



L'impact des normes communautaires sur les collectivités locales : l'exemple des services d'intérêt général

Trois ateliers pays sur deux secteurs en cours de libéralisation à l'échelle européenne : le service public de l'eau et celui du logement.

L'association Europa s'est investie dans le parcours européen de formation des élèves administrateurs territoriaux, dans le cadre de son partenariat avec l'Institut national des études territoriales (CNFPT INET), en participant à la conception et au déroulement d'une journée relative à l'impact des normes communautaires sur les collectivités territoriales, au moyen de l'exemple des services d'intérêt général (SIG). En mobilisant des experts britannique, italien et roumain de son réseau¹, Europa s'est attachée à donner aux futurs managers territoriaux un aperçu des réponses apportées, dans d'autres pays que la France, aux défis communs qui se posent en matière d'organisation et de gestion de services publics locaux, dans le contexte communautaire de libéralisation. Deux secteurs ont été retenus pour servir de prisme à ces regards européens croisés : le service public de l'eau d'une part, et le logement social d'autre part.

LE SERVICE PUBLIC DE L'EAU

L'objectif commun assigné aux trois experts européens était, d'une part, de resituer le cadre juridique de mise en œuvre du service public de l'eau au regard notamment de la compétence des collectivités territoriales, ainsi que, d'autre part, de préciser de quelle manière les objectifs assignés au service public de l'eau et son organisation étaient de nature à améliorer le service rendu au public ainsi qu'à influencer sur les exigences en matière de développement durable.

Des contextes nationaux qui diffèrent sensiblement

La Roumanie est dans une position spécifique, du fait de la sortie du système totalitaire. Une administration a dû être recrée au niveau local, au terme d'une première série de lois relatives à l'organisation administrative territoriale et d'une seconde série relative aux finances locales. Une autorité nationale de gestion des services publics locaux (ANRSC) a été créée pour assurer le suivi, la réglementation et le contrôle des services d'utilité publique. Compétente notamment sur l'eau, cette agence définit le cadre réglementaire d'organisation et de fonctionnement des services ; elle délivre les autorisations et les licences des opérateurs, et contrôle le respect de leurs obligations par les opérateurs ; elle donne un avis sur les modes de contractualisation. Le service de l'Eau et de l'assainissement est placé en Roumanie sous l'autorité et la responsabilité des autorités publiques locales. Les Conseillers locaux, les Conseillers départementaux, le Conseil général (Bucarest), et les associations intercommunales ont en effet des

¹ Giuseppe BETTONI (Italie), June BURNHAM (Grande-Bretagne), Marius PROFIRIOU (Roumanie)

compétences exclusives concernant : l'approbation des stratégies locales concernant la création, l'organisation, la gestion et le fonctionnement du service ; l'approbation des programmes d'investissement pour le développement et la modernisation des infrastructures ; l'approbation des règlements et des cahiers des charges ; la protection de l'environnement et de la santé publique ; l'adoption des modalités de gestion du service ; l'approbation des indicateurs de performance.

Le principe est celui de la délégation de l'activité de distribution de l'eau potable aux autorités administratives locales, qui ont ensuite le libre choix entre une gestion en régie directe ou une délégation de gestion. Au total, la distribution de l'eau est assurée par près de 700 opérateurs en régie directe par les collectivités

	Roumanie	
Régie directe	401	57%
Régies autonomes	22	3%
Sociétés commerciales	277	40%
	700	100%

*Bucarest dispose d'un statut spécial de concession, assurée par le groupe VEOLIA.

En Italie, l'analyse de la gestion du service public de l'eau requiert un détour par la conception italienne des services publics. Un service public n'est pas forcément synonyme de service de propriété publique. De plus, la libéralisation ne se confond pas avec la privatisation des services ; un consensus existe pour éviter les situations de monopole, tandis que les privatisations suscitent des clivages très importants.

Depuis plus d'un siècle, toutes les eaux en surface sont publiques. L'État réglemente l'usage dans l'intérêt général : tout accès est autorisé sans qu'il y ait de propriété du bien ; il s'agit d'un droit d'usage). Depuis 1994 (loi 436), les eaux souterraines ont été rendues publiques mettant ainsi fin à une situation qui avait conduit au développement de millions de puits privés.

Le service public de l'eau relève traditionnellement d'un gestion communale en Italie ; les communes, parfois associées entre elles, étaient les garantes directes du service tandis qu'en zone urbaine, il s'agissait principalement d'entreprises municipales publiques. C'est ainsi qu'en 1994, 13 000 entités géraient les réseaux et installations alors que l'Italie ne compte que 8300 communes. Pour remédier à cet éclatement, la création de nouvelles entités (les ATO) a été rendue obligatoire : on en dénombre 64 en 2001, pour 43 millions d'habitants desservis. L'entité ATO est une organisation unitaire et intégrée, avec un gestionnaire unique et un tarif uniforme. L'entité ATO choisit le gestionnaire du service soit par appel d'offre au privé, soit par délégation en contrat *in house*, soit en confiant la gestion à une société mixte où les opérateurs privés sont sélectionnés par appel d'offre. La gestion publique reste prépondérante en Italie (contrats *in house* ou entreprises publiques), tandis que les régimes de concession et les sociétés mixtes restent rares.

