dans les services d'eau, en analysant la manière dont sont partagées les responsabilités entre exploitant et autorité concédante quand la construction des ouvrages du service d'eau ne donne pas satisfaction (3.).

1. La distribution d'eau potable : un monopole naturel

La distribution d'eau est un monopole naturel régulé par les communes qui choisissent, selon des modalités que nous définirons, l'entité publique ou privée bénéficiant du privilège exclusif de poser, sous le domaine public communal, les canalisations de distribution d'eau. On se souvient qu'en 1883, les maires acquièrent le pouvoir d'octroyer ce privilège pour l'ensemble des voies qui traversent le territoire de leurs communes, y compris les voies départementales ou nationales. Avant 1883, les maires ont très rarement dérogé à la règle de l'exploitant unique. Les arrêts du Conseil d'Etat montrent que la distribution a très rarement été déléguée sur une partie seulement du territoire communal. Seuls cinq arrêts font état de quatre exceptions au « privilège de l'exclusivité »¹ :

1. En 1840, la commune de Cénon-la-Bastide se ménage la possibilité d'alimenter ses habitants concurremment à son concessionnaire « au cas où les besoins de la population réclameraient cette mesure ». Le concessionnaire se plaint de la mise à exécution de cette menace mais le Conseil d'Etat lui rappelle que son traité ne comporte aucun privilège d'exclusivité. Les plaintes réitérées des habitants justifient donc que la commune ait édifié des fontaines publiques.²
2. En 1884, la ville de Cauterets concède la distribution de certaines eaux seulement, sans que cette concession soit en outre assortie du privilège de l'exclusivité.³
3. En 1873, la ville de Brest concède la distribution d'eau sur le territoire de la vieille ville au sieur Branellec. Aussi ce dernier n'est-il pas fondé à exiger l'extension du périmètre de sa concession au quartier du port de commerce, exclu de son contrat.⁴ Un arrêt rendu en 1890 et traité en première instance en 1888 au sujet du service d'eau de la même ville rapporte que la concession s'est depuis étendue à tous les quartiers de la ville : le privilège restreint a donc été de courte durée.⁵
4. Un seul arrêt fait état de la présence de deux opérateurs sur le territoire de la même ville, la Compagnie Générale des Eaux et la Compagnie des Eaux de la Banlieue (C.E.B.), à Courbevoie. La C.E.B. a été autorisée par le maire de Courbevoie à occuper le sous-sol des voies communales et la C.G.E. par le préfet à occuper le sous-sol d'une voie départementale qui traverse la ville. Le conflit qui oppose la C.E.B. et la ville de Courbevoie à la C.G.E. est résolu par le Conseil d'Etat en 1882, soit un an avant que les maires

¹ On trouvera dans l'annexe 15 la liste des arrêts cités dans ce point 1., classés dans l'ordre de leur apparition.

² Arrêts n°10 et 21.

³ Arrêt n°95.

⁴ Arrêt n°44.

⁵ Arrêt n°83.

n'obtiennent la possibilité d'autoriser l'occupation de toutes les voies traversant leur territoire. La C.G.E. est donc autorisée à poursuivre l'exploitation de sa canalisation et à desservir les riverains de la voie départementale, sans que la C.E.B. ne puisse prétendre à être indemnisée pour le préjudice subi.⁶

Le Conseil d'Etat rappelle à l'occasion de ce conflit que les monopoles donnés aux concessionnaires sont des monopoles de fait.⁷ Duroy estime d'ailleurs qu'à cette époque, la bienveillance du Conseil d'Etat à l'égard des régies communales de distribution d'eau "était largement déterminée par la volonté de faire pièce au développement des situations de monopole"⁸ que les communes avaient très rapidement accordé aux sociétés de distribution d'eau.

En dehors de ces rares exceptions, il n'existe qu'un service d'eau par commune : l'exploitant du service bénéficie d'un monopole dont la durée est définie contractuellement. Nous allons d'abord préciser l'étendue et les limites de ce monopole (1.1), avant de nous interroger sur les principes et les pratiques qui ont présidé à son attribution, quand le choix de la délégation était arrêté (1.2.).

1.1. Étendue et limite du monopole

Nous apprécierons l'étendue du monopole en terme d'activités et de durée (§1), avant d'en cerner les limites (§2).

§1 Étendue du monopole : canalisations, branchements et compteurs

Les exploitants privés des services d'eau bénéficient d'un monopole pour « l'établissement et l'exploitation » des canalisations et des autres installations (réservoirs, station de pompage) qui occupent durablement le domaine public des communes (voies départementales et nationales incluses). Le concessionnaire d'un service d'eau est donc seul habilité à vendre l'eau qui transite par ces canalisations. En revanche, il n'a pas le monopole de la vente d'eau comme le rappelle le Conseil d'Etat à :

- la Compagnie des Eaux du Havre, en 1884, en lui précisant que la vente d'eau aux navires et aux porteurs d'eau est exclue de son monopole au motif que cette eau ne transite pas par les canalisations qu'il a établies sous la voie publique⁹,
- à la C.G.E., en 1900, qui a racheté un « établissement filtrant » dont la production est destinée aux porteurs d'eau et qui est exclue du monopole qui lui a été concédé par la ville de Nantes dans la mesure où l'eau vendue aux porteurs n'emprunte pas les canalisations placées sous la voie publique¹⁰,

⁶ Arrêt n°53.

⁷ "Comme les communes s'interdisent par ces contrats de passer des conventions analogues avec d'autres que leurs concessionnaires, les concessionnaires peuvent se dire investis pour la fourniture d'eau d'un monopole de fait mais non d'un monopole de droit." Arrêt n°53, commentaires du commissaire du gouvernement.

⁸ Duroy (S.), Idem, p.123.

⁹ Arrêt n°67.

¹⁰ Arrêt n°124.

- au sieur Hézard, en 1903, qui prétendait étendre le monopole concédé par la ville de Biarritz à l'eau alimentant les lavoirs publics alors que cette eau n'était pas canalisée.¹¹

Un concessionnaire peut bénéficier du monopole de la vente d'eau (canalisée ou non) si l'autorité concédante l'a formellement précisé. Ainsi, à Brest, le sieur Branellec est titulaire d'un double monopole sur le territoire de la vieille ville : celui du service d'eau proprement dit et celui de l'établissement et de l'exploitation des « comptoirs d'eau » auxquels les porteurs d'eau viennent s'approvisionner. En outre, la ville de Brest s'est engagée à limiter l'accès aux fontaines publiques qui distribuent une eau gratuite, de manière à favoriser le développement du monopole de vente d'eau à domicile que son concessionnaire tient dans deux des trois quartiers de la ville.¹² La ville de Saint-Denis favorise aussi le développement de l'activité de son concessionnaire en s'engageant à interdire le commerce des porteurs d'eau.¹³

Les branchements relient chaque habitation au réseau et occupent, en partie seulement, le domaine public. Chaque habitation est reliée par un branchement unique : la question n'est donc pas de savoir si plusieurs branchements peuvent être établis et exploités par différents opérateurs mais de savoir si les branchements sont obligatoirement établis par l'exploitant privé du service ou si chaque abonné a la possibilité de recourir à l'entrepreneur de son choix pour se raccorder au réseau de distribution.

Les travaux de branchement sont inclus dans le monopole des concessionnaires bien avant que le Conseil d'Etat ne les considère explicitement comme faisant partie intégrante du service d'eau, en 1934. En effet, bien que les branchements soient la propriété des abonnés qui financent leur fourniture et leur pose et achètent ainsi le droit de se raccorder au réseau communal, de nombreux arrêts montrent que les branchements sont établis par le concessionnaire du service d'eau qui a obtenu de l'autorité concédante une exclusivité en la matière.

En 1868, un candidat au service d'eau parisien, le sieur Pradier, conteste le monopole détenu par la C.G.E. pour l'exécution des travaux de branchement, estimant qu'il « porte atteinte au principe de liberté du commerce et de l'industrie ». Le sieur Pradier veut choisir l'entrepreneur qui installera son branchement et considère que le droit de surveillance et de réception des travaux d'embranchement dont bénéficie la C.G.E. doit lui suffire à « préserver ses intérêts ». Le Conseil d'Etat juge que dans la mesure où la C.G.E. tient ce monopole de son contrat, elle peut l'imposer aux particuliers et, comme elle le prétend, conditionner le raccordement des candidats au service d'eau au respect de cette disposition contractuelle.¹⁴ Quand, 62 ans plus tard, la ville de Paris doit justifier l'attribution de ce monopole à son régisseur intéressée, elle explique qu'il

¹¹ Arrêt n°135.

¹² Les fontaines sont accessibles aux habitants munis de seaux ou de cruches et interdites à ceux qui apportent des contenants plus grands. Arrêt n°44.

¹³ Arrêt n°13.

¹⁴ Arrêt n°14.

est motivé par des raisons d'intérêt général et par la nature des ouvrages de branchement.¹⁵

Un arrêt de 1893 signale que la C.G.E. bénéficie du même monopole vis-à-vis des futurs abonnés de la commune de Clichy qui tente, d'ailleurs, d'obtenir les mêmes tarifs pour les travaux de branchement que ceux consentis par la C.G.E. à la ville de Paris.¹⁶ En 1895, à Lorient, le sieur Deshayes jouit aussi d'un monopole pour l'établissement des branchements.¹⁷ En 1910, le sieur Jeffery, concessionnaire du service d'eau de la commune de Sainte-Maxime-sur-Mer, bénéficie du monopole d'exécution de tous les ouvrages « nécessaires pour amener et distribuer l'eau destinée au service des établissements municipaux, aux besoins privés et d'irrigation ».¹⁸

En 1919, l'étendue des prérogatives du concessionnaire sur les branchements est au cœur de l'arrêt impliquant le service d'eau de la commune de Montmorency, concédé à la C.G.E. depuis 1874. Le président de la chambre syndicale des propriétaires de la ville d'Enghien et des communes limitrophes conteste, à l'instar du sieur Pradier 50 ans auparavant, la valeur légale du règlement de police (annexé au contrat de concession) que la commune de Montmorency et la C.G.E. ont arrêté et dans lequel le monopole des travaux de branchement est donné à la compagnie. La commune explique que le règlement de police a été établi deux ans après la signature du contrat de concession « en vue de mettre un terme à des difficultés relatives à l'interprétation et à l'exécution du contrat de concession » et qu'il répond à « la nécessité d'assurer la marche régulière du service de la distribution d'eau concédé ».¹⁹

En 1927, à l'occasion d'un conflit entre la C.G.E. et la ville de Charenton, le Conseil d'Etat définit les branchements comme « des dépendances de la conduite principale ». Ils ne participent toutefois pas encore d'un monopole de droit des concessionnaires, dans la mesure où le contrat de concession et le règlement des abonnements déterminent les conditions de l'exécution des branchements (établissement et entretien). En l'espèce, la Compagnie Générale des Eaux en a le monopole dans la ville de Charenton.²⁰

Ce n'est qu'en 1934, au sujet d'un litige réglé en première instance en 1931, que le Conseil d'Etat identifie explicitement l'établissement et l'entretien des branchements comme une activité relevant du seul concessionnaire. Dans cet arrêt qui oppose la commune d'Arnouville-les-Gonnesse à la Société Française de Distribution d'eau au sujet de la fourniture de compteurs d'eau, le Conseil d'Etat est amené à définir le service public de distribution d'eau, ce qu'il fait en identifiant ses différents attributs, au rang desquels les branchements qui assurent le raccordement des abonnés au service d'eau. Partie intégrante du service public d'eau, les branchements sont nécessairement exécutés par l'opérateur à qui le service a été confié, sans qu'il soit besoin de le préciser dans le règlement des

¹⁵ Arrêt n°223.

¹⁶ Arrêt n°94.

¹⁷ Arrêt n°105.

¹⁸ Arrêt n°156.

¹⁹ Arrêt n°177.

²⁰ Arrêt n°206.

abonnements.²¹ En 1942 et en 1943, le Conseil d'Etat rappellera que les branchements font « partie de l'ensemble des ouvrages que comporte nécessairement un service public de distribution d'eau ». ²² A ces dates, le monopole de l'opérateur n'est plus en question et n'a plus à être rappelé en tant que tel : les conflits ont trait aux responsabilités que l'appartenance des branchements au service public font peser sur l'exploitant du service, compte tenu des droits privés qui continuent de leur être attachés. Nous reviendrons sur ce point.

On remarque par ailleurs que l'arrêt qui, en 1934, inclut les branchements dans les ouvrages du service public ne change rien quant à la propriété privée de ces conduites et à leur financement par les abonnés. Le principe du paiement intégral ou partiel de son branchement par l'abonné a toujours été admis par le Conseil d'Etat. En 1850, le Conseil d'Etat définit une « concession » d'eau gratuite (ou un abonnement gratuit au service d'eau) comme la fourniture d'eau gratuite pour laquelle l'abonné a toutefois financé l'installation de la conduite reliant son hôtel particulier à une fontaine publique parisienne. ²³ En 1859, le Conseil d'Etat estime que le sieur Camus bénéficie « d'une concession particulière consentie à titre onéreux » au surintendant Fouquet, en 1655. Il a non seulement financé la pose de la conduite qui relie son hôtel particulier à une fontaine publique parisienne mais paie une redevance pour user des eaux de la ville. ²⁴

A ce stade, nous observons que le seul arrêt qui fasse état de la possibilité pour les abonnés de faire exécuter leur branchement par l'entrepreneur de leur choix se rapporte à la régie de la ville de Narbonne, en 1922. Le règlement établi par la ville de Narbonne, en 1910, pour les abonnés de sa régie d'eau leur laisse la possibilité de recourir aux ouvriers de la régie d'eau ou à tout autre entrepreneur pour faire exécuter leur branchement. ²⁵ Mais l'inclusion des branchements dans les ouvrages du service public vaut quel que soit le mode de gestion du service, comme le rappelle le Conseil d'Etat, en 1952, dans un litige impliquant la régie d'eau de la ville de Strasbourg. ²⁶

L'exploitant, qu'il soit privé ou public, n'est pas obligé d'user de son monopole en réalisant lui-même l'établissement et l'entretien des branchements. C'est à lui qu'incombe le choix de décider de la personne (physique ou morale) qui exécutera ces travaux. En l'occurrence un particulier est autorisé par la commune de Forcalquier, en 1953, à réaliser lui-même son raccordement à la conduite principale du réseau communal que la commune gère en régie. ²⁷

Les compteurs des abonnés ne sont pas placés sous la voie publique mais sont des accessoires du service d'eau qui deviennent indispensables quand le comptage de l'eau consommée sert de base à la tarification du service rendu aux abonnés. Leur fourniture et leur pose sont-elles un monopole de l'opérateur ou les abonnés ont-

²¹ Arrêt n°255.

²² Arrêts n°323 et 327.

²³ Arrêt n°2.

²⁴ Arrêt n°8.

²⁵ Arrêt n°190.

²⁶ Arrêt n°356.

²⁷ Arrêt n°385.

ils la possibilité d'acheter leur compteur et de le faire poser par l'entrepreneur de leur choix ? Les compteurs connaissent en fait une situation particulière : ils font l'objet d'un monopole commercial pour les concessionnaires mais pas pour les régies.

En 1903, le Conseil d'Etat juge que le concessionnaire de la ville de Biarritz a, sur la base de son contrat, le monopole de la fourniture et de la pose des compteurs chez les abonnés.²⁸ Le concessionnaire de la commune de Sainte-Maxime-sur-Mer doit aussi fournir des compteurs aux abonnés estime le Conseil d'Etat en 1910, dans la mesure où il est obligé de procéder à la vérification des quantités d'eau consommées.²⁹ Dans ces deux cas, ce sont les autorités concédantes qui obligent leurs concessionnaires respectifs à acheter des compteurs et à les poser aux extrémités des branchements. On ne sait pas si les concessionnaires auraient pu revendiquer ce monopole. En effet, en 1925, le Conseil d'Etat estime que les compteurs sont accessoires au service d'eau. Dans un conflit qui oppose la ville de Rouen à la Compagnie Générale des Eaux, la location de compteurs aux abonnés est appréhendée comme une conséquence directe de l'exploitation et les recettes de cette activité sont considérées comme un produit accessoire de la concession. Les compteurs ne sont pas indispensables au service d'eau et sont détachables de son exécution : la ville de Rouen qui procède au rachat des droits d'exploitation de la compagnie n'est donc pas dans l'obligation de racheter ses compteurs à la Compagnie Générale des Eaux qui peut continuer à les louer à ses anciens abonnés sans plus être concessionnaire du service, à l'instar de n'importe quelle autre entreprise.³⁰

A cette date, il est vraisemblable que la ville de Rouen n'aurait pu créer un tel monopole à son profit. En effet, en 1922, le Conseil d'Etat conclut, au sujet d'une autre affaire, que la régie de Narbonne ne peut créer à son bénéfice « un véritable monopole commercial qui n'est pas indispensable au bon fonctionnement du service public » et porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, en obligeant les abonnés à s'équiper de compteurs. Le maire ne peut obliger les abonnés de sa régie à s'équiper de compteurs. Quand les abonnés font choix d'un tel équipement, le maire ne peut réserver à sa régie l'exclusivité de la fourniture et de la pose des compteurs que n'importe quel entrepreneur doit rester en mesure de proposer aux abonnés de la régie d'eau.³¹ Si le Conseil d'Etat admet, en 1913, que la régie de la ville de Nîmes fournisse et pose des compteurs chez ses abonnés, c'est uniquement parce que cette fourniture est simplement proposée aux abonnés : elle ne porte pas atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie en laissant les abonnés s'adresser à l'entrepreneur de leur choix pour s'équiper en compteur.³²

En 1934, dans l'arrêt qui établit l'appartenance des branchements au service public de distribution d'eau, le Conseil d'Etat estime que la fourniture et la pose de compteurs reviennent aussi à l'opérateur privé, dans la mesure où ils font

²⁸ Arrêt n°135.

²⁹ Arrêt n°156.

³⁰ Arrêt n°201.

³¹ Arrêt n°190.

³² Arrêt n°168.

partie des branchements et de leurs accessoires.³³ Ce monopole est confirmé en 1937, dans un arrêt relatif au service d'eau de la ville d'Oran, délégué à la société des eaux du même nom.³⁴

Pourtant, quand en 1938 le maire de la commune de Rilly-la-Montagne décide de poser des compteurs d'une marque déterminée chez les abonnés de sa régie, le Conseil d'Etat lui refuse ce droit, à la demande du syndicat des « concessionnaires » (ou abonnés) de la commune. Si le conseil municipal est susceptible de fixer les conditions d'agrément des compteurs, il ne peut imposer un compteur précis, mesure dispensable au bon fonctionnement du service public, sauf à contrevenir à la liberté du commerce et de l'industrie.³⁵ En 1940, dans un conflit de même nature opposant un abonné au maire de la commune de Sancey-le-Grand, le Conseil d'Etat estime que le maire peut définir les conditions que doivent remplir les compteurs mais que le monopole de leur fourniture qui résulte de la précision de la marque des compteurs n'est pas indispensable au bon fonctionnement du service public.

Il faut attendre 1948 pour que le Conseil d'Etat n'annule plus les décisions prises par les régies d'eau à propos des compteurs. Dans un arrêt impliquant la régie de la ville d'Alger qui a fixé les tarifs de location des compteurs d'eau posés et fournis par la régie et oblige à leur location d'office, le Conseil d'Etat se déclare incompétent au bénéfice des tribunaux judiciaires. La fourniture et la location de compteurs résultent de dispositions qui relèvent du contrat d'abonnement détenu par chaque abonné. Ce contrat est un contrat de droit privé que le Conseil d'Etat, tribunal administratif n'a pas le pouvoir de régler.³⁶

§2 Limites du monopole : installations et alimentation privées, révocabilité des droits d'occupation du domaine public et durée des contrats

Le monopole des opérateurs privés et publics s'arrête au compteur. A l'aval du compteur, les installations privées sortent du monopole. Cette limite est énoncée par le Conseil d'Etat en 1911 : les contrats de délégation ne concernent pas les installations privées et si un concessionnaire a posé et fourni des conduites intérieures à des abonnés qui étaient par ailleurs libres de les accepter, cette activité sort très clairement des travaux dont il a l'exclusivité.³⁷ Sur ce point, la jurisprudence du Conseil d'Etat est absolument constante.³⁸

Une autre limite aux monopoles qui sont accordés aux opérateurs réside dans la possibilité qu'ont les personnes privées (particuliers et industriels) de s'approvisionner en eau par leurs propres moyens, à condition de destiner l'eau qu'ils canalisent à leurs seuls besoins. Une personne privée peut en effet obtenir d'un maire une permission de voirie l'autorisant à occuper durablement le domaine public, sans que l'exploitant du service d'eau de la commune ou de la

³³ Arrêt n°255.

³⁴ Arrêt n°290.

³⁵ Arrêt n°305.

³⁶ Arrêt n°345.

³⁷ Arrêt n°162.

³⁸ Arrêts n°255 et 372.

ville puisse s'y opposer ou obtenir de l'autorité concédante un quelconque dédommagement. Cette limite fait l'objet de plusieurs arrêts :

- En 1890, la Compagnie Générale des Eaux qui pense détenir le droit exclusif de placer des conduites pour la distribution d'eau sous les voies communales à Ivry conteste à la commune le droit d'autoriser un industriel à placer des canalisations pour alimenter ses deux usines. Le Conseil d'Etat s'appuie alors sur le traité pour énoncer que les habitants ont toujours la possibilité de s'alimenter par leurs propres moyens.³⁹
- L'année suivante, le concessionnaire de la ville de Maubeuge conteste, dans les mêmes termes, l'autorisation donnée à l'administration militaire de poser des canalisations pour alimenter une caserne. Cette fois, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas porté atteinte au droit exclusif détenu par le sieur Degoix dans la mesure où il appartient à l'administration militaire de pouvoir disposer librement des eaux qui appartiennent à l'Etat.⁴⁰
- En 1908, le fermier du service d'eau de la ville d'Oran estime que l'existence de concessions particulières porte atteinte à son droit exclusif. Le Conseil d'Etat souligne que si la ville s'est engagée à n'autoriser aucune autre entreprise à faire commerce d'eau canalisée, cet engagement est étranger aux autorisations antérieures données à des particuliers.⁴¹

Cette limite est commune aux opérateurs privés et aux opérateurs publics. Ainsi, en 1886, la commune de Flins ne peut retirer à un particulier l'autorisation qu'elle lui avait accordée pour poser une canalisation destinée à satisfaire ses besoins en eau sous prétexte qu'elle a, depuis, créé une régie d'eau. Le Conseil d'Etat estime que seul l'intérêt de la viabilité du domaine communal est susceptible de motiver un tel retrait (ou un refus d'autorisation).⁴² Quatre-vingt dix ans plus tard, en 1975, le Conseil d'Etat rappelle à la commune de Lunery que l'autorisation délivrée au sieur Vilain de poser une canalisation destinée à satisfaire ses besoins ne peut lui être retirée au motif que la commune s'apprête à édifier un réseau communal, sauf si ce retrait est motivé par l'intérêt du domaine.⁴³

Un tel cas se produit en 1925 dans la ville de Boulogne-sur-Mer dont le concessionnaire, la Compagnie Générale des Eaux, se voit retirer l'autorisation de placer des conduites sous le domaine public maritime qui appartient à l'Etat : des travaux reconnus d'utilité publique doivent y être réalisés et le préfet est donc en mesure d'obliger la Compagnie Générale des Eaux à retirer la canalisation gênante.⁴⁴

Une autorisation d'occupation peut être retirée au concessionnaire d'un service d'eau ou à un particulier lorsqu'il ne s'acquitte pas des redevances pour occupation du domaine public auxquelles la commune et/ou l'Etat sont

³⁹ Arrêt n°80.

⁴⁰ Arrêt n°87.

⁴¹ Arrêt n°152.

⁴² Arrêt n°70.

⁴³ Arrêt n°426.

⁴⁴ Arrêt n°208.

susceptibles de conditionner son emprise sous la voirie communale ou la grande voirie. C'est le risque encouru par la Compagnie Générale des Eaux en 1911 lorsqu'elle refuse de payer la redevance dont l'administration des domaines a augmenté le montant pour l'occupation des voies du domaine public national comprises sur le territoire de la ville de Rouen. Le Conseil d'Etat juge que le préfet aurait pu retirer le bénéfice de ces autorisations à la Compagnie s'il lui avait notifié en temps et en heure l'augmentation dont ces redevances étaient frappées.⁴⁵ En revanche, la Compagnie Générale des Eaux ne peut exiger, comme elle le fait en 1927, la stabilité des montants dûs au titre de telle redevance que l'administration se réserve le droit de réviser tous les cinq ans.⁴⁶ Ce droit vaut aussi pour les collectivités locales. Il est rappelé par le Conseil d'Etat en 1929 qui précise que les redevances qu'un conseil municipal est en droit d'exiger sont de nature pécuniaire et qu'en l'occurrence la commune d'Albon ne peut subordonner l'autorisation de voirie faite à un particulier à une redevance en nature, sous forme d'une quantité d'eau mise à sa disposition.⁴⁷

Une dernière limite au monopole des opérateurs réside dans la durée de leur contrat. Les arrêts ne mentionnent pas systématiquement la durée des contrats au sujet desquels des litiges surviennent. On remarque toutefois que les contrats signés au XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle sont d'une durée comprise entre 50 et 99 ans. Seuls deux arrêts datés de 1878 et de 1891 font état de contrats signés, le premier pour 31 ans pour la concession du service de la ville de Bourges et le second pour...10 ans entre le sieur Joncla et la commune de Grenade, contrat sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.⁴⁸ Après la seconde guerre mondiale, les arrêts ne mentionnent plus la durée des contrats de délégation. On sait toutefois qu'en 1947, le contrat-type de concession limite la durée de ce type de contrat à 20 ans et qu'en 1951, le contrat-type d'affermage limite la durée de l'affermage à 10 ans avec possibilité d'un prolongement dans la limite d'une durée totale de 20 ans, durée ramenée à 12 ans par le cahier des charges-type d'affermage de 1980. On se souvient en outre que ces contrats sont obligatoires jusqu'en 1982. On peut supposer que les contrats signés entre 1947 et 1982 ont formellement respecté ces durées. On observe toutefois qu'un arrêt daté du 4 juin 1982 qui règle un conflit opposant la ville de Dreux à la Lyonnaise des Eaux fait état de la non-conformité du contrat d'affermage conclu en 1967, notamment en ce qui concerne sa durée, sans que le préfet, chargé de vérifier la conformité des contrats signés avec la réglementation en vigueur ne s'y soit opposé.⁴⁹

Passé 1982, la durée des contrats est librement définie par les collectivités locales. Les arrêts du Conseil d'Etat postérieurs aux lois de décentralisation ne font pas plus état de la durée des contrats que lors de la période précédente, à l'exception de l'arrêt du 23 juillet 1993 qui oppose la Compagnie Générale des Eaux à un conseiller municipal de la ville de Saint-Denis de la Réunion, ce dernier dénonçant

⁴⁵ Arrêt n°161.

⁴⁶ Arrêt n°211.

⁴⁷ Arrêt n°218.

⁴⁸ Arrêts n°36 et 86.

⁴⁹ Arrêt n°433.

la durée du contrat d'affermage (20 ans) par rapport à la durée du contrat-type de 1980 (12 ans), le juge administratif lui rappelant que cette dernière était simplement indicative depuis 1982.⁵⁰

1.2. Les modalités d'attribution du monopole : principes et pratiques

On sait qu'il faut attendre la loi Sapin en 1993 pour que les collectivités locales soient dans l'obligation de rendre publique leur décision de délégation et de procéder à un appel d'offre minimal. Auparavant, elles choisissent librement leur opérateur. Le conseil municipal fait choix d'une gestion en régie ou d'une gestion déléguée et doit, dans ce dernier cas, approuver le traité négocié qui est, jusqu'en 1982, soumis au contrôle réglementaire du préfet. En outre, ce n'est qu'en 1980 avec le nouveau contrat-type d'affermage que la pratique répandue de la tacite reconduction des contrats est prohibée.

Nous allons voir que le principe d'une attribution décidée de gré à gré entre une collectivité locale et un concessionnaire et donc d'une décision souveraine de l'autorité concédante quant au choix du délégataire souffre quelques nuances.

§1 Pratiques et limites de la règle de *l'intuitu personae*

Une première limite réside dans la possibilité pour une personne privée (morale ou non) de racheter les droits d'exploitation d'un concessionnaire et donc de se substituer à lui en devenant, sur la base de son contrat, le nouveau concessionnaire du service d'eau. De nombreux arrêts de type T5 précisent que le traité pour l'application duquel les parties sont en désaccord a initialement été signé avec un autre concessionnaire que celui en place au moment du conflit.

⁵⁰ Arrêt n°449.

T 60. Arrêts mentionnant des services concédés dont les droits d'exploitation ont été rachetés par d'autres concessionnaires

N°	Autorité concédante	Premier concessionnaire	Nouveau concessionnaire	Date du 1er contrat	Date du conflit
13	Saint-Denis	Sieur Boucher (50 ans)	Compagnie des eaux de Seine	1852	1868
21	Cénon-Labastide*	Sieur Carpentier	Sieurs Boudet et Pochet	RD* en 1840	1872
53	Courbevoie	Société des Eaux d'Auteuil	Compagnie Générale des Eaux	1851	1882
61	Meaux	Sieur Coiret (75 ans)	Société des Eaux de Meaux	1863	1883
83	Brest	Sieur Branellec	Société des Eaux de Brest	1873	1890
96	Toulon	Sieur Martini	Compagnie Générale des Eaux	RD en 1882	1893
97	Aix-les-Bains	Sieur Mesure	Compagnie des Travaux Hydrauliques	RD en 1883	1893
114	Douai	Sieur X	Société Saphore	1883	1898
129	Brie-Comte-Robert	Sieur Dar	Société Départementale des Eaux de Source	Non connue	1902
130	Sceaux*	Sieurs Crubailhes et Zacheioni	Compagnie Générale des Eaux	RD en 1865	1902
136	Langres	Sieur X (50 ans)	Société Départementale des Eaux et Services Municipaux	1875, RD en 1891	1905
153	Guérande	Sieur Belle de Coste	Société Sanudor	1904	1909
189	Condom	Sieur Coiret	Société Centrale des Eaux de Condom	1866	1921
240	Vendôme	Société X	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage	RD en 1925	1931
272	Raincy	Sieur Dreyfus	Sieurs Guénin et Rigaud	1914	1935
273	Bastia	Sieur Rebuffel	Compagnie Française des Eaux	RD en 1884	1935

RD : rachat des droits ; sieur X ou société X : identité non connue ; * commune (les autres sont des villes).

Source : arrêts correspondants

On constate que de nombreuses personnes physiques sont concessionnaires de services d'eau et cèdent leur droit à des personnes privées morales. De 1848 à 1995, on compte 24 concessionnaires de type « sieur » dont certains exploitent les services d'eau de villes importantes.⁵¹

⁵¹ On trouvera dans l'annexe 16 la liste des 24 services d'eau concédés à des personnes privées physiques.

T 61. Les personnes physiques concessionnaires de grandes villes

N°	Sieur concessionnaire	Autorité concédante	Date de l'arrêt
44	Sieur Branellec	Brest	1879
87	Sieur Degoix	Maubeuge	1891
105	Sieur Deshayes	Lorient	1895
112	Sieur Deguisne	Dunkerque	1897
131	Demoiselles Coiret	Laval	1903
135	Sieur Hézard	Biarritz	1903
162	Dame Teyssier	Haïphong	1911

Le dernier sieur concessionnaire apparaît en 1923 (sieur Pillard c. ville de Conches). Par la suite, les concessionnaires qui ressortent de la jurisprudence administrative sont toujours des personnes morales, ce qui semble plus adapté à la durée des contrats de délégation : il est en effet étonnant que des contrats d'une durée de 50 ou 75 ans aient été signés avec des personnes physiques à l'évidence incapables de les exécuter jusqu'à leur échéance. A cet égard, le Conseil d'Etat précise dans un arrêt de 1905 qu'un contrat de concession ne s'éteint pas à la mort de son titulaire, sans préciser en revanche s'il fait alors l'objet d'une transmission filiale. Le même arrêt nous apprend que la règle de l'attribution *intuitu peronae*, justifiée par la nécessaire confiance qui doit présider aux relations entre l'autorité concédante et son concessionnaire, n'a pas été remise en cause par l'identité des concessionnaires qui sont de plus en plus fréquemment des personnes privées morales mais qu'elle provient, à l'origine, du fait que les concessionnaires étaient des personnes physiques, nécessairement connues des pouvoirs locaux.⁵²

La vente des droits d'exploitation ne doit théoriquement pas déroger à la règle de l'attribution *intuitu personae*. En effet, la cession des droits ne peut se faire sans l'accord de l'autorité concédante, dès qu'elle a pour effet d'opérer un transfert du contrat vers une autre personne morale. La sous-traitance des droits d'exploitation obéit à la même règle.

Ainsi, en 1894, dans le conflit qui oppose la ville de Courtenay à la Société des Eaux et du Gaz de Courtenay, le Conseil d'Etat explique que cette dernière ne peut s'estimer dégager des obligations nées de son contrat sous prétexte qu'elle a délégué l'exploitation proprement dite à un sieur dans le cadre d'un contrat privé où la ville ne figure pas. Le concessionnaire en titre ne peut en aucun cas se dégager de ses obligations qui ne se limitent pas à l'établissement du service mais comprennent aussi son exploitation.⁵³

Les conditions d'une cession des droits d'exploitation sont précisées en 1905. Dans l'arrêt n°136, la concession initialement convenue entre la ville de Langres et un sieur en 1875 est cédée par ce dernier à la Société Départementale des Eaux et Services Municipaux (S.D.E.S.M.) en 1891. La ville autorise cette cession à condition que le sieur reste garant de l'exécution du contrat. En 1899, la Société cède à son tour ses droits à la Compagnie d'Eclairage pour les Villes et de

⁵² Arrêt n° 136.

⁵³ Arrêt n° 100.

Fabrication de Compteurs à Gaz, sans y être autorisée par la ville de Langres. Le maire enjoint la S.D.E.S.M. de rompre son contrat de cession sous peine d'encourir la déchéance de son contrat. La Société est déchue et forme un recours. Le Conseil d'Etat énonce alors que « la nécessité d'une approbation n'a jamais fait de doute, en raison du caractère personnel du contrat », caractère que la présence croissante de société anonyme n'a pas eu pour effet de diminuer. Le Conseil d'Etat admet parfaitement que le concessionnaire puisse assurer l'exploitation d'un service qui lui a été concédé « par tous les procédés qu'il juge convenables » et en l'occurrence qu'il puisse confier l'exploitation d'une usine de traitement d'eau à une autre personne morale. En revanche, il n'est pas question de l'autoriser à déléguer, sans y avoir été autorisé, l'intégralité de sa concession. Or en déléguant la totalité du service de l'exploitation, « c'est le service public proprement dit, en vue duquel la concession a été faite » qui est délégué par le concessionnaire. La volonté de la commune est une condition essentielle du contrat, une collectivité restant toujours libre d'accorder ou de refuser la cession d'un contrat. Si la Société passe outre le refus de la collectivité, elle encourt la déchéance de son contrat.

Pourtant, un concessionnaire qui demande à l'autorité concédante l'autorisation de céder ses droits signale explicitement l'avantage qu'il trouve à cesser son exploitation plutôt qu'à la continuer. Cet intérêt peut *a priori* être partagé par la collectivité locale. La compagnie qui se propose de poursuivre le contrat estime pouvoir le faire dans des conditions plus avantageuses que le concessionnaire originel. L'autorité concédante peut saisir l'occasion du rachat des droits d'exploitation pour renégocier le traité dans des conditions qui, si elles doivent rester avantageuses pour le concessionnaire candidat sauf à ce qu'il retire sa proposition, peuvent aussi présenter un plus grand intérêt la concernant. Les conditions plus avantageuses que le concessionnaire candidat est en mesure de proposer résultent de son positionnement géographique, à proximité du service d'eau convoité. Aussi, tôt ou tard, la commune a-t-elle intérêt, pour elle et pour ses administrés, à accepter les propositions qui lui sont faites.

Le phénomène du rachat des droits d'exploitation s'est accompagné d'une réduction du nombre de compagnies concessionnaires. Les arrêts du Conseil d'Etat rendent compte de ce processus de concentration qu'on peut considérer quasiment achevé, avant la seconde Guerre mondiale. Quand on retient l'ensemble des concessionnaires impliqués dans des conflits de type T5, T6, T7 et T8 depuis juin 1935, on constate en effet que 38 sur 41 appartiennent au groupe de la Compagnie Générale des Eaux ou de la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage ou constituent une filiale commune de ces deux groupes. Sur les trois exceptions, deux ne sont plus concessionnaires quand leur litige est réglé par le Conseil d'Etat : leur contrat est arrivé à échéance sans être renouvelé ou a été interrompu. La société C. Chabal est en conflit avec la ville de Saint-Lô au sujet du solde des comptes de sa régie intéressée et la Compagnie des Eaux d'Hanoi essaie d'obtenir réparation de l'Etat suite à son éviction de la capitale indochinoise.

Dès lors que le nombre de concessionnaires est réduit à quelques compagnies bénéficiant, du fait de leur implantation géographique, d'avantages stratégiques

évidents, la règle de l'*intuitu personae* se réduit en fait à la simple acceptation des conditions qui sont proposées par le seul groupe présent à proximité immédiate d'une collectivité locale.

En outre, des clauses de préférence peuvent figurer dans les contrats de délégation. Dans un arrêt de 1971, la Société Gaz et Eau réclame des indemnités à la commune de Ouistreham qui lui a préféré la S.A.U.R. comme compagnie fermière. La Société Gaz et Eau était, depuis 1957, régisseur intéressé du service de cette commune, dans le cadre d'un contrat comportant une clause de préférence en sa faveur selon laquelle la commune s'engageait à la choisir plutôt qu'une autre si elle concédait son service à l'échéance du contrat de régie intéressée, en 1969. Le Conseil d'Etat, nullement choqué d'une telle clause qui nous semble pourtant faire fi de la volonté du conseil municipal, au moment de contracter, juge que la clause de préférence n'aurait pu jouer que si la commune avait concédé son service : l'ayant affermé, elle n'était pas tenue de la respecter.⁵⁴

⁵⁴ Arrêt n°414.

T 62. Identité des concessionnaires comparissant au Conseil d'Etat depuis juin 1935

N°	Concessionnaire	Groupe
274	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
279	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
286	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
293	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
313	Compagnie des Eaux et de l'Ozone	C.G.E. et S.L.E.E.
323	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
330	Compagnie Générale des Eaux de la Banlieue de Paris	C.G.E.
333	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
338	Compagnie Française des Eaux	C.G.E.
339	Compagnie des Eaux de la Banlieue de Paris	C.G.E.
340	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
341	Société des Eaux et Assainissement de Foix	S.L.E.E.
343	Société des Eaux de Source d'Yport	Non connu
344	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
351	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
354	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
355	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage	S.L.E.E.
358	Société des Eaux de Marseille	C.G.E. et S.L.E.E.
361	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage	S.L.E.E.
364	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
368	Société des Grands Travaux de Marseille	S.L.E.E.
380	Société Electricité et Eaux de Madagascar	S.L.E.E.
384	Société C. Chabal	Non connu
388	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage	S.L.E.E.
395	Compagnie des Eaux d'Hanoï	Non connu
398	Compagnie Française des Conduites d'Eau	C.G.E.
399	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage	S.L.E.E.
403	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
406	Société Générale Technique	S.L.E.E.
414	Société Gaz et Eau	S.L.E.E.
419	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
421	Compagnie Générale de Travaux Hydrauliques	C.G.E.
427	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage	S.L.E.E.
433	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage	S.L.E.E.
434	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
440	Société Sablaise des Eaux	S.L.E.E.
443	Société Auxiliaire de Distribution d'eau	C.G.E.
446	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
449	Compagnie Générale des Eaux	C.G.E.
450	Société Mosellane des Eaux	C.G.E. et S.L.E.E.
454	Compagnie des Eaux et de l'Ozone	C.G.E. et S.L.E.E.

§2 Les autres modes d'attribution

Avant la loi Sapin, les collectivités locales ne sont pas obligées de faire la publicité de leur décision de déléguer leur service d'eau et a fortiori de procéder à leur

mise aux enchères. Pourtant, on trouve trace dans la jurisprudence du Conseil d'Etat d'une certaine publicité faite autour de la décision de déléguer voire d'appel d'offres.

En 1853, la ville de Lyon reçoit deux propositions pour la concession de son service d'eau, ce qui sous-entend qu'elle avait fait connaître sa volonté de concéder ce service. La Compagnie Générale des Eaux paie au deuxième candidat la somme de 250000 francs pour qu'il retire sa candidature, soit 4% des capitaux qu'elle prévoit d'investir pour l'établissement du service d'eau lyonnais.⁵⁵

Un arrêt de 1891 rapporte le cas de la commune de Grenade qui a procédé à l'adjudication de son service d'eau. Trois entrepreneurs ont soumissionné pour la construction d'une canalisation en contrepartie de la concession du service, c'est-à-dire de la vente exclusive d'eau canalisée sur le territoire de la commune. L'entrepreneur retenu (le sieur Joncla) obtient une concession pour dix ans, durée étonnamment brève à l'époque. L'arrêt ne précise pas les termes de la mise aux enchères mais la durée du contrat porte à croire que cette variable était au cœur du marché. A l'échéance de son contrat, l'entreprise du sieur Joncla est un échec : l'entrepreneur réclame alors des indemnités à la commune que cette dernière lui refuse et dont la position est confortée par le Conseil d'Etat.⁵⁶

La construction du réseau de la ville de Maubeuge est aussi mise en adjudication dans les années 1880 : l'entrepreneur qui remporte le marché de la pose des conduites obtient la concession du service d'eau.⁵⁷

Notons que pour ces deux adjudications, les concessionnaires doivent se rémunérer à partir de la seule vente d'eau à domicile : la commune de Grenade et la ville de Grenade ne leur versent aucun abonnement municipal pour l'alimentation des fontaines et des établissements municipaux.

Au cours de la période contemporaine, un arrêt rapporte la mise en concurrence d'opérateurs pour la gestion des services d'eau. Cet arrêt est unique à plus d'un titre puisqu'il se rapporte à un service d'eau départemental pour l'affermage duquel la Guyanne française a lancé un appel d'offre en 1977 et créé une commission spéciale chargée de suivre les opérations du service une fois le contrat conclu. Cet arrêt oppose six communes du département au département, les premières contestant au second sa responsabilité pour la gestion de l'eau et manifestant leur volonté de créer un syndicat intercommunal. Le Conseil d'Etat rappelle alors que « l'organisation de la distribution d'eau, dont aucun texte législatif ne confère l'exclusive compétence aux seules communes, présentait un intérêt départemental, dans les circonstances de l'espèce », intérêt qui suffit à justifier que le département conserve la responsabilité de cette activité.⁵⁸

Si aucun arrêt ne fait référence à la loi Sapin, on remarque toutefois que, juste avant son entrée en application, un conseiller municipal de la ville de Saint-Denis (Réunion) dénonce au Conseil d'Etat le caractère discrétionnaire du

⁵⁵ Arrêt n°192.

⁵⁶ Arrêt n°86.

⁵⁷ Arrêt n°87.

⁵⁸ Arrêt n°436.

renouvellement de l'affermage du service d'eau à la Compagnie Générale des Eaux en 1993, sur le fondement de la directive 90-531 du 17 septembre 1990. Il est débouté par la Haute juridiction, la passation d'un contrat de délégation étant un acte administratif non réglementaire à l'encontre duquel cette directive, pas plus qu'une autre, ne peut être invoquée.⁵⁹

Indépendamment de cette loi et de la concurrence qu'elle pourrait susciter entre les opérateurs, un arrêt récent du 25 mai 1994 pose une limite évidente à la concurrence entre opérateurs publics et privés pour la fourniture d'eau potable. Quand un service vend « en gros » de l'eau à un service d'eau voisin, l'exploitant de ce dernier peut, au titre de cette fourniture d'eau, bénéficier d'un monopole au sens où cette fourniture lui est dévolue à lui seul pour une durée généralement courte. De cet arrêt, il ressort que le syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne (le S.I.E.G.O.) a conclu en 1987 un contrat de fourniture d'eau avec la société Sorepark qui gère un parc d'attraction situé sur le territoire des communes d'Hagondange et de Maizières-les-Metz, extérieures au syndicat. La Société Mosellane des Eaux réussit à faire casser ce contrat par le Conseil d'Etat sur la base du principe de spécialité des établissements publics intercommunaux. Le syndicat « a pour objet de construire et d'exploiter des ouvrages et conduites destinés à l'alimentation en eau potable des seules communes qui sont membres du syndicat parmi lesquelles ne figurent ni la commune d'Hagondange, ni celle de Maizières-les-Metz ». Il n'est donc pas habilité à fournir de l'eau à une société située sur leur territoire et qui est aussi proche du territoire de la Société Mosellane des Eaux, service d'eau de l'agglomération de Metz affermé à la Compagnie Générale des Eaux.⁶⁰

2. Les modes de régulation des services d'eau délégués

Nous étudierons successivement la régulation des services d'eau délégués en abordant la question de l'équilibre budgétaire en absence d'asymétrie d'information (2.1.), puis en intégrant l'asymétrie d'information entre régulateur et monopole régulé dans le cadre de contrats incomplets (2.2.).

2.1. Equilibre budgétaire

La problématique de l'équilibre budgétaire telle que nous l'avons définie dans la section précédente suppose que les coûts de l'opérateur du service d'eau - en situation de monopole - sont connus du régulateur - la municipalité. Le régulateur décide de la pureté du signal tarifaire émis en direction des abonnés du service d'eau. Autrement dit, la municipalité définit les coûts que le prix de l'eau est appelé à couvrir, sachant que, schématiquement, le prix peut être calculé de manière à couvrir l'ensemble des coûts ou une partie seulement (coûts fixes ou coûts d'investissement / coûts variables ou coûts d'exploitation), le solde faisant alors l'objet d'une subvention versée par la municipalité à l'opérateur.

Depuis 1937, tout opérateur privé peut invoquer un droit à l'équilibre budgétaire du service dont une municipalité lui a confié la gestion, pour exiger un tarif moyen

⁵⁹ Arrêt n°449.

⁶⁰ Arrêt n°450.

lui permettant d'atteindre un niveau de rentabilité « satisfaisant ». Se faisant, l'opérateur réduit la « pureté conceptuelle » de la question de l'équilibre budgétaire au problème de la couverture des charges qu'il a financées et de la rémunération des capitaux qu'il a investis. Nous considérons que cette question se rapporte davantage au problème de la définition de ce qu'est un taux de rentabilité satisfaisant qu'à la question de l'équilibre budgétaire *stricto sensu*.

De la même manière, la question de l'équilibre budgétaire ne doit pas être confondue avec celle de la discrimination tarifaire. Un monopole dont la clientèle est variée va avoir tendance à pratiquer des tarifs discriminatoires pour capter le surplus. Cette question, liée au comportement du monopole, renvoie à la question plus générale des prix pratiqués par un opérateur en situation de monopole mais ne se rapporte que très indirectement au problème de l'équilibre budgétaire.

La seule question qui nous intéresse ici est la suivante : en supposant l'information symétrique (et donc le monopole désarmé), faut-il ou non couvrir tous les coûts par le tarif ou accepter :

- de financer le coût fixe par l'impôt, comme l'implique la tarification au coût marginal « pure » ?
- de minorer le prix pour des raisons sociales, comme pourrait l'impliquer une politique à visée redistributive ?

Autrement dit le prix de vente de l'eau est-il calculé :

- dans une perspective comptable, pour satisfaire une contrainte d'équilibre budgétaire ?
- dans une perspective économique « pure » (tarification au coût marginal) ?
- en réponse à des préoccupations redistributives ?

L'histoire de la distribution d'eau qui a fait l'objet de notre première partie montre que les municipalités s'inscrivent plutôt dans ce dernier cadre quand l'Etat met pour sa part en cause l'intérêt économique d'une telle politique. C'est donc normalement une opposition entre l'Etat et les municipalités que la question de l'équilibre budgétaire aurait dû susciter, le premier défendant une allocation des ressources où la tarification au coût moyen se présente comme le système allocatif le moins mauvais contre des municipalités défendant pour leur part une tarification à caractère redistributif, y compris quand leurs services d'eau sont délégués.⁶¹

Pourtant, le seul arrêt du Conseil d'Etat qui oppose une commune à l'Etat à ce sujet date de 1995 et concerne un service géré en régie.⁶² Le 30 juin 1995, le Conseil d'Etat refuse d'annuler, comme le lui demande la commune de Saint-Etienne-du-Grès, les obligations nées de la loi sur l'eau de 1992 relatives à la tarification binôme de l'eau potable. Seuls les services d'eau desservant moins de

⁶¹ Ceci explique que nous ayons analysé pour le thème de l'équilibre budgétaire le contenu des arrêts T4, en plus des arrêts T5 à T8.

⁶² On trouvera dans l'annexe 17 les arrêts qui sont utilisés pour traiter du problème de l'équilibre budgétaire, dans l'ordre de leur citation.

1000 habitants avec une eau abondante et naturellement de bonne qualité peuvent continuer de pratiquer une tarification sans terme proportionnel. La commune explique qu'elle méconnaît le nombre d'usagers raccordés à son réseau et le volume d'eau qu'elle distribue. Elle considère les nouvelles dispositions de la loi, précisées par décret en 1993, comme une ingérence de l'Etat dans les finances communales. Le Conseil d'Etat juge pour sa part que l'Etat agit sur le fondement de dispositions législatives auxquelles la commune ne peut déroger.⁶³

Un seul arrêt oppose une ville à un opérateur privé, au sujet de la question de l'équilibre budgétaire. En 1946, la Compagnie Française des Eaux, concessionnaire du service de la ville de Bastia, exige l'application du décret de 1937 qui oblige les SPIC au respect de la règle de l'équilibre budgétaire. La ville finance sur ses propres ressources les investissements du service d'eau et refuse d'augmenter les tarifs appelés à couvrir les coûts d'exploitation laissés à la charge de la Compagnie et qui sont inchangés depuis 1884. Le Conseil d'Etat estime que la Compagnie aurait d'abord dû s'adresser à la juridiction de première instance et renvoie l'affaire devant le conseil de préfecture de la Corse.⁶⁴

En revanche, de nombreux arrêts opposent les régies d'eau à leurs abonnés, ces derniers contestant aux villes ou aux communes le droit de tarifier l'eau à son coût, donc de cesser de minorer le prix de l'eau pour des raisons sociales. Ces arrêts sont récents, à l'exception de deux d'entre eux datés du 26 décembre 1913 et du 6 juin 1930, le premier impliquant la régie des eaux de Nîmes et le second celle de Marseille.

En 1913, un usager de la régie nîmoise considère que la ville ne peut faire payer à ses abonnés potentiels des « avances » pour financer les investissements nécessités par l'établissement du réseau de distribution, avances « remboursées au moyen de leur consommation d'eau annuelle ». Le Conseil d'Etat considère que la ville ne peut financer les investissements de sa régie au moyen d'emprunts déguisés, contractés auprès des abonnés. Il lui faut contracter des emprunts « réguliers dont l'intérêt et l'amortissement ne constituent en pareil cas qu'une charge apparente compensée par le produit des nouvelles concessions d'eau dont le service est ainsi assuré ». ⁶⁵ Le second arrêt oppose la ville de Marseille au syndicat des petits propriétaires marseillais qui soupçonne la ville de surfacturer la distribution d'eau. Le Conseil d'Etat observe « que le règlement attaqué n'a eu en vue que d'assurer dans des conditions normales l'exploitation du service industriel géré par la ville ; qu'il n'impose aucune charge excédant celles que comporte le fonctionnement régulier de ce service ou violant la règle de l'égalité entre usagers et que, ni dans leur mode de calcul, ni dans leur montant, les redevances édictées ne présentent le caractère d'impôts déguisés ». ⁶⁶

Il est intéressant de noter que ces deux villes qui souhaitent plus ou moins directement répercuter les coûts d'investissement de leur régie dans les tarifs de l'eau potable ont toutes deux engagé des dépenses considérables pour conduire,

⁶³ Arrêt n°453.

⁶⁴ Arrêt n°338.

⁶⁵ Arrêt n°168.

⁶⁶ Arrêt n°227.

dans un premier temps, de l'eau sur leur territoire, en construisant des aqueducs. Elles ont financé ses investissements sur leurs ressources propres et estiment vraisemblablement qu'il appartient ensuite aux abonnés de financer le réseau de distribution proprement dit.

En dehors de ces deux arrêts, les principes tarifaires appliqués par les régies d'eau tels qu'ils ressortent de la jurisprudence du Conseil d'Etat reposent, à cette époque, sur une discrimination favorable aux administrés des municipalités et défavorables aux industriels ou aux personnes situées à l'extérieur du territoire communal. Ainsi la commune de Grasse augmente, en 1884, le tarif des abonnements pour les industriels qui bénéficient du droit d'entrepôt des combustibles, droit qui prive la commune de revenus et qu'elle compense par l'augmentation de leurs abonnements au service d'eau.⁶⁷ En 1887, la ville de Granville réclame même à deux industriels des redevances pour s'approvisionner aux fontaines publiques dont l'eau est gratuite pour le reste de la population, au motif qu'ils en usent pour les besoins de leur commerce et de leur industrie.⁶⁸ En 1925, la ville de Paris définit un nouveau règlement des abonnements où les tarifs sont fonction du loyer des abonnés. Le règlement fixe les prix limites des logements et des valeurs locatives qui peuvent prétendre à des abonnements forfaitaires et à demi-tarif.⁶⁹ En 1934, la régie simple de la ville de Brive est attaquée par un usinier situé en dehors du territoire communal et à qui la ville a accordé un abonnement dont le tarif est double de celui en vigueur sur le territoire de la ville.⁷⁰

Depuis une vingtaine d'années, les plaintes des abonnés sont réapparues, signalant un changement du rôle joué par les tarifs et de la manière dont les communes tarifent leur service d'eau. Ainsi, en 1976, un particulier refuse de payer l'abonnement qu'il doit au service d'eau de la commune de Somme-Suippe au prétexte qu'il est trop élevé. Le tribunal des conflits identifie la régie en question comme un service public industriel et commercial, censé couvrir la totalité de ses coûts grâce à une tarification appropriée.⁷¹ En 1985, un arrêt rapporte le cas d'un service syndical dont les abonnements perçus ont, en l'espace d'une dizaine d'années, suffisamment augmenté pour permettre de recouvrer le remboursement de l'emprunt que le syndicat avait contracté pour financer ses investissements. C'est donc à juste titre que le préfet du département de la Corse a cessé de verser au syndicat des subventions annuelles destinées à équilibrer ses coûts d'investissements, dans la mesure où les tarifs de l'eau ont inclus, pendant toute la durée du remboursement de l'emprunt, un forfait destiné à couvrir l'annuité.⁷² Enfin, en 1992, une association d'abonnés (l'association des usagers de l'eau de Peyreleveau) conteste l'adhésion de la commune de Peyreleveau au syndicat intercommunal d'alimentation en eau du Causse Noir dont la gestion est affermée. En adhérant au syndicat, la commune abandonne sa gestion en régie au profit de l'affermage de son service d'eau. Si cette adhésion permet à la commune

⁶⁷ Arrêt n°69.

⁶⁸ Arrêt n°82.

⁶⁹ Arrêts n°222 et 241.

⁷⁰ Arrêt n°261.

⁷¹ Arrêt n°430.

⁷² Arrêt n°435.

d'envisager l'extension de son réseau de distribution à un hameau voisin, l'association s'oppose à ce que cette extension se fasse au prix d'un renchérissement des tarifs de l'eau, renchérissement destiné à couvrir les investissements d'extension. La commune de Peyreleveau cesse apparemment de tarifier son service à hauteur des seuls coûts d'exploitation, sans tenir compte des coûts de développement.⁷³ En 1991, un abonné de la régie communale de Baigneaux se plaint des nouvelles dispositions tarifaires arrêtées en 1983. Une cotisation spéciale est fixée pour le remplissage des piscines, cotisation à laquelle s'oppose le sieur Bachelet, propriétaire de la seule piscine privée de Baigneaux, en invoquant le principe d'égalité des usagers devant le service public. Le Conseil d'Etat estime qu'une tarification forfaitaire est justifiée par les conditions d'exploitation du service d'eau et l'importance des investissements à amortir. Le principe d'égalité s'apprécie entre des usagers placés dans des situations analogues et le fait que le sieur Bachelet soit seul propriétaire d'une piscine sur le territoire de la commune n'enlève rien à la portée générale des mesures prises par le conseil municipal pour les usagers dont les besoins excèdent les besoins d'usagers normaux.⁷⁴

Dans un arrêt du 24 mai 1991, une habitante d'un hameau situé sur le territoire de la commune de Sollies-Toucas se plaint d'une décision arrêtée conjointement par la commune et son fermier, la SADE (filiale de la Compagnie Générale des Eaux), selon laquelle les habitants du hameau devront financer, pour leur raccordement au réseau de distribution, outre l'installation de leur branchement, une partie des investissements liés à l'extension du réseau lui-même. Un forfait de 10000 francs est réclamé à chaque habitant du hameau. Le Conseil d'Etat casse la décision du conseil municipal : aucune redevance ne peut être perçue auprès des abonnés (à l'exception d'offre de concours volontaire) pour le financement « d'équipements publics d'intérêt général ». Si la commune veut faire supporter les frais d'investissements par les abonnés, elle ne peut ne le faire qu'en augmentant le prix de l'eau.⁷⁵

Pourquoi les arrêts opposent-ils des collectivités locales à leurs abonnés et rarement des municipalités à l'Etat ? Deux raisons peuvent, selon nous, expliquer qu'un seul arrêt concerne une opposition du dernier type :

- la régie simple permet toutes les subventions : toutes les municipalités peuvent jusqu'à la fin des années 1960 subventionner leurs services d'eau organisés en régie simple, sans que l'Etat puisse légalement faire prévaloir une tarification au coût moyen,
- quand la gestion en régie simple n'est plus accessible aux villes, ces dernières afferment la gestion de leurs services d'eau, l'affermage permettant justement de couvrir les coûts d'exploitation par les tarifs et de subventionner les coûts fixes, sur la base du cahier des charges-type de 1951.

⁷³ Arrêt n°444.

⁷⁴ Arrêt n°442.

⁷⁵ Arrêt n°443.

2.2. La régulation en *price cap* (1850-1923)

Quel est le mode de régulation de la distribution d'eau, ou plus exactement, quels ont été les modes de régulation successifs de la distribution d'eau depuis le siècle dernier ? Nous allons nous intéresser ici à la régulation des opérateurs privés en situation de monopole où le régulateur et l'opérateur sont nécessairement en situation d'asymétrie d'information. Le régulateur définit la mission de l'opérateur dans le cadre d'un contrat dont nous apprécierons le caractère complet ou incomplet. Le type de régulation pratiquée nous sera donné par l'identité du bénéficiaire des droits résiduels de contrôle et par la qualité reconnue ou non à l'opérateur de bénéficiaire en dernier ressort des résultats obtenus pour sa gestion du service d'eau.

La jurisprudence du Conseil d'Etat montre que du siècle dernier aux années 1920, la régulation de la distribution d'eau s'effectue selon le mode du *price cap* dans un cadre qui distingue la distribution « publique » d'eau (distribution d'eau aux fontaines et aux établissements municipaux) de la distribution « privée » d'eau (distribution d'eau à domicile). L'opérateur gère le « service des eaux » (eau publique et eau privée) à un prix fixe jusqu'à l'échéance de son contrat. Il est bénéficiaire en dernier ressort des résultats de sa gestion, pour le service public et pour le service privé. Il est aussi bénéficiaire des droits résiduels de contrôle pour le service privé. En revanche, l'incomplétude des contrats concernant le service public est réglé par recours à un arbitre extérieur, le Conseil d'Etat, qui interprète les contrats au pied de la lettre, refusant ainsi d'admettre le caractère incomplet des contrats.⁷⁶

§1 Distributions d'eau et allocation des droits résiduels de contrôle

Au XIX^{ème} siècle, les villes et les opérateurs conviennent d'un prix et d'un volume d'eau valables pour la ville (fontaines publiques et établissements municipaux) et d'un tarif et d'un volume d'eau pour le « service privé » de distribution d'eau. Les prix sont fixes et ne valent que pour les quantités portées au contrat.

Concernant l'abonnement de la ville, l'eau fournie par l'opérateur doit être servie en des lieux précis, conformément au plan de travaux du réseau de distribution publique.

Dans le traité dont la ville du Havre et la Compagnie des Eaux du Havre conviennent en 1854, l'abonnement municipal vaut pour la fourniture de 4220 m³ d'eau par jour aux fontaines de la ville, desservies par un réseau dont le tracé est défini contractuellement, de même que le nombre de bornes-fontaines et le débit d'eau servi à chacune, quotidiennement.⁷⁷ Le traité dont la ville de Laon et deux personnes physiques conviennent en 1870⁷⁸, de même que les traités pour les villes de Melun ou de Cannes (en 1859 pour la première⁷⁹ et avant 1879 pour la

⁷⁶ On trouvera dans l'annexe 17 les arrêts utilisés dans l'ordre de leur citation.

⁷⁷ Arrêt n°24.

⁷⁸ Arrêt n°30.

⁷⁹ Arrêt n°41.

seconde⁸⁰) stipulent les rues sous lesquelles le réseau de distribution d'eau publique sera établi et le volume débité à chaque borne-fontaine et à chaque établissement public. Dans tous les cas, la qualité de l'eau à fournir est définie au contrat, qu'il s'agisse des sources à capter ou du système de filtrage adopté (par exemple à Nantes dans son traité de 1854⁸¹).

La ville est abonnée au service d'eau : elle verse un « abonnement », aussi appelée « annuité » ou « subvention » ou encore « garantie d'intérêt ». L'abonnement explicite la quantité livrée en totalité et en chaque lieu particulier. L'abonnement est évalué sur la base du coût des travaux, dont le plan et le devis sont donc primordiaux.

L'autorité concédante convient de la distribution d'un volume d'eau à un prix : la ville de Marquise convient, en 1856, d'acquitter une « subvention » de 12000 francs par an au sieur Kent pour l'alimentation des fontaines et des établissements municipaux⁸² ; la ville de Meaux, en 1863, et la ville de Bastia, en 1884, conviennent d'une « subvention » trimestrielle versée à la Société des Eaux de Meaux par la première⁸³ et à la Société d'Entreprise Générale des Distributions et Concession d'eau et de gaz par la seconde⁸⁴ ; la ville de Bourges, en 1864, décide de verser une « annuité » de 30000 francs par an au sieur Pasquier pour la fourniture de 2600 m³ d'eau par jour⁸⁵ ; la ville de Brest convient, en 1873, de verser une « subvention » de 19500 francs par an au sieur Branellec pour la fourniture de 500 m³ d'eau par jour.⁸⁶ L'abonnement de la ville du Havre vaut pour 4220 m³ d'eau par jour mais la ville et son concessionnaire ont prévu de régir « les abonnements supplémentaires » ou l'augmentation des quantités d'eau distribuées aux fontaines et aux établissements municipaux dans les mêmes conditions tarifaires que celles définies pour le volume d'eau initial.⁸⁷ De même, en 1881, la ville d'Ancenis contracte pour une quantité de 1000 m³ d'eau par jour qui peut, par tranche de 50 m³ supplémentaires, être portée à 1500 m³, aux mêmes conditions tarifaires que les 1000 premiers.⁸⁸ D'autres municipalités comme la ville de Beaumont-sur-Oise, en 1877, ou la commune du Petit-Quevilly, en 1879, négocient un abonnement dont le tarif décroît avec les quantités consommées. Le traité de la ville de Beaumont-sur-Oise distingue deux périodes : de 1877 à 1887, l'abonnement de la ville vaut pour 30 m³ d'eau par jour et 2500 francs par an et par la suite le prix du m³ tombe à 50 francs par an.⁸⁹ L'abonnement de base de la commune du Petit-Quevilly est de 1000 m³ d'eau par jour. Il peut augmenter jusqu'à concurrence de 1500 m³, par tranche de 100 m³

⁸⁰ Arrêt n°42.

⁸¹ Arrêt n°58.

⁸² Arrêt n°26.

⁸³ Arrêt n°61.

⁸⁴ Arrêt n°110.

⁸⁵ Arrêt n°36.

⁸⁶ Arrêt n°44.

⁸⁷ Arrêt n°24.

⁸⁸ Arrêt n°78.

⁸⁹ Arrêt n°84.

supplémentaires valant chacune 3000 francs par an. Au bout de cinq ans, un prix inférieur est prévu pour l'ensemble du volume d'eau distribué.⁹⁰

Tant pour la ville de Lyon en 1853⁹¹, que pour les villes de Laon⁹² et de Montlhéry en 1870⁹³ ou de Courtenay à la fin des années 1880⁹⁴, la fourniture d'eau est présentée comme une contrepartie de la « garantie d'intérêt » annuelle de 4 ou 5% calculée à partir des investissements prévus pour la réalisation des travaux de distribution publique.⁹⁵ Le traité passé en 1870 entre la ville de Laon et les sieurs Fortin-Hermann prévoit, par exemple, un abonnement de 15000 francs par an calculé hors charges d'amortissement, de personnel d'exploitation et d'entretien, correspondant à une rentabilité de 5% des capitaux investis.

