

# LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LE FINANCEMENT DES RÉSEAUX D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

JACQUES OUDIN\*

**D***es progrès considérables en matière de santé, d'hygiène et de distribution de l'eau potable ont été accomplis en France grâce à la montée en puissance progressive des entreprises privées de service public*

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, les villes françaises comme celles de nombreux autres pays d'Europe connaissaient encore d'importantes épidémies d'origine hydrique faisant de nombreuses victimes.

A cette époque, le Conseil d'Etat dont la jurisprudence s'est assouplie par la suite, a en vertu du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, protégé l'initiative privée au détriment de l'intervention publique locale.

Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, face à l'important mouvement d'industrialisation, les municipalités durent mener une politique de plus en plus active d'équipement et de service urbains.

Les grandes sociétés sont créées depuis le milieu et la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : la Compagnie générale des eaux en 1853 et la Lyonnaise des eaux en 1880.

C'est en 1926 que se met en place une réglementation générale applicable aux régies, avec le décret «Poincaré» du 28 décembre 1926 dont l'article 1<sup>er</sup> stipule que les communes peuvent être autorisées (après accord de l'autorité de tutelle) à «exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial». Puis, au travers de sa jurisprudence de 1930, le Conseil d'Etat va encadrer considérablement la possibilité d'intervention des collectivités locales dans la vie économique.

Dans cette période de relative faiblesse de la gestion publique locale grâce à l'industrialisation et l'urbanisation qui ont été faites plus lentement en France que dans les pays voisins, les entreprises privées ont pu s'adapter plus facilement à la demande. Les plus grandes sociétés du secteur privé parmi lesquelles la Compagnie générale des eaux, la Lyonnaise des eaux et Bouygues se sont développées de façon quasi exponentielle au cours du siècle.

---

\* Sénateur de la Vendée, président du Cercle français de l'eau.  
Ce texte a été réalisé grâce à la participation des partenaires du Cercle français de l'eau.

L'amélioration de leur savoir-faire et de leur technologie a permis d'atteindre des résultats plus satisfaisants en matière de salubrité publique et de distribution d'eau potable.

***Le recours aux sociétés privées s'est multiplié en France, et l'«école française de l'eau» est reconnue aujourd'hui dans le monde entier***

Un constat : la prépondérance de la gestion déléguée en France.

Phénomène unique en Europe, la gestion de l'eau en France est majoritairement assurée par les entreprises du secteur privé :

— la part de la population desservie par le secteur privé est de près de 75 % pour la distribution d'eau potable et de 60 % pour l'assainissement ;

— au regard des communes desservies, les chiffres sont de 46 % pour les communes en régie tandis que 54 % ont choisi de déléguer des sociétés privées ;

— de plus, un déplacement du marché en faveur de la délégation de l'ordre de 2 à 3 % par an est observé (et une évolution de l'affermage vers la concession) alors que la régie directe perd un peu plus de terrain dans le même temps.

Le succès de la gestion déléguée, en France, s'explique par la situation des collectivités locales dont la fragilité économique a toujours été plus importante que celles des pays voisins en raison de leur éparpillement et d'une tutelle assez rigoureuse de l'Etat. De nombreuses collectivités locales ont éprouvé des difficultés à envisager l'entretien et le remplacement des infrastructures vieillissantes, faute d'avoir constitué des provisions pour amortissement du capital.

De plus, la forte concentration de l'industrie de l'eau en France a largement compensé l'émiettement des communes et la progression du regroupement communal qui se sont traduits par une gestion au profit d'entreprises privées. La stratégie des grands groupes français fut basée sur la croissance interne et le rachat des sociétés.

Aujourd'hui, l'expérience française connaît une expansion internationale, et la Banque mondiale parle notamment d'un véritable «modèle français» de gestion déléguée.

Ce système est maintenant plus que centenaire en France, il est décliné ou repris tel quel dans de nombreux pays étrangers du monde anglo-saxon (Amérique du Nord, Australie...), comme du monde latin (Amérique du Sud, Europe du Sud), ou plus récemment d'Europe de l'Est.

### *Le Cercle français de l'eau a toujours défendu le modèle de gestion déléguée en raison des avantages certains qu'il offre*

La décentralisation des responsabilités en 1982 a donné aux collectivités locales la liberté de gestion des services publics.

Les communes sont libres de choisir le mode de gestion du service mais l'Etat exerce son contrôle par l'intermédiaire des préfets et des services déconcentrés de l'Etat.