Le gestionnaire est juridiquement autonome ; son contrat stipule le programme d'investissement, l'évolution prévisionnelle des tarifs ainsi que les modalités de partage du risque. Les communes restent propriétaires des infrastructures qu'elles confient à titre gratuit au gestionnaire. La tarification doit couvrir le coût de revient du service et permettre au gestionnaire de financer les investissements. Par ailleurs, une péréquation est prévue entre zone rurales et zone urbaines.

La Grande-Bretagne se distingue à plusieurs égards des exemples continentaux, en matière de gestion du service public de l'eau. En effet, celle-ci n'a pas été confiée aux collectivités locales. Jusqu'en 1970, les collectivités locales avaient compétence avec des opérateurs privés, en matière d'eau et d'assainissement. Un besoin de coordination générale des investissements s'est fait ressentir en 1974, avec une recentralisation des 10 centres et bassins de rivières et un contrôle accru par des agences publiques. Paradoxalement, le Sud-est et le Centre de l'Angleterre manquent d'eau.

Les collectivités ne sont pas compétentes en matière de gestion de l'eau, qui est confiée aux quatre pays ; lesquels mettent en œuvre quatre modes différents de gestion :

- en Angleterre, la régulation est assurée par une autorité administrative indépendante (AAI) et les opérateurs sont des entreprises privées dont certaines sont cotées en Bourse ;
- Au Pays de Galles, la régulation est également assurée par une AAI tandis que les opérateurs relèvent d'une gestion mixte (entreprise privée et compagnie sans but lucratif)
- En Écosse, la régulation est assurée par une commission sous la tutelle du ministère de l'équipement, tandis qu'une entreprise publique assure la distribution
- En Irlande du Nord, la régulation et la distribution relèvent d'une seule entité, la Northern Ireland Water (entreprise publique).

Le modèle britannique est celui d'un esprit d'entreprise avec un cadre de régulation technique et administrative très forte pour la protection du consommateur. Les autorités de régulation sont en effet dotées de moyens de sanctions sur les opérateurs.

Pays	Ministère	Régulateur	Opérateurs
Angleterre		Autorité administrative indépendante Office of Water Regulation = Ofwat + <i>Commissions régionales</i>	28 entreprises privées, par exemple Thames Water Authority, RWE, Macquarie
P. de Galles			Glas Cymru + Dwr Cymru (non lucratif)
Écosse	Ministère Écossais de l'équipement	WICS -Water Industry Commission for Scotland + <i>Waterwatch</i>	Scottish Water (entreprise publique)
Irlande du N	Ministère IdN. devt régional		Northern Ireland Water (entreprise publique)

Et des disparités tarifaires qui restent importantes

A titre de référence, le prix moyen du mètre cube payé par les usagers est de 3,04 € en France. En Roumanie, le tarif global de fourniture de l'eau potable varie de 0,18 € par m³ (Halcyon) à 0,66€ par m³ à Bucarest. L'Italie se caractérise par des tarifs qui restent parmi les plus bas d'Europe, même si un fort rattrapage est intervenu depuis 2000 sous l'effet de l'effort d'investissement rendu nécessaire par la transposition des directives communautaires. Les tarifs italiens passeront de 1,19 € par m³ actuel à 1,56 €. Parmi les pistes d'évolution, l'Italie étudie un nouveau système de tarification. Le système actuel est basé sur la mesure des volumes, à tarifs croissants, or la consommation d'eau n'est pas élastique au revenu. Un tarif binaire permettrait d'y remédier avec une partie fixe et une partie variable progressive. Quant à la Grande-Bretagne, le tarif global de fourniture de l'eau potable varie de 2,4 € à 3 €, dont 1,2 € pour l'eau seule.

Mais des objectifs qui tendent à converger sous l'effet des normes communautaires

En Roumanie, le service public de l'eau et de l'assainissement a fait l'objet de plusieurs réformes législatives en 2001, puis en 2006, de manière à satisfaire le plus vite possible aux critères du processus d'adhésion à l'Union européenne : le service de l'eau constitue en effet un élément majeur du chapitre environnemental (sur les 31 du processus global). Pas moins de sept directives européennes ont été transposées dans le droit roumain et sont en cours d'application, ce qui constitue un défi majeur pour les collectivités territoriales, confrontées à un volume important de normes à appliquer.

L'objectif majeur pour la Roumanie est de créer au plan local, une capacité administrative d'application des normes biolcales avec l'aide de l'Union européenne (Programme PHARE) ; par manque d'une capacité administrative jugée suffisante par la Commission européenne, la Roumanie n'a pas reçu, en 2007, de versement au titre des fonds structurels qui lui sont attribués en théorie. Pour parvenir à une qualité satisfaisante de l'eau, un effort annuel d'investissement de 1 milliard d'euros est exigé.