Concernant les abonnements du service privé, les travaux sont définis avec un degré de précision moindre. Plus exactement un volume d'eau minimal est défini contractuellement ainsi que les conditions qui doivent être réunies pour que l'opérateur soit obligé de desservir les abonnés. Un nombre minimal d'abonnements par rue doit avoir été demandé à l'opérateur, chaque habitant s'engageant, en outre, à prendre un abonnement minimal exprimé en terme de consommation ou de durée. Les conditions de la desserte en eau à domicile sont mesurées *a priori* par rapport aux capitaux nécessaires aux travaux de canalisation et font l'objet d'un « règlement de police des abonnements » annexé au contrat de délégation. Le régime des travaux de branchement est aussi susceptible de figurer dans ce règlement qui peut donc, comme nous l'avons vu, imposer aux abonnés de recourir à l'opérateur pour faire les travaux de raccordement. A compter des années 1880, les contrats obligent l'opérateur à poser un certain nombre de kilomètres de canalisations supplémentaires par an sous des rues qui ne sont pas situées sur le trajet du réseau de distribution publique pour favoriser le développement du service privé. Ainsi le contrat négocié par la ville de Rouen en 1882 oblige la Compagnie Générale des Eaux à canaliser 5 kilomètres de rues par an pendant les quatre premières années du contrat, puis 2 kilomètres par an jusqu'à l'échéance du contrat.⁹⁶ De même, dans le traité qui intervient en 1905 entre le territoire de Madagascar et la société Eaux et Electricité de Madagascar, cette dernière est obligée de canaliser les rues spécifiées au contrat pour satisfaire le service privé et toutes les voies pour lesquelles des abonnements ont été demandés dès que leur montant annuel représente 10% des investissements et que les abonnés s'engagent à conserver leur abonnement au moins trois ans avec une consommation d'eau minimale.⁹⁷ Pour le reste, le règlement de police fixe le tarif des abonnements particuliers défini pour une quantité d'eau donnée.

⁹⁰ Arrêt n°81.

⁹¹ Arrêt n°192.

⁹² Arrêt n°30.

⁹³ Arrêt n°50.

⁹⁴ Arrêt n°100.

⁹⁵ Arrêt n°192.

⁹⁶ Arrêt n°166.

⁹⁷ Arrêt n°380.

L'opérateur est bénéficiaire en dernier ressort des résultats obtenus pour la gestion du service public d'eau. L'opérateur effectue les travaux convenus contractuellement et se charge de l'entretien des ouvrages jusqu'à l'échéance de son contrat. Si l'opérateur établit les ouvrages à un coût inférieur à celui du devis, l'autorité concédante ne peut lui réclamer la différence entre le coût réel et le coût estimé des ouvrages. L'opérateur est donc *residual claimant* pour la réalisation des travaux. De la même façon, l'opérateur décide du niveau d'effort qu'il fournit pour entretenir les ouvrages : bien entretenues, les canalisations seront moins fréquemment remplacées. En 1878, le Conseil d'Etat est appelé à apprécier l'étendue de l'obligation d'entretien à propos du service d'eau nantais : l'entretien d'une canalisation suppose-t-il son renouvellement ou seulement sa réparation ? Le Conseil d'Etat estime, en accord avec la ville de Nantes, que dans la mesure où toutes les installations doivent être remises en parfait état de marche à la ville à échéance du contrat, le renouvellement des canalisations s'impose quand elles sont défectueuses.⁹⁸

L'opérateur n'est pas systématiquement seul bénéficiaire en dernier ressort des résultats obtenus par le service privé d'eau. Le concessionnaire du service d'eau de Villeneuve-Saint-Georges établit, à l'instar de tous les concessionnaires, des canalisations au gré des demandes d'abonnement qui lui sont adressées : dès lors, les redevances qu'il acquitte pour l'occupation du domaine public communal à la ville en 1896 valent pour toutes les rues qu'il a canalisées qu'elles figurent ou non au contrat de 1865.⁹⁹ En sus des redevances, les autorités concédantes prélèvent une partie des bénéfices du service privé. Dans son traité de 1854, la ville du Havre prévoit que la Compagnie des Eaux du Havre lui reverse 5000 francs par an sur le produit des abonnements à domicile dès que la quantité d'eau vendue aux particuliers dépasse 1000 m³ par jour, 5000 francs étant dus par tranche supplémentaire de 200 m³.¹⁰⁰ Dans son traité de 1859, la ville de Melun perçoit une partie des bénéfices de son concessionnaire quand les recettes des abonnements à domicile excèdent 20000 francs par an.¹⁰¹ Dans son traité de 1870, la ville de Laon perçoit une fraction des bénéfices de son concessionnaire quand les recettes des abonnements particuliers excèdent 32000 francs par an.¹⁰² Dans son traité de 1873, la ville de Brest perçoit 5000 francs par an sur le produit des abonnements particuliers dès qu'ils excèdent 200 m³ par jour.¹⁰³

Le partage des bénéfices du service privé n'est donc pas immédiat : il ne vaut que passé un certain seuil exprimé en terme de quantité vendue ou de chiffre d'affaires. Si on reprend l'exemple de la ville du Havre qui reçoit 5000 francs passés 1000 m³ d'eau vendus aux abonnés particuliers, on note que la ville qui a concédé son service d'eau en 1854 ne participe aux bénéfices de l'opérateur qu'en 1881. En outre, le tarif de l'eau vendue à domicile qui est, dans le règlement de police, supérieur à celui de l'eau vendue aux municipalités peut être augmenté par les opérateurs avec une grande latitude. Aussi, le partage des

⁹⁸ Arrêt n°40.

⁹⁹ Arrêt n°134.

¹⁰⁰ Arrêt n°67.

¹⁰¹ Arrêt n°41.

¹⁰² Arrêt n°30.

¹⁰³ Arrêt n°44.

bénéfices qui est souvent calé sur les quantités d'eau vendues laisse-t-il chaque opérateur premier bénéficiaire des efforts qu'il fournit pour gérer le service privé.

En effet, les contrats d'une durée très longue n'ont évidemment pu prévoir tous les événements qui jalonnaient leur exécution. La jurisprudence du Conseil d'Etat fait état d'un régime différencié dans l'attribution des droits résiduels de contrôle, selon que des événements imprévus affectent le service public ou le service privé. En effet, le Conseil d'Etat joue le rôle d'un arbitre extérieur quand le régulateur et l'opérateur n'ont pu régler, dans un cadre bilatéral, les difficultés imprévues rencontrées dans l'exécution du service public. En revanche, il se déclare incompétent pour régler les difficultés relatives à l'exécution du service privé sous-tendu par des contrats de droit commun convenus entre les abonnés et la Compagnie.¹⁰⁴ Cette compétence échoit donc aux tribunaux judiciaires. Par ailleurs, le Conseil d'Etat donne aux opérateurs la possibilité de déterminer seuls les conditions tarifaires des abonnements que les règlements de police n'ont pas prévues, qu'il s'agisse d'abonnements au compteur ou d'abonnements à des quantités supérieures à celles pour lesquelles les tarifs ont été fixés.¹⁰⁵ Les opérateurs conviennent alors de « contrats particuliers » avec les abonnés qui fixent un forfait pour la location ou la vente du compteur et pour son entretien qui s'ajoute au tarif de base stipulé dans le règlement de police. Ils déterminent aussi le prix des quantités d'eau qui forment un excédent par rapport aux quantités prévues par l'abonnement réglementé. Les quantités excédentaires sont systématiquement frappées d'un tarif supérieur au tarif de base.¹⁰⁶ En 1885, les abonnés du service d'eau de Saint-Mandé paient, par exemple, pour toute consommation excédant la quantité prévue dans l'abonnement un tarif majoré de 10%.¹⁰⁷ En 1902, le Conseil d'Etat précise que si les abonnés veulent bénéficier d'abonnements au compteur et/ou de la fourniture d'eau en plus grande quantité, ils doivent en convenir avec les opérateurs sans que ces derniers soient obligés « de trouver de tels accords ».¹⁰⁸ Le rapport de force est clairement favorable aux opérateurs qui sont en mesure d'imposer leurs conditions aux abonnés.

Quand l'exécution du service public est affectée par des événements non prévus, les parties recourent à un arbitre extérieur, en la personne du Conseil d'Etat, si elles ne parviennent pas à se mettre d'accord. Le Conseil d'Etat se détermine sur la base du contrat et l'interprète comme un contrat complet. Il s'interdit de modifier les clauses contractuelles et dénie au juge de première instance la possibilité de le faire. En 1893, il casse la décision prise par le conseil de préfecture en 1888 au sujet d'un conflit entre la Compagnie des Travaux hydrauliques et la ville d'Aix-les-Bains qui n'ont pas réussi à s'accorder quand elles ont négocié le contrat racheté au sieur Mesure par la Compagnie. Le conseil de préfecture a modifié les clauses litigieuses puis déclaré le contrat exécutoire. Le Conseil d'Etat estime qu'il ne peut imposer un arbitrage au conseil municipal

¹⁰⁴ Arrêt n°14. Cette incompétence vaut aussi quand l'opérateur est une régie. Ainsi dans l'arrêt n°69, le Conseil d'Etat juge que "la convention tarifaire qui intervient entre un particulier et la commune est un contrat de droit commun qui ne peut être apprécié que par l'autorité judiciaire".

¹⁰⁵ Arrêt n°77.

¹⁰⁶ Arrêts n°68, 77, 94, 130.

¹⁰⁷ Arrêt n°68.

¹⁰⁸ Arrêt n°130.

« pour le règlement définitif de toutes les questions litigieuses », en déterminant notamment la garantie d'intérêt accordée par la ville à la compagnie et le partage des bénéfices de la distribution d'eau à domicile.¹⁰⁹

Des événements imprévus entraînent souvent une modification de l'architecture du réseau de distribution publique et la modification de l'abonnement initial, tant au point de vue de son prix que des quantités auxquelles les municipalités se sont abonnées.

Le Conseil d'Etat considère que les autorités concédantes ne peuvent exiger de leur opérateur qu'il exécute d'autres travaux que ceux stipulés au contrat dans la mesure où l'abonnement qui lui est versé vaut pour des travaux précis. Toute modification du plan de travaux suppose que la municipalité prenne un nouvel abonnement dont le paiement s'ajoute au paiement de l'abonnement de base. Ainsi, la ville du Havre ne peut exiger en 1875 que la Compagnie des Eaux du Havre modifie « l'architecture de la distribution d'eau » en augmentant le nombre de bornes-fontaines desservies. Le contrat de 1854 prévoit l'emplacement précis des canalisations et des fontaines, de même que leur débit, et la ville ne peut « sauf à augmenter les charges de la Compagnie et troubler son organisation » lui imposer de nouvelles obligations sans « prendre un nouvel abonnement », comme elle l'a fait à chaque fois qu'elle a voulu que la Compagnie augmente la quantité d'eau fournie, initialement fixée à 4220 m³.¹¹⁰ De même, la ville de Laon ne peut, en 1877, imposer à ses concessionnaires la canalisation de rues qui ne figurent pas dans son abonnement initial pour desservir de nouvelles fontaines.¹¹¹ En 1879, la ville de Melun et la ville de Cannes ne peuvent obliger leurs opérateurs respectifs à augmenter le nombre de bouches d'eau que comportent leurs abonnements initiaux et à répartir différemment la distribution des 300 m³ et des 1000 m³ par jour qu'ils se sont engagés à leur fournir.¹¹² Vingt ans plus tard, rien n'a changé : la ville de Douai ne peut imposer une autre répartition des eaux que celle prévue en 1883 entre les différentes bornes et établissements publics municipaux que celle fixée au contrat. Les 1260 m³ fournis par la Société Saphore alimentent au rythme de 70 litres par seconde 70 bornes cinq heures par jour en échange d'un « abonnement » annuel de 25000 francs.¹¹³ En 1908, la commune de Miribel doit, comme la ville de Douai dix ans plus tôt, prendre un nouvel abonnement si elle veut que l'opérateur modifie l'architecture de son réseau.¹¹⁴ Au-delà du problème de la disposition et du nombre de borne-fontaines, les municipalités ne peuvent imposer un mode d'écoulement et de comptage particulier à leurs opérateurs. L'eau s'écoule à jet continu à chaque borne-fontaine et dans chaque établissement public et la fourniture cesse dès que la quantité prévue dans l'abonnement est atteinte. La ville de Douai ne peut exiger que son opérateur pose sur chaque fontaine des fermetures à clapet et, en 1910, la

¹⁰⁹ Arrêt n°97.

¹¹⁰ Arrêt n°24.

¹¹¹ Arrêt n°30.

¹¹² Arrêts n°41 et 42.

¹¹³ Arrêt n°114.

¹¹⁴ Arrêt n°151.

commune de Sainte-Maxime-sur-Mer ne peut forcer son opérateur à poser des compteurs dès lors que leurs contrats respectifs n'ont rien prévu à cet effet.¹¹⁵

Le Conseil d'Etat estime que les autorités concédantes ne sont pas plus autorisées à diminuer l'abonnement qu'elles paient à leurs opérateurs, au motif qu'elles consomment une quantité d'eau inférieure à celle convenue dans leurs contrats. En 1875, la ville du Havre ne peut diminuer la fourniture d'eau que comporte son abonnement. Si la ville était, de part son traité, en mesure d'imposer des augmentations successives du volume d'eau distribuée (en contrepartie de l'augmentation proportionnelle de son abonnement) et donc d'imposer la réalisation de travaux supplémentaires, le Conseil d'Etat estime qu'elle s'est obligée « à garder ce supplément d'eau pendant toute la durée de la concession ». ¹¹⁶ En 1890 et en 1891, la commune du Petit-Quevilly et la ville de Beaumont-sur-Oise ne peuvent diminuer les quantités prévues par leurs abonnements initiaux et réclamer de ne payer que les quantités effectivement consommées aux fontaines et dans leurs établissements publics.¹¹⁷

A l'inverse, si les quantités d'eau fournies par le concessionnaire excèdent les quantités définies contractuellement, sans que la municipalité ait réclamé cette augmentation, le concessionnaire ne peut exiger un supplément d'abonnement. En 1883, la Compagnie Générale des Eaux ne peut donc exiger de la ville de Nantes qu'elle paie la quantité d'eau fournie en excédent par rapport à son abonnement alors que la ville n'a rien réclamé.¹¹⁸ En 1889, si l'abonnement de la ville d'Ancenis a pu prévoir une augmentation des quantités d'eau fournies, son opérateur ne peut lui réclamer d'abonnement supplémentaire, sans l'avoir préalablement avertie de l'augmentation de sa consommation.¹¹⁹

Quand la commune souhaite augmenter les quantités d'eau incluses dans son abonnement sans que son contrat l'ait prévu, elle ne peut imposer l'application du tarif de l'abonnement initial au supplément d'eau. En 1896, l'abonnement de la commune d'Asnières vaut pour la fourniture de 220 m³ par jour à 8 centimes par m³, tarif diminué de moitié quand le chiffre d'affaires réalisé par son concessionnaire sur les ventes d'eau à domicile atteint 25000 francs par an. La commune souhait augmenter la quantité d'eau fournie au service public et réclame l'application du tarif de 4 centimes par m³ quand l'opérateur prétend appliquer au supplément d'eau le même tarif que celui en vigueur pour les suppléments des abonnements à domicile. Le Conseil d'Etat estime faire une juste appréciation en fixant à 8 centimes le tarif des m³ consommés au-delà des 220 m³ prévus.¹²⁰

Il faut attendre 1894 pour que le Conseil d'Etat admette que les abonnements payés par les municipalités soient fonction du volume réellement consommé. Ce changement survient lors d'un conflit entre la ville de Nice et la Compagnie Générale des Eaux, la première refusant de payer la fourniture qui lui est consentie depuis deux ans sous prétexte que la Compagnie Générale des Eaux ne

¹¹⁵ Arrêt n°156.

¹¹⁶ Arrêt n°24.

¹¹⁷ Arrêts n°81 et 84.

¹¹⁸ Arrêt n°58.

¹¹⁹ Arrêt n°78.

¹²⁰ Arrêt n°109.

l'a pas avertie de la date de départ de sa fourniture. Le Conseil d'Etat estime que la ville doit payer son abonnement mais à hauteur des quantités qu'elle a réellement consommées, soit 50000 francs pour la première année et 60000 francs pour la seconde.¹²¹ En 1897, le principe d'un paiement fonction des quantités réellement consommées se vérifie à l'occasion d'un conflit opposant la ville de Nevers à son opérateur, ce dernier réclamant le paiement des suppléments d'eau consommée. Le Conseil d'Etat estime que dans la mesure où la ville est tenue de vérifier que la Compagnie des Eaux de Nevers remplit ses obligations, elle savait consommer plus que la quantité prévue dans son abonnement et doit payer cet excédent.¹²²

§2 Le développement extra-contractuel du service privé et les droits économiques de l'opérateur privé

On constate que le Conseil d'Etat admet le principe d'un paiement calé sur le volume réellement consommé quand la fourniture d'eau excède celle prévue par l'abonnement. Cette nouvelle règle n'entraîne pas le versement d'annuités supérieures à la garantie d'intérêt prévue au contrat. En effet, au tournant du siècle, la fourniture d'un volume d'eau gratuit pour le service public devient une pratique courante. En 1890, la ville de Brest a négocié avec la Société des Eaux de Brest l'extension du périmètre antérieurement concédé au sieur Branellec en incluant le quartier du port en contrepartie de la fourniture gratuite de l'eau destinée aux bornes et aux bouches d'incendie dans le quartier en question.¹²³ A périmètre constant, la ville de Biarritz a, par exemple, obtenu la fourniture « gratuite » de 500 m³ d'eau par jour pour les besoins de ses fontaines et de ses établissements municipaux, en 1900.¹²⁴ Les villes qui négocient la fourniture gratuite des quantités les plus importantes sont Oran et Savinc : Oran obtient la fourniture gratuite de 8000 m³ par jour et Sanvic, en 1912, la fourniture gratuite de la totalité de l'eau consommée par le service public. Ces villes remettent en échange les ouvrages de distribution publique en état de fonctionnement à leurs opérateurs respectifs.¹²⁵

Les opérateurs acceptent de satisfaire gratuitement une partie des besoins du service public parce que le développement continu du service privé leur assure des revenus suffisants (la garantie d'intérêt continuant à leur être payée par les municipalités). Ainsi en 1908, un conflit oppose la commune de Nanterre à la Compagnie des Eaux de la Banlieue de Paris, au sujet du partage des bénéfices. Leur traité de 1877 convenait d'un partage des recettes issues de la distribution privée dès que les bénéfices atteindraient 10% des capitaux investis sur les fonds propres de l'opérateur (capital libellé en action). Ce seuil est dépassé depuis 1888, soit seulement 11 ans après le début de la concession.¹²⁶

Les municipalités tentent de réduire les bénéfices que leurs opérateurs dégagent grâce au service privé. En 1895, le Conseil d'Etat leur rappelle qu'elles ne

¹²¹ Arrêt n°102.

¹²² Arrêt n°113.

¹²³ Arrêt n°83.

¹²⁴ Arrêt n°135.

¹²⁵ Arrêts n°152 et 198.

¹²⁶ Arrêt n°148.

peuvent modifier unilatéralement les tarifs convenus dans les règlements de police.¹²⁷ Les villes essaient alors d'étendre leur droit au partage ou les obligations de leur opérateur. En 1911, un nouveau conflit relatif au partage des bénéfices est réglé par le Conseil d'Etat. Il oppose la ville de Rouen et la Compagnie Générale des Eaux et signale des tensions croissantes. En effet, ce n'est qu'en 1902 que la ville de Rouen a saisi le conseil de préfecture d'un problème de partage des bénéfices réalisés depuis 1886 par la Compagnie Générale des Eaux sur la vente d'eau à la caserne de la ville. Le Conseil d'Etat juge que les comptes des années correspondantes ont été depuis longtemps approuvés et que seule leur inexactitude (qui n'est en l'occurrence pas avérée) serait susceptible d'ouvrir droit à leur révision.¹²⁸ L'année suivante, Rouen revient devant le Conseil d'Etat en exigeant que la Compagnie Générale des Eaux canalise, comme elle le lui a demandé en 1904, 8 kilomètres de rues pour hâter le développement du service privé. Contractuellement, la Compagnie Générale des Eaux est astreinte à la pose de 2 km de canalisations par an et peut effectuer des travaux à un rythme plus rapide « dans son intérêt personnel », pour augmenter le nombre de ses abonnés ou améliorer le service d'autres rues. Il faut alors que les abonnements préalablement souscrits par les particuliers lui semblent suffisants au regard des investissements qu'elle engage pour les desservir et dont la ville ne garantit pas la rémunération. Le Conseil d'Etat constate que la demande de la ville excède le quota auquel la Compagnie était astreint et qu'elle a largement dépassé. Pour apprécier le bien-fondé de la demande de Rouen qui porte donc sur des charges extra-contractuelles, le Conseil d'Etat se demande si une telle exigence, exprimée quelques années avant l'échéance du contrat de la Compagnie Générale des Eaux, n'est pas de nature à compromettre l'équilibre des charges et des obligations de son contrat. Il renvoie l'affaire devant le conseil de préfecture qu'il charge d'apprécier les chances de la Compagnie Générale des Eaux de recouvrer l'ensemble des coûts engagés dans une telle opération.¹²⁹ Le conseil de préfecture estime que les dépenses exigées par la ville de Rouen sont de nature à déséquilibrer le traité. La ville forme un nouveau recours devant le Conseil d'Etat qui confirme l'appréciation du juge de première instance.¹³⁰

En 1912, le Conseil d'Etat apprécie l'opportunité d'un accroissement des charges extra-contractuelles qui se rapportent au service privé. En 1875, il avait, dans un premier arrêt, estimé que la ville de Laon ne pouvait exiger de son concessionnaire la canalisation d'autres rues que celles précisées au contrat pour le développement du service privé : le concessionnaire devait pouvoir apprécier si la demande serait suffisante pour couvrir ses dépenses.¹³¹ Les municipalités ne peuvent obliger leurs opérateurs à la réalisation de travaux non prévus : les opérateurs définissent librement les travaux supplémentaires. On peut raisonnablement supposer qu'ils ne les financent que lorsqu'ils sont convaincus de pouvoir les amortir. Si les municipalités entrent en négociation à propos de

¹²⁷ Arrêt n°105.

¹²⁸ Arrêt n°158.

¹²⁹ Arrêt n°166.

¹³⁰ Arrêt n°195.

¹³¹ Arrêt n°30.

travaux non prévus, elles ne peuvent contraindre les opérateurs à les réaliser qu'à condition de leur garantir le recouvrement de leurs coûts d'investissement.

Avant la Première guerre mondiale, les municipalités commencent alors à inclure dans leur abonnement une garantie d'intérêt spécifiquement destinée au « service privé ». Ainsi, la ville de Caudry qui, en 1906, prévoit de verser à son opérateur une « subvention » annuelle de 18000 francs « destinée à couvrir une partie des dépenses de premier établissement de l'exploitation ». 5000 francs sont ainsi réservés au financement des investissements de « l'exploitation » de l'opérateur, c'est-à-dire du service de distribution d'eau à domicile.¹³²

2.3. La régulation en cost-of-service (1923-1995)

En 1923, la fixité des prix pendant toute la durée du contrat est remise en cause par le Conseil d'Etat, à la demande du concessionnaire de la ville de Conches.¹³³ Le sieur Pillard estime que la hausse du prix du charbon a rompu l'économie de son contrat et qu'il est en droit de réclamer la couverture des pertes subies par son exploitation depuis la guerre. Le Conseil d'Etat rappelle que les prix sont normalement fixés sans modification possible pendant toute la durée du contrat mais estime qu'une telle disposition contractuelle ne peut plus tenir face à une situation que les parties ne pouvaient pas prévoir.¹³⁴ En 1925, la Société Germain et Cie, fermière du service d'eau de la ville d'Oran, bénéficie d'un contrat où le prix de la location des compteurs est indexé sur le prix des matières premières entrant dans leur fabrication : le prix de la location baisse ou augmente automatiquement quand le prix des matières premières varie d'au moins 20%. Cette indexation (qui peut *a priori* relever d'une régulation de type *price cap*) est destinée, estime le Conseil d'Etat, à assurer à la société « un loyer proportionnel au capital à rémunérer ». L'indexation s'applique donc aux compteurs dont les coûts ont pu augmenté et non, comme le prétend la société, à l'ensemble des compteurs loués aux abonnés.¹³⁵

Le droit des opérateurs à être indemnisés des charges qu'ils ne pouvaient prévoir au moment de la signature de leur contrat est rappelé en 1926, au sujet d'un conflit entre la ville de Creil et la Compagnie des Eaux de la ville de Creil¹³⁶ et en 1927 dans un arrêt où la ville de Calais s'oppose à la Société Générale des Eaux de Calais. En 1921, Calais et son opérateur avaient convenu, par avenant, de relever le tarif des abonnements particuliers, relèvement que la ville a finalement refusé d'appliquer. La société a alors saisi le conseil de préfecture d'une demande en indemnité compensant le non-relèvement des tarifs. Le conseil a jugé que le relèvement était conditionné à « la constatation de charges imprévues et extracontractuelles survenues depuis la date de la passation de cet avenant », interprétation contestée par la Société qui prétend supporter des charges extracontractuelles depuis 1914 et pour qui le relèvement de tarif ou l'indemnité de la ville doit compenser les déficits d'exploitation accumulés depuis le début de

¹³² Arrêt n° 179.

¹³³ On trouvera dans l'annexe 17 les arrêts utilisés dans l'ordre de leur citation.

¹³⁴ Arrêt n° 193.

¹³⁵ Arrêt n° 226.

¹³⁶ Arrêt n° 202.

la guerre. Le Conseil d'Etat abonde dans le sens de la société : « les charges extracontractuelles susceptibles de motiver un relèvement de tarifs devaient être appréciées par rapport au prix maximum de revient prévisible en 1914, et non eu égard à celui qui aurait pu être envisagé lors de la passation de l'avenant ». Les nouveaux tarifs doivent compenser la part du déficit d'exploitation supporté par la société depuis le « dépassement du prix limite ». L'avenant n'avait pas pour objet la définition d'un nouveau prix plafond qui tienne compte des circonstances nouvelles (forte inflation, hausse du prix du charbon et des charges de personnel). Il était destiné à couvrir les pertes d'exploitation dues à une augmentation imprévue des coûts.¹³⁷ L'opérateur n'est alors plus régulé par un prix plafond qui lui laisse le bénéfice de la différence avec le tarif et les coûts effectifs mais sur la base des coûts réellement constatés, dans un contexte où l'inflation a créé une incertitude permanente.

L'étendue des charges pour lesquelles un concessionnaire est en droit d'être indemnisé sont précisées en 1929, dans un arrêt qui oppose la Compagnie Générale des Eaux à la ville de Morlaix, pour des charges extracontractuelles supportées entre 1917 et 1920. La ville est condamnée à verser 88000 francs à la Compagnie pour le supplément des frais de fonctionnement induit par la hausse des prix du charbon et des charges de personnel. La compagnie a aussi droit à la rémunération des capitaux qu'elle a investis et dont son exploitation déficitaire l'a privée.¹³⁸ L'inclusion de la rémunération des capitaux investis dans le calcul des charges extracontractuelles est rappelé par le Conseil d'Etat en 1932, dans un arrêt qui oppose pour la seconde fois la Société des Eaux de Calais à la ville de Calais au sujet de la détermination de l'indemnité dues par la ville.¹³⁹

La preuve doit être faite que la hausse des prix a effectivement bouleversé l'économie du contrat. Aussi la Lyonnaise des Eaux est-elle déboutée de sa demande en indemnité par le Conseil d'Etat en 1931 au motif que si l'eau qu'elle distribue à la caserne de Vendôme a été fournie dans un contexte de forte inflation que les contractants n'avaient pu prévoir en 1921, la Société n'apporte pas la preuve que les hausses non prévues ont déséquilibré son contrat.¹⁴⁰

Une hésitation entre une régulation de type *cost-of-service* et une régulation en mode *price cap* apparaît en 1931. La Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage se présente à cette époque devant le Conseil d'Etat pour être indemnisée par la commune de Talence à hauteur des charges extracontractuelles qu'elle supporte depuis plusieurs années pour payer son personnel. Les cocontractants ont déjà convenu en 1921 d'un relèvement de tarif de 5 centimes par m³, jusqu'à expiration du contrat, pour indemniser la Lyonnaise du surcoût imprévu résultant de l'augmentation du prix du charbon entre 1915 et 1921. En outre, les cocontractants ont depuis indexé le tarif sur le prix du charbon : il augmente chaque semestre en fonction de la variation du prix du charbon constaté au cours du semestre précédent. Le Conseil d'Etat estime que les parties ont décidé de caler les fluctuations du prix de revient de l'eau potable sur celles du

¹³⁷ Arrêt n°210.

¹³⁸ Arrêt n°220.

¹³⁹ Arrêt n°242.

¹⁴⁰ Arrêt n°240.

prix du charbon et conclut au rejet de l'invocation d'autres éléments pour ce calcul.¹⁴¹ Mais en 1937, le Conseil d'Etat se prononce sur le degré de prévisibilité du coût du m3 d'eau telle que la ville de Raincy et la Compagnie Générale des Eaux en avaient convenu en 1920. A cette date, les parties ont relevé les tarifs pour l'eau et la location des compteurs pour indemniser la Compagnie Générale des Eaux des charges extracontractuelles qu'elle avait supportées antérieurement. Elles ont en outre convenu d'indexer le prix de l'eau sur l'évolution du prix du charbon à hauteur de 0,15 centime par augmentation de 10 francs du prix du charbon, sans pour autant exclure, estime le Conseil d'Etat, le droit à indemnité qui pouvait résulter de l'augmentation imprévisible d'autres composantes du coût de revient, si l'économie du contrat était à nouveau bouleversée.¹⁴²

En outre, le Conseil d'Etat estime que le calcul des charges doit prendre en compte « les conditions effectives de l'exploitation et les modifications apportées aux installations primitives pour améliorer l'exécution du service public ». Ainsi, les charges peuvent prendre en compte une partie des investissements engagés par la Compagnie Générale des Eaux, même si la ville ne les lui a pas demandés, dès lors qu'ils ont été faits dans l'intérêt du service d'eau de la ville. Certains de ces travaux ont été imposés à la Compagnie Générale des Eaux par le syndicat de la banlieue de Paris, dont la ville de Raincy n'est pas membre, mais dont le réseau est en partie alimenté par des canalisations solidaires de celles du syndicat. Il s'agit alors de déterminer la quote-part des investissements qui ont profité à la ville et qui, pour la partie qui n'a pu être prévue (et qui est liée à une augmentation rapide du nombre d'habitants), doit être versée à la Compagnie Générale des Eaux au titre des indemnités extra-contractuelles.¹⁴³

En contrepartie, les opérateurs ne sont plus fondés à exiger une rémunération des capitaux investis aussi élevée qu'au cours de la période précédente, non seulement parce que les risques de leur exploitation sont partagés avec les municipalités mais aussi parce que ces dernières financent les investissements rendus nécessaires par la généralisation de la distribution d'eau à domicile, diminuant ainsi les investissements sur capitaux privés ouvrant droit à rémunération. Aussi, quand en 1936, le président du comité de défense des usagers de l'eau de la ville d'Hyères conteste le nouveau règlement des abonnements établi de concert par la ville et son concessionnaire, la Compagnie Générale des Eaux, au motif qu'il inclut le versement d'une redevance à la ville et un partage des bénéfices en sa faveur, le Conseil d'Etat estime-t-il que si les abonnements incluent une redevance pour la surveillance de la qualité de l'eau et la stérilisation de l'eau ainsi que diverses surtaxes perçues pour le compte de la ville, dont le montant pourra être redéfini chaque année, ces redevances servent à payer les charges laissées à la ville, à savoir la surveillance et la stérilisation des eaux et les travaux d'extension du réseau.¹⁴⁴

En 1939, un arrêt opposant la ville de Granville à la Compagnie des Eaux et de l'Ozone montre que le droit au recouvrement de ses charges par un opérateur

¹⁴¹ Arrêt n°236.

¹⁴² Arrêt n°293

¹⁴³ Arrêt n°293

¹⁴⁴ Arrêt n°286.

comprend le recouvrement des taxes et autres impôts et, dans une certaine mesure, celui des redevances versées à la ville pour l'occupation de son domaine public. En l'occurrence, ces redevances ne doivent être supportées par la Compagnie qu'à hauteur de 18000 francs, le reste étant récupéré sur l'ensemble des abonnés.¹⁴⁵

En 1942, un arrêt valable pour l'ensemble des sociétés d'eau définit la manière dont se calcule le bénéfice imposable d'un opérateur privé et indique les coûts dont les services d'eau doivent, d'une manière ou d'une autre (par le biais d'un tarif approprié ou d'une indemnité communale) assurer la couverture. Les sociétés d'eau ont droit à l'amortissement des investissements qu'elles ont financés pour les ouvrages dont la propriété revient à l'autorité concédante avant l'échéance de leur contrat. Les sociétés doivent assurer l'entretien et le renouvellement du matériel et l'extension des installations de manière à satisfaire en quantité et en qualité le service public dont elles ont la charge. Elles ne peuvent constituer de fonds de renouvellement destinés à financer des investissements d'extension mais peuvent en revanche, pour assurer le renouvellement du matériel et de l'outillage, constituer des provisions dite de renouvellement à condition que ces provisions correspondent « à des dépenses prévisibles avec une certitude suffisante » et que la somme des provisions pour renouvellement soit au maximum égale au prix du nouveau matériel évalué forfaitairement et déduction faite de la valeur amortie de l'ancien matériel.¹⁴⁶

Après-guerre, les cahiers des charges-types de 1947 et 1951 prévoient de déterminer les tarifs pendant toute la durée des contrats sur la base d'un prix initialement négocié et d'une formule d'indexation où les principaux éléments du coût de revient de l'eau potable sont pris en compte. Le tarif indexé est alors le tarif maximum auquel l'eau peut être vendue aux particuliers. En concession et en affermage, les tarifs maxima de base s'entendent dans le cadre d'une situation économique que les cocontractants doivent spécifier en choisissant des termes correctifs « de manière à suivre le plus exactement possible les répercussions sur le prix de revient des variations des charges diverses incombant aux concessionnaires (main d'œuvre, dépenses d'entretien, d'énergie, taux d'intérêt, etc.) ». Les termes correctifs peuvent être révisés, de même que les tarifs maxima de base. En effet, « pour maintenir les tarifs en harmonie avec les charges de l'entreprise suivant les variations des circonstances économiques du pays, les tarifs de base pourront être révisés à la demande, soit de la commune, soit du concessionnaire ». Plusieurs situations ouvrent automatiquement droit à révision :

- 1) lorsque l'application de la formule de tarification conduit à un prix du mètre cube d'eau qui s'écarte de manière trop substantielle (dans des proportions à définir) du tarif de base,
- 2) en cas de diminution du prix de l'énergie électrique,
- 3) en cas de renouvellement des ouvrages de captage ou d'amélioration de la qualité de l'eau,
- 4) en cas de variation de la population ou de la consommation dans des proportions à définir,

¹⁴⁵ Arrêt n°313.

¹⁴⁶ Arrêt n°322.

5) si les impôts varient.

En outre, une révision doit automatiquement être effectuée passée une certaine période. Les tarifs maxima et la formule définissant les termes correctifs sont alors révisés "pour tenir un compte équitable de la répercussion sur le prix de revient de l'eau, des conditions nouvelles d'exploitation".¹⁴⁷

Si la régie intéressée échappe à la réglementation des cahiers des charges, un arrêt de 1959 montre que la régulation d'un opérateur agissant dans le cadre de ce contrat est aussi de type *cost-of-service*. En effet, la Société Chabal et Cie, ancien régisseur de la ville de Saint-Lô, a droit à la couverture de ses coûts à l'issue d'un état contradictoire de ses comptes.¹⁴⁸

Après l'entrée en vigueur des cahiers des charges-types on ne trouve trace dans la jurisprudence que d'un seul opérateur réclamant un relèvement des tarifs ou une indemnisation pour des charges extracontractuelles indûment supportées. Il s'agit de l'opérateur de la ville de Bastia qui réclame, en 1962, une indemnité de 2,5 millions de francs pour les charges extra-contractuelles qu'il a supportées entre 1926 et 1935 alors que la ville refusait de relever des tarifs inchangés depuis...1884.¹⁴⁹

On se souvient en revanche que les hausses des prix de l'eau sont sévèrement contrôlées par les préfets de 1952 à 1971, puis par la loi, de la fin des années 1970 à 1986. La jurisprudence administrative ne comporte qu'un seul arrêt relatif au contrôle des prix de l'eau par l'Etat. Cet arrêt rendu en 1971 dénie au préfet le droit de modifier des clauses contractuelles. En effet, le préfet d'Ille-et-Vilaine « paraissant faire un règlement en matière de prix, a, en réalité, pris une décision individuelle destinée, faute d'entente entre les parties pour réviser leur accord antérieur, à se substituer (...) à la convention et aux avenants liant la ville et la Compagnie ». Le préfet ne peut définir la clé de répartition des recettes perçues par la Compagnie Générale des Eaux pour l'exploitation du service de la ville de Rennes : l'arrêté préfectoral définissait la part des recettes revenant à la Compagnie Générale des Eaux, les charges que les recettes devaient précisément couvrir et la part qui devait être affectée à un fonds de renouvellement pour financer le renouvellement des installations.¹⁵⁰

Enfin, on observe au cours de cette période de régulation en *cost-of-service* que certains des coûts qui n'étaient pas mis à la charge des services d'eau quand la régulation était de type *price cap* sont progressivement comptés parmi les coûts des services d'eau.

Il en est ainsi du coût induit par le déplacement définitif des canalisations lorsque les travaux décidés par les municipalités sur ou sous la voie publique obligent à des modifications du réseau de distribution d'eau. En 1879, le Conseil d'Etat estimait pour la première fois que les modifications de la voie publique décidées par la ville de Cannes occasionnaient des frais de déplacement des canalisations

¹⁴⁷ Cahier des charges-type de 1947, article 27.

¹⁴⁸ Arrêt n°384.

¹⁴⁹ Arrêts n°273 et 482.

¹⁵⁰ Arrêt 419.

d'eau que la compagnie concessionnaire n'avait pas à supporter.¹⁵¹ En revanche, à compter d'un arrêt rendu en 1922, opposant la Compagnie Générale des Eaux à la commune de Saint-Maurice, il est parfaitement admis que la charge du déplacement des canalisations provoqué par une modification du nivellement des rues échoit au concessionnaire.¹⁵²

Beaucoup plus récemment, en 1992, le préfet des Deux-Sèvres décide, qu'à l'échelle de son département, le coût du contrôle réglementaire de la qualité de l'eau sera désormais pris en charge par les exploitants quand les services sont délégués. Ces frais ont toujours été payés par les collectivités locales ou leurs groupements, même si, comme le rappelle le Conseil d'Etat, les dispositions réglementaires sur lesquelles s'appuie le préfet datent de 1961. A en croire la réaction de la Compagnie Générale des Eaux qui conteste la légalité d'une telle mesure, on est porté à croire qu'aucun préfet n'avait auparavant pris une telle décision.¹⁵³

3. L'organisation des travaux dans les services d'eau

Les canalisations et l'ensemble des ouvrages de distribution d'eau qui occupent le domaine public ont qualité d'ouvrages publics. Les conflits que la mauvaise exécution, le mauvais fonctionnement ou la simple existence de ces ouvrages peuvent susciter sont, par nature, du ressort du juge administratif qui désigne les responsables, évalue les préjudices subis et fixe les indemnités dues.¹⁵⁴ Rappelons ici que les litiges relatifs au mauvais fonctionnement des ouvrages publics particuliers que sont les branchements sont, à compter de 1937, appréciés par les tribunaux judiciaires quand ils opposent l'exploitant (public ou privé) d'un service d'eau et ses abonnés.

3.1. La phase de construction : rappels d'ordre général

La phase de construction ou d'exécution de travaux neufs, d'entretien ou d'extension fait intervenir différentes parties :

- le maître d'ouvrage : la partie qui décide de la réalisation des travaux et qui les finance,
- le maître d'œuvre : la partie qui prend la responsabilité de l'exécution des travaux et les exécute elle-même ou en sous-traité l'exécution à des entreprises de travaux publics,
- le bureau d'ingénierie : la partie qui conçoit l'ouvrage.

¹⁵¹ Arrêt n°42.

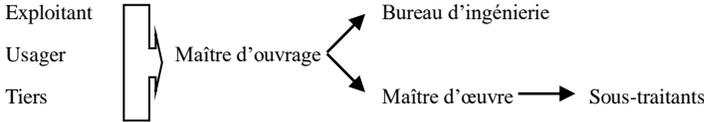
¹⁵² Arrêt n°191.

¹⁵³ Arrêt n°446.

¹⁵⁴ Les litiges relatifs aux travaux publics sont du ressort du juge administratif parce qu'ils occupent le domaine public. Les principes de séparation des pouvoirs sont rappelés lors du premier arrêt (1^{er} juin 1849) qui statue sur la compétence du conseil de préfecture en première instance pour régler les litiges qui surviennent entre la ville de Paris et les particuliers (ou les tiers) à propos des servitudes ou des dommages résultant de l'existence d'ouvrages occupant le domaine public (en l'espèce, le canal souterrain de Belleville).

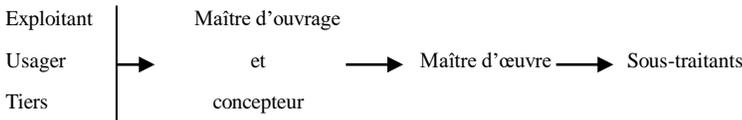
Le risque majeur à l'issue de la phase de construction réside dans le fait que l'ouvrage ne réponde pas aux fonctionnalités attendues. La réalisation de ce risque peut susciter une plainte de l'exploitant de l'ouvrage, une plainte de l'utilisateur de l'ouvrage (abonné) ou une plainte d'un tiers à qui l'ouvrage cause des dommages.

Le schéma fonctionnel ci-dessous pointe le responsable que l'exploitant, l'utilisateur et le tiers peuvent mettre en cause et les recours possibles de ce dernier, compte tenu du partage des tâches indiqué plus haut :



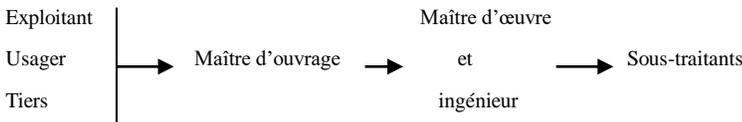
Si l'on cherche, sur la base de ce diagramme fonctionnel, à définir un schéma théorique de recherche de responsabilité de type « *single point responsibility* » qui permet à chaque partie de se retourner contre un seul responsable, on peut définir les deux schémas théoriques suivants :

Premier schéma théorique



Dans ce premier schéma, le maître d'ouvrage qui décide de la réalisation des travaux assure aussi la conception de l'ouvrage et confie la responsabilité de son exécution à un maître d'œuvre qui dirige et coordonne des entreprises de travaux publics.

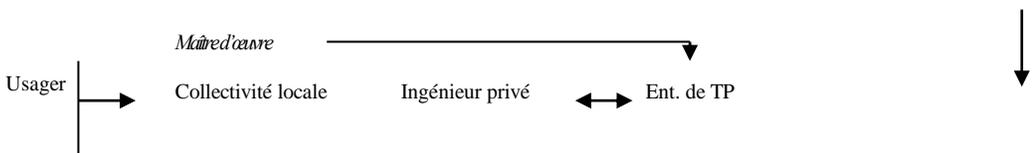
Second schéma théorique



Dans ce second schéma, le maître d'œuvre prend la responsabilité de l'exécution de travaux qu'il a lui-même conçus et qu'il fait exécuter par des sous-traitants dont il dirige et coordonne les travaux.

3.2. L'organisation des travaux dans les services d'eau en régie

Dans les services gérés en régie, le schéma général des responsabilités peut être représenté de la manière suivante :





On observe d'abord que c'est la collectivité locale qui est mise en cause quand la responsabilité du maître d'ouvrage ou de l'exploitant du service d'eau est incriminée et non la régie qui est dépourvue d'existence juridique propre.

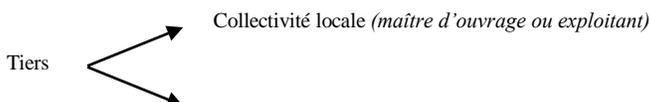
On observe ensuite que la collectivité locale dispose de deux recours lorsqu'elle sous-traite la conception et la direction des travaux à un ingénieur (ou architecte) privé : elle peut se retourner contre ce dernier et/ou contre l'entrepreneur de travaux publics. En revanche, quand ses propres ingénieurs ou les ingénieurs d'Etat réalise les plans et assure la direction des travaux, la collectivité locale peut seulement faire jouer la responsabilité de l'entrepreneur.

L'ingénieur privé et l'ingénieur d'Etat ne sont pas de réels maîtres d'œuvre : aucun ne garantit la fonctionnalité des ouvrages. Le ou les entrepreneurs de travaux publics sont sélectionnés par la collectivité locale conformément au code des marchés publics et sont directement payés par cette dernière. On comprend mieux le nombre important de litiges de type T1 opposant les municipalités à des entrepreneurs de travaux publics pour l'exécution des travaux destinés aux services en régie. Ils ne peuvent, en tant que tels, être comparés aux difficultés rencontrées par les distributeurs privés avec leurs sous-traitants qui sont du ressort des tribunaux judiciaires. Ils témoignent toutefois de la complexité de la phase de construction de manière relativement exhaustive. En effet, la mise en cause de la responsabilité des entrepreneurs de travaux publics est souvent le seul recours dont disposent les collectivités lorsque les ouvrages ne présentent pas les fonctionnalités qu'elles en attendaient, compte tenu du degré de responsabilité limitée ou nulle des ingénieurs qui conçoivent et dirigent leurs travaux.

L'ingénieur privé est responsable du plan qu'il a conçu et sur la base duquel la commune a elle-même sélectionné un entrepreneur dont elle paie directement les travaux. L'ingénieur privé qui a rédigé le plan des travaux et établi son devis est toujours chargé de la direction des travaux, quand son projet a été approuvé par la collectivité locale. A ce titre, l'ingénieur privé est aussi responsable de la surveillance de l'exécution des travaux. En revanche, la responsabilité de l'ingénieur d'Etat ne peut être invoquée ni pour les vices que ses plans peuvent comporter, ni pour la mauvaise surveillance des travaux dont il assure la direction quand il est l'auteur du projet. La collectivité locale ne peut évidemment pas plus se retourner contre un ingénieur municipal, c'est-à-dire contre un membre de son personnel quand la conception et/ou la direction des travaux lui ont été confiées.

§1 La responsabilité de la collectivité locale vis-à-vis des tiers

Si l'on considère d'abord les arrêts provoqués par les tiers auxquels la construction ou l'existence d'ouvrages de distribution d'eau ont causé des dommages, la chaîne des responsabilités se présente comme suit :



Entrepreneur de travaux publics

Tout dépend du moment où des dommages sont subis par les tiers.¹⁵⁵ En 1881, et de manière constante depuis, le Conseil d'Etat considère que l'entrepreneur est responsable :

- des dommages de toute nature auxquels pourraient donner lieu les travaux pendant leur exécution, que l'entrepreneur commette ou non une faute,
- des dommages subis dans les dix ans qui suivent l'exécution des travaux et qui sont imputables à des négligences commises par l'entrepreneur lors de l'exécution des travaux (négligences non apparentes au moment de la réception des travaux par le maître d'ouvrage ou le directeur des travaux).¹⁵⁶

En 1881, des canalisations installées pour le compte de la ville de Beaucaire se sont rompues après l'achèvement des travaux, sans que cette rupture ne provienne de négligences commises par l'entrepreneur Giroud dans la pose des conduites. La ville doit assumer seule l'indemnisation des dommages et la réparation des conduites.

En 1932, le Conseil d'Etat précise que lorsque l'entrepreneur doit indemniser le tiers (à hauteur des réparations nécessaires), le paiement est garanti par le maître d'ouvrage si l'entrepreneur n'est pas solvable.¹⁵⁷

Lorsque la seule existence de l'ouvrage crée un dommage permanent dont le tiers se plaint à l'occasion de l'exécution des travaux (usage de l'eau), la responsabilité échoit à la collectivité maître d'ouvrage.¹⁵⁸

Dans tous les autres cas, la collectivité est responsable des dommages causés aux tiers par le mauvais fonctionnement des ouvrages publics, soit en sa qualité de maître d'ouvrage, soit en sa qualité d'exploitant du service d'eau, qu'elle ait ou non commise une faute, sauf en cas de force majeure ou de faute commise par la victime des dommages.

La collectivité peut se retourner contre la personne qui est à l'origine des dégâts : la Société Française des Travaux routiers qui a détruit une canalisation du réseau de distribution de la ville du Havre est ainsi condamnée en 1968 à assumer la charge définitive des réparations payées par la ville aux victimes des dommages.¹⁵⁹

Le maître d'ouvrage peut aussi se retourner contre son maître d'œuvre, du moins quand il s'agit d'un ingénieur privé. En effet, en 1944, le Conseil d'Etat précise que la collectivité reste entièrement responsable, en tant que maître d'ouvrage, quand elle a confié la direction des travaux au service des Ponts et chaussées.¹⁶⁰ Si les dommages ont été subis lors de l'exécution des travaux et que

¹⁵⁵ On trouvera dans l'annexe 18 les arrêts dans l'ordre de leur citation.

¹⁵⁶ Arrêt n°49.

¹⁵⁷ Arrêt n°243.

¹⁵⁸ Arrêt n°45.

¹⁵⁹ Arrêt n°409.

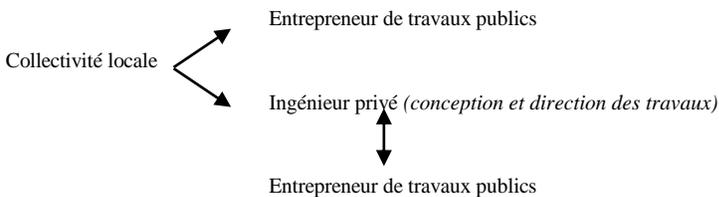
¹⁶⁰ Arrêt n°332.

l'entrepreneur et le directeur des travaux sont mis en cause, la responsabilité du maître d'ouvrage se substitue à celle de ce dernier s'il est ingénieur d'Etat. Ainsi en 1973, le syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord est condamné solidairement avec la société de travaux publics à indemniser les victimes de dommages survenus lors de l'exécution des travaux (rupture d'une canalisation), la responsabilité du service des Ponts et chaussées ne pouvant être engagée. Le syndicat assume alors la part des indemnités mises, en première instance, à la charge de l'Etat.¹⁶¹

En revanche, en 1981, la ville de Montpellier, qui a été condamnée à réparer les dommages survenus lors du forage d'un nouveau puits, se retourne contre l'ingénieur privé qui a dirigé les travaux : ce dernier est condamné au paiement du quart des dommages, les services techniques de la ville ayant activement participé à la direction et à la surveillance des travaux.¹⁶²

§2 Les responsabilités de la collectivité locale, du concepteur et directeur des travaux et de l'entrepreneur

Si on s'intéresse aux plaintes exprimées par le maître d'ouvrage et l'exploitant qu'est la collectivité locale quand les ouvrages réalisés ne lui donnent pas satisfaction, la chaîne des responsabilités se présente comme suit :



La collectivité locale se retourne directement contre l'entrepreneur lorsqu'elle assure elle-même la direction des travaux. Elle obtient gain de cause lorsque le mauvais fonctionnement des ouvrages résulte d'une mauvaise exécution des travaux (malfaçon) ou du non-respect des travaux prescrits par le devis. En 1873, l'entrepreneur de la ville de Pau est ainsi condamné à reconstruire la canalisation qu'il a construite et posée sans se conformer au devis et qui présente des fuites importantes. Il doit en outre rembourser à la ville des frais qu'elle a engagés pour tenter de corriger les malfaçons de son exécution.¹⁶³ Après une expertise complémentaire, le Conseil d'Etat estime en 1878 qu'une reconstruction partielle suffit (évaluée au tiers du marché initial) que les héritiers de l'entrepreneur sont condamnés à payer à la ville, en sus du remboursement des frais d'entretien. En effet, quand les entrepreneurs (ou les architectes) sont des personnes physiques leur responsabilité échoit à leurs ayant-droits, après leur mort.¹⁶⁴

En revanche, l'entrepreneur sélectionné par la ville de Nogent-sur-Seine s'est écarté des travaux prescrits sur ordre de la ville qui ne peut donc, en 1876, lui attribuer l'insuffisance du débit obtenu, les travaux ayant été par ailleurs

¹⁶¹ Arrêt n°423.

¹⁶² Arrêt n°432.

¹⁶³ Arrêt n°22.

¹⁶⁴ Arrêt n°39.

correctement exécutés.¹⁶⁵ De même, quand la commune réalise elle-même une partie des travaux et que ces derniers s'avèrent impropres à l'usage auquel ils étaient destinés, elle en assume la responsabilité. En 1908, la commune de Lierville a fait creuser les tranchées par ses agents et installer une pompe par un entrepreneur. Dans la mesure où les tranchées ont été mal préparées, le Conseil d'Etat estime que la commune n'a droit à aucune indemnité du fait du mauvais fonctionnement de la pompe qui, même si elle s'était révélée propre à l'utilisation que la commune comptait en avoir, n'aurait pas pu fonctionner.¹⁶⁶

La collectivité locale se retourne contre l'ingénieur (ou architecte) qui a conçu les travaux et en a assuré la direction et la surveillance lorsque le mauvais fonctionnement des ouvrages résulte d'un vice du plan ou d'une mauvaise surveillance des travaux. Ainsi, en 1876, l'architecte qui a travaillé pour le compte de la commune d'Autrey-les-Cerres est responsable de l'insuffisance du débit obtenu, attribuée à un vice du plan. Plus exactement, ses héritiers sont jugés responsables et condamnés par le Conseil d'Etat à verser une indemnité correspondant au prix des travaux nécessaires à l'obtention du débit initialement convenu.¹⁶⁷ Quand l'ingénieur commet des négligences dans la surveillance de travaux dont la mauvaise exécution cause un préjudice au maître d'ouvrage, l'entrepreneur est responsable et l'architecte doit garantir le maître d'ouvrage en cas d'insolvabilité de l'entrepreneur.¹⁶⁸

En revanche, en 1875, le Conseil d'Etat juge que la commune de Darnieulles est seule responsable du résultat obtenu par l'architecte à qui elle a confié la conception et la direction des travaux d'une canalisation d'eau de source. Le débit obtenu correspond au tiers du débit d'eau prévu, mais la commune a modifié le plan initial au cours des travaux sans que l'ingénieur ait failli dans sa surveillance.¹⁶⁹ Les torts peuvent aussi se partager entre le maître d'ouvrage et l'architecte. En 1880, la commune de Hamma est jugée aux trois-quarts responsable de la rupture des conduites quelques jours après leur mise en service et l'architecte à hauteur du quart. Il a commis des négligences dans la surveillance de l'exécution des travaux mais la commune, en décidant de substituer des conduites en ciment aux conduites en fonte prévues dans le plan, est pour l'essentiel responsable de leur rupture. L'architecte s'acquitte alors du quart des frais de reconstruction des conduites, soit au paiement d'une somme représentant plus de quatre fois le montant de ses honoraires initiaux.¹⁷⁰

La responsabilité d'un ingénieur d'Etat ne peut en revanche être engagée pour vice du plan ou mauvaise surveillance des travaux. En 1883, cette impossibilité est énoncée par le Conseil d'Etat à propos des travaux exécutés pour le compte de la commune de Guignes dont le mauvais fonctionnement est de toute façon imputable à une mauvaise exécution et aux modifications apportées par la

¹⁶⁵ Arrêt n°29.

¹⁶⁶ Arrêts n°147 et 155.

¹⁶⁷ Arrêt n°28.

¹⁶⁸ Arrêt n°165.

¹⁶⁹ Arrêt n°25.

¹⁷⁰ Arrêt n°47.

commune dans le plan de travaux, au cours de leur réalisation.¹⁷¹ Seule l'acceptation par l'ingénieur d'Etat d'un « contrat particulier » qui aligne ses responsabilités sur celles des ingénieurs privés donne au maître d'ouvrage la possibilité de lui faire assumer pécuniairement les préjudices résultant d'un vice du plan. Ce cas, unique, se produit lors d'un conflit réglé par le Conseil d'Etat en 1901, dans lequel l'ingénieur général des Ponts et chaussées Humblot s'est engagé à assumer la responsabilité des vices du plan qu'il a réalisé pour la conduite des eaux de source dans la ville de Troyes. Les ouvrages sont défectueux et le Conseil d'Etat renvoie l'affaire devant le conseil de préfecture (qui avait décliné toute responsabilité de l'ingénieur du fait de son statut) pour que les experts (le service départemental des Ponts et chaussées) apprécient la qualité du plan établi.¹⁷² Le maître d'ouvrage qui recourt à un ingénieur d'Etat ne peut transférer sur l'entreprise de travaux publics la responsabilité du plan et de la surveillance des travaux. En 1950, le Conseil d'Etat juge que, contrairement aux prétentions de la commune de Saint-Agrève, la responsabilité de la Compagnie française des conduites d'eau en tant qu'entrepreneur de travaux publics ne peut être engagée en tant qu'architecte alors que le service des Ponts et chaussées dirigeait les travaux et que la conduite prévue s'est révélée impropre à l'usage auquel elle était destinée, sans que la compagnie ait commis de malfaçon ou de négligence dans l'exécution de ses travaux.¹⁷³

La collectivité exploitante peut aussi être jugée complètement responsable du mauvais fonctionnement des ouvrages qu'elle attribuait initialement à un vice du plan et/ou à la mauvaise exécution des travaux. Ainsi en 1882, la commune de Combeaufontaine est totalement responsable des accidents survenus sur sa canalisation, imputables au manque d'entretien et au manque de soin apporté par ses ouvriers dans la manœuvre des appareils de fontainerie.¹⁷⁴ La mauvaise utilisation des ouvrages n'exclut pas la responsabilité de l'architecte et de l'entrepreneur quand la détérioration des ouvrages est aggravée par la qualité non conforme au marché des conduites posées, non-conformité dont l'architecte aurait dû s'apercevoir quand il a surveillé les travaux. En 1960, la Société Entrepose doit ainsi indemniser la commune de Chateaufort-sur-Sarthe à hauteur de 60% des réparations effectuées sur les canalisations qui se sont perforées à la suite de pompes intempestives de la commune. Les deux architectes doivent garantir la commune de ce paiement (30000 francs) dans la mesure où ils ont mal surveillé les travaux et sont en outre condamnés à lui verser 10000 francs, faute d'avoir donné à la commune des directives suffisantes pour l'utilisation des ouvrages.¹⁷⁵ En revanche, la commune de Bure-les-Templiers ne peut invoquer la responsabilité d'un architecte, auteur et directeur des travaux de construction de son réseau, à cause de la rupture des branchements. La commune a fait un mauvais usage d'un réseau parfaitement conçu et établi et la mission de l'architecte ne comprenait pas la surveillance des travaux de raccordement des

¹⁷¹ Arrêt n°63.

¹⁷² Arrêt n°126.

¹⁷³ Arrêt n°352.

¹⁷⁴ Arrêt n°51.

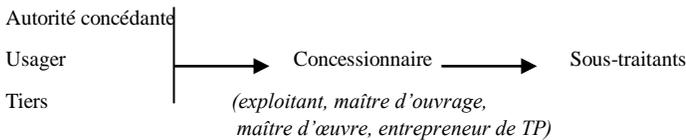
¹⁷⁵ Arrêt n°386.

abonnés à ce réseau dont les conditions ont été fixées uniquement par la commune.¹⁷⁶

Le montant des indemnités dues est apprécié par le Conseil d'Etat en fonction de la capacité de l'ouvrage à satisfaire l'utilisation que le maître d'ouvrage en attendait. En 1910, la canalisation établie par un entrepreneur pour le compte et sous la direction de la ville de Gournay-en-Bray présente de légers suintements mais assure correctement le fonctionnement du service de distribution : les défauts sont susceptibles de réduire la durée de vie de la conduite et le marché de l'entrepreneur est diminué par le Conseil d'Etat.¹⁷⁷ De même, quand en 1938 la commune d'Igé invoque la non-conformité des canalisations posées par la société Doucet, Guay et compagnie avec celles prescrites au devis et réclame une indemnité équivalente au montant du marché (355000 francs), le Conseil d'Etat juge que le mauvais fonctionnement du réseau n'est pas dû à la non-conformité des conduites. En revanche, la non-conformité est susceptible de compromettre la solidité des ouvrages et la société est condamnée au paiement de 25000 francs.¹⁷⁸ L'ouvrage peut se révéler impropre à sa destination sans que l'entrepreneur en soit responsable : en 1950, le Conseil d'Etat dédouane le constructeur des canalisations qui a travaillé pour le compte de la commune de Bischwiller : ses conduites ont été bien posées et la teneur excessive de l'eau en fer ne leur est pas imputable.¹⁷⁹

3.3. L'organisation des travaux dans les services d'eau concédés

Le schéma des responsabilités quand la gestion du service d'eau est déléguée à un concessionnaire peut se représenter de la manière suivante :



Le concessionnaire est, on s'en souvient, chargé de la réalisation des travaux neufs (travaux de premier établissement) et des travaux d'entretien.¹⁸⁰ A ce sujet, le Conseil d'Etat a défini l'étendue de cette responsabilité lors d'un conflit entre la Compagnie Générale des Eaux et la ville de Nantes en 1883 en jugeant que l'entretien comprenait la réparation des conduites mais aussi leur remplacement quand elles étaient devenues défectueuses, en l'occurrence quand les fuites étaient devenues trop importantes. Le concessionnaire est donc maître d'ouvrage de l'ensemble des travaux qu'il réalise lui-même ou pour lesquels il fait appel à des entrepreneurs de travaux publics (sous-traitants). En 1921, le Conseil d'Etat estime que si le traité intervenu en 1866 entre le sieur Coiret et la ville de Condom prévoyait que le concessionnaire entretiendrait les ouvrages établis en

¹⁷⁶ Arrêt n°400.

¹⁷⁷ Arrêt n° 157.

¹⁷⁸ Arrêt n°309.

¹⁷⁹ Arrêt n°349.

¹⁸⁰ On trouvera dans l'annexe 18 les arrêts dans l'ordre de leur citation.

contrepartie d'une subvention annuelle, il doit aussi, comme le lui réclame la ville, entretenir les ouvrages qui ont été réalisés antérieurement à son contrat et incorporés au service dont il a la charge.¹⁸¹

Nous allons nous intéresser d'abord à la responsabilité du concessionnaire à l'égard des usagers et des tiers qui sont, tant que le Conseil d'Etat est compétent pour régler les litiges entre abonnés et exploitant (concessionnaire, fermier, régisseur intéressé), traités de la même manière (§1), puis à la responsabilité du concessionnaire vis-à-vis de l'autorité concédante.

§1 La responsabilité du concessionnaire vis-à-vis des usagers et des tiers

De 1850 à 1942, le Conseil d'Etat définit un régime de responsabilité différent selon qu'une canalisation ou un branchement est à l'origine des dommages causés aux usagers et aux tiers.

Quand le mauvais fonctionnement d'une conduite est en cause, le concessionnaire en est toujours jugé responsable. En 1925, la Compagnie Générale des Eaux est condamnée à indemniser les propriétaires d'un immeuble situé à Charenton, pour les dommages causés par la rupture d'une conduite qu'elle avait personnellement posée, dans le cadre de son contrat de concession et pour les besoins de son exploitation.¹⁸² Lors d'un arrêt rendu l'année suivante, le Conseil d'Etat précise que la responsabilité de la Société des Eaux et de l'Electricité du Nord-Est de Lyon pour les dommages que ses travaux ont causé résulte de son contrat de concession, dans la mesure où un concessionnaire a, vis-à-vis des tiers, les mêmes responsabilités qu'un maître d'ouvrage.¹⁸³ Aussi le juge administratif ne cherche-t-il pas à savoir si un concessionnaire a commis ou non une faute : sa responsabilité est engagée sur le terrain du risque et l'absence de faute commise ne l'exonère pas du paiement des indemnités, sauf cas de force majeure.