Soit, la commune décide de gérer elle-même le service public de l'eau et de l'assainissement, soit elle décide de faire appel à un organisme extérieur (généralement une entreprise privée ou un établissement public, une société d'économie mixte).

#### *La régie directe*

Les communes peuvent assurer la gestion du service avec le personnel de la collectivité généralement, et sous la seule responsabilité de celle-ci.

On distingue :

- la régie simple, sans autonomie financière, le budget étant placé en annexe du budget communal ;
- la régie autonome, qui se voit affecter un budget propre et peut même avoir une personnalité morale distincte de celle de la collectivité.

#### *La délégation*

Les communes peuvent aussi si elles le souhaitent, demander le concours d'entreprises spécialisées. On parle alors de gestion déléguée.

Les contrats les plus fréquemment utilisés sont la concession et l'affermage :

- dans la concession, l'entreprise finance et réalise les ouvrages nécessaires au service. Elle assume ensuite l'exploitation et se rémunère sur la vente du service eau dont le prix est défini contractuellement ;
- dans l'affermage, la collectivité finance et réalise les ouvrages. Elle les remet ensuite à l'entreprise qui assure l'exploitation. La rémunération du délégataire est constituée de la partie du prix de l'eau relative aux charges d'exploitation ; l'autre partie qui reste à la collectivité, permet à celle-ci de couvrir les charges d'investissement.

Dans ces deux cas, l'entreprise assure l'exploitation à ses risques et périls, moyennant une rémunération dont les modalités de calcul et l'évolution sont précisées au contrat.

D'autres types de contrat sont utilisés, moins fréquemment : la gérance, la régie intéressée. Ils stipulent que la collectivité garde la maîtrise des ouvrages et une part plus ou moins importante de la responsabilité d'exploitation du service.

Le succès de la gestion déléguée s'explique par la véritable relation de partenariat qui s'instaure entre les acteurs de ce système. Elle est fondée sur une complémentarité des compétences entre les partenaires et un cadre juridique souple permettant l'expression d'une régulation adaptée. L'ensemble de ces éléments bénéficient finalement, très largement au consommateur.

*Des compétences complémentaires*

Les collectivités territoriales, responsables devant leurs administrés de la gestion du service d'eau, doivent faire face à de multiples exigences. Ce service doit présenter toutes les garanties de sécurité nécessaires à la distribution d'un produit alimentaire, celle de la continuité caractéristique d'un service public, enfin celle de l'efficacité économique comme souci premier du gestionnaire public.

Le service public de l'eau devient aujourd'hui excessivement complexe. Les exigences de qualité d'eau se renforcent, parallèlement à une dégradation des ressources naturelles. Les consommateurs, constatant l'augmentation du prix, deviennent de plus en plus exigeants. Enfin la protection de l'environnement est sans cesse renforcée.

— Des compétences techniques

Ces évolutions, reprises et encadrées par la réglementation, rendent la gestion de l'eau très pointue. Il faut alors pouvoir disposer d'une large gamme de compétences (chimie, hydrologie, bactériologie, géologie, génie civil...) dont certaines demandent des moyens d'investigation que seules de grandes entreprises peuvent maintenir. Le fonctionnement en réseau de ces entreprises permet de multiplier les expériences de terrain pour les croiser et accumuler ainsi une connaissance des différents cas de figure que la géographie locale impose comme contraintes au service d'eau.

La mobilisation rapide de centres de recherches perfectionnés, l'utilisation de procédures rigoureuses de gestion technique, éventuellement l'appel à des moyens ou des plans de secours d'alimentation (sûreté de fonctionnement), permettent à ces entreprises, outre de garantir un bon niveau de qualité, d'assurer la permanence du service dans les meilleures conditions.

*La FNCCR observe toutefois que certaines régions organisées à une échelle suffisante et ayant accompli les efforts nécessaires de modernisation et de rationalisation de leur fonctionnement sont parvenues à un niveau de prestations comparable à celui des sociétés privées, pour un coût généralement moindre.*

*L'accès à la technologie peut également être obtenu par les collectivités organisées en régie en concluant des marchés de travaux et de service, et en confiant la formation de leur personnel à des organismes spécialisés.*

— Des compétences économiques

Outre les difficultés techniques, la collectivité doit également faire face à des exigences économiques. La gestion déléguée à une entreprise privée lui permet de s'affranchir du risque d'exploitation inhérent à toute activité de caractère industriel et commercial. Dans le cadre d'un contrat l'engageant à ses risques et périls, le délégataire, motivé par sa rémunération fixée à l'avance, met en oeuvre les règles et les méthodes de gestion suivant le mode de fonctionnement des entreprises privées.