Par ailleurs, la spécificité de la Roumanie est manifeste, dans la mesure où seulement 65% de la population est connectée au réseau en eau potable. Dans les faits, une fracture existe entre le monde rural (33% de la population) et le monde urbain (98%). Dans ce contexte, la priorité est d'assurer le service de l'eau et de l'assainissement sur tout le territoire en réalisant des infrastructures modernes et en attirant les investissements. La Roumanie encourage la régionalisation du service de l'eau pour qu'ils atteignent une taille critique, avec des structures intercommunales, la création de compagnies régionales et des contrats de délégation de service. Une autre priorité est d'assurer la protection de l'environnement pour assurer le développement durable avec la mise en place d'un système de bonnes pratiques. A Bucarest, les premiers résultats de la modernisation de la distribution de l'eau (tuyauteries neuves) et de la mise en place de compteurs individuels sont spectaculaires : la consommation de l'eau a diminué de 50% entre 1999 et 2006.

En Italie, l'accent a longtemps été mis sur les infrastructures de distribution de l'eau et d'assainissement. Les aqueducs romains témoignent encore de cette préoccupation ancienne. Le ministère des travaux publics était compétent jusqu'en 1996. Depuis 2001, l'accent est mis sur une gestion intégrée centrée, c'est-à-dire une interdépendance forte entre toutes les composantes du système hydrique. L'enjeu est dès lors celui de la médiation des conflits, pour faire en sorte que les parties prenantes dialoguent entre elles, en apprenant à partager les ressources. L'État assure une fonction d'arbitre et reste garant de l'intérêt général ; le secteur de l'eau doit ainsi satisfaire ses propres besoins, sans compter sur l'apport public (sauf de façon résiduelle).

Par ailleurs, l'Italie se caractérise à la fois par sa richesse en eau, qu'il s'agisse du Nord ou du Centre mais également du Sud du pays, et par un niveau de consommation parmi les plus élevés d'Europe (230 litres par jour et par habitant, soit le double de la moyenne allemande). L'enjeu est par conséquent d'assurer le service pour cette consommation énorme : en 1933, une première tentative de régulation publique centralisée a été tentée par l'État fasciste, avec des concessions de distribution de l'eau, sans toutefois qu'un vrai recensement des déversements ait été entrepris. Ce recensement ne sera effectué qu'en 1976 (loi Merli 319/76). En 1989, le territoire national a été découpé en six autorités de bassin ; les régions se sont vues déléguer la faculté d'en créer d'autres. A l'instar des autres pays étudiés, l'impact des normes communautaires est très important : la transposition de la directive cadre par la loi 152/2006 a fait l'objet de vives critiques et elle est susceptible d'occasionner un effort d'investissement massif : 60 milliards d'euros pour l'eau potable et 20 milliards pour l'assainissement.

En Grande-Bretagne, les principaux objectifs sont de créer des grands réseaux métropolitains, sous le contrôle de 9 commissions régionales de consommation (water watch). La législation définit les objectifs du service public de l'eau, qui sont notamment de proposer un service de première classe à un prix abordable et au meilleur rapport qualité prix, d'assurer le développement durable, de faciliter la concurrence. Les

enjeux auxquels sont confrontés les britanniques tiennent à la raréfaction de l'eau, notamment dans le Sud de l'Angleterre, qui requiert un lourd investissement sur les canalisations. Un développement des compteurs individuels d'eau est recherché, qui n'est pas conforme aux traditions britanniques. Le renouvellement des infrastructures est également un enjeu majeur, qui réclame de la part des autorités de régulation une approche équilibrée des bénéficiaires autorisés, pour permettre le réinvestissement.

En conclusion, l'examen des situations des trois pays européens fait apparaître un modèle continental où les collectivités locales sont compétentes pour la gestion du service public de l'eau tandis que le modèle britannique confie cette responsabilité aux quatre échelons infranationaux. La Roumanie s'oriente toutefois vers une régionalisation. En revanche, l'existence d'un partenariat public privé rapproche les différents modes de gestion. Les préoccupations de développement durable sont également une ligne de force des évolutions en cours dans ces différents pays : à titre d'exemple, la mise en place de compteurs d'eau individuels est autant à l'agenda en Grande-Bretagne qu'elle ne l'est en Roumanie. Les enseignements à tirer pour les futurs managers territoriaux français sont nombreux, qu'il s'agisse de l'exemple anglais d'une forte régulation publique du secteur, de la régionalisation du service de l'eau en Roumanie, ou encore des pistes italiennes de tarification binaire corrigeant l'absence d'élasticité au revenu de la consommation d'eau. Enfin, ces ateliers auront également été l'occasion de découvrir un paradoxe européen étonnant : tandis que le sud de la Grande-Bretagne souffre de stress hydrique, l'Italie en est complètement préservée.

LE LOGEMENT SOCIAL

En chantier

Contribution de Céline Frey en attente