Les indemnités sont fonction de la valeur des réparations nécessaires à la date du dommage. Elles peuvent être réduites selon l'état initial des biens immobiliers endommagés. En 1930, la mauvaise qualité du béton qui a servi pour le pilier d'un immeuble exonère la Compagnie Générale des Eaux de la moitié des dommages causés à l'immeuble.¹⁸⁴ En 1946, un vice de construction et le manque d'entretien de la propriété de la dame Grosjean exonèrent la Compagnie Générale des Eaux du paiement de la moitié des indemnités dues pour couvrir les réparations.¹⁸⁵

Quand l'origine du mauvais fonctionnement d'une conduite (généralement sa rupture) est imputable à une personne publique qui effectuait (ou sous-traitait) des travaux sur la voie publique, le concessionnaire peut, dans une certaine mesure, invoquer sa responsabilité.¹⁸⁶ En 1953, le Conseil d'Etat réduit l'indemnité que doit payer le concessionnaire à la suite de dommages causés par des travaux entrepris par une personne de droit public sur la voie publique. Dans cet arrêt, la commune de Saint-Maurice a été condamnée en première instance à

¹⁸¹ Arrêt n°189.

¹⁸² Arrêt n°197.

¹⁸³ Arrêt n°205.

¹⁸⁴ Arrêt n°225.

¹⁸⁵ Arrêt n°339.

¹⁸⁶ Arrêt n°205.

verser 235000 francs à une personne privée dont l'immeuble a été endommagé par la rupture d'une canalisation d'eau : la Compagnie Générale des Eaux est concessionnaire du service d'eau mais la rupture a été provoquée par l'installation défectueuse d'un pylône électrique sur la voie publique, donc par une faute de la commune. Le Conseil d'Etat estime que la Compagnie Générale des Eaux « est responsable, en raison de l'existence même des ouvrages dont elle est concessionnaire, des dommages qu'ils ont causés ». La ville ayant commis une faute, elle doit toutefois verser à la compagnie la moitié de l'indemnité due au propriétaire.¹⁸⁷

Le Conseil d'Etat hésite sur l'identité du responsable des dommages causés aux tiers ou aux abonnés par les travaux de branchement (établissement ou entretien). L'abonné, propriétaire du branchement, est-il chargé de sa surveillance et responsable des dégâts causés aux tiers par son mauvais entretien ou cette responsabilité incombe-t-elle au concessionnaire qui a contractuellement le monopole de leur exécution et de leur entretien ?

En 1927, la fuite d'un branchement cause des dégâts dans un immeuble et le Conseil d'Etat doit déterminer l'identité du responsable : il écarte la responsabilité de l'entrepreneur auquel la Compagnie Générale des Eaux a sous-traité la réalisation du branchement tout en assurant la maîtrise d'œuvre. Ce n'est toutefois pas en tant que maître d'œuvre que la responsabilité de la Compagnie Générale des Eaux peut être engagée : elle ne garantit les travaux que pour une durée d'un an à ses abonnés. En revanche, le règlement des abonnements prévoit que la Compagnie Générale des Eaux est chargée de l'entretien des branchements aux frais des abonnés qui « ne peuvent s'opposer aux travaux qu'elle pourrait décider dans ce but ». La Compagnie est donc seule responsable de leur surveillance et de leur fonctionnement, donc des dommages que les branchements peuvent causer. Les clauses limitant sa garantie pour les travaux exécutés ne peuvent avoir pour effet d'atténuer sa responsabilité comme concessionnaire de service public et à ce titre maître d'ouvrage des travaux neufs et d'entretien.¹⁸⁸

Ce n'est qu'en 1942 qu'un arrêt énonce clairement que la responsabilité du mauvais fonctionnement d'un branchement échoit uniquement à l'exploitant du service d'eau. Dans la mesure où le branchement fait nécessairement partie du service public de distribution d'eau, le concessionnaire (la Compagnie Générale des Eaux encore) est seul responsable des dommages que son mauvais entretien peut causer aux tiers, que la Compagnie Générale des Eaux ait ou non commis une faute.¹⁸⁹

Le concessionnaire peut se retourner contre l'autorité concédante garante du bon état de la voie publique s'il estime que la détérioration du branchement provient de travaux exécutés par elle, ou contre l'abonné, propriétaire du branchement, si la détérioration du branchement provient d'une faute commise par lui¹⁹⁰ mais il est en tout état de cause toujours considéré comme responsable en premier

¹⁸⁷ Arrêt n°364.

¹⁸⁸ Arrêt n°206.

¹⁸⁹ Arrêt n°323.

¹⁹⁰ Arrêt n°323.

ressort par le Conseil d'Etat. Aussi, en 1952, la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage ne peut-elle s'appuyer sur le règlement des abonnements et invoquer la responsabilité des abonnés pour les dommages qui peuvent résulter de l'établissement ou du fonctionnement de leur branchement : c'est à elle qu'il revient de surveiller les branchements du service d'eau.¹⁹¹

L'intégration des branchements dans les ouvrages du service public fait aussi évoluer le partage des responsabilités entre concessionnaire et autorité concédante à propos des dommages causés par les bouches d'eau placées sur la voie publique et qui permettent au concessionnaire d'accéder aux branchements. En 1936, la commune de Montmorency est déclarée responsable d'un accident causé par la saillie anormale d'une bouche d'eau sur un trottoir, au motif que l'entretien de la voirie lui incombe et qu'en l'espèce, la bouche d'eau était en bon état, dégageant la responsabilité du concessionnaire du service d'eau, la Compagnie Générale des Eaux.¹⁹² En 1943, à la suite d'un accident identique, le Conseil d'Etat considère que la bouche d'eau étant un accessoire du branchement (lui-même indispensable au service public de distribution d'eau), le concessionnaire est directement responsable de l'ensemble des dommages qu'il cause. Il lui appartient ensuite de se retourner contre l'autorité concédante chargée de la voirie s'il estime que cette dernière a manqué à ses obligations en matière d'entretien.¹⁹³

§2 Responsabilité du concessionnaire vis-à-vis de l'autorité concédante

L'étendue de la responsabilité du concessionnaire vis-à-vis de l'autorité concédante est fonction des missions qui lui sont confiées, en terme d'ingénierie et de travaux. Nous avons vu que le concessionnaire était maître d'ouvrage de l'ensemble des travaux et qu'il assurait aussi la maîtrise d'œuvre de ceux dont il sous-traitait l'exécution. Mais est-il responsable de la conception des travaux ? Tout porte à croire que le concessionnaire a toujours été responsable de la conception des travaux réalisés en cours de contrat, et notamment des travaux réalisés pour développer le service privé au siècle dernier : il arrêtaient les plans et décidait du rythme des travaux en fonction des demandes d'abonnement qui lui étaient adressées. En revanche, dans les premiers arrêts relatifs à des litiges entre concédant et concessionnaire, le Conseil d'Etat, pour définir les responsabilités respectives des parties adverses, fait référence à des plans de travaux dont les auteurs ne sont pas les compagnies concessionnaires mais les ingénieurs des villes (pour les villes du Havre¹⁹⁴ et de Brest¹⁹⁵) ou les ingénieurs des services des Ponts et chaussées (pour les villes de Lyon et de Nantes¹⁹⁶). Ces villes ont fait réaliser le plan des réseaux de distribution et négocient les contrats de concession sur la base du devis des travaux qu'il comporte.

Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, le premier concessionnaire qui ait conçu le plan des travaux de canalisation est un concessionnaire dont le contrat est

¹⁹¹ Arrêt n°355.

¹⁹² Arrêt n°279.

¹⁹³ Arrêt n°327.

¹⁹⁴ Arrêt n°24.

¹⁹⁵ Arrêt n°83.

¹⁹⁶ Arrêt n°58.

anormalement bref (10 ans) et dont les recettes proviennent uniquement des abonnements particuliers. A l'issue d'un contrat qui, on s'en souvient, s'est soldé par un échec, le concessionnaire Joncla réclame le paiement des plans et devis qu'il a exécutés à ses frais. Le Conseil d'Etat estime que dans la mesure où la commune de Grenade ne lui a pas formellement commandé d'établir des plans, ils n'ont pas à lui être remboursés.¹⁹⁷ Cette jurisprudence est constante sur l'ensemble de la période : une collectivité locale ne paie les plans réalisés par un architecte privé, un ingénieur d'Etat ou un concessionnaire qu'à condition de les lui avoir commandés.

Les concessionnaires n'en proposent donc pas spontanément (la valeur d'un plan de travaux est de l'ordre de 1 à 2% du prix des travaux au devis) et quand ils réalisent des travaux dont les plans ont été conçus par d'autres, ils n'assument pas la responsabilité des vices que ces plans peuvent comporter. En 1893, après avoir racheté la concession du service de Toulon, la Compagnie Générale des Eaux propose de charger le service des Ponts et chaussées de préparer un nouveau projet, ce que la ville lui refuse. La compagnie établit donc le sien et en réclame le paiement à la ville. Interpellé, le Conseil d'Etat demande à la C.G.E. d'attendre l'avis du service des Ponts et chaussées : s'il estime que le plan n'est pas exécutable, il n'est pas payé à son auteur par la collectivité à laquelle il est destiné.¹⁹⁸

En 1919, un arrêt signale qu'un concessionnaire, celui du service de la ville de Caudry, a, en 1906, fourni des plans et des devis à l'appui de sa demande de concession.¹⁹⁹ En 1935, un arrêt signale qu'un concessionnaire candidat a pris des garanties auprès de l'autorité concédante avant d'établir les plans de distribution : la Société auxiliaire industrielle et foncière a obtenu de la commune de Vernouillet qu'elle lui verse des honoraires correspondant à 4% du montant des travaux (et non à 2% comme c'est habituellement le cas) au cas où elle concéderait son service d'eau à une autre société. La commune ayant concédé son service à une entreprise concurrente en 1926, le Conseil d'Etat somme la commune de verser les 62000 francs d'honoraires dûs.²⁰⁰

Quand les ouvrages construits ou entretenus par le concessionnaire ne donne pas satisfaction à l'autorité concédante, elle n'est pas indemnisée pour le préjudice subi mais a le droit de faire pression sur son cocontractant en suspendant le paiement de son abonnement. En 1890, la ville de Brest saisit le conseil de préfecture après que le service public ait été interrompu dans un quartier. Le Conseil d'Etat estime que les ouvrages de la Société des Eaux de Brest doivent présenter « toutes les garanties nécessaires à l'alimentation continue du service » et que s'ils fonctionnent mal ou sont mal entretenus, la ville est en droit de suspendre le paiement de ses annuités et de disposer de ces montants pour financer les travaux qui s'imposent.²⁰¹

¹⁹⁷ Arrêt n°86.

¹⁹⁸ Arrêt n°96.

¹⁹⁹ Arrêt n°179.

²⁰⁰ Arrêt n°269.

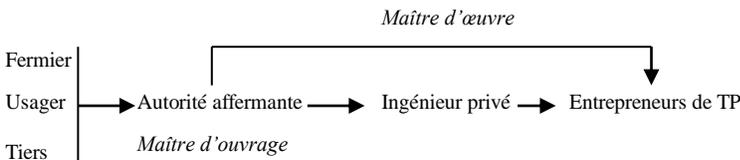
²⁰¹ Arrêt n°83.

Quand les ouvrages ne sont pas conformes au plan accepté par les parties, la ville peut exiger que les travaux soient exécutés à nouveau. Les concessionnaires du service de Caudry ont réalisé des travaux qui marquent des changements importants par rapport au plan qu'ils avaient eux-mêmes fournis. Les travaux ne conviennent pas à la ville et ils sont condamnés à les refaire, le paiement de l'abonnement étant alors différé à la fin des travaux.²⁰²

Aucun concessionnaire n'est jamais condamné pour avoir commis des malfaçons lors de la construction des ouvrages. Non pas qu'ils soient plus habiles ou plus chanceux que les entrepreneurs de travaux publics auxquels s'adressent les collectivités pour faire exécuter les travaux de leur régie. Mais ils exploitent ensuite les travaux qu'ils ont réalisés : ils sont probablement mieux incité à s'appliquer pendant la construction et surtout remarquent et corrigent sans que les collectivités locales n'aient besoin de faire appel au juge administratif les malfaçons qu'ils ont pu commettre et qui sont de nature à compromettre le succès de leur entreprise.

3.4. L'organisation des travaux dans les services d'eau affermés

Le schéma des responsabilités quand le service d'eau est affermé est forcément plus compliqué, puisque les travaux neufs et les travaux d'entretien obéissent à deux régimes différents. Le schéma des responsabilités pour les travaux neufs peut théoriquement se représenter de la manière suivante :



Le fermier n'est pas maître d'ouvrage des travaux neufs : la collectivité décide de la réalisation des travaux qui sont ensuite exploités par le fermier. Elle procède donc, comme quand elle exploite son service d'eau en régie, en recourant à un ingénieur (public ou privé) pour concevoir et diriger les travaux qui sont réalisés par un entrepreneur sélectionné et directement payé par elle.²⁰³

Le premier arrêt qui implique un service d'eau affermé oppose le fermier (la Société Générale des Eaux d'Oran) à la collectivité affermante, la ville d'Oran, en 1908. Cette dernière a fait appel à un entrepreneur de travaux publics pour la réalisation de travaux neufs. Elle s'était dans un premier temps adressée à son fermier mais avait estimé son devis trop élevé. Elle assure la maîtrise d'œuvre des travaux qu'elle réceptionne sans convier son fermier à l'étape ultime dite de réception définitive des travaux. Ces travaux comportent des malfaçons dont le fermier ne s'aperçoit qu'en commençant d'exploiter les nouveaux ouvrages : il doit, dans l'urgence, effectuer des réparations pour lesquelles il réclame des

²⁰² Arrêt n°179.

²⁰³ On trouvera dans l'annexe 18 les arrêts dans l'ordre de leur citation.

indemnités à la ville d'Oran. Le Conseil d'Etat lui donne raison : le fermier doit être remboursé de ses dépenses et la ville doit par ailleurs lui restituer « le cautionnement » déposé en début de contrat, les travaux qu'il a financés étant d'une valeur équivalente au montant de la caution.²⁰⁴

Le schéma des responsabilités pour les travaux d'entretien se représente quant à lui de la manière suivante :



Le fermier est seul responsable des travaux d'entretien pour lesquels il peut ou non faire appel à un entrepreneur de travaux publics, choisi et payé par lui.

Aussi quand des dommages sont causés aux tiers par des conduites au fonctionnement défectueux, le fermier, maître d'ouvrage des travaux d'entretien est-il seul responsable. En 1932, le Conseil d'Etat estime que la Société Germain doit indemniser les propriétaires d'un immeuble endommagé à la suite d'une rupture des canalisations. Qu'elle n'ait ni établi elle-même les canalisations, ni assuré la direction des travaux de pose, ni été le maître d'ouvrage de leur installation, ne change rien. Pour que la collectivité fermière qui lui a remis les installations du service d'eau soit jugée co-responsable, il eut fallu que le contrat d'affermage réserve sa responsabilité quant à l'état des conduites.²⁰⁵

Dans toute la jurisprudence du Conseil d'Etat, il n'existe qu'un seul arrêt traitant d'un conflit entre une collectivité affermante et un fermier. Pourtant le problème du partage des responsabilités entre travaux neufs et travaux d'entretien aurait dû donner lieu à une multitude d'arrêts de ce type : la frontière entre travaux de renouvellement et travaux neufs est parfois ténue (on remplace rarement à l'identique) ; la rentabilité de l'exploitation du fermier est nécessairement fonction du niveau d'investissement et du type d'investissement réalisé (une usine de traitement sophistiquée et automatisée est coûteuse en investissement mais réductrice de coûts d'exploitation). Pourtant, il n'y a pas de conflits d'intérêt entre les collectivités affermantes et leurs fermiers.

Le cahier des charges-type d'affermage peut expliquer l'absence de conflits et les arrêts rendus depuis 1951, corroborer ces explications. Au chapitre des travaux neufs, le cahier des charges prévoit que le fermier peut directement exercer des recours contre les entrepreneurs et fournisseurs choisis par la collectivité et oblige le fermier à prendre connaissance des travaux projetés, à suivre l'exécution des travaux et à co-signer avec la collectivité le procès-verbal de réception définitive des travaux.²⁰⁶ Le législateur a donc pris des précautions pour que le fermier puisse intégrer au mieux les nouveaux ouvrages à son exploitation. Surtout, le cahier des charges prévoit que les travaux neufs d'extension du réseau seront

²⁰⁴ Arrêt n°152.

²⁰⁵ Arrêt n°246.

²⁰⁶ Chapitre II Remise des installations.

obligatoirement exécutés par le fermier, sur la base d'un projet qu'il a le devoir de réaliser et de proposer à l'autorité affermante.²⁰⁷ Les installations de production font l'objet d'un article particulier (article 12, chapitre II). Quand elles ne permettent plus de satisfaire la demande d'eau en quantité, le fermier est dans l'obligation de présenter (dans un délai qui doit être apprécié par les parties en début de contrat) « le projet de travaux d'amélioration à exécuter pour rétablir la situation avec une marge de sécurité suffisante. » Reste alors aux parties à s'accorder sur les conditions techniques et financières de ces travaux qui seront exécutés par le fermier et pour lesquels le législateur ne prévoit pas qu'ils puissent être réalisés par un entrepreneur choisi par l'autorité affermante. De même, quand les installations ne permettent plus de distribuer une eau de bonne qualité « soit en raison de modifications dans la composition chimique, physique ou bactériologique de l'eau, soit au regard des instructions qui interviendraient postérieurement à la date (du contrat), les travaux complémentaires ou installations nouvelles qui deviendraient nécessaires devront, à la diligence du fermier, être réalisés par celui-ci dans le plus bref délai. »

En dehors de ces ouvrages, tous les travaux d'amélioration « seront exécutés par le fermier après accord avec la commune », sur la base des projets formulés par le fermier et sachant que la collectivité a toujours la possibilité de faire appel à l'entrepreneur de son choix si elle ne parvient pas à s'accorder avec son fermier.²⁰⁸

Le cahier des charges prévoit donc que l'exploitant réalise les projets (dont il est nécessairement responsable) et exécute ou fasse exécuter par l'entrepreneur de son choix les travaux neufs et d'entretien pour le réseau et les installations de production, qu'il s'agisse de captage ou d'usine de traitement. Sans devenir, comme le concessionnaire, maître d'ouvrage des travaux (l'accord de l'autorité affermante est indispensable), le fermier assure une maîtrise d'œuvre étendue (conception et responsabilité de l'exécution).

Les quelques contrats d'affermage qui ressortent de la jurisprudence administrative contemporaine illustrent la compétence étendue du fermier, le dernier d'entre eux soulignant les écueils d'un tel fonctionnement.

Quand les abonnés de la commune d'Elancourt contestent, en 1987, l'adhésion de leur commune à un syndicat dont la gestion est affermée, le juge de première instance a commis une erreur en qualifiant le contrat établi par le syndicat avec la Sablaise des Eaux depuis 1957 de concession. Le fermier s'est effectivement engagé, en 1957, à réaliser un programme de travaux mais ce dernier est financé par des subventions syndicales. Le Conseil d'Etat estime que la faible participation de la société au financement des travaux est un attribut du contrat d'affermage qui peut parfaitement comprendre la réalisation de travaux par le fermier.²⁰⁹ En 1983, la commune de Peyreleveau adhère au syndicat intercommunal du Causse Noir qui afferme la distribution d'eau à une compagnie. Celle-ci s'apprête à réaliser les travaux d'extension du réseau communal à un

²⁰⁷ Chapitre II, article 13.

²⁰⁸ Article 5 du chapitre II, Travaux d'amélioration et d'extension.

²⁰⁹ Arrêt n°440.

hameau proche.²¹⁰ En 1985, la S.A.D.E. (filiale de la Compagnie Générale des Eaux), société fermière de la commune de Sollies-Toucas, réalise aussi les travaux d'extension du réseau au hameau voisin.²¹¹

Les fermiers exécutent des travaux qu'ils ne financent pas ou peu et pour lesquels ils peuvent avoir recours à des sous-traitants sans être assujettis, comme le sont les collectivités locales et leurs groupements, au code des marchés publics. Le cahier des charges-type de 1980 oblige tardivement les compagnies fermières au respect de ce code. Il n'est valable que deux années, mais ses dispositions sont reprises dans la loi Sapin dont une application est faite par le Conseil d'Etat dans le dernier des 455 arrêts que nous avons étudiés, suggérant un lien entre l'organisation des travaux en affermage et la politique d'intégration des groupes de distribution d'eau. Le 3 novembre 1995, la Société Norit-France fait casser par le Conseil d'Etat le résultat de l'appel d'offres lancé par le district de l'agglomération nancéienne pour le remplacement du charbon actif de filtration et d'affinage de la station de traitement exploitée par une compagnie privée. Le charbon spécifié dans l'appel d'offres peut évidemment correspondre à des spécifications plus sévères que celles des normes en vigueur pour l'eau alimentaire mais « si elles ont pour effet de réduire le nombre de produits qui y répondent et par là la concurrence chez les fournisseurs, elles doivent être justifiées par les nécessités propres du service et c'est au district qu'il incombe de les établir ». Le Conseil d'Etat estime qu'en l'occurrence, elles ne s'imposaient pas : il condamne le district à verser 15000 francs à la société Norit-France qui s'était portée candidate, pour les frais qu'elle avait exposés et annule le marché sans préciser la raison sociale de son bénéficiaire initial.²¹²

3.5. L'organisation des travaux dans les services d'eau en régie intéressée

L'organisation des travaux en régie intéressée a considérablement évolué depuis le début du siècle. On se souvient que le régisseur intéressé est normalement en charge de la gestion d'un service pour lequel il n'effectue aucun type de travaux, sauf à ce que la collectivité le lui demande expressément et qu'il perçoit une rémunération forfaitaire à laquelle s'ajoute un intéressement fonction de la qualité de sa gestion.²¹³

En 1927, le Conseil d'Etat estime que la Compagnie Générale des Eaux n'est que partiellement responsable des dommages causés aux tiers à la suite de la rupture d'un branchement. Le juge a pourtant commencé par préciser que la responsabilité de l'exploitant vis-à-vis des tiers s'entendait de tous les dommages qui pourraient résulter de l'établissement ou de la simple existence des branchements, du fait de ses obligations en matière d'entretien. Mais en l'espèce, la Compagnie Générale des Eaux assure l'entretien des branchements sous le contrôle de la ville de Paris qui a commis une faute en ne lui signalant pas le mauvais état dans lequel se trouvait ce branchement alors que les travaux récents effectués par les agents de la ville sur le branchement de l'immeuble au réseau

²¹⁰ Arrêt n°444.

²¹¹ Arrêt n°443.

²¹² Arrêt n°455.

²¹³ On trouvera dans l'annexe 18 les arrêts dans l'ordre de leur citation.

d'assainissement lui ont permis de constater les fuites du branchement au réseau d'eau. A ce titre, la ville de Paris est donc condamnée au paiement du quart des indemnités. Le Conseil d'Etat estime en outre que l'obligation de surveillance incombant au propriétaire du branchement (l'abonné) est nécessairement limitée par la difficulté d'accès au branchement : il lui impute le paiement du quart des dommages et laisse la moitié des indemnités à la charge de la Compagnie Générale des Eaux. La Compagnie Générale des Eaux essaie alors de faire jouer la garantie des travaux qu'elle a fait exécuter à un entrepreneur, en invoquant la responsabilité de ses héritiers. Comme ces travaux sont achevés depuis plus de dix ans, la Compagnie Générale des Eaux ne peut invoquer la responsabilité décennale des constructeurs dont elle avait seulement dirigé les travaux.²¹⁴

En 1945, le Conseil d'Etat juge différemment l'étendue des responsabilités de la Compagnie Générale des Eaux qui est toujours régisseur intéressée du service d'eau parisien. Ce n'est pas la qualité du contrat de régie intéressée *in abstracto* qui a évolué mais les responsabilités de la Compagnie Générale des Eaux qui ont changé. La Compagnie Générale des Eaux est alors jugée entièrement responsable des dommages causés aux tiers par le fonctionnement défectueux d'un branchement. La compagnie a non seulement assuré la direction des travaux mais aussi leur paiement : elle est donc responsable de leur conception et de leur exécution, ayant accédé au statut de maître d'œuvre pour l'établissement des branchements.²¹⁵

En 1952, le juge administratif a estimé, en première instance, que la ville de Marseille était responsable des dommages causés aux tiers par l'exécution de travaux sur le réseau d'eau dont la Société des Eaux de Marseille (filiale commune de la Compagnie Générale des Eaux et de la Société Lyonnaise des Eaux) est le régisseur intéressé. Au contentieux, le Conseil d'Etat estime que la société était en l'espèce maître d'ouvrage des travaux que la SADE (filiale de la Compagnie Générale des Eaux) effectuait pour son compte et que la responsabilité de la ville de Marseille ne saurait être engagée.²¹⁶

En 1984, la Compagnie Générale des Eaux, régisseur intéressé du plus grand service d'eau français (près de 4 millions d'habitants desservis), est condamnée au paiement de la taxe professionnelle par les communes de Choisy-le-Roi et de Champigny-sur-Marne en raison de l'usine de traitement qu'elle exploite sur le territoire de la première et des réservoirs qui sont implantés sur le territoire de la seconde. La Compagnie Générale des Eaux estime qu'étant seulement régisseur intéressé du syndicat elle devrait être exonérée de cette taxe : elle est payée par le syndicat et exerce son activité pour le compte du syndicat en usant des installations sans en disposer pleinement. Le Conseil d'Etat estime au contraire que la Compagnie Générale des Eaux dispose pleinement des installations même si ces dernières appartiennent au syndicat qui finance tous les investissements puisqu'elle réalise tous les travaux neufs ainsi que des travaux d'entretien importants pour les besoins de son activité. En outre, elle collecte les abonnements même si elle n'en conserve qu'une partie. Elle doit donc être

²¹⁴ Arrêt n°207.

²¹⁵ Arrêt n°335.

²¹⁶ Arrêt n°359.

assujettie à la taxe professionnelle, comme si la distribution d'eau lui était affermée ou concédée.²¹⁷

Conclusion du premier chapitre

La régulation de la distribution apparaît, à travers la jurisprudence du Conseil d'Etat, pour ce qu'elle est : souple et adaptative, imparfaite et lacunaire. Sur longue période, les relations « contractuelles » nouées entre les municipalités et les services d'eau (que ceux-ci soient délégués ou non) ont évolué à la fois dans le sens d'une meilleure prise en compte des coûts dans les tarifs et d'une plus grande adaptation des termes des contrats aux grands aléas ou aux nécessités du service public. Pour autant, les formes contractuelles ont souvent été dévoyées. Ainsi, l'affermage tel qu'il a été pratiqué n'a qu'assez rarement correspondu aux schémas théoriques censés le fonder (notamment en ce qui concerne la responsabilité des communes en matière d'investissement). Le poids des opérateurs et leur capacité à faire évoluer la régulation dans un sens qui leur soit favorable illustrent en creux la faiblesse des collectivités en tant qu'organes de régulation. Les stratégies d'intégration verticale et l'absence quasi généralisée de soumission du secteur de la distribution d'eau au code des marchés publics en est un exemple éclairant. Les opérateurs sont devenus incontournables : à cet égard il est symptomatique que le dernier arrêt de type UT1 ait opposé la ville de Vannes à la Compagnie Générale des Eaux, cette dernière intervenant comme entrepreneur de travaux publics auprès de la régie de la ville. Les stratégies suivies ont fini par provoquer un changement des règles du jeu, le maintien des mêmes règles étant compromis par la nouvelle organisation des services d'eau et du secteur dans sa totalité. La capacité d'un acteur singulier, la Compagnie Générale des Eaux, à faire évoluer les règles du jeu et les normes en vigueur, montre à quel point les relations avec le régulateur sont un élément central de la stratégie d'acteurs industriels intervenant dans un secteur où le marché ne joue qu'un rôle résiduel dans l'allocation des ressources.

CHAPITRE 2

LA NATURE ECONOMIQUE DE LA CONCESSION DE DISTRIBUTION D'EAU

Nous allons poursuivre l'analyse en nous centrant sur une forme particulière de gestion déléguée, la concession, dont on sait qu'elle est la forme la plus aboutie de délégation et dont on constate le succès renouvelé depuis une quinzaine d'années. Les questions que nous entendons poser sont les suivantes :

²¹⁷ Arrêt n°434.

- assiste-t-on, avec la concession, à une « privatisation » d'une partie du secteur de la distribution d'eau ?
- le cas échéant, un système privé de distribution d'eau est-il stable et quels critères permettent d'évaluer sa stabilité ?

L'analyse que nous développerons au cours de ce chapitre s'inscrit dans le cadre plus général d'une théorie de la privatisation des services publics. Cette théorie en cours de constitution s'appuie, pour justifier la privatisation des services publics, sur la conjonction de différents facteurs :

- l'émergence d'une contrainte budgétaire forte qui fait basculer une activité dans le champ économique. L'allocation des ressources nécessaires au bon fonctionnement de cette activité doit impérativement générer, en retour, un flux de revenus suffisants pour assurer l'autonomie financière de l'activité ;
- la difficulté pour la puissance publique, quand le service est organisé en régie, à s'engager à respecter son autonomie de gestion. En effet, il est difficile pour la puissance publique de ne pas manipuler le service ou les ressources du service à des fins qui, sans être répréhensibles en elles-mêmes, conduisent à une mauvaise allocation des ressources. Les manipulations d'ordre tarifaire, que ce soit sur le niveau moyen des tarifs ou leur structure, sont un exemple de ce type d'interférence ;
- la possibilité d'organiser contractuellement certaines transactions¹ dans des systèmes juridiquement sophistiqués protégeant correctement les droits économiques. La diminution des coûts de transaction associés à la préparation puis à l'exécution de contrats relativement complets permet, à travers ces derniers, de confier à des opérateurs identifiés des tâches complexes et de procéder à une répartition des pouvoirs entre opérateur et régulateur *a priori* plus satisfaisante ;
- la légitimité qu'acquiert, dans l'opinion publique, la gestion privée, y compris pour la gestion des infrastructures, et qui lui confère une certaine stabilité dans le temps. Cette légitimité n'est bien sûr pas immuable et des contestations, d'abord perçues comme marginales, peuvent s'interpréter comme des signes précurseurs de changements institutionnels importants.

Nous verrons que ces différents éléments sont aujourd'hui constitutifs de la concession comme modèle d'organisation de la distribution d'eau en milieu urbain.

Si la concession constitue aujourd'hui un modèle pour l'organisation de la distribution d'eau en milieu urbain, l'histoire montre qu'il n'en a pas toujours été ainsi et que ce modèle a été contesté par les municipalités, à cause des contraintes qu'il faisait peser sur ces dernières quant à leur capacité à organiser selon leurs propres critères la distribution d'eau. On constate en effet qu'à la fin du siècle dernier, à une époque où la concession est la forme d'organisation dominante, les

¹ La possibilité d'introduire de la concurrence est un cas particulier du point que nous évoquons. Pour une analyse des formes de concurrence possible dans la distribution d'eau, voir le chapitre 1 de la partie II.

municipalités ont cherché, par différents moyens (rachat pur et simple, glissement progressif vers l'affermage et la régie intéressée), à « municipaliser » leurs services d'eau afin de pouvoir conduire des politiques tarifaires conformes à leur vision du service public. Ce mouvement de « municipalisation » a été d'autant plus laborieux que le caractère engageant, pour les parties, du contrat de concession a rendu difficile sa remise en cause. Comme l'atteste la jurisprudence administrative, le Conseil d'Etat n'a jamais hésité à interpréter au pied de la lettre les clauses des contrats de concession, imposant aux municipalités qui souhaitaient sortir du système concessionnaire de désintéresser, conformément aux contrats, le concessionnaire.

On ne comprend la force juridique du contrat de concession que si l'on reconnaît son insertion dans un système institutionnel plus vaste, que par une métaphore nous qualifierons de fédéral, et qui met en présence deux niveaux de régulation, l'Etat et les collectivités locales. Tout au long du XIX^{ème} siècle, l'Etat (à travers le Conseil d'Etat) garantit la sécurité juridique des opérateurs en limitant très strictement le pouvoir discrétionnaire des municipalités. Dévoilé entre 1947 et 1982, à une époque où l'Etat limite la liberté contractuelle des collectivités locales et des opérateurs et intervient même dans le déroulement des contrats, ce système fédéral retrouve aujourd'hui une vigueur nouvelle. Avec les lois de décentralisation, les collectivités locales retrouvent en effet la liberté de contracter, l'Etat limitant son intervention à la définition des règles de passation des contrats.

Le regain d'intérêt des collectivités locales pour la concession n'est pas un simple retour en arrière. Sans remettre en cause le caractère public de la distribution d'eau, les municipalités acceptent aujourd'hui que soient pratiqués par les opérateurs des tarifs reflétant les coûts de production et de distribution d'eau, à une époque où le développement des réseaux est acquis mais où la nécessité d'améliorer la qualité de l'eau distribuée, alors que celle de la ressource brute se dégrade, et de procéder au renouvellement des réseaux impliquent des investissements élevés. En outre, le retour en force de la concession s'opère alors que les municipalités ont majoritairement transféré leurs responsabilités en matière de distribution d'eau à des entités supra-communales. Mieux encore, les deux mouvements (délégation et démembrement) se renforcent l'un l'autre.

SECTION 1 Les caractéristiques institutionnelles et le fonctionnement de la concession : une analyse théorique

Dans un premier temps, nous analyserons les caractéristiques institutionnelles de la concession (1.), en montrant que la concession est un mode de gestion privé (1.1.) et qu'elle s'inscrit dans un schéma de type fédéral (1.2.). Nous étudierons, dans un deuxième temps (2.), le fonctionnement de la concession en montrant que sa nature contractuelle est telle qu'elle amène à s'interroger sur l'assimilation qu'il convient de faire entre concession et privatisation (2.1.) et qu'elle est un mécanisme contractuel engageant (2.2.). Nous analyserons, dans un dernier temps, la pérennité du régime concessionnaire (3.) en montrant que le changement

d'allocation des droits résiduels de contrôle, de la puissance publique vers le concessionnaire, pour légitime qu'il ait été (3.1.), doit avoir pour contrepartie une régulation explicite de l'opérateur dont la responsabilité doit être correctement située au sein du système fédéral d'organisation de la distribution d'eau (3.2.).

1. Les caractéristiques institutionnelles de la concession de distribution d'eau

La concession est un contrat à long terme déléguant à un concessionnaire la responsabilité de la gestion (exploitation) et du développement (investissement) d'un service d'eau sur un territoire donné. Aujourd'hui la durée de la concession est de 20 à 30 ans, avec renégociation de certaines clauses contractuelles tous les 5 ans dans un cadre bilatéral (c'est-à-dire entre le concédant et le concessionnaire à l'exclusion de toute partie tierce).

Parmi les différents modes de gestion de la distribution d'eau, qu'il s'agisse de gestion directe (régie simple, régie autonome, régie personnalisée) ou de gestion déléguée (affermage, régie intéressée, gérance, concession), la concession est clairement la forme de délégation la plus large, pour laquelle la séparation régulateur / opérateur est la plus prononcée. Le concessionnaire est bénéficiaire en dernier ressort² des décisions qu'il prend en matière d'investissement et d'exploitation. Cela lui donne une grande autonomie pour procéder aux arbitrages qu'il trouve pertinent entre dépenses d'exploitation et dépenses d'investissement. En conséquence, les renégociations périodiques portent essentiellement sur le recalage *ex post* des tarifs de manière à assurer l'équilibre financier à moyen terme de la concession.³

Les autres formes de gestion déléguée laissent moins d'autonomie au délégataire. Le fermier doit négocier avec la commune les programmes d'investissement qu'il juge nécessaires dans la mesure où la puissance publique en assure le financement. Le régisseur et le gérant ne sont que des prestataires de services. Ils ne font que gérer pour le compte de la commune en contrepartie d'une rémunération forfaitaire assortie, dans le cas du régisseur, d'un intéressement fonction de la qualité de sa gestion.

1.1. la concession de distribution d'eau, un mode de gestion privé

Le fait de concéder la gestion et le développement d'un service d'eau à une entreprise privée est à première vue surprenant. En effet, dans la mesure où l'opérateur privé recherche avant tout à maximiser ses gains (profit), il est difficile d'imaginer en quoi le fait de concéder peut conduire à améliorer le bien-être collectif.

Il existe bien entendu un cas trivial où la supériorité de la gestion privée est évidente : c'est celui où l'opérateur privé est plus efficace que l'opérateur public

² Nous traduisons ici l'expression anglo-saxonne *residual claimant*.

³ Un certain nombre d'événements (variation importante du volume d'eau vendue ou de la population alimentée, modification du périmètre de desserte, modification importante des équipements...etc.) entraînent *ipso facto* une révision du contrat de concession, notamment au plan tarifaire.

et où il n'existe pas d'asymétrie d'information entre l'opérateur public devenu autorité concédante et le concessionnaire. Si on appelle $c_{privé}$ le coût de production et de distribution d'un mètre cube d'eau par un opérateur privé, c_{public} le coût de production et de distribution d'un mètre cube d'eau par un opérateur public, $p_{privé}$ le prix moyen d'un mètre cube d'eau en régime concédé et p_{public} le prix moyen d'un mètre cube d'eau en régime de gestion direct, on a :

$c_{privé} \leq c_{public}$, qui traduit la plus grande efficacité de l'opérateur privé et $p_{privé} \approx c_{privé}$, en l'absence d'asymétrie d'information.

Si on laisse de côté ce cas extrême, comparer la gestion concédée et la gestion en régie n'est pas chose aisée. La concession introduit en effet dans le système un agent dont l'objectif est *a priori* assez éloigné de celui qu'est sensé poursuivre le concédant. Ce biais peut néanmoins être corrigé par un contrôle judicieux des prix ou des profits du concessionnaire. Cette forme de *privatisation* peut par ailleurs être efficace sur le plan productif, les incitations à réduire les coûts étant plus fortes pour un opérateur privé que pour un opérateur public. Elle peut en outre réduire le pouvoir discrétionnaire du concédant et rendre plus difficile la poursuite d'objectifs qui n'ont pas grand chose à voir avec la recherche du bien-être collectif.

Vickers et Yarrow⁴ ont comparé une situation de monopole public et une situation de monopole privé non régulé en terme de compromis entre efficacité productive et efficacité allocative. Dans leur modèle, la privatisation produit deux effets : elle engendre un changement d'objectif de la firme que l'on privatise et elle modifie les incitations des managers de la firme à réduire les coûts.

Les hypothèses du modèle sont les suivantes : l'entreprise, publique ou privée, produit à un coût marginal constant c . Le coût marginal peut être diminué à condition d'exercer un certain niveau d'effort $R(c)$ avec $R_c < 0$. On suppose que le manager de l'entreprise privée a pour fonction objectif : $(p - c)Z(p) - AR(c)$, où $Z(\cdot)$ est la fonction de demande. $A \geq I$ symbolise la manière dont le manager de l'entreprise privée est incité à réduire les coûts. Plus A est grand et moins le schéma incitatif est puissant.

Le manager de la firme publique maximise la fonction objectif suivante : $S(p) + (p - c)Z(p) - BR(c)$ où $S(p)$ est le surplus des consommateurs. $B \geq I$ symbolise la qualité des incitations fournies au manager de l'entreprise publique.

Si $A \geq B$, la firme publique est sur les plans allocatif et productif plus efficace que la firme privée. Dans ce cas, la gestion publique domine au sens de Pareto la gestion privée. Il faut donc que B soit largement supérieur à A pour que la

⁴ Vickers (J.), Yarrow (G.), Privatization, an Economic analysis. The MIT Press, Cambridge, Mass, 1988.

privatisation soit Pareto améliorante et ceci d'autant plus que l'élasticité prix de la demande est faible et le potentiel de diminution des coûts limité.

Shapiro et Willig⁵ ont également étudié l'impact économique d'une modification des droits de propriété en montrant que la privatisation des entreprises publiques pouvait être justifiée lorsque la puissance publique n'est pas bienveillante.

Shapiro et Willig supposent qu'une activité économique est gérée par une agence publique dont la fonction objectif est : $V = W(x) + HM(x)$, où x est une variable de décision, le choix d'un certain niveau de production par exemple. V est la somme de deux termes : le surplus collectif $W(x)$ et l'agenda privé du ministre $M(x)$. H représente le poids donné par l'agence à ses propres objectifs. Si P est le profit dégagé par l'activité et E le surplus des consommateurs, on a : $P = W - E$. Lorsque l'activité en question est concurrentielle et que le monde politique est mal régulé (ce qui correspond à une valeur de H élevée), la propriété privée est justifiée. En effet, lorsque l'activité est concurrentielle, la firme maximise son profit en minimisant ses coûts sans pouvoir agir sur les prix. Elle accroît ce faisant le surplus collectif. En outre, en privatisant, on empêche l'agence de réaliser son propre agenda. Les deux éléments vont dans le sens d'un accroissement du bien-être social. Inversement, lorsque l'activité est faiblement concurrentielle et que le monde politique est bien régulé (correspondant à une valeur de H faible), la gestion publique domine au sens de Pareto.

1.2. La concession de distribution d'eau, un système fédéral

L'organisation de la distribution d'eau en France a ceci d'original qu'on peut y déceler des accents fédéralistes, ce qui constitue une différence majeure avec l'organisation des grands services publics nationaux (électricité, poste, chemin de fer).

L'économie néo-institutionnelle⁶ a redécouvert et réinterprété les travaux de Hayek⁷ et Tiebout⁸ relatifs aux vertus du fédéralisme comme mode d'organisation des activités économiques. Dans un système fédéral, la superposition de deux niveaux de gouvernement, le niveau fédéral et le niveau des États fédérés permet d'organiser une limitation des pouvoirs de chacun des niveaux qui, loin d'être un handicap, génère de l'efficacité du point de vue économique. Weingast⁹ a montré qu'au 18^{ème} siècle, les pays qui ont décollé économiquement étaient des pays organisés selon un mode fédéral. Les principales caractéristiques du fédéralisme économique sont les suivantes :

⁵ Shapiro (C.), Willig (R.), Economic Rationales for the Scope of Privatization, Olin Program Discussion Paper 41, Woodrow Wilson School, Princeton University, 1990.

⁶ Aranson (P.), Federalism : Doctrine against Balance, MS, Emory University, 1991.

⁷ Hayek (F.), The Economic Conditions of Interstate Federalism, 1939, réédité dans Individualism and the Economic Order, Ch XII, University of Chicago Press, 1948 et Constitution of Liberty, University of Chicago Press, 1960.

⁸ Tiebout (C.), A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy n°64, pp.416-24, 1956.

⁹ Weingast, Barry (R.), Federalism and Political Commitment to Sustain Markets, MS, Hoover Institution, Stanford University, 1992.

- l'État fédéral a pour mission de définir les règles du jeu. Il est le garant du bon fonctionnement des marchés, de la définition et du respect des droits économiques, notamment des droits de propriété ;
- les États fédérés ont pour mission d'aménager localement la réglementation définie au niveau fédéral.

Les agents économiques bénéficient doublement d'un tel système. Les États fédérés font en quelque sorte écran entre l'État fédéral et la société civile, évitant ainsi une intrusion trop directe de l'État fédéral dans la vie économique. Inversement, les agents ont la possibilité de mettre en concurrence les règles locales édictées par les États fédérés. Les risques d'abus au niveau local sont ainsi réduits. C'est notamment le cas en matière fiscale. Dès lors que la libre circulation des marchandises et des facteurs de production est garantie par l'État fédéral, un État qui souhaiterait aggraver la fiscalité sur une activité particulière courrait le risque de voir l'activité concernée être délocalisée au profit d'un État plus libéral.

Fondamentalement, le fédéralisme est un mécanisme de limitation des pouvoirs de la puissance publique par la création de différents niveaux administratifs, chaque niveau étant en charge d'une partie de l'administration du pays. En outre, ce système de *check and balance* est renforcé par la possibilité de mettre en concurrence les États fédérés.

L'État, les communes et les opérateurs constituent les trois niveaux de ce système fédéral. L'État apparaît dans la distribution d'eau comme le garant des règles du jeu du secteur. C'est vrai en matière de normes d'hygiène mais également sur le plan organisationnel. Si l'État définit, de l'après-guerre aux lois de décentralisation, le cadre des relations entre concédants et concessionnaires, il n'intervient pas directement dans la gestion du secteur, du moins en milieu urbain. *A contrario*, en milieu rural, l'analogie avec un système fédéral est beaucoup plus difficile, l'État ayant joué un rôle qui dépasse largement le simple fait d'édicter les règles du jeu.

Si l'État définit les grandes lignes du cadre institutionnel, il appartient bien aux communes, que nous assimilons par analogie aux États fédérés, de négocier dans le détail les clauses des contrats de concession avec les opérateurs. De même, une fois les contrats signés, ce sont les communes (ou les groupements de communes) qui sont chargées de réguler les opérateurs, en tant qu'autorités concédantes. L'État, dans ses différentes composantes, exécutive, législative et judiciaire, n'intervient que de manière ciblée dans la relation concédant / concessionnaire. Il n'est là que pour définir les règles du jeu (c'est le rôle de l'exécutif et du Parlement) ou pour arbitrer des conflits (tribunaux administratifs et Conseil d'État). On peut donc considérer qu'un principe de subsidiarité est à l'œuvre dans l'organisation de la distribution d'eau en milieu urbain.

On peut poursuivre l'analogie avec le fédéralisme économique en remarquant que les opérateurs ont l'avantage, quand ils négocient avec les communes, de négocier avec une entité publique dont la souveraineté et, par conséquent, le pouvoir de contrainte sont limités. Il en irait différemment si les opérateurs négociaient directement avec l'État, ce dernier ayant, du fait de sa capacité à modifier les

règles et donc le cadre institutionnel lui-même, un pouvoir de négociation bien supérieur. En outre, les opérateurs ont en face d'eux un nombre important de communes, ce qui autorise, autre analogie avec le fédéralisme économique, une forme de mise en concurrence indirecte des communes par les opérateurs. Les opérateurs gèrent en effet un portefeuille de contrats de concession. Ils peuvent en permanence comparer les conditions qui leur sont proposées par une commune avec celles qu'ils ont obtenues ou qui leurs sont offertes ailleurs. Aucun opérateur ne joue sa survie sur un seul contrat de concession.

Nous verrons plus loin que ce système fédéral, dont nous examinerons la genèse et les mobiles, parce qu'il prend en tenaille les communes, a plutôt profité aux opérateurs et conduit à un système sous-régulé.

2. Le fonctionnement de la concession

La concession est un système de répartition des pouvoirs entre le concédant et le concessionnaire qui oblige les communes à respecter l'autonomie de gestion des services concédés. En matière tarifaire, la concession permet d'éviter que les augmentations du prix de l'eau jugées nécessaires ne soient continuellement retardées pour des raisons politiques. La question des tarifs explique sans doute pour une bonne part le mouvement de municipalisation du début du siècle et inversement le mouvement de «privatisation» des années 1980-1990. On peut en effet supposer que dans les années 1980, en proie à des difficultés financières importantes et souhaitant redéployer leurs budgets vers d'autres activités (aide sociale, logement), les communes sont entrées en négociation avec les compagnies des eaux pour concéder leurs services d'eau parce que concéder était un moyen de s'engager, de manière crédible, sur une politique tarifaire soutenable. On peut penser, même s'il est difficile d'en apporter une preuve formelle, que les bailleurs de fonds, banques, institutions financières spécialisées, marchés financiers, ont poussé pour que l'activité de distribution d'eau soit concédée, l'arrivée d'un opérateur puissant aux côtés de la commune étant considérée comme un gage de sérieux en matière de gestion, en particulier sur le plan tarifaire.

2.1. La nature contractuelle de la concession de distribution d'eau

Pour comprendre mieux le fonctionnement de la concession, nous devons tenter de répondre aux questions suivantes :

- quelle est la partie (concessionnaire ou concédant) qui détient les droits résiduels de contrôle, c'est-à-dire peut prendre toute décision concernant l'utilisation des actifs de la concession, exceptées celles relevant explicitement de l'autre partie ou de tiers ?
- comment sont répartis les profits de la concession et quelle partie est *residual claimant* ? quel lien existe-t-il entre l'allocation des droits résiduels de contrôle et l'allocation des bénéfices résiduels ? Quels effets ce lien produit-il sur le fonctionnement de la relation contractuelle ?

- quelle est la nature de l'information échangée entre le concessionnaire et le concédant ? Qui détient l'information stratégique et pour quel usage ?

Nous essaierons ensuite, en utilisant la grille d'analyse développée par Williamson¹⁰, de caractériser la concession en tant que mode contractuel.

Une analyse de la concession en terme de contrat incomplet, du type de celle que nous avons menée au premier chapitre, pourrait laisser penser que le concédant détient les droits résiduels de contrôle. En effet, avec la théorie de l'imprévision et l'affirmation de la distribution d'eau comme service public industriel et commercial, on peut avoir l'impression que le concessionnaire n'est qu'un exécutant asservi aux impératifs du service public, soumis à ce titre aux injonctions de la puissance publique, en l'occurrence la commune, et rémunéré en *cost-of-service*. Dans un tel schéma, c'est bien la puissance publique qui joue un rôle moteur en arrêtant les décisions qui s'imposent pour le développement du service et la satisfaction des usagers. Cette conception de la concession en fait un contrat de nature administrative, alors même que la concession est formellement un contrat de droit privé.

Dans la réalité, nous verrons que les droits résiduels de contrôle sont détenus par les opérateurs. Les droits du concédant sont très circonscrits : droit à une information régulière, droit à une partie des profits dégagés par l'exploitation, droit de disposition des actifs en fin de concession, ce dernier droit étant en fait largement théorique. Les pouvoirs du concédant sont donc limités en terme de contrôle. Ils sont plus étendus en terme de régulation de l'activité, notamment en matière tarifaire. Mais ce pouvoir de régulation ne doit pas être assimilé à un pouvoir de contrôle de type stratégique. Le concédant n'est pas un actionnaire. Il est moins que cela, comme nous le verrons en examinant le fonctionnement concret de la concession.

Le concessionnaire est *residual claimant* des pertes et profits du service concédé. Si le concédant exerce un contrôle sur les grandes décisions d'investissement, notamment parce que l'impact sur les tarifs peut être important, c'est au concessionnaire que revient le soin d'arbitrer entre dépenses d'exploitation et dépenses d'investissement. La concession permet ainsi de limiter la fréquence des renégociations et de responsabiliser le concessionnaire. Il y a donc une relative congruence entre l'allocation des droits résiduels de contrôle et des bénéfices résiduels qui n'empêche pas un certain partage des bénéfices de la concession entre concessionnaire et concédant.

Le concessionnaire contrôle également l'information stratégique. Le concédant bénéficie certes d'une information régulière mais cette information a avant tout pour objet de permettre au concédant de suivre la situation financière de la concession et de procéder périodiquement au recalage des tarifs. On peut penser que cette information ne permet pas au concédant d'appréhender en profondeur les arbitrages technico-économiques réalisés par le concessionnaire. Le

¹⁰ Williamson (O.E.), Transaction Cost Economics : The Governance of Contractual Relations, Journal of Law and Economics vol.22, octobre 1979.

fonctionnement de la concession génère de l'asymétrie d'information qui rend moins effectif le contrôle opéré par les communes.

On peut se demander si la logique profonde de la concession relève davantage du contrat formel ou de la structure de gouvernement.¹¹ La théorie des contrats « formalisée » ne rend pas bien compte des concepts développés par la théorie néo-institutionnaliste.¹² En particulier, le concept de *governance structure* n'a pas reçu de traitement formel approprié. L'économie mathématique réduit la notion de *governance structure* à celle d'allocation de droits résiduels de contrôle.¹³ La théorie des contrats formalisée débouche donc d'une certaine manière sur une vision polarisée avec d'un côté le monde des contrats complets et de l'autre le monde des contrats incomplets à la Grossman-Hart.¹⁴ En fait, l'analyse des formes institutionnelles chez Williamson est plus riche et distingue trois formes institutionnelles dont le caractère plus ou moins approprié dépend à la fois du degré de rationalité des agents et du niveau de spécificité des actifs :

- la transaction de marché,
- le contrat formel qui est un contrat rédigé, la gestion des conflits liés à l'interprétation du contrat étant du ressort de la *common law* et du juge,
- la structure de gouvernement.

Avec la structure de gouvernement, les parties sont amenées à créer des institutions ou des mécanismes permettant de régler les conflits qui les opposent. Il peut exister des structures de gouvernement plus ou moins complètes (c'est-à-dire recourant à des degrés divers aux institutions existantes pour le règlement des conflits) et plus ou moins hiérarchisés (le contrôle de la structure peut être partagé ou au contraire placé entre les mains d'une des parties). L'extrême est évidemment l'entreprise intégrée pour laquelle le recours à un tiers arbitre est extrêmement limité (l'intervention d'un tiers n'intervient en pratique que pour fixer les conditions d'entrée dans l'entreprise et les conditions de sortie hors de la firme)¹⁵ et les institutions de gouvernement très hiérarchisées.

On dispose donc de différents cadres théoriques pour analyser le fonctionnement de la concession. La juxtaposition de ces différents cadres amène à s'interroger sur la place qu'elle occupe le long de trois axes plus ou moins parallèles : un axe

¹¹ Nous traduisons ainsi l'expression anglaise *governance structure*.

¹² On entend par théorie néo-institutionnaliste les travaux initiés par Coase (R.), Williamson (O.E.) et North (D.).

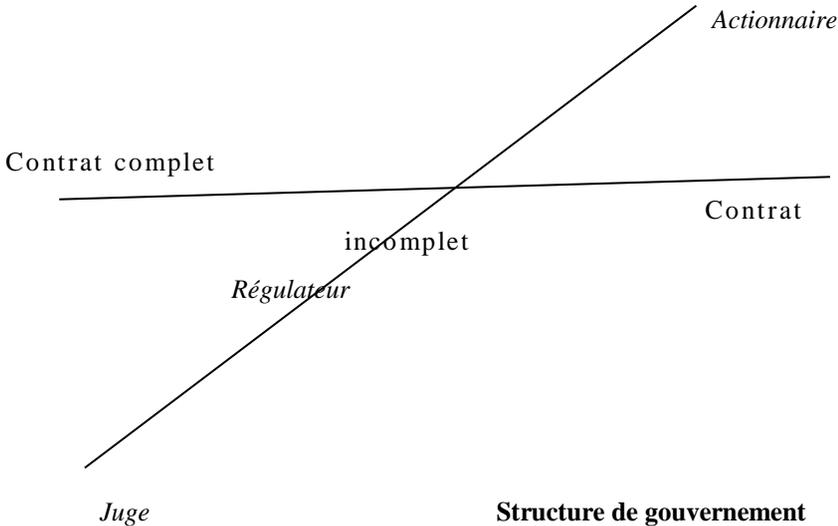
¹³ Voir Grossman (S.), Hart (O.D.), *The Costs and Benefits of Ownership : a Theory of Lateral and Vertical Integration*, *Journal of Political Economy*, vol. 94, pp. 691-719, 1986, Hart (O.D.), Moore (J.), *Incomplete Contracts and Renegotiation*, *Econometrica*, vol. 56 n°4, juillet 1988, Chung (T.), *Incomplete Contracts, Specific Investments and Risk Sharing*, *Review of Economic Studies*, vol. 58 n°5, octobre 1991.

¹⁴ Bouttes (J.P.), Hamamjian (P.), *Contractual Relationship within the Firm in Transaction Cost Economics. Recent Developments*, Vermont, E. Elgard, Menard Editor, 1994.

¹⁵ Hirschman (A.O.), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1970. L'entreprise intégrée est clairement un mode d'organisation de type *voice*. C'est pourquoi les tiers n'interviennent que très rarement, au moment de l'entrée ou de la sortie hors de l'entreprise, lorsque justement le mode de régulation principal, de type *voice*, est mis en défaut et remplacé par une régulation de type *exit*.

figurant la plus ou moins grande complétude des contrats, un axe figurant la classification de Williamson, de la transaction de marché à la structure de gouvernement en passant par le contrat formel, un axe enfin que nous ajoutons et qui emprunte à la fois à la théorie des contrats formalisés et à l'analyse néo-institutionnelle et repère la nature de la supervision exercée par le principal dans un couple principal / agent en distinguant le juge, le régulateur et l'actionnaire.

Contrat formel



Premier axe - contrat complet / contrat incomplet

On a vu que la concession avait progressivement glissé d'un contrat conçu et interprété comme un contrat de droit privé vers un contrat administratif, c'est-à-dire vers un contrat qui n'obéit pas au principe d'égalité des co-contractants et qui reconnaît à une des parties un pouvoir d'injonction fort, l'autre partie étant compensée en fonction des coûts qu'elle supporte. Nous avons montré que cette évolution était liée au statut de service public industriel et commercial reconnu progressivement à la distribution d'eau : les principes d'égalité, de continuité et de mutabilité impliquaient en effet une transformation de la nature contractuelle des contrats de concession donnant à la commune le « dernier mot » moyennant une protection des droits économiques du concédant à travers une rémunération de type *cost-of-service*.

Deuxième axe – juge / régulateur / actionnaire

Si la puissance publique, en l'espèce la commune, se voit effectivement reconnaître des pouvoirs exorbitants du droit commun, en application des principes du service public, ces derniers ne définissent pas avec précision la nature des droits résiduels de contrôle alloués au concédant : agit-il comme un juge, qui statue en fonction de règles édictées par ailleurs, comme un régulateur, créateur de règles, ou comme un actionnaire doté vis-à-vis du service concédé d'un pouvoir hiérarchique étendu permettant au concédant de prendre les grandes décisions concernant la gestion et le développement du service ? Il semble qu'aujourd'hui les communes soient, dans le meilleur des cas, cantonnées dans un

rôle de régulateur et que les opérateurs bénéficient de marges de manœuvre considérables. C'est sans doute davantage l'état-major parisien du groupe Compagnie Générale des Eaux qui détient des droits résiduels de contrôle vis-à-vis d'un service concédé que l'autorité concédante.

Troisième axe – contrat formel / structure de gouvernement

La concession relève-t-elle davantage du contrat formel ou de la structure de gouvernement bilatérale ?¹⁶ Dans le dernier cas, il nous faudra repérer les institutions de médiation internes à la concession permettant de faire évoluer dans le temps le cadre institutionnel lui-même, apprécier la fréquence du recours au juge et la capacité du couple concédant-concessionnaire à fonctionner en monopole bilatéral. Dans la pratique, et c'est toute l'ambiguïté de la concession, celle-ci relève à la fois du contrat formel (dont l'attribution se fait ou devrait se faire sur une base concurrentielle et pour une durée limitée) et la structure de gouvernement.

2.2. La concession de distribution d'eau, un mécanisme d'engagement

L'engagement est une action réalisée par une personne à un instant donné dont l'objet est de contraindre de manière irrévocable cette personne dans le futur.¹⁷ Ainsi, la caution que verse un locataire à son propriétaire en début de bail est une action qui vise à ce que le locataire prenne soin de l'appartement qui lui est donné en location, *a minima* à concurrence du montant de la caution déposée. La caution génère de cette manière de l'engagement.

Il faut, quand on parle d'engagement, bien distinguer :

- la capacité à s'engager *in abstracto*,
- les mécanismes rendant l'engagement possible,
- la volonté de s'engager *in abstracto*.

La capacité à s'engager *in abstracto* est une faculté que l'on prête traditionnellement à l'État.¹⁸ Elle suppose que ce dernier est à même, en dehors de tout cadre institutionnel, de respecter *ex post* les engagements pris *ex ante*, quand bien même ceux-ci cesseraient de lui être favorables. Une telle faculté d'engagement suppose l'absence d'opportunisme. Il s'agit donc d'une hypothèse très forte que les économistes ont aujourd'hui tendance à considérer comme *ad hoc*. Elle n'intervient en pratique dans les modèles que pour permettre d'exhiber une solution à laquelle comparer les résultats obtenus lorsqu'on lève justement l'hypothèse que l'État est bienveillant.¹⁹

Il existe des mécanismes rendant l'engagement possible. Pour l'essentiel, ces mécanismes consistent en l'énoncé de menaces crédibles. La personne qui est

¹⁶ Williamson (O.E.), 1979.

¹⁷ Binmore (K.), Game Theory and the Social Contract, Volume 1, Playing Fair, Cambridge, MIT Press, 1994.

¹⁸ La littérature anglo-saxonne parle d'Etat *benevolent*, que l'on peut traduire par bienveillant.

¹⁹ Laffont (J.J.), Tirole (J.), Privatization and incentives, Journal of Law, Economics and Organisation, 7 : 84-105, 1991.

appelée à s'engager sera d'autant plus encline à respecter son engagement que les menaces qui pèsent sur elle dans le cas contraire sont crédibles, c'est-à-dire que l'exécution de ces menaces est considérée comme certaine dans le cas où la parole donnée ne serait pas tenue. On voit bien ce faisant que l'on risque fort de transférer le problème d'engagement de la personne qui est menacée vers celle à qui on assigne le soin de proférer une menace et qu'il y a bien là une sorte d'aporie de l'engagement. C'est pourquoi, en pratique, la mise en œuvre de menaces crédibles implique la création de schémas institutionnels complexes qui seuls permettent d'éviter un face-à-face entre le « menacé » et le « menaçant ».

Le dernier niveau d'analyse concerne la volonté pour une personne de s'engager, c'est-à-dire de se placer volontairement dans une situation où elle sera obligée de tenir les engagements qu'elle aura consentis. Quand un cadre institutionnel garantit l'exécution des contrats, signer un contrat signale la volonté de deux agents de s'engager l'un vis-à-vis de l'autre. Deux agents peuvent, dès lors que les contrats ont force exécutoire, avoir intérêt à s'aliéner mutuellement à court terme pour maximiser leurs objectifs à un terme plus éloigné.²⁰ C'est notamment le cas en présence d'actifs spécifiques.²¹ Cela ne signifie pas que les contrats signés sont immuables. Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole ont bien mis en évidence que l'engagement contractuel n'excluait pas, loin s'en faut, la possibilité de renégocier.²² Il signifie que le contrat sera exécuté si au moins une partie le souhaite. L'engagement à ne jamais renégocier, s'il produit dans un cadre contractuel des effets économiques très puissants, en gommant la dynamique du jeu, est quelque chose de très exigeant.

L'incapacité des agents à s'engager est généralement une source d'inefficacité.²³ De nombreux modèles ont été développés dans lesquels des promesses ou menaces sont, dans un contexte dynamique, très largement inopérantes. Tous ces

²⁰ Myerson (R.B.), Satterthwaite (M.), Efficient Mechanisms for Bilateral Trading, Journal of Economic Theory, 23 : 265-281, 1983.

²¹ Joskow (P.), Contract Duration and Relationship-Specific Investments : the Case of Coal, American Economic Review, 77 : 168-185, 1987.

²² Laffont (J.J.), Tirole (J.), A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, The MIT Press, 1993. Chapitre 10 : Commitment and Renegotiation.

²³ Ellsberg a développé une analyse intéressante de la notion d'engagement en utilisant le paradigme de la prise d'otage. L'analyse débute une fois la rançon payée. Ellsberg examine, du strict point de vue de l'otage et de son ravisseur, l'intérêt des différentes issues possibles. Ces issues sont au nombre de deux :

- issue n° 1 : le ravisseur s'enfuit avec la rançon et l'otage est libéré,
- issue n° 2 : le ravisseur s'enfuit avec la rançon après avoir exécuté son otage.

Du strict point de vue du couple formé par le ravisseur et l'otage, il est clair que l'issue n° 1 est optimale en ce qu'elle maximise le bien-être des deux agents considérés collectivement.

En pratique, toutefois, l'issue n° 1 a peu de chance d'émerger. En effet, une fois libéré, l'otage peut facilement permettre à la police d'identifier le ravisseur. Pour avoir une chance d'obtenir de son ravisseur qu'il le libère une fois la rançon payée, il faudrait que l'otage puisse garantir au ravisseur qu'il ne le dénoncera pas une fois libéré. Or clairement, l'otage ne peut pas *s'engager* à ne pas collaborer avec la police une fois libéré puisque c'est pour lui le seul moyen de récupérer la rançon. Ne pouvant pas obtenir d'engagement crédible de la part de l'otage, le ravisseur est, du strict point de vue de l'efficacité, conduit à l'exécuter. Cet exemple contient tous les éléments permettant d'analyser la problématique de l'engagement. Il montre notamment qu'un faible niveau d'engagement conduit généralement à des solutions sous-optimales. Ellsberg (D), The Theory and Practice of Blackmail : Formal Theories of Negotiation, University of Illinois Press, Urbana, 1975.

modèles reposent *in fine* sur le fait que les éléments qui incitent les agents à promettre ou menacer *ex ante* perdent leur caractère incitatif *ex post*. Nous présentons ci-après trois modèles illustrant ce mécanisme dans les domaines de la politique monétaire, des finances publiques et de l'économie du travail.²⁴

Imaginons un gouvernement contrôlant l'offre de monnaie dans un pays donné. On suppose que le gouvernement souhaite, pour des raisons de popularité en vue de sa réélection, maximiser la croissance. On suppose également que l'inflation anticipée a un impact négatif sur la croissance alors que l'inflation non anticipée, générée par un accroissement non anticipé de l'offre de monnaie, a un impact positif sur la croissance. Le gouvernement va vouloir, sur la base du premier effet, afficher qu'il n'accroîtra pas l'offre de monnaie à un rythme supérieur à un taux donné. *Ex post*, pourtant, le même gouvernement sera tenté d'accroître brutalement la quantité de monnaie en circulation de manière à générer une augmentation non anticipée du niveau général des prix favorable, par hypothèse, à la croissance de l'économie. Le raisonnement que nous sommes en train de tenir conduit l'opinion publique à anticiper un accroissement *ex post* de l'offre de monnaie dans la mesure où il apparaît que le gouvernement a intérêt à chercher à accroître celle-ci de manière non anticipée et qu'il a effectivement les moyens de le faire. L'engagement formulé *ex ante* de ne pas accroître l'offre de monnaie au-delà d'un certain niveau n'est donc pas crédible. La création d'une banque centrale indépendante a justement pour objet de crédibiliser la politique monétaire en l'asservissant à un objectif de stabilisation de la valeur interne de la monnaie et en protégeant institutionnellement ceux qui ont en charge de conduire la politique monétaire contre toute forme d'intervention politique.