Au global, le bilan s'avère largement positif pour le prix de l'eau, donc pour l'utilisateur. En effet, le gestionnaire est ainsi totalement motivé par ce principe, contrairement à une gestion plus administrative fixant la rémunération en fonction des coûts. C'est d'ailleurs le système choisi par plusieurs pays étrangers pour organiser leur gestion de l'eau (*Price cap regulation* pour les privatisations britanniques par exemple).

Ajoutons enfin que la gestion de l'eau, devient, à force de sophistication technique, de plus en plus gourmande en investissements. Cette situation, combinée à la difficulté bien identifiée de l'endettement croissant des communes, conduit ces collectivités à rechercher activement des financements privés pour la construction des ouvrages.

*Un cadre juridique adapté*

Bien que son manque de définition stricte soulève parfois d'épineuses questions juridiques, la délégation de service public a le mérite d'avoir proposé un cadre suffisamment souple pour s'appliquer à des matières très diverses (eau, propreté, stationnement, chauffage, transports...) et cela depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle. Les fondements de cette délégation sont, outre le transfert même de l'exploitation du service à l'entreprise, le principe du contrat qui lie délégant et délégataire.

Ce contrat peut prendre plusieurs formes selon la répartition des rôles entre délégant et délégataire (concession et affermage...). Il est la traduction même de la relation de confiance établie entre l'entreprise et la collectivité, et qui s'exprime pour celle-ci, par le choix *intuitu personae* de son prestataire.

La délégation est, en cela, fondamentalement différente de l'esprit des marchés publics plus classiques où, dans le choix du prestataire, la notion de moins disant prime souvent sur la notion de mieux disant. La gestion de l'eau, produit alimentaire par excellence, nécessitant des investissements importants et une optimisation fine du service, oblige les collectivités à prendre en compte dans leurs décisions, outre les aspects économiques, de nombreux autres facteurs tels que le professionnalisme du prestataire, le niveau de service qu'il garantit et le niveau de sécurité qu'il représente.

Pour ces raisons, les contrats de délégation d'un service d'eau sont des contrats de long terme, dont la durée est généralement de 12 à 20 ans. L'ar-

ticle 75 de la loi du 2 février 1995 a complété l'article 40 de la loi du 25 janvier 1995 en limitant notamment la durée des délégations de service public à 20 ans, sauf examen préalable par le trésorier-payeur général.

Ce délai, indispensable pour optimiser la gestion d'une ressource naturelle aussi vitale que l'eau, n'est cependant pas incompatible avec une respiration économique du système. Il est intéressant de remarquer que le rythme moyen des avenants aux contrats en France, qui, en modifiant son économie, sont autant d'occasions de renégociation entre les parties prenantes, est de l'ordre de cinq ans environ. C'est précisément le rythme pratiqué dans des systèmes de gestion des services d'eau plus contraints juridiquement comme le système britannique.

#### *L'expression de la régulation*

Les caractéristiques du service public et les modes d'organisation à l'étranger incitent à s'interroger sur la façon dont s'exerce la régulation en France.

Outre les phénomènes naturels de régulation par le marché et la réputation sur ce marché des différents offreurs, ce pouvoir régulateur s'opère largement par la collectivité elle-même et les divers conseillers et contrôles qui l'entourent.

En premier lieu, l'administration concédante dispose d'un pouvoir de contrôle et de direction permanent du concessionnaire, notamment au niveau technique et financier. Sur le terrain, les collectivités sont secondées dans cette tâche de contrôle par les ingénieurs des services techniques décentralisés de l'Etat ainsi que par des cabinets d'ingénieurs conseils. Les lois de décentralisation ont donné au préfet le droit de saisir le juge administratif pour contrôler la conformité des délégations de service public aux principes des dispositions législatives et réglementaires. Enfin, d'autres services de l'Etat assurent également un contrôle. Les chambres régionales des comptes en particulier ont vu leur pouvoir d'investigation renforcé par la loi du 8 février 1995.