Considérons maintenant l'exemple d'une compagnie pétrolière cherchant à développer un champ de gaz. Le gouvernement du pays dans lequel se trouve le champ, cherchant à attirer les investisseurs, annonce que les revenus tirés de l'exploitation du champ de gaz seront exonérés d'impôt. *Ex post*, une fois le champ développé, rien n'incite plus le gouvernement à tenir sa promesse et à ne pas taxer les revenus de la compagnie pétrolière. Si le gouvernement n'est pas à même de garantir, par un biais ou par un autre, qu'aucun impôt ne sera effectivement levé, la compagnie pétrolière sera peu encline à considérer l'engagement du gouvernement comme crédible et peut être conduite à ajourner le projet. S'agissant d'un Etat souverain, il existe, si nous laissons de côté les mécanismes de réputation que nous évoquerons plus loin, peu de parades possibles. Toutefois, le recours à une loi autre que celle dudit pays pour la rédaction et l'interprétation des clauses du contrat et à l'arbitrage international est un mécanisme susceptible de générer de l'engagement.

²⁴ Voir notamment, en matière monétaire : Kydland (FE), Prescott (EC), Rules rather Discretion, the Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy*, 85 : 473-492, 1977 ; en économie du travail : Gibbons (R), Piece-rate incentive schemes, *Journal of Labor Economics*, 5 : 413-429, 1987 ; en économie de la régulation : Baron (D), Besanko (D), Commitment and Fairness in a dynamic Regulatory Relationship, *Review of Economic Studies*, 54 : 413-436, 1987. Pour une analyse théorique du *ratchet effect*, voir Freixas (X), Guesnerie (R), Tirole (J), Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect, *Review of Economic Studies*, 52 : 173-192, 1985 et Weitzman (M), The Ratchet Principle and Performance Incentives, *Bell Journal of Economics*, 11 : 302-308, 1980.

Le dernier exemple est un exemple d'économie du travail. Dans de nombreuses usines, les ouvriers sont rémunérés par un salaire à la pièce. Ce salaire est un prix non linéaire fonction des performances des ouvriers (cadences, qualité, etc.). Les ouvriers peuvent toujours craindre une révision à la hausse des seuils au delà desquels des primes sont distribuées et de ce fait peuvent chercher à freiner les cadences alors qu'une rémunération incitative leur est proposée. Pour que le caractère incitatif de la rémunération fonctionne effectivement, il faudrait que les dirigeants de l'usine soient capables de s'engager sur une non révision des seuils de déclenchement des primes au vue des performances réalisées. En pratique, un tel engagement est difficilement crédible, sauf à ce que le système de rémunération soit défini, non par la hiérarchie mais par une direction des ressources humaines qui, comme la banque centrale, serait à l'abri des pressions des responsables opérationnels.

Ces trois exemples ont le mérite de poser en des termes précis la question de l'engagement. Dans un jeu dynamique, la difficulté à générer de l'engagement provient de la difficulté à faire en sorte que ce qui est *ex ante* optimal pour un joueur continue d'être optimal *ex post*. En empruntant le vocabulaire de la théorie des jeux, nous dirons que la difficulté à générer de l'engagement provient de la difficulté à structurer, de manière non artificielle, les *pay-offs*²⁵ des joueurs de manière à ce qu'ils aient intérêt à tenir *ex post* les promesses qu'ils ont formulées *ex ante*, de telle sorte que l'équilibre qui découle du comportement rationnel des joueurs soit un équilibre de Nash *parfait*.

Il est bien sûr toujours possible de construire les *pay-offs* associés à un jeu de manière à ce que les joueurs aient constamment intérêt à respecter leurs engagements. La difficulté réside dans la justification qu'il convient d'apporter à la modélisation de ces *pay-offs*. Idéalement, l'incorporation d'une sanction amenant les joueurs à bien se comporter doit être justifiée de manière non artificielle et, à ce titre, endogénéisée. Si l'on reprend l'exemple de la compagnie pétrolière, il est toujours possible d'introduire dans le modèle un élément venant diminuer les revenus de l'État lorsque celui-ci dénonce la convention fiscale qui exonère la compagnie pétrolière d'impôt sur les revenus provenant de l'exploitation du champ de gaz. Mais pour que l'explication soit satisfaisante, il faut être capable d'explicitier l'origine de la sanction et les mécanismes institutionnels qui la rendent crédible. Dans le cas contraire, nous n'aurions fait que transférer à un tiers (celui qui est supposé infliger à l'État la sanction en cas de non respect de la convention fiscale) la capacité d'engagement déniée par le modèle à l'État.

Nous nous intéresserons dans la suite aux mécanismes qui permettent de générer de manière endogène de l'engagement. Nous distinguerons deux familles de mécanismes :

- les mécanismes de réputation, dans le cadre de jeux répétés,
- les mécanismes d'octroi de garantie, dans le cadre de contrats complets,

²⁵ *Pay-offs* peut être traduit par revenus.

Dans les jeux répétés à horizon infini, le temps procure, en obligeant les agents à se soucier de leur réputation, un mécanisme d'engagement puissant.

Reprenons l'exemple de la compagnie pétrolière présenté précédemment et supposons cette fois que le gouvernement d'un pays disposant de réserves de gaz importantes soit amené à négocier en permanence, avec différentes compagnies pétrolières, des contrats de concession. On suppose qu'à chaque période est négocié un contrat de concession assorti d'une exonération fiscale. On suppose également qu'à une date t donnée, la compagnie pétrolière qui est en train de négocier un contrat de concession est à même de savoir si l'État a, jusqu'à présent, tenu ses engagements en matière fiscale et a effectivement exonéré d'impôt les revenus des concessions attribuées.

On s'intéresse à l'équilibre du jeu qui met face à face l'État et les compagnies pétrolières, une compagnie signant avec l'État à chaque période un contrat de concession.

Une stratégie possible, pour les compagnies pétrolières, consiste à n'accepter de signer un contrat de concession que si l'État a, pour tous les contrats signés auparavant, respecté son engagement d'exonérer d'impôt les revenus des concessionnaires. On peut montrer que, dans un tel jeu, l'État a, sous certaines conditions relatives à sa préférence pour le présent, intérêt à respecter ses engagements. En effet, le gain immédiat que procurerait à l'État le fait de taxer une concession serait contrebalancé par le fait qu'aucune compagnie n'acceptera à l'avenir d'investir dans le pays. Le fait pour l'État d'avoir à maintenir une réputation vis-à-vis des futurs concessionnaires l'amène donc à respecter ses engagements.

Si les phénomènes de réputation produisent dans le cadre de jeux répétés des effets économiques puissants, il importe de bien mesurer la force des hypothèses sur lesquelles le modèle (simplifié) que nous venons de présenter, reposent :

1/ Il faut se placer dans un cadre à horizon de temps infini. Si l'horizon de temps est fini c'est-à-dire si, dans notre exemple, le nombre de concessions à allouer est fini, alors la solution que nous avons exhibée, dans laquelle l'État ne taxe aucune concession, cesse d'être un équilibre. En effet, lorsque l'horizon de temps est fini, l'État a toujours intérêt à taxer la dernière concession puisqu'il n'encourt aucune mesure de rétorsion possible de la part des compagnies pétrolières au delà. Ce faisant, la « dernière » compagnie pétrolière n'a plus intérêt à signer. L'avant dernière compagnie devient à son tour la dernière et le même raisonnement peut lui être appliqué. De proche en proche, le raisonnement s'applique, par induction arrière, à l'ensemble des compagnies et le seul équilibre de Nash de ce jeu est un équilibre où aucun contrat de concession n'est signé.

2/ On a supposé, pour simplifier l'analyse, que les compagnies pétrolières observaient parfaitement la manière dont les contrats de concession signés antérieurement étaient exécutés. Il s'agit d'une hypothèse forte. On peut très bien imaginer un modèle dans lequel les compagnies n'observent le comportement de l'État qu'imparfaitement et sont amenées, par exemple, à affecter une certaine probabilité au fait que l'État soit honnête, cette probabilité (qui reflète l'opinion

des futurs concessionnaires) pouvant éventuellement évoluer dans le temps. La caractérisation de l'équilibre est alors beaucoup plus complexe.²⁶

3/ En outre, on peut, même dans le modèle en information parfaite présenté plus haut, considérer des stratégies alternatives. On peut par exemple imaginer et construire des équilibres où l'État triche parfois (c'est-à-dire taxe les concessionnaires une fois les contrats signés) et où les compagnies « pardonnent » sous certaines conditions (en acceptant par exemple de signer dès lors que l'État s'est « bien conduit » pendant un nombre suffisant de périodes).

Dans le cadre de contrats complets, l'hypothèse qu'il existe une tierce partie susceptible d'infliger des sanctions en cas de non respect des contrats n'est *ad hoc* qu'en apparence. En effet, dès lors qu'il est possible de tout traiter contractuellement, ce qui est exigé d'une partie appelée à constater le respect ou non des clauses d'un contrat est relativement limité. Il n'est guère besoin d'invoquer un pouvoir interprétatif exorbitant dans la mesure où le contrat explicite tout ce qui doit l'être. Pour le reste, il suffit d'imaginer que le juge est un minimum soucieux de sa réputation pour que les risques de collusion soient excessivement faibles voire nuls. Au fond, l'hypothèse de contrat complet engendre naturellement l'idée que l'engagement est possible. En pratique, cela signifie qu'une manière de générer de l'engagement est bien de chercher à expliciter au maximum les obligations de chacun. C'est bien ce que l'on constate dans l'évolution des moeurs des acteurs de la vie économique notamment dans les pays anglo-saxons.

La concession est un système qui génère de l'engagement. Nous verrons par la suite que les contrats de concession contraignent effectivement ceux qui les signent. L'histoire montre que ce qui était vrai à la fin du XIX^{ème} siècle, alors que la concession obéissait très largement à une logique de contrat complet, a perduré dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle alors que le caractère incomplet du contrat de concession, conséquence du caractère de service public industriel et commercial reconnu à l'activité de distribution d'eau, s'imposait aux parties. Le changement de nature contractuel, s'il est réel, n'a pas altéré le caractère fondamentalement engageant de la concession.

3. La stabilité du régime concessionnaire

La concession est une construction juridique hybride qui a conduit à une affirmation progressive du concessionnaire comme détenteur des droits résiduels de contrôle menant de fait à une quasi-privatisation, notamment dans les villes, du secteur de la distribution d'eau. S'agissant de la pérennité, *a priori* acquise, de ce système privé de gestion de l'eau, il semble que l'imperfection du processus de régulation, amplifiée par la puissance des opérateurs et la parcellisation du pouvoir de régulation, soit un facteur d'instabilité croissante, à un moment où les enjeux économiques propres au secteur évoluent rapidement.

²⁶ Voir notamment Fudenberg (D), Maskin (E), Folk Theorems for Repeated Games with Discounting or with Incomplete Information, *Econometrica*, 54 : 533-554, 1986.

3.1. La légitimité de la concession

On a vu qu'un horizon de temps infini amenait les agents économiques à se soucier de leur réputation. Il existe d'autres moyens d'amener les agents à se comporter de manière "vertueuse". Le mécanisme que nous présentons ici repose non plus sur l'hypothèse d'un horizon de temps infini mais sur l'existence d'une coalition d'agents qui, s'ils se coordonnent correctement, peuvent imposer à un tiers (que nous appellerons à nouveau l'État) de respecter *ex post* les engagements pris *ex ante*. L'essence profonde de ce type de mécanisme n'est pas étrangère à celle que nous avons mise en évidence à propos des jeux répétés à horizon de temps infini. Dans les deux cas, il s'agit d'éviter que, dans le cadre d'un *face-à-face*²⁷, les intérêts *ex post* de l'un des agents ne viennent en contradiction avec ceux qu'il éprouvait *ex ante*, l'amenant à ne pas respecter ses engagements. Dans un modèle de jeux répétés, le fait de devoir intégrer *ad infinitum* les conséquences d'une déviation par rapport à l'engagement pris même, d'une certaine manière, à la vertu. De la même manière, face à une coalition d'agents, il devient difficile de se comporter de manière opportuniste vis-à-vis d'un agent particulier sans encourir le risque de devoir affronter la coalition toute entière.

Considérons pour illustrer notre propos le modèle suivant.²⁸ On imagine une société composée de trois agents : la puissance publique (l'État) et deux agents A et B (la société civile). A et B n'acceptent de participer à la vie économique de la Nation que dans la mesure où l'État peut s'engager à stabiliser les règles du jeu (le cadre institutionnel) qui permettent aux agents d'évaluer *ex ante* la pertinence de telle ou telle décision (d'investissement, d'épargne, etc.) et de profiter *ex post* des flux de revenus qui en découlent. On suppose qu'il est socialement optimal qu'A et B participent à la vie économique mais que l'État (c'est-à-dire ici la coalition des agents qui détiennent le pouvoir) peut avoir intérêt à modifier le cadre institutionnel *ex post*, de manière à exproprier A ou B et à confisquer de la sorte les flux de revenus dont A et B sont propriétaires. A et B peuvent toutefois, s'ils coopèrent, destituer le gouvernement en place. Celui-ci ne peut donc pas se permettre de mécontenter simultanément les deux agents.

La notion d'opinion publique comme cas particulier de coalition est introduite de la manière suivante. Si A et B ont des opinions divergentes sur ce qu'il conviendrait que l'Etat fasse, A étant par exemple satisfait des règles en place quand B ne l'est pas, le gouvernement peut toujours s'allier avec l'un des agents et modifier le cadre institutionnel en faveur de ce dernier. Il suffit que cette possibilité soit anticipée pour que l'un des deux des agents n'investisse pas. Pire encore, chaque agent peut anticiper que l'État s'alliera *ex post* avec un des agents sans être à même d'anticiper avec qui l'alliance sera nouée. Dans un tel cas, les

²⁷ Les problèmes d'engagement sont directement liés au fait qu'*ex post*, les agents se retrouvent en situation de monopole bilatéral. On retrouve la notion d'actifs spécifiques et le concept de Grande Transformation développés par O.E. Williamson.

²⁸ Nous nous inspirons ici très directement de Weingast, Barry (R.), The Political Foundations of Democracy: Evolution and Maintenance of a Civil Society, MS, Hoover Institution, Stanford University, 1993.

deux agents peuvent *ex ante* refuser de participer à la vie économique de crainte d'être spoliés *ex post*.

Si au contraire A et B portent sur le cadre institutionnel, pour des raisons qu'il conviendrait d'expliquer²⁹, un même regard, c'est-à-dire considèrent que ce qui est bon pour l'un des agents l'est également pour l'autre, la possibilité pour l'État de s'allier avec l'un des agents disparaît. La coalition des agents, que nous nommons opinion publique, oblige l'État à respecter le corpus de règles en vigueur, le non-respect pouvant provoquer sa destitution.

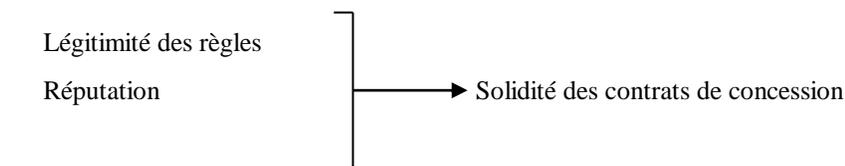
Une société consensuelle est, d'après ce modèle, une société qui a toutes les chances d'être plus stable au plan institutionnel qu'une société divisée. Le résultat du modèle (la stabilité institutionnelle) suppose néanmoins que les opinions des différents groupes composant la société civile convergent effectivement et que les groupes coalisés aient effectivement les moyens de destituer le gouvernement.

Il existe en pratique des pays où règnent, pour certaines questions, un consensus assez solide. On pense par exemple à l'Allemagne et au problème de la stabilité interne du Deutsch Mark. Le fait que la stabilité interne de la monnaie soit perçue par l'opinion publique allemande comme favorable au bien-être général a permis la mise en place d'institutions, comme la Bundesbank, qui sont la marque d'un engagement fort de l'État à lutter contre l'inflation. En France au contraire, la divergence des opinions quant à l'intérêt de garantir la stabilité interne de la monnaie a empêché, jusqu'à récemment, la mise en place d'institutions efficaces dans la lutte contre l'inflation.

Nous verrons que le succès de la concession dans les années quatre-vingt s'explique notamment grâce à la légitimité qu'a acquis, à cette époque, la gestion privée d'infrastructures publiques. Les opérateurs ont bénéficié d'une présomption forte d'excellence et la délégation est devenue un attribut de la bonne gestion communale. Alors que la France est un pays traditionnellement attaché à une gestion publique des services publics, la privatisation de la distribution s'est faite sans heurt et a permis aux opérateurs d'imposer, en France et à l'étranger, un modèle de gestion des services publics urbains.

3.2. Les facteurs d'instabilité du système concessionnaire

Le schéma ci-dessous répertorie les différents éléments en présence dans le système concessionnaire. La stabilité ou l'instabilité de ce système est liée à la manière dont ses différents composants se renforcent ou s'affaiblissent. Le point faible du système aujourd'hui est d'après nous lié à l'insuffisante régulation exercée par les communes vis-à-vis des opérateurs.



²⁹ Sur le problème de la légitimité des règles voir Reynaud (J.D.), Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale, Paris Armand Colin, 1989.



Le caractère marchand de la distribution d'eau potable tend à être admis et, de fait, la gestion déléguée a été au cours des dernières années présentée comme un gage d'efficacité de la gestion communale. Ce jugement, couplé à la solidité des contrats de concession, est un facteur de stabilité du système concessionnaire. Il existe cependant des facteurs d'instabilité. La concession est, on l'a vu, un système hybride qui emprunte à deux logiques différentes : celle du monopole régulé et celle de l'enchère *ex ante* qui, ensemble, ont tendance à nuire à la qualité de la régulation du système. Des événements extérieurs, comme la dégradation de la qualité de la ressource primaire et les investissements, donc, à terme, les hausses de prix induites, peuvent mettre en tension ces deux logiques et conduire l'opinion à s'interroger sur la légitimité des règles de la régulation. C'est ce que l'on tend à observer aujourd'hui en France dans le secteur de la distribution d'eau où les anticipations de hausse de prix pourraient conduire l'opinion et dès lors les décideurs publics à interroger le fonctionnement d'ensemble du système.

SECTION 2 Les caractéristiques institutionnelles et le fonctionnement de la concession : une analyse historique

La concession, forme de délégation la plus large qui confie à un opérateur la responsabilité de la gestion complète d'un service d'eau, du développement à l'exploitation, est un mode d'organisation qui a disparu au début du siècle. Après avoir été l'organisation dominante (et la régie simple son alternative), elle s'est progressivement effacée au profit, soit de la régie, soit de formes de délégation moins étendues (1). Depuis le début des années 1980, la concession reparaît dans les grandes villes où elle se substitue à des régies centenaires et à des régies intéressées vieilles de plus de 50 ans. La concession reparaît aussi sous une forme atténuée, dans le cadre de contrats d'affermage concessif où l'opérateur finance en grande partie les nouveaux ouvrages du service d'eau. Elle se substitue alors à de vieux affermages mais aussi à des régies (2.). Le cadre institutionnel de la régulation des services d'eau a évolué depuis le début du siècle et la concession s'inscrit aujourd'hui dans un système fédéral en manque de régulation (3.).

1. La municipalisation au tournant du siècle ou la distribution d'eau comme service non marchand.

Au début du XX^{ème} siècle, les collectivités locales sont sorties du système concessionnaire parce qu'il les contraignait à promulguer des augmentations du prix de l'eau (1.1.) qu'elles jugeaient contraires à l'intérêt général (1.2.). Les

³⁰ Capacité à signer et à gérer des contrats complets ou relativement complets.

municipalités n'ont pas pu rompre unilatéralement les contrats de concession et le Conseil d'Etat a sanctionné toute atteinte aux droits économiques des concessionnaires (1.3.). Pour reprendre la main et développer la distribution d'eau à domicile, sans augmentation corrélative du prix de l'eau, les municipalités ont, soit réorganisé leurs services d'eau en régie, soit les ont affermés (1.4.).

1.1. Les facteurs d'augmentation du prix de l'eau vendue à domicile

Au cours de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, les contrats de concession sont des contrats à prix fermes et non-révisables, conclus pour des périodes très longues (de 50 à 99 ans). L'absence de mécanismes d'indexation ne doit pas surprendre outre mesure à une période où le niveau général des prix est stable. A compter des années 1880, deux éléments ont néanmoins induit des tensions dans le système concessionnaire et exercé une pression à la hausse sur des prix qui n'étaient pas sensés varier : l'installation de compteurs et son impact sur la tarification des excédents hors abonnement, d'une part, la nécessaire amélioration de la qualité des eaux distribuées, d'autre part.

§1 L'installation et la location ou la vente de compteurs chez les abonnés

L'invention et la diffusion de compteurs d'eau chez les abonnés datent des années 1880. Leur installation chez les abonnés et leur entretien ne sont donc pas une obligation contractuelle, du moins pour les concessions antérieures aux années 1880. Le règlement de ces concessions prévoit généralement des abonnements à la jauge, donnant droit à une consommation uniforme quelle que soit l'époque de l'année³¹, l'absence de compteurs amenant le service à présumer une consommation par abonné calée sur le cubage maximal admissible. Les compteurs offrent un confort nouveau aux abonnés puisqu'ils leur permettent de ne payer que les quantités consommées (pour la partie variable du tarif), tout en modulant leur consommation en fonction de leurs besoins.³²

Dans la mesure où les abonnements au compteur n'étaient pas, et pour cause, prévus dans les concessions antérieures aux années 1880, rien n'obligeait les concessionnaires, après 1880, à financer leur installation et à assumer la charge de leur entretien. Aucun concessionnaire n'a d'ailleurs substitué un abonnement au compteur à un abonnement à la jauge, dans des conditions tarifaires identiques. La jurisprudence du Conseil d'Etat a parfaitement admis que les abonnements au compteur fassent l'objet de conditions tarifaires différentes de celles prévues par les contrats de concession pour les seuls abonnements à la jauge. Dans un arrêt de 1893, le Conseil d'Etat précise que les conditions d'abonnement au compteur comprennent la fourniture, l'entretien mais aussi la majoration des excédents d'abonnement.³³ Les abonnements sont souscrits pour une quantité donnée et rien n'oblige les distributeurs à conserver le même tarif pour les quantités consommées en sus.

³¹ C'est la capacité de transit du réseau qui contraint la consommation totale, et non les sources d'approvisionnement.

³² Copper-Royer (E.), *Idem*.

³³ Arrêt n°94.

Chacune de ces conditions fournit au concessionnaire l'occasion de pratiquer des majorations indirectes de tarifs :

- la fourniture des compteurs, les concessionnaires se réservant le droit d'installer les compteurs de leur choix, fabriqués par leurs soins ou achetés à l'étranger, puis vendus aux abonnés à un prix "hors de toute proportion avec leur prix de revient".³⁴ Les compteurs peuvent aussi être loués aux abonnés par les concessionnaires. C'est le cas à Paris où, de 1883 à 1895, la valeur du parc de compteurs au bilan du service parisien passe de 2,5 à 4,7 millions de francs.³⁵ Lorsqu'elle renégocie le contrat qui la lie à Paris en 1888, la Compagnie Générale des Eaux obtient, pour les compteurs en location, une annuité couvrant par compteur : les charges d'entretien, l'amortissement comptable et procurant à la compagnie un rendement annuel de 5% sur le capital investi. La rentabilité de l'activité de comptage est ainsi supérieure à la rentabilité minimale de 4% exigée par la Compagnie Générale des Eaux pour les services qui lui sont concédés ³⁶ ;
- l'entretien en échange duquel les concessionnaires perçoivent un abonnement spécial qui constitue "une source de notables bénéfices"³⁷ ;
- les excédents de compteurs, enfin, qu'il est difficile de chiffrer mais qui, d'après les rapports de la Compagnie Générale des Eaux, sont loin d'être négligeables. A titre d'illustration, en 1888 et en 1902, si les dividendes versés par la Compagnie Générale des Eaux à ses actionnaires n'augmentent pas, malgré la croissance du nombre d'abonnements, c'est principalement à cause de la baisse des excédents de compteurs.³⁸ En 1894, la baisse des excédents de compteurs à Nice explique la stabilité de bénéfices habituellement en hausse dans cette ville de 5 à 10% par an.³⁹ En 1896, la baisse des excédents de compteurs à Arcachon provoque une baisse des bénéfices de 6%.⁴⁰ Dès lors que les abonnements au compteur forment l'essentiel des abonnements d'un service concédé, les excédents "influencent dans une grande proportion sur le chiffre de nos recettes" souligne la Compagnie en 1898.⁴¹

§2 L'amélioration de la qualité des eaux distribuées

³⁴ Copper-Royer (E.), *Idem*, p.241.

³⁵ Paris oblige la C.G.E., dans le nouveau règlement de 1880, à louer des compteurs à ceux qui ne veulent pas en acheter. Ces locations commencent en 1881. En 1895, la suppression des abonnements à la jauge est en voie d'achèvement. Compagnie Générale des Eaux, Assemblées générales ordinaires du 25 mai 1891 et du 1^{er} juin 1896.

³⁶ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 27 mai 1889.

³⁷ Copper-Royer (E.), *Idem*, p.241. Cet abonnement spécial est, par exemple, de 18 francs par an dans la banlieue de Paris.

³⁸ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 27 mai 1889. Dans les deux cas, le temps froid et humide explique cette baisse de la consommation.

³⁹ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 31 mai 1895.

⁴⁰ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 31 mai 1897. Les bénéfices passent de 65000 à 61000 francs, sachant que tous les abonnements sont au compteur dans cette ville, depuis 1888.

⁴¹ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 16 mai 1898, p.10. La C.G.E. commente alors les produits de son activité de comptage dans des communes de la banlieue parisienne, zone où elle loue des compteurs depuis 1893. C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 28 mai 1894. A l'époque, la C.G.E. généralise l'installation et la vente/location de compteurs dans tous les services qui lui sont concédés.

A la fin du XIX^{ème} siècle, le problème de l'amélioration de la qualité des eaux distribuées se pose dans tous les services d'eau urbains. Ceux qui s'alimentent à partir d'eaux de surface ne peuvent plus se contenter d'une simple décantation ou d'une filtration sommaire. Celles qui ont dérivé des sources sont confrontées à une croissance des besoins auxquels les sources ne suffisent pas : elles cherchent un complément dans les eaux de surface. Celles qui, comme Paris ou Nice, ont dérivé des sources sur des distances importantes doivent procéder à des traitements sur une eau dont la qualité s'est détériorée pendant son transport.

L'application de nouveaux procédés de traitement implique le financement et la construction d'usines de traitement. Pas plus que les compteurs, ces usines n'ont été prévues contractuellement. Malgré les enjeux en terme de santé publique, rien n'oblige les concessionnaires à les établir à des conditions tarifaires décidées, à l'origine, pour des services qui en étaient dépourvus. Il faut en effet attendre 1935 pour que les concessionnaires soient responsables de la qualité des eaux qu'ils distribuent.⁴²

Quand, en 1883, la ville de Nantes se plaint de la mauvaise qualité des eaux distribuées par la Compagnie Générale des Eaux à sa population et demande au Conseil d'Etat d'obliger la Compagnie à modifier le système de filtrage des eaux, le Conseil d'Etat vérifie que les procédés de filtrage utilisés sont conformes à ceux stipulés contractuellement pour savoir si la Compagnie Générale des Eaux a respecté ses obligations.⁴³ En l'espèce, la qualité de l'eau obtenue est aussi bonne que le procédé arrêté en 1854 le permet et la ville ne peut réclamer qu'il soit changé aux frais de la Compagnie. A Montlhéry, en 1879,⁴⁴ c'est au regard du critère qualitatif retenu dans le contrat (le degré d'hydrotimétrie) que la qualité de l'eau distribuée par les sieurs Dalifol et Huet est jugée par le Conseil d'Etat. Dans le litige qui oppose la ville d'Aix-les-Bains à la Compagnie des travaux hydrauliques en 1887,⁴⁵ l'expertise ordonnée par le Conseil d'Etat porte sur la conformité des travaux réalisés et de la qualité des eaux captées avec les stipulations du contrat de concession. Dans la banlieue parisienne, plusieurs communes se plaignent, en 1884, de la qualité des eaux distribuées par la Compagnie Générale des Eaux.⁴⁶ La Compagnie déplace les stations de pompage en amont des points de contamination des eaux de la Seine, mais en 1891, des plaintes sont à nouveau déposées par des communes auprès de la Commission d'hygiène. Ces dernières demandent que l'eau destinée à la consommation soit préalablement filtrée. La Compagnie Générale des Eaux rappelle qu'aucune obligation de ce genre n'est stipulée dans ses traités et qu'elle n'engagera pas de tels investissements à ses frais.⁴⁷ Le Conseil d'Etat lui donne raison, lors d'un conflit contre la ville de Clichy, en 1893. Il rappelle que la Compagnie Générale des Eaux a déjà déplacé, à ses frais, les stations de pompage pour limiter les risques de contamination, que dès lors elle remplit ses obligations "dans des conditions plus favorables que celles existant au moment du contrat" et que "la

⁴² Décret sur la protection des eaux potables et les établissements ostréicoles du 30 octobre 1935.

⁴³ Arrêt n°58.

⁴⁴ Arrêt n°50.

⁴⁵ Arrêt n°97.

⁴⁶ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 30 mai 1885.

⁴⁷ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 3 juin 1892.

commune de Clichy n'est pas fondée à lui réclamer la fourniture d'une eau autre que celle qui a fait l'objet du traité".⁴⁸ En 1907, Villefranche-sur-Saône est déboutée par le Conseil de Préfecture après avoir essayée d'obliger la Compagnie Générale des Eaux à prendre à sa charge les investissements destinés à améliorer la qualité de l'eau, non prévus au contrat de concession.⁴⁹

Le problème qualitatif touche l'ensemble des villes qui ont commencé à s'équiper en distribution d'eau. En 1894, la Compagnie Générale des Eaux explique qu'elle a cessé de prendre de nouvelles concessions, en attendant qu'une solution soit trouvée à ce problème devenu général.⁵⁰ On assiste donc, à la fin du siècle, à une situation de blocage, les problèmes liés à l'insuffisante qualité des eaux ne trouvant pas, dans le cadre de contrats de concession signés plus de dix ans auparavant, de solution satisfaisante.

La seule solution pour régler, dans le cadre du système concessionnaire, le problème de la qualité de l'eau consiste, pour les communes, à consentir des hausses de tarifs. C'est la voie choisie par les communes de la banlieue parisienne qui sont toutes alimentées à partir d'eaux de surface. En 1892, une épidémie cholérique se déclare dans cette zone et les communes exigent, en vain, que leur concessionnaire commun, la Compagnie Générale des Eaux, filtre les eaux avant de les distribuer.⁵¹ La Compagnie rappelle que son traité ne l'y oblige pas et qu'elle n'acceptera de financer les investissements nécessaires qu'à condition d'obtenir des compensations.⁵² Des négociations s'engagent et aboutissent en 1894 à la conclusion d'un nouveau contrat qui prévoit une augmentation des tarifs de un centime par m³ vendu.⁵³ Cette augmentation doit permettre à la Compagnie Générale des Eaux de financer la construction d'usines de traitement évaluées à 12 millions de francs et pour lesquelles deux ans de travaux sont prévus, la perception du centime complémentaire ne débutant qu'à leur achèvement.

1.2. L'opposition des communes à l'augmentation du prix des abonnements

Cette voie n'est pas celle dans laquelle les villes se sont majoritairement engagées. Au contraire, les villes s'opposent, de plus en plus fréquemment, aux augmentations du prix de l'eau en s'interposant entre les concessionnaires et les abonnés, malgré la présence, dans de nombreux contrats de concession, de mécanismes d'intéressement des concédants aux profits dégagés par les services concédés. Derrière cette opposition se manifeste la volonté d'imposer des règles de service public à l'ensemble de la distribution d'eau.

§1 Les villes s'interposent entre concessionnaires et abonnés

⁴⁸ Arrêt n°94.

⁴⁹ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 24 mai 1909.

⁵⁰ Voir la section 1 de la première partie de la thèse. La C.G.E. souligne, dans son Assemblée générale du 28 mai 1894, que la demande d'une amélioration de la qualité est croissante et assure cesser de chercher de nouvelles affaires pour satisfaire cette demande.

⁵¹ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 mai 1893.

⁵² C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 mai 1893.

⁵³ Le nouveau traité est signé le 20 janvier 1894. C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 28 mai 1894.

Les villes prennent à de nombreuses reprises la défense des abonnés des services d'eau qu'elles ont concédés pour éviter que l'installation de compteurs ne fasse augmenter le tarif de leur abonnement. En effet, les abonnés ne sont pas en mesure de discuter les conditions qui leur sont imposées par les concessionnaires. En 1902, le sieur Sinet conteste les conditions qui lui sont imposées pour obtenir un abonnement au compteur et qui comprennent l'obligation de faire installer le compteur par le concessionnaire et d'acquitter un abonnement supérieur à celui prévu en 1865 par la commune de Sceaux et la Compagnie Générale des Eaux pour un abonnement à la jauge. Le Conseil d'Etat lui répond que seule la possibilité d'accords particuliers entre le concessionnaire et les abonnés peut régler les conditions d'une fourniture au compteur, sans que le concessionnaire soit d'ailleurs obligé de trouver de tels accords.⁵⁴

Entre 1881 et 1903, les villes de Neuilly-sur-Seine,⁵⁵ Clichy,⁵⁶ Sceaux⁵⁷ et Biarritz⁵⁸ contestent la majoration des tarifs due aux abonnements au compteur et exigent que les tarifs convenus pour les abonnements à la jauge soient appliqués aux abonnements au compteur. Toutes sont déboutées par le Conseil d'Etat qui estime que les abonnements au compteur, non prévus contractuellement, constituent entre la compagnie et les abonnés qui les ont demandés des contrats particuliers dont les villes n'ont pas « qualité pour discuter les conditions ».⁵⁹

Le problème de l'amélioration de la qualité de l'eau provoque des réactions plus radicales. Les villes d'Aix-les-Bains,⁶⁰ Montlhéry⁶¹ et Bayonne⁶² requièrent la déchéance de leurs concessionnaires quand elles prennent conscience de leur impuissance à les obliger à distribuer une eau parfaitement salubre, dans les conditions contractuelles, notamment tarifaires, initiales. D'autres villes, notamment Bastia,⁶³ sans exiger la résiliation de leur contrat de concession, invoque la mauvaise qualité des eaux pour contester le tarif des abonnements et réclamer des travaux supplémentaires. Comme Bastia, Nice cesse de payer son abonnement, incriminant le mélange des eaux pratiqué par la Compagnie Générale des Eaux et le résultat qualitatif obtenu.⁶⁴

La réaction des communes peut aller au-delà d'une opposition à l'augmentation du prix des abonnements. Ainsi, Neuilly-sur-Seine réclame, en 1881, la baisse du tarif des abonnements.⁶⁵ Dix ans plus tard, le maire de Lorient prend l'initiative de diminuer les tarifs du service de distribution d'eau. Son concessionnaire refuse de les appliquer et la ville résilie son contrat. Le Conseil d'Etat condamne cette

⁵⁴ Arrêt n°130.

⁵⁵ Arrêt n°77.

⁵⁶ Arrêt n°94.

⁵⁷ Arrêt n°130.

⁵⁸ Arrêt n°133.

⁵⁹ Arrêt n°77.

⁶⁰ Arrêt n°116.

⁶¹ Arrêt n°50.

⁶² Arrêt n°180. Cet arrêt concerne un litige traité en première instance par le Conseil de Préfecture en 1905.

⁶³ Arrêt n°110.

⁶⁴ Nice ne paie pas son abonnement en 1885 et 1886, Bastia de 1888 à 1893.

⁶⁵ Arrêt n°77.

décision, au motif que : "l'élaboration du règlement des abonnements et du tarif des branchements particuliers doit avoir un caractère synallagmatique et ne S.A.U.R.ait être faite d'autorité par le conseil municipal".⁶⁶

Cette volonté de baisser les prix ou d'en maintenir le niveau peut surprendre dans la mesure où les villes concédantes partagent avec leurs concessionnaires les bénéfices des ventes d'eau à domicile et ont *a priori* intérêt à les voir augmenter.

§2 Un partage des bénéfices inopérant

Nous avons vu que les contrats de concession accordent généralement aux concédants une part stipulée des bénéfices dégagés par le service concédé. La ville de Laon est intéressée aux bénéfices quand le chiffre d'affaires du service concédé dépasse 32000 francs.⁶⁷ Melun perçoit une partie des bénéfices dès qu'ils sont supérieurs à 20000 francs.⁶⁸ Brest a droit à une part des profits dégagés par l'exploitation quand les abonnements particuliers excèdent 200 m³ par jour et 1000 m³ par jour pour la ville du Havre.⁶⁹ Issoudun perçoit la moitié du produit des ventes d'eau.⁷⁰ Nanterre a droit à une quote-part des profits dès qu'ils excèdent 10% du capital engagé par le concessionnaire.⁷¹

En dépit de cet intéressement, les villes refusent l'augmentation du prix de l'eau. Ainsi, Lorient s'oppose à son concessionnaire et baisse arbitrairement les tarifs alors qu'une partie des bénéfices lui sont contractuellement octroyés. De même, Aix-les-Bains réclame la résiliation de son contrat et l'indemnisation des abonnés alors qu'elle perçoit une partie des bénéfices.

§3 Extension du service public et pression sur les tarifs

L'opposition systématique des villes à toute augmentation du prix de l'eau, s'agissant de la distribution à domicile, peut surprendre. En effet, si la distribution aux fontaines a, de tout temps, été considérée comme une activité de service public avec comme conséquence une livraison de l'eau aux fontaines à titre gratuit, l'approvisionnement à domicile a longtemps été considérée comme une activité privée, susceptible de générer des profits. A la fin du XIX^{ème} siècle, l'attitude des villes à l'égard de la distribution à domicile change. Celle-ci est de plus en plus perçue comme un prolongement de la mission d'hygiène poursuivie par les villes à travers la distribution aux fontaines.

Avant que la fusion des deux types de distribution ne devienne effective, les villes vont chercher, au nom du service public, à accroître les subventions de l'activité rentable qu'est la distribution à domicile vers l'activité non-rentable qu'est la distribution aux fontaines, nivelant ainsi les profits des opérateurs. Ainsi à Biarritz, la concession signée en 1890 prévoit la fourniture gratuite de 500 m³ par an aux fontaines.⁷² En 1881, la Compagnie Générale des Eaux signe une

⁶⁶ Arrêt n°105.

⁶⁷ Arrêt n°36.

⁶⁸ Arrêt n°41.

⁶⁹ Arrêts n°44 et n°67.

⁷⁰ Arrêt n°60.

⁷¹ Arrêt n°148.

⁷² Arrêt n°135.

convention avec la ville de Rennes dans laquelle l'abonnement payé par la ville pour l'approvisionnement de ses fontaines décroît au fur et à mesure que les abonnements particuliers augmentent. En 1890, dans le service de la banlieue parisienne, la Compagnie Générale des Eaux alimente à tarif réduit certains services municipaux.⁷³

Les tensions présentées au paragraphe précédent traduisent bien la volonté des villes d'introduire la distribution d'eau, en totalité, dans la sphère non marchande. Cette volonté est incompatible avec le maintien du régime de la concession, à une époque où les contrats de concession continuent d'être interprétés de manière très formelle par le Conseil d'Etat.

1.3. La concession de distribution d'eau, un contrat très engageant

La concession est un système contraignant. A défaut d'être un contrat contingent complet - la jurisprudence du Conseil d'Etat montre que les conflits entre concessionnaires et autorités concédantes ont très souvent pour origine des événements non prévus contractuellement, - le contrat de concession est un contrat qui a été continuellement interprété au pied de la lettre par le juge administratif. Il a donc la prétention d'être complet et le Conseil d'Etat ne s'est jamais hasardé à s'attacher à l'esprit plutôt qu'à la lettre du contrat. Au début du siècle, le contrat de concession est interprété comme un contrat de droit privé : rien, dans l'interprétation qu'il convient de faire du contrat, ne doit venir altérer l'accord de volonté des parties arrêté au moment de sa signature. La notion d'adaptabilité et les impératifs nés de l'exigence de continuité, au sens large, ne sont pas encore considérés comme pertinents pour sortir d'une situation contentieuse.

L'interprétation au pied de la lettre des clauses du contrat n'implique pas que le système soit complètement figé. Il est toujours possible, pour le concessionnaire ou le concédant, de renégocier certaines clauses du contrat, sans aller jusqu'à sortir du système concessionnaire, mais ces renégociations ne peuvent avoir lieu que si les deux parties y consentent. A la différence d'autres formes de délégation, la concession peut difficilement être résiliée par une collectivité locale : le désengagement est pleinement négocié sauf à ce que cette dernière exerce la faculté de rachat que son contrat peut lui réserver et dédommage son concessionnaire.

§1 Une interprétation au pied de la lettre des contrats de concession

Au début du siècle, le Conseil d'Etat procède à une stricte interprétation des contrats de concession pour trancher les litiges qui lui sont soumis, sans s'appuyer sur les principes d'égalité, de continuité (quantité et qualité) et de mutabilité ou d'adaptabilité auxquels tous les services publics devront, plus tard, satisfaire, et qui s'imposeront à toute personne morale qui assume leur responsabilité, notamment aux concessionnaires.

L'égalité des abonnés devant le service de distribution d'eau n'est pas encore en vigueur. C'est ainsi qu'à Lyon, la Compagnie Générale des Eaux module ses tarifs

⁷³ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 25 mai 1891.

dans la limite d'un tarif maximal ou qu'à Neuilly-sur-Seine, les tarifs diffèrent selon la date de raccordement des abonnés au réseau de distribution.⁷⁴

Le principe de continuité selon lequel les besoins en eau doivent, à tout moment, être satisfaits en quantité et en qualité ne guide pas non plus le Conseil d'Etat dans les arrêts qu'il rend. C'est au regard des dispositions contractuelles définissant la quantité d'eau à distribuer et sa qualité que le Conseil d'Etat règle les litiges. Si les quantités d'eau distribuées ne suffisent pas aux besoins de la population ou si l'eau est impropre à la consommation, le concessionnaire n'encourt aucune sanction dès lors que la quantité et la qualité définies contractuellement sont respectées. Quand la Compagnie des eaux de Creil est déchue en 1926, ce n'est pas parce que les eaux qu'elle distribue sont insalubres, mais en raison du système de filtrage qu'elle a adopté et qui est différent de celui prescrit par son contrat.⁷⁵

Le seul principe exorbitant du droit commun qui s'impose aux concessionnaires est celui de la non-interruption de service. Tout concessionnaire qui cesse d'assurer le service dont il a la charge, en l'espèce s'il interrompt la distribution d'eau, encourt la déchéance de son contrat.⁷⁶ Les concessionnaires des villes de Marquise⁷⁷, de Brie-Comte-Robert⁷⁸ et d'Oran⁷⁹ sont ainsi déchus après avoir interrompu leur service de distribution d'eau de manière définitive pour les deux premiers et plus de 25 jours au cours d'un trimestre pour le dernier.

Dans tous les autres cas, les demandes de résiliation émanant des communes sont rejetées par le Conseil d'Etat. Quand la ville de Langres demande, en 1905, la résiliation de son contrat au motif que son concessionnaire a cédé, sans son autorisation, les droits résultant de son contrat à un autre concessionnaire, le Conseil d'Etat la lui refuse. Pourtant, l'autorisation de cession par l'autorité concédante est, en principe, indispensable, la ville étant "libre d'accorder ou de refuser cette autorisation". Il importe en effet que l'administration choisisse librement l'identité de son concessionnaire pour éviter d'avoir à faire à des personnes non solvables. Mais le Conseil d'Etat juge que le défaut d'autorisation n'est pas un motif suffisant pour provoquer la déchéance du concessionnaire. La résiliation «doit conserver le caractère de sanction exceptionnelle justifiée seulement par l'impossibilité matérielle ou par le refus systématique de la part de la compagnie de satisfaire aux justes injonctions de l'Administration".⁸⁰

Dans pareil cas, l'autorité concédante doit d'abord essayer d'obtenir l'exécution du contrat par des mises en demeure laissant un délai suffisant au concessionnaire pour satisfaire à ses obligations et discuter toutes les propositions que le concessionnaire pourrait lui soumettre. Quand, en 1905, Bayonne demande la déchéance de son concessionnaire au motif que celui-ci ne distribue pas une eau

⁷⁴ Arrêts n°77 et 203.

⁷⁵ Arrêt n°202.

⁷⁶ Arrêt n°36.

⁷⁷ Le concessionnaire de la ville de Marquise abandonne en 1871 le service de distribution d'eau dont il avait la concession depuis 1856 pour 50 ans. Arrêt n°26.

⁷⁸ Arrêt n°129.

⁷⁹ Arrêt n°66.

⁸⁰ Arrêt n°136.

avec la limpidité et la fraîcheur exigées par son traité, le Conseil d'Etat estime qu'il faut laisser un délai suffisant au concessionnaire qui vient d'entamer de nouveaux travaux pour se mettre en conformité avec ses obligations.⁸¹ Les travaux achevés, la qualité de l'eau s'avère conforme à celle définie contractuellement et la demande en déchéance est rejetée.⁸²

Pour que le concessionnaire soit entièrement redevable de ses obligations, encore faut-il que la municipalité n'ait pas participé aux décisions qu'il a prises pour tenir ses engagements. Dans le cas contraire, la municipalité partage avec son concessionnaire la responsabilité de ces décisions. Quand le concessionnaire de la ville de Montlhéry est accusé de distribuer en quantité insuffisante une eau de mauvaise qualité, eu égard à son contrat, sa responsabilité est atténuée par le Conseil d'Etat parce que la ville s'est associée à son concessionnaire pour choisir le terrain et la profondeur du forage. Elle a par ailleurs approuvé la qualité des eaux captées et n'est donc pas fondée à demander la résiliation de son concessionnaire à qui le Conseil d'Etat donne deux années supplémentaires pour se conformer à ses obligations contractuelles.⁸³

§2 Les droits économiques des concessionnaires

Ce sont les droits du concessionnaire qui, conjugués aux obligations nées des contrats, guident le Conseil d'Etat dans ses décisions. A la différence d'autres formes de délégation (la régie intéressée par exemple) ou d'un marché de travaux publics, une concession ne peut être résiliée de manière autoritaire par une commune. En effet, l'administration peut résilier arbitrairement un marché de travaux publics, à condition d'indemniser l'entrepreneur.⁸⁴ De même, une ville peut congédier le titulaire d'une régie intéressée, puisqu'elle assure le financement des investissements du service. Le régisseur est alors indemnisé à hauteur des bénéfices dont il est privé. En revanche, le concessionnaire finance les investissements : la résiliation arbitraire de son contrat est absolument impossible. Le juge administratif a le pouvoir de l'annuler et d'assurer au concessionnaire l'exécution de son traité. C'est notamment ce qui se produit à Bourges en 1878, mais aussi à Langres en 1905 et à Bayonne en 1923. Par contre, le juge ne peut relever la déchéance du sieur Deshayes, prononcée par la ville de Lorient en 1891, le sieur étant identifié comme le régisseur intéressée du service d'eau et non comme son concessionnaire au motif qu'il n'a pas financé les travaux de premier établissement.

Des renégociations sont évidemment possibles. Les obligations résultant d'un contrat de concession peuvent être réaménagées à condition que les deux parties soient d'accord. Mais en aucun cas, une municipalité ne peut étendre les obligations de son concessionnaire de manière discrétionnaire, c'est-à-dire sans contrepartie. A la ville de Douai qui, en 1898, tente d'imposer à son concessionnaire l'exécution de travaux supplémentaires, le Conseil d'Etat répond

⁸¹ Arrêt n°180.

⁸² Arrêt n°194.

⁸³ Arrêt n°50.

⁸⁴ Arrêt n°36. L'indemnité se compose alors des bénéfices que l'entrepreneur était en droit d'attendre de son marché.

que si l'obligation est faite au concessionnaire de se conformer aux règlements qui pourraient être établis par la ville, la ville "n'est pas fondée à invoquer cette disposition pour étendre les obligations imposées au concessionnaire par son cahier des charges".⁸⁵

Quand les principes du service public sont posés et participent aux critères à partir desquels le Conseil d'Etat apprécie les conflits, les droits du concessionnaire n'en sont pas pour autant altérés. En 1933, la ville de La Seyne-sur-Mer réclame la déchéance de son concessionnaire, la Compagnie Générale des Eaux, qui ne satisfait pas tous les besoins en eau des abonnés.⁸⁶ Le Conseil d'Etat estime alors que la nécessité de pourvoir en permanence aux besoins (principe de continuité) participe à "l'esprit" du contrat mais que la recherche d'un accord pour augmenter les quantités distribuées doit prévoir "une exploitation suffisamment rémunératrice" pour le concessionnaire. Si les parties ne parviennent pas à un accord, la compagnie perd le privilège de son monopole de distribution sur le territoire de la ville mais n'encourt pas la déchéance. La Seyne-sur-Mer a alors la possibilité de se procurer le supplément d'eau par voie de régie simple ou en traitant avec un autre concessionnaire.⁸⁷

Quand un concessionnaire a interrompu le service d'eau dont il avait la charge et que la résiliation de son contrat a été prononcée, il a droit au remboursement des capitaux qu'il avait engagés. Dans la mesure où le concessionnaire est, jusqu'à l'échéance normale du contrat, propriétaire des ouvrages qu'il a financés, la résiliation ne met pas gratuitement la municipalité en pleine possession de ses ouvrages. Si elle souhaite poursuivre l'exploitation du service grâce aux installations appartenant au concessionnaire déchu, elle doit les lui racheter, à un prix convenu à l'amiable ou déterminé de manière contradictoire par des experts. Le préjudice subi par la municipalité du fait de l'interruption de son contrat par le concessionnaire se déduit de cette indemnité. Il est considéré comme nul par le Conseil d'Etat quand la ville a eu la jouissance gratuite des installations jusqu'à la fixation de l'indemnité de reprise.⁸⁸ La municipalité peut aussi créer un service complètement nouveau et ne pas reprendre les ouvrages établis aux frais de son concessionnaire (ce qui, à notre connaissance, ne s'est jamais produit) ou procéder à l'adjudication des ouvrages, aux risques et périls de son ancien concessionnaire, c'est-à-dire proposer à un nouveau concessionnaire de racheter les installations et de poursuivre l'exploitation du service.⁸⁹

Les autorités concédantes peuvent contractuellement se réserver la possibilité de racheter les droits de leur concessionnaire, ce qui nous donne une dernière mesure de leur importance. L'indemnité de rachat versée par la municipalité à son concessionnaire est fonction du capital que ce dernier a investi et des bénéfices de

⁸⁵ Arrêt du 18 février 1898.

⁸⁶ Signé en 1882, le contrat comportait l'obligation de distribuer 2400 m³ d'eau par jour, calculés sur la base de 200 litres par habitant et par jour. 50 ans plus tard, la population a doublé et les quantités sont nettement insuffisantes.

⁸⁷ Arrêt n°249.

⁸⁸ Arrêt n°26.

⁸⁹ Arrêt n°129, la ville de Brie-Comte-Robert a le choix entre rembourser les dépenses faites par son concessionnaire ou réadjudger à la folle enchère ses installations.

son exploitation. Le concessionnaire a droit au remboursement des capitaux non amortis à la date du rachat, d'une part, et à leur rémunération s'ils ne lui sont pas immédiatement remboursés, d'autre part. En outre, le concessionnaire a droit, chaque année et jusqu'à l'échéance normale du contrat, à une somme correspondant à la moyenne des bénéfices d'exploitation réalisés au cours des exercices précédant le rachat.

Concrètement, ces droits se déclinent de deux manières : si la ville verse, au moment de son rachat, l'équivalent des capitaux non amortis, l'annuité perçue par le concessionnaire jusqu'au terme normal de son contrat se compose uniquement des bénéfices d'exploitation qu'il réalisait avant le rachat. Si la ville ne rembourse pas les capitaux non amortis, l'annuité comprend les bénéfices d'exploitation que le concessionnaire réalisait avant le rachat auxquels s'ajoutent le remboursement et la rémunération des capitaux non amortis.

Si les modalités précises des rachats sont définies contractuellement, la préservation des droits économiques du concessionnaire est un principe consacré par la jurisprudence et le Conseil d'Etat veille à son application.⁹⁰ Les contrats garantissent en effet un intérêt minimum et l'amortissement du capital, droits qu'un rachat ne saurait avoir pour effet de diminuer. "Tant que l'exploitation reste aux mains du concessionnaire, le service des intérêts et de l'amortissement du capital est une charge sociale ; après le rachat, si l'autorité concédante n'a pas assuré le remboursement du capital restant à amortir", c'est le produit, que le Conseil d'Etat qualifie de "produit net intégral", formé du produit net d'exploitation et de la rémunération des capitaux, qui "constitue, en vertu du contrat de concession la base essentielle de l'annuité de rachat. Toute autre solution serait contraire aux stipulations du traité et à son esprit, ainsi qu'aux principes d'équité consacrés par la jurisprudence".⁹¹

1.4. Un désengagement multiforme : de l'affermage au rachat

La difficulté à résilier un contrat de concession laisse aux municipalités, dont l'intention est d'éviter des augmentations tarifaires, deux possibilités. Elles peuvent faire évoluer leur contrat en négociant, avec leur concessionnaire, un nouveau partage des responsabilités et du financement des investissements. Elles peuvent aussi, solution plus coûteuse, racheter leurs droits aux concessionnaires.

Les rachats s'interprètent donc comme la forme la plus poussée de l'opposition des autorités concédantes à l'augmentation des tarifs de la distribution d'eau à domicile, dont le caractère longtemps lucratif perd de son évidence au fur et à mesure que la distribution d'eau est perçue comme relevant d'un service public.

§1 L'abandon de la concession pour l'affermage ou la régie intéressée

⁹⁰ Au contraire du contrat de Lyon, le contrat de Nantes prévoyait, en cas de rachat, le versement immédiat de la dotation affectée à l'amortissement du capital.

⁹¹ Arrêt n°142, p.175. A la ville de Lyon qui refuse de rembourser à la C.G.E. ses capitaux non amortis, le Conseil d'Etat, par la voie du commissaire du gouvernement Saint-Paul répond " C'est là un principe de stricte équité qui n'avait jamais encore été contesté.", p.174.

L'affermage et la régie intéressée sont des compromis : ils permettent le financement des investissements nécessaires à l'amélioration de la qualité de l'eau et à l'augmentation des quantités distribuées sans augmenter le prix de l'eau vendue aux abonnés.

Pour sa part, la Compagnie Générale des Eaux explique, en 1904, qu'elle est prête à financer de nouveaux investissements à condition d'avoir obtenu des villes, soit "une augmentation de la subvention (...) ou un recul du point de partage des recettes", soit "l'abandon de leur faculté de rachat pendant quelques années", soit "d'autres avantages, ayant tous pour objectif de prolonger la durée de nos exploitations et de maintenir le plus longtemps possible, pour l'ensemble de nos affaires, la gradation des recettes".⁹² Les compromis consistent, d'une part, en un partage du financement des investissements entre concédant et concessionnaire (la "subvention" augmente et sert au financement de la distribution d'eau à domicile), d'autre part, en une prorogation des contrats de concession, souvent associée à l'abandon provisoire ou définitif de la faculté de rachat détenue par les municipalités. Le partage du financement des investissements permet de maintenir le niveau des prix. Le prolongement de la durée contractuelle garantit aux concessionnaires le surplus de recettes nécessaires à l'amortissement et à la rémunération des capitaux supplémentaires qu'ils engagent.

Ainsi, la ville de Boulogne-sur-Mer abandonne, en 1899, pendant 12 ans, la faculté de racheter le service concédé à la Compagnie Générale des Eaux et prolonge la durée du contrat de concession de 16 ans, en échange d'une baisse des tarifs de branchement et d'installation de compteurs et d'une augmentation des quantités d'eau distribuées.⁹³ En 1904, pour que la quantité d'eau distribuée aux abonnés augmente à nouveau, la ville de Boulogne-sur-Mer et la Compagnie Générale des Eaux décident le captage et l'adduction de nouvelles sources. Les travaux de captage seront exécutés par le concessionnaire mais financés par la ville qui assumera en outre les charges d'exploitation de la nouvelle usine élévatoire.⁹⁴ Quand, en 1908, les galeries de captage doivent être agrandies, leur extension est à son tour financée par la ville.⁹⁵

A Nice, ce sont des eaux de source qui alimentent les abonnés mais dans des quantités et avec une qualité insuffisantes. La construction d'une usine d'ozonation est décidée en 1898 ainsi qu'un projet d'aménée de nouvelles sources. Les investissements seront assurés à 60% par la ville et à 40% par la Compagnie Générale des Eaux en contrepartie d'une légère augmentation du prix de l'eau.⁹⁶ La durée du contrat de concession n'est pas prolongée : il n'arrive à échéance que 69 ans plus tard et la ville a déjà abandonné sa faculté de rachat.

⁹² C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 30 mai 1904, p.5.

⁹³ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 21 mai 1900.

⁹⁴ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 mai 1905. En 1907, Boulogne rembourse à la C.G.E. les travaux de captage de nouvelles sources exécutés pour son compte.

⁹⁵ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 1^{er} juin 1908.

⁹⁶ Les avances sont faites par la C.G.E. et la ville lui rembourse sa quote-part annuellement. C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 30 mai 1904.

L'usine commence à fonctionner au printemps 1907 et, en 1909, traite toutes les eaux distribuées.⁹⁷

Villefranche-sur-Saône et la Compagnie Générale des Eaux doivent trouver une solution pour augmenter la quantité et améliorer la qualité des eaux vendues aux abonnés. En 1904, la ville exige que la Compagnie Générale des Eaux installe des filtres pour clarifier des eaux de surface de manière à pallier l'insuffisance quantitative et qualitative des eaux de source distribuées.⁹⁸ Les négociations sont difficiles et un accord est trouvé en 1907 : la Compagnie Générale des Eaux construira une usine de filtration pour traiter les eaux du Morgan, moyennant certaines compensations de la ville (subvention augmentée et échéance du contrat retardée).⁹⁹

Les communes de la banlieue parisienne font, on s'en souvient, exception au compromis qui se dessine au début du siècle en acceptant, en 1894, une augmentation du prix de l'eau. Elles ne sortent donc pas du système concessionnaire. Vingt ans plus tard, à l'occasion du regroupement des communes qui ont concédé la distribution d'eau à la Compagnie Générale des Eaux au sein d'un syndicat de communes, un nouveau partage des responsabilités s'établit. Désormais, tous les investissements s'inscrivent dans le cadre d'un programme de travaux dressé conjointement par la Compagnie Générale des Eaux et le syndicat. Rien ne peut être entrepris, pas même la pose d'une canalisation, sans l'accord préalable du syndicat, en fonction de "l'utilité, l'ordre de grandeur et le mode d'exécution des travaux".¹⁰⁰ Le contrat signé par le syndicat et la Compagnie Générale des Eaux n'est plus une concession mais une régie intéressée. Les majorations de tarifs sont portées à un compte de "fonds de travaux" destiné à financer les investissements. Seul le syndicat décide de l'utilisation de ce fonds, en fonction des projets qui lui sont présentés par la Compagnie. Cette dernière n'est plus rémunérée par les produits de l'exploitation. Elle reçoit une rémunération forfaitaire à laquelle s'ajoute une prime fonction de la qualité de sa gestion et des économies d'exploitation qu'elle réussit à réaliser.¹⁰¹

La majorité des communes se désengagent du système concessionnaire en participant au financement des investissements et/ou en partageant la responsabilité des décisions prises en matière d'investissement. D'autres contestent, de manière plus explicite, tout partage des responsabilités en matière de distribution d'eau et rachètent la concession de leurs services d'eau.

§2 Les rachats de concession par les grandes villes

⁹⁷ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 28 mai 1910. Entre temps, la ville n'obtient pas la déclaration d'utilité publique des sources qui devaient permettre l'augmentation des quantités disponibles et éviter au maximum le traitement des eaux. C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 24 mai 1909.

⁹⁸ C.G.E., Assemblées générales ordinaires du 29 mai 1905 et du 24 mai 1909

⁹⁹ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 28 mai 1906.

¹⁰⁰ Gérard. (G.), *Idem*, p.30.

¹⁰¹ Le fonds de travaux est créé par un avenant du 25 mars 1926 et les nouvelles conditions de rémunération de la Compagnie sont décidées en 1930.

Les arrêts du Conseil d'Etat rapportent qu'au début du siècle Lyon, Nantes, Toulon et Rouen rachètent les concessions de leur service de distribution d'eau, mettant un terme prématuré à leur engagement contractuel. Ces rachats sont les seuls qui aient suscité des conflits réglés au contentieux.¹⁰² Tous concernent des services d'eau que les villes avaient concédé à la Compagnie Générale des Eaux.

T 63. Lyon, Nantes, Toulon et Rouen rachètent leur service d'eau

	Lyon	Nantes	Toulon	Rouen
Début du contrat de concession	1853	1854	1882	1883
Échéance prévue du contrat	1952	1914	1944	1941
Décision de rachat	1888	1895	1911	1911
Rachat effectif de la concession	1900	1900	1912	1912

Sources : rapports d'activité de la Compagnie Générale des Eaux de 1853 à 1912.

Le rachat d'une concession n'appelle pas, de la part d'une municipalité, de justification particulière : dès lors qu'une clause contractuelle envisage le rachat, le concessionnaire n'est pas en mesure de s'y opposer. Aussi les litiges nés de ces rachats et qui font l'objet d'arrêts répétés du Conseil d'Etat portent-ils essentiellement sur le mode de calcul des indemnités auxquels le concessionnaire a droit et non sur les raisons qui ont motivé les décisions des quatre villes. En revanche, les arrêts qui précèdent les actes de rachat et qui opposent, à plusieurs reprises, la Compagnie Générale des Eaux aux villes de Nantes, Toulon et Rouen, ainsi que les rapports d'activité de la Compagnie Générale des Eaux nous précisent les circonstances et les causes de ces rachats.

Le rachat du service d'eau nantais

Le rachat de son service par la ville de Nantes est évoqué, pour la première fois, devant le Conseil d'Etat en 1878, alors que la Compagnie refuse de remplacer une canalisation défectueuse sans compensation financière de la ville.¹⁰³ En 1883, Nantes se plaint ensuite de la mauvaise qualité de l'eau distribuée aux particuliers et exige, en vain, que la Compagnie Générale des Eaux substitue au système de filtrage prévu au contrat un nouveau système, plus performant.¹⁰⁴ En 1887, Nantes signifie à la Compagnie Générale des Eaux sa volonté de racheter le service de distribution, comme son contrat l'y autorise.¹⁰⁵ La Compagnie Générale des Eaux tente de faire revenir la ville sur sa position en lui proposant une participation aux bénéfices du service en échange de la suppression de la clause de rachat.¹⁰⁶ La ville refuse. En 1893, la ville et la Compagnie Générale des Eaux entament des négociations pour améliorer la qualité des eaux. Nantes propose, dans un premier temps, de financer la construction d'une nouvelle usine

¹⁰² Nous ne connaissons qu'une autre ville qui ait racheté sa concession : la ville d'Elbeuf (près de Rouen) à la C.G.E. en 1908.

¹⁰³ Arrêt n°40.

¹⁰⁴ Arrêt n°58. En 1879, la C.G.E. a des problèmes à Nantes. "Nous continuons à défendre les intérêts de la compagnie en résistant à des prétentions exagérées et en nous appuyant sur les droits que lui donne le traité avec la ville de Nantes ; nous faisons tous nos efforts pour obtenir une entente commune favorable aux deux parties". C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 28 avril 1880, p.12.

¹⁰⁵ Nantes, comme Lyon, s'est réservée la possibilité de racheter le service concédé 30 ans après le début de son exploitation par la C.G.E..

¹⁰⁶ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 27 mai 1889.

de traitement pour éviter une hausse des tarifs.¹⁰⁷ Finalement, la ville interrompt les négociations et décide le 1^{er} juin 1895 de racheter la concession du service de distribution. Nantes exclut du rachat l'activité de comptage qu'elle considère comme relevant du domaine privé et qu'elle juge superflue puisqu'elle entend revenir à un tarif forfaitaire.¹⁰⁸

Le rachat du service d'eau lyonnais

Dès sa création, le service des eaux de Lyon doit faire face à des besoins bien supérieurs à ceux initialement prévus dans le contrat de concession.¹⁰⁹ Les investissements nécessaires sont pris en charge par la ville de Lyon qui réalise elle-même les travaux ou augmente son abonnement annuel, donc qui les finance.¹¹⁰ En 1877, Lyon demande à la Compagnie Générale des Eaux d'étudier un projet de dérivation des sources de l'Ain, de manière à conduire en ville des eaux de bonne qualité en quantité abondante. Des négociations s'engagent entre la Compagnie Générale des Eaux et la ville pour la réalisation du projet et de nouvelles études sont entreprises pour dériver, en plus des sources de l'Ain, celles du Cheyssin. La Compagnie Générale des Eaux est plutôt partisane d'une amélioration du service existant : elle poursuit ses travaux sur les galeries de filtration des eaux du Rhône et augmente, en accord avec la ville, l'abonnement municipal.¹¹¹ En 1887, la ville signifie à la Compagnie Générale des Eaux sa volonté de racheter son service d'eau dès l'année suivante. La Compagnie Générale des Eaux tente, en vain, de faire revenir la ville sur sa décision.¹¹² Deux ans plus tard, elle prétend quitter le service lyonnais "sans regret"¹¹³ et affirme en 1892 être restée "absolument en dehors des projets grandioses soumis actuellement aux délibérations du conseil municipal", persuadée "que le service actuel peut être amélioré et complété sans avoir recours à des travaux aussi dispendieux, dont la rémunération nous semble bien aléatoire".¹¹⁴ Les projets de dérivation sont abandonnés par la ville qui suspend, pendant douze ans, le rachat effectif de la concession.¹¹⁵ Dans l'intervalle, le contrat qui, de 1888 à 1900, reconduit chaque année la présence de la Compagnie Générale des Eaux n'est

¹⁰⁷ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 mai 1893. La C.G.E. contribuerait seulement aux frais d'exploitation en versant à la ville l'équivalent des frais de combustible et de personnel.

¹⁰⁸ C.G.E., Assemblées générales ordinaires du 28 mai 1894 et du 1^{er} juin 1896.

¹⁰⁹ En 1858, soit l'année de mise en service des installations, la superficie des bassins filtrants est multipliée par 4 (de 600 m² à 2200 m²) pour faire face aux besoins. Le traité initial prévoyait la fourniture de 20000 m³ par jour. Cinq ans après la mise en service, ils s'établissent à 45000 m³ et 20 ans après à plus de 250000 m³.

¹¹⁰ En 1861, la ville établit une nouvelle galerie de filtration pour augmenter la quantité d'eau distribuable. La subvention versée par Lyon augmente en 1864. En 1881, des travaux sont à nouveau effectués sur les galeries. En 1882, l'abonnement de la ville augmente de 17000 francs. C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 21 mai 1883.

¹¹¹ C.G.E., Assemblées générales ordinaires du 29 mai 1884 et du 29 mai 1886.

¹¹² "Nous sommes tout prêts à offrir notre concours pour la réalisation du projet qui sera définitivement adopté." C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 28 mai 1888, p.11.

¹¹³ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 2 juin 1890, p.11.

¹¹⁴ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 3 juin 1892, p.8.

¹¹⁵ D'après Scherrer, la ville n'a pas encore les moyens humains et financiers pour racheter la concession et reconduit le contrat d'année en année, jusqu'en 1899. Scherrer (F.) Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et gestion privée in Gestions urbaines de l'eau Lorrain (D.), *sous la direction de*, Economica, 1995.

plus un contrat de concession mais un contrat de régie intéressée. La ville prend toutes les dépenses d'investissement à sa charge et maintient à leur niveau de 1888 les tarifs jusqu'à la création de la régie municipale en 1900.¹¹⁶ Les tarifs sont alors révisés à la baisse et restent, jusque dans les années 1930, à un niveau très bas, conformément à la volonté du maire, Edouard Herriot, d'offrir une eau abondante et peu chère à ses administrés.¹¹⁷

Le rachat du service d'eau rouennais

En 1903, la ville de Rouen incrimine la qualité des eaux distribuées par la Compagnie Générale des Eaux qui se dit hors de cause dans la mesure où elle distribue des eaux de source dont la ville assure le captage et l'adduction. La ville entreprend des travaux de protection du captage de ses sources et négocie avec la Compagnie Générale des Eaux l'amenée de nouvelles sources pour augmenter les quantités distribuées.¹¹⁸ Ces négociations sont brutalement interrompues en 1907 sans que la Compagnie Générale des Eaux puisse "prévoir à quelle époque elles pourront être reprises".¹¹⁹ Au même moment, la Compagnie Générale des Eaux procède, dans la banlieue de Rouen, à des travaux d'agrandissement de l'usine de traitement de Sotteville.¹²⁰ Ces travaux doivent augmenter les quantités d'eau distribuées et améliorer leur qualité : ils sont partiellement financés par les communes de la banlieue, à l'exception d'Elbeuf qui refuse d'y participer et qui rachète son service en 1908. Pour sa part, Rouen refuse de s'associer aux investissements destinés à augmenter la quantité d'eau traitée. Elle rachète, en 1912, la concession de son service de distribution, malgré sa participation aux bénéfices du service concédé et après avoir tenté, en vain, d'obliger son concessionnaire à canaliser de nouvelles rues pour développer la fourniture d'eau à domicile.¹²¹

Le rachat des services d'eau toulonnais

Le rachat de son service par la ville de Toulon est particulier. Il stigmatise un désaccord relatif à l'irrigation plus qu'une mésentente sur la qualité et les tarifs du service de distribution d'eau. Signée en 1882, cette double concession (irrigation et distribution) est, en matière d'irrigation, un échec pour la Compagnie Générale des Eaux. En 1893, la ville et son concessionnaire sont toujours en désaccord à propos du second projet d'irrigation établi par la Compagnie Générale des Eaux, le premier ayant été rejeté par le service des Ponts et chaussées.¹²² La

¹¹⁶ La C.G.E. continue, jusqu'en 1900, à collecter les recettes des abonnements qui s'établissent à 1,5 million en 1888 et à 1,46 million en 1899, avec une pointe à 1,7 million en 1891, date à laquelle la ville les a probablement baissés une première fois.

¹¹⁷ Le premier tarif de la C.G.E. s'établissait à 36 francs par an contre 12 francs pour celui de la régie. Scherrer (F.), *Idem*.

¹¹⁸ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 mai 1905.

¹¹⁹ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 27 mai 1907, p.14. En 1906, les parties avaient pourtant convenu de l'adduction de certaines sources et attendaient la décision du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France.

¹²⁰ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 24 mai 1909.

¹²¹ Arrêts n°158 et n°166 déjà évoqués dans le premier chapitre. Le rachat comprend le rachat de terrains et de sources situés en banlieue de Rouen et grâce auxquels la ville compte augmenter la quantité d'eau distribuée.

¹²² Arrêt n°96.

construction d'un barrage est finalement décidée en 1908 et s'achève en 1911.¹²³ Entre temps, les relations entre la ville et la compagnie se sont nettement dégradées : Toulon a réclamé, en vain, la déchéance de la Compagnie Générale des Eaux devant le conseil de préfecture en 1889¹²⁴ ; la Compagnie Générale des Eaux a ensuite refusé d'entretenir les ouvrages de sa concession, ce qui lui a valu une condamnation par le Conseil d'Etat pour manquement à ses obligations.¹²⁵ La ville de Toulon attendra que le barrage soit achevé pour racheter les concessions du service d'irrigation et du service de distribution d'eau.

Le rachat opéré par la ville Toulon est symptomatique de l'échec essuyé par la Compagnie Générale des Eaux en matière d'irrigation. Il faut en effet savoir que la première raison sociale de la Compagnie est, en 1853, l'irrigation et, secondairement, la distribution d'eau en ville.¹²⁶ En 1874, la hiérarchie des deux activités s'inverse.¹²⁷ La Compagnie Générale des Eaux n'abandonne pas complètement l'irrigation puisqu'elle conserve l'exploitation qu'elle détient dans l'arrière-pays niçois mais elle entend désormais se concentrer sur la distribution d'eau dans les villes. Créée à l'origine pour répondre aux besoins d'un marché dont elle comparait l'importance, en terme de capitaux requis, à celle des chemins

¹²³ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 24 mai 1909.

¹²⁴ La demande de la déchéance en conseil de préfecture est mentionnée dans le rapport d'activité de la C.G.E. qui se rapporte à l'exercice de 1889. Celui de l'année précédente mentionnait déjà que "La municipalité de Toulon ne tient aucun compte des services que nous avons rendus à la population en amenant des eaux de source d'excellente qualité qui donnent satisfaction à tous les besoins de cette importante cité. Ce procès qui nous est intenté par l'administration municipale, bien qu'il n'ait aucun fondement sérieux et ne puisse aboutir à la déchéance que l'on ne craint pas de demander, apporte un certain trouble dans nos relations avec les habitants qui hésitent à s'abonner à la compagnie." C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 2 juin 1890, p.17.

¹²⁵ Arrêt n°107.

¹²⁶ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 26 octobre 1853. Les raisons qui ont poussé à la formation de la Compagnie sont exposées, à la lumière des transformations que le pays connaît depuis 25 ans, à savoir les capitaux énormes investis dans les chemins de fer et, depuis le début du siècle, l'apparition d'instruments financiers de crédits public et privé et l'amélioration des routes et des ponts. Pour les actionnaires de la C.G.E., "le but véritable auquel étaient destinés tant et de si grandes créations n'est pas encore atteint, mais il est clairement compris par le gouvernement et par tous les hommes sérieux. Ce but, c'est l'accroissement de la production agricole." p.6. La C.G.E. entend y participer en fournissant "le premier élément de fécondation du sol", c'est-à-dire l'eau d'irrigation qui, à son sens mobilisera des sommes équivalentes à celles nécessitées pour la construction des chemins de fer. "Toutefois, nous avons voulu, dès l'origine, asseoir notre société sur des opérations plus simples, plus faciles à réaliser et à apprécier ; nous avons commencé par les distributions d'eau dans les villes." p.7. La distribution d'eau est appréciée d'un point de vue stratégique comme une entreprise de séduction : "il nous a paru qu'il fallait prendre immédiatement, aux yeux du gouvernement et du public, le caractère d'une grande institution d'utilité communale, apportant son concours à l'autorité municipale, pour une des œuvres les plus nécessaires à la salubrité publique.", p.7.

¹²⁷ C.G.E., Assemblée générale extraordinaire du 14 décembre 1874. Ce changement d'objet social se produit à l'occasion du changement de statut de la C.G.E. qui se transforme en Société Anonyme telle que définie par la loi du 24 juillet 1867. "La société a pour objet l'obtention et l'exploitation, en France, de toutes concessions relatives au service général et spécial des eaux, selon tous les besoins et usages, notamment, pour leur distribution dans les villes, et pour l'irrigation dans les campagnes." p.16. Dès l'A.G.E. du 29 avril 1854, l'irrigation semblait dans l'impasse. "Ces regrets sont surtout très grands quand nous songeons aux belles entreprises d'irrigation que nous aurions pu faire si utilement pour nous, si avantageusement pour le pays. Le vice de ce genre d'affaires avait été jusqu'ici l'insuffisance des capitaux qui leur étaient consacrées, et l'absence d'abonnements préalables de la part des propriétaires intéressés.", p.17-18.

de fer, la Compagnie Générale des Eaux, en réservant ses capitaux à la seule distribution d'eau devient la première compagnie de distribution d'eau d'envergure nationale.

Les quatre rachats que nous avons évoqués ont respecté les droits de tout concessionnaire. Les nombreuses contestations relatives au calcul des indemnités dues à la Compagnie Générale des Eaux retardent le règlement définitif des rachats mais le Conseil d'Etat assure à chaque partie le respect, par l'autre partie, de ses engagements contractuels. Il faut en effet vingt-cinq années à Lyon et à la Compagnie Générale des Eaux et trois arrêts du Conseil d'Etat pour aboutir à un accord financier définitif¹²⁸, treize ans à Nantes et à la Compagnie Générale des Eaux et deux arrêts du Conseil d'Etat¹²⁹, quinze années et deux arrêts pour Rouen et la Compagnie Générale des Eaux¹³⁰, dix-sept ans et deux arrêts du Conseil d'Etat à Toulon et à la Compagnie Générale des Eaux.¹³¹ De manière récurrente, les litiges portent sur l'évaluation des capitaux engagés par le concessionnaire et sur l'assiette des bénéfices de son exploitation, c'est-à-dire sur les deux éléments à partir desquels l'indemnité de rachat est calculée.

Le Conseil d'Etat estime que le capital engagé par le concessionnaire doit être calculé sur la base des investissements prévus contractuellement mais aussi des investissements non prévus, dès lors qu'ils ont eu pour objet de créer ou d'améliorer le service de distribution.¹³² Ce droit est la contrepartie de la responsabilité du concessionnaire en matière d'investissement. C'est ainsi que les investissements financés par la Compagnie Générale des Eaux pour étendre le réseau du service toulonnais à des quartiers non prévus au contrat doivent figurer dans le décompte du capital, dans la mesure où la Compagnie Générale des Eaux était concessionnaire exclusif sur tout le territoire communal.¹³³ A l'inverse, la canalisation destinée à alimenter le lycée Saint-Rambert et qui est localisée en dehors du territoire de la ville de Lyon ne peut être comptée dans le capital ouvrant droit à amortissement et rémunération.¹³⁴

Le Conseil d'Etat estime que les bénéfices d'exploitation sur la base desquels est en partie calculée l'indemnité de rachat doivent correspondre aux produits considérés comme une conséquence directe de l'exploitation. A Rouen où la Compagnie Générale des Eaux louait des compteurs, sans que le traité ait prévu ce mode d'abonnement, le Conseil d'Etat estime que la location de compteurs est une conséquence directe de l'exploitation, faite dans son intérêt et, qu'à ce titre, les produits de la location doivent aussi figurer dans le calcul de l'annuité.¹³⁵

¹²⁸ Arrêts n°142, 160 et 192. En 1925, la C.G.E. précise que les parties sont en passe de trouver un accord à la suite de leur dernier recours devant le Conseil d'Etat.

¹²⁹ Arrêts n°123 et 149.

¹³⁰ Arrêts n°195 et 201. Les parties arrivent à un accord en 1927.

¹³¹ Arrêts n°188 et 213. Après la fixation de l'indemnité définitive, Toulon suspend le versement de l'annuité due et provoque l'arbitrage du Conseil d'Etat en 1934 (arrêt n°260).

¹³² Arrêt n°192.

¹³³ Arrêt n°213.

¹³⁴ Arrêt n°192.

¹³⁵ Arrêt n°201.

Le Conseil d'Etat veille aussi aux droits des villes. La seule obligation du concessionnaire est de remettre le service de distribution d'eau en bon état de marche. Dans le cas contraire, les frais engagés par la ville pour faire des réparations lui sont remboursés par le concessionnaire. La Compagnie Générale des Eaux est ainsi contrainte au versement de 133000 francs à la ville de Lyon et d'un montant non précisé à la ville de Toulon.

§3 Le poids de l'éclatement communal dans le choix du mode de municipalisation

Pourquoi certaines villes optent-elles pour le rachat de leur service concédé quand d'autres choisissent, pour sortir du système concessionnaire, l'affermage ou la régie intéressée ?¹³⁶ En fait ce choix se pose en termes différents selon les communes.

En rachetant les droits de leur concessionnaire, Lyon, Nantes, Toulon et Rouen acquièrent des réseaux de distribution et des ouvrages de captage et/ou de traitement en état de marche, susceptibles de fonctionner à un coût équivalent au service concédé, donc à un tarif moindre pour les abonnés, les municipalités n'attendant pas de profit de la distribution d'eau. Les communes de la banlieue parisienne ou lyonnaise qui, par zone, constituent les services les plus importants de la Compagnie Générale des Eaux, connaissent une situation bien différente.

Cette situation résulte de la stratégie suivie par la Compagnie Générale des Eaux qui consiste à se développer à partir d'une ville dont elle est concessionnaire vers les communes périphériques.¹³⁷ A partir du service de distribution lyonnais concédé en 1854, la Compagnie Générale des Eaux se développe en banlieue dès 1857 et poursuit son extension en obtenant régulièrement de nouvelles concessions.¹³⁸ Sitôt concessionnaire du service niçois, la Compagnie Générale des Eaux cherche à s'étendre. Elle obtient la concession du service de Villefranche en 1869, de Hyères en 1876, d'Antibes et de Monaco en 1881. Les banlieues de chaque ville sont ensuite visées et les travaux alimentant les banlieues de Villefranche et d'Hyères sont achevés en 1879. Le service de la ville de Rennes sert de base de développement vers le service de Morlaix, celui de la ville d'Arcachon permet le déploiement de la Compagnie Générale des Eaux vers la banlieue de la ville dès 1882, celui d'Elbeuf permet à la Compagnie Générale des Eaux de négocier la concession des services de Lisieux et de Bayeux.

Mais les économies d'échelle qui résultent de ces extensions ne profitent pas aux villes-centres à partir desquelles la Compagnie Générale des Eaux s'est étendue. Lyon et Rouen partagent les bénéfices de leur service d'eau concédé mais ne perçoivent rien des bénéfices réalisés par la Compagnie dans les services concédés de leur banlieue respective. Ces extensions n'occasionnent aucune baisse de tarif pour les abonnés lyonnais ou rouennais. Par conséquent, quand ces villes rachètent la concession de leurs services d'eau, leurs régies ne sont pas affectées

¹³⁶ Le cas de la ville de Nice qui ne dispose plus de la possibilité de racheter la concession de son service d'eau après l'avoir abandonnée en 1869, contre un partage des bénéfices plus intéressant, est exceptionnel.

¹³⁷ Cette stratégie est aussi suivie par la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage, créée en 1880.

¹³⁸ Plusieurs communes lui concèdent leur service d'eau en 1868, 1869 et 1879.

par le sur-coût des déséconomies d'échelle qu'une gestion autonome des ouvrages de leur service de distribution n'aurait pas manqué d'induire, si elles avaient profité antérieurement des extensions opérées par leur concessionnaire.

C'est au contraire à la Compagnie Générale des Eaux que coûte la création, en banlieue, de services d'eau techniquement et financièrement indépendants des services d'eau des villes. En effet, ces extensions n'étaient pas prévues dans les contrats de concession signés par la Compagnie Générale des Eaux avec Lyon, Toulon, Nice... mais ont juste été autorisées par ces villes. Aussi quand les villes décident de racheter leur service d'eau est-ce à la Compagnie qu'il revient d'assumer les frais de dé-interconnexion des réseaux. En 1887, lorsque la ville de Lyon signifie à la Compagnie Générale des Eaux sa volonté de racheter sa concession, la compagnie doit créer un service propre à la banlieue ce qui lui coûte un million de francs.¹³⁹ Dans l'année qui suit le rachat effectif de cette concession, le service de la banlieue lyonnaise accuse une baisse de ses bénéfices de 10000 francs, causée par sa nouvelle organisation.¹⁴⁰ Le rachat par la ville de Rouen de sa concession est suivi d'une baisse de 14,5% des résultats d'exploitation du service de sa banlieue.¹⁴¹ Le rachat du service toulonnais menace la concession du service de La Seyne-sur-Mer dont la gestion est étroitement liée à celle du service toulonnais puisque les deux services sont alimentés à partir des mêmes sources.

En revanche, le désengagement sous forme de rachat isolé semble inaccessible aux communes plus petites dont les ouvrages de distribution ont été conçus et établis sur une base supra-communale, avec leur accord, par un opérateur qui est concessionnaire, dans une même zone, de plusieurs services municipaux. Sauf à renoncer aux économies d'échelle issues de la construction et de l'exploitation d'ouvrages communs (point de captage, usine de traitement, conduites d'amenée, etc.), une commune ne pourra pas racheter, indépendamment des autres communes de la zone, sa concession. Seule une action concertée de l'ensemble des communes peut conduire à un rachat s'effectuant dans des conditions économiquement acceptables. Il est clair que l'opérateur peut, par des moyens appropriés, rendre très difficile la coordination nécessaire à une action conjointe des communes de la zone.

Un cas typique est celui des communes de la banlieue parisienne qui, ensemble, constituent le service le plus important de la Compagnie Générale des Eaux. Formé de trois communes en 1856, le service de la banlieue comporte 138 communes réparties dans trois départements en 1914.¹⁴² Les ouvrages de production et de distribution qui alimentent ces communes sont en partie solidaires, particulièrement depuis qu'en 1894 un programme de travaux a été

¹³⁹ L'exploitation lyonnaise est séparée en deux parties "afin de donner satisfaction à la demande faite par l'administration municipale de la ville de Lyon." C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 30 mai 1885, p.8.

¹⁴⁰ C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 3 juin 1901.

¹⁴¹ Quand, en 1883, la C.G.E. obtient l'exploitation de Rouen, elle la rattache immédiatement à celle constituée par la banlieue de la ville et Elbeuf.

¹⁴² Il s'est construit par à-coup, la C.G.E. obtenant des concessions en 1857, 1867, 1868, 1869, 1870, 1876, 1877, 1879, 1880, 1881...

accepté par les communes pour traiter toutes les eaux de surface. La Compagnie Générale des Eaux a alors concentré sur trois usines l'essentiel de la production d'eau destinée à l'alimentation des communes de la banlieue parisienne dont elle est concessionnaire.¹⁴³

Ces communes ont, à l'origine, concédé une à une leur service d'eau à la Compagnie. Le nouveau contrat de 1894 laisse perdurer les multiples concessions communales de distribution très différentes dans leur durée, les tarifs et le comptage de l'eau, les clauses de rachat et les dispositions à prendre à l'expiration des traités.¹⁴⁴ Aussi, quand ces contrats arrivent à échéance, leur renouvellement est-il facilement obtenu par la Compagnie Générale des Eaux moyennant des diminutions de tarif.¹⁴⁵

Une action conjointe est entreprise en 1908 avec la création d'une conférence intercommunale des eaux dont l'objet est d'obtenir des conditions meilleures pour les communes et les abonnés et "imposer une limite maximum ou uniforme pour la durée des traités, afin de permettre, à une époque déterminée, au département ou à l'association des communes, de reprendre leur liberté d'action et de choisir le mode d'alimentation et les fournisseurs à leur convenance".¹⁴⁶ Le rachat ne se produira jamais. La Compagnie Générale des Eaux, en partageant les avantages tirés de l'exploitation d'un service aussi vaste, annihile toute velléité de rachat par l'association des communes qui obtiennent, séparément, au moment du renouvellement de leur concession municipale, des baisses de tarif. Dans les années qui suivent la création de la Conférence intercommunale des eaux, les produits d'exploitation du service de la banlieue parisienne progressent au ralenti du fait des baisses consenties.¹⁴⁷ En 1923, les communes qui forment le service de la banlieue créent un syndicat intercommunal qui n'a pas pour ambition de se substituer à l'opérateur mais de mieux le contrôler. Le syndicat signe un contrat unique de régie intéressée avec la Compagnie Générale des Eaux, mettant un terme aux multiples concessions communales encore en vigueur.

Le même scénario se produit dans la banlieue lyonnaise où la Compagnie Générale des Eaux a conclu des contrats de concession municipaux de durée variable, entre 1867 et 1926. Les dates d'expiration ou de rachat sont échelonnées dans le temps et une seule commune n'a pas les moyens de décider seule de dénoncer ou de racheter sa concession alors que toutes sont solidaires

¹⁴³ "Elle groupera ses usines et améliorera la qualité de l'eau distribuée, avec l'espoir d'en provoquer un emploi plus abondant." C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 mai 1893, p.6.

¹⁴⁴ Gérard (G.), *Idem*.

¹⁴⁵ Dès 1894, deux contrats sont renouvelés avec deux communes, pour 30 ans, la C.G.E. précisant que le contrat d'amélioration de la qualité de l'eau récemment signé "a facilité la conclusion de ces conventions." Assemblée Générale du 31 mai 1895, p.13. La Compagnie l'avait d'ailleurs prévu au moment de l'accord intervenu en 1893 : "Enfin, ses traités d'origine, de durée et de conditions diverses, seront désormais réunis par un lien, les chances de renouvellement étant augmentées par les avantages offerts". C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 29 mai 1893, p.6. Dès lors, tous les contrats communaux sont renouvelés, les uns après les autres : trois communes renouvellent leur concession, en 1905, pour 45 ans (C.G.E., Assemblée générale ordinaire du 28 mai 1906) ; en 1907, quatre contrats sont renouvelés dont deux avant échéance...

¹⁴⁶ Gérard (G.), *Idem*, p.2.

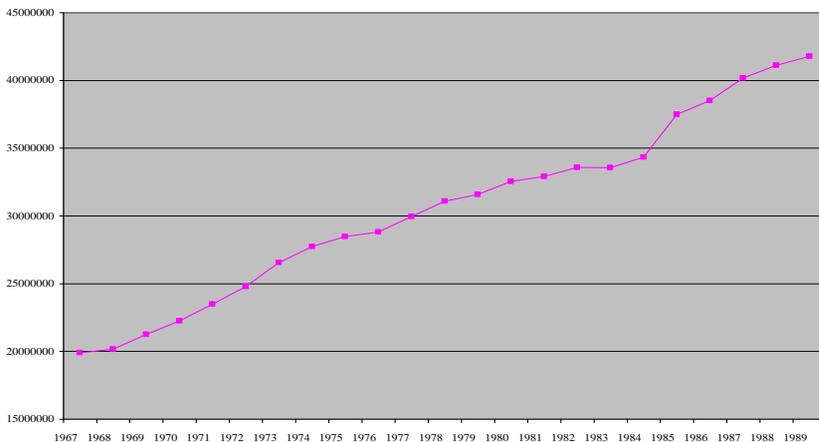
¹⁴⁷ C.G.E., Assemblée générale du 28 mai 1910.

d'un même réseau édifié avec leur accord.¹⁴⁸ La constitution d'un syndicat en 1928 répond aux mêmes préoccupations que celles exprimées quelques années auparavant en région parisienne et débouche aussi sur la signature d'un contrat de régie intéressée.

2. La disparition des grandes régies urbaines à la fin du siècle ou la distribution d'eau comme service public marchand

Depuis une quinzaine d'années, la progression de la délégation sur la gestion en régie s'est accélérée dans la distribution d'eau. C'est moins le nombre de services délégués qui a augmenté que leur importance : les grandes villes qui avaient, au début du siècle, réorganisé leur service d'eau en régie, en régie intéressée ou en affermage ont en effet procédé à leur délégation, sous forme de concession ou d'affermage concessif. Le graphique ci-dessous restitue l'accélération du basculement vers la délégation qui s'est produit au milieu des années 1980.¹⁴⁹

Figure CC. Population desservie par les opérateurs privés 1967 - 1989



Entre 1980 et 1995, la population desservie par les opérateurs privés est passée de 30 millions à 46 millions d'habitants. Elle a continué d'augmenter après 1989 mais, d'après l'évolution du nombre d'habitants desservis par la Compagnie Générale des Eaux, a cessé de croître en 1993, année de l'entrée en vigueur de la loi Sapin.

T 64. Population alimentée par la CGE de 1981 à 1995

Année	Nombre d'habitants	Taux de croissance
1981	20 000 000	13,5 %
1988	22 000 000	
1989	22 700 000	
1990	24 100 000	
1992	25 000 000	

¹⁴⁸ Scherrer (F.), Idem.

¹⁴⁹ Loosdregt (H.B.), Idem.

1993	25 000 000	10,1%
1994	25 000 000	
1995	25 000 000	

Sources : rapports d'activité de la Compagnie Générale des Eaux

Nous allons voir que la progression de la délégation se produit quand les coûts de l'alimentation en eau potable connaissent des tensions importantes à la hausse (2.1) et qu'elle résulte du basculement des grandes régies urbaines (2.2.). L'augmentation des coûts provoque aussi un regain d'intérêt pour la concession, contrat choisi par des villes dont les services d'eau étaient organisés en régie, mais aussi par de grandes agglomérations qui avaient délégué leur service d'eau dans le cadre de régies intéressées (2.3.). Ce basculement traduit une perception de la nature de la distribution d'eau inverse de celle qui avait poussé les communes, au début du siècle, à réorganiser leur service en régie ou à renégocier leur contrat de concession (2.4.).

2.1. La hausse du prix de l'eau potable

Le prix de l'eau potable est soumis à des tensions de différentes natures qui s'exercent sur chacune de ses composantes.¹⁵⁰

Composantes du prix de l'eau potable :

- Fourniture d'eau potable (production et distribution)
- Service d'assainissement (collecte et épuration)
- Redevances Agences de bassin
- Taxe F.N.D.A.E.

Fourniture d'eau potable

Le renouvellement des réseaux urbains de distribution et la mise en conformité de la qualité de l'eau potable avec les nouvelles normes européennes poussent la composante « fourniture d'eau potable » du prix à la hausse. La dégradation de la qualité des ressources brutes oblige les services d'eau à améliorer les traitements préalables à la distribution d'eau et les incite à accroître la sécurité de leur approvisionnement en renonçant à l'utilisation de ressources dont la qualité ou la quantité se détériore, en se dotant d'usines de traitement de secours et en interconnectant les réseaux alimentés par différents sites de production. Les travaux neufs d'interconnexion s'ajoutent aux travaux de renouvellement pour les réseaux de distribution les plus anciens.

Service d'assainissement

Le service d'assainissement (évacuation et traitement des eaux usées) est inclus dans la facture d'eau potable et son prix est assis sur le nombre de m³ d'eau potable consommés. En 1991, la directive européenne relative au traitement des eaux résiduaires urbaines oblige toutes les communes de plus de 2000 habitants à

¹⁵⁰ Nous laissons volontairement de côté la T.V.A. qui est de 5,5%.

collecter et traiter les eaux usées dans un délai de 10 ans.¹⁵¹ En 1991, une enquête relève que 6% des communes de 2000 à 5000 habitants sont dépourvues de tout service d'assainissement.¹⁵² Au niveau national, seules 50% des eaux usées sont acheminées à une station d'épuration et les deux tiers sont finalement rejetés dans le milieu naturel sans traitement préalable.

Redevances des agences de bassin

Pour la période allant de 1990 à 1995, le budget des six agences double, à 80 milliards de francs, dont la moitié est destinée à aider au financement de l'assainissement. Les redevances prélevées sur les abonnés des services d'eau, au titre des rejets, ont crû dans les mêmes proportions. Ainsi, le montant des redevances de pollution versées par la Compagnie Générale des Eaux aux agences de bassin a plus que doublé, entre 1990 et 1995, à périmètre constant, c'est-à-dire rapporté au chiffre d'affaires de la Compagnie.

T 65. Redevances versées par la Compagnie Générale des Eaux aux Agences de bassin

	Redevances de pollution / chiffre d'affaires de la CGE	Montants des redevances (millions de francs)
1983	5,1%	288
1986	5,0%	318
1990	5,3%	495
1992	7,9%	867
1995	11,7%	1595

Sources : rapports d'activité de la Compagnie Générale des Eaux

Taxe du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau

En 1982, la taxe prélevée par le F.N.D.A.E. était de 6,5 centimes par m³ et formait 46% d'un budget de 580 millions de francs.¹⁵³ Aujourd'hui, la taxe est de 14 centimes par m³ et contribue pour moitié à un budget qui approche le milliard de francs.

T 66. Contribution de chacune des composantes au prix moyen TTC de l'eau en 1990 et 1993

	Fourniture d'eau	Service d'assainissement	Redevances AFB	F.N.D.A.E	TVA
1990	56,2%	30,3%	8,4%	0,95%	4,1%
1993	46%	33%	14,5%	1%	5,5%

Source : ministère de l'Environnement, 1996.

151 Directive du 21 mai 1991.

152 Mangin (P.) La gestion de l'eau, *Problèmes économiques* n°2.236, 7 août 1991.

153 Rapport du groupe de travail « Péréquation du prix de l'eau potable », présidé par C. Jousseume, 1982. Le reste du budget est constitué de prélèvements sur les fonds du Pari Mutuel.

Entre 1975 et 1985, c'est-à-dire avant que les prix soient libéralisés, l'augmentation des tarifs est de 3%, en francs constants.¹⁵⁴ De 1986 à 1988, le prix de l'eau augmente en moyenne de plus de 5% par an.¹⁵⁵ L'augmentation des prix s'accélère ensuite, sous l'effet conjugué de la transposition en droit français des directives européennes et de la loi sur l'eau de 1992.

T 67. Croissance des prix de l'eau potable en France de 1989 à 1995 (%)

	Augmentation annuelle moyenne de 1989 à 1994	Augmentation en 1994	Augmentation en 1995
Fourniture d'eau	+ 5	+ 3	+ 3,5
Service d'assainissement	+ 12,7	+ 16	+ 7,8
Taxes et redevances	+ 20	+ 30	+ 14,7
Total	+ 9,3	+ 11	+ 6,7

Source : indicateur professionnel des distributeurs d'eau. Rapports de la Compagnie Générale des Eaux pour les exercices.

En valeur, le prix moyen de l'eau potable en France s'établit aux niveaux suivants :

T 68. Le prix moyen de l'eau potable en 1992, 1995 et 1998

	1992	1995	1998
Prix moyen TTC	10,5 F/m ³	14,1 F/m ³	17,3 F/m ³

Source : ministère de l'Environnement, 1996, p.6.

2.2. Les régies augmentent leur prix ou font place à la délégation

En une quinzaine d'années, la famille des grandes régies urbaines a perdu ses membres les plus anciens et les plus importants.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Ballay (D.), *Tarifification et prix de l'eau* in Valiron (F.), 1985.

¹⁵⁵ Ministère de l'Environnement, 1989.

¹⁵⁶ Parmi les grandes régies restantes, on peut citer les régies de la ville de Strasbourg et du district de Nancy.

T 69. Les grandes régies qui disparaissent entre 1980 et 1993

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

La plupart des villes délèguent leur service d'assainissement en même temps que leur service d'eau. C'est notamment le cas de :

- Toulouse où, "le service des eaux a subi les effets d'un sentiment d'insécurité des élus dans le domaine de l'assainissement"¹⁵⁷, l'usine d'épuration nécessitant d'importants investissements auxquels s'ajoute le coût du renouvellement et de l'amélioration des équipements de distribution d'eau ;
- Saint-Etienne, où les services d'eau et d'assainissement sont concédés à une filiale commune de la Compagnie Générale des Eaux et de la Lyonnaise des Eaux en 1992, chargée de mettre le service d'assainissement en conformité avec les exigences européennes, d'améliorer la qualité de l'eau potable et de renouveler le réseau de distribution ;
- Toulon, Brest, Montpellier, Bordeaux, Saint-Malo, Arles, Val d'Isère, Louviers, Blois, Caen, Montbéliard, Troyes... où la mise en conformité des équipements d'assainissement se cumule avec le renouvellement des réseaux de distribution et/ou la modernisation des usines de traitement d'eau potable.

Si on s'en tient aux services gérés par la Compagnie Générale des Eaux, la progression de l'activité d'assainissement est considérable depuis la fin des années 1980.

Outre les anciennes régies qui ont le plus souvent délégué leur service d'assainissement avec leur service d'eau, de nombreuses villes qui déléguaient la gestion de la seule distribution d'eau à la Compagnie Générale des Eaux lui ont, dans les années 1980, confié la gestion de leur service d'assainissement.

¹⁵⁷ Barthélémy (J.R.), 1992, p.38.

T 70. Nombre d'abonnés et d'habitants des services d'eau et d'assainissement exploités par le Groupe CGE (1981-1995)

	Nombre d'abonnés		Nombre d'habitants	
	Sces d'eau	Sces d'assainissement	Sces d'eau	Sces d'assainissement
1981	4.113.000	1.439.000	20.000.000	7.280.000
1988	5.411.000	2.262.000	22.000.000	8.193.000
1989	5.571.000	2.390.000	22.700.000	10.256.000
1990	5.865.000	2.667.000	24.100.000	12.600.000
1992	Non communiqués		25.000.000	18.000.000
1993	6.314.000	3.360.000	25.000.000	18.500.000
1994	6.380.000	3.480.000	25.000.000	19.000.000
1995	6.400.000	3.500.000	25.000.000	19.000.000

Sources : C.G.E., Assemblées générales de 1982 à 1996.

T 71. Taux de croissance des abonnés et des habitants desservis par le Groupe Compagnie Générale des Eaux (1981-1995)

Période	Croissance du nombre d'abonnés		Croissance du nombre d'habitants	
	Eau	Assainissement	Eau	Assainissement
1981-1990	+ 35%	+66%	+20,5%	+73%
1991-1995	+15%	+46,5%	+4%	+50,7%
1981-1995	+55.6%	+143%	+25%	+161%

Sources : C.G.E., Assemblées générales de 1982 à 1996.

Les communes qui délèguent seulement la distribution d'eau et conservent la gestion de leur service d'assainissement se font reverser par la Compagnie Générale des Eaux la partie des sommes perçues au titre de la composante assainissement. Depuis 1983, ces versements ont considérablement augmenté, passant de 930 millions à près de 2,5 milliards de francs en 1995. Rapportés aux montants totaux que les collectivités locales perçoivent pour leur participation au financement des investissements (surtaxe et redevance pour occupation du domaine public), les versements au titre du service d'assainissement sont passés de 53% en 1983 à 80% en 1995.¹⁵⁸

Les villes qui délèguent leur seul service d'eau sont confrontées au problème de la sécurité de leur approvisionnement qui nécessite, en général, l'élargissement géographique des services d'eau avec la mise en commun des capacités de production de plusieurs services et/ou la construction d'une nouvelle usine de production assurant la desserte de plusieurs services dont les réseaux de distribution sont alors interconnectés. Or, les régies lyonnaise et parisienne ne se sont pas développées au-delà des frontières communales et sont victimes de leur isolement. Elles ont en outre à faire face à des investissements massifs pour assurer le renouvellement de leurs vieux réseaux de distribution.

Lyon est, en 1986, la seule ville de la Communauté Urbaine dont le service d'eau soit organisé en régie. Les autres réseaux sont affermés à la Compagnie Générale des Eaux qui a en outre obtenu, en 1984, la concession d'une usine de production de secours. En 1986, pour parfaire la sécurité d'approvisionnement de l'ensemble de l'agglomération, la Compagnie obtient l'affermage de la production et de la

¹⁵⁸ C.G.E., Assemblées générales de 1984 et 1996.

distribution en eau de la COURLY, ville de Lyon comprise.¹⁵⁹ Cet affermage est en partie concessif puisqu'il comprend un programme de 300 millions de francs d'investissement, financé par la Compagnie Générale des Eaux, pour renouveler et interconnecter les différents réseaux de distribution.¹⁶⁰

A Paris, le service de distribution est concédé en 1984 à la Compagnie Générale des Eaux pour la rive droite de la Seine et à la Lyonnaise pour la rive gauche. Le réseau doit être renouvelé. 290 millions de francs sont engagés à cet effet par la Compagnie Générale des Eaux entre 1985 et 1988¹⁶¹, 88 millions de francs en 1989, 110 millions en 1990 et 1991.¹⁶² En 1987, la régie parisienne qui avait gardé la production et le transport des eaux disparaît au profit d'une société d'économie mixte, la SAGEP, à qui l'approvisionnement en eau de la capitale est concédé pour 30 ans.¹⁶³

L'implantation des deux opérateurs privés à la périphérie de la capitale explique que cette dernière leur est confiée cette responsabilité. La Compagnie Générale des Eaux est régisseur intéressé d'un syndicat constitué de 144 communes (4 millions d'habitants) et exploite le syndicat intercommunal de la presque île de Gennevilliers (10 communes et 540000 habitants). Depuis 1980, la même compagnie est concessionnaire du service de Versailles et Saint-Cloud, à parité avec la Lyonnaise des Eaux, très présente au-delà de la première couronne où, avec la Société Française de Distribution d'Eau (filiale de la Compagnie Générale des Eaux), elle alimente plus de 500 communes représentant 2 millions d'habitants.¹⁶⁴

Depuis la fin des années 1970, les études conduites pour réaliser des interconnexions plus importantes entre ces différents réseaux ont été en partie mises en œuvre. La capacité d'échange entre ces réseaux est passée de 200000 m³ par jour en 1972 à un millions de m³ au milieu des années 1980 grâce à la réalisation de 200 km de conduites d'interconnexion.¹⁶⁵ Ces travaux ont considérablement renforcé la sécurité d'approvisionnement en eau de toute l'Ile-de-France et autorisent une planification du développement des moyens de production rationnelle au plan technico-économique, dans un contexte de faible croissance des besoins. Quand la production d'eau est concédée à la S.A.G.E.P. en 1987, une nouvelle interconnexion est programmée pour relier deux usines du principal syndicat de la banlieue parisienne (localisées à Choisy-le Roi, Neuilly-sur-Marne) et celles du service des eaux parisiens (localisées à Saint-Maur et Ivry-sur-Seine). Le coût de ces travaux est estimé à 270 millions de francs.¹⁶⁶

¹⁵⁹ Scherrer (F.), *Idem*, in Lorrain (D.), *sous la direction de*, *Idem*.

¹⁶⁰ C.G.E., Assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 24 juin 1988.

¹⁶¹ C.G.E., Assemblée générale mixte du 28 juin 1991.

¹⁶² C.G.E., Assemblée générale mixte du 26 juin 1992.

¹⁶³ La S.A.G.E.P. est détenue à 70% par la ville de Paris, à 14% par la C.G.E. et à 14% par la Lyonnaise des Eaux.

¹⁶⁴ Loriferme (H.), *sous la direction de*, *Idem*.

¹⁶⁵ C.G.E., Assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 24 juin 1988.

¹⁶⁶ C.G.E., Assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 24 juin 1988, p.16.

2.3. De l'affermage à l'affermage concessif, de la régie intéressée à la concession

La concession tend à se développer dans le cadre de contrats d'affermage qui sont pour partie concessifs.

A Nîmes, l'affermage du service d'eau à la S.A.U.R. s'oriente vers une concession à la suite des graves inondations de 1988. La ville finançait auparavant la totalité des investissements. Puis de simple fermier, la S.A.U.R. est devenue concessionnaire d'une partie du service en s'engageant à financer 170 millions de francs de travaux, dans le cadre d'un programme d'amélioration du réseau d'eau.¹⁶⁷

A Lyon, l'affermage est aussi partiellement concessif : la Compagnie Générale des Eaux finance près de 300 millions de francs d'investissement pour améliorer la qualité des eaux produites.¹⁶⁸

En 1987, le contrat qui lie la ville de Nice à la Compagnie Générale des Eaux redevient, après 80 ans, concessif. Un programme d'investissement de 170 millions de francs doit accroître la sécurité d'approvisionnement et augmenter la capacité des installations de production d'eau potable.¹⁶⁹

La même année, les villes d'Antibes et de Vence qui afferment leur service de distribution d'eau à la Compagnie Générale des Eaux depuis le début du siècle, lui concèdent la construction et l'exploitation d'une usine de traitement.¹⁷⁰

Parmi les villes dont les services d'eau ont été récemment délégués, celles qui ont signé des contrats d'affermage se sont engagées pour des durées relativement longues par rapport à la durée de 12 ans stipulée dans le cahier des charges-type de 1980.¹⁷¹ La durée des affermages récents est en fait équivalente à celle des concessions, ceci parce qu'en pratique le fermier finance une part significative des investissements.

¹⁶⁷ Lorrain (D.), Nîmes, les alternances politiques in Lorrain (D.), *sous la direction de*, Idem.

¹⁶⁸ C.G.E., Assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 30 juin 1986.

¹⁶⁹ C.G.E., Assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 24 juin 1988.

¹⁷⁰ C.G.E., Assemblées générales ordinaire et extraordinaire du 24 juin 1988.

¹⁷¹ Cette durée est prévue par le dernier cahier des charges-types d'affermage (décret du 17 mars 1980), obligatoire jusqu'aux lois de décentralisation.

T 72. Durée des contrats d'affermage et de concession

Concession	Durée	Affermage
Toulouse Saint-Etienne Dieppes Paris (production)	30 ans	la Communauté Urbaine de Lyon Toulon Montbéliard Caen Louviers
Paris (distribution)	25 ans	Troyes la Communauté Urbaine de Brest Blois
	20 ans	Saint-Malo

Le contrat de concession est aussi choisi par de grandes agglomérations qui s'étaient désengagées du système concessionnaire durant la première moitié du siècle, en transformant leur contrat de concession en régie intéressée.

Trois des quatre grandes régies intéressées créées dans la première moitié du siècle ont disparu. Seul le Syndicat de Communes de la Banlieue de Paris pour les Eaux (S.C.B.P.E.) a maintenu le contrat de régie intéressée qui le lie à la Compagnie Générale des Eaux depuis 1923. Le syndicat de la banlieue lyonnaise, absorbé par la Communauté Urbaine de Lyon, a affermé sa distribution d'eau. En 1992 l'agglomération de Bordeaux a concédé pour 30 ans sa distribution d'eau à la Lyonnaise des eaux et l'agglomération marseillaise pour 20 ans sa distribution d'eau à une filiale commune de la Compagnie Générale des Eaux et de la Lyonnaise des Eaux.

Bordeaux et Marseille ont ainsi transféré sur leurs partenaires privés le financement des investissements de renouvellement de tout leur réseau de distribution. A Bordeaux, la Lyonnaise doit en outre trouver des ressources supplémentaires (20000 m3 par jour), de manière à supprimer les eaux dont la qualité ne correspond plus aux nouvelles normes communautaires.¹⁷² Très présente à la périphérie de la Communauté urbaine de Bordeaux, la Lyonnaise est en mesure de mettre en commun des équipements de captage et d'interconnecter les réseaux.¹⁷³ A Marseille, le renouvellement du réseau commence avant la signature du contrat de concession. En 1990 et en 1991, 55 et 52 millions de francs sont investis dans ce but. Ce niveau d'investissement est insuffisant et la concession doit permettre de les augmenter.¹⁷⁴

La disparition de ces régies intéressées marque la fin d'une époque où les agglomérations bordelaise et marseillaise, sans procéder aux rachats des concessions de leurs services d'eau, avaient limité le rôle de leurs partenaires privés à la gestion de l'exploitation. En 1949, la Lyonnaise des eaux avait abandonné sa position de concessionnaire pour devenir régisseur des services de Bordeaux et des communes périphériques. Elle était depuis rémunérée au coût

¹⁷² Barthélémy (J.R.), Bordeaux 1903-1993 in Lorrain (D.), *sous la direction de*, Idem. Les nappes s'épuisent et s'avèrent avoir des taux de fluor et de sulfate trop élevés par rapport aux nouvelles normes communautaires. Il faut envisager l'exploitation d'autres ressources pour les remplacer.

¹⁷³ Barthélémy (J.R.), Idem, in Lorrain (D.), *sous la direction de*, Idem..

¹⁷⁴ C.G.E., Assemblées générales mixtes du 28 juin 1991 et du 26 juin 1992.

réel et intéressée aux résultats de sa gestion mais laissait à l'agglomération la responsabilité du développement du service et la maîtrise des tarifs.¹⁷⁵ En 1948, Marseille déclarait nul le contrat de concession signé avec la Société des Eaux de Marseille en 1941 et créait sa propre régie municipale. Après que le Conseil d'Etat ait, en 1952, cassé la décision unilatérale de la ville, cette dernière avait convenu d'un contrat de régie intéressée avec la même société.¹⁷⁶ La régie intéressée était alors le contrat le moins engageant et se présentait comme un pis-aller pour les municipalités qui refusaient, probablement pour des raisons financières, de racheter leurs contrats aux opérateurs privés.

En revanche, la régie intéressée du syndicat de la banlieue de Paris s'est maintenue. La Compagnie Générale des Eaux continue de gérer le service contre le remboursement de ses dépenses directes et un intéressement aux résultats, en laissant au syndicat la responsabilité et la charge du financement. Pourtant les investissements réalisés sont énormes. Dans les années 1970 et 1980, la capacité de production a été doublée et les réseaux interconnectés. Aujourd'hui plus d'un milliard de francs par an sont investis dont 60% pour le seul renouvellement des réseaux. Le succès de cette régie intéressée tient en grande partie au fait que "le syndicat n'a pas hésité à augmenter le prix de l'eau lorsque c'était nécessaire"¹⁷⁷, ce qui lui permet de financer ses investissements à plus de 80% par autofinancement et pour le reste par emprunt.

2.4. La distribution d'eau : un service public devenu marchand

La disparition des grandes régies urbaines est, selon nous, symptomatique d'une perception du service public de la distribution d'eau inverse de celle que les communes avaient au début du siècle et qui les avait incité à (ré)organiser leurs services en régie. De service non marchand, le service d'eau est désormais appréhendé comme un service marchand.

Longtemps, les régies et les services délégués ont pratiqué des tarifs trop faibles pour pouvoir constituer des réserves financières. Puis, pour financer les nouveaux investissements de leurs services d'eau, les collectivités locales ont soit accepté d'augmenter le prix de l'eau en régie, soit, cas le plus fréquent, accepté d'augmenter le prix de l'eau en gestion déléguée.

En outre, les villes qui ont concédé leur service d'eau ont vendu aux opérateurs le droit d'exploiter ces services à la manière de services marchands, c'est-à-dire en dégageant des bénéfices auxquels les villes entendent d'ailleurs participer.

¹⁷⁵ Contrat entre la Communauté Urbaine de Bordeaux et la Lyonnaise des Eaux pour l'exploitation des services de l'eau et de l'assainissement (document mis à jour à la suite de l'avenant n°2 des 29 avril et 20 mai 1985).

¹⁷⁶ Arrêt n°358.

¹⁷⁷ Barthélémy (J.R.), 1992, p.66.

§1 Les régies augmentent leur tarif ou disparaissent

De 1986 à 1988, le rythme d'évolution des prix est plus rapide dans les services en régie que dans ceux qui sont délégués.¹⁷⁸

T 73. Taux de croissance des prix moyens d'un m3 d'eau selon les modes de gestion

Modes de gestion	1987/1986	1988/1987
Services en régies	7,49%	8,65%
Services délégués	4,76%	6,34%

Source : ministère de l'Environnement, 1989, p.21.

Cette tendance est particulièrement marquée dans les régies intercommunales. En 1989, les régies syndicales ont un prix de l'eau supérieur de 34% à celui des régies communales.¹⁷⁹ Le regroupement de communes favorise la prise en compte de tous les coûts. Il est « politiquement plus libre pour décider des augmentations tarifaires que l'échelon communal plus proche des électeurs ».¹⁸⁰

Les régies qui disparaissent ne pratiquent pas des prix qui leur permettent d'équilibrer leur budget. La régie de Saint-Etienne ne commence à constituer des dotations aux amortissements qu'en 1980. En 1991, elle reporte encore sur le budget général de la ville le paiement de 6,6 millions de francs (soit 75% de ses résultats nets) malgré l'augmentation des tarifs survenue l'année précédente, le m3 passant de 4,5 à 6,2 francs hors taxe.¹⁸¹ A Troyes, l'énergie consommée par la régie (soit 10 à 15% des coûts d'exploitation) est prise en charge par le budget général : en 1993, la régie pratique un tarif de 3,80 francs contre un tarif national moyen qui approche les six francs.¹⁸² A Toulouse, les régies d'eau et d'assainissement supportent en 1989 des charges d'intérêts de 68 millions de francs, soit 28% de leur chiffre d'affaires.¹⁸³ Dans la première moitié des années 1980, la COURLY se trouve entravée dans son développement à cause du fort endettement de la régie d'eau lyonnaise.¹⁸⁴

Les régies intéressées marseillaise et bordelaise, contrairement à la régie intéressée de la banlieue parisienne, ne financent pas leurs investissements par autofinancement. La ville de Marseille finance les investissements de sa régie intéressée par emprunt et la partie reversée par son régisseur sert essentiellement à rembourser les annuités.¹⁸⁵ A Bordeaux, les investissements sont aussi financés par emprunt de la Communauté Urbaine au titre du service en régie intéressée. En 1987, la régie a une dette de 440 millions de francs qui absorbent annuellement 38,6 millions des 55 millions d'autofinancement brut, en raison d'un prix trop bas voté par les élus. Les investissements destinés à améliorer la qualité et la sécurité

¹⁷⁸ Ministère de l'Environnement, 1989.

¹⁷⁹ Ministère de l'Environnement, 1989.

¹⁸⁰ Ministère de l'Environnement, 1989, p.11.

¹⁸¹ Barthélémy (J.R.), 1992.

¹⁸² Ministère de l'Agriculture, 1992.

¹⁸³ Au niveau national 16% du prix de l'eau est consacré au remboursement des annuités d'emprunts contractés pour financer les travaux d'alimentation en zone urbaine. Ministère de l'Agriculture, 1992.

¹⁸⁴ Scherrer (F.), Idem, in Lorrain (D.), *sous la direction de*, Idem.

¹⁸⁵ Barthélémy (J.R.), 1992.

de l'approvisionnement en eau de l'agglomération se montent à 38 millions de francs. La communauté urbaine a alors la possibilité d'accroître son endettement ou d'augmenter le prix de l'eau.¹⁸⁶

§2 La vente des régies urbaines

Le passage en délégation s'accompagne de hausses tarifaires consenties par les communes en contrepartie :

- d'une mise à niveau des équipements,
- de la constitution de réserves pour l'autofinancement des équipements,
- du paiement d'un droit d'entrée.

Ces augmentations de prix ne sont pas décidées une fois pour toute en début de contrat. Les prix convenus ne sont donc pas des prix-limites mais seulement les prix décidés en regard des investissements qui ont été prévus. Tous les contrats de concession que nous avons pu recueillir comportent une clause prévoyant que les tarifs seront renégociés si des transformations importantes devaient être apportées aux ouvrages de production ou de distribution, si la qualité de l'eau brute se dégradait ou si les normes en matière d'eau potable devenaient plus sévères.

T 74. Les conditions tarifaires et financières de délégation : quelques exemples¹⁸⁷

	Hausse des prix	Réserve d'autofinancement	Droit d'usage	Reprise de la dette	Rachat de matériel	Redevance annuelle pour occupation du domaine public
Saint-Etienne	21%	8 MF par an	400 MF	500 MF	20 MF	22 MF
Troyes	8% 73% en 7 ans	5 MF par an (au lieu de 1,75)	90 MF	63 MF		8 MF
Toulouse	17% en 3 ans	*	437,5	*	*	34 MF en 1990 41,5 MF après
Dieppe	5%	*		*		77 MF actualisés
Marseille	15%	70 MF (au lieu de 30)		*		
Bordeaux	12%	80 (au lieu de 55)		433,5 MF	39 MF	6 MF

* montants non communiqués

Tous les passages en concession transfèrent aux opérateurs la charge de l'endettement. Les prix augmentent donc dans des proportions qui garantissent le remboursement des investissements passés et le financement des investissements futurs.

Toutes les villes qui ont concédé prélèvent des redevances annuelles sur les services délégués, redevances qui ne sont pas la contrepartie de leur participation

¹⁸⁶ Barthélémy (J.R.), Idem, in Lorrain (D.), *sous la direction de*, Idem.

¹⁸⁷ Les données pour la ville de Marseille sont données par Barthélémy (J.R.), 1992. Les autres proviennent des contrats de délégation qui sont cités *in extenso* dans la bibliographie.

aux investissements mais une participation des villes aux bénéfices des services dont le caractère marchand est ainsi entériné.¹⁸⁸ En effet, en rachetant les services d'eau, les concessionnaires s'engagent à verser des bénéfices dont les villes « se privent » en déléguant leurs services, à la manière des villes qui, quand elles rachetaient leurs services au début du siècle, devaient dédommager leurs anciens concessionnaires pour les bénéfices dont ces rachats les privaient.

En outre, certaines villes qui passent d'une organisation en régie à la concession (Toulouse, Saint-Etienne) prélèvent un droit d'usage présenté comme "la contrepartie des droits et prérogatives que le traité confère au concessionnaire, compte tenu notamment de l'état de développement des réseaux et la qualité du service qu'il acquiert le droit d'exploiter en concession".¹⁸⁹

La vente du droit d'exploitation, la perception d'une redevance annuelle et le transfert de la dette permettent aux villes de reporter sur d'autres activités les sommes qu'elles consacraient auparavant pour subventionner leur service d'eau.¹⁹⁰ Le maire de Saint-Etienne explique que la mise en concession des services d'eau et d'assainissement "facilitera la poursuite de notre politique d'investissements et d'équipements économiques, sportifs, culturels, universitaires, sans recourir systématiquement à l'emprunt, sans augmenter davantage la charge fiscale des stéphanois et en permettant même un désendettement de la ville".¹⁹¹

3. La distribution d'eau : un système fédéral en manque de régulation

La concession de distribution d'eau est un mécanisme contractuel inscrit dans un cadre de type fédéral dont l'Etat et les 36000 communes forment les deux niveaux, les opérateurs privés intervenant au niveau local comme partenaires des communes. Les deux périodes que nous avons étudiées dans ce chapitre se caractérisent par le rôle relativement limité du niveau fédéral qui définit les règles du jeu et garantit leur respect mais laisse aux communes le soin de les aménager localement. Une régulation de type "judiciaire" est à l'œuvre de 1850 à 1947 dans la distribution d'eau (3.1.). La disparition des grandes régies urbaines marque la fin d'un mode de régulation de la distribution de l'eau que l'on peut qualifier d'administratif (3.2.). Depuis les lois de décentralisation, un nouveau mode de régulation prend forme (3.3.).

¹⁸⁸ A Toulouse, Troyes et Dieppe, les redevances sont indexées sur le prix de l'eau.

¹⁸⁹ Contrats de concession signé par la ville de Saint-Etienne le 30 septembre 1992 et par la ville de Toulouse le 23 février 1990.

¹⁹⁰ A Dieppe, le premier versement de 50 millions de francs représente 20% des prévisions des recettes du budget général de la ville. Comme l'avance Barthélémy (J.R.), 1992, p.41, "La privatisation devient un moyen supplémentaire de dégager des capitaux".

¹⁹¹ Bulletin municipal de septembre 1992, rapporté par Autret (F.), Badie (B.), Etude de changement de modes de gestion dans les services publics locaux, Mémoire de D.E.S.S. « Gestion Publique », Université Paris-Dauphine, septembre 1993.

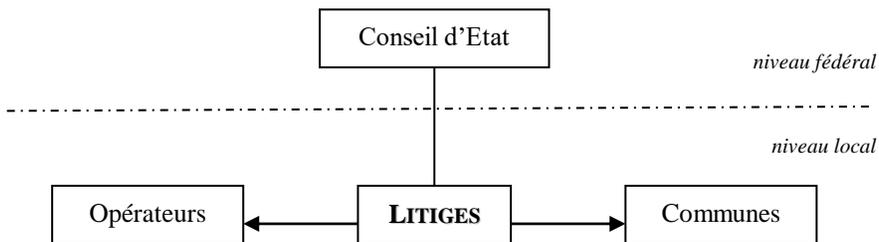
3.1. La distribution d'eau de 1850 à 1947 : un système fédéral et une régulation judiciaire

De 1850 à 1947, l'Etat n'intervient pas, sauf sur le plan de la justice administrative, par le biais du Conseil d'Etat, dans le cadre d'une philosophie libérale de respect strict des contrats. Au niveau local, chaque commune organise, dans la limite de ses frontières administratives, l'alimentation en eau de ses habitants, par voie de régie ou en contractant avec un concessionnaire.

Au cours de cette période, nous avons vu que la régulation de la distribution d'eau s'opère dans un système de type fédéral caractérisé par :

- une liberté contractuelle totale au niveau local,
- des renégociations entre communes et concessionnaires qui se font sur la base des termes de leur contrat, sans référence à des éléments d'ordre extra-contractuel,
- un niveau fédéral réduit à une cour de justice (le Conseil d'Etat) qui garantit l'exécution au pied de la lettre des contrats.

La régulation judiciaire



La régulation de la distribution d'eau se caractérise aussi par l'existence d'un opérateur de grande taille (la Compagnie Générale des Eaux), unique jusqu'en 1880 et de loin le plus important depuis. La stratégie de la Compagnie Générale des Eaux consiste alors à normaliser ses rapports contractuels et la gestion des services dont elle est concessionnaire.

A la fin du XIX^{ème} siècle, le système est bloqué. Le juge administratif n'admet pas le caractère incomplet des contrats de concession et la hausse des prix de l'eau est jugée inacceptable par les communes.

Au début du XX^{ème} siècle, les droits résiduels de contrôle passent des concessionnaires aux communes qui, quand elles ne rachètent pas leur service, parviennent à maîtriser l'évolution des prix de l'eau. Les communes dont les ouvrages font l'objet d'une gestion supra-communale constituent des groupements pour mieux contrôler leurs partenaires privés.

3.2. *La distribution d'eau de 1947 à 1982 : un système fédéral dévoyé et une régulation administrative*

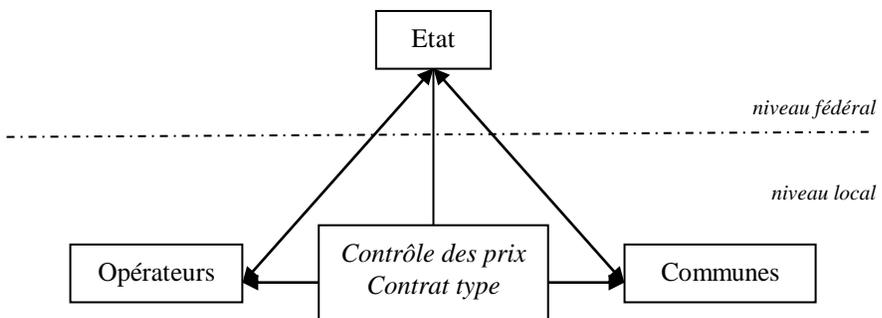
A la régulation de type judiciaire a succédé en 1947 une régulation de type administratif, issue d'un découpage nouveau des compétences entre échelons local et national.¹⁹² Après-guerre, l'Etat intervient dans la relation locale entre communes et opérateurs :

- il retire aux communes la liberté dont elles jouissaient dans la rédaction de leur contrat. Un cahier des charges-type pour la concession d'une distribution d'eau est décrété en 1947 rendant la concession inaccessible aux communes qui ont déjà créé un service d'eau.¹⁹³ Il est suivi d'un cahier des charges-type pour l'affermage en 1951. Les communes continuent toutefois de choisir librement leur opérateur, sachant que leur nombre s'est considérablement réduit depuis le début du siècle,
- l'Etat encadre l'évolution des prix de l'eau potable. Il contrarie l'application des clauses d'indexation stipulées dans les contrats de délégation et contrôle les prix votés par les conseils municipaux pour leur régie d'eau.

En outre, l'Etat exerce une tutelle plus pesante sur les communes et sur la manière dont elles gèrent en régie les services publics présentant des risques industriels et commerciaux :

- l'Etat incite d'abord et oblige ensuite les villes à se regrouper au sein d'établissements qui leur retirent l'essentiel de leur compétence économique,
- le principe de la vérité des prix s'impose progressivement aux régies et diminue l'intérêt que ce type d'organisation peut présenter pour les communes.

La régulation administrative



Cette période est donc marquée par une forme d'interventionnisme qui, au regard des compétences reconnues aux communes en 1926, ressemble à un déni de

¹⁹² Notons, au passage, que les contraintes d'égalité, de continuité et de mutabilité propres au service public qui s'imposent aux services locaux de distribution d'eau dans les années 20 n'ont pas provoqué de changement de régulation. En renégociant leur contrat de concession, les communes s'assurent la maîtrise du développement de leur service d'eau. Elles poussent à sa généralisation et à l'amélioration de sa qualité avant que les principes du service public ne s'imposent à elles et à leur partenaire.

¹⁹³ Décret n°47-1554 du 13 août 1947 et décret n°51-359 du 6 juillet 1951.

prérogative de puissance publique à l'encontre des communes. Pour autant, la relation entre commune et opérateur n'est pas vidée de son sens. Localement, les deux protagonistes trouvent dans le contrat d'affermage un terrain d'entente qui peut laisser croire que la distribution d'eau forme un système auto-régulé, alors que chaque acteur entretient avec les deux autres des relations qui conditionnent la stabilité de tout le système.¹⁹⁴

Congruence de vues et convergence d'intérêt entre l'Etat et les opérateurs

Les opérateurs sont, comme l'Etat, favorables au respect du principe de la vérité des prix. En effet, quand les investissements sont financés par des hausses tarifaires plutôt qu'avec des ressources d'origine fiscale, leur programmation est moins dépendante des décisions budgétaires des conseils municipaux et confère aux opérateurs une plus grande autonomie.