*Par ailleurs, les régies peuvent également intervenir dans la régulation du prix de l'eau des services délégués. Même si les régies ne fournissent que 25 % de la population, elles apportent des références de prix auxquelles le secteur privé se compare, dont les prix moyens de l'eau sont inférieurs en règle générale.*

Globalement, la délégation de service public a fait l'objet au cours des trois dernières années de multiples textes législatifs (on peut citer notamment la loi Sapin du 29 janvier 1993, la loi Barnier du 2 février 1995) qui encadrent très fortement les procédures d'attribution et de suivi du déroulement du contrat. La loi Barnier a notamment mis fin à la pratique des droits d'entrée.

Dans le domaine de l'eau en France, la régulation se trouve donc

multidisciplinaire. Elle permet de garantir un réel équilibre des pouvoirs entre collectivité concédante et entreprise délégante.

*L'intérêt du consommateur*

Mais le législateur a voulu également incorporer l'expression des consommateurs dans cette régulation, en imposant dans les villes de plus de 3 000 habitants, la création d'un comité d'usagers de services publics locaux (loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992). Cette dernière disposition est malheureusement aujourd'hui encore peu appliquée, en raison probablement de la période électorale que nous venons de traverser.

Il ne faudrait pas, en effet, que la description du partenariat qui unit les pouvoirs locaux et entreprises fermières d'un service d'eau laisse penser qu'il s'établit au détriment de l'utilisateur.

L'exigence de cet usager est de bénéficier du meilleur service au meilleur prix, celle d'utilisateur de service public est de le faire dans des conditions d'équité.

S'agissant de l'équité, le transfert du service de délégant au délégataire s'accompagne du transfert des obligations inhérentes à la gestion d'un service public (continuité du service, équité des usagers...).

S'agissant de la qualité du service, la pratique de la mise en concurrence régulière du prestataire, jointe à la connaissance naturelle des manières de satisfaire un client dont bénéficient les entreprises privées en sont des garanties. Un règlement de service précis (pièce du contrat entre délégant et délégataire) explicite de surcroît les droits et devoirs de l'utilisateur et du distributeur. Certains distributeurs sont allés au delà, en instaurant une charte d'engagement de service. Cette charte garantit au consommateur un niveau de service précis contre un dédommagement en cas de défaillance.

En conclusion, l'histoire du service public local témoigne amplement que le principe du partenariat public-privé a montré sa performance en France.

Que les principales innovations techniques dans le monde en matière de traitement de l'eau soient venues ces dernières années de France ne résulte pas du hasard. Que les appels d'offres internationaux de gestion de service d'eau soient aujourd'hui souvent remportés par des entreprises françaises procède des mêmes raisons et témoigne du succès d'un modèle de gestion qui sert de point repère, parfois même de modèle aux pays étrangers lorsqu'ils cherchent à faire évoluer leur système de gestion de l'eau.

Ces succès ne doivent cependant pas cacher l'émergence de concurrents internationaux très puissants. Si l'outil industriel français se révèle performant à l'export, il est cependant encore modeste par rapport à ses équivalents britannique ou allemand, qui disposent de formidables capacités de financement... et d'un marché intérieur saturé.

Tous ont de plus en plus la conviction que la bataille des services collectifs se placera et se gagnera dorénavant sur le plan international.

***Différents partenaires du Cercle français de l'eau ont pu mettre en exergue quelques formes de partenariat***

*Le barrage de Puylaurent ou le financement d'un ouvrage à buts multiple : l'expérience d'EDF dans ce domaine.*

Le barrage de Puylaurent chargé de réguler le cours du Chassezac en Ardèche, est le plus grand barrage construit en France depuis ces dix dernières années avec une retenue prévue de 12 millions de m<sup>3</sup> sur 3 km de long, drainant les eaux d'un bassin versant de 80 km<sup>2</sup>. Il répond également à une véritable logique d'aménagement du territoire et de développement économique de toute une région des Cévennes. L'agriculture et le tourisme en seront les grands gagnants. Du type voûte en béton, sa hauteur maximale est de 73 m sur fond de fouilles, sa longueur en crête est de 220 m. Il est équipé en pied d'une usine hydroélectrique située sous le déversoir d'évacuation des crues. Sa mise en service est prévue en juin 1996.