L'Etat et les opérateurs cherchent à limiter les effets négatifs de l'éclatement communal sur les investissements en équipement. L'Etat incite, sans succès, les villes à se regrouper, ces dernières s'étant toujours opposées à un "reformatage" autoritaire de l'échelon local. Les opérateurs, en organisant leurs services d'eau à l'échelle de plusieurs communes, pallient l'éclatement communal. Ils suscitent la création d'établissements intercommunaux dont les décisions en matière d'investissement et en matière tarifaire ont un caractère politique beaucoup moins marqué que celles des communes. Autrement dit, la présence de groupes importants bien implantés localement compense l'échec essuyé par l'Etat en matière de réorganisation de l'échelon communal.

Congruence de vues et convergence d'intérêt entre l'Etat et les communes

La réglementation des prix de l'eau par l'Etat de 1945 à 1986 sied, au moins jusqu'à la fin des années 70, aux communes. Elle est congruente avec leur volonté de maintenir les prix à un niveau faible.

Congruence de vues et convergence d'intérêt entre les opérateurs et les communes

Les deux acteurs trouvent, dans les règles contradictoires édictées par le niveau fédéral, un terrain propice aux arrangements locaux. Le respect du principe de vérité des prix est ainsi incompatible avec la réglementation des tarifs de l'eau. Communes et opérateurs s'en accommodent en convenant de contrats d'affermage sans cesse prorogés. En effet, la réglementation des prix contrarie le jeu des clauses d'indexation contractuelles et diminue la rémunération attendue par les fermiers pour la gestion aux risques et périls de l'exploitation des services d'eau.¹⁹⁵ En contrepartie, les communes renouvellent leurs contrats par simple avenant, assurant aux opérateurs une certaine pérennité. Le prix des

¹⁹⁴ Voir Lorrain (D.), Le modèle français des services urbains, *Economie et humanisme* n°312, mars-avril 1990 ; De la régulation des réseaux techniques urbains, Colloque Les technologies du territoire, GDR Réseaux, 25-26 septembre 1995 et L'oligopole compétitif : la régulation des réseaux techniques urbains, *Annales des mines*, n°spécial "Les réseaux de services publics", octobre 1994.

¹⁹⁵ C.G.E., Assemblées générales de 1946 à 1986 qui rappellent avec insistance que les clauses d'indexation des tarifs ne peuvent pas être appliquées à cause de la réglementation des prix par l'Etat.

investissements est payé directement par les communes aux filiales d'ingénierie et de travaux des opérateurs sans transiter par le prix de l'eau. Avec l'affermage, les communes s'offrent, vis-à-vis de l'Etat, un gage de bonne gestion et retirent les bénéfices politiques de la faible évolution des tarifs. Il n'est donc pas paradoxal que la délégation en affermage s'accélère dans les années 1960, au moment où les règles de gestion des régies convergent vers celles des services délégués.

3.3. La distribution d'eau aujourd'hui : un système fédéral en manque de régulation

Cette régulation s'est progressivement transformée depuis 1982 à la faveur d'une nouvelle répartition des pouvoirs entre échelons local et national.

Aujourd'hui, la distribution d'eau se caractérise par :

- une acceptation, par les communes, des hausses tarifaires nécessaires,
- la délégation des services d'eau permettant aux communes de ne pas apparaître comme directement responsable des hausses de tarifs,
- le retour à la liberté contractuelle, les lois de décentralisation ayant fait perdre leur caractère obligatoire aux cahiers des charges-types,
- la libéralisation des prix de l'eau potable en 1986,¹⁹⁶
- un assouplissement du principe de vérité des prix, les communes ayant, depuis 1988, la possibilité de sous-tarifier leurs services d'eau en régie ou délégués si l'application du principe induit une hausse trop brutale des prix,¹⁹⁷
- une volonté de transparence dans l'attribution des contrats de délégation. Depuis la loi Sapin de 1993, les contrats ne peuvent plus être prorogés par avenant et leur attribution doit faire l'objet d'une publicité pour favoriser la mise en concurrence des opérateurs.¹⁹⁸

La période actuelle marque donc le retour à une certaine forme de fédéralisme, mais avec des règles du jeu qui ne sont pas celles du début du siècle. Les communes n'ont plus à négocier le respect des principes de service public et les opérateurs sont censés être placés en situation concurrentielle. Le souci de transparence n'est toutefois intervenu que tardivement, bien après que les communes et les opérateurs aient retrouvé une pleine liberté contractuelle.

La régulation qui se met progressivement en œuvre depuis 1982 rappelle, par certains côtés, la régulation judiciaire en vigueur au XIX^{ème} siècle et pendant la première moitié du XX^{ème} siècle. Communes et opérateurs contractent librement, le caractère engageant de toute forme de délégation, et de la

¹⁹⁶ Dans le cadre de l'ordonnance n°86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

¹⁹⁷ Article 14 de la loi du 5 janvier 1988, décret d'application du 6 mai 1988.

¹⁹⁸ La loi du 29 janvier 1993 (loi Sapin) dispose dans son article 40 que les montants et les modes de calcul des droits d'usage doivent être justifiés dans les contrats.

concession en particulier, restant intact. Mais des différences fondamentales distinguent les deux modes de régulation :

- le service d'eau est devenu marchand et les communes ne s'opposent plus à l'augmentation des prix. Le paiement de l'eau à son coût relève d'une politique suivie au-delà des frontières nationales. En Grande-Bretagne, la forte surindexation contractuelle du prix de l'eau a permis de doubler, de 1988 à 1992, le rythme des investissements. En Allemagne, un fort rythme d'investissements s'est maintenu, grâce à un niveau de prix élevé par rapport à la moyenne européenne,
- l'échelle du service d'eau n'est plus communale mais intercommunale,
- les opérateurs évoluent au-delà des frontières nationales et leurs compétences dépassent largement la seule distribution d'eau pour englober l'ensemble des services urbains.

Le succès de la concession dans les années 1980 s'explique notamment par la légitimité qu'a acquis, à cette époque, la gestion privée d'infrastructures publiques. Les opérateurs ont bénéficié d'une présomption forte d'excellence et la délégation est devenue un gage de bonne gestion.¹⁹⁹ Cette tendance participe d'une orientation assez générale dans le monde qui consiste à séparer clairement, au niveau local, le pouvoir régulateur qui organise le service, de l'opérateur responsable de sa gestion.

Des facteurs d'instabilité caractérisent la nouvelle régulation de la distribution d'eau :

- les augmentations des prix de l'eau risquent d'être mal ressenties par les consommateurs. Il leur est évidemment difficile de faire la part entre les hausses qui correspondent à une augmentation des coûts, celles qui permettent une mise en adéquation des tarifs avec le niveau réel des coûts et celles qui nourrissent les profits des opérateurs,
- les droits d'usage perçus par les communes qui ont abandonné la gestion de leurs services d'eau en régie jettent un doute sur la manière dont sont attribuées les concessions de distribution,
- les rentes importantes captées par les opérateurs ont permis à ces derniers de financer leur diversification, renforçant chez l'utilisateur des services d'eau le sentiment qu'il paye l'eau trop cher. L'essaimage du multi-services a progressivement remplacé l'essaimage géographique.

Conclusion du deuxième chapitre

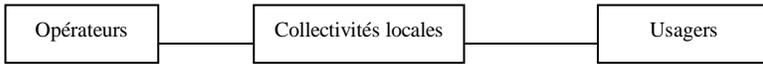
Faut-il interpréter la délégation en concession comme une forme de privatisation de la distribution de l'eau en France ? La concession fournit assurément aux

¹⁹⁹ En 1988, la C.G.E. est, en France, le premier distributeur d'eau mais aussi le premier câblo-distributeur, le premier gestionnaire de cliniques privées, de parcs de stationnement et le deuxième opérateur de radiotéléphone.

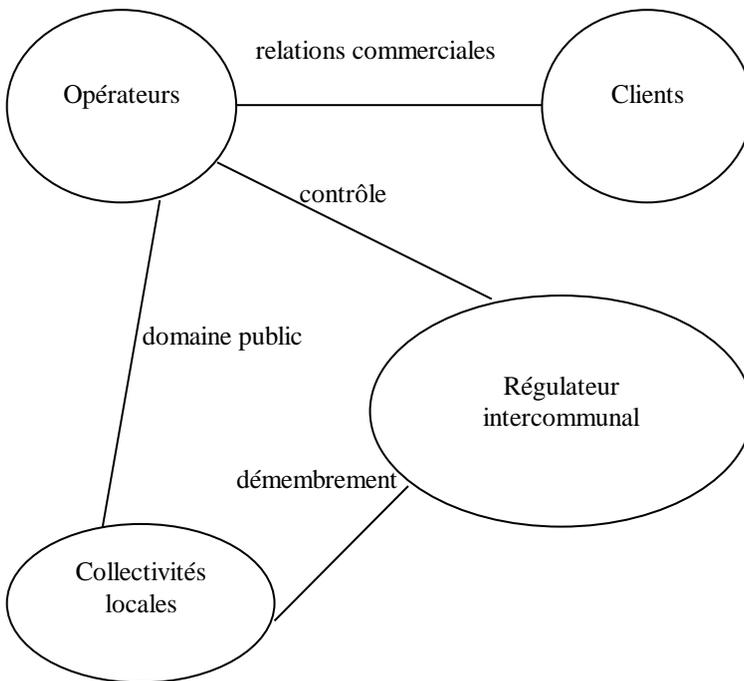
opérateurs privés un cadre d'action cohérent leur permettant de réaliser sur longue période les arbitrages investissement/exploitation les plus pertinents du point de vue économique. Le dépassement de la maille communale corrélatif à la délégation permet en outre de mettre en oeuvre des économies d'échelles et d'envergure importantes. La durée des contrats de concession confère en outre une certaine pérennité à l'action des concessionnaires auxquels le service public de la distribution d'eau tend à s'assimiler. Rien n'interdit toutefois à une autorité concédante de procéder au rachat d'une concession ou, plus simplement, de ne pas procéder à son renouvellement une fois le contrat arrivé à son terme. Ce point peut sembler introduire une différence majeure entre la délégation en concession et la privatisation. Cette différence doit néanmoins être nuancée. Une privatisation n'est pas un acte irréversible et un gouvernement ayant privatisé des actifs publics peut décider d'en reprendre le contrôle. Il le fera d'autant plus facilement qu'il peut légitimer auprès de l'opinion publique les mobiles de son action. En fin de compte, la nature des droits de propriété attachés au régime concessionnaire (identité des bénéficiaires en dernier ressort et répartition entre les concessionnaires et concédants des droits résiduels de contrôle) semble aujourd'hui, compte tenu de l'insertion croissante des communes dans des ensembles supracommunaux auxquels échoit l'essentiel du pouvoir de régulation, et du caractère à la fois souple et peu formel des modalités d'attribution des concessions, assez proche de celle d'un régime de propriété privé régulé : le propriétaire du domaine public a cessé d'être le régulateur. Avec cette séparation disparaît un des traits singuliers du régime concessionnaire, un de ceux qui le différenciait le plus d'un régime de propriété privée standard ; le manque de vigueur actuel des mécanismes d'enchère pour l'attribution des concessions, lié pour partie à l'économie même des contrats de concession, achève de gommer les différences entre ces deux régimes.

On peut, à l'aide de deux schémas, visualiser l'évolution de la régulation de la distribution d'eau en France.

Au début du siècle, la collectivité locale tente de se poser comme intermédiaire entre son concessionnaire et les usagers. Elle souhaite pouvoir traiter avec le concessionnaire, au nom et pour le compte des usagers, comme elle le fait pour son propre compte (pour l'alimentation des fontaines et des établissements publics). Grossiste en eau, la collectivité locale voit dans la concession de distribution d'eau un simple prolongement de la concession de travaux publics. La collectivité locale n'entend pas se cantonner à un rôle de régulateur, elle entend conduire une politique en matière de distribution d'eau et s'impliquer, si cela s'avère nécessaire, dans la gestion du service d'eau.



A l'heure actuelle, le concessionnaire entretient des relations commerciales pleines et entières avec ses clients. La régulation, entendue au sens de contrôle des tarifs et de la qualité du service, est assurée par des établissements publics intercommunaux. Les collectivités locales ne participent à ce schéma qu'en tant que membres fondateurs de ces établissements et qu'au titre de leurs prérogatives pour l'occupation du domaine public.



Conclusion de la deuxième partie

Au terme de cette deuxième partie, il nous appartient de vérifier que les hypothèses que nous avons formulées et sur lesquelles nous avons bâti les deux chapitres qui précèdent, sont avérées.

La première hypothèse concerne le lien entre mode de régulation et forme d'organisation des services d'eau. Plus précisément, nous avançons en introduction que le changement de mode de régulation s'accompagnait d'un changement de forme d'organisation à laquelle les acteurs devaient s'adapter.

La seconde hypothèse insiste sur le fait que chaque acteur cherche à imposer sa conception du service d'eau potable et à faire en sorte que cette conception soit relayée de manière convenable par le cadre de régulation et les contrats qui lui sont attachés.

Nous avons exploré les liens entre mode de régulation et forme d'organisation. Les régulations de type contrat complet - *price cap* se sont incarnées entre 1850 et 1920 dans la concession. De même, les régulations de type contrat incomplet - *cost-of-service* se sont incarnées dans l'affermage et la régie intéressée depuis 1920. Paradoxalement, le retour à la concession dans les années 1980 est intervenu sans changement véritable du cadre de régulation : les concessionnaires ont continué d'opérer dans un régime de type contrat incomplet - *cost-of-service*. Cet élément conduit à une mise en tension du système concessionnaire, à une époque où, ailleurs, la privatisation des services publics en réseaux conduit généralement à l'adoption d'un régime de prix plafond animé par un régulateur indépendant.¹ La concession opère par conséquent aujourd'hui dans un cadre de régulation différent de celui qui était en vigueur entre 1850 et 1920. Cet état de fait infirme-t-il notre première hypothèse concernant le lien entre mode de régulation et forme d'organisation ? Nous ne le pensons pas. Il ne faut en effet pas se laisser abuser par le terme de concession. La concession d'aujourd'hui n'est pas la concession de la fin du XIX^{ème} siècle. Le concessionnaire opère aujourd'hui dans un cadre qui est celui du service public, avec les éléments d'incomplétude qu'il engendre nécessairement (notamment en ce qui concerne les principes de continuité et de mutabilité). Le service d'eau a changé de nature et ce sont ces changements que reflète la différence entre les modes de régulation en vigueur au début du siècle et aujourd'hui.

Les acteurs sont amenés à travailler dans un cadre qui découle très directement de la manière dont est perçue collectivement l'activité de distribution d'eau. Que celle-ci soit considérée comme une activité non marchande et il devient nécessaire pour des opérateurs privés de passer avec la collectivité publique responsable des compromis permettant de concilier les impératifs de la rentabilité et la poursuite d'objectifs à caractère social ou politique. Que la distribution d'eau soit considérée comme une activité marchande et il devient possible, pour un opérateur, privé, d'obtenir une autonomie forte dans la gestion du service d'eau. C'est pourquoi les acteurs cherchent en permanence à faire prévaloir une conception de l'activité conforme aux objectifs à long terme qu'ils s'assignent.

¹ C'est notamment le cas en Angleterre et au Pays de Galles.

Aujourd'hui, les collectivités locales et les opérateurs partagent la même conception d'un service d'eau marchand. Cette conception était la condition *sine qua non* d'une organisation en concession. Quand, au début du siècle, les collectivités locales ont fait prévaloir une conception non marchande du service de distribution d'eau à domicile, alors considéré comme un service privé par le Conseil d'Etat dès lors qu'un opérateur en avait la charge, la concession, qui s'avérait incompatible avec cette conception, a disparu. Seuls l'affermage et la régie intéressée, en séparant investissement et exploitation, autorisaient un recouvrement partiel des coûts du service dans les tarifs.

Contrariés dans leurs ambitions de développement et réduits à un simple rôle d'exploitant ne contrôlant pas les choix d'investissement, les opérateurs ont déployé des politiques d'intégration verticale en amont de l'activité de distribution d'eau. Ils ont ainsi proposé aux communes les équipements dont ces dernières avaient besoin pour développer la production et la distribution d'eau. Le régime de *cost-of-service* a favorisé une politique d'excellence technique, les subventions communales autorisées par l'affermage et la régie intéressée pour le financement des investissements permettant le maintien des prix de l'eau à un niveau modéré.

Avec le retour de la concession, les opérateurs recouvrent une capacité d'arbitrage entre investissement et exploitation forte. Le nombre très restreint d'opérateurs sur le marché pose néanmoins la question de la capacité des régulateurs locaux à contrôler efficacement les concessionnaires. A cet égard, les inflexions du cadre de régulation restent limitées. Seule la loi Sapin, qui oblige pour la passation des contrats de délégation à un minimum de concurrence, constitue une tentative de restriction du pouvoir des opérateurs. Il est cependant vraisemblable que cette loi soit un premier pas vers la définition d'un nouveau mode de régulation, adaptée aux acteurs en présence (structures intercommunales, groupes de grande taille) et aux contraintes de service public. Pour l'heure, on peut seulement constater que la privatisation de la distribution d'eau s'est opérée sans changement majeur dans le contrôle opéré par le régulateur sur les opérateurs : pas de mise aux enchères formelles, par ailleurs difficiles à organiser pour une délégation très étendue de type concession, pas de prix plafonds stricts renégociés périodiquement avec le régulateur.

Conclusion générale

Le secteur de la distribution d'eau fait intervenir non pas deux mais trois acteurs, les communes, les opérateurs privés et l'Etat.

Les communes occupent une place centrale dans le secteur, ceci pour quatre raisons :

- 1) en France l'eau est une ressource locale, aucune région ne souffrant d'un déficit important en ressource brute. La construction d'un réseau interrégional et *a fortiori* national d'interconnexion permettant de transférer la ressource en eau n'a pas été nécessaire : le secteur de la distribution d'eau est donc une collection de services locaux dont la maille dépasse le plus souvent celle de la commune sans jamais atteindre toutefois celle d'autres services publics comme l'électricité ou le gaz ;
- 2) la distribution d'eau est une industrie de réseaux qui implique l'occupation durable du domaine public que seules les communes peuvent autoriser ;
- 3) en outre, les communes ont des responsabilités en matière d'hygiène et de sécurité. Elles doivent à ce titre organiser un approvisionnement en eau salubre et s'assurer de la qualité des eaux consommées ;
- 4) enfin les communes choisissent l'opérateur du service d'eau. Cet opérateur peut être soit la commune elle-même, soit un opérateur privé, soit un démembrement de la commune.

Dès 1853, des opérateurs privés s'intéressent à la distribution d'eau. La distribution d'eau est une activité industrielle qui nécessite des investissements lourds et un savoir-faire en exploitation. Elle est perçue comme une activité lucrative, qu'il s'agisse de l'alimentation en eau des fontaines publiques pour le compte des communes ou de la distribution d'eau à domicile, chez les abonnés. 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 ont, dès leur création, 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.

Contrairement aux apparences qui pourraient laisser croire que la distribution d'eau se résume à un face-à-face contractuel entre des communes et des opérateurs, l'Etat apparaît comme un acteur majeur et longtemps hésitant du secteur. L'Etat est intervenu à différents titres : il est d'abord intervenu pour réglementer l'usage de la ressource brute en cherchant à concilier les volumes de ressources disponibles et les différents usages qui pouvaient en être faits ; il est ensuite intervenu pour fixer des normes en matière de qualité de l'eau. Mais l'action de l'Etat ne s'est pas limitée à la production de règles d'ordre général visant l'eau brute en tant que bien public et l'eau potable en tant qu'enjeu de santé publique. Il a aussi cherché à influencer la gestion des services publics locaux de distribution d'eau en définissant des critères de bonne gestion pour ces services et en essayant de contraindre les communes à s'y conformer à travers des modes d'organisation.

Chacun de ces trois acteurs a cherché à faire prévaloir sa conception du service de l'eau, conception qui relève soit d'un modèle de gestion non marchand, soit d'un modèle de gestion marchand.

Les communes ont très longtemps cherché à faire prévaloir une conception non marchande qui consiste à subventionner le service de manière à pratiquer des tarifs inférieurs aux coûts encourus. Cette conception est à rapprocher de la mission d'hygiène dévolue aux communes et de l'enjeu que cette mission a représenté sur le plan politique, particulièrement dans les villes, durant la première moitié du siècle. Cette conception non marchande est d'autant plus prégnante en milieu rural comme en milieu urbain que l'eau distribuée est naturellement pure.

Les opérateurs ont, dès l'origine, développé une conception opposée : ils préfèrent que les coûts du service de l'eau soient couverts par les tarifs acquittés par les abonnés plutôt que de dépendre de subventions communales et risquer une intervention permanente des communes dans leur gestion. Les opérateurs ont par ailleurs intérêt à se voir déléguer un spectre de responsabilités le plus large possible, leur rémunération dépendant directement de l'étendue des responsabilités qui leur sont confiées.

L'Etat a cherché à faire prévaloir une conception que l'on peut qualifier d'intermédiaire et dont le contenu a évolué. Craignant qu'un système généralisé de subvention soit une source d'inefficacité tant sur le plan de l'offre (les investissements seraient réalisés en l'absence de tout critère d'efficacité économique) que sur le plan de la demande (les abonnés consommeraient sans compter une ressource mise à disposition à bas prix), l'Etat s'est opposé à la conception non marchande des communes. Souhaitant par ailleurs éviter que les opérateurs ne captent des rentes trop importantes s'agissant d'une activité de service public, l'Etat s'est également opposé à la conception marchande des opérateurs. C'est dans cette double perspective que l'Etat a cherché à imposer progressivement l'équilibre budgétaire aux services d'eau : équilibre visant à la couverture des seules charges d'exploitation dans un premier temps et étendu à la couverture de l'ensemble des coûts (d'exploitation et d'investissement) dans un deuxième temps. Autrement dit, la conception de l'Etat a d'abord relevé du modèle de gestion non marchand, admettant que les investissements soient couverts par des subventions puis du modèle marchand.

Les modèles de gestion marchand et non marchand se sont concrétisés, au cours de l'histoire, dans différents modes d'organisation. On analyse généralement les différents modes d'organisation en distinguant les organisations publiques (ou la gestion directe) et les organisations privées (ou la gestion déléguée). Le succès de la délégation est alors considéré comme le gage d'une plus grande efficacité de la gestion privée comparée à une gestion publique inefficace et mal organisée.

Une analyse historique à la lumière de modèles de gestion marchand et non marchand conduit à une autre partition des différentes organisations, fonction non pas de leur caractère public ou privé mais de leur compatibilité avec une gestion déficitaire.

A l'origine, le modèle non marchand prend corps dans la seule régie simple et le modèle marchand dans la seule concession. La régie simple autorise un financement fiscal massif du service d'eau dont les coûts ne sont d'ailleurs pas isolés de l'ensemble des charges communales. La concession suppose que la totalité des charges du service d'eau soient couverts par les redevances des abonnés, le tarif d'un service concédé comportant en outre la rémunération du capital engagé par l'opérateur privé.

Puis le modèle non marchand s'est enrichi de deux modes d'organisation (la régie autonome et l'affermage) créé ou réglementé par l'Etat pour satisfaire la règle de l'équilibre budgétaire entendue au sens d'équilibre de l'exploitation du service. Ces organisations tolèrent que les communes subventionnent les investissements de leurs services d'eau mais exigent que les tarifs recouvrent les charges d'exploitation.

C'est ensuite le modèle marchand qui s'est enrichi, la régie personnalisée s'ajoutant à la concession. Cette organisation publique que l'Etat crée en 1959 a vocation à respecter la règle de l'équilibre budgétaire entendue au sens d'équilibre des charges d'exploitation mais aussi d'investissement.

Depuis une trentaine d'années, le modèle de gestion marchand s'élargit au détriment du modèle de gestion non marchand : la régie autonome puis l'affermage ont été contraints au respect de la règle de l'équilibre budgétaire complet. La régie simple a été éliminée des modes d'organisation possibles pour les services d'eau urbains d'abord et pour les services d'eau ruraux ensuite.

Les modèles de gestion prennent corps dans différents modes d'organisation et la succession des modes d'organisation qui ont prévalu permet de caractériser la stratégie des communes en terme d'organisation de leur service d'eau et, indirectement, celle des opérateurs privés. Les choix organisationnels successifs opérés par les communes apparaissent comme des compromis locaux opérés dans un contexte stratégique largement déterminé par l'Etat.

Les communes ont constamment, du début du siècle au début des années 1980, opté pour le mode d'organisation qui leur offrait la possibilité de pratiquer des tarifs subventionnés. Tant que la régie simple a été admise au rang des modes d'organisation possibles, les communes ont directement géré leur service d'eau sous cette forme. Quand les villes ont été contraintes d'abandonner la régie simple et que la régie autonome a été astreinte au respect de l'équilibre budgétaire complet, elles ont opté pour le seul mode d'organisation qui les autorisait à subventionner les investissements, à savoir l'affermage.

Tant que les communes ont appréhendé le service de l'eau comme un service non marchand, la stratégie des opérateurs a consisté à s'adapter. En s'intégrant verticalement, de l'ingénierie à l'exploitation, les opérateurs privés ont été en mesure de proposer aux communes dont les services d'eau étaient organisés en régie de concevoir et/ou de réaliser leur travaux voire de limiter leur rôle d'exploitant à l'activité de production d'eau potable. L'affermage qui laisse aux communes le soin de décider des investissements et d'en financer la réalisation a permis aux opérateurs privés chargés de la seule exploitation de proposer des

travaux d'amélioration et d'en sous-traiter l'exécution à des filiales de construction payées directement par les communes affermantes. En s'étendant à partir d'un service d'eau vers les services communaux voisins pour rationaliser la gestion de leur activité, les opérateurs ont été en mesure de proposer aux communes dont les services étaient organisés en régie municipale d'opter pour la délégation de manière à profiter des économies d'échelle inhérentes à toute exploitation supra-communale.

Les formes d'organisation qui se sont succédé – et qui ont, pour certaines d'entre elles, coexisté – ont aussi des mérites différenciés du point de vue de l'efficacité économique, mérites que la théorie des contrats nous a permis de mettre en lumière. En effet, le cœur de l'activité de distribution présente les caractéristiques d'un monopole naturel qui empêchent que soit organisée une concurrence directe entre opérateurs. Protégés par un monopole de droit ou de fait, ceux-ci sont en état de confisquer une rente à leur profit.

S'il pouvait observer avec précision les coûts supportés par l'opérateur, le régulateur n'aurait pas de difficulté à imposer une tarification reflétant fidèlement les coûts. En présence d'asymétries d'information, le régulateur peut soit opter pour des modes de régulation très incitatifs (*price cap*), en permettant à l'opérateur de capter, au cours d'une période déterminée à l'avance, la différence entre un niveau tarifaire calibré *ex ante* et les coûts supportés par l'opérateur, soit, au contraire, garantir à l'opérateur le remboursement des coûts supportés, tels qu'objectivés en comptabilité (*cost-of-service*).

Les difficultés de la régulation sont accrues par la rationalité limitée des agents, qui limite la complétude des contrats passés entre le régulateur et les opérateurs et par l'aversion pour le risque de ces derniers qui incite le régulateur à assurer les opérateurs contre certains aléas.

La régulation d'un monopole pose donc de manière générique un certain nombre de problèmes : asymétrie d'information, partage des risques, incomplétude des contrats. La manière dont le régulateur traite ces différents problèmes conditionne l'efficacité économique de la régulation.

Pour étudier la régulation, on pouvait choisir trois approches :

- 1) se limiter à l'analyse des cahiers des charges types (pour la gestion déléguée) et des documents législatifs ou réglementaires de référence (pour la gestion directe). En fait, une telle approche n'apparaît pas pertinente dans la mesure où les formes contractuelles proposées par le législateur ou par l'administration ne sont que rarement utilisées en l'état par les acteurs. Ainsi, alors que le plus gros syndicat de distribution d'eau est formellement organisé en régie intéressée (le régisseur est la Compagnie Générale des Eaux), son mode de fonctionnement quotidien relève davantage de la concession ;
- 2) procéder à des études de cas. C'est clairement une méthode pertinente mais néanmoins mal adaptée à une analyse conduite dans une perspective historique qui aurait exigé de mener un très grand nombre d'études ;

- 3) étudier les conflits suscités par la régulation. C'est l'approche qui a été retenue. L'analyse de la jurisprudence du Conseil d'Etat permet de rendre compte des conflits qui ont opposé les communes aux opérateurs à propos de l'interprétation des contrats de délégation. Bien entendu, les arrêts du Conseil d'Etat ne permettent pas de rendre compte des difficultés de la gestion directe et des conflits réglés par les acteurs eux-mêmes. Mais en se focalisant sur les éléments les plus conflictuels (ceux ayant nécessité l'intervention du juge au contentieux), on esquisse les traits principaux de la régulation.

L'analyse des arrêts du Conseil d'Etat sur longue période permet de rendre compte des inflexions de la régulation. De 1850 à 1923, la gestion déléguée est régulée en *price cap*. Les contrats de concession sont considérés comme des contrats complets et interprétés par le juge au pied de la lettre. Le concessionnaire n'est tenu qu'aux termes de son contrat. De la même manière, les trajectoires tarifaires définies *ex ante* dans les contrats sont appliquées brutalement.

L'imprévisibilité des conditions d'exploitation (évolution erratique des coûts de la main d'œuvre, des travaux et de l'énergie) et la nécessité de développer les services d'eau ont ruiné l'économie des contrats de concession. Les communes ont progressivement mis en avant la nécessaire mutabilité du service au détriment de la lettre des contrats de concession. De la même manière, les opérateurs ont plaidé pour une révision des trajectoires tarifaires lorsque celles-ci ne permettaient plus d'assurer la viabilité des services d'eau. Les impératifs du service public (qui impliquent que l'autorité concédante soit dotée de droits résiduels de contrôle étendus) et l'évolution chahutée des conditions économiques ont plaidé pour que soit reconnu le caractère incomplet des contrats : les opérateurs sont soumis aux impératifs du service public qui exigent d'eux qu'ils assurent, sous le contrôle de la commune, la continuité et la mutabilité du service et traitent les usagers sur un pied d'égalité moyennant une juste rémunération de l'effort fourni. Une conséquence de cette évolution a, entre autres choses, était le remplacement des régulations tarifaires de type *price cap* par des régulations tarifaires de type *cost-of-service*.

Les régulations de type contrat complet – *price cap* se sont incarnées entre 1850 et 1920 dans la concession. De même, les régulations de type contrat incomplet – *cost-of-service* se sont incarnées dans l'affermage et la régie intéressée.

Ce sont donc aussi des considérations relatives à l'efficacité économique qui ont conduit au remplacement d'une forme d'organisation par une autre. Comme nous l'avons rappelé plus haut, les acteurs en présence (les communes, les opérateurs privés et l'Etat) se sont opposés les uns aux autres et ont cherché à faire prévaloir leur conception du service de l'eau. Nous avons ainsi pu justifié le déclin de la concession comme mode d'organisation dominant au début du XXème siècle et son remplacement progressif par la régie simple et l'affermage. De la même manière, le retour en force de la concession est bien lié à l'acceptation par les communes du caractère marchand de la distribution d'eau. Dans cette perspective, les formes d'organisation se différencient d'abord de par leur vertu redistributive.

Pour autant, on ne saurait négliger les différences qui séparent ces différents modes d'organisation en terme d'efficacité économique : certains modes d'organisation sont davantage aptes que d'autres à inciter les opérateurs à diminuer leurs coûts, à réaliser les bonnes décisions d'investissement ou à effectuer les arbitrages investissement / exploitation pertinents.

Ainsi, le cadre trop rigide de la concession au début du siècle a été abandonné au profit de formes d'organisation plus souples et mieux adaptés à l'incertitude des conditions économiques comme la régie simple.

De même, on a pu préférer l'affermage à la régie simple parce qu'il était mieux à même d'inciter les opérateurs à peser sur les coûts d'exploitation.

Enfin, la concession permet, mieux que l'affermage, de réaliser les bons arbitrages entre investissement et exploitation.

Notre analyse n'interdit pas, bien au contraire, une double lecture des raisons qui ont conduit des modes d'organisation à se succéder : considération de justice sociale et choix des modèles de gestion, considération d'efficacité économique et sélection des modes d'organisation. Toutefois, les deux mouvements ne sont pas indépendants. Le choix des modes d'organisation, s'il est partiellement dicté par des considérations relatives à l'efficacité économique, est un choix sous contrainte dans la mesure où il demeure asservi au modèle de gestion dominant.

La concession est un mode d'organisation qui a disparu au début du siècle après avoir dominé la deuxième moitié du XIXème siècle et qui reparaît depuis le milieu des années 1980. Ce mode d'organisation présente des atouts certains même si on peut l'interpréter comme un mode d'organisation hybride et dès lors instable.

Si la concession constitue aujourd'hui l'organisation montante pour la distribution d'eau, l'histoire montre qu'il n'en n'a pas toujours été ainsi. On constate en effet qu'à la fin du siècle dernier, à une époque où la concession est le mode d'organisation dominant, les municipalités ont cherché, par différents moyens (rachat pur et simple, glissement progressif vers l'affermage et la régie intéressée) à "municipaliser" leur service d'eau afin de pouvoir conduire des politiques tarifaires conformes à leur vision du service public de l'eau.

Inversement, le retour en force de la concession depuis 1985 est lié à l'acceptation par les communes du caractère marchand de la distribution d'eau, du fait de l'arrivée à maturité du secteur et de la nécessité pour les communes de redéployer leurs ressources fiscales vers d'autres priorités.

Le retour en force de la concession intervient à un moment où les communes recouvrent la liberté de contracter, les lois de décentralisation ayant fait perdre leur caractère obligatoire aux cahiers des charges types. En outre, les pouvoirs publics ont essayé d'introduire, avec la loi Sapin, une certaine transparence dans les modalités d'attribution des contrats de concession. L'attribution des contrats de concession doit ainsi faire l'objet d'une certaine publicité et la loi interdit la prorogation des contrats par simple avenant.

Alors que la concession au XIXème siècle était interprétée comme un contrat complet assorti d'une régulation tarifaire de type *price cap*, la concession des

années 1980-1990 est conçue comme un contrat incomplet qui qualifie la mission de l'opérateur (ce qui n'exclut pas l'inclusion d'un certain nombre de clauses précises quant à ses obligations) et organise une révision périodique des tarifs dans une logique de type *cost-of-service*.

En déléguant, les communes ont pu vis-à-vis des bailleurs de fonds s'engager sur des trajectoires tarifaires crédibles. En confiant des responsabilités étendues aux opérateurs, elles autorisent ces derniers à arbitrer de manière pertinente entre dépenses d'exploitation et dépenses d'investissement.

La concession opère en outre aujourd'hui à une échelle supra-communale, à la faveur d'un dépassement de la maille communale que la délégation a, après la seconde guerre mondiale, favorisé et dont la concession bénéficie aujourd'hui.

L'ampleur du basculement vers la concession et la solidité apparente des contrats de concession au plan juridique n'interdisent toutefois pas de s'interroger sur la stabilité du système concessionnaire. Celui-ci apparaît comme un régime intermédiaire entre un système de monopoles locaux de droit privé, où les opérateurs seraient propriétaires de leurs actifs et travailleraient sous licence, et un régime contractuel permettant une mise aux enchères formelle et fréquente des opérateurs. Forme de compromis, la concession est par construction une forme instable parce qu'en permanence menacée par les logiques des régimes qui l'encadrent.

Le régime de droit privé dans lequel l'opérateur est propriétaire des actifs suppose l'aliénabilité du domaine public. Or, en France, le domaine public est inaliénable. Le rapport entre concessionnaire et concédant cherche par conséquent à régler juridiquement, comptablement et financièrement la question de l'utilisation du domaine public. La concession n'a donc clairement pas été créée pour servir de cadre juridique à la régulation par les collectivités locales d'opérateurs privés de service public même si elle en est devenue l'hôte obligé.

Le domaine public étant inaliénable, les contrats de concession sont forcément de durée limitée. Etant de durée limitée, on peut vouloir s'en servir comme cadre pour la mise aux enchères de délégation de service public. Mais une mise aux enchères formelle et régulière des opérateurs plaiderait plutôt en faveur d'un retour à l'affermage strict ou à la régie intéressée. Une mise aux enchères ne portant que sur l'exploitation du service d'eau est en effet plus facile à organiser qu'une mise aux enchères portant sur la totalité (investissement et exploitation).

Le nombre très restreint des opérateurs sur le marché pose en outre la question de la capacité des régulateurs locaux à contrôler efficacement les concessionnaires. A cet égard, la loi Sapin, dont il a été fait mention plus haut, constitue sans doute un premier pas vers la définition d'un nouveau mode de régulation adapté aux acteurs en présence (structures intercommunales, groupes de grande taille) et adapté à la nouvelle organisation dominante, la concession.

Enfin, et ce sera notre conclusion, la stabilité du système concessionnaire est conditionnée par l'acceptation du modèle marchand. Le modèle non marchand a officiellement disparu et les communes partagent désormais la même conception du service de l'eau que les opérateurs privés. A l'avenir, un quatrième acteur peut

cependant essayer de faire prévaloir la dimension non marchande du service public de l'eau, à savoir nous qui sommes ses abonnés.

BIBLIOGRAPHIE

Articles.....	362
Livres, études, rapports, mémoires et thèses	382
Enquêtes et inventaires nationaux	396
Avis, arrêtés, circulaires, décrets, décrets-lois, lois, instructions, ordonnances et directives	398
Bibliographie sur la distribution d'eau en Allemagne ...	404
Contrats pour la gestion déléguée du service de l'eau ...	407
Rapports des assemblées générales de la.....	408
Compagnie Générale des Eaux	408
Les arrêts du Conseil d'Etat.....	409

ARTICLES

ALCHIAN (A.), DEMSETZ (H.), Production, Information Costs and Economic Organization, The American Economic Review Vol.62 n°5, décembre 1972.

ALCHIAN (A.), WOODWARD (S.), The Firm is Dead ; Long Live the Firm. A review of O.E. Willimason's Economic Institutions of Capitalism, Journal of Economic Literature Vol.26, mars 1988.

ALLAIN (L.), Note sur un procédé rapide et simple de stérilisation à froid des eaux de rivière destinée à la boisson, Bulletin de la Société scientifique industrielle de Marseille, 2ème trimestre 1895.

AMINTAS (A.), Le management public face à ses outils, Annales du management. Tome 2 Contributions. XIII journées nationales des I.A.E., Nancy 1992. Economica, Paris, 1992.

ANDERSON (L.), Incendie et maladie. Le développement des réseaux hydrauliques en Nouvelle-Angleterre 1870-1900, Les annales de la recherche urbaine n°23-24, juin 1984.

ANGOTTI (MR), Négociation et élaboration des contrats d'affermage d'eau potable, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Département Urbanisme et Habitat. Séminaire "Service d'eau et d'assainissement, quelle gestion ? pour quel coût ?", 26-28 novembre 1985.

Annales des Mines n° 7-8, Dossier, La gestion de l'eau, juillet-août 1988.

AUBERTEL (P.), GILLIO (G.), Les thèmes de recherche du Plan urbain, Economie et humanisme, mars-avril 1990.

AUBY (J.F.), Les principes du droit de l'eau, Les petites affiches n°126, 19 octobre 1992.

AUBY (J.F.), La distribution d'eau en régie face à la gestion déléguée, Colloque international. Toulouse. "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

BARGE (P.), L'endettement communal de 1970 à 1993, Problèmes économiques, 11 mai 1994.

BAGUENIER (MR), Les formes de gestion envisageables pour les services d'eau et d'assainissement, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Département Urbanisme et Habitat. Séminaire "Service d'eau et d'assainissement, quelle gestion ? pour quel coût ?", 26-28 novembre 1985.

Bibliographie

BARON (D.), MYERSON (R.), Regulating a Monopoly with Unknown Costs, Econometrica, 50, pp.911-930, 1982.

BARON (D), BESANKO (D), Commitment and Fairness in a dynamic Regulatory Relationship, Review of Economic Studies, 54 : 413-436, 1987.

BARRAQUE (B.), Pour une histoire des services urbains, Economie et humanisme n°312, mars-avril 1990.

BARRAQUE (B.), L'eau du lac d'Annecy, Les annales de la recherche urbaine n°30, 8 juin 1986.

BARTOLI (A.), Conceptions et pratiques de management dans le secteur public français, Annales du management. Tome 2 Contributions. XIII journées nationales des I.A.E., Nancy 1992. Economica, Paris, 1992.

BASALO (C.), D'après les premiers résultats du IVème inventaire : l'alimentation en eau potable des communes rurales. Situation au 1er janvier 1970, Techniques et services municipales n°10, octobre 1970.

BAUDIN (L.), Comment une grande ville défend ses eaux de source, Revue pratique d'hygiène municipale urbaine et rurale, janvier 1907.

BAUDRU (D.), La gestion déléguée base de développement stratégique des groupes multiservices, Colloque international, Toulouse, "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

BENZONI (C.), ROGY (M.), La réglementation des réseaux en Europe. Une doctrine à la recherche de ses fondements économiques, Revue d'économie industrielle n°63, 1er trimestre 1993.

BERLOGEY Evaluer la politique de la ville . Partenariat et services publics, Territoire n° spécial, février-mars 1994.

BERNARD (P.), Ruptures et continuités. La fonction préfectorale au coeur de la mutation de notre société, présenté au Colloque "La Décentralisation, 10 ans après" du 5 et 6 février 1992 au Sénat, Cahiers français n°256, mai-juin 1992.

BERNEGE (P.), Le tuyau : élément essentiel de civilisation, Flux n° spécial "anthologie 1781-1963", juin 1989.

BEYELER (C.), TRIANTAFILLOU (C.), La crise des infrastructures urbaines vue au travers des réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'élimination des ordures ménagères, Groupe Réseaux, cahier n°8, mai 1987.

BIANCARELLI (J.), La Communauté européenne et les collectivités locales : une double dialectique complexe, Revue française d'administration publique n°60, octobre-décembre 1991.

BIAREZ (S.), BLANCHET (C.), KUKAWKA (P.), MINGASSON (C.), L'urbanisme concerté : les ambiguïtés grenobloises, Sociologie du travail vol.12, n°4, 1970.

BIRNBAUM (P.), Le pouvoir local : de la décision au système, Revue française de sociologie vol 14 n°3, 1973.

BLERZY (H.), Les eaux et les égouts à Paris et à Berlin, La nature vol.2, 1896.

BLOCH-LAINE (F.), Pour une réforme de l'administration économique, Revue économique n°6, novembre 1962.

BOA (E.), Gestion de l'endettement communal et nouveaux instruments financiers : faux débats et vraies questions, Annales du management. Tome 2 Contributions. Nancy 1992. Economica, Paris, 1992.

BOISTARD (P.) Economie et gestion. Prix actuels et perspectives d'évolution, Problèmes politiques et sociaux n°686, numéro spécial, 4 septembre 1992.

BOISTARD (P.), BALLAY (D.), Le service public de distribution d'eau : le point de vue des consommateurs, Techniques et Science Municipale, décembre 1991.

BOITEUX (M.), Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire, Econometrica, 24, pp.22-40, 1956.

BONNATERRE (M.), Communication sur l'alimentation d'eau des campagnes, Société libre de l'Eure. Section de l'arrondissement de Bernay, Bernay, 3 juin 1883 (*BN 8 V Pièce 4753*).

BORGETTO (M.), Sur la nature juridique du service de distribution d'eau et le traitement jurisprudentiel du principe d'égalité, Revue Française de Droit Administratif n°4, juillet-août 1993.

BOURJOL (M.), La réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité, Flux n°20, avril-juin 1995.

BOUTTES (J.P.), HAMAMDJIAN (P.), Contractual Relationship within the Firm, in Transaction Cost Economics, Recent Developments, Vermont, E.Elgard, Menard Editor, 1994.

BOZEC (J.), Le service public à caractère industriel et commercial, Economie et humanisme n°312, mars-avril 1990.

Bibliographie

BREMOND (C.), Le budget communal : préparation et présentation, Problèmes économiques n°2106, 4 janvier 1989.

BUE (J.P.), Gestion publique, gestion privée l'exemple du service de l'assainissement de la Courly, Economie et Humanisme n°312, mars-avril 1990.

CAHEN (E.), Moyen de se procurer partout de l'eau alimentaire de qualité parfaite et en quantité illimitée par le système Roubly, Notice sur les sources artificielles, Paris, novembre 1882.

CARLES (J.), L'analyse financière dans les collectivités locales est-elle fiable ?, Annales du management. XIII Journées nationales des IAE. Economica, Paris, 1996.

CAVES (R.E.), Industrial Organization, Corporate Strategy and Structure, Journal of Economic Literature Vol.18, mars 1980.

CHANDLER (A.), Organizational Capabilities and the Economic History of the Industrial Enterprise, The Journal of Economic Perspectives Vol.6 n°3, summer 1992.

CHUNG (T.), Incomplete Contracts, Specific Investments and Risk Sharing, Review of Economic Studies vol.58 n°5, octobre 1991.

CLEMENTEL (E.), Budget pour tous, La grande revue, février 1904.

COASE (R.H.), The Nature of the Firm, Economica, vol.4, pp.386-405, 1937.

COASE (R.H.), The Institutionnal Structure of Production, American economic review Vol.82 n°4, septembre 1992.

COHEN (E.), De la politique industrielle aux politiques de compétitivité, Débat, septembre-octobre 1992.

COHEN-TANUGI (L.), Coordination et concurrence des régulations, Cahiers de la fondation Europe et société n°29, avril-juin 1993.

COING (H.), La ville en plan, Revue française de science politique vol.23 n°2, avril 1972.

COMANOR (W.S.), SMILEY (R.H.), Monopoly and the Distribution of Wealth, Quarterly Journal of Economics Vol.89 n°2, mai 1975.

CORNUT (C.), Les collectivités locales et le secteur bancaire, Revue française d'administration publique n°60, octobre-décembre 1991.

COTTEREAU (A.), Les débuts de planification urbaine dans l'agglomération parisienne (1900-1920), Sociologie du travail vol.12 n°4, 1970.

COURMONT (J.), LACOMME (L.), La stérilisation par l'ozone des eaux urbaines, Hygiène générale et appliquée, novembre 1907.

COUZINET (P.), La loi n°92-10 du 4 janvier 1992 : les nouveaux pouvoirs du juge en matière de passation des marchés publics, Marchés publics n°269, novembre 1992.

CREW (M.A.), KLEINDORFER (P.R.), Governance Structures for Natural Monopoly : a Comparative Institutional Assessment, Symposium, Rutgers University, hiver 1985.

CROZIER (M.), THOENIG (J.C.), La régulation de systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France, Revue française de sociologie Vol.16 n°1, 1975.

DAMEZ (F.), Evaluation de la qualité de l'eau dans les réseaux de distribution, Techniques et sciences municipales, janvier 1992.

DAUTRY (R.), Qu'est-ce qu'un réseau ? , Flux n° spécial "anthologie 1781-1963", juin 1989.

DE PASSY (G.), Communication sur la filtration naturelle de l'eau dans les villes, Extrait du compte-rendu sténographique du congrès international du génie civil du 5 au 14 août 1878, Paris, 1880 (*BN 8 V pièce 3664*).

DE PASSY (G.), Note sur un procédé rapide et simple de stérilisation à froid des eaux de rivière destinée à la boisson, Bulletin de la Société scientifique industrielle de Marseille, 2ème trimestre 1895.

DEMEESTERE (R.), L'évolution des modes de gestion de l'eau dans les grandes villes, Correspondance municipale, mai 1987.

DEMEESTERE (R.), La comptabilité communale : évolution et perspectives, Revue française des Finances publiques n° 47, 1994.

DEMSETZ (H.), Industrial Structure, Market Rivalry, and Public Policy, Journal of Law and Economics, avril 1973.

DEMSETZ (H.), Why Regulate Utilities ? , Journal of Law and Economics vol.11, avril 1968.

Départements et communes n°63, mai 1990 Marchés publics : vers la normalisation européenne, Problèmes économiques n°2192, 26 septembre 1990.

Bibliographie

DESMARS (M.), KELHETTER (R.), Le point de vue de la F.N.C.C.R. sur la gestion déléguée de la distribution de l'eau potable en France, Colloque international, Toulouse, "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

DESSIER (J.), Secteurs "abrité" et "non abrité" dans le déséquilibre actuel de l'économie française, Revue d'économie politique, n°49, août 1935.

DION (S.), Politique et gestion municipale, Politique et management public n°2, 1984.

DROUET (D.), Evolutions structurelles de l'organisation des services publics locaux en Europe depuis le début des années 1980, Colloque "Europe et services publics locaux", Université Paris-Dauphine, UNSPIC-GREP, 21 octobre 1992.

DUPUY (G.), Villes, systèmes et réseaux : le rôle historique des techniques urbaines, Réseaux n°4, janvier 1984.

DURAN (P.), Moderniser l'Etat ou le service public ? Les chantiers de l'Equipe, Revue Politiques et management public vol.11 n°1, mars 1993.
EAUX n°41, Spécial eau potable. Les besoins. Les innovations, juillet 1992,.

EKELUND (R.B.), HEBERT (R.F.), The proto-history of franchise bidding, Southern journal of economics, octobre 1981.

FAISANDIER (P.), La concession de service public et son évolution à l'épreuve du droit communautaire, Colloque "Europe et services publics locaux", Université Paris-Dauphine, UNSPIC-GREP, 21 octobre 1992.

FAUDRY (D.), Les techniques des eaux urbaines, Les annales de la recherche urbaine n°30, 8 juin 1986.

FAUDRY (D.), La gestion publique à grande échelle. Les syndicats et services départementaux d'eau potable et d'assainissement, Revue d'économie régionale et urbaine n°3, 1988.

FAUDRY (D.), Les enjeux contemporains des services urbains liés aux réseaux techniques, Economie et humanisme n°312, mars-avril 1990.

Finances communales n°6, Dossier, Les services d'eau et d'assainissement, 1980.

FRANKART (G.), Services publics locaux. Le bilan des récentes évolutions, L'actualité juridique-Droit administratif, 20 novembre 1990.

FREIXAS (X), GUESNERIE (R), TIROLE (J), Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect, Review of Economic Studies, 52 : 173-192, 1985.

FUDENBERG (D), MASKIN (E), Folk Theorems for Repeated Games with Discounting or with Incomplete Information, Econometrica, 54 : 533-554, 1986.

GAULTIER (L.), Stérilisation des eaux par les ultra-violettes applicables aux armées en campagne et aux agglomérations, Communication à la section parisienne de l'Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux, bureau technique de l'hygiène, 8 juin 1915.

GAVROY (J.L.), Les aspects juridiques des services publics locaux, Correspondance municipale, mai 1987.

GAZZANIGA (J.L.), A qui appartient l'eau ? , La recherche n°22, mai 1990.

GAZZANIGA (J.L.), La genèse de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, Les petites affiches n°126, 19 octobre 1992.

GAZZANIGA (J.L.), La loi du 3 janvier 1992, Problèmes politiques et sociaux n°686, numéro spécial, 4 septembre 1992.

GAZZANIGA (J.L.), Le droit de l'eau dans une perspective historique, Colloque international, Toulouse, "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

GEINDRE (F.), La coopération intercommunale dans les agglomérations urbaines, CNFPT Les cahiers n°25, La coopération inter-collectivités territoriales, juin 1988.

GERBAUX (F.), MULLER (P.), Les interventions économiques des collectivités locales, Problèmes économiques n°2275, 14 mai 1992.

GERBAUX (F.), PONGY (M.), Dysfonctionnements et incertitudes. Décentralisation et politiques publiques locales, présenté au Colloque "La Décentralisation, 10 ans après" du 5 et 6 février 1992 au Sénat, Cahiers français n°256, mai-juin 1992.

GIBERT (P.), THOENIG (J.C.), La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie, Revue Politiques et management public vol.11 n°1, mars 1993.

GIBBONS (R), Piece-rate incentive schemes, Journal of Labor Economics, 5 : 413-429, 1987.

GIRAUD (M.), Régie ou concession : les critères du bon choix, Vie publique, juillet-août 1989.

GLACHANT (J.M.), 100 ans de théorie économique de l'entreprise publique. A quel prix ? pour quoi faire ? , L'économie normative, colloque de l'école Polytechnique, 23,24 et 25 octobre 1995.

GLEIZES (C.), Le VIème programme des agences de l'eau 1992-1996, Bulletin du Conseil général du GREF n°32, avril 1992.

GOLDBERG (V.P.), Regulation and Administered Contracts, The Bell Journal of Economics and Management Science vol. 7, automne 1976.

GORGEU (Y.), Avantages comparés d'une multitude de formes de coopération. Essai de typologie, Territoires n°324, février 1992.

GOUBERT (J.P.), La France s'équipe. Les réseaux d'eau et d'assainissement 1850-1950, Les annales de la recherche urbaine n°23-24, 1984.

GOUBERT (J.P.), La rente de l'eau. La stratégie industrielle de la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage 1880-1925, Les annales de la recherche urbaine n°30, 8 juin 1986.

GOURNAY (B.), Un groupe dirigeant de la société française : les Grands Fonctionnaires, Revue française de science politique n°14, avril 1964.

GRANDJEAN (P.G.), Distribution d'eau, assainissement. Relations entre les collectivités locales et les gestionnaires, Métropolis n°92-93, numéro spécial, 1990.

GRANOVETTER (M.), Nouvelles données économiques : de la croissance au développement, le capital confiance, D.A.E.I. Mission prospective. Repères prospectifs n°13, septembre 1994.

GREMION (P.), Introduction à l'étude du système politico-administratif local, Sociologie du travail vol. 12, n°1, 1970.

GROSSMAN (S.), HART (O.D.), The Costs and Benefits of Ownership : a Theory of Lateral and Vertical Integration, Journal of Political Economy, 94, pp.691-719, 1986.

GUERRIEN (B.), Quelques réflexions sur institutions, organisations et histoire, Economie appliquée n°3, 1990.

GUIBAL (M.), Droit des marchés publics, La semaine juridique n°40, septembre 1992.

GUIBAL (M.), Droit des marchés publics, La semaine juridique n°11, 18 mars 1993.

GUILLERME (A.), Capter, charitier, transporter l'eau France 1800-1850, Les annales de la recherche urbaine n°23-24, 1984.

GUILLERME (A.), L'émergence du concept de réseau 1820-1830, Groupe réseaux, cahier n°5, juillet 1986.

GUILLERME (A.), Réseau : genèse d'une catégorie dans la pensée de l'Ingénieur sous la restauration, Flux n° 6, octobre-décembre 1991.

GUILLOT (G.), Membranes : les trois procédés de l'avenir, Sciences et techniques n°15, mai 1985.

HART (O.D.), MOORE (J.), Incomplete Contracts and Renegotiation, Econometrica vol.56 n°4, juillet 1988.

HAUTCOEUR (P-C), Le financement des entreprises Françaises de 1890 à 1936 : une approche micro -économique sur données boursières, Economie et statistique n° 268-269, 1993.

HAYECK (F.), The Economic Conditions of Interstate Federalism, in Individualism and the Economic order, chapitre XII, University of Chicago Press, 1948.

HENRY (C.), Concurrence et obligations de service public dans une perspective européenne, Miméo, Laboratoire d'économétrie de l'Ecole Polytechnique, juin 1994.

HERTZOG (R.), SIAT (G.), Ruptures et continuités. Dix ans de transformation dans les services publics locaux, présenté au Colloque "La Décentralisation, 10 ans après" du 5 et 6 février 1992 au Sénat, Les cahiers français n°256, mai-juin 1992.

HERZLICH (G.), La privatisation de l'eau en Grande-Bretagne, Le monde, 8 décembre 1985.

HILAIRE (J.), Ce que l'histoire apporte à la gestion, Premières rencontres "Histoire, gestion, management", collection histoire, gestion, organisations n°1, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 27-28 novembre 1992.

HORNUS (H.), Quelques raisons de l'évolution du prix de l'eau, Colloque international, Toulouse, "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

HOURTICQ (J.), Le nouveau statut des syndicats de communes, Départements et communes, avril 1959.

HUGLO (C.), Les grandes orientations de la loi 92.3 du 03.01.92 sur l'eau, Les petites affiches n°126, 19 octobre 1992.

HUNTZINGER (H.), Les services publics urbains rendus par la ville de Nantes à ses satellites, Economie et humanisme n°312, mars-avril 1990.

Bibliographie

HUTCHISON (T.W.), Institutional Economics Old and New, Journal of Institutional and Theoretical Economics vol.140 n°1, mars 1984.

JACOBSON (C.), KLEPPER (S.), TARR (J.A.), L'eau, l'électricité et la télévision par câble. Etude comparative des modèles historiques de propriété et de réglementation, Groupe réseaux cahier n°3, novembre 1985.

JEZE (G.), Du rôle des préfets en France, Revue de droit public et de la science politique, avril-juin 1911.

JOSKOW (P.), Contract Duration and Relationship-Specific Investments : the Case of Coal, American Economic Review, 77 : 168-185, 1987.

JOSKOW (P.L.), The Role of Transaction Cost Economics in Antitrust and Public Utility Regulatory Policies, The Journal of Law, Economics and Organization vol.7, spring 1991.

KEREN (M.), LEVHARI (D.), The Internal Organization of the Firm and the Shape of Average Costs, The Internal Organization of the Firm and the Shape of Average Costs, The Bell Journal of Economics Vol.14 n°2, 1983.

KESSLER (C.), Le regroupement des communes en milieu rural, Fondation Nationale des Sciences Politiques, document ronéotypé, 1965.

KLOPFER (M.), Pour oublier Angoulême, Revue française de gestion n°85, septembre-octobre 1991.

KLOPFER (M.), Pourquoi et comment consolider les comptes des collectivités locales ? , Revue française de finances publiques n°34, 1991.

KUISEL (R.F.), Vichy et les origines de la planification économique (1940-1946), Le mouvement social, n°98, janvier-mars 1977.

La Tribune, Dossier, Concession l'emprise des groupes industriels, 26 mai 1994.

KYDLAND (FE), PRESCOTT (EC), Rules rather Discretion, the Inconsistency of Optimal Plans, Journal of Political Economy, 85 : 473-492, 1977.

LABOURDETTE (A.), Le management public : état des recherches doctorales, Annales du management. Tome 1 Travaux et références. XIII journées nationales des I.A.E., Nancy 1992. Economica, Paris, 1992.

LAFFONT (J.J.), TIROLE (J.), Using Cost Observation to Regulate Firms, Journal of Political Economy, 64, pp.614-641, 1986.

LAFFONT (J.J.), TIROLE (J.), Repeated Auctions of Incentive Contracts, Investments and Bidding Parity, with an Application to Takeovers, Miméo, Université de Toulouse, 1987.

LAFFONT (J.J.), TIROLE (J.), The Dynamics of Incentive Contracts, Econometrica, vol.56 n°5, septembre 1988.

LAFFONT (J.J.), TIROLE (J.), Adverse Selection and Renegotiation in Procurement, Review of Economic Studies, vol.57 n°4, octobre 1990.

LAFFONT (J.J.), TIROLE (J.), Privatization and incentives, Journal of Law, Economics and Organisation, 7 : 84-105, 1991.

LAFFONT (J.J.), Théorie des incitations et nouvelles formes de réglementation, Problèmes économiques n°2291, 6 septembre 1992.

LAFFONT (J.J.), A propos de l'émergence de la théorie des incitations, Revue française de gestion, novembre-décembre 1993.

LAMARQUE (J.), Chronique : la loi du 3 janvier sur l'eau, Cahiers juridiques de l'Electricité et du Gaz, février 1993.

LANTHIER (P.), Les dirigeants des grandes entreprises électriques en France, 1911-1973, in Le patronat de la seconde industrialisation, Cahiers du "Mouvement social" n°4, Les éditions ouvrières, Paris, 1979.

LARGER (J.F.), BONNAUD (P.), Les chambres régionales des comptes : 1982-1992, une décennie d'adaptation, Revue française de Finances publiques n° 43, "Le contrôle des finances locales : perspectives", 1993.

LAURIOL (P.), L'épuration des eaux pour l'alimentation des eaux, La nature p.209 vol.1, 1891.

LE COUPPEY DE LA FOREST (M.), Alimentation en eau potable dans les campagnes, Communication au premier congrès international d'assainissement et de salubrité de l'habitation, 1904.

LE DUFF (R.), Management public ou gestion non-marchande, Annales du management. Tome 1 Travaux et références. XIII journées nationales des I.A.E., Nancy 1992. Economica, Paris, 1992.

LE DUFF (R.), Management public : état de l'art, Annales du management. Tome 2 Contributions. XIII journées nationales des I.A.E., Nancy 1992. Economica, Paris, 1992.

LE DUFF (R.), Rapport de synthèse, Premières rencontres "Histoire, gestion, management", collection histoire, gestion, organisations n°1, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 27-28 novembre 1992.

LE LAMER (C.), L'évolution de la gestion communale en France depuis 20 ans. Fausses pistes et vrais problèmes, Annuaire des collectivités locale., CNRS, GRAL, p.241, 1986.

LE MEHAUTE (DR P.), L'eau potable à bord. Captation et distribution de l'eau potable - eau distillée et eau stérilisée, Archives de médecine navale, Paris, septembre-octobre 1904 (*BN 8 Tc35 39*).

LEFEBVRE-TEILLARD, Le rôle du conseil d'administration dans la gestion des sociétés anonymes au XIXème siècle, Premières rencontres "Histoire, gestion, management", Collection Histoire, Gestion, Organisations n°1, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 27-28 novembre 1992.

LEIBEINSTEIN (H.), Allocative Efficiency vs « X-efficiency », The American Economic Review Vol.56 n°3, 1966.

LEIBEINSTEIN (H.), Aspects of the X-efficiency theory, The Bell Journal of Economy Vol.6 n°2, 1975.

LEON-DUFOUR (P.), Attitude et stratégie des offreurs de services publics locaux face à la nouvelle donne européenne, Colloque "Europe et services publics locaux", Université Paris-Dauphine, UNSPIC-GREP, 21 octobre 1992.

LEMARCHAND (Y.), L'information financière des actionnaires au XIXème siècle, Deuxièmes rencontres "Histoire, gestion, management", Les sources d'information et leur transmission en gestion et management, Collection Histoire, Gestion, Organisations n°2, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 26-27 novembre 1993.

Les notes bleues, L'évolution des finances des collectivités locales et de l'Etat de 1980 à 1990, Problèmes économiques n°2256, 2 janvier 1992.

LEVY (B.), Les processus d'appel d'offres et les modes de contrôle de délégation de service public, Colloque international, Toulouse, "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

LEVY-LEBOYER (M.), Histoire économique et histoire de l'administration, in "Histoire de l'administration française depuis 1800. Problèmes et méthodes", Actes du colloque du 4 mars 1972 organisé par l'Institut français des sciences administratives. Genève, Librairie Droz., 1975.

LEVY-LEBOYER (M.), Le patronat français, 1912-1973, in Le patronat de la seconde industrialisation, Cahiers du "Mouvement social" n°4, Les éditions ouvrières, Paris, 1979.

LINDHOLM (R.), Expériences suédoises de privatisation de services municipaux, Cahiers de la fondation Europe et société n°29, avril-juin 1993.

LOGIE (G.), La richesse fiscale locale et la répartition des transferts en faveur des collectivités locales, Problèmes économiques n°2222, 24 avril 1991.

LOGIE (G.), La coopération intercommunale en milieu rural. Un outil de développement, Les cahiers de l'intercommunalité n°1 Syros alternatives, 1992.

LOIZEAU (H.), Concessions de service public : nationaliser pour assainir ? , La Tribune Desfossés, 16 novembre 1994.

LOOSDREGT (H.B.), Services publics locaux, l'exemple de l'eau, Actualité juridique-Droit administratif vol. 11, 20 novembre 1990.

LORRAIN (D.), Le secteur public local entre nationalisation et décentralisation, Les annales de la recherche urbaine n°13, 3 juin 1981.

LORRAIN (D.), Du Fontainier à l'automate, Les annales de la recherche urbaine n°30, 8 juin 1986.

LORRAIN (D.), L'industrie des réseaux en France (des origines nationales à une dynamique mondiale), Revue d'économie régionale et urbaine n°1, 1986.

LORRAIN (D.), Questions de plombier (la répartition public-privé dans la distribution d'eau), Correspondance municipale, mai 1987.

LORRAIN (D.), Le grand fossé ? Le débat public-privé et les services urbains, Revue Politiques et management public vol.5 n°3, septembre 1987.

LORRAIN (D.), La gestion des services d'eau dans la France urbaine, Génie urbain : acteurs territoires, technologies, 1er juillet 1989.

LORRAIN (D.), Le modèle français des services urbains, Economie et humanisme n°312, mars-avril 1990.

LORRAIN (D.), La politique de l'eau en France... Le "Modèle français" extraits de l'eau en France 1987, Problèmes politiques et sociaux n°686, numéro spécial, 4 septembre 1992.

LORRAIN (D.), L'oligopole compétitif : la régulation des réseaux techniques urbains, Annales de mines, n°spécial Les réseaux de services publics, octobre 1994.

LORRAIN (D.), La grande entreprise urbaine et l'action publique, Sociologie du travail, n°spécial sur la ville, février 1995.

Bibliographie

LORRAIN (D.), De la régulation des réseaux techniques urbains, Colloque « Les technologies du territoire », GDR Réseaux, 25-26 septembre 1995.

LUCHAIRE (Y.), Les modes de gestion des services publics locaux, Revue française d'administration publique n°60, octobre-décembre 1991.

MACHLUP (F.), Theories of the Firm : Marginalist, Behavioral, Managerial, The American Economic Review Vol. 57 n°1, mars 1967.

MALLEVIALLE (J.), CHAMBOLLE (T.), La qualité de l'eau, La recherche n°221, mai 1990.

MANCEL (J.F.), Services publics locaux. "Gestion publique, gestion privée" : la fin du clivage, Actualité juridique - Droit administratif vol. 11, 20 novembre 1990.

MANES (G.), Le contrôle de la consommation. Prévention du gaspillage Distribution d'eau, Génie sanitaire n°3, 2ème année, Paris, 1982.

MANGEREL (P.), Les eaux de Versailles - eaux ornementales- eaux alimentaires - eaux usées, Techniques et sciences municipales, août-septembre 1983.

MANGIN (P.), La gestion de l'eau, Problèmes économiques n°2236, 7 août 1991.

MARCO (L.), Histoire du management en France : la question des origines effectives, Premières rencontres "Histoire, gestion, management", collection histoire, gestion, organisations n°1, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 27-28 novembre 1992.

MARIE (M.), Aménager ou ménager le territoire, Colloque international Toulouse, "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

MARIN (J.M.), Impact financier des services publics locaux et choix des modalités de gestion de ces services, Correspondance municipale, mai 1987.

MARMONIER (L.), THIETART (B.A.), L'histoire, un outil en gestion, Revue Française de gestion, septembre-octobre 1988.

MARVIN (S.J.), La disponibilité des services urbains, un enjeu de politique locale, Flux n°16, avril-juin 1994.

MASSE (G.), Un banquier face au financement des services urbains, Economie et humanisme n°312, mars-avril 1990.

MEADE (J.), Price and Output Policy of State Enterprise, Economic Journal, 54, pp.321-328, 1944.

MERCADIER (F.), PONSSARD (J.P.), de POUVOURVILLE (G.), Les marchés publics sont ils un bon outil pour une politique d'aide à l'innovation ? , Annales des mines, février 1981.

MEYSSONNIER (F.), Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales, Revue Politiques et management public vol.11 n°1, mars 1993.

Ministère de l'agriculture et de la Pêche, FNDAE, Le financement du renouvellement des réseaux d'adduction d'eau potable, Documentation technique FNDAE, n°15, 1993.

Ministère de la Santé, Qualité des eaux destinées à la consommation humaine, Promotion de la santé, cahier n°3, 1982.

MONDELLO (G.), Dynamique de la gestion de l'eau. Régie ou privatisation ? , Colloque international, Toulouse. "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

MOREL (A.), De l'économie publique à l'économie des réseaux : l'eau, CNRS-GDR 903 Réseaux, miméo, 13 mai 1991.

MYERSON (R.B.), SATTERHWAITE (M.), Efficient Mechanisms fir Bilateral Trading, Journal of Economic Theory, 23 : 265-281, 1983.

NADEAU (I.), Dossier : L'or blanc en danger, L'Environnement magazine, 1994.

NEGRIER (E.), Réseau, régulation, territoire, Quaderni n°7, printemps 1989.

NEMERY (J.C.), L'interventionnisme économique des collectivités territoriales, Revue française d'administration publique n°60, octobre-décembre 1991.

NICOLAZO-CRACH (J.L.), Les agences financières de bassin : d'hier à aujourd'hui, Colloque international, Allicante. "Droit et administration de l'eau", 11-14 décembre 1989.

OGDEN (S.), From public servant to profit market : the case of the privatisation of the water industry in England and Wales, Colloque international, Toulouse, "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1-2 février 1996.

ORANGE (G.), Les stratégies non budgétaires des villes, Annales du management. Tome 2 Contributions. XIII journées nationales des I.A.E., Nancy 1992, Economica, Paris, 1992.

ORANGE (G.), Du non-marchand au non-budgétaire, Annales du management. XIII Journées nationales des IAE. Economica, Paris, 1996.

PAGES (D.), Les interventions économiques des collectivités locales, Problèmes économiques n°2201, 28 novembre 1980.

PAIRA (R.), Les interventions économiques des collectivités locales, Revue du Trésor, n° spécial "collectivités locales et services du Trésor", janvier 1958.

PAOLI (D.), RIEU (T.), La situation de l'eau en France, Economie et statistique n°258-259, octobre-novembre 1992.

PERRIN (B.), Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, Problèmes économiques n°2205, 28 décembre 1990.

PHILIP (A.), Réformes économiques de structures, Etudes et documents 1-2, mars-avril 1945.

PICORY (C.), Du contrat au marché : une critique coasienne de l'analyse institutionnaliste, Economies et sociétés n° 16, mars 1992.

PIPARD (D.), La loi anti-corruption, un défi pour les SEM, Communes de France n°317, mai 1993.

PONCET C., SALLES (J.M.), Comportements et stratégies des acteurs dans la délégation des services publics de l'eau : quelles formes de régulation pour quelle efficacité, Colloque international, Toulouse, "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

PRAGER (R.A.), The Effects of Deregulating Cable Television : Evidence from the Financial Markets, Journal of Regulatory Economics vol.4, 1992.

PRAT (F.), L'alimentation en eau potable de la ville de Toulouse, Document municipal non daté.

PRIEST (G.L.), The Origins of Utility Regulation and the "Theories of Regulation Debate", Journal of Law and Economics vol. 36 n°1, avril 1993.

RAMALHO (A.), Les syndicats de communes. Application des lois du 5 avril 1884, Revue générale d'administration, Berger-Levrault, Paris, 22 mars 1890.

RAMSEY (F.), A Contribution to the Theory of Taxation, Economic Journal, 37, pp.47-61, 1927.

RAYMUNDIE (O.), La gestion déléguée des services publics en Europe (le cas de la distribution d'eau potable) : un modèle exportable, Colloque international, Toulouse, "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

Recherche et développement international, Génie urbain et diversification des exploitants de réseaux (électricité, eau, vidéocommunication) dans les pays industrialisés, Groupe réseaux, cahier n° 8, mai 1987.

REDIS (J.P.), Histoire du financement des entreprises françaises depuis le XIX^{ème} siècle : essai de périodisation, Troisièmes rencontres "Histoire, gestion, management", De Jacques Coeur à Renault, gestionnaires et organisations, Collection Histoire, Gestion, Organisations n°3, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 25-26 novembre 1994.

Revue des finances communales vol 44 n°3, Dossier, La gestion en régie des services publics de l'eau et de l'assainissement, mars 1979.

Revue du Trésor, La collaboration des services de l'administration des finances à la gestion des collectivités locales, Problèmes économiques n°2060, 3 février 1988.

RIBEILL (G.), Réseaux techniques - le développement à la française, Métropolis n°92-93, numéro spécial, 1990.

RISSER (R.), La pratique de l'amortissement dans le service de distribution d'eau potable, Techniques et Sciences Municipales, octobre 1991.

ROBIN (P.), De l'eau pure partout, La nature vol.1, 1894.

ROIG (C.), Théorie et réalité de la décentralisation, Revue française de science politique n°16, juin 1966.

ROJOT (J.), Rapport de synthèse, Troisièmes rencontres "Histoire, gestion, management", De Jacques Coeur à Renault, gestionnaires et organisations, Collection Histoire, Gestion, Organisations n°3, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 25-26 novembre 1994.

ROZENBLAT, L'internationalisation des villes européennes par les réseaux des entreprises multinationales, Revue d'économie régionale et urbaine n°4, 1993.

SAIDJ (L.), L'évolution de la comptabilité publique locale, Revue française de Finances publiques n°38 "Les finances locales : scénarios du futur", 1992.

SAINT-BLANCAT (G.), L'alimentation en eau potable. Ville de Toulouse, Extrait du Bulletin municipal de la Ville de Toulouse, Document non daté.

SCHERRER (F.), Les rapports entre acteurs publics et privés du service urbain d'alimentation en eau dans la longue durée : l'exemple de Lyon, Colloque international, Toulouse, "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1er et 2 février 1996.

Bibliographie

SCOTT (B.R.), The Industrial State : Old Myths and Realities, Harvard Business Review n°51, mars-avril 1973.

SERGET (L.H.), Les finances locales, Revue française d'administration publique n°60, octobre-décembre 1991.

SEROUSSI (S.), Concessions de service public : nationaliser pour assainir ? , La Tribune Desfossés, 14 novembre 1994.

SIMON (H.A.), Rationality as Process and as Product of Thought, The American Economic Review Vol.68 n°2, mai 1978.

SIMON (J.P.), The Origins of US Public Utilities Regulation, Flux n°11, mars 1993.

SIRONNEAU (J.), La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée, Revue Juridique de l'Environnement, février 1992.

STIGLER (G.J.), The Theory of Oligopoly, Journal of Political Economy n°72, février 1964.

STOFFAES (C.), L'Europe des grands réseaux de service public, Cahiers de la fondation Europe et société n°29, avril-juin 1993.

STRICHER (D.), Les directions générales dans les collectivités locales, La revue administrative n°267, mai-juin 1992.

SUR (M.T.), Services publics locaux. L'ouverture européenne, L'actualité juridique - Droit administratif, 20 novembre 1990.

SZRAMKIEWICZ (R.), Rapport de synthèse, Deuxièmes rencontres "les sources d'information et leur transmission en gestion et management", collection histoire, gestion, organisations n°2, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 26-27 novembre 1993.

TENIERE-BUCHOT (P.F.), Prospective de la gestion de l'eau en France, Futuribles, juin 1991.

TERNY (G.), (*sous la direction de*), La gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain, Actes du "deuxième colloque international des services publics", Université Paris-Dauphine, 21 octobre 1992, parus chez Litec, Paris, 1994.

THEPOT (A.), Les ingénieurs du corps des Mines, le patronat de la seconde industrialisation, in Le patronat de la seconde industrialisation, Cahiers du "Mouvement social" n°4, Les éditions ouvrières, Paris, 1979.

THERY (J.F.), Législation, réglementation et organisation administrative dans le domaine de l'eau, Les cahiers du Conseil d'Etat, 1969.

THIBAUT (A.), Des adductions d'eau potable et de l'allocation des subventions aux communes pour travaux de cet ordre, Revue pratique d'hygiène municipale urbaine et rurale, avril, mai, juin 1907.

THIBAUT (J.L.), Quelles obligations le mode de gestion implique-t-il pour la collectivité - Panorama de la jurisprudence, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. Département Urbanisme et Habitat. Séminaire "Service d'eau et d'assainissement, quelle gestion ? pour quel coût ?", 26-28 novembre 1985.

TIEBOUT (C.), A Pure theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy n°64, 1956.

THOENIG (J.C.), FRIEDBERG (E.), Politiques urbaines et stratégies corporatives, Sociologie du travail n°4, octobre-décembre 1969.

THOENIG (J.C.), Vers un nouvel élan de la décentralisation. La décentralisation dix ans déjà, et après ? présenté au Colloque "La Décentralisation, 10 ans après" du 5 et 6 février 1992 au Sénat, Cahiers français n°256, mai-juin 1992.

TOULEMONDE (J.), Stratégie et micro-stratégies dans l'administration, Revue française de gestion n°85, septembre-octobre 1991.

VAILLARD (DR.), De la double distribution d'eau de source et de l'eau de Seine dans les habitations privées, Bulletin et mémoires de la société médicale des hôpitaux de Paris, 7 mars 1890.

VANNEUFVILLE (M.), L'alimentation en eau de Paris, L'eau n°9, 1958.

VENEZIA (J.C.), Le regroupement de communes, bilan et perspectives, Revue de droit public, pp. 1061-1112, 1971.

VICKERS (J.), YARROW (G.), Economic Rationales for the Scope of Privatization, Olin Program Discussion paper n°41, Woodrow Wilson School, Princeton University, 1990.

VINCENT (C.), L'avenir de la concession après le vote de la loi Sapin, Les petites affiches n°49, 23 avril 1993.

WANLESS (P.T.), The Efficiency of Central Planning : a Perspective from Market vs Hierarchies, Scottish Journal of Political Economy Vol.34 n°1, février 1987.

WEITZMAN (M), The Ratchet Principle and Performance Incentives, Bell Journal of Economics, 11 : 302-308, 1980.

Bibliographie

WILLIAMSON (O.E.), Franchise Bidding for Natural Monopolies in General and with Respect to Cable TV, The Bell Journal of Economics vol.7, 1976.

WILLIAMSON (O.E.), Transaction costs Economics : The Governance of Contractual Relations, Journal of Law and Economics, vol.22, octobre 1979.

WILLIAMSON (O.E.), The Organization of Work. A Comparative Institutional Assesment, Journal of Economic Behavior and Organization Vol.1, mars 1980.

WILLIAMSON (O.E.), The Modern Corporation : Origins, Evolution, Attributes, Journal of Economic Literature Vol.19, décembre 1981.

WILLIAMSON (O.E.), Transaction Costs Economics : the Comparative Contracting Perspective, Journal of Economic Behavior and Organization Vol.8 n°4, 1987.

WILLIAMSON (O.E.), The Economic Analysis of Institutions and Organisations in general and with respect to Country Studies, OCDE-Département économie. Working paper n°133, Paris, 1993.

WOOD (J.N.), L'alimentation en eau dans le passé et dans le futur, Techniques et sciences municipales, juin 1960.

WORMS (J.P.), Le préfet et ses notables, Sociologie du travail vol.8 n°3, 1966.

ZABEL (T.), BUCKLAND (J.), Charges and Investment for Water Supply and Sewage Disposal in Selected EC countries, Colloque international. Toulouse. "Services publics délégués & marchés de l'eau en Europe", 1^{er} et 2 février 1996.

Les porteurs d'eau parisiens en 1842, L'eau n° 3 - 44 ème année, mars 1957.

Utilisation des eaux à Paris, La nature vol.1, 1885.

Les conduites d'eau souterraines et les grands hivers, La nature, volume 2, 1880.

Le service des eaux à Londres, La nature vol.2, 1891.

Les eaux à Paris, La nature vol.1, 1901.

Les eaux de Paris, La nature vol.2, 1878.

Le service des eaux à Liverpool, La nature, vol.1, 1882.

Les distributions d'eau par moteurs à vapeur et à gaz, La nature vol.2., p.294, 1895.

Les conduites d'eau souterraine et les grands hivers, La nature vol.2, 1880.

Le dossier du mois : les modes de gestion du service public, La lettre d'information du maire n°2, mars 1992.

Les investissements des agences de l'eau, Le Moniteur, 26 février 1993.

Livres, études, rapports, mémoires et thèses

ARANSON (P.), Federalism : Doctrine against Balance, M.S., Emory University, 1991.

ARROW (K.J.), Essays on the Theory of Risk Bearing, Amsterdam, North-Holland, 1970.

ARROW (K.J.), Les limites de l'organisation, PUF, Paris, 1976.

ASSOUMOU MENYE (O.), Elaboration de stratégies pour une gestion optimale des services d'eau potable des municipalités en régie, thèse en gestion soutenue à l'université de Caen, 1997.

ATKINSON (A.), STIGLITZ (J.), Lectures in Public Economics, New York, McGraw-Hill, 1980.

AUTRET (F.), BADIE (B.), Etude de cas de changement de modes de gestion dans les services publics locaux, Mémoire de D.E.S.S. "Gestion Publique", Université Paris-Dauphine, Septembre 1993.

BARDIN (L.), L'analyse de contenu, Presses Universitaires de France, Paris, 1977.

BARRAQUE (B.), (*sous la direction de*), Les politiques de l'eau en Europe, Editions La Découverte, Paris, 1995.

BARTHELEMY (J.R.), Les problèmes réglementaires et institutionnels de l'intervention économique locale, Fondation des villes, Paris, 1979.

BARTHELEMY (J.R.), Méthode de financement et techniques comptables publiques et privées dans l'exploitation de 10 grands réseaux d'eau urbains, Rapport pour le Plan urbain, ministère de l'Equipement, Fondation des villes, 1992.

BARTHELEMY (J.R.), Bordeaux 1903-1993, in Gestions urbaines de l'eau, D. Lorrain (*sous la direction de*), Economica, Paris, 1995.

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

Bibliographie

BAYE (E.), Le financement externe des équipements eau et assainissement en urbain, Ministère de l'équipement, Programme "Eau dans la ville, économie et urbanisme", 1993.

BELTRAN (A.), GRISET (P.), La croissance économique de la France 1815-1914, Armand Colin, Paris, 1994.

BERGES (P.A.), La limitation automatique du débit comme principe de la distribution de l'eau potable dans les appartements, Etude pour la régie municipale de la ville de Lyon, 1912.

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

BERNARD-GELABERT (M.C.), LABIA (P.) , Intercommunalités, mode d'emploi, Economica, Paris, 1992.

BERTHIER (J.F.), Comment l'Etat tient ses comptes, Dunod, Paris, 1990.

BETTINGER (C.), La concession de service public et de travaux publics, Berger-Levrault, Paris, 1978.

BEZE (F.), Une formule de regroupement communal. Le SIVOM, Thèse de doctorat en droit soutenue à l'Université de Toulouse, 1968

Bibliothèque historique de la Ville de Paris. Centre de recherche en histoire de l'innovation, Paris et ses réseaux : naissance d'un mode de vie urbain XIX et XX siècles, Agence culturelle de Paris. Bibliothèque historique de la Ville de Paris, 1990.

BINMORE (K.), Game Theory and the Social Contract, Volume 1, Playing Fair, Cambridge, M.I.T. Press, 1994.

BIPE, Panorama - Distribution d'eau, , 33402.

BIPE, Les marchés européens de l'environnement : La France face à ses principaux concurrents, , 32599.

BOLTANSKI (L.), THEVENOT (L.), De la justification : Les économies de la grandeur, Paris, Gallimard, 1991.

BONNET (L.) , Traité pratique des distributions d'eau et des égouts, Paris et Liège, Librairie polytechnique, Ch. Béranger Editeur, 1921.

BORCH (K.), The Economics of Uncertainty, Princeton University Press, 1963.

BOUCHERY (R.), (*sous la direction de*), Rapport au premier ministre de la commission de prévention de la corruption, Prévention de la corruption et transparence de la vie économique. La loi du 29 janvier 1993, Documentation Française, Paris, 1993.

BOURJOL (M.), La réforme municipale, Ed. Berger-Levrault, Paris, 1975.

BOURJOL (M.), Les districts urbains, Edition Berger-Levrault, L'administration nouvelle, Paris, 1963.

BOURJOL (M.), (*sous la direction de*), Intercommunalité et coopération intercommunale, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1993.

BOYER R., SAILLARD (Y.), (*sous la direction de*), La théorie de la régulation. L'Etat des savoirs, La Découverte, coll. Recherches, Paris, 1995.

BRECHON-MOULENES (C.) , La concession de service public face au droit communautaire, Sirey, Paris, 1992.

BRUN (A.), MAYER (H.D.), Les syndicats intercommunaux, Ed. Berger Levrault, Paris, 1954.

BRUNOT (A.), COQUAND (R.), Le Corps des Ponts et Chaussées, Eds du C.N.R.S., Paris, 1982.

BUFFET (B.), EVRARD (R.), L'eau potable à travers les âges, Ed. Soledi, Liège, 1950.

BUNEAU-VARILLA (P.), De Panama à Verdun. Mes combats pour la France, Paris, Librairie Plon, 1937.

BURGAT (P.), JEANRENAUD (C.), (*sous la direction de*), Services publics locaux. Demande, offre et financement, Economica, Université de Neuchâtel, institut de recherches économiques et régionales, 1987.

CAMUS (J.D.), La gestion privée des services publics d'adduction d'eau, Rapport de stage, Ecole Nationale d'Administration, 1969.

CARBAJO (J.) , Droit des services publics, Dalloz, Paris, 1990.

CARLES (J.), DUPUIS (J.), Service public local- Gestion publique, gestion privée ?, Nouvelles éditions fiduciaires, Paris, 1989.

CARON (F.), Histoire économique de la France : XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, Armand Colin, Paris, 1995 (réédition).

CESARI (S.), Naissance de la loi sur l'eau de 1964. Fonctionnaires et parlementaires dans l'étape préalable à l'organisation d'un secteur, Mémoire de D.E.A., Séminaire "Etat providence, Etat social", IEP Grenoble, Septembre 1993.

Chambre Syndicale Nationale de l'Hygiène Publique, L'eau en France. Richesse et sauvegarde d'un patrimoine, 1990.

CHANDLER (A.D.), Stratégies et structures de l'entreprise, Les Editions d'Organisation, Paris, 1989.

CHANDLER (A.D.), La main visible des managers. Une analyse historique (1840-1920), Economica, Paris, 1988.

CHAPUIS (A.), De l'adduction d'eau potable dans l'intérêt des communes, Thèse de doctorat en droit soutenue à l'Université de Nancy, 1914.

CHARREAUX (G.), COURET (A.), JOFFRE (P.), KOENIG (G.), DE MONTMORILLON (B.), De nouvelles théories pour gérer l'entreprise, Economica, Paris, 1987.

CHOBAX (J.), LECOLLE (P.), L'aménagement et la coopération intercommunale, Ministère de l'Environnement et du cadre de vie, Juin 1978.

Les collectivités locales en France, La Documentation française, Paris, 1996.

COPPER-ROYER (E.), Des sociétés de distribution d'eau., Thèse de doctorat en droit publiée chez A. Pedone éditeur, Paris, 1896.

COUDEVILLE (A.) , Contribution à la théorie générale du service public communal, Thèse en droit, soutenue à l'Université de Bordeaux en 1976 et publiée chez Sirey, Paris en 1983, sous le titre "Les concessions de services publics des collectivités locales", 1976.

COVO-DAHAN (P.), Sous-traitance d'un service public communal. Stratégie d'implantation sur le marché de l'eau, Thèse en économie soutenue à l'université Paris-Dauphine, 1980.

CNRS-G.D.R. 903 RESEAUX, Les opérateurs de réseaux urbains, Décembre 1990.

CREW (M.A.), KLEINDORFER (P.R.) , The Economics of Public Utility Regulation. Part 1. Welfare Economic Foundations, Cambridge, Mass. : M.I.T. Press, 1986.

CREW (M.A.), Regulating Utilities in an Era of Deregulation, Crew M.A. ed., New York : St Martin's Press, 1987.

CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), L'acteur et le système, Editions du Seuil, Paris, 1977.

- CSERGO (J.), Liberté, égalité, propreté, Albin Michel, Paris, 1988.
- D'ARCY (F.), Structures administratives et urbanisation. La société centrale pour l'équipement du territoire, Paris, Berger-Levrault, 1968.
- DE JONG (H.W.), SHEPERD (W.G.), Mainstreams in industrial organization vol.6 Book 1 &2, Kluwer academic publishers, Boston, 1986.
- DE SAVIGNY (J.), L'Etat contre les communes, Ed. du Seuil, Paris, 1971.
- DEBAUVE (A.), Distributions d'eau, Ed. Imbeaux, Paris, 3ème édition, 1906.
- DEBIE (P.), RISSER (R.), Economie et organisation à l'échelle départementale du financement du renouvellement des réseaux d'eau potable, C.E.M.A.G.R.E.F., Laboratoire "Gestion des services publics", Etude n°1, 1991.
- DECARRE (M.), Rapport national France en vue du séminaire régional d'Alger du 28 au 31 mai 1990, Ministère de l'environnement, 3 mai 1990.
- DEGREMONT, Aire- sur-la-Lys : Alimentation en eau potable de l'agglomération lilloise, adduction d'Aire- sur-la-Lys, 1980.
- DELAMARRE (A.), AURIAC (F.), DURAND-DASTES (F.), BROSSIER (P.), Les services de réseaux en France. Intercommunalité, modes de gestion, GIP Reclus, 1992.
- DENOIX DE SAINT MARC (R.), Le service public. Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, Paris, 1996.
- DESMARS (M.), Gestion déléguée de la distribution d'eau potable : le point de vue d'une association de collectivités, Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies, 15 mars 1995.
- DETIENNE (E.G.), Les compteurs d'eau dans leur rapport avec l'organisation municipale de distribution d'eau, Bruxelles, Goemaere, imprimeur du roi, Editeur, 1908.
- DROUET (D.), L'industrie européenne de l'environnement face au marché unique, Recherche et Développement International, juillet 1989.
- DROUET (D.), Les stratégies des firmes du secteur eau-assainissement urbain dans les pays industrialisés, Recherche et Développement International, octobre 1986.
- DUPUY (F.), THOENIG (J.C.), L'Administration en miettes, Paris, Fayard, 1985.
- DUPUY (J.P.), Le sacrifice et l'envie : le libéralisme aux prises avec la justice sociale, Calmann-Lévy, Paris, 1992.

DUROY (S.), La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local, Thèse en droit, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1996.

ELLSBERG (D), The Theory and Practice of Blackmail : Formal Theories of Negotiation, University of Illinois Press, Urbana, 1975.

ERHARD-CASSEGRAIN (A.), MARGAT (J.), Introduction à l'économie générale de l'eau, Masson, Paris, 1982.

EUROSTAF, La distribution de l'eau en Europe, 1990.

EUROSTAF, La Générale des Eaux, mars 1991.

FABRE (F.), MORIN (R.), SERIEYX (A.), Les sociétés locales d'économie mixte et leur contrôle, Berger-Levrault, l'Administration nouvelle, 2ème édition, 1964.

FAUDRY (D.), L'évolution des techniques de l'eau dans la ville. Tome 1 Synthèse et conclusions. Tome 2 La production d'eau potable, Tome 3 Les réseaux d'assainissement et les techniques d'épuration, Rapport pour le Plan urbain, ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, 1985.

FAUDRY (D.), La gestion publique à grande échelle. Les syndicats et services départementaux d'eau potable et d'assainissement, Rapport pour le Plan urbain "L'eau dans la ville", ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, décembre 1987.

FAYOLLE (L.), Les syndicats de communes dans leurs applications pratiques, Thèse pour le doctorat en droit soutenue à l'Université de Lyon, ed. A Rousseau, Paris, 1908

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (F.N.C.C.R.), Association nationale des syndicats de communes, La gestion déléguée du service de distribution d'eau potable. Guide pour la préparation d'un contrat (projet), octobre 1994.

FIXARI (D.), LEFEBRE (P.) , La qualité par contrats. Le cas de l'eau potable, Centre de gestion scientifique, Ecole des Mines, Cahier n° 7, juin 1994.

FRICK (P.), Considérations sur l'établissement des projets de distribution d'eau potable dans les communes, Dunod, Paris, 1919.

FRICK (P.), CAUVIN (A.), Devis et cahier des charges les pour travaux communaux de distribution d'eau, Ministère de l'Agriculture, 1920.

GABRIE (H.), JACQUIER (J.L.), La théorie moderne de l'entreprise. L'approche institutionnelle, Economica, Paris, 1994.

GARRIGOU (DR), Les sources d'eau potables au point de vue de l'hygiène et de l'économie des communes, Paris, Editions de la "Gazette des eaux", 1914.

GEORGET (E.), Adduction des eaux dans les villes, Extraits des comptes rendus du Congrès des sociétés savantes en 1908. Paris, Imprimerie nationale, 1908.

GERARD (G.), Développement du service de la distribution de l'eau dans les communes syndiquées de la banlieue de Paris. Activité du syndicat intercommunal depuis sa création en 1923 jusqu'en 1939, 1945.

GIRON (F.), Les compagnies concessionnaires de service public et la liberté du travail, Thèse de doctorat en droit soutenue à l'Université de Lyon, Imprimerie P. Legendre & Cie, 1914.

GODCHOT (J.E.), Les sociétés d'économie mixte et l'aménagement du territoire, Berger Levrault, l'Administration nouvelle, Paris, 1958, réédité en 1966.

GOMELLA (C.), GUERREE (H.), Guide de l'alimentation en eau dans les agglomérations urbaines et rurales, Eyrolles, Chambéry, 1985.

GOMEZ (P.Y.), Le gouvernement de l'entreprise, modèles économiques de l'entreprise et pratiques de gestion, Interéditions, Paris, 1996.

GOUBERT (J.P.), La conquête de l'eau, Hachette, Paris, 1987.

GRAWITZ (M.), Méthodes des sciences sociales (10^{ème} édition), Paris, Dallos, 1996.

GREMION (C.), MOUHANA (C.), Le sous-préfet à la ville, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris, 1995.

GREMION (P.), Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Ed. du Seuil, 1976.

GUELLEC (A.), Le prix de l'eau : de l'explosion à la maîtrise ?, Rapport d'information n°2342 de l'Assemblée nationale, 1995.

GUENGANT (A.), Taxe professionnelle et intercommunalité, Librairie Générale-Droit et Jurisprudence, Col. Décentralisation et développement local, 1992.

GUICHARD (O.), (*sous la direction de*), Rapport de la commission de développement des responsabilités locales "Vivre ensemble", La Documentation française, Paris, 1976.

Bibliographie

GUICHARD (P.), L'eau dans l'industrie - purification, filtration, stérilisation, Paris, 1894.

GUILLEME (A.), Les temps de l'eau : la cité, l'eau et les techniques, Champ Vallon, Paris, 1990.

HAURIOU (M.), Précis de droit administratif, Sirey, Paris, 1897.

HIRSCHMAN (A.O.), Exit, Voice and Loyalty, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement, Etude des institutions relatives à l'eau dans les pays de la CEE, pour le compte de l'Agence financière de bassin Seine-Normandie, 1992.

ISAAC (H.), Les codes de déontologie, outil de gestion de la qualité dans les services professionnels, thèse en sciences de gestion, soutenue à l'université Paris-Dauphine, le 16 décembre 1996.

JOUSSEAUME (*sous la direction de*), Groupe de travail "Péréquation du prix de l'eau potable", Rapport pour le ministère de l'Agriculture, 1982.

KHERRAS CHAKIR MENABHI (A.), Contribution à l'étude de la stratégie des groupes. Le cas de la filière distribution d'eau et traitement de l'eau en France, thèse en gestion soutenue à l'Université de Montpellier 1, 1983.

KUISEL (R.F.), Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXème siècle, Gallimard, NRF, Paris, 1984.

LAFFONT (J.J.), TIROLE (J.), A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Chapitre 10, Commitment and Renegotiation, Cambridge, M.I.T. Press, 1993.

LANDES (D.S.), L'Europe technicienne. Révolution technique et libre essor industriel en Europe occidentale de 1750 à nos jours, Editions Gallimard, Paris, 1975.

LANGLOIS (L.), Essai sur les monopoles d'Etat et les monopoles communaux, Imprimerie Léon Gy, Rouen, 1915.

LAWRENCE (P.R.), LORSCH (J.W.), Adapter les structures de l'entreprise, Paris, Ed. d'Organisation, 1989.

LELONG (C.), DEUTSCH (J.C.), (*sous la direction de*), L'eau dans la ville. Bilan général du programme de recherche du Plan urbain (1983-1994), Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, ministère de l'Enseignement Supérieur, ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1994.

LEPETIT (B.) (*sous la direction de*), Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale, Albin Michel, Paris, 1995.

LEVY-LEBOYER (M.), CASANOVA (J.CL.), (*sous la direction de*), Entre l'Etat et le marché, Gallimard, Paris, 1991.

LEYDET (V.), Le syndicat de communes, Thèse de doctorat en droit soutenue à Paris, ed. Librairie technique et économique, Paris, 1936.

LI (H.J.) , La régulation de la distribution de l'eau, Mémoire de D.E.S.S. "Gestion publique", Université Paris-Dauphine, septembre 1988.

LONG (M.), WEIL (P.), BRAIBANT (G.), DEVOLVE (P.), GENEVOIS (B.), Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Paris, Sirey, 9ème édition, 1990.

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

LORRAIN (D.), Introduction de Gestions urbaines de l'eau, D. Lorrain (sous la direction de), in *Gestions urbaines de l'eau, D. Lorrain (sous la direction de)*, Economica, Paris, 1995.

LORRAIN (D.), Nîmes, les alternances politiques, in *Gestions urbaines de l'eau, D. Lorrain (sous la direction de)*, Economica, Paris, 1995.

LORRAIN (D.), STOKER (G.) , La privatisation des services urbains en Europe, Ed. La découverte, Paris, 1995.

LOUCHEUR (L.), Louis Loucheur : carnets secrets 1908-1932, présentés et annotés par J. De Launay, Bruxelles et Paris, Eds Brepols, 1962.

LYONNAISE DES EAUX, Mémento du gestionnaire de l'alimentation en eau et de l'assainissement, Tome 1. Eau dans la ville et alimentation en eau, Tome 3. Administration, cas spécifiques et monographies, Lavoisier, Paris, 1994.

MAGNET (J.) , Eléments de comptabilité publique, LGDJ Finances, 2 ème édition, Paris, 1994.

MALANDAIN (G.), Propositions pour une gestion de l'eau décentralisée et coordonnée, Rapport parlementaire établi à la demande du Premier ministre et du ministre de l'Environnement, 21 novembre 1985.

MARCHADIER (A.L.), GUINEDEAU (H.), Projet d'épuration d'une eau de rivière destinée à la consommation publique, Service des eaux du Mans, 1910 (*BN 8 Tc25 284*).

Bibliographie

MARQUIS (J.C.), Les services techniques de l'Etat (Equipement, Agriculture), prestataires de services et maîtres d'oeuvre publics, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public soutenue à l'Université de Lille 2 et parue en deux tomes (Tome 1. Le génie de l'Etat, Tome 2. Ingénieurs de l'Etat et élus locaux), L'Espace Juridique, Paris, 1988.

MARTINAND (C.), Le génie urbain. Chapitre 3 Réseaux d'eau et d'assainissement, Rapport au ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, 1985.

MARTINAND (C.), L'expérience française du financement privé des équipements publics, Economica, Paris, 1993.

MARTINAND (C.), L'environnement public, in Gestions urbaines de l'eau, D. Lorrain (*sous la direction de*), Economica, Paris, 1995.

MARTZ (DR F.), L'eau potable. Sa purification dans les ménages, Chalon sur Saône, imprimerie du "Progrès de Saône et Loire", 1911.

MARY (J.), Aménagement des eaux pour l'assainissement et l'alimentation des villes. Renseignements pratiques et observations sur les travaux de canalisation forcée pour la distribution des eaux, Imprimerie de P. Dupont, Paris, 1895.

MAURICE (R.), Le syndicat de communes, Masson, Paris, 1976.

MENARD (C.), L'économie des organisations, Editions La Découverte, Paris, 1990, 1990.

MIMIN (P.), Le socialisme municipal devant le conseil d'etat (critique juridique et politique des régies communales), Pithiviers, Librairie de la société du recueil Sirey, 1911.

Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risque, L'évolution du prix de l'eau facturé aux usagers domestiques pour les années 1986, 1987 et 1988, juillet 1989.

Ministère de l'Environnement, Données économiques de l'environnement, 1991.

Ministère de l'Equipement, du Logement, de l'aménagement du territoire et des Transports. Direction de la prévention des pollutions, Rapport sur les dépenses publiques dans les domaines de l'eau et de la prévention des pollutions, octobre 1986.

Ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture, Communautés de communes et districts. Le passage à la fiscalité propre et la DGF, Syros Alternatives, Les cahiers de l'intercommunalité, 1992.

MODERNE (F.), Les conventions de prestations de services entre l'Etat et les collectivités locales, Editions EFE, Paris, 1996.

Moniteur des collectivités locales, L'eau et les collectivités locales, Editions du Moniteur, 1991.

MONOD (H.), L'alimentation publique en eau potable de 1884 à 1890 devant le comité consultatif d'hygiène publique en France, Rapport présenté au comité consultatif d'hygiène publique en France, le 6 avril 1891, 1891.

MONOD H., L'alimentation publique en eau potable de 1890 à 1897 devant le comité consultatif d'hygiène publique en France, Rapport présenté au comité consultatif d'hygiène publique en France, 1897 (BN 8 Tc41 366).

MONSARRAT (G.), Contrats et concessions des communes et des établissements communaux de bienfaisance, Bibliothèque municipale et rurale, Paris, 1920.

MONSARRAT (G.), Contrats et concessions. Tome 2 : Concessions des communes et des syndicats de communes, Publications administratives, Paris, 2ème édition, 1948.

MORGAND (L.), La loi municipale (tome 1), commentaire de la loi du 5 avril 1884 (tome 2), Eds Berger-Levrault, Paris, 1952.

MURARD (L.), ZYLBERMAN (P.), L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918, Fayard, Paris, 1996.

NAEGELEN (F.), Les mécanismes d'enchères, Economica, Paris, 1987.

National utility service France, Etude sur les prix industriels de l'eau dans le monde, juillet 1991 - juillet 1992, , 28 septembre 1992.

National Utility Service France, Etude internationale des prix de l'eau juillet 1991-juillet 1992, Septembre 1992.

NOVARINA (G.), MARTIN (S.) , La décentralisation. , Syros Alternatives, Décentralisation et intercommunalité Vol 11, 1988.

O.C.D.E., Tarifification des services relatifs à l'eau, O.C.D.E., Paris, 1987.

O.C.D.E., Gestion des ressources en eau. Politiques intégrées, O.C.D.E., Paris, 1989.

OHNET (J.M.), Histoire de la décentralisation française, Librairie générale française, Paris, 1996.

ORLEANS (A.), (*sous la direction de*), Analyse économique des conventions, Presses Universitaires de France, Paris, 1994.

- OURLIAC (J.P.), GAZZANIGA (J.L), Le droit de l'eau, Litec, Paris, 1987.
- Ouvrage collectif (CROZIER M., FRIEDBERG E., GREMION P., THOENIG J.C.), Où va l'Administration française ?, Paris, Editions d'Organisation, 1974.
- PARACTION, Les concessions, , août 1993.
- PATAU (J.A.), L'alimentation des communes en eau potable, Thèse en droit soutenue à l'Université de Toulouse, 1911.
- PERRIN (B.), La coopération intercommunale : bilan et perspectives, Berger Levrault, Paris, 1994.
- PETIT (P.) , Le guide de la coopération intercommunale, Le Moniteur "Collectivités locales", Paris, 1993.
- PETOT (J.), Histoire de l'administration des Ponts et Chaussées (1599-1815), Librairie Marcel Rivière et Cie, Paris, 1958.
- PHILIPPS JR (C.F.), The Regulation of Public Utilities, Arlington, Virginia, 1993.
- POLANYI (K.), La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps, Éditions Gallimard, Paris, 1983.
- PRADA (M.), SONNIER (A.), La comptabilité publique, Berger Levrault, Paris, 1985.
- RACHLINE (F.), La gestion déléguée. Economie, légitimité, régulation, Miméo, I.E.P., mai 1995.
- RAYMUNDIE (O.), Recherches sur la gestion déléguée de services publics. Aspects de droit interne, comparé et communautaire, Thèse en droit, soutenue à l'Université de Rouen, 1993.
- Recherche et développement international, Eclairage international de la question du génie urbain Vol.1 Diagnostic comparatif sur la situation des principaux pays industrialisés, Rapport pour le Plan urbain, ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, février 1986.
- REGISMANSET (H.), Les syndicats de communes : étude sur la loi du 22 mars 1890, Thèse en droit soutenue à l'Université d'Aix, ed. A. Rousseau, Paris, 1897.
- REYNAUD (J.D.), Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale, Armand Colin, Paris, 1989.
- ROUSSILLON (H.), Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir, Bibliothèque de science administrative Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1972.

SALAI (R.), STORPER (M.), Les mondes de production : enquête sur l'identité économique de la France, E.H.E.S.S., Paris, 1993.

SANTO (V.M.), VERRIER (P.E.), Le management public, Que sais-je ?, PUF, Paris, 1993.

SAUVY (A.), Histoire économique de la France entre les deux guerres, Economica, Paris, 1984.

SCHERRER (F.), Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et gestion privée, in *Gestions urbaines de l'eau*, D. Lorrain (sous la direction de), Economica, Paris, 1995.

SEDILLOT (R.), La Lyonnaise des Eaux à cent ans 1880-1980, 1980.

SINGER (J.), L'intervention des collectivités locales en matière économique, Editions Aframpe, Paris, 1956 A.

SINGER (J.), Le concours des techniciens et hommes de l'art publics et privés aux travaux des collectivités locales, Paris, Editions du moniteur des travaux publics, 2ème édition, 1956 B.

SINGER (J.) , L'administration départementale et communale. Les marchés des collectivités locales, Ed. Sirey, Paris, 1962.

SIWECK-POUYDESSEAU (J.), Le personnel de direction des ministères, Librairie Armand Colin, Paris, 1969.

SIWECK-POUYDESSEAU (J.), Le corps préfectoral sous la IIIè et la IVeme épublique, FNSP, librairie Armand Colin, Paris, 1969.

SOULIE (F.), Des approvisionnements d'eau dans les terrains granitiques. Conduites d'eau de Limoges, Rennes et Lorient, Toulouse, 1891 (*BN 8 V pièce 8546*).

STOFFAËS (C.), (sous la direction de), Services publics. Questions d'avenir, Editions Odile Jacob/La Documentation Française, Paris, 1995.

Syndicat professionnel des distributeurs d'eau, Le livre bleu de l'eau potable, Syndicat professionnel des distributeurs d'eau, 1980.

TERRAZZONI (A.), Les fusions et regroupements de communes dans l'arrondissement d'Avranches, Thèse de doctorat en sciences administratives soutenue à l'université de Rennes, 1975.

TERTREAU (J.) , Les régies municipales : législation, fonctionnement, jurisprudence, Librairie du recueil Sirey, Paris, 1935.

Bibliographie

THOENIG (J.C.), L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées, L'Harmattan, Logiques sociales, Paris, 1987.

TIROLE (J.), Théorie de l'organisation industrielle, Economica, Paris, 1993.

VALIRON (F.), La politique de l'eau en France de 1945 à nos jours, Presses de l'E.N.P.C., Paris, 1991.

VALIRON (F.), Gestion des eaux, Tome 1. Principes, moyens, structures, Tome 2. Alimentation en eau, assainissement, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1985, réédité en 1991.

VAN DE VYVER (P.G.), Le service public local. Guide pratique de gestion, Edition Sorman, Paris, 1989.

VERDUN (L.G.), Le groupement de communes en France, Thèse de doctorat en droit soutenue à l'Université de Bordeaux, Imprimerie Bière, Bordeaux, 1961.

VIGUIER (J.), Les régies des collectivités locales, Thèse en droit publiée par les éditions Economica, Paris, 1992.

VILLARD (G.), Etude d'un service d'eau pour la ville de Lyon. Principes généraux d'alimentation des villes en eau potable. Etude d'un tarif rationnel des eaux ménagères, Paris, 1885 (*BN 4 V 1753*).

VILLARD (G.), L'eau dans les villes. Ses fonctions diverses (alimentation, hygiène, industrie distribution de force motrice à domicile), Lyon, 1887 (*BN 8 V pièce 6196*).

WEINGAST, BARRY (R.), The Political Foundations of Democracy : Evolution and Maintenance of a Civil Society, M.S., Hoover Institution, Stanford University, 1993.

WEINGAST, BARRY (R.), Federalism and Political Commitment to Sustain Markets, M.S, Hoover Institution, Stanford University, 1992.

WILLIAMSON (O.E.), Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications, New York, Free Press, 1975.

WILLIAMSON (O.E.), The Economic Institutions of Capitalism, New York, Free Press, 1985.

WITTNER (C.), Structure des coûts d'exploitation du service d'alimentation en eau potable, CEMAGREF, Laboratoire "gestion des services publics", mémoire de 3^{ème} année, Ecole Nationale des Ingénieurs des Travaux Ruraux et des Techniques Sanitaires, 1990.

Enquêtes et inventaires nationaux

Ministère de l'Agriculture, Direction générale du Génie rural et l'Hydraulique agricole, Trois enquêtes sur les services publics ruraux en France. Tome 1. Inventaire des distributions rurales d'eau potable en France au 1er janvier 1954. Imprimerie Nationale 1959.

Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, Enquête sur l'alimentation en eau potable et l'assainissement des communes de plus de 2 000 habitants (Ville de Paris non comprise). Situation au 1er janvier 1961, 1961.

Ministère de l'Agriculture, Direction générale du Génie rural et l'Hydraulique agricole, Deuxième inventaire de l'alimentation en eau potable des communes rurales. Situation au 1er janvier 1960, 1962.

Ministère de l'Agriculture, de la direction générale de l'espace rural et de la direction des aménagements ruraux, Troisième inventaire de l'alimentation en eau potable des populations rurales. Situation au 1er janvier 1966, Diffusé par le Comité "Hygiène et Eau", 1966.

Ministère de l'Agriculture. Section technique centrale de l'aménagement des eaux, Les réseaux d'eau potable dans les communes rurales. Enquête sur la production, la distribution et la consommation - 1966, Octobre 1969.

Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Inventaires des équipements publics ruraux. Quatrième inventaire de l'alimentation en eau potable des communes rurales au 1er janvier 1970, 1970.

Ministère de l'Agriculture, Service de l'aménagement rural et de l'équipement, Inventaires des équipements publics ruraux. Cinquième inventaire de l'alimentation en eau potable des communes rurales. Situation au 1er janvier 1976, 1976.

Ministère de l'Agriculture, Sixième inventaire de l'alimentation en eau potable des communes rurales - Résultats par département. Situation au 1er janvier 1981, 1981.

Ministère de l'Agriculture, Direction de l'espace rural et de la forêt, Sous-direction du développement rural, Situation de l'alimentation en eau potable des communes rurales en 1985, Décembre 1987.

Ministère de l'Environnement, Direction de l'eau, Enquête nationale sur le prix de l'eau et de l'assainissement, octobre 1989.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, FNDAE, Situation de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des communes rurales en 1990, Synthèse nationale et résultats départementaux, 1990.

DELAMARRE (A.), AURIAC (F.), DURAND-DASTES (F.), BROSSIER (P.), Les services de réseaux en France. Intercommunalité, modes de gestion, GIP Reclus, 1992.

Bibliographie

Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville. Direction générale de la Santé, Eaux destinées à la consommation humaine. Qualité des eaux livrées par les unités de distribution desservant plus de 10.000 habitants (rapport d'enquête), Décembre 1993.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, FNDAE, Consommation domestique et prix de l'eau - Evolution en France de 1975 à 1990, 1992.

Avis, arrêtés, circulaires, décrets, décrets-lois, lois, instructions, ordonnances et directives

Arrêté	Arrêté du 10 août 1848 relatif aux attributions du Comité Consultatif d'Hygiène Publique.
Avis	Avis du ministre de l'Intérieur du 7 juin 1877.
Décret	Décret du 30 septembre 1884 relatif aux attributions du Comité Consultatif d'Hygiène Publique.
Circulaire	Circulaire du ministre du commerce du 29 octobre 1884 relative au régime des eaux. Mode d'instruction à suivre pour les affaires s'y rapportant, au point de vue de la salubrité.
Loi	Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, parue au Journal Officiel le 6 avril 1884, pp.1857-1868.
Circulaire	Circulaire du 5 septembre 1885 relative aux instructions concernant l'analyse des eaux distribuées à la consommation.
Loi	Loi du 22 mars 1890 relative aux syndicats de communes.
Circulaire	Circulaire du 23 juillet 1892 relative au programme d'instruction des projets d'aménée d'eau destinée à l'alimentation des communes.
Avis	Avis du Conseil d'Etat du 2 août 1894 relatif à l'intervention des communes dans les activités industrielles et commerciales.
Loi	Loi du 8 avril 1898 relative au partage des eaux.
Circulaire	Circulaire du 10 décembre 1900 relative à l'instruction des projets d'adduction d'eau pour l'alimentation des communes.
Circulaire	Circulaire du 13 mars 1901 relative à l'instruction des projets d'adduction d'eau pour l'alimentation des communes : examen géologique.
Loi	Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la Santé Publique.
Loi	Loi de finances du 8 avril 1910 et instruction du 5 août 1911 relative à l'exécution de l'article 57 de la loi de finances du 8 avril 1910 qui fixe à un franc la redevance annuelle due par les communes gérant elles-mêmes leurs services d'eau potable pour les canalisations et réservoirs empruntant le domaine public.
Circulaire	Circulaire ministérielle du 17 décembre 1911 relative à la fixation de la redevance annuelle due par les communes gérant elles-mêmes leurs services d'eau potable.
Circulaire	Circulaire du 12 juillet 1924 prescrivant des instructions générales relatives aux eaux d'alimentation.

Bibliographie

Décret-loi	Décret-loi du 5 novembre 1926 qui confère aux communes la capacité de gérer des activités industrielles et commerciales.
Décret-loi	Décret-loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales, parue au Journal Officiel le 31 décembre.
Circulaire	Circulaire du 12 août 1929 relatives aux instructions générales pour l'application des procédés de correction et de stérilisation des eaux potables.
Loi	Loi de finances du 30 décembre 1930.
Arrêté	Arrêté du ministre de l'Agriculture du 31 juillet 1934 relatif au concours technique du service du Génie rural pour l'établissement des projets d'alimentation en eau des communes rurales.
Décret	Décret du 10 octobre 1935 sur la protection des eaux potables et les établissements ostréicoles.
Décret-loi	Décret-loi du 29 octobre 1935 relatif aux rapports entre les collectivités et les entreprises avec lesquelles elles ont passé des contrats paru au Journal Officiel le 31 octobre 1935.
Décret-loi	Décret-loi du 30 juillet 1937 relatif à l'obligation pour les SPIC d'équilibrer leurs dépenses et leurs recettes.
Décret-loi	Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à l'approbation des contrats de concession d'une durée supérieure à 30 ans.
Circulaire	Circulaire du ministre de l'Agriculture du 15 juillet 1941 relative à la coordination des travaux pour l'alimentation en eau des communes rurales subventionnés par le ministère de l'Agriculture.
Circulaire	Circulaire du ministre de l'Agriculture du 10 août 1943 relative à l'alimentation des communes en eau potable - Etude technique du service du génie rural préalable à la demande de subvention.
Ordonnance	Ordonnance n°45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix, parue au Journal Officiel le 8 juillet 1945.
Décret	Décret n°46-2483 du 9 novembre 1946 relatif au contrôle technique, administratif et financier des services de distribution d'eau.
Arrêté	Arrêté du 30 décembre 1947 relatif à la liberté d'application des clauses tarifaires figurant dans les contrats pour la délégation d'un service d'eau
Décret	Décret n°47-1554 du 13 août 1947 pour le cahier des charges-type pour la concession d'une distribution publique d'eau.
Loi	Loi n°1413 du 30 juillet 1947 qui autorise la demande de révision ou de résiliation des contrats de concession ou d'affermage signés jusqu'au 30 novembre 1949.
Décret	Décret n°51-259 du 6 juillet 1951 pour le cahier des charges-type pour l'affermage d'une distribution publique d'eau.

Circulaire	Circulaire interministérielle du 30 novembre 1953 pour l'inventaire des distributions d'eau urbaines et rurales.
Circulaire	Circulaire du ministre de l'Agriculture du 15 décembre 1953 relative à l'établissement du premier inventaire des distributions rurales d'eau potable.
Circulaire	Circulaire n°170 du 24 novembre 1954 relative aux instructions générales concernant les eaux d'alimentation dans les communes rurales.
Décret	Décret n°55- du 20 mai 1955 relatif à l'intervention économique des communes.
Circulaire	Circulaire AE2/1/21 du 8 janvier 1959 relative à l'alimentation en eau potable des communes rurales et à l'étude d'un plan d'ensemble
Décret	Décret n°59-1225 du 19 octobre 1959 pour la création de la régie personnalisée.
Circulaire	Circulaire du 21 janvier 1960 relative aux méthodes d'analyse bactériologique des eaux d'alimentation.
Circulaire	Circulaire du 31 mars 1960 relative au traitement des eaux d'alimentation par les polyphosphates, modifiée par la circulaire du 14 avril 1962.
Arrêté	Arrêté du 10 août 1961 relatif à l'application des normes qualitatives appréciant la potabilité d'une eau.
Circulaire	Circulaire du 14 avril 1961 relative à l'emploi des cationorésines dans le traitement des eaux d'alimentation, modifiée par la circulaire du 3 mai 1963.
Décret	Décret n°61-859 du 1er août 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application du chapitre III du titre 1er du livre 1er du code de la Santé publique relatif aux eaux potables, paru au Journal Officiel le 5 août 1961.
Arrêté	Arrêté du 15 mars 1962 relatif aux analyses périodiques de contrôle des eaux d'alimentation.
Circulaire	Circulaire du 15 mars 1962 relative aux instructions générales concernant les eaux d'alimentation et la glace alimentaire, modifiée et complétée par la circulaire du 8 septembre 1967.
Circulaire	Circulaire du 24 mai 1963 relative à la révision du règlement sanitaire départemental-type, modifiée par les circulaires du 9 août 1978 et du 26 avril 1982.
Circulaire	Circulaire du 25 octobre 1963, complétant la circulaire du 10 août 1943, relative à l'établissement et à l'agrément des programmes de travaux d'alimentation en eau potable des communes rurales.
Circulaire	Circulaire du 5 juin 1964 relative au traitement des eaux d'alimentation par les silicates.

Bibliographie

Loi	Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution.
décret	Décret n°67-945 du 24 octobre 1967 relatif au caractère de service public à caractère industriel et commercial du service local d'assainissement.
Instruction	Instructions n°67-113 MO du 12 décembre 1967 relatif à la gestion en régie des services de distribution d'eau.
Circulaire	Circulaire du 23 mai 1968 du ministre de la Santé relative à la protection des ressources en eau contre la pollution.
Circulaire	Circulaire du 10 décembre 1968 relative au périmètre de protection des points de prélèvements d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines.
Décret	Décret du 7 octobre 1968 relatif au reversement de la TVA sur les investissements des services affermés,
Instruction	Instructions n°69-69 MO du 12 juin 1969 relatif à la gestion en régie des services de distribution d'eau
Loi	Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 relative à la gestion municipale et aux libertés communales.
Décret	Décret du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement.
Circulaire	Circulaire n°634 du 13 décembre 1975 relative à la gestion des SPIC
Décret	Décret du 9 juillet 1975 relatif à l'assujettissement des régies au paiement de la TVA.
Directive	Directive n°75/440 du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres.
Loi	Loi n°77-1457 du 29 décembre 1977 relative à diverses dispositions en matière de prix,
Circulaire	Circulaire non publiée DP/JL/CL/F6 de mars 1978 relative à l'équilibre économique des contrats conclus par les collectivités locales pour la gestion de leurs services publics.
Loi	Loi n°78-1250 du 29 décembre 1978 relative à la modération du prix de l'eau
Circulaire	Circulaire du 17 mars 1980 prise pour l'application du décret du 17 mars 1980 portant approbation d'un cahier des charges type pour l'exploitation par affermage d'un service de distribution publique d'eau potable
Décret	Décret du 17 mars 1980 portant approbation d'un cahier des charges type pour l'exploitation par affermage d'un service de distribution publique d'eau potable.

Directive	Directive n°80/778 du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.
Circulaire	Circulaire DGS/POS/1.D n°1005 du 10 juillet 1981 relative à la teneur en nitrate des eaux destinées à la consommation humaine.
Loi	Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
Loi	Loi n°82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n°82-213 du 2 mars 1982 et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.
Loi	Loi n°83-1181 du 29 décembre 1983 relative au prix de l'eau en 1984
Loi	Loi n°83-597 du 7 juillet 1983 relative aux SEM locales.
Arrêté	Arrêté du 3 août 1984 relatif au remboursement des frais occasionnés par les analyses des eaux destinées à l'alimentation humaine
Loi	loi n°84-1212 du 29 décembre 1984 relative au prix de l'eau en 1985
Avis	Avis du 14 février 1985 relatif à l'accord conclu avec le syndicat professionnel des distributeurs d'eau dans le cadre de la loi n° 84-1212 du 29 décembre 1984 relative au prix de l'eau en 1985
Circulaire	Circulaire DGS/PGE/1.D. n°636 du 29 avril 1985 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, et notamment aux problèmes posés par le respect en août 1985 de certaines dispositions de la directive CEE 80-778 du 15 juillet 1980.
Circulaire	Circulaire du 2 juillet 1985 relative au traitement thermique des eaux destinées à la consommation humaine.
Circulaire	Circulaire du 23 juillet 1985 relative à l'emploi de résines échangeuses d'anions pour le traitement des eaux destinées à la consommation humaine, modifiée par la circulaire du 18 juin 1987.
Circulaire	Circulaire du 24 juillet 1985 relative à l'approbation de procédés de traitement des nitrates des eaux destinées à la consommation humaine.
Circulaire	Circulaire n° 85-236 du 4 octobre 1985 relative à l'accès du public aux documents communaux
Ordonnance	Ordonnance n°86-1243 du 1er décembre relative à la liberté des prix et de la concurrence.
Arrêté	Arrêté du 31 juillet 1987 relatif au remboursement des frais occasionnés par les analyses des eaux destinées à la consommation humaine réalisées au titre du contrôle sanitaire.
Circulaire	Circulaire DGS/PGE/1 D n°52 du 19 janvier 1987 relative à la désinfection des eaux destinées à la consommation humaine par les rayons ultra-violet.

Bibliographie

Circulaire	Circulaire du 2 février 1987 relative à l'approbation d'un polychlorure d'aluminium Interfloc 10 pour la coagulation des eaux destinées à la consommation humaine.
Circulaire	Circulaire du 27 mai 1987 relative à l'emploi des résines échangeuses de cations pour le traitement des eaux destinées à la consommation humaine.
Circulaire	circulaire B 8700-232-c du 7 août 1987 relative à la gestion des services publics locaux par les collectivités locales
Loi	Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.
Décret	Décret du 6 mai 1988.
Décret	Décret du 3 janvier 1989 relatif à la transposition de la directive n°80/778 du 15 juillet 1890.
Instruction	Instructions M49 relative à la gestion des services d'eau en régie et affermés.
Loi	Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.
Loi	Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
Loi	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,
Loi	Loi n°95-101 du 2 février 1995 sur l'Environnement,
Loi	Loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public.

Bibliographie sur la distribution d'eau en Allemagne

Statistisches Bundesamt, Öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Fachserie 19, Reihe 2.1, Ed. Metzler - Poeschel, Stuttgart, 1987.

Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e. V., 103. Statistik 1991, Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH, 1992.

AMBROSIUS (G.), Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1984.

AMBROSIUS (G.), Die wirtschaftliche Entwicklung von Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken (ab ca. 1850 bis zur Gegenwart), in : Hans POHL (éd.) Kommunale Unternehmen, Geschichte und Gegenwart, Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 42, Steiner-Verlag-Wiesbaden-GmbH, 1987.

AMBROSIUS (G.), Öffentliche Unternehmen im Wirtschaftswunder, in : Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol 13(2), 1990.

BOELCKE (W.A.), Rechtsformen und Organisationsstruktur kommunaler Unternehmen (ab ca. 1850 bis zur Gegenwart), in : Hans POHL (éd.) Kommunale Unternehmen, Geschichte und Gegenwart, Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 42, Steiner-Verlag-Wiesbaden-GmbH, 1987.

Centre d'Etudes sur l'Entreprise Publique (CEEP), Les entreprises publiques dans la Communauté européenne, Dunod, Paris, 1967.

CHMIELEWITZ (K.), EICHHORN P., Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, C.E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1989.

CZYCHOWSKI (M.), § 84 : Wasserrecht, Wasserwirtschaft und Abwasserbeseitigung, in : Günter PÜTTNER (Ed.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1984.

Deutsche Forschungsgemeinschaft, Hydrologischer der Bundesrepublik Deutschland, Harald Boldt Verlag, Boppard, 1979.

EHLERS (D.), Die Entscheidung der Kommunen für eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisation ihrer Einrichtungen und Unternehmen, Die Öffentliche Verwaltung, November, Heft 21, pp.897-905, 1986.

FISCHEDICK (H.J.), Die Wahl der Benutzungsform kommunaler Einrichtungen : Kriterien für die Entscheidung zwischen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Benutzungsform, Coll : Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Deutscher Gemeindeverlag und Kohlhammer, Köln, 1986.

GOCKEL (B.), Die Entwicklung der Wasserversorgung im deutschsprachigen Raum - eine Übersicht, document non daté transmis par le BGW.

HAUSER (W.), Die Wahl der Organisationsform kommunaler Einrichtungen. Kriterien für die Wahl privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Organisationsformen, Coll : Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts Vol 8, Deutscher Gemeindeverlag und Kohlhammer, Köln, 1987.

HERRMANN (P.), Le régime de la distribution d'eau potable en Allemagne, Mémoire de DESS, Laboratoire de gestion des services publics, Université de Strasbourg, 1991.

JACOBI (K.O.), Die Rechtsformen kommunaler Versorgungsunternehmen im Wandel der Zeit, Anlage zum VKU-ND Folge 505, 1991.

JANSON (B.), Die Wahl der Rechtsform bei öffentlichen Unternehmen, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol. 10 (2), pp. 117-130, 1987.

KNIEPS (G.), Les modes de gestion des services publics locaux dans divers pays de la CEE - L'exemple de l'Allemagne, Colloque "Europe et services publics locaux", Université Paris-Dauphine, UNSPIC-GREP, 21 octobre 1992.

KOLBE (L.), Rechtsformen und Ziele öffentlicher Unternehmen - das Verhältnis rechtsformspezifischer Bindung zur besonderen Zielsetzung, Thèse publiée dans la collection : Beiträge zu Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verlag Marg. Wehle, Bonn, 1986.

KORN (R.), Die statistische Erfassung der deutschen Wasserversorgung, Thèse de doctorat, Université de Munich, 1939.

KORTE (H.), La gestion de l'eau au syndicat d'aménagement de la Ruhr, le développement de l'infrastructure dans la Ruhr 1840-1990, Flux n° 6, octobre-décembre 1991.

KRAFT (E.T.), § 95 : Die Rechtsformen kommunaler Unternehmen. D. Eigengesellschaften, in : Günter PÜTTNER (Ed.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1984.

LÖFFLER (W.), Tendenzen der Preisgestaltung in der Wasserversorgung, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol 10 (4), 1987.

LUDWIG (W.), ODENTHAL (H.), Recht der Elektrizitäts-, Gas-, und Wasserversorgung. Kommentar, Jurisclasseur, Luchterhand Verlag, Krefeld.

LUDWIG (W.), ODENTHAL (H.), Die Wasserversorgung durch die Gemeinden - Erläuterungen zur Mustersatzung des vorm. Deutschen Gemeindetags über den Anschluss an die öffentliche Wasserleitung und über die Abgabe von Wasser, Sigillum Verlag, Köln, 1962.

LUDWIG (W.), SCHAUWECKER (H.), § 98 : Strukturen und Probleme in der Wasserversorgung, in : Günter PÜTTNER (Ed.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1984.

MATTENKLODT (H.F.), § 11 : Territoriale Gliederung - Gemeinden und Kreise vor und nach der Gebietsreform, in : Günter PÜTTNER (Ed.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1984.

PFAFFENBERGER (W.), SCHEELE (U.), Struktur, Niveau und Determinanten der Wasserpreise in der öffentlichen Wasserversorgung der Bundesrepublik Deutschland, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol 12 (2), 1989.

PÜTTNER (G.), § 95 : Die Rechtsformen kommunaler Unternehmen. A. Überblick über die Rechtsformen, in : Günter PÜTTNER (Ed.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1984.

PÜTTNER (G.), Zur Wahl der Privatrechtsform für kommunale Unternehmen und Einrichtungen, Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Vol. 80, VKU, Köln, 1993.

SCHAUWECKER (H.), § 100 : Kooperation und Gemeinschaftsunternehmen, in : Günter PÜTTNER (Ed.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1984.

SCHMITZ (W.), Die öffentlichen Unternehmen unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Versorgungsbetriebe - spezifische Besteuerung, Steuerbelastungsunterschiede, steuerpolitische Massnahmen, Thèse de doctorat, Université de Berlin, 1981.

SCHOLZ (O.), Der Wasserpreis aus der Perspektive des Managements und der Politik, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol 11 (4), 1988.

SCHOLZ (R.), § 95 : Die Rechtsformen kommunaler Unternehmen. B. Kriterien für die Wahl der Rechtsform, in : Günter PÜTTNER (Ed.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1984.

STÜBER (L.), Determinanten und Funktionen des Wasserpreises, Thèse de doctorat, Universität de Darmstadt, 1984.

WAECHTER (K.), Kommunalrecht, Heymann, München, 1993.

ZEISS (F.), § 95 : Die Rechtsformen kommunaler Unternehmen. C. Eigenbetriebe, in : Günter PÜTTNER (Ed.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1984.