Il s'agit d'un ouvrage à buts multiples réalisé en partenariat entre EDF et les départements de l'Ardèche et de la Lozère. Cette caractéristique découle de la multiplicité des enjeux concernant le domaine de l'eau, de la prise en compte grandissante des problèmes d'environnement et de la nécessité de partager entre plusieurs financeurs la charge de cet investissement. Pour ces raisons, les promoteurs de cet ouvrage sont des partenaires qui ont eu la volonté de mener ensemble un grand projet structurant avec :

- la mise en commun des moyens financiers et des compétences ;
- la définition d'objectifs cohérents en matière d'utilisation de l'eau (soutien d'étiage, irrigation, tourisme, valorisation énergétique...);
- l'équilibre entre la satisfaction des besoins en eau, vitaux pour les économies locales, et le respect de la qualité et l'environnement qui passe par le maintien du capital «eau» et la préservation de la vie des rivières.

L'accord de construction du barrage a donné lieu à un montage spécifique débouchant sur la définition des relations contractuelles pour la réalisation et l'exploitation. Une séparation juridique a notamment été opérée entre le barrage et l'usine hydroélectrique.

C'est ainsi que la maîtrise d'ouvrage du barrage est assurée par une collectivité locale, en l'espèce le Syndicat départemental d'équipement de l'Ardèche, qui finance la totalité du coût de l'ouvrage, soit 210 millions de francs courants hors taxes, sous deux formes :

- d'une part, à hauteur de 70 millions de francs sous forme de subventions ou fonds de concours représentant la part non énergétique des objectifs du barrage (les aides provenant des conseils généraux de l'Ardèche et de la Lozère, de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, du conseil régional



Rhône-Alpes, du ministère de l'Agriculture et du Fonds européen de développement régional) ;

— d'autre part, à hauteur des 140 millions de francs restants sous forme d'emprunts qu'EDF remboursera au titre de la location du barrage en contrepartie de l'utilisation énergétique de la chute ainsi créée.

Pour sa part, EDF assure trois missions :

- maître d'ouvrage de l'ensemble des travaux du barrage et de l'usine ;
- maître d'ouvrage et exploitant de l'usine hydroélectrique qu'elle finance intégralement à hauteur de 33 millions de francs courants hors taxes ;
- locataire et exploitant du barrage après sa mise en service.

Enfin, il est à noter que la survenance d'un aléa administratif important (sursis à exécution des travaux pendant un an et demi) a dû être gérée en termes d'incidence sur le programme des travaux et sur leur financement. L'éventualité d'un tel risque doit être prise en compte dès le montage de l'opération, au même titre que les risques techniques et économiques, afin que des règles préalables et claires de partage des surcoûts correspondants soient établies entre les partenaires du projet.

#### *Une politique de contractualisation avec les collectivités locales, mise en œuvre par l'Agence de l'eau Rhin-Meuse*

Fin 1989, le comité de Bassin Rhin-Meuse a décidé d'engager l'agence de l'eau Rhin-Meuse dans un ambitieux programme de 7 ans sur la période 1990-1996 en vue de la reconquête de l'eau pour le début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Cet effort sans précédent répondait à un double souci, d'une part, de respect des engagements internationaux de la France sur le Rhin suite à l'accident SANDOZ et, d'autre part, d'accélération de la reconquête de la qualité des cours d'eau dans le bassin.

Une des priorités majeures de ce programme de près de 10 milliards de francs de travaux concerne l'assainissement et l'épuration des rejets domestiques dans les collectivités les plus importantes (>5000 kéc) et la lutte contre l'eutrophisation des rivières par un traitement de l'azote et du phosphore dans les stations d'épuration.

Ce seul volet correspondait à un montant total de près de 6 milliards de francs de travaux sur la période de 7 ans pour lesquels l'agence avait prévu d'apporter une aide de près de 2 milliards de francs.

Cela supposait un quasi-triplement de l'effort par rapport au programme précédent et nécessitait, pour réussir, la mobilisation des collectivités locales, maîtres d'ouvrage et la convergence des efforts de tous les partenaires et acteurs de l'eau aux côtés desdites collectivités.

La plupart des départements dans le bassin étaient, avant le VI<sup>e</sup> programme engagés dans une politique d'accompagnement financier des collectivités locales en matière d'assainissement et d'épuration mais sans véritable coordination avec l'agence de l'eau.

Il est apparu indispensable que, dans chaque département, agence de l'eau et département coordonnent leurs efforts à travers la fixation de priorités communes, une programmation concertée des travaux à réaliser et une conjugaison des moyens financiers d'accompagnement.