Contrats pour la gestion déléguée du service de l'eau

- Contrat d'affermage du service de distribution d'eau entre la ville de Rennes et la CGE approuvé le 7 août 1974.
- Contrat d'affermage du service d'eau potable du syndicat intercommunal de la banlieue sud de Rouen à la CGE le 15 décembre 1981, après l'avenant du 1er janvier 1987.
- Contrat entre la Société d'Economie Mixte pour l'Eau et l'Environnement dans l'agglomération d'Angoulême et la CGE pour la gestion du service de production d'eau potable, le 30 juin 1986.
- Contrat d'affermage du service de production et de distribution d'eau potable entre la ville de Rennes et la CGE, du 19 décembre 1988.
- Contrat de gestion déléguée par voie d'affermage de l'exploitation du service de distribution d'eau potable de la ville d'Alos à la Lyonnaise des Eaux, à compter du 1er juillet 1988.
- Contrat de concession pour les services de distribution publique d'eau potable et d'assainissement de la ville de Toulouse avec la CGE, du 23 février 1990.
- Contrat pour l'affermage des services de distribution publique d'eau potable et d'assainissement de la ville de Dieppe par la Compagnie fermière de services publics du 9 décembre 1991.
- Contrat de concession pour le service de distribution publique d'eau potable de la Communauté Urbaine de Bordeaux à la Lyonnaise des Eaux-Dumez du 20 décembre 1991.
- Contrat d'affermage du service d'eau potable du district urbain de Saumur à la SAUR, le 8 avril 1991.
- Contrat pour la concession du service de distribution publique d'eau potable du 30 septembre 1992 entre la ville de Saint-Etienne, la Lyonnaise des Eaux-Dumez et la CGE.
- Contrat d'affermage du service d'assainissement de la Communauté Urbaine de Bordeaux à la Lyonnaise des Eaux-Dumez du 21 décembre 1992.
- Contrat pour l'affermage du service de distribution publique d'eau potable de la ville de Troyes à la CGE et à la SOGEA, le 22 juin 1993.

Rapports des assemblées générales de la CGE

A.G. du 26 octobre 1853; A.G.E. du 29 avril 1854; A.G. du 2 mai 1855; A.G. du 2 avril 1857; A.G. du 20 avril 1858; A.G. du 15 mars 1859; A.G. du 7 mai 1862; A.G. du 27 avril 1863; A.G. du 9 avril 1864; A.G. du 24 avril 1865; A.G. du 30 avril 1866; A.G. du 27 avril 1867; A.G. du 22 avril 1868; A.G. du 29 avril 1869; A.G. du 2 avril 1870; A.G. du 1^{er} août 1871; A.G. du 29 avril 1872; A.G.E. du 14 décembre 1874; A.G. du 29 mai 1875; A.G. du 23 avril 1877; A.G. du 27 avril 1878; A.G. du 5 mai 1879; A.G. du 28 avril 1880; A.G. du 30 mai 1881; A.G.E. du 30 mai 1881; A.G. du 15 mai 1882; A.G. du 21 mai 1883; A.G. du 29 mai 1884; A.G. du 30 mai 1885; A.G. du 29 mai 1886; A.G. du 28 mai 1887; A.G. du 28 mai 1888; A.G. du 27 mai 1889; A.G. du 2 juin 1890; A.G. du 25 mai 1891; A.G. du 3 juin 1892; A.G. du 29 mai 1893; A.G. du 28 mai 1894; A.G. du 31 mai 1895; A.G. du 1^{er} juin 1896; A.G. du 31 mai 1897; A.G. du 16 mai 1898; A.G. du 29 mai 1899; A.G. du 21 mai 1900; A.G.E. du 31 octobre 1900; A.G. du 3 juin 1901; A.G. du 26 mai 1902; A.G. du 25 mai 1903; A.G. du 30 mai 1904; A.G. du 29 mai 1905; A.G. du 28 mai 1906; A.G. du 27 mai 1907; A.G. du 1^{er} juin 1908; A.G. du 24 mai 1909; A.G. du 28 mai 1910; A.G. du 29 mai 1911; A.G. du 25 mai 1912; A.G. du 26 mai 1913; A.G. du 25 mai 1914; A.G. du 7 juin 1915; A.G. du 29 mai 1916; A.G. du 4 juin 1917; A.G. du 10 juin 1918; A.G.O. du 2 juin 1919; A.G.O. du 22 juin 1920; A.G.O. du 20 juin 1921; A.G.O. du 26 juin 1922; A.G.O. du 25 juin 1923; A.G.O. du 23 juin 1924; A.G.O. du 20 juin 1925; A.G.O. du 21 juin 1926; A.G.O. du 20 juin 1927; A.G.O. du 25 juin 1928; A.G.O. du 17 juin 1929; A.G.O. du 3 juin 1930; A.G.O. du 8 juin 1931; A.G.O. du 6 juin 1932; A.G.O. du 12 juin 1933; A.G.O. du 4 juin 1934; A.G.O. du 3 juin 1935; A.G.O. du 8 juin 1936; A.G.O. du 14 juin 1937; A.G.O. du 8 juin 1938; A.G.O. du 14 juin 1939; A.G.O. du 26 août 1940; A.G.O. du 30 juin 1941; A.G.O. du 29 juin 1942; A.G.O. du 4 juillet 1944; A.G.O. du 17 juillet 1945; A.G.O. du 2 juillet 1946; A.G.O. du 2 juillet 1947; A.G.O. du 30 juin 1948; A.G.O. du 12 juillet 1949; A.G.O. du 29 juin 1950; A.G.O. du 28 juin 1951; A.G.O. du 26 juin 1952; A.G.O. du 29 juin 1953; A.G.O. du 28 juin 1954; A.G.O. du 3 juin 1955; A.G.O. du 28 juin 1956; A.G.O. du 27 juin 1957; A.G.O. du 26 juin 1958; A.G.O. du 30 juin 1960; A.G.O. du 29 juin 1961; A.G.O. du 28 juin

Bibliographie

1962; A.G.O. du 27 juin 1963; A.G.O. du 24 juin 1965; A.G.O. du 30 juin 1966; A.G.O. du 27 juin 1968; A.G.O. du 26 juin 1969; A.G.O. du 25 juin 1970; A.G.O. du 24 juin 1971; A.G.O. du 29 juin 1972; A.G.O. du 28 juin 1973; A.G.O. du 27 juin 1974; A.G.O. du 26 juin 1975; A.G.O. du 24 juin 1976; A.G.O. du 30 juin 1977; A.G.O. du 29 juin 1978; A.G.O. du 28 juin 1979; A.G.O. du 23 juin 1980; A.G.O. et A.G.E. du 30 juin 1981; A.G.O. du 28 juin 1982; A.G.O. du 27 juin 1983; A.G.O. du 27 juin 1984; A.G.O. du 26 juin 1985; A.G.O. et A.G.E. du 30 juin 1986; A.G.O. et A.G.E. du 26 juin 1987; A.G.O. et A.G.E. du 24 juin 1988; A.G.O. et A.G.E. du 29 juin 1989; A.G.M. du 26 juin 1990; A.G.M. du 28 juin 1991; A.G.M. du 26 juin 1992; A.G.M. du 29 juin 1993; A.G.M. du 29 juin 1994; A.G.M. du 29 juin 1995; A.G.M. du 27 juin 1996.

Nous ont manqués les rapports des années 1856, 1860, 1861, 1873, 1876, 1964 et 1967, c'est-à-dire des exercices des années 1855, 1859, 1860, 1872, 1875, 1963 et 1966.

Ces rapports ne sont pas disponibles à la Bibliothèque Nationale et étaient absents des archives de la CGE.

Les arrêts du Conseil d'Etat

N°	Date	N° de page (recueils Lebon)	Intitulé de l'arrêt
1	1 ^{er} juin 1849	277-284	Sieur Pommier
2	5 janvier 1850	11-16	Sieur Delalain
3	18 janvier 1851	45-47	Dame Clausse
4	28 décembre 1854	1037-1038	Sieur Dunkel
5	29 mars 1855	243-246	Sieur Audousset c. la Ville de Paris
6	24 juin 1858	449-453	Ville de Paris
7	2 juin 1859	404-406	Ville de Fontainebleau
8	1 ^{er} décembre 1859	689-692	Sieur Camus
9	14 décembre 1859	729-730	Compagnie Générale des Eaux
10	4 août 1866	946-947	Sieur Boudet
11	30 avril 1867	425-426	Compagnie continentale du gaz et des eaux
12	17 juillet 1867	650-652	Ville de Châteauroux
13	30 janvier 1868	123-125	Sieur Brocard
14	30 janvier 1868	125-127	Sieur Pradier
15	20 février 1868	217-220	Commune de Pierrevert
16	21 janvier 1869	73-75	Sieur Krafft
17	11 août 1869	769-799	Sieur Bonnin
18	9 mars 1870	264-270	Ville de Sens
19	9 août 1870	1037-1037	Ville de Lorient
20	16 mai 1872	321-323	Héritiers Coiret
21	25 juillet 1872	473-474	Sieurs Boudet et Pochet
22	4 avril 1873	310-316	Sieur Escarraguel
23	18 décembre 1874	1029-1031	Ville d'Agen c. Boigues, Rambourg et Cie
24	29 janvier 1875	86-88	Ville du Havre c. Compagnie des Eaux du Havre
25	12 mars 1875	260-261	Sieur Adam c. commune de Darnieulles
26	11 février 1876	130-133	Ville de Marquise
27	28 avril 1876	403-405	Sieur Coste c. commune de Laudun
28	30 juin 1876	635-637	Héritières Servas c. sieur Hézard et la commune d'Autrey-les-Cerre
29	14 juillet 1876	692-693	Ville de Nogent sur Seine c. sieur Durenne

N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
30	9 février 1877	155-157	Sieurs Fortin-Hermann et Cie c. la ville de Laon
31	27 avril 1877	385	Ville de Poitiers
32	27 avril 1877	386	Ville de Blois
33	23 novembre 1877	923-924	Sieur Duponchel c. la ville de Marseille
34	23 novembre 1877	924-925	Sieur Monachon c. la commune de Villaroux
35	28 décembre 1877	1058-1059	Ville de Carpentras
36	8 février 1878	127-129	Sieur Pasquet c. la ville de Bourges
37	6 août 1878	817-818	Ville de Lille
38	13 décembre 1878	1030-1032	Commune de Courchaton c. sieurs
39	13 décembre 1878	1032-1035	Sieur Escarraguel c. la ville de Pau
40	27 décembre 1878	1111-1114	Compagnie Générale des Eaux c. la
41	28 février 1879	181-183	Ville de Melun c. la Compagnie des
42	13 juin 1879	479-482	Ville de Cannes c. the Crédit
43	27 juin 1879	546-549	Commune de Bailly-Romainvilliers
44	12 août 1879	607-611	Sieur Branellec c. la ville de Brest
45	29 novembre 1879	763-766	Sieurs Balas et autres c. ville de
46	30 janvier 1880	140-141	Compagnie des eaux d'Arras c. sieur
47	3 décembre 1880	972-975	Sieur Giraud c. commune de
48	10 décembre 1880	997-998	Compagnie des fonderies et forges de Terrenoire c. ville de Nîmes
49	25 novembre 1881	942-944	Commune de Beaucaire et dame de Chausonnette c. sieur Giroud
50	24 mars 1882	279-282	Sieurs Dalifol, Huet et autres c. ville
51	23 juin 1882	615-616	Commune de Combeaufontaine c.
52	28 juillet 1882	739-742	Ville de Castres c. sieur Oulmière
53	17 novembre 1882	888-896	Compagnie Générale des Eaux et ville de Paris c. Compagnie des eaux de la banlieue et ville de Courbevoie
54	8 décembre 1882	1014-1016	Sieur Bourgueney c. commune de Varogne
55	22 décembre 1882	1082-1084	Commune de Langogne c. sieurs Dumolard et Viallet
56	12 janvier 1883	47-49	Sieur et dame Fontaine et demoiselles Aumont c. ville de Paris
57	9 février 1883	168-169	Sieur Lamboley
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt

58	11 mai 1883	461-463	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Nantes
59	13 juillet 1883	665	Sieur Tranoy c. ville de Limoges
60	20 juillet 1883	677-678	Ville d'Issoudun c. sieurs Badois et Berthier
61	7 août 1883	750-751	Ville de Meaux c. la société des Eaux de Meaux
62	7 août 1883	775	Commune d'Eaux-Puisseaux
63	7 août 1883	775-777	Commune de Guignes c. sieurs Gerbaut, Gaget, Gauthier et Cie
64	30 novembre 1883	880-883	Entrepreneurs sieurs Dalifol, Huet et Cie c. ville de Nancy
65	28 décembre 1883	981-984	Balas frères, Grangier et autres c. ville de Saint-Chamond
66	11 juillet 1884	586-588	Compagnie des Eaux d'Oran c. Ville d'Oran
67	25 juillet 1884	644-646	Compagnie des Eaux du Havre c. ville du Havre
68	4 décembre 1885	915-916	Commune de Saint-mandé c. Compagnie Générale des Eaux
69	5 février 1886	107-108	Sieur Bernard-Escoffier
70	12 février 1886	129-130	Sieur Charret
71	12 février 1886	130-131	Communes de Baho, Pèzilla-de-la-Rivière et Villeneuve-de-la-Rivière
72	16 juillet 1886	641-643	Commune de Saint-Loup-sur – Semouse c. héritiers Grandmougin et sieur Zeller
73	4 mars 1887	207-208	Sieur Mainguet c. sieur Durenne
74	7 août 1887	643-645	Commune de Beaumont-sur-Vigeanne c. sieurs Dumont et autres
75	6 juillet 1888	610-611	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Saint-Brieuc
76	27 juillet 1888	685-687	Sieur Laïssac c. ville de Montpellier
77	8 août 1888	732-735	Commune de Neuilly-sur-Seine c. Compagnie Générale des Eaux
78	10 mai 1889	558-559	Compagnie Générale des Eaux c. ville d'Ancenis
79	10 janvier 1890	35157	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Saint-Brieuc
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
80	21 février 1890	187-188	Commune d'Ivry c. Compagnie Générale des Eaux

Bibliographie

81	2 mai 1890	440-441	Compagnie Générale des Eaux c. commune du Petit-Quevilly
82	23 mai 1890	523-524	Ville de Granville c. Sieurs Beaumont et autres
83	26 décembre 1890	991-994	Sté des Eaux de Brest c. ville de Brest
84	13 février 1891	113-115	Sieurs Goffinon et Rozier c. ville de Beaumont-sur-Oise
85	13 mars 1891	213-214	Commune de Moux c. sieurs Noguès et Dardé
86	15 mai 1891	400-401	Sieur Joncla c. commune de Grenade
87	12 juin 1891	430-432	Ville de Maubeuge c. sieur Degoux
88	26 juin 1891	489-490	Sieur Mesure c. commune du Chambon-Feugerolle
89	26 décembre 1891	823-825	Commune de Joux-la-ville c. sieurs de Liebhaber et Prévost
90	3 juin 1892	533-534	Dame veuve Saint-Ginest et sieur Dampenon c. Ville de Besançon
91	3 juin 1892	534-535	Sieurs Biny c. commune de Gimont
92	18 novembre 1892	786-787	Sieur Gau-Bosc c. ville de Mazamet
93	13 janvier 1893	20-21	Ville de Toulouse c. sieur Lombrail
94	3 mars 1893	194-196	Commune de Clichy c. Compagnie Générale des Eaux
95	24 mars 1893	260-261	Ville de Caunterets c. Société des Eaux de Caunterets
96	5 mai 1893	360-362	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Toulon
97	19 mai 1893	442-444	Ville d'Aix-les-bains c. Compagnie des Travaux Hydrauliques
98	29 décembre 1893	891-892	Ville de Perpignan c. sieur Echenoz
99	26 janvier 1894	69	Société des usines à gaz du Nord et de l'Est c. ville de Rethel
100	11 juillet 1894	478-480	Ville de Courtenay
101	27 juillet 1894	522-523	Sieur Trémaux
102	30 novembre 1894	639-640	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Nice
103	30 novembre 1894	640-642	Ville de Toulouse c. sieur Lombrail
104	25 janvier 1895	94-95	Ville d'Alger c. sieurs Dessoliers
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
105	6 avril 1895	344-346	Sieur Deshayes c. ville de Lorient
106	26 juillet 1895	693	Société "La prévoyante"

107	15 novembre 1895	709	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Toulon
108	14 février 1896	160-164	Ville de Montélimar c. sieurs Dumolard et Viallet
109	21 février 1896	169-170	Compagnie des eaux de la banlieue de Paris c. commune d'Asnières
110	12 juin 1896	466-468	Ville de Bastia
111	26 juin 1896	521	Commune de Montagnac
112	5 février 1897	82-83	Ville de Dunkerque
113	7 août 1897	639-640	Ville de Nevers
114	18 février 1898	123-129	Ville de Douai c. Société des Eaux
115	25 février 1898	158-160	Sieur Dumont
116	1 ^{er} juillet 1898	499-501	Ville d'Aix-les-Bains
117	22 juillet 1898	576-578	Sieur Roux
118	17 mars 1899	226-228	Sieurs Berger-Cadet et fils
119	28 avril 1899	325-326	Sieur Baget c. ville de Tarbes
120	19 mai 1899	399-401	Commune de Pantin c. Compagnie Générale des Eaux
121	28 juillet 1899	556	Sieur Gau-Bosc
122	12 janvier 1900	13-14	Compagnie Générale des Eaux
123	6 avril 1900	271-272	Ville de Nantes c. Compagnie Générale des Eaux
124	6 avril 1900	272-274	Ville de Montfort-l'Amaury c. Société des Eaux
125	28 juin 1901	589-591	Sieur Robert c. ville de Troyes
126	28 juin 1901	591-593	Ville de Troyes
127	5 juillet 1901	612-614	Sieur Médard c. ville de Sainte-Menehould
128	21 mars 1902	234-235	Commune de Saint-André de l'Eure c. sieur Bollée
129	22 mars 1902	244-245	Sieurs Chambon et Sinet
130	13 juin 1902	445-447	Sinet et commune de Sceaux c. Compagnie Générale des Eaux
131	29 mai 1903	422-423	Demoiselles Coiret
132	24 juillet 1903	541	Sieur Deplanque
133	20 novembre 1903	687-689	Compagnie des eaux de Creil
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
134	20 novembre 1903	689-691	Compagnie des eaux de Seine et de source du canton de Boissy-Saint-Léger

Bibliographie

135	20 novembre 1903	691-693	Ville de Biarritz
136	20 janvier 1905	54-62	Compagnie départementale des eaux et services municipaux c. ville de Langres
137	7 avril 1905	354-355	Commune de Denney c. sieurs Cordier et Lenouhant
138	12 mai 1905	432-437	Ville de Troyes c. sieur Bénérière
139	24 novembre 1905	864-865	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Rennes
140	5 janvier 1906	15-16	Sieur Bonna c. ville de Nîmes
141	26 janvier 1906	84-86	Ville de Figeac
142	23 février 1906	172-178	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Lyon
143	22 juin 1906	572-574	Sieurs Flicoteaux, Borne et Boutet
144	21 décembre 1906	956	Sieur Cottancin c. commune de Salles-sur-l'Hers
145	25 janvier 1907	85-86	Sieur Bence
146	12 juillet 1907	685-686	Sieur Rampillon
147	7 février 1908	123-124	Sieur Gelly c. commune de Lierville
148	14 février 1908	149-151	Commune de Nanterre c. Compagnie des Eaux de la Banlieue de Paris
149	20 mars 1908	280-282	Compagnie Générale des Eaux
150	20 mars 1908	306-307	Sieur Gilbert
151	8 mai 1908	478-479	Sieur Pérignon
152	4 août 1908	850-853	Société générale des Eaux d'Oran c. ville d'Oran
153	7 mai 1909	457-459	Ville de Guérande c. sieur Belle de Coste
154	14 mai 1909	487-493	Compagnie Générale des Eaux
155	24 décembre 1909	1039-1040	Sieur Gelly c. commune de Lierville
156	28 janvier 1910	73-75	Commune de Sainte Maxime sur Mer c. sieur Jeffery
157	17 juin 1910	479-482	Ville de Gournay-en-Bray c. sieurs Le Hoc et Bordenave
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
158	27 janvier 1911	102-104	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Rouen
159	8 février 1911	175-176	Sieur Coq
160	10 mars 1911	291-296	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Lyon

161	7 avril 1911	439	Compagnie Générale des Eaux
162	12 juillet 1911	832-836	Dame Teyssier c. ville d'Haïphong
163	5 août 1911	952-953	Ville de Vichy c. sieur Breton
164	10 janvier 1912	21-24	Ville de Saint-Etienne
165	22 mai 1912	597-599	Sieur Lefebvre
166	22 novembre 1912	1077-1079	Ville de Rouen
167	26 décembre 1913	1298-1301	Sieur Brosson
168	26 décembre 1913	1301-1302	Sieur Laune
169	18 février 1914	216-218	Demoiselle Bérail c. ville de Cette
170	14 mars 1914	357-359	Sieur Vianès c. commune de Sorgues
171	24 juin 1914	758-760	Sieur Coq c. commune de Sault
172	26 novembre 1915	334-336	Commune de Saxel c. sieurs Quibier et Vachat
173	26 juillet 1916	322-324	Commune de Gaud
174	15 janvier 1918	36-38	Sté Renaud, Levêque et Tripette
175	22 janvier 1919	54-56	Sieur Guyot c. commune de Craponne
176	2 avril 1919	340-341	Commune de Roussillon c. sieurs Bourget et héritiers Jomard
177	16 mai 1919	433-435	Sieur Besançon et Morin, Ville de Montmorency c. Compagnie Générale des Eaux
178	27 mai 1919	487-488	Sieur Houdry
179	27 juin 1919	566-567	Sieur Fournier c. ville de Caudry
180	26 décembre 1919	958-960	Compagnie des Eaux de Bayonne c. ville de Bayonne
181	16 juin 1920	581-582	Commune d'Opoul c. sieur Orliac
182	16 juin 1920	583-584	Commune des Salles-du-Gardon c. sieurs Aaron et Devèze
183	23 juin 1920	624-628	Entrepreneur sieur Briançon
184	30 juin 1920	645-648	Sieur Emery c. commune de Trets
185	9 juillet 1920	678-681	Commune de Vence c. Compagnie Générale des Eaux
186	21 juillet 1920	734-736	Ville de Vouziers
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
187	20 novembre 1920	941-943	Ville de Lunéville
188	4 mars 1921	251-253	Compagnie Générale des Eaux c. villes de Toulon et de La Seyne
189	18 novembre 1921	954-955	Société centrale des eaux de Condom c. ville de Condom

Bibliographie

190	24 mars 1922	263-266	Sieur Favatier
191	31 mars 1922	301-302	Compagnie Générale des Eaux
192	26 janvier 1923	69-82	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Lyon
193	20 juillet 1923	594-595	Sieur Pillard c. ville de Conches
194	2 novembre 1923	696-697	Cie des eaux de Bayonne c. ville de Bayonne
195	28 mai 1924	514-515	Ville de Rouen
196	9 janvier 1925	33-34	Sieurs Ravier et Robinot c. ville de La Rochelle
197	20 mars 1925	292-293	Compagnie Générale des Eaux
198	28 mars 1925	346	Compagnie des eaux de la banlieue du Havre c. ville de Sanvic
199	8 juillet 1925	661-663	Sieur Guillet-Fenelly
200	31 juillet 1925	789-790	Compagnie Générale des Eaux
201	6 novembre 1925	858-861	Compagnie Générale des Eaux
202	13 janvier 1926	33-35	Compagnie des Eaux de la ville de Creil
203	24 mars 1926	327	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Lyon
204	24 mars 1926	336-338	Sieur Gilbert
205	4 août 1926	859-860	Société des eaux et électricité du nord-est de Lyon
206	21 janvier 1927	94-96	Compagnie Générale des Eaux c. dame veuve Berluque
207	21 janvier 1927	96-99	Compagnie Générale des Eaux c. dame de Zuylen de Nyevelt et Ville de Paris
208	8 février 1927	166	Compagnie Générale des Eaux
209	2 mars 1927	278	Société Eau et Assainissement c. ville de Paris
210	6 août 1927	973-974	Société générale des eaux de Calais c. ville de Calais
211	28 octobre 1927	983	Compagnie Générale des Eaux
212	2 novembre 1927	1007-1009	Sieurs Blanc et Giraudon
213	9 novembre 1928	1150	Sieur Binet
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
214	9 novembre 1928	1151-1153	Ville de Toulon
215	16 novembre 1928	1193-1194	Sieurs Ravier et Robinot
216	16 novembre 1928	1194-1195	Ville de Saint-Etienne

217	9 janvier 1929	24	Sieur Gauliard c. commune de Magny-la-Ville
218	8 mars 1929	266-267	Sieur Bonneton
219	26 juin 1929	622-623	Compagnie Générale des Eaux
220	26 juin 1929	623-625	Ville de Morlaix
221	18 octobre 1929	915	Sieur Bonvehi
222	8 novembre 1929	971-972	Seieurs Godfrin
223	8 janvier 1930	15-17	Compagnie Générale des Eaux c. sieur Herbault et ville de Paris
224	24 janvier 1930	101	Sieur Diverrès
225	14 février 1930	192-193	Compagnie Générale des Eaux c. dame Rohée et ville de Charenton
226	26 mai 1930	563-564	Société Germain et Cie
227	6 juin 1930	604	Syndicat des petits propriétaires marseillais
228	16 juillet 1930	746	Ville de Vannes
229	24 octobre 1930	861	Villes de Roubaix et de Tourcoing
230	19 novembre 1930	955-956	Sieur Girard
231	18 février 1931	184	Seieurs Bouyé et Rieu
232	20 février 1931	209-210	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Boulogne-sur-Mer
233	18 mars 1931	310-312	Sieur Vaissaire
234	19 mars 1931	312	Sieur Mayor Pedro, Sté Eau et Assainissement
235	26 mars 1931	378	Ville de La Rochelle
236	29 avril 1931	450-451	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage c. commune de Talence
237	6 mai 1931	477-478	Sieur Tondut
238	1 juillet 1931	708	Ville de Saint Marcellin
239	29 octobre 1931	923-924	Sieur Peytavi
240	4 décembre 1931	1084-1085	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage
241	23 décembre 1931	1152-1153	Seieurs Godfrin
242	29 avril 1932	433-434	Société générale des eaux de Calais c. ville de Calais
243	6 juillet 1932	681-682	Sieur Lethairon
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
244	26 juillet 1932	786-787	Sieur Bohly c. ville de Vichy
245	4 novembre 1932	916	Société Eau et Assainissement c. ville de Paris
246	23 novembre 1932	986-987	Société Germain et Cie

Bibliographie

247	9 mars 1933	298-299	Dame Bernard c. commune de Saint-Mard
248	8 avril 1933	473-474	Sieurs Beaufiles et Guyot
249	12 mai 1933	508-509	Compagnie Générale des Eaux c. ville de La Seyne
250	23 juin 1933	677-678	Société des aciéries et usines à tubes de la Sarre
251	7 juillet 1933	750-752	Ville de Fère-en-Tardenois c. Société Greyson
252	13 décembre 1933	1178-1179	Société moderne d'entreprises
253	10 janvier 1934	52	Sieurs Meyer et Cie
254	19 janvier 1934	99-101	Ville de Noeux-les-Mines
255	24 janvier 1934	109-110	Société française de distribution d'eau
256	24 janvier 1934	124-125	Commune d'Arles-sur-Tech c. sieur Sambres
257	28 février 1934	287-288	Sieur Godet c. commune de Mons-en-Laonnois
258	30 mai 1934	613	Ville de Salins
259	6 juin 1934	645-647	Compagnie Générale des Eaux
260	8 juin 1934	656-657	Ville de Toulon c. Compagnie Générale des Eaux et ville de La Seyne
261	29 juin 1934	746	Sieur Lafarge
262	18 juillet 1934	824	Sieurs Scoraille, Bès-Alguier et Millagou
263	16 janvier 1935	55-57	Sieur Albin
264	18 janvier 1935	67-68	Compagnie Générale des Eaux
265	6 février 1935	161-162	Sieur Bost
266	20 février 1935	230	Sieur Méallet
267	27 février 1935	256-257	Société des eaux et du gaz de Courtenay
268	1er mars 1935	273	Ville de Saint-Jean-de-Luz
269	6 mars 1935	299-300	Commune de Vernouillet
270	7 mars 1935	301	Ville de Narbonne c. dame Tarrès et autres
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
271	13 mars 1935	330-331	Compagnie Générale des Eaux
272	3 avril 1935	424-425	Ville de Raincy
273	6 avril 1935	456-457	Compagnie française des eaux

274	7 juin 1935	672	Compagnie Générale des Eaux c. commune de Caluire-et-Cuire
275	16 octobre 1935	940-941	Commune de Firmy
276	27 novembre 1935	1110-1111	Ville de Mascara
277	4 décembre 1935	1141-1142	Dame veuve Ludinard et sieur Lamotte
278	18 décembre 1935	1207-1208	Ville de Dives
279	5 février 1936	162-163	Commune de Montmorency c. dame Vincent et Compagnie Générale des Eaux
280	26 février 1936	255-256	Commune d'Apremont-la-Forêt
281	26 février 1936	257-258	Sieur Langlois
282	13 mars 1936	324	Ville de Sézanne
283	1 ^{er} avril 1936	436-437	Sieur Battle
284	3 avril 1936	446-447	Ville de Toulon
285	19 mai 1936	579	Sieur Robinet
286	19 juin 1936	666-668	Comité de défense des usagers de l'eau d'Hyères
287	24 juin 1936	697-698	Société d'entreprises générales de Gobertange
288	18 juillet 1936	798-799	Commune de Kientzheim
289	16 décembre 1936	1118-1119	Commune de Soyaux
290	6 janvier 1937	5-6	Sieur Sant-Oyan
291	13 janvier 1937	45-46	Commune de Fleurance
292	22 janvier 1937	85-86	Sieur Testanière
293	23 avril 1937	423-428	Ville du Raincy c. Compagnie Générale des Eaux
294	21 juillet 1937	762-763	Ville de Saint-Claude c. sieur Gianadda-Chiochetti
295	23 juillet 1937	777-778	Ville de Carpentras
296	3 novembre 1937	893-894	Commune d'Airvault
297	1er décembre 1937	987	Sieurs Vincent Frères
298	8 décembre 1937	1012-1013	Commune de Chambéry-le-Vieux
299	10 décembre 1937	1018-1019	Commune de La Croix
300	16 février 1938	177-178	Commune de Saint-Cergues
301	4 mars 1938	232-233	Sté La Teinturerie de l'Est
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
302	11 mai 1938	413-414	Commune d'Après-les-Corps
303	18 mai 1938	437-438	Commune de Warlus
304	31 mai 1938	501-502	Demoiselle Lebèvre et sieur Nicaise

Bibliographie

305	17 juin 1938	545-546	Syndicat de défense des concessionnaires d'eau de Rilly-la-Montagne
306	6 juillet 1938	640-641	Sieurs Freyre et autres
307	6 juillet 1938	641-642	Ville de Millau
308	2 novembre 1938	824	Ville de Miliana
309	30 novembre 1938	901-902	Commune d'Igé
310	28 décembre 1938	997	Sieur Lugnier
311	3 mars 1939	137-138	Ville de Cormeilles-en-Parisis
312	29 mars 1939	241-244	Ville de Saint-Jean-de-Luz
313	30 juin 1939	441-442	Ville de Granville
314	7 juillet 1939	461	Commune du Kremlin-Bicêtre c. sieur Rodriguez
315	11 juillet 1939	468-469	Sieurs Thouna, Roch et Anthoine
316	20 janvier 1940	21	Sieur Moiton
317	26 janvier 1940	27-28	Sieur Verdot
318	8 novembre 1940	205-209	Commune de Maussane
319	16 mai 1941	104-105	Ville de Miliana c. sieur Saurat
320	22 mai 1942	158-159	Sieur de Scey
321	19 juin 1942	217-218	Société Puits, Forages, Sondages
322	31 juillet 1942	241-243	Société X
323	11 décembre 1942	352-353	Compagnie Générale des Eaux c. dame Fighiera
324	21 avril 1943	109	Commune d'Ury
325	24 mai 1943	133	Sieur Bost
326	21 juin 1943	158	Ville de Marseille
327	31 décembre 1943	313	Compagnie Générale des Eaux
328	4 février 1944	47	Ville de Roubaix
329	24 mars 1944	102-103	Sieur et demoiselle Canel
330	10 mai 1944	135-136	Compagnie générale des eaux de la banlieue de Paris
331	2 juin 1944	162-163	Compagnie Générale des Eaux c. sieur Vauzelle
332	21 juillet 1944	211	Ville de Roye c. sieur Klopp
333	20 septembre 1944	251	Société d'éclairage, de chauffage et de force motrice
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
334	13 avril 1945	74	Commune de Thierville
335	22 juin 1945	135-137	Compagnie Générale des Eaux c. Société Maison P. Monduit

336	16 juillet 1945	160	Sieur Guerchet
337	7 décembre 1945	247	Commune de Bry-sur-Marne c. sieur Guélorget
338	17 juillet 1946	205	Compagnie française des eaux
339	13 décembre 1946	307-308	Compagnie des eaux de la banlieue de Paris et Mutuelle générale des accidents
340	24 janvier 1947	27-28	Compagnie Générale des Eaux
341	21 février 1947	67	Sté des eaux et assainissement de Foix
342	21 mars 1947	123-124	Ville de Marseille
343	24 octobre 1947	389	Société des eaux de source d'Yport
344	13 février 1948	80-82	Compagnie Générale des Eaux c. commune de Caluire-et-Cuire
345	20 février 1948	37	Sieur Bassac
346	17 novembre 1948	431-432	Sieur Cayré
347	6 mai 1949	201-202	Sieur Vauzelle
348	8 mars 1950	148-149	Sieur Merlin
349	29 mars 1950	202	Commune de Bischwiller c. sieur Kesselring
350	10 mai 1950	273-274	Commune de Saint-Hilaire-du-Touvet
351	8 décembre 1950	616	Compagnie Générale des Eaux
352	15 décembre 1950	620-621	Compagnie française des conduites d'eau
353	4 mai 1951	245-246	Sieurs Vincent
354	13 juin 1951	332-334	Société d'entreprises Froment Clavier et Etablissements Boulanger
355	11 janvier 1952	31	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage
356	21 mars 1952	178	Ville de Strasbourg
357	28 mai 1952	282-283	Commune de Saint-Barbe-du-Tlelat
358	18 juillet 1952	387-388	Sté des eaux de Marseille et Ville de Marseille
359	28 novembre 1952	545-547	Société auxiliaire de distribution d'eau c. Société des eaux de Marseille et sieur Néri
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
360	13 mars 1953	131	Dame veuve Sugère et autres
361	7 mai 1953	587-588	SARL des Etablissements C.O.C. c. Société Lyonnaise des Eaux
362	3 juin 1953	260-261	Commune de Floing

Bibliographie

363	15 juillet 1953	371	Commune de Luzech c. sieur Labruyère
364	18 décembre 1953	570-571	Sieur Gain
365	24 février 1954	121	Sieur Rodriguez
366	28 avril 1954	237	Communes de Willer-sur-Thur et Altenbach
367	7 juillet 1954	425	Commune de Morcenx
368	6 mai 1955	244	Société des grands travaux de Marseille
369	6 mai 1955	244-246	Société C. Chabal et Cie c. commune d'Isle-sur-Sorgue
370	25 mai 1955	280	Sieur Cazenave
371	27 juin 1955	626	Consorts Breuill c. commune d'Oran et société des Eaux
372	6 juillet 1955	393-395	Ville de Bastia
373	1 ^{er} mars 1957	133-134	Commune de Perthus c. sieur Croux
374	12 juillet 1957	474-475	Chambre de Commerce d'Orléans et du Loiret
375	15 juillet 1957	492-493	Sieur Dayre
376	8 novembre 1957	593	Sieur Roubaud
377	27 novembre 1957	646-647	Société d'études et d'entreprises de travaux publics et autres
378	18 décembre 1957	686-687	Commune de Golbey
379	19 mars 1958	181-182	Syndicat intercommunal d'adduction d'eau de Levet
380	7 novembre 1958	530-540	Société Electricité et eaux de Madagascar et Territoire de Madagascar c. Sieur Nicola
381	28 novembre 1958	589-590	Sieurs de Bourjade et de Vergnette de Lamotte
382	13 mars 1959	182-183	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage
383	10 avril 1959	227-228	Société des anciens établissements Houdry
384	15 juillet 1959	466	Ville de Saint-Lô
385	1 avril 1960	256-257	Ville de Forcalquier
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
386	6 mai 1960	299-301	Architecte Sieurs Vincent et Société Entrepouse
387	13 janvier 1961	38-40	Département du Bas-Rhin
388	10 février 1961	113-114	Ville de Béziers
389	21 avril 1961	253-254	Dame veuve Agnesi

390	28 avril 1961	265-267	Commune de Cormeilles-en-Parisis
391	9 mai 1962	307-308	Ville de Bastia
392	13 juillet 1962	489-490	Ville de Nice c. Hoirs Aubour-Gilly et dame Zino
393	16 novembre 1962	611	Ville de Grenoble
394	28 novembre 1962	640-641	Ministre de l'Intérieur c. commune de Fontanès
395	19 juin 1963	375	Cie des eaux d'Hanoï
396	22 janvier 1964	32-33	Etablissements Houdry
397	8 mai 1964	279	Compagnie française des conduites d'eau
398	10 juillet 1964	396-397	Compagnie française des conduites d'eau et Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Saint-Clair-sur-Elle
399	19 mars 1965	184-185	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage
400	3 novembre 1965	578-579	Commune de Bure-les-Templiers c. sieur Blanchard
401	19 janvier 1966	42-43	Entreprise de travaux publics Larbanet
402	9 février 1966	89-91	Commune de Palavas les Flots
403	6 juillet 1966	451-452	Compagnie Générale des Eaux c. dame veuve Mallet
404	24 février 1967	96	Entrepreneur sieur Donard
405	9 juin 1967	241-242	Société des eaux de Marseille
406	5 juillet 1967	297-300	Commune de Donville-les-Bains c. Société générale technique
407	23 février 1968	138-139	Ville de Toulouse c. sieur Peyrillous
408	8 mai 1968	286-288	Association syndicale de reconstruction de Dunkerque, Ville de Dunkerque, sieur Morel et Société Littoral-Nord
409	29 novembre 1968	612-613	Société française des travaux routiers et ville du Havre
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
410	17 décembre 1968	653-654	Compagnie Générale des Eaux c. ville de Vannes
411	22 janvier 1969	37-38	Ville de Libourne c. sieur Magne
412	21 juillet 1970	535-536	Sieur Gaspais
413	9 octobre 1970	563-564	Sieur Raboni
414	1 ^{er} janvier 1971	476	Société Gaz et Eaux

Bibliographie

415	10 février 1971	477-478	District urbain de Clermont-de-l'Oise c. consorts Ansart
416	10 mars 1971	208-213	Société des eaux de Marseille
417	13 octobre 1971	609-610	Département de l'Aisne
418	22 octobre 1971	630-631	Ville de Fréjus
419	24 novembre 1971	706-707	Compagnie Générale des Eaux
420	17 janvier 1972	943-944	Dame de Ganay et sieur Ballestra c. ville de Toulon
421	25 février 1972	168-175	Compagnie générale de travaux hydrauliques (SADE) c. Société Thomson-Houston-Hotchkiss-Brandt
422	28 juin 1972	495-496	Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la région de Lagny c. sieur Gallois
423	29 juin 1973	456-458	Ministre de l'Équipement et du Logement c. Société parisienne pour l'industrie électrique et autres
424	21 octobre 1974	497-498	Ministre du développement industriel et scientifique c. Association des utilisateurs des eaux de la Course et de la Baillonne et autres
425	14 février 1975	124-138	Société des eaux de Marseille
426	23 avril 1975	248-251	Sieur Vilain
427	25 juillet 1975	475-477	Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage
428	5 novembre 1975	544-546	Sieur Leguem et société Leguem
429	26 mars 1976	183-185	Sieur Colboc c. commune de Saint-Bonnet Elvert
430	28 juin 1976	701	Sieur Burlat c. commune de Somme-Suippe
431	23 janvier 1980	42-44	Syndicat des communes de la banlieue de Paris pour les eaux
432	6 février 1981	80-82	Ville de Montpellier
N°	Date	N° de page	Intitulé de l'arrêt
433	4 juin 1982	201-202	Ville de Dreux
434	28 mars 1984	n°36.066 et 36.067	Compagnie Générale des Eaux
435	8 février 1985	n°42.940	Syndicat intercommunal de la Marana
436	13 mars 1985	n°19.321 et 19.322	Villes de Cayenne et autres

437	23 octobre 1985	n°46.612	Commune de Blaye-LesMines
438	31 janvier 1986	n°39.476	Syndicat intercommunal à vocation multiple de la région d'Aigues-Mortes
439	5 décembre 1986	n°49.345	Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la Corniche des Maures
440	29 avril 1987	n°51.022	Commune d'Elancourt
441	20 janvier 1988	n°70.719	SCI « La Colline » c. commune de La Benisson-Dieu
442	14 janvier 1991	n°73.746	Mr Bachelet
443	24 mai 1991	n°89.675 et 89.676	Mme Carrere
444	10 janvier 1992	n°97.476	Association des usagers de l'eau de Peyreleau et autres
445	22 juillet 1992	n°136.332	Commune de Marcilly-sur-Eure
446	30 novembre 1992	n°94.260	Compagnie Générale des Eaux
447	29 janvier 1993	n°122.491	Syndicat intercommunal des eaux de la Dhuy
448	28 avril 1993	n°95.139	Commune de Coux
449	23 juillet 1993	n°138.504	Compagnie Générale des Eaux
450	25 mai 1994	n°106.876	Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la Vallée de l'Orne
451	27 juin 1994	n°85.436	Mr Charpentier
452	2 juin 1995	n°145.131 et 148.569	SIVOM de la région d'Issoire et de la banlieue sud-clermontoise
453	30 juin 1995	n°156.795	Commune de Saint-Etienne-du-Gres
454	16 octobre 1995	n°150.319	Mr et Mme Meriadec
455	3 novembre 1995	n°152.484	District de l'agglomération nancéienne

TABLE DES MATIERES

Introduction générale.....	4
PREMIERE PARTIE	
LES DEUX MODELES DE GESTION DU SERVICE PUBLIC D'EAU POTABLE.....	14
Introduction à la première partie	16
CHAPITRE 1 LES CARACTERISTIQUES TECHNICO-ECONOMIQUES DES DEUX MODELES	20
<i>Section 1. Eau urbaine - Eau rurale (1850 - 1939).....</i>	<i>21</i>
1.La demande en eau potable : demande urbaine et demande rurale.....	22
1.1. Une préoccupation d'origine urbaine	23
§1 Une distribution d'eau limitée à la construction de quelques fontaines	23
§2 Une solution technique au problème de la demande : les réseaux	24
§3 La distribution d'eau à domicile : une demande source de revenus	25
1.2. Une préoccupation rurale plus tardive.....	27
2. Eau de surface versus eau de source : offre d'eau urbaine et offre d'eau rurale.....	29
2.1. L'offre d'eau potable des villes : des eaux de source aux eaux traitées.....	29
§1 L'adduction d'eaux de source sur longue distance ou la filtration naturelle.....	29
§2 Les villes offrent des eaux traitées	31
2.2. L'offre d'eau des communes rurales : de l'eau de source sinon rien.....	41
2.3. Mise en évidence de deux modèles fonction du type de ressource distribuée.....	44
<i>Section 2. L'urbanisation de l'eau rurale (1940-95)</i>	<i>49</i>
1. La normalisation de la qualité de l'eau potable	49
1.1. La dimension sanitaire.....	50
§1 Une préoccupation nationale (1954-1975).....	50
§2 Une préoccupation communautaire (1975-1995).....	52
1.2. Les dimensions juridique et administrative	53
§1 Un statut juridique unifié	54
§2 Un statut administratif unifié	55
1.3. La valeur de la ressource en eau	58
2. La dégradation de la ressource et la distribution d'eau en milieu urbain	59
2.1. Les conséquences de l'urbanisation (1940-1970).....	59
2.2. Traitement et interconnexion (1970-1995)	62
3. La dégradation de la ressource et la distribution d'eau en milieu rural	68
3.1.La généralisation de la desserte	68
§1 Le coût de la desserte des populations isolées et saisonnières	69
§2 Les cas particuliers de la Bretagne, de la façade atlantique et du sud-ouest ...	71

3.2. Les conséquences de la pollution généralisée des eaux brutes	73
§1 L'interconnexion des réseaux	73
§2 Le traitement des eaux souterraines.....	78
3.3. La tarification de l'eau potable en milieu rural	79
Conclusion du premier chapitre	84
CHAPITRE 2 LES CARACTERISTIQUES INSTITUTIONNELLES DES DEUX MODELES..	87
<i>Section 1. La période libérale (1850-1926)</i>	88
1. Le Conseil d'Etat et le socialisme municipal	90
2. La distribution d'eau potable entre service public et activité industrielle et commerciale	92
2.1. Le caractère dual de l'activité	93
§1 La dimension régaliennne	93
§2 La dimension marchande	94
2.2. La distribution d'eau aux fontaines et la distribution d'eau à domicile	95
2.3. La distribution d'eau à domicile : une extension du service public d'hygiène.....	98
2.4. Deux formes polaires d'organisation : régie et concession	99
<i>Section 2. L'intervention de l'Etat (1926 - 1982)</i>	101
Sous-section 1. Une gestion non marchande généralisée (1926-1955)	101
1. L'intervention des collectivités locales	102
1.1. Les SPIC.....	102
1.2. La régie simple et la régie autonome	104
1.3. La concession et la théorie de l'Imprévision.....	106
2. Des régies simples pour gérer les services d'eau	107
2.1. Les services d'eau urbains poursuivent une mission d'hygiène	107
2.2. Les services d'eau ruraux sont subventionnés par l'Etat	110
2.3. La particularité de la gestion déléguée : une progression par extension territoriale	113
3. L'Etat pour une gestion marchande des services publics locaux.....	115
3.1. Une gestion rationalisée des services publics	116
3.2. La tentation de la délégation et du démembrement des services d'eau	118
§1 L'inadaptation de la régie simple à la règle de l'équilibre budgétaire.....	118
§2 L'action de l'Etat en faveur de la délégation des services d'eau urbains.....	119
§3 Délégation et gestion rationalisée des services d'eau urbains.....	121
§4 La tentation du démembrement des services d'eau ruraux	122
Sous-section 2. Une gestion marchande limitée à l'exploitation (1955-1982).....	124
1. Segmentation et démembrement des SPIC.....	125

1.1. La segmentation des SPIC	125
§1 La régie personnalisée	125
§2 La régie autonome	127
1.2. Le démembrement des activités communales	129
§1 Organisation intercommunale et aménagement rationalisé du territoire	129
§2 L'échec de l'intercommunalité urbaine	133
2. La concurrence entre formes organisationnelles	136
2.1. La régie communale contre l'affermage	136
§1 Le recul de la régie	136
§2 La montée en puissance de l'affermage	141
2.2. L'affermage des services ruraux et des petits services urbains	143
§1 Un contrôle des prix favorable à l'affermage	144
§2 L'action de l'administration en faveur de l'affermage	146
A. Le ministère de l'Agriculture décide des modes de gestion des services d'eau ruraux	147
B. Le ministère de l'Intérieur intéresse les ingénieurs des Ponts et chaussées à la gestion déléguée des services d'eau urbains	150
2.3. L'affermage des services d'eau dans les villes moyennes	151
§1 Une distorsion fiscale favorable à l'affermage des services d'eau	151
§2 Segmentation, démembrement et gestion déléguée	153
§3 Segmentation, démembrement et gestion marchande	156
2.4. La redéfinition des règles du jeu en fin de période	158
<i>Section 3. Le retour à la liberté contractuelle (1982-1995)</i>	<i>160</i>
1. Les lois de décentralisation et la délégation des grands services d'eau urbains	161
1.1. La fin du régime tutélaire et la création de nouveaux centres de pouvoirs locaux	162
§1 Des collectivités territoriales affranchies du contrôle préfectoral	162
§2 Des régies industrielles et commerciales sous tutelle de 1982 à 1988	163
§3 La création d'organisations intercommunales d'intégration	164
1.2. La délégation généralisée des services d'eau urbains	166
§1 La délégation des services d'eau et le contrôle des prix	166
§2 La délégation des services d'eau et la libération des prix	171
§3 La délégation des services d'eau et l'assouplissement de la contrainte d'équilibre budgétaire	173
2. Pour une gestion marchande et transparente	177
2.1. Le service de distribution d'eau est un service marchand	177
§1 La loi du 3 janvier 1992 sur la tarification de l'eau	177
§2 Les nouvelles instructions comptables des régies d'eau	178
§3 Les nouvelles instructions comptables des services affermés	179
2.2. La transparence de la gestion déléguée en question	180
2.3. Le difficile contrôle de gestion des services d'eau	182
§1 Des services d'eau délégués sans existence juridique propre	182
§2 Le problème de la consolidation des comptes communaux	183
Conclusion du deuxième chapitre	184

Conclusion de la première partie 186

DEUXIEME PARTIE

REGULATION PUBLIQUE ET STRATEGIE DES OPERATEURS.... 188

Introduction à la deuxième partie 190

Préambule : présentation des arrêts du Conseil d'Etat 194

1. La jurisprudence du Conseil d'Etat et la distribution d'eau..... 194

2. Typologie des arrêts du Conseil d'Etat 200

2.1. Identification des services d'eau impliqués dans les conflits 200

2.2. Identification des parties adverses 205

2.3. Les types de service d'eau et les types d'opposants au Conseil d'Etat 210

CHAPITRE 1. LA REGULATION DU SECTEUR DE LA DISTRIBUTION D'EAU 214

Section 1. La régulation du service de l'eau : une analyse théorique... 236

1. Le monopole 216

2. Règles de tarification en information parfaite 218

2.1. Absence de coût d'opportunité des fonds publics 218

2.2. Présence d'un coût d'opportunité des fonds publics 218

2.3. Respect de l'équilibre budgétaire du monopole..... 219

3. Extraction de rente par un monopole en information asymétrique 220

4. Aléa moral et incitation 223

4.1. Cas où l'opérateur est neutre à l'égard du risque 223

4.2. Cas où l'opérateur éprouve de l'aversion à l'égard du risque 225

5. Régulation et incomplétude des contrats 226

5.1. La renégociation entre les parties dans un cadre bilatéral 227

5.2. Le recours à un arbitre extérieur 228

5.3. Le recours à une logique de type administratif 228

6. Enseignements pour la régulation d'un monopole 229

6.1. Contrôle des tarifs 229

6.2. Contrôle des investissements 231

6.3. Intégration verticale..... 231

6.4. Organisation d'une concurrence ex ante 232

7. Stratégie des opérateurs..... 233

7.1. Gestion en économie régulée 233

7.2. Intégration horizontale 233

7.3. Intégration verticale..... 234

7.4. Relations avec le régulateur 234

Section 2. La régulation du service de l'eau : une analyse historique 236

1. La distribution d'eau potable : un monopole naturel 238

1.1. Étendue et limite du monopole..... 239

§1 Étendue du monopole : canalisations, branchements et compteurs 239

§2 Limites du monopole : installations et alimentation privées, révocabilité des droits d'occupation du domaine public et durée des contrats..... 244

1.2. Les modalités d'attribution du monopole: principes et pratiques	247
§1 Pratiques et limites de la règle de l' <i>intuitu personae</i>	247
§2 Les autres modes d'attribution.....	252
2. Les modes de régulation des services d'eau délégués.....	254
2.1. Equilibre budgétaire.....	254
2.2. La régulation en price cap (1850-1923).....	259
§1 Distributions d'eau et allocation des droits résiduels de contrôle	259
§2 Le développement extra-contractuel du service privé et les droits économiques de l'opérateur privé	266
2.3. La régulation en cost-of-service (1923-1995).....	268
3. L'organisation des travaux dans les services d'eau	273
3.1. La phase de construction : rappels d'ordre général	273
3.2. L'organisation des travaux dans les services d'eau en régie.....	274
§1 La responsabilité de la collectivité locale vis-à-vis des tiers	275
§2 Les responsabilités de la collectivité locale, du concepteur et directeur des travaux et de l'entrepreneur.....	277
3.3. L'organisation des travaux dans les services d'eau concédés	280
§1 La responsabilité du concessionnaire vis-à-vis des usagers et des tiers	281
§2 Responsabilité du concessionnaire vis-à-vis de l'autorité concédante.....	283
3.4. L'organisation des travaux dans les services d'eau affermés	285
3.5. L'organisation des travaux dans les services d'eau en régie intéressée.....	288
Conclusion du premier chapitre.....	290
 CHAPITRE 2 LA NATURE ECONOMIQUE DE LA CONCESSION DE DISTRIBUTION D'EAU	290
<i>Section 1. Les caractéristiques institutionnelles et le fonctionnement de la concession : une analyse théorique</i>	292
1. Les caractéristiques institutionnelles de la concession de distribution d'eau.....	293
1.1. La concession de distribution d'eau, un mode de gestion privé.....	293
1.2. La concession de distribution d'eau, un système fédéral	295
2. Le fonctionnement de la concession	297
2.1. La nature contractuelle de la concession de distribution d'eau	297
2.2. La concession de distribution d'eau, un mécanisme d'engagement	301
3. La stabilité du régime concessionnaire.....	306
3.1. La légitimité de la concession.....	307
3.2. Les facteurs d'instabilité du système concessionnaire	308
<i>Section 2. Les caractéristiques institutionnelles et le fonctionnement de la concession : une analyse historique</i>	309

1. La municipalisation au tournant du siècle ou la distribution d'eau comme service non marchand.....	309
1.1. Les facteurs d'augmentation du prix de l'eau vendue à domicile.....	310
§1 L'installation et la location ou la vente de compteurs chez les abonnés.....	310
§2 L'amélioration de la qualité des eaux distribuées.....	311
1.2. L'opposition des communes à l'augmentation du prix des abonnements.....	313
§1 Les villes s'interposent entre concessionnaires et abonnés.....	313
§2 Un partage des bénéfices inopérant.....	315
§3 Extension du service public et pression sur les tarifs.....	315
1.3. La concession de distribution d'eau, un contrat très engageant.....	316
§1 Une interprétation au pied de la lettre des contrats de concession.....	316
§2 Les droits économiques des concessionnaires.....	318
1.4. Un désengagement multiforme : de l'affermage au rachat.....	320
§1 L'abandon de la concession pour l'affermage ou la régie intéressée.....	320
§2 Les rachats de concession par les grandes villes.....	322
§3 Le poids de l'éclatement communal dans le choix du mode de municipalisation.....	328
2. La disparition des grandes régies urbaines à la fin du siècle ou la distribution d'eau comme service public marchand.....	331
2.1. La hausse du prix de l'eau potable.....	332
2.2. Les régies augmentent leur prix ou font place à la délégation.....	334
2.3. De l'affermage à l'affermage concessif, de la régie intéressée à la concession.....	338
2.4. La distribution d'eau : un service public devenu marchand.....	340
§1 Les régies augmentent leur tarif ou disparaissent.....	341
§2 La vente des régies urbaines.....	342
3. La distribution d'eau : un système fédéral en manque de régulation.....	343
3.1. La distribution d'eau de 1850 à 1947 : un système fédéral et une régulation judiciaire.....	344
3.2. La distribution d'eau de 1947 à 1982 : un système fédéral dévoyé et une régulation administrative.....	345
3.3. La distribution d'eau aujourd'hui : un système fédéral en manque de régulation.....	347
Conclusion du deuxième chapitre.....	348
Conclusion de la deuxième partie.....	351
Conclusion générale.....	353
Bibliographie.....	361
Index des tableaux.....	433
Index des figures.....	436

INDEX DES TABLEAUX

T 1. Arrêts du Conseil d'Etat au sujet des eaux de source.....	43
T 2. Etudes préliminaires des eaux brutes destinées à l'alimentation humaine .45	
T 3. Rythme des analyses de surveillance recommandé par le C.S.H.P.F.	46
T 4. Evolution des coûts et des recettes d'exploitation dans deux services urbains, avant et après traitement des eaux distribuées (<i>millions de francs courants</i>).....	47
T 5. Les fonctions de coût des offres d'eau urbaine et rurale	48
T 6. Teneurs maximales admissibles en éléments toxiques et indésirables dans un litre d'eau potable en 1954	50
T 7. Fréquence des analyses pour les eaux distribuées dans leur état naturel...51	
T 8. Types d'analyses réalisées sur les eaux distribuées	52
T 9. Fréquence des analyses réalisées sur les eaux distribuées définie par la directive 80/778	53
T 10. Evolution de l'alimentation en eau à domicile de la population rurale ...69	
T 11. Evolution des populations rurales sédentaire et saisonnière (en millions d'habitants).....	70
T 12. Evolution de la desserte en eau de la population rurale sédentaire	70
T 13. Evolution de la desserte en eau de la population rurale saisonnière.....	70
T 14. Estimation des travaux neufs et des travaux de renforcement en milieu rural de 1959 à 1985	71
T 15. Evolution de la consommation domestique en milieu rural de 1966 à 1990	71
T 16. Evolution du taux de desserte des départements où les communes s'approvisionnent avec des eaux de surface ou souterraine traitées (%).....	72
T 17. Répartition des insuffisances en matière de qualité des eaux distribuées	75
T 18. Répartition des insuffisances en matière d'équipements de distribution.	75
T 19. Les besoins d'investissement des communes rurales en 1990.....	77
T 20. Taux d'équipement des communes rurales des départements de la région Est en 1954 (%)	80
T 21. Prix, en francs de l'année, pour une fourniture de 100 m ³ /an d'eau potable à un usager domestique	81
T 22. Prix en francs courants pour une fourniture de 100 m ³ /an d'eau potable à un usager domestique	81

T 23. Construction des réseaux de 1900 à 1990.....	84
T 24. Le patrimoine de la distribution d'eau en 1990	84
T 25. Les investissements prévus d'ici 20 ans.....	85
T 26. Type d'activité et mode d'organisation des services publics locaux....	104
T 27. Type d'activité, mode d'organisation et principe de fonctionnement des services publics locaux.....	104
T 28. Les modes d'organisation des services publics locaux avant et après 1930	106
T 29. Subventions versées par le ministère de l'Agriculture de 1920 à 1939 (millions de francs)	112
T 30. La création et l'extension du périmètre des E.P.C.I. à vocation rurale	130
T 31. La création et l'extension du périmètre des E.P.C.I. à vocation urbaine	131
T 32. La représentation des communes dans les E.P.C.I.	132
T 33. Les compétences transférées aux E.P.C.I.	132
T 34. La fusion des communes en France et dans quelques pays européens.	134
T 35. Population alimentée par des régies d'eau	137
T 36. Les déficits d'exploitation de la C.G.E. de 1944 à 1948 (millions de francs courants)	143
T 37. Taux de marge de la C.G.E. pour la gestion des services d'eau 1955-1965	145
T 38. Communes et syndicats de communes qui délèguent la gestion de leur service d'eau à la Compagnie Générale des Eaux de 1953 à 1958.....	146
T 39. Desserte des villes de 2000 à 10000 habitants au 1er janvier 1961	151
T 40. Les services d'eau délégués à la C.G.E. avant et après 1969.....	152
T 41. Les dépenses des collectivités locales en 1987.....	163
T 42. Caractéristiques de la communauté de villes et de la communauté de communes	165
T 43. Les E.P.C.I. en 1995.....	166
T 44. Prix (francs courants) pour 100m ³ d'eau potable en fonction des modes de gestion en 1975, 1980 et 1985	169
T 45. Montant des investissements réalisés dans la distribution d'eau rurale de 1976 à 1985 (milliards F 1985)	170
T 46. Répartition des aides consenties sur la période 1981-1985 aux services d'eau ruraux.....	170

T 47. Les plus fortes progressions annuelles de la gestion déléguée.....	172
T 48. Les chiffres d'affaires de la C.G.E. en 1980 et 1985 pour les activités de chauffage collectif et de traitement des ordures ménagères, en milliards de francs 1980	172
T 49. Les activités eau, chauffage collectif et propreté dans le chiffre d'affaires du groupe C.G.E.....	173
T 50. L'intercommunalité dans la distribution d'eau en fonction du type de commune	175
T 51. Types d'organisation et modèles de gestion du service de distribution d'eau potable.....	185
T 52. Caractéristiques générales des arrêts relatifs à la distribution d'eau	194
T 53. Années où le Conseil d'Etat ne rend aucun arrêt relatif à la distribution d'eau	196
T 54. Délais entre la décision de première instance et la décision du Conseil d'Etat	198
T 55. Absence de litiges au milieu des années 1970 et 1980	198
T 56. Les décisions du Conseil d'Etat en période de guerre.....	199
T 57. Les services d'eau urbains ayant fait l'objet de plusieurs arrêts entre 1848 et 1995.....	204
T 58. Les huit types de parties adverses au Conseil d'Etat	205
T 59. Les arrêts rendus par type d'opposant entre 1945 et 95	208
T 60. Arrêts mentionnant des services concédés dont les droits d'exploitation ont été rachetés par d'autres concessionnaires	248
T 61. Les personnes physiques concessionnaires de grandes villes.....	249
T 62. Identité des concessionnaires comparaisant au Conseil d'Etat depuis juin 1935	252
T 63. Lyon, Nantes, Toulon et Rouen rachètent leur service d'eau.....	323
T 64. Population alimentée par la Compagnie Générale des Eaux de 1981 à 1995	331
T 65. Redevances versées par la Compagnie Générale des Eaux aux Agences de bassin	333
T 66. Contribution de chacune des composantes au prix moyen TTC de l'eau en 1990 et 1993	333
T 67. Taux de croissance des prix de l'eau potable en France de 1989 à 1995	334
T 68. Le prix moyen de l'eau potable en 1992, 1995 et 1998	334

T 69. Les grandes régies qui disparaissent entre 1980 et 93	335
T 70. Nombre d'abonnés et d'habitants des services d'eau et d'assainissement exploités par le Groupe Compagnie Générale des Eaux.	336
T 71. Taux de croissance des abonnés et des habitants desservis par le Groupe C..G.E. de 1981 à 1995	336
T 72. Durée des contrats d'affermage et de concession.....	339
T 73. Taux de croissance des prix moyens d'un m3 d'eau selon les modes de gestion.....	341
T 74. Les conditions tarifaires et financières de délégation : quelques exemples	342

INDEX DES FIGURES

Figure A. Population desservie par les opérateurs privés 1962-82.....	137
Figure B. Communes déléguant leurs services d'eau 1952-80.....	138
Figure C. La gestion des services d'eau en 1980	141
Figure D. Modes de gestion des services d'eau intercommunaux	175
Figure E. Les régies communales et intercommunales en 1988	176
Figure F. Les services délégués communaux et intercommunaux en 1988 (%)	176
Figure G. Nombre d'arrêts rendus chaque année de 1848 à 1995	195
Figure H. Nombre cumulé d'arrêts rendus de 1848 à 1995	195
Figure I. Les arrêts du Conseil d'Etat avant et pendant la première Guerre mondiale	196
Figure J. Les arrêts du Conseil d'Etat avant et pendant la deuxième Guerre mondiale	197
Figure K. Décisions du juge en première instance 1843 - 1993.....	198
Figure L. Délai moyen entre les décisions de première et de dernière instance	199
Figure M. Jugements en première instance et arrêts du CE	200

Figure N.	Les types de services d'eau impliqués dans les arrêts du Conseil d'Etat depuis 1848	201
Figure O.	Les arrêts par type de service d'eau (1848/1995).....	202
Figure P.	Les huit types de parties adverses au CE	205
Figure Q.	Part relative des différents types de 1848 à 1995.....	206
Figure R.	Les types d'arrêts sous forme cumulée (1848/1995).....	207
Figure S.	Les arrêts T1 et T5 (1848/1995), en cumulé.....	207
Figure T.	Arrêts de type T3 et T7 de 1848 à 1995, en cumulé	208
Figure U.	Arrêts de type T4 et T8 de 1848 à 1995, en cumulé.....	209
Figure V.	Les arrêts de type T2 et T6 de 1848 à 1995	209
Figure W.	Types d'opposants en fonction des types de service (1995).....	210
Figure X.	Types de services d'eau par type d'opposants (1995)	210
Figure Y.	Conflits entre villes concédantes et concessionnaires.....	212
Figure Z.	Arrêts opposant les villes et les communes aux entrepreneurs et/ou aux architectes	212
Figure AA.	Arrêts opposant villes, communes, concessionnaires urbains et concessionnaires ruraux à des tiers	213
Figure BB.	Arrêts opposant exploitants et abonnés.....	213
Figure CC.	Population desservie par les opérateurs privés 1967 - 1989.....	331

Le Centre de Recherche en Economie et Management (C.E.R.E.M.) constitue le pôle de recherche de la Chaire Economie et Management de l'Entreprise du Conservatoire National des Arts et Métiers.

Il a pour vocation de contribuer à l'amélioration des pratiques de management - public et privé - des organisations du secteur de l'énergie et de l'eau à travers une meilleure appréhension de leurs fondements économiques et juridiques, dans un contexte d'ouverture des services publics en réseaux à la concurrence et de redéfinition des modes de régulation publique de ces organisations.

Christelle Pezon est maître de conférences à la Chaire Economie et Management de l'Entreprise et chercheur au C.E.R.E.M..

Elle est spécialisée dans le management et la régulation des services d'eau. Cet ouvrage est une version de la thèse de doctorat en sciences de gestion qu'elle a soutenue en janvier 1999, au Conservatoire National des Arts et Métiers.