Ceci, s'est traduit dans chaque département par la signature entre les plus hautes instances du département et de l'agence, d'un contrat-cadre, véritable charte d'une politique départementale de l'eau et contrat d'engagement moral des deux parties. Son contenu dégage les priorités, chiffre la grande masse des travaux à réaliser dans la période, identifie les principales collectivités locales concernées et affiche les moyens que l'agence et le département sont prêts à mettre ensemble pour accompagner lesdites collectivités.

Chaque contrat prévoit la mise en place d'une mission «eau» bicéphale placée auprès des services du conseil général pour suivre les réalisations et l'institution d'un comité conjoint pour s'assurer de la bonne mise en oeuvre du contrat.

Ces contrats sont une véritable réussite notamment en raison de l'effet d'affichage et de la dynamique d'entraînement auprès des maîtres d'ouvrage désireux de profiter de cette opportunité dans le financement de leurs projets. Sept des huit départements du bassin se sont ainsi engagés aux côtés de l'Agence entre 1990 et 1992 et la plupart ont déjà fait connaître leur souhait de renouveler ces accords cadre à leur échéance prévue en 1996 ou 1998.

Dans le même temps, l'agence s'est également lancée dans une politique de contractualisation systématique avec les collectivités maîtres d'ouvrage.

L'objectif est que les collectivités locales s'engagent à la suite du diagnostic de leur système d'assainissement collectif (réseau + station) dans un programme cohérent de travaux étalé sur plusieurs années permettant d'atteindre des résultats physiques précis et mesurables en matière de collecte des effluents. Ces objectifs concernent notamment les mesures de limitation de l'infiltration d'eaux claires parasite, les performances de collecte, le rendement épuratoire sur différents paramètres ainsi que les capacités de stockage nécessaires en temps de pluie.

En application des accords départementaux, chaque contrat avec la collectivité est cosigné par l'agence et le département.

En d'autres termes, l'agence et le département garantissent chacun au maître d'ouvrage une aide sur plusieurs années en contrepartie de l'engagement de la collectivité à réaliser un programme clair de travaux permettant d'aboutir à des résultats mesurables à l'issue des travaux.

L'atteinte de ces résultats mesurables constitue une condition pour l'obtention ou du moins le versement du solde d'une aide. Les plus gros efforts étaient manifestement à entreprendre sur les réseaux de collecte et de transport (vers la station) des effluents domestiques. L'agence a, pour ce qui la concerne, imaginé et mis en place un système de financement doublement incitatif pour les réseaux. L'aide est initialement accordée sous forme de prêt

ou d'avance remboursable, mais le remboursement cesse dès lors que les objectifs ou résultats physiques sont atteints et que la collectivité locale peut le démontrer (le capital restant dû est transformé en subvention).

Ce mécanisme est doublement incitatif car il encourage la collectivité locale maître d'ouvrage à démarrer rapidement les travaux et à veiller à ce que ceux-ci soient conduits à un rythme rapide et que le travail soit bien et correctement fait, ce que sanctionnera l'épreuve d'essais de réception.

A ce jour, 240 contrats ont été signés pour l'assainissement engageant l'Agence à hauteur de 2 milliards de francs d'aides pour plus de 6 milliards de francs de travaux.

Pour une cinquantaine de contrats, les travaux programmés sont maintenant achevés et les objectifs assignés effectivement atteints.

On peut constater depuis 6 ans que le programme est engagé, que le cap a été maintenu et que le rythme annuel des opérations a été conforme aux prévisions avec une maîtrise des coûts.

En matière de résultats physiques, les résultats attendus des opérations financées sont globalement conformes aux prévisions. Cette politique de contractualisation des moyens financiers en contre partie de l'acceptation d'objectifs à atteindre s'est donc avérée extrêmement positive.

Une même démarche contractuelle a également été développée avec un succès comparable sur d'autres grands volets des priorités d'intervention de l'Agence comme l'amélioration de la qualité de l'eau potable, la prévention des eaux souterraines et la restauration écologique des rivières dégradées et mal entretenues.

Cette politique contractuelle forte devrait se poursuivre sur le VII<sup>ème</sup> programme.

*Les services d'eau en Charente-Maritime : une organisation marquée par la collaboration des structures publiques et des organismes privés (l'évolution du syndicat départemental d'adduction d'eau potable et d'assainissement de Charente-Maritime)*

L'alimentation en eau des populations relève de la responsabilité des communes et il en est de même de l'évacuation des eaux après usage.

Cependant, en dehors des communes à forte population, l'initiative communale isolée peut rarement résoudre ces problèmes dans des conditions techniques et financières satisfaisantes.

En Charente-Maritime, la dizaine de communes importantes avait, au moins partiellement, mis en place ces services dès avant la dernière guerre mais l'ensemble du territoire rural restait à équiper. Des syndicats intercommunaux locaux, dessinés autour de points de prélèvements paraissant fiables, ont, là comme ailleurs, constitué la première recherche de solutions mais, très vite, elle se révélait insuffisante du fait de la médiocrité, quantita-

tive et qualitative, des ressources locales en eau ; cette insuffisance contraignait à rechercher un apport complémentaire à partir du département voisin de Vendée et à construire une station de prélèvement et de traitement d'eau de rivière sur la Charente. Pour assumer ces équipements, un syndicat de communes départemental était indispensable ; il fut constitué en 1952, réunissant la totalité des collectivités à l'exception des quelques villes antérieurement desservies, et se donna des objectifs ambitieux :

— coordonner l'oeuvre de desserte en eau potable de l'ensemble du territoire départemental ;

— assurer par un réseau propre un complément d'alimentation à tous les syndicats locaux ou aux communes isolées n'ayant pas de ressources locales en eau suffisantes (y compris les communes urbaines non adhérentes qui deviennent des clientes) ;

— assurer le remboursement de tous les emprunts contractés par les communes adhérentes ;

— supporter les charges d'entretien et de renouvellement des réseaux de distribution de ces communes moyennant le versement d'une surtaxe par m<sup>3</sup> vendu, uniforme pour toutes les collectivités désireuses d'obtenir ce service ;

— pour celles qui le souhaiteraient assurer l'exploitation de leurs réseaux de distribution par une régie constituée au sein du syndicat départemental ;

— par ces diverses créations, assurer une solidarité entre les communes, notamment par un rapprochement des prix de vente de l'eau. Enfin rendre les mêmes services dans le domaine des égouts.

Le syndicat départemental, animé d'un esprit de service était aussi très désireux de laisser aux communes ou syndicats locaux un maximum de liberté pour la conception, la réalisation et l'exploitation de leurs réseaux d'eau et égouts et de maintenir pour les sociétés privées spécialisées la possibilité de s'insérer très librement dans le schéma.

Ces objectifs ont été poursuivis avec continuité. Le résultat actuel est le suivant.

Les quelques villes d'importance notable (en général chefs-lieux d'arrondissement) disposent de leur réseau déjà ancien ; certaines l'exploitent en régie, d'autres en ont confié l'exploitation à des sociétés fermières ou concessionnaires. Ces communes sont restées indépendantes du syndicat départemental mais peuvent obtenir de celui-ci, par des contrats particuliers, la livraison des quantités d'eau dont elles manquent lorsque leurs captages sont faibles. Cette livraison peut également être justifiée en vue de diluer les excès de nitrates fréquents dans les captages locaux superficiels. Le problème du financement des travaux d'entretien et de renouvellement de ces réseaux urbains est résolu par la ville dans le cadre de son contrat de concession si elle en a contracté un.

Toutes les autres communes adhèrent au syndicat départemental, directe-

ment ou par l'intermédiaire de leur syndicat local (au total 465 communes sont adhérentes).

En matière de travaux neufs, les communes ou syndicats locaux adhérents au syndicat départemental conservent l'entière liberté d'en assurer eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage, de la déléguer au syndicat départemental ou de recourir aux services d'un concessionnaire privé. En cas de maîtrise d'ouvrage locale, le syndicat départemental contracte directement les emprunts et en met le produit à la disposition du maître d'ouvrage. C'est également le syndicat départemental qui assure le remboursement des emprunts (grâce au produit de la surtaxe) et qui ultérieurement assurera l'entretien et le renouvellement de l'ouvrage.

Les communes ou les syndicats locaux conservent également l'entière liberté du mode d'exploitation de leur réseau : ils peuvent y faire face par une régie créée par eux, ils peuvent également en confier la gestion à un exploitant privé, ils peuvent enfin en confier le fonctionnement à la régie du syndicat départemental.

Le rôle du syndicat départemental le plus important et le plus original est sans doute la prise en charge par ses soins du remboursement des emprunts initiaux et des coûts des frais d'entretien et de renouvellement des ouvrages venus en fin de vie. Ces charges sont imputées sur des comptes spéciaux du «fonds de péréquation» alimenté par la surtaxe versée par les consommateurs à l'exploitant, qu'il soit public ou privé. Le fonds de péréquation est l'outil par lequel s'exprime la solidarité intercommunale et qui permet une quasi-uniformité du prix du m<sup>3</sup> d'eau sur l'ensemble du territoire départemental.

Après de nombreuses années de fonctionnement, on peut admettre que ce dispositif, constamment affiné, donne entière satisfaction aux usagers et aux collectivités et, ce qui paraît important, permet une étroite collaboration entre organismes publics et entreprises privées dont la liberté d'action reste aussi étendue qu'elles peuvent le souhaiter sans aucune discrimination.

#### *La progression des syndicats intercommunaux dans l'aire de Versailles*

L'exemple de Versailles et de sa région est particulièrement illustratif des retards que nous avons connus en matière d'investissements dans le domaine de l'eau et des progrès réalisés récemment.

Lors de l'installation de la Cour à Versailles sous Louis XIV, un «Service des Eaux et Fontaines de Versailles, Marly, Saint-Cloud» fut mis en place pour satisfaire les besoins de la Cour. Or, l'organisation est restée la même pendant près de trois siècles.

Déjà, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, dans le cahier de doléances de Chavenay figurent les protestations des riverains du Rû de Galy : «notre rivière n'est plus que l'égout de Versailles. Les berges sont insalubres, les points menacés par les inondations... en bref nous ne voulons pas payer.»

Si l'adduction d'eau avait été réalisée, en revanche aucun système d'épuration bien entendu n'avait été mis en place.

Les Versaillais se souviennent de l'étonnement des Allemands occupant en 1940 de nombreux immeubles versaillais, et qui constataient les caves envahies par des eaux... peu agréables. Ils étaient habitués au tout à l'égout : il y a cinquante ans, nous en étions aux « fosses d'aisance ».

Comme dans beaucoup de régions en France, c'est après la guerre qu'un effort considérable d'organisation et d'investissement est intervenu. Il a fallu la création d'un syndicat intercommunal présidé par M. Paul-Louis TENAILLON, pour construire une station d'épuration au Carré de la Réunion, et la municipalité d'André MIGNOT pour réaliser le tout-à-l'égout.

D'autres syndicats intercommunaux ont été créés, un second dans les années 1960 chargé de l'aménagement et de l'entretien du Rû de Gally ; puis un troisième syndicat au début des années 1980. Plusieurs modernisations du réseau sont intervenues au cours des dernières décennies afin de réduire les menaces qui pesaient sur les possibilités de distribution d'eau, ainsi que sur sa qualité. Des travaux furent effectués dans des conditions financières avantageuses pour le consommateur... et pour les communes qui n'ont rien eu à inscrire dans leur budget.

Arrivé au stade actuel et comme dans de très nombreuses zones où des problèmes de qualité et d'organisation demeurent, la solution passe par les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Le SAGE aura pour tâche de mieux cerner les enjeux à maîtriser, les investissements à effectuer, les actions à engager, les limites à préciser.

Ce schéma sera élaboré par une commission locale de l'eau dans laquelle le collège des élus représentera la moitié des membres. L'élu local pourra ainsi être incité à mieux préciser l'ampleur des investissements qu'il sera amené à proposer ou à financer au cours de cette période. Il incombera par conséquent à l'élu d'avoir une vision prospective à la fois de l'importance des investissements et des répercussions que ceux-ci auront sur le prix de l'eau. Le secteur de l'eau doit désormais faire l'objet d'une politique prévisionnelle globale et cohérente.

Le CFE remercie les personnes suivantes d'avoir apporté leur importante contribution à la préparation de cet article :

— François BLAIZOT, sénateur de Charente-Maritime, président du syndicat départemental d'adduction d'eau et d'Assainissement de Charente-Maritime ;

— Jean-Pierre TARDIEU, président du SPDE ;

— Jacques MASSON, délégué à la production hydraulique et thermique à EDF ;

— Paul-Louis TENAILLON, député des Yvelines, président de l'association française de protection des eaux ;

— Bruno VERLON, directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse ;

— Josy MOINET, président de la FNCCR.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BARRAQUE Bernard, *Les politiques publiques de l'eau en Europe*, Chercheur CNRS au LATTs.

RAYMUNDIE Olivier, *Gestion déléguée des services publics en France et en Europe*.